

Bruxelles, 17.5.2019
COM(2019) 242 final

2019/0116 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da assumere a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio dei ministri ACP-UE per quanto riguarda la delega di poteri al Comitato degli ambasciatori ACP-UE in merito alla decisione di adottare misure transitorie al fine di prorogare l'accordo di partenariato ACP-UE

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

L'accordo di partenariato tra l'UE e il gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)¹, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, scadrà il 29 febbraio 2020. La presente proposta della Commissione riguarda la decisione del Consiglio sulla posizione da assumere a nome dell'Unione in sede di Consiglio dei ministri ACP-UE in relazione alla prevista adozione di una decisione relativa alla delega di poteri al Comitato degli ambasciatori ACP-UE riguardo all'eventuale applicazione di misure transitorie al fine di prorogare l'accordo di partenariato ACP-UE.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. L'accordo di partenariato di Cotonou

L'accordo di partenariato di Cotonou (di seguito, l'"accordo" o l'"accordo di partenariato di Cotonou") rappresenta dal 2000 il quadro per le relazioni dell'UE con 79 paesi ACP. L'accordo è stato concluso per un periodo di 20 anni (1° marzo 2000-29 febbraio 2020) ed è stato successivamente rivisto nel 2005 e nel 2010.

2.2. Il Consiglio dei ministri ACP-UE

Il Consiglio dei ministri ACP-UE è un organo ministeriale istituito ai sensi dell'articolo 15 dell'accordo, che comprende, da un lato, i membri del Consiglio dell'Unione europea e i membri della Commissione europea e, dall'altro, un membro del governo di ciascuno Stato ACP.

La presidenza del Consiglio dei ministri è esercitata a turno da un membro del Consiglio dell'Unione europea e da un membro del governo di uno Stato ACP. Il Consiglio dei ministri si riunisce di norma una volta l'anno su iniziativa del suo Presidente e ogniqualvolta sembra necessario, in una forma e una composizione geografica adeguate alle questioni all'esame.

Tra le sue varie funzioni², il Consiglio dei ministri prende le decisioni necessarie per l'attuazione e l'esecuzione dell'accordo.

Il Consiglio dei ministri adotta le sue decisioni per accordo comune delle parti. Affinché le decisioni siano valide, devono essere presenti

- la metà dei membri del Consiglio dell'Unione europea (ossia 14 ministri degli Stati membri dell'UE),
- un membro della Commissione
- e i due terzi dei membri rappresentanti i governi degli Stati ACP (ossia i membri del governo di 55 diversi Stati ACP).

¹ Decisione del Consiglio, del 19 dicembre 2002, relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato tra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 (GU L 65 dell'8.3.2003, pag. 27).

² A norma dell'articolo 15, paragrafo 2, dell'accordo di partenariato di Cotonou, le funzioni del Consiglio dei ministri ACP-UE sono: "a) condurre il dialogo politico; b) adottare gli orientamenti politici e prendere le decisioni necessarie alla messa in atto delle disposizioni del presente accordo, soprattutto per quanto riguarda le strategie di sviluppo relative ai settori specifici indicati nel presente accordo o a qualsiasi altro settore che si dimostri pertinente e per quanto riguarda le procedure; c) esaminare e risolvere qualsiasi problema che possa impedire l'attuazione effettiva ed efficace del presente accordo o rappresenti un ostacolo al conseguimento dei suoi obiettivi; d) assicurare il regolare funzionamento dei meccanismi di consultazione".

Ogni membro del Consiglio dei ministri può farsi rappresentare in caso d'impedimento. Il rappresentante esercita tutti i diritti del membro assente (articolo 15, paragrafo 3, dell'accordo di partenariato di Cotonou).

A norma dell'articolo 15, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato di Cotonou, il Consiglio dei ministri può delegare le sue competenze al Comitato degli ambasciatori. Il Consiglio dei ministri può delegare il potere di prendere decisioni vincolanti per le parti. Questa delega di poteri avviene sotto forma di una decisione del Consiglio dei ministri.

2.3. Il Comitato degli ambasciatori ACP-UE

Il Comitato degli ambasciatori è istituito a norma dell'articolo 16 dell'accordo di partenariato di Cotonou. Comprende, da un lato, il rappresentante permanente di ciascuno Stato membro dell'UE e un rappresentante della Commissione e, dall'altro, il capo della missione di ciascuno Stato ACP presso l'UE. La presidenza del Comitato degli ambasciatori è esercitata a turno dal rappresentante permanente di uno Stato membro designato dall'Unione e dal capo della missione di uno Stato ACP, designato dagli Stati ACP.

A norma dell'articolo 16, paragrafo 2, dell'accordo di partenariato di Cotonou, il Comitato degli ambasciatori assiste il Consiglio dei ministri nell'adempimento delle sue funzioni ed **esegue i mandati conferitigli dal Consiglio.** In questo contesto, può adottare decisioni vincolanti per le parti nell'ambito del mandato conferitogli dal Consiglio dei ministri.

Il Comitato degli ambasciatori segue inoltre l'applicazione dell'accordo e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi in esso stabiliti. Si riunisce periodicamente, in particolare per preparare le sessioni del Consiglio e ogniqualvolta risulti necessario.

2.4. Misure transitorie

L'accordo di partenariato di Cotonou scade il 29 febbraio 2020. Conformemente all'articolo 95, paragrafo 4, primo comma, dell'accordo, nel settembre 2018 sono stati avviati negoziati per un nuovo accordo di partenariato ACP-UE. Qualora il nuovo accordo non fosse pronto per essere applicato entro la suddetta data di scadenza, è necessario adottare misure volte a evitare un vuoto giuridico nelle relazioni UE-ACP.

L'articolo 95, paragrafo 4, secondo comma, dell'accordo stabilisce che "*il Consiglio dei ministri adotta le eventuali misure transitorie necessarie fino all'entrata in vigore del nuovo accordo*", il che significa che possono essere applicate misure transitorie per prorogare l'applicabilità di tutto l'accordo o di parti di esso fino alla data di applicazione del nuovo accordo (applicazione provvisoria o entrata in vigore dopo la ratifica di tutte le parti).

Al fine di assicurare continuità giuridica con i paesi ACP, qualora il nuovo accordo non dovesse entrare in vigore prima della scadenza del quadro giuridico esistente, è necessario adottare misure transitorie per prorogare l'applicazione dell'accordo attuale.

La decisione relativa alle misure transitorie (vale a dire quali parti dell'accordo si applicano in modo transitorio e fino a che data) può essere adottata dal Consiglio dei ministri, o su sua delega, dal Comitato degli ambasciatori.

2.5. L'atto previsto del Consiglio dei ministri

Conformemente al suo regolamento interno, il Consiglio dei ministri si riunisce una volta l'anno. La 44a sessione del Consiglio dei ministri si terrà a Bruxelles il 23 e 24 maggio 2019. Poiché il contenuto e la durata delle misure transitorie non sono stati discussi con i paesi ACP, è impossibile per il Consiglio dei ministri adottare le misure transitorie.

Non essendo prevista nessun'altra riunione del Consiglio dei ministri prima della scadenza dell'accordo, è necessario che la decisione di adottare misure transitorie a norma dell'articolo

95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato di Cotonou sia delegata al Comitato degli ambasciatori ACP-UE, il quale può garantire l'adozione, in tempo utile, di detta decisione.

Pertanto, nel corso della sua 44a sessione, il Consiglio dei ministri ACP-UE dovrà decidere di delegare al Comitato degli ambasciatori ACP-UE il potere di adottare tali misure transitorie (di seguito, l'"atto previsto").

L'obiettivo dell'atto previsto è delegare al Comitato degli ambasciatori ACP-UE poteri relativi alla decisione di applicare misure transitorie conformemente all'articolo 15, paragrafo 4, dell'accordo, che sancisce: *"Il Consiglio dei ministri può delegare le sue competenze al Comitato degli ambasciatori"*. L'atto previsto diventerà vincolante per le parti.

Quando il contenuto e la durata delle misure transitorie saranno stati definiti dalle parti, il Comitato degli ambasciatori eserciterà i suoi poteri delegati e adotterà la decisione sulle misure transitorie come previsto all'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato di Cotonou. Al fine di preparare questa decisione del Comitato degli ambasciatori, è necessaria un'altra decisione del Consiglio a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE per definire la posizione dell'Unione.

3. POSIZIONE DA ASSUMERE A NOME DELL'UNIONE

Alla luce di quanto precede, la posizione proposta dell'Unione è di adottare l'atto previsto in occasione della 44a sessione del Consiglio dei ministri ACP-UE e quindi di incaricare il Comitato degli ambasciatori ACP-UE di adottare la decisione sulle misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato di Cotonou.

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"*³.

4.1.2. Applicazione al caso di specie

Il Consiglio dei ministri ACP-UE è un organo istituito da un accordo, vale a dire l'articolo 15, paragrafo 1, dell'accordo di partenariato ACP-UE firmato a Cotonou il 23 giugno 2000.

L'atto che il Consiglio dei ministri ACP-UE è chiamato ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto avrà carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 15, paragrafo 3, dell'accordo.

³ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

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

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale di una decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto riguardo al quale si adotta una 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, del 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 di specie

L'obiettivo e il contenuto principali dell'atto previsto riguardano, in generale, il funzionamento degli organi internazionali istituiti sulla base dell'accordo di partenariato di Cotonou e il funzionamento complessivo dell'accordo (con la possibilità di una sua proroga oltre la data di scadenza prevista). La base giuridica sostanziale della decisione del Consiglio deve essere determinata alla luce dell'accordo di partenariato di Cotonou nel suo insieme⁴.

Essendo stato concluso come accordo di associazione, l'accordo di partenariato di Cotonou si fonda sull'articolo 310 del trattato che istituisce la Comunità europea, ossia l'equivalente dell'articolo 217 del TFUE. La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 217 del TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta dovrebbe essere l'articolo 217 del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE,

⁴ Cfr., in particolare, la sentenza nella causa C-244/17, *Commissione/Consiglio ("Kazakhstan")*, [ECLI:EU:C:2018:662], punto 40 e la giurisprudenza ivi citata.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da assumere a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio dei ministri ACP-UE per quanto riguarda la delega di poteri al Comitato degli ambasciatori ACP-UE in merito alla decisione di adottare misure transitorie al fine di prorogare l'accordo di partenariato ACP-UE

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 217, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico ("ACP"), da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro ("accordo di partenariato ACP-UE")⁵, è stato firmato a Cotonou il 23 giugno 2000. L'accordo è entrato in vigore il 1° aprile 2003 e si applica fino al 29 febbraio 2020.
- (2) A norma dell'articolo 95, paragrafo 4, primo comma, dell'accordo di partenariato ACP-UE, nel settembre 2018 sono stati avviati i negoziati per un nuovo accordo di partenariato ACP-UE. Qualora alla data di scadenza dell'attuale quadro giuridico il nuovo accordo non fosse pronto per essere applicato, è necessario adottare misure transitorie per prorogare l'applicazione dell'attuale accordo.
- (3) L'articolo 95, paragrafo 4, secondo comma, dell'accordo di partenariato ACP-UE stabilisce che il Consiglio dei ministri adotta misure transitorie per prorogare l'applicabilità di tutto l'accordo di partenariato ACP-UE o di parti di esso fino all'applicazione provvisoria o all'entrata in vigore del nuovo accordo.
- (4) A norma dell'articolo 15, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE, il Consiglio dei ministri ACP-UE può adottare una decisione per delegare poteri al Comitato degli ambasciatori ACP-UE, compreso il potere di adottare la decisione relativa alle misure transitorie.
- (5) Il Consiglio dei ministri ACP-UE terrà la sua riunione ordinaria annuale a Bruxelles il 23 e 24 maggio 2019. Le misure transitorie non sono state concordate e non possono quindi essere adottate dal Consiglio dei ministri ACP-UE nella sua riunione ordinaria. Non essendo prevista nessun'altra riunione del Consiglio dei ministri ACP-UE prima della scadenza dell'accordo di partenariato ACP-UE, al fine di garantire che la decisione relativa alle misure transitorie sia adottata in tempo utile è necessario che la

⁵ Accordo (GU L 317 del 15.12.2000, pag. 3) modificato dall'accordo firmato a Lussemburgo il 25 giugno 2005 (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 27) e dall'accordo firmato a Ouagadougou il 22 giugno 2010 (GU L 287 del 4.11.2010, pag. 3).

decisione di adottare misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato sia delegata al Comitato degli ambasciatori ACP-UE.

- (6) Nel corso della sua 44a sessione il Consiglio dei ministri ACP-UE dovrà adottare una decisione relativa alla delega al Comitato degli ambasciatori ACP-UE del potere di adottare misure transitorie (di seguito, l'"atto previsto").
- (7) È opportuno stabilire la posizione da assumere a nome dell'Unione in seno al Consiglio dei ministri ACP-UE in quanto l'atto previsto è vincolante per l'Unione.
- (8) Nella presente decisione è opportuno definire la posizione dell'Unione per quanto riguarda l'adozione dell'atto previsto in seno al Consiglio dei ministri ACP-UE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da assumere a nome dell'Unione in occasione della 44a sessione del Consiglio dei ministri ACP-UE consiste nell'approvare la delega di poteri al Comitato degli ambasciatori ACP-UE a norma dell'articolo 15, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE per quanto riguarda la decisione di adottare, a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE, eventuali misure transitorie necessarie fino all'entrata in vigore del nuovo accordo.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*