



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.10.2007
COM(2007) 635 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Accordi di partenariato economico

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Accordi di partenariato economico

1. INTRODUZIONE

1.1. Obiettivi del negoziato

Gli obiettivi degli accordi di partenariato economico (APE) consistono nell'istituire nuovi regimi di scambi compatibili con l'OMC prima del 31 dicembre 2007, data di scadenza di quello attuale, nel sostenere l'integrazione regionale dei paesi ACP e nel favorire il loro inserimento armonioso e progressivo nell'economia mondiale, in particolare sostenendo la creazione di più grandi mercati regionali ACP, contribuendo in tal modo allo sviluppo sostenibile ed alla riduzione della povertà.

Tali obiettivi si riflettono nelle direttive di negoziato che il Consiglio ha adottato nell'autorizzare la Commissione ad avviare i negoziati e che prevedono che la Commissione negozi APE completi con le regioni ACP. Tali APE prevederanno disposizioni concernenti le questioni commerciali, le norme in materia di commercio e gli scambi di servizi e contempleranno collegamenti appropriati con la cooperazione allo sviluppo.

La Commissione ritiene che la conclusione di tali accordi completi sia essenziale al fine di perseguire l'obiettivo ultimo della cooperazione economica e commerciale ACP-UE che consiste, secondo l'articolo 34, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou, nel consentire agli Stati ACP di partecipare pienamente agli scambi internazionali. L'obiettivo primario della Commissione è, dunque, di concludere APE regionali completi entro il termine stabilito dalla scadenza degli attuali regimi commerciali. Tale obiettivo è realizzabile in alcune regioni. Per le altre regioni la presente comunicazione indica l'approccio da adottare per garantire progressi verso la conclusione di APE regionali completi, evitando, per quanto possibile, ogni sospensione del regime commerciale applicabile alle merci originarie dei paesi ACP.

1.2. Termine del negoziato

L'articolo 37, paragrafo 1, dell'accordo di Cotonou dispone l'entrata in vigore entro il 1° gennaio 2008 dei nuovi accordi commerciali ACP-UE previsti negli APE. Dopo questa data non saranno più in vigore né le preferenze commerciali di cui all'allegato V dell'accordo di Cotonou, né l'esenzione accordata nel 2001 dall'OMC¹. Data la scadenza degli accordi attualmente vigenti in materia di accesso al mercato, è imperativo pertanto che i negoziati sull'accesso delle merci al mercato nel quadro degli EPA siano conclusi entro la fine del 2007.

¹ Tale esenzione consente la deroga alla clausola della nazione più favorita (NPF) dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT).

2. CONCLUSIONE DI ACCORDI DI PARTENARIATO ECONOMICO COMPLETI

2.1. Garantire APE completi

Nel Consiglio congiunto dei ministri ACP-UE del maggio 2007, tutte le regioni ACP e l'UE hanno riaffermato l'intenzione di concludere APE completi (come indicato al punto 1.1) entro la fine del 2007. In alcune regioni tale obiettivo è realizzabile. In altre ci vorrà più tempo per raggiungere un accordo su APE completi. In questi casi, la Commissione si adopererà per concludere accordi che contemplino regimi di accesso delle merci al mercato compatibili con l'OMC – tappa importante verso la conclusione di APE completi. Ogni accordo di questo tipo deve essere concluso in tempo utile per stabilire nuovi regimi commerciali e contemplerà tutti gli altri aspetti degli APE sui quali si siano già conclusi i negoziati. I negoziati proseguiranno quindi su tutti i punti che restano da risolvere per concludere APE completi.

Tale approccio è basato sulla necessità di disporre, nel quadro di un accordo internazionale, di un regime di accesso delle merci al mercato compatibile con le norme dell'OMC al fine di stabilire un nuovo regime commerciale a partire dal 1° gennaio 2008. Le questioni e le condizioni riguardanti il regime di accesso delle merci al mercato, che la Commissione propone alla Comunità di offrire agli ACP nel 2008, sono definite al punto 3.

Ogni eventuale accordo non sarà il punto finale dei negoziati, ma costituirà un passo avanti verso la conclusione di un APE regionale completo. Gli accordi devono contenere clausole di "*rendez-vous*" e impegni vincolanti a proseguire i negoziati sui punti ancora aperti. Su tali basi saranno in seguito negoziati APE regionali completi.

2.2. Garantire una copertura regionale completa degli APE

Il grado di integrazione regionale varia nelle sei regioni ACP. In alcune regioni le comunità economiche regionali esistenti costituiscono sottoregioni specifiche caratterizzate da un'integrazione economica e da ambizioni di livello più elevato di quelle dei loro vicini regionali. In seno alle regioni, gli interessi e le considerazioni commerciali variano anche tra i paesi meno sviluppati e gli altri in via di sviluppo o riflettono le esigenze specifiche di Stati particolari.

La Commissione prende atto di tale diversità e riconosce che alcuni paesi potrebbero inizialmente non aderire ad un accordo regionale. Qualora un gruppo di paesi in seno ad una regione desideri proseguire i negoziati, la Commissione sarà disposta a concludere accordi con sottoregioni, ivi compresi accordi sull'accesso al mercato, che rappresenteranno una tappa verso la conclusione di APE completi. Per garantire la dinamica degli attuali piani di integrazione regionale, ogni accordo di questo tipo costituirà un trampolino verso un APE completo, aperto a tutti i paesi della regione in questione.

3. ACCESSO AL MERCATO

3.1. Certezza giuridica

L'obiettivo dei negoziati sull'accesso al mercato consiste nel far sì che a partire dal 1° gennaio 2008 le merci originarie dei paesi ACP beneficino di un accesso giuridicamente sicuro e più agevole ai mercati dell'UE. Il solo modo di garantire la certezza giuridica di un accordo relativo all'accesso delle merci al mercato, concluso tra la Comunità e una regione che abbia aderito ad un APE, è assicurare la compatibilità di tale accordo con le norme dell'OMC relative alle zone di libero

scambio². Secondo la Commissione ne deriva la necessità di un accordo che conduca all'istituzione di una zona di libero scambio³.

3.2. Offerta di accesso al mercato per le merci

La Comunità ha fatto un'offerta di accesso al mercato nel contesto dei negoziati APE che prevede, per le merci, un accesso senza dazi e contingenti (con periodi transitori per zucchero e riso). Tale offerta è stata accolta favorevolmente dal Consiglio⁴ ed è destinata ad essere applicata alle merci originarie dei paesi che hanno negoziato con la Comunità un accordo internazionale che preveda nuovi regimi commerciali compatibili con le norme dell'OMC, come indicato al punto 3.1. Inoltre consentirà un'asimmetria tra gli impegni degli ACP e quelli dell'UE in materia di accesso al mercato e periodi transitori appropriati per la liberalizzazione degli ACP.

3.3. Attuazione dell'offerta di accesso al mercato nel quadro di un APE

La Commissione proporrà un regolamento basato sull'articolo 133 del trattato CE che stabilisca un regime di accesso al mercato per le merci, applicabile dal 1° gennaio 2008 ad un elenco di regioni e di paesi che hanno concluso i negoziati in vista di un accordo, quale previsto al punto 3.2⁵. Al fine di informare tempestivamente le autorità doganali e gli operatori economici dell'Unione europea e, se necessario, permettere alla Commissione di adottare eventuali regolamenti di attuazione per i regimi transitori relativi allo zucchero e al riso, la Commissione intende presentare quanto prima una proposta di regolamento.

La Commissione presenterà al Consiglio non appena possibile il testo integrale di tutti gli accordi in vista di una decisione che ne autorizzi la firma e l'applicazione provvisoria.

Nella sua proposta di regolamento la Commissione includerà prescrizioni volte ad abrogare o modificare, a seconda dei casi, dal 1° gennaio 2008, l'insieme delle restanti disposizioni regolamentari che fanno riferimento alle disposizioni commerciali enunciate nell'allegato V dell'accordo di Cotonou o che prevedono la gestione e l'attuazione di tali disposizioni.

La Commissione includerà nel regolamento proposto misure che consentano la revoca temporanea dell'accesso al mercato per taluni prodotti in caso di frode o di inosservanza delle norme di origine.

3.4. Accesso al mercato in virtù del Sistema delle preferenze generalizzate

Alcuni paesi ACP potrebbero non essere in grado di concludere i negoziati per un accordo in tempo per essere iscritti nell'elenco dei paesi ai quali si applica il nuovo regime di accesso delle merci al mercato, stabilito dal regolamento di cui al punto 3.3. In tali casi, la Comunità non ha altra scelta che applicare il regime commerciale per le merci quale definito nel regolamento relativo al Sistema delle

² Articolo XXIV dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio.

³ Ai sensi dell'articolo XXIV del GATT esso è definito come un accordo provvisorio che "comprende un progetto e un calendario per l'istituzione di una zona di libero scambio". La zona di libero scambio si intende realizzata quando siano eliminati i dazi e le altre restrizioni al commercio su quasi tutti gli scambi commerciali tra le parti.

⁴ Conclusioni del Consiglio del 15 maggio 2007 sugli APE (documento del Consiglio n. 9560/07).

⁵ Conformemente a quanto contemplato dall'offerta dell'UE per l'accesso al mercato nel quadro di un APE e alla decisione del Consiglio di associare il Sud Africa ai negoziati APE, il regolamento prevederà un regime commerciale differenziato per le merci per quanto concerne il Sud Africa.

preferenze generalizzate (SPG). Lo stesso avverrà per i paesi che sceglieranno di non firmare un simile accordo o di non aderire ad un APE completo.

In questo caso non sarà necessaria alcuna decisione specifica da parte della Comunità in quanto tutti i paesi ACP continueranno a beneficiare dell'accesso al mercato in virtù dell'SPG, una volta scadute le preferenze dell'accordo di Cotonou. La sola eccezione è il Sud Africa che, in assenza di un nuovo regime commerciale, continua a beneficiare delle disposizioni dell'accordo sugli scambi, lo sviluppo e la cooperazione (TDCA).

L'accesso dei paesi ACP più poveri al mercato dell'Unione europea è protetto in quanto, in applicazione del regolamento SPG, i 42 paesi ACP meno avanzati⁶ (PMA) possono continuare a beneficiare dell'accesso ai mercati dell'UE in esenzione da dazi e contingenti grazie all'iniziativa "Tutto tranne le armi". Agli altri 36 paesi non PMA sarà offerto il sistema SPG standard di accesso al mercato nel caso in cui non concludano un accordo.

La Commissione riconosce che alcuni paesi ACP possono scegliere di considerare l'accesso al mercato nel quadro dell'SPG come un'alternativa a un APE. Essa è convinta tuttavia che un APE regionale possa apportare un importante contributo allo sviluppo e che nessun paese ACP debba rinunciare all'opportunità di aderire in futuro ad un APE regionale. La Commissione considererà come temporanea la situazione di un paese o di una regione ACP che beneficia unicamente dell'SPG. Tutti i paesi ACP che scelgono inizialmente di non aderire all'accordo riguardante la loro regione devono avere la possibilità di aderire, anche successivamente, agli APE regionali.

Nel momento in cui una regione o un paese ACP conclude con la Comunità negoziati per un APE completo o per un accordo che soddisfi le condizioni di cui al punto 3.2, la Commissione proporrà a Consiglio di iscrivere tale regione o tale paese nell'elenco dei beneficiari di un regime di accesso al mercato per le merci, quale stabilito dal regolamento di cui al punto 3.3.

3.5. Norme di origine

La Commissione ritiene che le nuove norme di origine definite nel quadro di un APE costituiscano parte integrante del regime di accesso al mercato per le merci degli APE. Essa ricorda l'offerta di rendere più flessibili e di semplificare le attuali norme di origine dell'accordo di Cotonou nel quadro di un APE⁷. Secondo la Commissione, le nuove norme di origine definite nel contesto di un APE devono essere applicate agli scambi disciplinati dal regolamento sull'accesso delle merci al mercato relativo agli APE. Essa riconosce che le norme di origine in sede APE in corso di negoziato con ogni regione aderente a un APE conteranno alcuni elementi regionali specifici, ma saranno soprattutto basate su norme comuni e saranno identiche per la maggior parte dei prodotti al fine di facilitare il commercio tra le diverse regioni ACP. La Commissione ricorda che, sulla base di una clausola di revisione da iscrivere negli accordi, le nuove norme di origine in sede APE devono essere oggetto di un riesame prima della fine di un periodo transitorio stabilito, allo scopo di semplificare

⁶ Rientra in questo numero Capo Verde, che però dovrebbe perdere lo status di paese meno avanzato.

⁷ L'offerta comprende un'attenuazione mirata delle norme di origine per i prodotti agricoli e un'applicazione meno severa per i prodotti tessili e la pesca. Tale offerta è stata accolta favorevolmente dalle regioni ACP. I negoziati sulle norme di origine sono in corso.

ulteriormente i concetti e i metodi impiegati per determinare l'origine alla luce delle esigenze di sviluppo delle regioni firmatarie degli APE.

Le nuove norme di origine in sede APE si applicheranno una volta firmato l'accordo che le contempli sulla base di una decisione del Consiglio che autorizzi la firma e l'applicazione provvisoria. Tuttavia è scarsamente probabile che tale firma avvenga prima dell'entrata in vigore del proposto regolamento sull'accesso al mercato delle merci relativo agli APE. La Commissione è dell'avviso che, in tali casi, dovrebbero nel frattempo applicarsi i principi di base delle norme di origine dell'accordo di Cotonou, apportando alcuni miglioramenti unilaterali nella regolamentazione specifica riguardante la pesca, i prodotti tessili ed eventualmente l'agricoltura⁸. Dal momento che tali miglioramenti saranno successivamente integrati nelle nuove norme di origine in sede APE, sarà garantito agli operatori economici un trattamento coerente in questi settori.

4. AGENDA DI DOHA PER LO SVILUPPO

Molti Stati ACP sono preoccupati dalla possibile erosione delle preferenze e dagli aggiustamenti imposti ai paesi in via di sviluppo, in seguito ai progressi dei negoziati sull'Agenda di Doha per lo sviluppo (DDA). La Commissione ritiene che un accordo compatibile con le norme dell'OMC su un regime di accesso al mercato nel quadro di un APE completo, come indicato al punto 1.2, non solo consentirebbe di dare una risposta a tali preoccupazioni, ma, rispettando pienamente le norme dell'OMC, sarebbe anche la prova di un sostegno al sistema commerciale multilaterale e faciliterebbe la piena partecipazione dei paesi ACP all'OMC. L'influenza dei negoziati degli APE sul processo negoziale dell'Agenda di Doha per lo sviluppo è ulteriormente rafforzata dall'obiettivo di portare a termine, entro la fine dell'anno, il negoziato sulle modalità nel quadro nella DDA.

5. COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Per la politica commerciale e di sviluppo dell'UE gli APE sono strumenti chiave che utilizzeranno il commercio per aiutare i paesi e le regioni ACP a rafforzare le loro economie e per contribuire in tal modo a ridurre la povertà. La Commissione, al pari degli Stati membri dell'UE, ha assunto l'impegno di assistere gli ACP nella creazione di mercati regionali e di sostenere le misure di accompagnamento dei necessari adeguamenti. La Commissione mantiene il suo impegno ad aiutare i partner ad elaborare nuove riforme strutturali e nuove politiche commerciali, ad adattarsi ai conseguenti cambiamenti e a rafforzare l'integrazione regionale per sfruttare le nuove opportunità commerciali offerte dagli APE. La Commissione è dunque determinata ad assicurare un'interazione ottimale tra gli APE e la cooperazione allo sviluppo.

In primo luogo, si è convenuto con l'insieme delle regioni che negli APE dovranno essere incluse disposizioni in materia di cooperazione allo sviluppo. Resta questo l'obiettivo in modo da stabilire un collegamento adeguato con le norme e le procedure dell'accordo di Cotonou e individuare in maniera più precisa i potenziali ambiti di cooperazione.

⁸ Unica eccezione il Sud Africa, cui continuerebbe ad essere applicato il protocollo TDCA fino alla conclusione di un protocollo sulle norme di origine nel quadro di un APE regionale.

In secondo luogo, la programmazione del 10° Fondo europeo di sviluppo (FES) offre un'opportunità unica di sincronizzare le decisioni in materia di politica commerciale adottate nel quadro degli APE e la programmazione delle risorse del FES. La Commissione è persuasa che numerosi documenti di strategia per paese prevederanno, quali settori di cooperazione, l'assistenza in campo commerciale, le infrastrutture e l'integrazione regionale legata agli APE. Essa è determinata a portare a termine subito i programmi indicativi regionali e ribadisce il suo obiettivo di destinare i fondi disponibili principalmente a sostegno delle esigenze connesse agli APE. A tale riguardo, sarà data priorità all'identificazione definitiva delle principali misure e dei principali programmi di accompagnamento, basandosi, per quanto possibile, sull'esito delle attività delle task force preparatorie regionali. Particolarmente importante sarà l'instaurazione, qualora i paesi ACP lo decidano, di meccanismi finanziari a responsabilità regionale, alimentati da risorse comunitarie ma anche da Stati membri e da altri donatori, in vista di promuovere la proprietà, l'efficacia ed il coordinamento.

In terzo luogo, l'Unione europea nel suo insieme si impegna a rafforzare e a rendere più efficace i suoi aiuti al commercio. La strategia in materia di aiuti al commercio dell'UE, recentemente adottata, rappresenta una tappa importante nella definizione degli obiettivi e dei principi chiave della prestazione dell'assistenza in materia commerciale da parte dell'UE e riserva un'attenzione del tutto particolare ai paesi ACP. Tale strategia intende in particolare intensificare l'appoggio al più ampio programma di aiuti al commercio, in misura proporzionale alla crescita globale dell'aiuto pubblico allo sviluppo. La Commissione, insieme agli Stati membri, continuerà ad adoperarsi attivamente affinché una percentuale dell'ordine del 50% dell'aumento dell'assistenza commerciale dell'UE sia destinata ai paesi ACP quando si raggiungerà entro il 2010 l'obiettivo di 2 miliardi di euro all'anno (1 miliardo di euro a carico della Comunità e 1 miliardo di euro a carico degli Stati membri). In particolare, si farà in modo che ogni regione ACP riceva una parte equa di tale importo globale, in funzione delle necessità indicate come prioritarie da ciascuna di esse.

La conclusione di APE completi consentirà di orientare i finanziamenti del FES verso gli aggiustamenti che si rendono necessari a seguito degli impegni presi dai paesi ACP, e aiuterà a stabilire gli ambiti che dovranno beneficiare a titolo prioritario di un finanziamento supplementare da parte degli Stati membri. Per quanto concerne le regioni che – in attesa di firmare APE completi – concluderanno accordi di accesso al mercato compatibili con le norme dell'OMC, la Commissione riconosce che anche in questo stadio saranno necessari finanziamenti allo sviluppo per aiutare le regioni ACP ad introdurre gli aggiustamenti necessari connessi alla liberalizzazione che si sono impegnati ad attuare. Potrebbe trattarsi di iniziative quali il potenziamento delle capacità produttive e il miglioramento del contesto operativo delle imprese, o di azioni miranti a facilitare l'assorbimento dell'impatto fiscale netto derivante dalla liberalizzazione tariffaria, in totale complementarità con le riforme di bilancio. La Commissione ritiene pertanto che garanzie in merito al sostegno allo sviluppo possano essere fornite sia tramite gli strumenti dell'accordo di Cotonou che attraverso i contributi degli Stati membri.