



Bruxelles, 1.8.2022
COM(2022) 353 final

2022/0221 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo quadro di
partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il
governo della Malaysia, dall'altra**

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Nel novembre 2004 il Consiglio ha autorizzato la Commissione a negoziare singoli accordi quadro di partenariato e cooperazione (APC) con la Thailandia, l'Indonesia, Singapore, le Filippine, la Malaysia e il Brunei. I negoziati con la Malaysia sono iniziati nel febbraio 2011 a seguito di un accordo sul loro avvio raggiunto nell'ottobre 2010 tra il presidente della Commissione Barroso e il primo ministro Najib Razak. I negoziati si sono conclusi al termine dell'11° ciclo negoziale, il 12 dicembre 2015. L'APC è stato siglato dalle Parti il 6 aprile 2016 a Putrajaya.

Il servizio europeo per l'azione esterna e i servizi della Commissione hanno preso parte al processo di negoziazione. Gli Stati membri sono stati consultati durante il processo di negoziazione in occasione delle riunioni dei pertinenti gruppi di lavoro del Consiglio. Il Parlamento europeo è stato tenuto regolarmente al corrente dell'andamento dei negoziati.

La Commissione ritiene che gli obiettivi fissati dalle direttive del Consiglio per il negoziato dell'accordo siano stati raggiunti e che il progetto di accordo possa essere presentato per la firma e la conclusione.

Il 5 agosto 2016 l'Alto rappresentante e la Commissione hanno presentato al Consiglio le proposte congiunte di decisioni del Consiglio relative alla firma e alla conclusione dell'APC quale accordo tra l'Unione europea e la Malaysia ("che riguarda la sola UE"). Pur concordando sulla sostanza dell'accordo, gli Stati membri, riuniti in sede di COASI, hanno deciso all'unanimità che l'accordo dovrebbe essere firmato e concluso come accordo "misto". Questa posizione è stata ufficialmente confermata dal COREPER del 17 marzo 2017, che ha invitato la Commissione e l'Alto rappresentante a rivedere le proposte in modo da tener conto del carattere misto dell'accordo e della sua applicazione provvisoria. Il nuovo carattere "misto" dell'APC, l'inserimento di nuove disposizioni sull'applicazione provvisoria e la definizione delle Parti per tener conto di tale carattere misto sono stati successivamente discussi e concordati, in linea di principio, con i negoziatori malesi.

Il 4 luglio 2018 l'Alto rappresentante e la Commissione hanno presentato al Consiglio una nuova proposta congiunta di decisione del Consiglio relativa alla firma dell'accordo quadro (quale accordo misto) e alla sua applicazione provvisoria. Tuttavia, pur convenendo sul carattere misto dell'accordo, la Malaysia ha preferito non applicarlo in via provvisoria. Gli Stati membri hanno formalmente accettato di non applicare l'APC in via provvisoria nel corso della riunione del COREPER del 3 aprile 2019 e, successivamente, è stato raggiunto un accordo di massima con i negoziatori malesi sulla base dell'accordo siglato nel 2016, inserendovi una nuova definizione delle Parti per tener conto del carattere misto.

È importante sottolineare che la nuova proposta della Commissione fa seguito a uno scambio di lettere tra i capi negoziatori in cui si chiarisce che la firma dell'accordo da parte del governo della Malaysia avviene a nome della Malaysia nel suo insieme, ossia a livello federale e statale. Con la sua firma, il governo della Malaysia esprimerebbe l'intenzione di vincolare tutto il paese, compresi gli Stati di Sabah e Sarawak. A seguito dell'entrata in vigore dell'accordo di cui all'articolo 58 del medesimo, la Malaysia nel suo insieme sarebbe vincolata dall'accordo.

La presente proposta riguarda lo strumento giuridico per la conclusione dell'accordo.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

2.1. Scopo e contenuto dell'accordo

L'ACP è il primo accordo bilaterale mai concluso tra l'UE e la Malaysia e sostituisce il quadro giuridico attuale costituito dall'accordo di cooperazione del 1980 tra la Comunità economica europea e i paesi membri dell'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico.

L'ACP contiene impegni giuridicamente vincolanti e di fondamentale importanza per la politica estera dell'UE, tra cui disposizioni sui diritti umani, sulla non proliferazione, sulla lotta al terrorismo, sulla Corte penale internazionale, sulla migrazione e sulla fiscalità.

L'ACP amplia notevolmente la portata dell'impegno reciproco a livello economico e commerciale, nonché in materia di giustizia e affari interni. L'accordo rafforza la cooperazione in un'ampia gamma di settori, tra cui i diritti umani, la non proliferazione delle armi di distruzione di massa, la lotta al terrorismo, la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, il commercio, la migrazione, l'ambiente, l'energia, i cambiamenti climatici, i trasporti, la scienza e la tecnologia, l'occupazione e gli affari sociali, l'istruzione, l'agricoltura e la cultura. Prevede inoltre disposizioni volte a tutelare gli interessi finanziari dell'UE. L'ACP comprende anche un'importante sezione sulla cooperazione commerciale, che apre la strada alla conclusione dei negoziati in corso sull'accordo di libero scambio (ALS).

Dal punto di vista politico, l'ACP con la Malaysia costituisce un notevole progresso verso il rafforzamento del ruolo dell'UE nel sud-est asiatico, sulla base di valori universali condivisi come la democrazia e i diritti umani. L'accordo spiana la via a una più intensa cooperazione politica, regionale e mondiale tra due partner che condividono gli stessi principi. L'attuazione dell'ACP comporterà vantaggi concreti per entrambe le Parti, creando i presupposti per la promozione dei più vasti interessi politici ed economici dell'UE.

L'accordo istituisce un comitato misto incaricato di seguire l'andamento delle relazioni bilaterali tra le Parti. L'accordo comprende una clausola di non esecuzione che prevede la possibilità di sospendere l'applicazione dell'accordo in caso di violazione degli elementi essenziali.

2.2. Base giuridica della decisione proposta

L'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto iii), TFUE stabilisce che, nel caso di un accordo che crea un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione, il Consiglio adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo previa approvazione del Parlamento europeo.

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 6, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'accordo. Secondo la giurisprudenza, se l'esame di un atto dell'UE dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente e se una di tali finalità o componenti è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante. In via eccezionale, qualora sia dimostrato invece che l'atto persegue contemporaneamente più finalità oppure possiede più componenti, legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra, cosicché siano applicabili diverse disposizioni del trattato, tale atto deve fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti (si vedano, in tal senso, le sentenze del 10 gennaio 2006, *Commissione/Parlamento e Consiglio*, C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, punti 42 e 43; dell'11 giugno 2014, *Commissione/Consiglio*, C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903, punto 34; del 14 giugno 2016, *Parlamento/Consiglio*, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, punto 44, e del 4 settembre 2018, *Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakistan)*, C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662, punto 40).

L'obiettivo o la componente principale dell'accordo rientra nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

La base giuridica della decisione proposta deve pertanto essere costituita dall'articolo 209 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), TFUE.

2.3. Natura giuridica

L'esame dell'ambito di applicazione dell'APC indica che i trattati conferiscono all'UE il potere di agire in tutti i settori che vi rientrano. Sulla base di tale analisi giuridica, l'Alto rappresentante e la Commissione hanno inizialmente proposto il progetto di accordo, per la firma e la conclusione, come accordo "che riguarda la sola UE". Inoltre, l'Alto rappresentante e la Commissione hanno ritenuto che la procedura di ratifica per l'entrata in vigore dell'APC come accordo "che riguarda la sola UE", molto più breve e prevedibile, rispondesse meglio agli interessi dell'Unione a procedere rapidamente all'attuazione dell'accordo.

Tuttavia, come già detto, gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio (gruppi di lavoro COASI del 21 settembre 2016 e COREPER del 17 marzo 2017) hanno invitato all'unanimità la Commissione e l'Alto rappresentante a trasformare l'accordo in un accordo misto applicato provvisoriamente. A seguito di tale posizione, e per evitare che la firma e la conclusione da parte dell'Unione europea fossero bloccate in sede di Consiglio, la Commissione e l'Alto rappresentante hanno deciso di negoziare un adeguamento dell'accordo e di modificare le proprie proposte relative alla firma e alla conclusione del medesimo. Tuttavia, pur essendosi inizialmente dichiarata d'accordo con l'applicazione provvisoria, la Malaysia ha poi preferito non applicare l'accordo in via provvisoria.

Il progetto allegato propone pertanto la conclusione dell'accordo come accordo misto.

2.4. Necessità della decisione proposta

L'articolo 216 TFUE prevede che l'Unione possa concludere un accordo con uno o più paesi terzi qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.

I trattati prevedono la conclusione di accordi come l'APC, in particolare all'articolo 209 TFUE. La conclusione dell'APC è inoltre necessaria per il conseguimento, nell'ambito delle politiche dell'Unione, degli obiettivi fissati dai trattati.

L'accordo deve pertanto essere concluso a nome dell'Unione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il governo della Malaysia, dall'altra

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 209, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) In conformità della decisione [XXX] del Consiglio, del [...] ¹, l'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il governo della Malaysia, dall'altra ("accordo"), è stato firmato a nome dell'Unione in data [...], fatta salva la sua conclusione in data successiva.
- (2) Scopo dell'accordo è rafforzare la cooperazione in un'ampia gamma di settori, tra cui i diritti umani, la non proliferazione delle armi di distruzione di massa, la lotta al terrorismo, la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, il commercio, la migrazione, l'ambiente, l'energia, i cambiamenti climatici, i trasporti, la scienza e la tecnologia, l'occupazione e gli affari sociali, l'istruzione e l'agricoltura.
- (3) Si conviene che, a norma dell'articolo 58, paragrafo 1, dell'accordo e conformemente alla Costituzione federale della Malaysia, la notifica mediante la quale il governo malese esprime il proprio consenso a essere vincolato dall'accordo vincola il paese nel suo insieme.
- (4) È opportuno approvare l'accordo a nome dell'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È approvato, a nome dell'Unione, l'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il governo della Malaysia, dall'altra.

Il testo dell'accordo è accluso alla presente decisione.

Articolo 2

La Commissione è autorizzata a procedere, o a designare la persona abilitata a procedere, a nome dell'Unione, alla notifica di cui all'articolo 59 dell'accordo per esprimere il consenso dell'Unione a essere vincolata dall'accordo.

¹ GUL [...] del [...], pag. [...].

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*