COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 26.7.2021
COM(2021) 418 final

2021/0235 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar em nome da União Europeia no procedimento escrito dos Participantes no Convénio relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial, no que diz respeito ao reexame do Acordo Setorial relativo aos Créditos à Exportação para Projetos de Produção de Eletricidade a partir de Carvão incluído no anexo VI

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a adotar pela Comissão, em nome da União Europeia, no contexto do reexame do Acordo Setorial relativo aos Projetos de Produção de Eletricidade a partir de Carvão, também designado por Acordo Setorial sobre o Carvão («ASC»), que consta do anexo VI do Convénio relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial («Convénio»).

A atualização do ASC está a ser debatida ao nível dos Participantes no Convénio, na sequência de uma proposta da União Europeia apresentada em 21 de abril de 2021 («Proposta»). A Proposta insta os Participantes a alinharem o Convénio com os seus objetivos comuns em matéria de clima - uma vez que todos os Participantes assinaram o Acordo de Paris — mediante a alteração das regras do ASC, a fim de eliminar qualquer possibilidade de apoio sob a forma de créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial e de ajuda ligada ao abrigo das regras do Convénio para as exportações de centrais elétricas a carvão e projetos conexos.

Uma vez que as questões relacionadas com o clima - e mais especificamente a questão da eliminação progressiva do carvão na produção de eletricidade — estão no centro das atenções, os Participantes poderão chegar a um acordo sobre esta matéria antes da COP26, em novembro de 2021. Em especial, o presidente da COP26 insta as nações a abandonarem a produção de energia a partir de carvão, tendo as nações do G7, em 21 de maio de 2021, assumido o compromisso de eliminar, até ao final de 2021, novos apoios públicos diretos para a produção internacional de eletricidade em centrais térmicas a carvão sem captação de emissões, incluindo através da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, do financiamento da exportação, do investimento e do apoio relativo a financiamento e promoção do comércio. Para que a União Europeia continue a demonstrar as suas fortes ambições, é fundamental que a União esteja preparada para adotar uma posição sobre um eventual acordo sobre esta matéria, muito antes da COP26, que deverá realizar-se de 1 a 12 de novembro de 2021.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. Convénio relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial

O Convénio constitui um «acordo de cavalheiros» entre a UE, os EUA, o Canadá, o Japão, a Coreia, a Noruega, a Suíça, a Austrália, a Nova Zelândia, a Turquia e o Reino Unido, que oferece um quadro para a utilização adequada dos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial. Na prática, tal significa estabelecer condições equitativas (em que a concorrência assenta no preço e na qualidade das mercadorias e dos serviços exportados e não nas modalidades financeiras oferecidas) e, ao mesmo tempo, trabalhar no sentido de eliminar as subvenções e as distorções do comércio relacionadas com os créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial. O Convénio entrou em vigor em abril de 1978, é de duração indeterminada e, embora tenha o apoio administrativo do Secretariado da OCDE, não é um Ato da OCDE[1].

O Convénio está sujeito a atualizações regulares, tendo em conta a evolução dos mercados financeiros e das políticas que afetam a concessão de créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial. O Convénio foi transposto e, por conseguinte, tornado juridicamente vinculativo

[1] Tal como definido no artigo 5.º da Convenção da OCDE.

na UE pelo Regulamento (UE) n.º 1233/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho[2,3]. Os reexames dos termos e condições do Convénio são incorporados no direito da UE através de atos delegados, nos termos do artigo 2.º do presente regulamento.

2.2. Participantes no Convénio relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial

A Comissão Europeia representa a União nas reuniões dos Participantes no Convénio, bem como nos procedimentos escritos para a tomada de decisões pelos Participantes no Convénio. As decisões sobre todas as alterações ao Convénio são tomadas por consenso. A posição da União é adotada pelo Conselho e debatida pelos Estados-Membros no Grupo de Trabalho do Conselho sobre os Créditos à Exportação[4].

2.3. Ato previsto dos Participantes no ASC

Os Participantes acordaram pela primeira vez o ASC em 2016, a fim de encorajar os exportadores e os compradores a abandonar as centrais elétricas a carvão de baixa eficiência. O ASC é constituído por regras setoriais específicas, para além dos termos e condições horizontais do Convénio. Permite apenas o financiamento de centrais de grande dimensão (mais de 500 MW), com «tecnologia ultrassupercrítica» ou com baixa intensidade de emissões (menos de 750 g de CO2/kWh de eletricidade produzida), restringindo o financiamento de centrais de menor dimensão que não cumpram normas de elevada eficiência nos países elegíveis para os recursos da Associação Internacional de Desenvolvimento.

O ASC inclui uma cláusula de reexame com o objetivo de reforçar ainda mais os seus termos e condições. O artigo 6.º, alínea a), prevê que o «presente Acordo Setorial deve ser reexaminado o mais tardar até 30 de junho de 2020, com o objetivo de continuar a reforçar os seus termos e condições, numa segunda fase, com início, o mais tardar, em 1 de janeiro de 2021, a fim de contribuir para o objetivo comum de combater as alterações climáticas e de continuar a redução progressiva do apoio oficial para centrais elétricas a carvão, inclusivamente de forma a reduzir a utilização de centrais elétricas a carvão menos eficientes.». Em especial, o artigo 6.º, alínea b), prevê que «O reexame deve ter em conta: 1) Os relatórios mais recentes sobre as ciências climáticas e as implicações, para as decisões de investimento em matéria de infraestruturas globais, de manter a intenção de limitar o aquecimento global abaixo de 2 ºC em relação aos níveis pré-industriais;».

Desde a adoção do ASC, em 2016, uma análise significativa salientou o ritmo rápido e a magnitude da eliminação progressiva da produção de energia térmica a carvão necessários para manter o aquecimento abaixo dos 2 ºC: os cenários apontam, de forma consistente, para a necessidade de encerrar quase todas as centrais elétricas a carvão antes de 2040. Contudo, nos termos das regras do ASC adotadas em 2016, o apoio direto e indireto a centrais elétricas a carvão ainda é possível. Assim sendo, existe um problema de coerência. O Grupo de Trabalho do Conselho sobre os Créditos à Exportação tem vindo a trabalhar, desde 2020, numa proposta de reexame do ASC que aborda esta questão.

---

2 Regulamento (UE) n.º 1233/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre a aplicação de certas diretrizes para créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial e que revoga as Decisões 2001/76/CE e 2001/77/CE do Conselho (JO L 326 de 8.12.2011, p. 45).

3 No passado, as versões anteriores do Convénio da OCDE já tinham sido transpostas para o direito da UE através de decisões do Conselho.

4 Decisão do Conselho que institui um Grupo de Coordenação das Políticas de Seguro de Crédito de Garantias e de Créditos Financeiros (JO L 66 de 27.10.1960, p. 1339).

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

Em 21 de abril de 2021, a Comissão Europeia, em nome da União, apresentou uma proposta de reexame do ASC aos Participantes no Convénio, que foi inicialmente debatida e adotada no âmbito do Grupo de Trabalho do Conselho sobre os Créditos à Exportação. A proposta prevê a eliminação progressiva do financiamento das exportações no setor das centrais elétricas a carvão. Mais especificamente, insta à eliminação imediata dos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial e da ajuda ligada para:

– a exportação de novas centrais elétricas a carvão sem captação de emissões e elementos delas,

– o fornecimento de equipamento às centrais de produção de eletricidade a partir de carvão sem captação de emissões existentes, a menos que o equipamento fornecido tenha por objetivo a redução da poluição e não provoque nem um prolongamento da vida útil da central nem um aumento da capacidade, e

– a exportação de bens e serviços relacionados com o desenvolvimento, a construção ou a expansão da exploração mineira de carvão térmico e com qualquer tipo de transporte predominantemente utilizado para movimentar carvão térmico.

A presente proposta procura colmatar o fosso entre o compromisso dos Participantes no sentido de cumprirem os objetivos a longo prazo do Acordo de Paris e as disposições do ASC, que ainda permitem apoiar as exportações de centrais elétricas a carvão e a cadeia de valor mundial da produção de energia térmica a carvão. A proposta é inteiramente consentânea com as prioridades políticas da União Europeia. Em especial, em 25 de janeiro de 2021, o Conselho da União Europeia, nas suas conclusões sobre a diplomacia climática e energética, apelou à eliminação progressiva, a nível mundial, das subvenções aos combustíveis fósseis prejudiciais para o ambiente, de acordo com um calendário claro e a uma transformação firme e justa à escala mundial rumo à neutralidade climática, incluindo a eliminação progressiva da produção de energia a partir de carvão sem captação de emissões e – como primeiro passo – à eliminação imediata de todo o financiamento de novas infraestruturas de carvão em países terceiros.

Uma vez que é crucial que a comunidade de fornecedores de créditos à exportação da OCDE reflita adequadamente os objetivos da política climática nas regras do Convénio e em medidas práticas, a União Europeia procurará chegar a acordo sobre a referida eliminação nas próximas reuniões. Vários outros Participantes irão certamente avançar na mesma direção (principalmente o Reino Unido, o Canadá e os Estados Unidos) e outros (Coreia e Japão) anunciaram este ano que suprimiriam o apoio à produção internacional de energia térmica a carvão sem captação de emissões. Se as negociações forem frutuosas, os Participantes poderão ser chamados a adotar alterações ao ASC - e, possivelmente a alguns artigos do Convénio, a fim de refletir o reexame do ASC - durante uma das suas próximas sessões, eventualmente durante uma reunião extraordinária dos Participantes antes da COP26, em setembro ou outubro de 2021. Neste cenário, a União Europeia deve poder adotar atempadamente uma posição sobre o reexame do ASC.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») prevê decisões que definam «as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um

acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo».

A noção de «atos que produzam efeitos jurídicos» engloba os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas de direito internacional que regem a instância em questão Esta noção engloba igualmente os instrumentos sem efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União»[5].

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

O ato previsto pode influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação da UE, nomeadamente o Regulamento (UE) n.º 1233/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre a aplicação de certas diretrizes para créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial e que revoga as Decisões 2001/76/CE e 2001/77/CE do Conselho. Tal decorre do artigo 2.º do referido regulamento, que determina que «A Comissão adota atos delegados nos termos do artigo 3.º para alterar o anexo II na sequência de alterações às diretrizes acordadas pelos Participantes no Convénio». Incluem-se as alterações aos anexos do Convénio.

A base jurídica processual da decisão proposta é, por conseguinte, o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto que é objeto de uma posição em nome da União. Se o ato previsto tiver duas finalidades ou duas componentes e uma dessas finalidades ou componentes for identificável como principal e a outra como apenas acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, concretamente a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O principal objetivo e o conteúdo do ato previsto dizem respeito aos créditos à exportação, o que se insere na política comercial comum. Assim, a base jurídica material da decisão proposta é o artigo 207.º do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta deve ser o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

[5] Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-399/12, de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.os 61 a 64.

2021/0235 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar em nome da União Europeia no procedimento escrito dos Participantes no Convénio relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial, no que diz respeito ao reexame do Acordo Setorial relativo aos Créditos à Exportação para Projetos de Produção de Eletricidade a partir de Carvão incluído no anexo VI

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) As diretrizes constantes do Convénio relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial («Convénio»), incluindo o Acordo Setorial relativo aos Créditos à Exportação para Projetos de Produção de Eletricidade a partir de Carvão («ASC») constante do anexo VI, foram transpostas e, por conseguinte, tornadas juridicamente vinculativas na União por força do Regulamento (UE) n.º 1233/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho[6].

(2) Em conformidade com o artigo 6.º do ASC, os Participantes no Convénio («Participantes») devem reexaminar o Acordo Setorial com o objetivo de continuar a reforçar os seus termos e condições, a fim de contribuir para o objetivo comum de combater as alterações climáticas e de continuar a redução progressiva do apoio oficial para centrais elétricas a carvão.

(3) A decisão prevista de reexaminar o ASC deve ser consentânea com os compromissos internacionais da União Europeia nos termos do Acordo de Paris e da política climática da União

(4) O Conselho da União Europeia, nas suas conclusões sobre a diplomacia climática e energética, de 25 de janeiro de 2021, apelou à eliminação progressiva, a nível mundial, dos subsídios aos combustíveis fósseis prejudiciais para o ambiente, de acordo com um calendário claro e a uma transformação firme e justa à escala mundial rumo à neutralidade climática, incluindo a eliminação progressiva do carvão sem captação de emissões na produção de energia e – como primeiro passo – à eliminação imediata de todo o financiamento de novas infraestruturas de carvão em países terceiros.

(5) Justifica-se estabelecer a posição a adotar em nome da União no que diz respeito ao reexame do Acordo Setorial relativo aos Créditos à Exportação para a Produção de Eletricidade a partir de Carvão, uma vez que a decisão a adotar pelos Participantes no

[6] Regulamento (UE) n.º 1233/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre a aplicação de certas diretrizes para créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial e que revoga as Decisões 2001/76/CE e 2001/77/CE do Conselho (JO L 326 de 8.12.2011, p. 45) («Regulamento (UE) n.º 1233/2011»).

Convénio será vinculativa para a União e suscetível de afetar de forma determinante o conteúdo do direito da União, por força do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 1233/2011,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O anexo estabelece a posição a adotar em nome da União no que diz respeito ao reexame do Acordo Setorial relativo aos Créditos à Exportação para Projetos de Produção de Eletricidade a partir de Carvão incluído no anexo VI do Convénio relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial.

Artigo 2.º

As alterações ao anexo VI do Convénio relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial que são conformes à orientação do anexo podem ser acordadas pelos representantes da União, sem que seja necessária uma nova decisão do Conselho.

Artigo 3.º

Caso sejam apresentadas novas propostas relativas à matéria em causa constante do anexo durante ou antes de uma reunião dos Participantes, sobre as quais ainda não esteja definida uma posição da União, a posição da União é especificada por meio da coordenação da União antes de os Participantes serem chamados a adotar uma alteração ao Convénio. Nestes casos, a posição da União é consentânea com as políticas e a legislação em vigor.

Artigo 4.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente