



2020/21:FPM147

EU:s ståndpunkt vid översyn av regelverket för exportkrediter för kolkraftsrelaterade projekt

Utrikesdepartementet

2021-09-13

Dokumentbeteckning

COM (2021) 418

Förslag till RÅDETS BESLUT om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar genom skriftligt förfarande av parterna i konsensusöverenskommelsen om statsstödda exportkrediter vad gäller översynen av sektorsöverenskommelsen om exportkrediter för kolbaserade kraftproduktionsprojekt i bilaga VI

Sammanfattning

Europeiska kommissionen företräder EU vid möten mellan parterna i konsensusöverenskommelsen och i deras skriftliga förfaranden för beslutsfattande. Alla beslut om ändring av konsensusöverenskommelsen fattas enhälligt. EU:s ståndpunkt antas av rådet och diskuteras av medlemsstaterna i rådets arbetsgrupp för exportkrediter.

Kommissionens förslår en gemensam ståndpunkt i samband med översynen av sektoröverenskommelsen om kolkraftsrelaterade projekt i bilaga VI till konsensusöverenskommelsen i OECD om statsstödda exportkrediter. Målet är att nå en överenskommelse i god tid före klimatkonferensen, COP 26, den 1 – 12 november 2021.

Parterna i OECD:s konsensusöverenskommelse förhandlar nu om en uppdatering av regelverket gällande kolkraftsrelaterade projekt, efter ett initiativ från EU, för att anpassa överenskommelsen till Parisavtalet. EU:s förslag syftar till att undanröja varje möjlighet till stöd, i form av statsstödda exportkrediter och bundet bistånd, till export av koleldade kraftverk utan anordningar för minskning av koldioxidutsläpp och därmed sammanhängande projekt. För att förhandlingarna ska kunna nå resultat i god tid före COP26, behöver EU en gemensam ståndpunkt som motsvarar EU:s ambitioner på klimatområdet. Förslaget bör även beakta G7-ländernas

åtagande den 21 maj 2021 att upphöra med nytt direkt statligt stöd till internationell kolproduktion utan anläggningar för att minska koldioxidutsläpp, bland annat genom offentligt utvecklingsbistånd, exportfinansiering, investeringar samt finansiellt stöd och handelsfrämjande stöd.

Om förhandlingarna bär frukt kan parterna komma att uppmanas att anta ändringar av sektoröverenskommelsen – och eventuellt vissa artiklar i konsensusöverenskommelsen, för att återspegla översynen av sektoröverenskommelsen – vid ett av sina kommande möten, möjligen vid ett extra möte mellan parterna inför COP26, i september eller oktober 2021.

Regeringen anser att EU ska driva på för att de internationella regelverken för bl.a. exportkrediter och annan offentlig handelsfinansiering bidrar till hållbarhet, uppfyllandet av Parisavtalet och dess 1,5 graders mål samt inte skapar inlåsnings i fossilberoende. För att höja ambitionsnivån i EU och internationellt har Sverige valt att gå före och visa vägen. Efter beslut av regeringen ska de svenska exportkrediterna till investeringar för prospektering och utvinning av fossila bränslen upphöra senast 2022. Regeringen verkar för att få fler länder att göra åtaganden i linje med våra och visa att det går att förena en ambitiös politik för grön omställning med en hållbar export och investeringar som ger jobb i hela landet. På så sätt kan vi också bygga en mer konkurrensneutral spelplan för våra företag. Gemensamma spelregler ger förutsägbara och likvärdiga villkor för exportföretagen i alla medverkande länder. Regeringens bedömning är att kommissionens förslag utgör ett välmotiverat steg mot att det internationella regelverket för exportkrediter i större utsträckning ska styra mot klimatomställning och bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Förhoppningen är att förslaget kan möjliggöra en överenskommelse mellan parterna och att dessa sedan omsätter reglerna i praktiska åtgärder.

1.1 Förslagets innehåll

Europeiska unionens förslag att se över regelverket för kolkraftsrelaterade projekt i konsensusöverenskommelsen, uppmanar till ett omedelbart upphörande av statsstödda exportkrediter och bundet bistånd för

- export av nya koleldade kraftverk utan anordningar för minskning av koldioxidutsläpp samt delar därav,
- leverans av utrustning till befintliga koleldade kraftproduktionsanläggningar utan anordningar för minskning av koldioxidutsläpp, såvida syftet med den levererade utrustningen inte är att minska föroreningar och såvida den inte leder till vare sig en förlängning av anläggningens användbara livstid eller en kapacitetsökning, och

– export av varor och tjänster i samband med utveckling, uppbyggnad eller utvidgning av brytning av energikol eller i samband med varje form av transport som främst används för att flytta energikol.

Förslaget syftar till att överbrygga klyftan mellan parternas åtagande att uppfylla Parisavtalets långsiktiga mål och de bestämmelser i sektoröverenskommelsen som fortfarande gör det möjligt att stöda export av koleldade kraftverk och den globala värdekedjan för energikolkraftproduktion. Förslaget överensstämmer med Europeiska unionens politiska prioriteringar

.

1.1.1 Ärendets bakgrund

Konsensusöverenskommelsen är ett icke-bindande konsensusavtal mellan EU, Förenta staterna, Kanada, Japan, Sydkorea, Norge, Schweiz, Australien, Nya Zeeland, Turkiet och Förenade kungariket tillhandahåller en ram för en ordnad användning av statsstödda exportkrediter. I praktiken innebär detta att parterna konkurrerar på lika villkor (d v s på de exporterade varornas och tjänsternas kvalitet och pris och inte på de finansiella villkor som erbjuds), samtidigt som åtgärder inriktas på att undanröja subventioner och snedvridningar av handelsflödena som är kopplade till statsstödda exportkrediter. Konsensusöverenskommelsen trädde i kraft i april 1978 och gäller tills vidare. Den uppdateras regelbundet mot bakgrund av utvecklingen på finansmarknaden och politiska förändringar.

Konsensusöverenskommelsen har gjorts rättsligt bindande i EU genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011. Ändringar införlivas med EU-lagstiftningen genom delegerade akter i enlighet med artikel 2 i den förordningen.

2016 enades parterna i konsensusöverenskommelsen om den aktuella sektoröverenskommelsen, d v s specifika regler för att uppmuntra exportörer och köpare att frånga lågeffektiva koleldade kraftverk. För att förstärka villkoren ytterligare anges att sektoröverenskommelsen ska ses över i syfte att bidra till det gemensamma målet att hantera klimatförändringarna och fortsätta att gradvis minska statsstödet till koleldade kraftverk, bland annat för att minska användningen av mindre effektiva koleldade kraftverk”.

Sedan 2016 har omfattande analyser visat hur snabbt och genomgripande kolkraftproduktionen måste fasas ut för att hålla uppvärmningen under 2 °C; i stort sett alla scenarier visar att nästan alla koleldade kraftverk behöver stängas före 2040. Samtidigt är dock, enligt reglerna i sektoröverenskommelsen från 2016, direkt och indirekt stöd till koleldade kraftverk fortfarande möjligt. Detta innebär en inkonsekvens, som rådets arbetsgrupp för exportkrediter sedan 2020 arbetat för att hantera.

EU har en mycket hög ambitionsnivå på klimatområdet, vilket avspeglas i rådets slutsatser om klimat- och energidiplomati den 25 januari 2021

(5263/21). Rådet efterlyser en global utfasning av miljöskadliga subventioner av fossila bränslen enligt en tydlig tidsplan samt en beslutsam och rättvis, världsomfattande omvandling i riktning mot klimatneutralitet och utfasning av användning av kolkraftsproduktion utan anordning för minskning av koldioxidutsläpp, samt – i ett första steg – ett omedelbart upphörande av all finansiering av ny kolinfrastuktur i tredjeländer. Mot denna bakgrund lade Kommissionen den 21 april 2021 på rådets vägnar fram ett förslag till parterna i konsensusöverenskommelsen om en översyn av sektoröverenskommelsen.

1.1.2 Syftet med förslaget

Syftet är att i god tid före klimatkonferensen, COP 26, den 1 – 12 november 2021, nå en överenskommelse som avspeglar den Europeiska unionens höga ambitionsnivå i klimatfrågan.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regelverken för exportkrediter faller under EU:s kompetens som en del av handelspolitiken och konkurrenspolitiken. De svenska regelverk som kompletterar EU:s lagstiftning avseende exportkrediter har redan gått längre när det gäller anpassning till Parisavtalet och påverkas inte av förslaget. Regeringen har beslutat att de svenska exportkrediterna till prospektering och utvinning av fossila bränslen ska upphöra senast 2022. Redan vid utgången av 2020 stoppades svensk finansiering via SEK och garantier via EKN för exportaffärer kopplade till verksamheter för utvinning och transport av kol, i tillägg till det stopp som redan fanns avseende kolkraft. EKN:s hållbarhetspolicy antar även en restriktiv hållning i affärer med hög negativ klimatpåverkan och enligt gällande praxis ges inga garantier till okonventionella utvinningsmetoder av olja och gas, exempelvis s.k. fracking.

1.3 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget har inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att EU ska driva på för att de internationella regelverken för bl.a. exportkrediter och annan offentlig handelsfinansiering bidrar till hållbarhet, uppfyllandet av Parisavtalet och dess 1,5 graders mål samt inte skapar inlåsnings i fossilberoende. För att höja ambitionsnivån i EU och internationellt har Sverige valt att gå före och visa vägen. Vid utgången av 2020 stoppades svensk finansiering av exportaffärer kopplade till utvinning och transport av kol, i tillägg till det tidigare stoppet avseende kolkraft. Efter

beslut av regeringen ska de svenska exportkrediterna till investeringar för prospektering och utvinning av fossila bränslen upphöra senast 2022. Regeringen verkar för att få fler länder att göra åtaganden i linje med våra och visa att det går att förena en ambitiös politik för grön omställning med en hållbar export och investeringar som ger jobb i hela landet. På så sätt kan vi också bygga en mer konkurrensneutral spelplan för våra företag. Gemensamma spelregler ger förutsägbara och likvärdiga villkor för exportföretagen i alla medverkande länder. Regeringens bedömning är att kommissionens förslag utgör ett välmotiverat steg mot att det internationella regelverket för exportkrediter i större utsträckning ska styra mot klimatomställning och bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Förhoppningen är att förslaget kan möjliggöra en överenskommelse mellan parterna och att dessa sedan omsätter reglerna i praktiska åtgärder.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsländer står bakom ambitionen att nå fram till en överenskommelse före COP26 om att sektoröverenskommelsen om kolkraft ska styra mot klimatomställning och minskade utsläpp av växthusgaser. Ambitionsnivån har dock varierat mellan länderna, vilket gjort att förslaget, som diskuterats sedan 2020 inte kunnat läggas fram tidigare.

Sverige har tillsammans med ett antal likasinnade länder verkat för en högre ambitionsnivå, i linje med den svenska medan andra länder har hållit tillbaka.

Diskussionerna i de interna arbetsmöten som hållits om klimat har varit svåra. Detta ledde till att EU inte kunde samla sig kring ett gemensamt inspel inför det förra OECD-mötet i mars.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte skickats ut på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

Europeiska kommissionen företräder unionen vid möten mellan parterna i konsensusöverenskommelsen och i deras skriftliga förfaranden för beslutsfattande. Alla beslut om ändring av konsensusöverenskommelsen fattas enhälligt.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

2020/21:FPM147

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är artikel 218.9 i EUF-fördraget eftersom den planerade akten är ägnad att på ett avgörande sätt påverka innehållet i EU-lagstiftning. Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är artikel 207.4 i EUF-fördraget då det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör exportkrediter vilka är inom tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken.

Beslutet kommer att fattas med kvalificerad majoritet i rådet, se artikel 218.8 EUF-fördraget.

Enligt artikel 218.10 i EUF ska Europaparlamentet hållas informerad i alla skeden av beslutsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Eftersom förslaget faller inom EU:s exklusiva kompetens är subsidiaritetsprincipen inte tillämplig.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Frågan kommer fortsatt att diskuteras och avrapporteras i rådets arbetsgrupp för exportkrediter under hösten 2021. Unionens ståndpunkt antas av rådet inför förhandlingarna med parterna i konsensusöverenskommelsen. Om förhandlingarna med parterna till överenskommelsen bär frukt kan EU som part till överenskommelsen komma att uppmanas att anta ändringar av sektoröverenskommelsen.