COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.10.2015
COM(2015) 516 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione annuale sui negoziati avviati dalla Commissione in materia di crediti all'esportazione, ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione annuale sui negoziati avviati dalla Commissione in materia di crediti all'esportazione, ai sensi del regolamento (UE) n. 1233/2011

1. Introduzione

Il regolamento (UE) n. 1233/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'applicazione di alcuni orientamenti sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e che abroga le decisioni del Consiglio 2001/76/CE e 2001/77/CE[1] indica all'allegato I che "conformemente alle sue competenze, la Commissione trasmette al Parlamento europeo una relazione annuale sui negoziati avviati, ove la Commissione disponga dell'autorizzazione a negoziare nelle diverse sedi di cooperazione internazionale, per definire norme valide a livello mondiale nel settore dei crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico".

La presente relazione riguarda il periodo dal marzo 2014 al giugno 2015.

2. Principali sviluppi relativi ai crediti all'esportazione durante il periodo di rendicontazione

La Commissione continua a svolgere la maggior parte delle attività di negoziazione in questo settore nell'ambito dei comitati sui crediti all'esportazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Al momento della stesura del presente documento, l'OCSE è ancora l'unico organismo internazionale ad aver elaborato norme tecniche dettagliate sui crediti all'esportazione. Nel quadro delle sue competenze in tema di negoziati commerciali, la Commissione europea rappresenta l'UE in tutti i negoziati relativi all'**accordo OCSE sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico**[2] e alle corrispondenti **intese settoriali** (riguardanti norme di finanziamento specifiche per particolari settori industriali), costituite da:

- l'intesa settoriale sui crediti all'esportazione relativi alle navi;
- l'intesa settoriale sui crediti all'esportazione relativi alle centrali elettriche nucleari;
- l'intesa settoriale sui crediti all'esportazione relativi agli aeromobili civili;
- l'intesa settoriale sui crediti all'esportazione per energie rinnovabili, attenuazione del mutamento climatico e opere idrauliche;
- l'intesa settoriale sui crediti all'esportazione per le infrastrutture ferroviarie.

[1] GU L 326 dell'8.12.2011, pag. 45.

[2] L'accordo è un "gentlemen's agreement" tra l'UE, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, la Corea, la Norvegia, la Svizzera, la Nuova Zelanda e l'Australia che esiste dal 1978; il suo obiettivo principale è garantire parità di condizioni tra i programmi di credito all'esportazione dei partecipanti. L'accordo e le successive modifiche sono stati integrati con regolarità nella legislazione dell'UE.

L'accordo contiene inoltre regole distinte per determinate categorie di transazioni (ad esempio un allegato specifico riguardante il finanziamento dei progetti). Al fine di garantire un adeguato livello di complementarità tra i crediti all'esportazione e gli aiuti collegati al commercio, l'accordo prevede anche una serie di norme sugli aiuti legati.

Nel corso degli anni è stato dimostrato il valore dell'idea fondamentale alla base dell'accordo OCSE: disporre di una piattaforma informale in cui i principali fornitori di crediti all'esportazione non solo stabiliscano congiuntamente regole atte a garantire parità di condizioni tra i rispettivi programmi, ma anche assicurino un adeguato livello di trasparenza e scambio di informazioni riguardo alle loro operazioni di credito all'esportazione. Finora non si è avvertita particolarmente l'esigenza di strumenti più rigidi (come il meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC) per la risoluzione di potenziali conflitti in questo ambito del commercio internazionale.

Sebbene la storia dell'accordo OCSE possa essere considerata un successo, un elemento fondamentale per l'efficacia di questo strumento era evidentemente il fatto che, per un lungo periodo, aderirvi significava appartenere alla comunità mondiale dei crediti all'esportazione. Questo aspetto è però drasticamente mutato negli ultimi anni, con l'emergere di molti nuovi protagonisti nel settore: Cina, Brasile, India, Federazione russa e Sud Africa, per citare solo i più importanti. Molti di essi hanno manifestato una notevole ritrosia nei confronti di tutti gli inviti ad aderire all'accordo OCSE[3].

L'OCSE rimane la più importante piattaforma per la definizione e il monitoraggio delle norme sui crediti all'esportazione tra i nove partecipanti. Poiché l'accordo OCSE è stato, per vari decenni, l'unico corpus di norme tecniche dettagliate sui crediti all'esportazione a livello internazionale, l'OCSE ha altresì sviluppato un ragguardevole know-how istituzionale specifico in questo campo.

Data la crescente importanza dei nuovi fornitori di crediti all'esportazione al di fuori dell'OCSE, tuttavia, gli sforzi profusi per integrarli in una nuova serie di norme internazionali in materia di crediti all'esportazione hanno assunto un carattere prioritario. Durante il periodo di rendicontazione, il **gruppo di lavoro internazionale sui crediti all'esportazione ("IWG")[4]** ha continuato a essere il principale spazio di dialogo con i fornitori di crediti all'esportazione non membri dell'OCSE. Sebbene sia ancora in una fase relativamente precoce, il processo dell'IWG ha assunto i connotati di una seconda piattaforma in cui la Commissione rappresenta l'UE nei negoziati internazionali sulle questioni relative ai crediti all'esportazione (per ulteriori informazioni si veda la sezione 3).

Le attività dell'OCSE sono continuate in parallelo durante il periodo di rendicontazione (per ulteriori informazioni si veda la sezione 4).

[3] In particolare la Cina e l'India. Il Brasile costituisce un caso particolare, in quanto partecipa solo all'intesa settoriale per gli aeromobili civili ma non appare interessato ad aderire all'accordo generale.

[4] Varato in seguito a un'iniziativa bilaterale del presidente Obama e dell'allora vice primo ministro Xi Jinping nel 2012, l'IWG è composto da 18 membri (tutti i 9 partecipanti all'accordo OCSE – UE, USA, Canada, Giappone, Corea, Norvegia, Svizzera, Australia e Nuova Zelanda – oltre a Cina, Brasile, India, Federazione russa, Sud Africa, Indonesia, Malaysia, Turchia e Israele). L'obiettivo a lungo termine dell'IWG è concordare una nuova serie di norme multilaterali in materia di crediti all'esportazione. È stato istituito un gruppo direttivo composto da USA, Cina, UE e Brasile, incaricati di organizzare e presiedere le riunioni dell'IWG a rotazione.

3. Il gruppo di lavoro internazionale sui crediti all'esportazione

Durante il periodo di rendicontazione, l'IWG ha organizzato **le seguenti riunioni ufficiali**: la quinta, tenutasi a Washington nel maggio 2014, la sesta, tenutasi a Pechino nel settembre 2014, la settima, tenutasi a Bruxelles nel febbraio 2015, e l'ottava, tenutasi a Brasilia nel maggio 2015.

Questa successione costante di riunioni è di per sé una testimonianza del carattere regolare assunto dal processo dell'IWG, fatto che non si poteva dare per scontato ai suoi esordi, due anni fa. La **struttura organizzativa** del gruppo è **ancora rudimentale** (non dispone di un presidente, una sede o un segretariato permanenti), ma questo non ha finora creato problemi di rilievo. In tale contesto si deve inoltre tener conto delle sensibilità dei membri dell'IWG che hanno poca o nessuna esperienza in piattaforme di questo tipo. A tempo debito, con il progressivo incremento della complessità e del carattere tecnico delle discussioni, diventerà tuttavia necessario tornare sulla questione dell'assetto organizzativo del gruppo IWG.

Come indicato nella relazione precedente, dopo la quarta riunione ufficiale dell'IWG a Brasilia la conclusione generale tratta dai partecipanti è stata che l'approccio utilizzato durante il primo anno di attività – vale a dire confrontare i sistemi di credito all'esportazione e le pratiche dei singoli partecipanti – si fosse ormai esaurito. Con la **quinta riunione ufficiale dell'IWG (Washington, 20-22 maggio 2014)** il gruppo è pertanto passato a una nuova fase di lavoro, caratterizzata da discussioni basate sui documenti concernenti i due settori industriali[5] che l'IWG aveva convenuto di analizzare in modo approfondito prima di passare a una vera e propria discussione sulle possibili sembianze di un futuro corpus orizzontale di norme in materia di crediti all'esportazione (ossia un insieme di norme applicabile alle operazioni di credito all'esportazione in generale). Questo adeguamento dei metodi di lavoro dell'IWG ha avuto un effetto molto positivo e dinamizzante sull'intero processo, effetto che si era già manifestato alla riunione di Washington. La delegazione cinese ha sostenuto sin dall'inizio questo nuovo approccio, pur avendo chiarito che, in base alle istruzioni ricevute, avrebbe cercato di mantenere alcune questioni di rilievo (relative a premi, tassi di interesse e trasparenza) al di fuori delle discussioni fino a quando l'IWG non fosse passato alla fase "orizzontale" dei negoziati.

Nonostante tale riserva, le riunioni successive si sono rivelate molto costruttive. La Cina ha ospitato la **sesta riunione ufficiale a Pechino il 25 e 26 settembre 2014**. Sebbene le questioni relative ai premi, ai tassi di interesse e alla trasparenza siano rimaste al di fuori dell'ambito delle discussioni ufficiali, le delegazioni dell'IWG hanno intrattenuto un proficuo scambio di opinioni su altre questioni tecniche (ad esempio i periodi di rimborso massimi, il sostegno pubblico massimo, le spese locali, la definizione del punto di partenza del credito, i piani di rimborso, il periodo di validità dei crediti all'esportazione). Si ricorda che le pratiche dei fornitori cinesi di crediti all'esportazione, che prevedono tempi di rimborso molto più lunghi rispetto a quelli concessi dai partecipanti all'accordo OCSE, hanno spesso destato preoccupazione tra gli esportatori europei. Il fatto che sia già stata avviata una discussione seria su questo argomento in seno all'IWG è quindi estremamente positivo.

L'Unione europea ha ospitato la **settima riunione ufficiale dell'IWG a Bruxelles dal 3 al 5 febbraio 2015**. Nell'organizzare tale riunione, l'UE ha puntato non solo a portare avanti le

[5] Il settore navale e il settore delle apparecchiature mediche.

discussioni basate sui documenti concernenti il settore navale e il settore delle apparecchiature mediche, ma anche a invitare esperti dell'OCSE a tenere presentazioni tecniche sulle modalità di organizzazione, nel quadro dell'accordo OCSE, della determinazione dei premi, dei tassi di interesse e delle notifiche delle singole operazioni di credito all'esportazione. In questo modo l'IWG avrebbe potuto affrontare tematiche che alcune delegazioni non avevano ancora facoltà di discutere ufficialmente. Sono state inoltre organizzate presentazioni, da parte di esperti dell'OMC e dell'OCSE, sul rapporto giuridico tra l'accordo OCSE e l'accordo OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative. Tale approccio, che ha generalmente incontrato il favore delle altre delegazioni, ha anche consentito di avvalersi in modo pragmatico dell'esperienza di lunga data che l'OCSE ha maturato nel settore dei crediti all'esportazione. L'UE ha inoltre organizzato una sessione tecnica speciale dedicata al potenziale ambito di applicazione della futura normativa settoriale sui crediti all'esportazione per il settore navale.

In occasione dell'**ottava riunione ufficiale dell'IWG**, organizzata dal Brasile **a Brasilia dal 19 al 21 maggio 2015**, si è giunti a **una svolta**: i membri dell'IWG hanno convenuto che i progressi compiuti nei colloqui settoriali erano sufficienti a giustificare l'avvio di vere e proprie discussioni su un sistema orizzontale di norme generali applicabili alle operazioni di credito all'esportazione. Quest'importante decisione segna la transizione verso una nuova fase dei lavori dell'IWG e riflette una richiesta da tempo formulata dagli USA e dall'UE. Si tratta di un indicatore chiaro e positivo dei progressi tangibili realizzati dal gruppo. La nuova fase dell'esistenza dell'IWG creerà al contempo nuove sfide: con l'inserimento nell'ordine del giorno di temi impegnativi quali la determinazione dei premi e i tassi di interesse, le discussioni in seno al gruppo diventeranno ancora più tecniche e complesse. Sarà inoltre necessario rafforzare l'efficienza dell'assetto organizzativo del gruppo, in particolare con la nomina di un presidente permanente.

La **nona riunione dell'IWG**, che sarà ospitata dagli USA nell'ottobre 2015, sarà dedicata alla realizzazione concreta della transizione verso la nuova fase dei colloqui orizzontali. L'UE assicurerà il suo pieno sostegno agli USA in questa impresa.

Nel complesso, sebbene abbia avuto un inizio difficile, il processo dell'IWG si è ora stabilizzato e si sta muovendo nella giusta direzione. Saranno ovviamente necessari ulteriori sforzi nella fase successiva, ma a questo punto sembra pienamente giustificato investire ulteriormente nell'IWG come spazio principale per raggiungere i più importanti fornitori di crediti all'esportazione non membri dell'OCSE.

4. Sviluppi all'interno dell'OCSE durante il periodo di rendicontazione

Le discussioni di gran lunga più complesse e controverse in sede di comitati sui crediti all'esportazione dell'OCSE durante il periodo di rendicontazione hanno interessato **i crediti all'esportazione e i combustibili fossili**, in particolare per quanto riguarda il **finanziamento delle centrali elettriche a carbone**. Il Consiglio dell'OCSE, nella dichiarazione ministeriale del 6-7 maggio 2014 sui cambiamenti climatici, indica, tra i mezzi per proseguire i lavori in materia, "la prosecuzione delle discussioni sul modo in cui i crediti all'esportazione possono contribuire al nostro obiettivo comune di affrontare i cambiamenti climatici". Nel corso dell'ultimo anno in seno all'OCSE si sono tenute intense discussioni su tale argomento, che un "quadro del presidente per i crediti all'esportazione e i cambiamenti climatici" ha definito una priorità delle riunioni relative ai crediti all'esportazione nel 2014 e nel 2015. Poiché l'Unione

europea dovrebbe cercare di assicurare che la sua politica in materia di crediti all'esportazione contribuisca anche a conseguire i suoi obiettivi in materia di cambiamenti climatici, la Commissione ha pienamente sostenuto l'impegno dell'OCSE in materia. Nell'aprile 2015 l'OCSE ha pubblicato una "proposta riveduta del presidente", che rivestirà un ruolo essenziale per il proseguimento delle discussioni a livello dell'OCSE. La Commissione sta attualmente elaborando una proposta da presentare al Consiglio al fine di stabilire la posizione dell'UE sulla proposta del presidente. È altamente auspicabile che l'OCSE giunga a una conclusione positiva di tali discussioni in tempo per la 21ª conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Parigi, dal 30 novembre al 12 dicembre 2015).

Per quanto concerne un altro tema connesso ai cambiamenti climatici, nel giugno 2015 i partecipanti all'accordo OCSE hanno raggiunto un consenso preliminare a livello operativo sulle norme relative **ai crediti all'esportazione e alle reti intelligenti**. Da parte dell'UE, tale accordo è subordinato all'adozione da parte del Consiglio di una decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9.

Per quanto riguarda altre attività nell'ambito dell'OCSE, si ricorda che già nel novembre 2013 i partecipanti all'accordo OCSE avevano concordato un'"**intesa settoriale sui crediti all'esportazione per le infrastrutture ferroviarie**" ("**RSU**"). Sebbene si trattasse di un obiettivo importante per l'UE, l'accettazione dell'accordo anche da parte di partecipanti con scarso interesse commerciale in tale settore aveva implicato una serie di concessioni significative. Grazie a un'evoluzione favorevole dell'ambiente negoziale nel 2014, è stato possibile ottenere che i partecipanti all'accordo OCSE rivedessero il testo dell'RSU al fine di **alleggerire considerevolmente alcune disposizioni restrittive**.

L'attuazione dell'**intesa settoriale OCSE sui crediti all'esportazione relativi agli aeromobili civili del 2011** ("ASU 2011") è proseguita nel corso del periodo di rendicontazione. Può essere interpretato come indice del successo dell'ASU 2011 il fatto che, dopo quattro anni di attuazione, non siano state individuate argomentazioni fondate che giustifichino una revisione sostanziale (che sarebbe stata formalmente possibile nel 2015) e che i partecipanti all'accordo OCSE abbiano convenuto di rinviare la questione fino al 2019.
Durante il periodo di rendicontazione sono inoltre proseguiti i lavori tecnici su una **revisione delle disposizioni dell'accordo OCSE riguardanti il tasso d'interesse** nonché sul **sistema di premi per i paesi OCSE ad alto reddito**, lavori che non si sono però ancora tradotti in un risultato finale.

La Commissione informerà debitamente il Parlamento europeo dei successivi sviluppi.