COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 26.7.2021
COM(2021) 418 final

2021/0235 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea mediante procedura scritta dai partecipanti all'accordo sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico in relazione al riesame dell'intesa settoriale sui crediti all'esportazione relativi ai progetti di produzione di energia elettrica dal carbone di cui all'allegato VI

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione che dovrà essere adottata dalla Commissione a nome dell'Unione europea nell'ambito del riesame dell'intesa settoriale sui crediti all'esportazione relativi ai progetti di produzione di energia elettrica dal carbone, nota anche come "intesa settoriale CFSU" (di seguito "la CFSU") di cui all'allegato VI dell'accordo sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico (di seguito "l'accordo").

Un aggiornamento della CFSU è in corso di discussione a livello dei partecipanti all'accordo, a seguito di una proposta dell'Unione europea presentata il 21 aprile 2021 (di seguito "la proposta"). La proposta invita i partecipanti ad allineare l'accordo ai loro obiettivi climatici condivisi – dal momento che tutti i partecipanti hanno firmato l'accordo di Parigi – modificando le norme della CFSU per porre fine a qualsiasi possibilità di sostegno alle esportazioni di centrali elettriche a carbone e relativi progetti sotto forma di crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e di aiuti legati a norma dell'accordo.

Poiché le questioni connesse al clima – e più specificamente l'eliminazione graduale del carbone per la produzione di energia elettrica – sono oggetto di grande attenzione, i partecipanti potrebbero essere in grado di raggiungere un accordo in materia prima della COP26 del novembre 2021. In particolare, il presidente della COP26 sta esortando le nazioni ad abbandonare la produzione di energia elettrica dal carbone e, il 21 maggio 2021, i paesi del G7 si sono impegnati a porre termine a qualsiasi nuovo sostegno pubblico diretto a favore della produzione internazionale di energia elettrica in centrali termiche a carbone non soggette ad abbattimento del carbonio entro la fine del 2021, anche attraverso gli aiuti pubblici allo sviluppo, i finanziamenti all'esportazione, gli investimenti e il sostegno finanziario e della promozione commerciale. Affinché l'Unione europea possa continuare a dimostrare le sue forti ambizioni, è fondamentale che sia pronta a prendere posizione in merito a un possibile accordo su tale questione con largo anticipo rispetto alla COP26, che si terrà dall'1 al 12 novembre 2021.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. L'accordo sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico

L'accordo è un "gentlemen's agreement" tra l'UE, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, la Corea, la Norvegia, la Svizzera, l'Australia, la Nuova Zelanda, la Turchia e il Regno Unito e fornisce un quadro per un utilizzo disciplinato dei crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico. In pratica ciò significa creare condizioni di parità (per cui la concorrenza si basa sul prezzo e sulla qualità dei beni e dei servizi esportati anziché sui termini finanziari offerti) adoperandosi al contempo per eliminare le sovvenzioni e le distorsioni commerciali legate ai crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico. L'accordo è entrato in vigore nell'aprile 1978 con durata indeterminata e, pur beneficiando del supporto amministrativo del segretariato dell'OCSE, non costituisce un atto dell'OCSE[1].

L'accordo è soggetto ad aggiornamenti periodici che tengono conto degli sviluppi finanziari e strategici che incidono sull'erogazione dei crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico. L'accordo è stato recepito nell'UE e reso quindi giuridicamente vincolante dal regolamento (UE) n. 1233/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio[2,3]. Le revisioni dei

[1] Secondo la definizione di cui all'articolo 5 della convenzione OCSE.

[2] 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

termini e delle condizioni dell'accordo sono integrate nel diritto dell'UE mediante atti delegati a norma dell'articolo 2 di detto regolamento.

2.2. I partecipanti all'accordo sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico

La Commissione europea rappresenta l'Unione nelle riunioni dei partecipanti all'accordo e nelle procedure scritte per il processo decisionale dei partecipanti all'accordo. Le decisioni relative a tutte le modifiche dell'accordo sono adottate per consenso. La posizione dell'Unione è adottata dal Consiglio ed è esaminata dagli Stati membri in sede di gruppo di lavoro sui crediti all'esportazione del Consiglio[4].

2.3. L'atto previsto dei partecipanti alla CSFU

I partecipanti hanno concordato per la prima volta la CFSU nel 2016 al fine di incoraggiare gli esportatori e gli acquirenti ad abbandonare le centrali a carbone a bassa efficienza. La CFSU consiste di norme settoriali che si aggiungono ai termini e alle condizioni orizzontali dell'accordo. Essa consente esclusivamente il finanziamento di grandi impianti (di potenza superiore a 500 MW) dotati di "tecnologia ultra supercritica" o a bassa intensità di emissioni (inferiore a 750 g CO2/kWh di elettricità prodotta) e limita il finanziamento di impianti più piccoli che non soddisfano standard di efficienza elevata per i paesi ammissibili alle risorse dell'Associazione internazionale per lo sviluppo.

La CFSU include una clausola di riesame con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente le sue condizioni e i suoi termini. L'articolo 6, lettera a), recita: "La presente intesa settoriale è riesaminata entro e non oltre il 30 giugno 2020 con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente le sue condizioni e i suoi termini in una seconda fase che inizierà al più tardi il 1° gennaio 2021, al fine di contribuire all'obiettivo comune di affrontare i mutamenti climatici e proseguire la graduale riduzione del sostegno pubblico alle centrali elettriche a carbone, anche allo scopo di ridurre l'uso delle centrali a carbone meno efficienti". In particolare, l'articolo 6, lettera b), stabilisce che "[i]l riesame terrà conto: 1) delle più recenti relazioni in materia di climatologia e delle implicazioni per le decisioni di investimento globali nelle infrastrutture, con l'intento di mantenere il riscaldamento globale a una temperatura che non superi i 2 gradi Celsius rispetto a quella dei livelli preindustriali".

Dall'adozione della CFSU nel 2016 sono state effettuate analisi significative che hanno evidenziato con quale rapidità e in quale misura è necessario mettere in atto l'eliminazione graduale della produzione di energia elettrica in centrali termiche a carbone al fine di mantenere il riscaldamento globale al di sotto dei 2ºC: gli scenari sostanzialmente convergono quanto alla necessità di chiudere quasi tutte le centrali elettriche a carbone prima del 2040. Tuttavia, in base alle norme della CFSU adottate nel 2016, il sostegno diretto e indiretto alle centrali a carbone è ancora possibile. Di conseguenza si pone una questione di coerenza; al fine di dirimerla, il gruppo di lavoro del Consiglio sui crediti all'esportazione lavora dal 2020 a una proposta di riesame della CFSU.

---

pubblico e che abroga le decisioni del Consiglio 2001/76/CE e 2001/77/CE (GU L 326 dell'8.12.2011, pag. 45).

[3] Precedenti versioni dell'accordo dell'OCSE sono state recepite nel diritto dell'UE mediante decisioni del Consiglio.

[4] Decisione del Consiglio che reca istituzione di un Gruppo di coordinamento delle politiche in materia di assicurazione crediti, garanzie e crediti finanziari (GU P 66 del 27.10.1960, pag. 1339).

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

Il 21 aprile 2021 la Commissione europea, a nome dell'Unione, ha presentato ai partecipanti all'accordo una proposta di riesame della CFSU che era stata in precedenza discussa e adottata dal gruppo di lavoro del Consiglio sui crediti all'esportazione. La proposta prevede la graduale eliminazione globale dei finanziamenti all'esportazione per il settore della produzione di energia elettrica dal carbone. Più specificamente, essa chiede la cessazione immediata dei crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico e degli aiuti legati per:

– l'esportazione di nuovi impianti di produzione di energia elettrica dal carbone non soggetti ad abbattimento del carbonio e di parti di essi;

– la fornitura di attrezzature a impianti di generazione dell'energia elettrica dal carbone esistenti non soggetti ad abbattimento del carbonio, a meno che le attrezzature fornite non abbiano lo scopo di ridurre l'inquinamento e non determinino né un prolungamento della vita utile dell'impianto né un aumento di capacità; e

– l'esportazione di beni e servizi connessi allo sviluppo, alla costruzione o all'espansione dell'estrazione di carbone termico e a qualsiasi tipo di trasporto utilizzato prevalentemente per movimentare detto carbone.

La proposta mira a colmare il divario tra l'impegno dei partecipanti a conseguire gli obiettivi a lungo termine dell'accordo di Parigi e le disposizioni della CFSU che consentono ancora di sostenere le esportazioni di centrali a carbone e la catena del valore globale della produzione di energia in centrali termiche a carbone. La proposta è pienamente in linea con le priorità politiche dell'Unione europea. In particolare, il 25 gennaio 2021 il Consiglio dell'Unione europea, nelle sue conclusioni sulla diplomazia climatica ed energetica, ha chiesto l'eliminazione graduale a livello mondiale delle sovvenzioni ai combustibili fossili dannosi per l'ambiente secondo un calendario chiaro, come anche una transizione decisa e giusta su scala mondiale verso la neutralità climatica, compresa l'eliminazione progressiva del carbone non soggetto ad abbattimento del carbonio dalla produzione di energia e, come primo passo, l'interruzione immediata di tutti i finanziamenti a favore di nuove infrastrutture del settore carbonifero nei paesi terzi.

Poiché è fondamentale che la comunità dei crediti all'esportazione dell'OCSE faccia in modo che gli obiettivi della politica climatica siano adeguatamente rispecchiati dalle norme dell'accordo e tradotti in misure concrete, l'Unione europea si adopererà affinché nelle prossime riunioni si raggiunga un accordo su questa graduale eliminazione. Molti altri partecipanti perseguiranno sicuramente lo stesso obiettivo (principalmente il Regno Unito, il Canada e gli Stati Uniti), e altri (Corea e Giappone) hanno annunciato quest'anno che cesseranno di sostenere la produzione internazionale di energia elettrica in centrali termiche a carbone non soggette ad abbattimento del carbonio. Se i negoziati saranno proficui, i partecipanti potrebbero essere invitati ad adottare modifiche della CFSU – e, se del caso, di alcuni articoli dell'accordo, per allinearli al riesame della CFSU – nel corso di una delle prossime sessioni, eventualmente durante una riunione straordinaria dei partecipanti prima della COP26, nel settembre o ottobre 2021. In tale scenario, l'Unione europea dovrebbe essere in grado di prendere posizione tempestivamente in merito al riesame della CFSU.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo".

Rientrano nel concetto di "atti che hanno effetti giuridici" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"[5].

4.1.2. Applicazione al caso concreto

L'atto previsto sarà tale da incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione, in particolare sul 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. Ciò in quanto l'articolo 2 del suddetto regolamento stabilisce che "[l]a Commissione adotta atti delegati conformemente all'articolo 3 per modificare l'allegato II a seguito di modifiche degli orientamenti concordate dai partecipanti all'accordo". Le modifiche degli allegati dell'accordo vi rientrano.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano i crediti all'esportazione, che rientrano nell'ambito di applicazione della politica commerciale comune. La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 207 TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

---

[5] Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania contro Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

2021/0235 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea mediante procedura scritta dai partecipanti all'accordo sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico in relazione al riesame dell'intesa settoriale sui crediti all'esportazione relativi ai progetti di produzione di energia elettrica dal carbone di cui all'allegato VI

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Gli orientamenti che figurano nell'accordo sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico (di seguito "l'accordo"), compresa l'intesa settoriale sui crediti all'esportazione relativi ai progetti di produzione di energia elettrica dal carbone di cui all'allegato VI (di seguito "la CFSU") sono stati recepiti e pertanto resi giuridicamente vincolanti nell'UE dal regolamento (UE) n. 1233/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio[6].

(2) A norma dell'articolo 6 della CFSU, i partecipanti all'accordo (di seguito "i partecipanti") dovrebbero riesaminare l'intesa settoriale con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente le sue condizioni e i suoi termini al fine di contribuire all'obiettivo comune di affrontare i mutamenti climatici e proseguire la graduale riduzione del sostegno pubblico alle centrali elettriche a carbone.

(3) La prevista decisione di riesaminare la CFSU dovrebbe essere in linea con gli impegni internazionali assunti dall'Unione europea a norma dell'accordo di Parigi e con la politica climatica dell'Unione.

(4) Il Consiglio dell'Unione europea, nelle sue conclusioni sulla diplomazia climatica ed energetica del 25 gennaio 2021, ha chiesto l'eliminazione graduale a livello mondiale delle sovvenzioni ai combustibili fossili dannosi per l'ambiente secondo un calendario chiaro, come anche una transizione decisa e giusta su scala mondiale verso la neutralità climatica, compresa l'eliminazione progressiva del carbone non soggetto ad abbattimento del carbonio dalla produzione di energia e, come primo passo, l'interruzione immediata di tutti i finanziamenti a favore di nuove infrastrutture del settore carbonifero nei paesi terzi.

(5) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in merito al riesame dell'intesa settoriale sui crediti all'esportazione relativi ai progetti di produzione di energia elettrica dal carbone, poiché la prevista decisione dei partecipanti vincolerà

[6] 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 (GU L 326 dell'8.12.2011, pag. 45) (il "regolamento (UE) n. 1233/2011").

l'Unione e sarà tale da incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione in virtù dell'articolo 2 del regolamento (UE) n. 1233/2011,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione in merito al riesame dell'intesa settoriale sui crediti all'esportazione relativi ai progetti di produzione di energia elettrica dal carbone di cui all'allegato VI dell'accordo sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico figura nell'allegato.

Articolo 2

Le modifiche dell'allegato VI dell'accordo sui crediti all'esportazione che beneficiano di sostegno pubblico, se conformi all'orientamento dell'allegato, possono essere concordate dai rappresentanti dell'Unione senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 3

Qualora, in occasione o prima di una riunione dei partecipanti, vengano presentate nuove proposte riguardanti l'oggetto dell'allegato sulle quali non esiste ancora una posizione dell'Unione, la posizione dell'Unione dovrà essere definita mediante il coordinamento dell'Unione prima che i partecipanti siano chiamati ad adottare una modifica dell'accordo. In tali casi, la posizione dell'Unione dovrà essere in linea con le politiche e la legislazione in vigore.

Articolo 4

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente