

Bruxelles, 16.6.2016
COM(2016) 403 final

2016/0188 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, in seno al consiglio di associazione costituito dall'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra, in merito alla modifica del protocollo n. 3 del suddetto accordo, relativo alla definizione della nozione di "prodotti originari" e ai metodi di cooperazione amministrativa

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

Il quadro per le relazioni commerciali bilaterali tra l'Unione europea ("UE") e il Regno hascemita di Giordania ("Giordania") è fornito dall'accordo di associazione UE-Giordania ("l'accordo di associazione") entrato in vigore il 1° maggio 2002. L'accordo di associazione istituisce una zona di libero scambio in cui la Giordania gode di un accesso preferenziale all'UE estremamente ampio, con un numero assai limitato di prodotti che non beneficiano di un diritto di accesso al mercato dell'UE in esenzione da dazi e contingenti. Le esportazioni della Giordania nell'UE non hanno tuttavia approfittato dell'opportunità rappresentata da tale accesso preferenziale e continuano ad attestarsi su un livello basso. Le importazioni dell'UE dalla Giordania nel periodo 2012-15 si sono attestate in media su 323 milioni di EUR, il che rappresenta soltanto lo 0,02% delle importazioni totali di merci nell'Unione. Nel 2014 l'UE è stata la quinta più importante destinazione delle esportazioni giordane (4,1% delle esportazioni totali).

Il protrarsi del conflitto civile in Siria ha dato luogo a una grave e complessa sfida umanitaria nella regione, in quanto si stima che più della metà della popolazione siriana sia stata sfollata con la forza e diversi milioni di persone siano fuggiti attraverso le frontiere verso gli Stati limitrofi. L'entità degli sfollamenti e la durata prolungata del conflitto siriano hanno avuto un forte impatto sui paesi ospitanti confinanti, compresa la Giordania.

La Giordania ospita attualmente 1,265 milioni di siriani, tra cui 639 000 rifugiati registrati dall'UNHCR, che nel complesso rappresentano circa il 20% della popolazione prima della crisi. Ciò costituisce un'importante sfida e un onere per il paese. Questo afflusso di profughi ha avuto un forte impatto economico e rappresenta una potenziale fonte di fragilità. Le tensioni regionali hanno causato perturbazioni nei flussi commerciali della Giordania, una diminuzione degli arrivi turistici e un atteggiamento esitante da parte degli investitori. In seguito agli avvenimenti nella regione, nel 2015 la crescita economica è scesa allo 2,5%, un livello insufficiente per ridurre gli elevati tassi di disoccupazione.

Dall'inizio della crisi siriana l'UE, insieme ad altri donatori, ha offerto alla Giordania notevoli quantità di aiuti umanitari e allo sviluppo. La costante volontà dell'UE di continuare a sostenere la Giordania in questi ambiti è stata ribadita durante la conferenza internazionale sul sostegno alla Siria e alla regione, tenutasi a Londra il 4 febbraio 2016. L'UE ha dichiarato la sua intenzione di consolidare il suo sostegno alla Giordania in un patto che è attualmente in preparazione.

È in questo contesto che la Giordania ha presentato all'UE delle proposte per un *approccio olistico* volto a trasformare la crisi dei rifugiati siriani in una opportunità di sviluppo, con reciproci vantaggi per essi e per la Giordania. Tali proposte si basano sull'idea di creare posti di lavoro aggiuntivi e altre opportunità economiche per i rifugiati siriani nel paese, accanto ad azioni della Giordania volte a promuovere gli investimenti e agevolare la partecipazione dei rifugiati all'economia formale. Ciò dovrebbe avere ricadute positive per l'economia giordana nel suo insieme e per la futura economia siriana post-conflitto. Le proposte della Giordania consistono in una serie di misure pratiche per attrarre investimenti e generare attività economica in zone di sviluppo selezionate all'interno del paese.

Nel quadro della conferenza di Londra la Giordania ha dichiarato la sua intenzione di permettere ai rifugiati siriani di partecipare al mercato del lavoro formale e ha stabilito una serie di azioni che avrebbe intrapreso con l'obiettivo di creare circa 200 000 opportunità di impiego per i rifugiati siriani nei prossimi anni. Dato che, secondo le stime della Banca mondiale, nel 2014 la forza lavoro in Giordania era costituita da circa 1,78 milioni di persone, tale numero di posti di lavoro rappresenterebbe circa l'11% dell'attuale forza lavoro.

La Giordania guarda alla comunità internazionale, e in particolare all'UE, perché sostenga i suoi sforzi in tal senso. Un elemento importante delle proposte della Giordania, che dovrebbe contribuire al raggiungimento di questo obiettivo, è la richiesta rivolta all'UE di allentare le norme di origine preferenziali applicabili agli scambi commerciali bilaterali al fine di attrarre maggiori investimenti nel paese per le attività produttive rivolte al mercato dell'UE. La Giordania ritiene che le norme di origine preferenziali previste dall'accordo di associazione agiscano, nella pratica, da ostacolo allo sviluppo degli scambi con l'UE.

La Commissione ha esaminato la richiesta della Giordania e propone in risposta un'iniziativa mirata e di durata limitata, volta a sostenere il paese attraverso un accesso agevolato al mercato dell'UE. Tale iniziativa assumerà la forma di un allentamento temporaneo delle norme di origine di cui al protocollo n. 3 dell'accordo di associazione.

Tale allentamento riguarderà un numero selezionato di prodotti di interesse per la Giordania e sarà messo a disposizione dei produttori nel paese in alternativa alle norme esistenti. In una prima fase l'allentamento sarà soggetto a determinate condizioni intese ad assicurare che il beneficio che ne deriva sia disponibile solo per gli esportatori che contribuiscono direttamente all'obiettivo di garantire posti di lavoro aggiuntivi per i rifugiati siriani. Tali condizioni riguardano il luogo di produzione (in una serie di zone di sviluppo e aree industriali specificate dalla Giordania) e l'impiego di una percentuale di forza lavoro composta da rifugiati siriani nei pertinenti impianti di produzione (almeno il 15% inizialmente, fino a raggiungere il 25% a partire dal terzo anno).

Le norme di origine alternative messe a disposizione nel quadro della presente proposta sono quelle applicate dall'UE alle importazioni dai paesi meno avanzati nell'ambito dell'iniziativa del sistema di preferenze generalizzate (SPG) "tutto tranne le armi" (EBA, *Everything but arms*). Per quanto riguarda i prodotti industriali ciò significa che la soglia relativa ai materiali non originari che possono essere utilizzati dagli esportatori giordani al fine di beneficiare di un trattamento preferenziale nell'UE verrebbe alzata in maniera sostanziale (in generale fino al 70% invece del 40%). Per quanto riguarda l'abbigliamento tali norme attenuate si basano sul principio della singola trasformazione piuttosto che su quello della doppia trasformazione.

In una seconda fase, una volta che la Giordania avrà conseguito l'obiettivo di creare circa 200 000 posti di lavoro per i rifugiati siriani stabilito nel quadro della conferenza di Londra, si propone che l'UE e la Giordania semplifichino ulteriormente tale misura di sostegno eliminando le condizioni relative al luogo di produzione e all'impiego della forza lavoro siriana nei pertinenti impianti di produzione. Ciò estenderebbe efficacemente la possibilità di utilizzare le norme di origine alternative a tutti i produttori in Giordania come riconoscimento dei significativi sforzi del paese per garantire l'integrazione di un numero consistente di rifugiati siriani nel mercato del lavoro formale in tutti i settori dell'economia. Tale modifica dovrebbe essere oggetto di una nuova decisione del comitato di associazione.

La presente iniziativa non rientra nell'ambito del REFIT.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La proposta di allentamento delle norme di origine rappresenta una deroga limitata nel tempo alle norme in materia di origine applicabili agli scambi commerciali bilaterali nel quadro dell'accordo di associazione. Tali norme sono analoghe alle norme di origine applicabili agli scambi commerciali preferenziali tra le parti contraenti nella zona paneuromediterranea (PEM). L'iniziativa è concepita in modo tale da garantire un chiaro nesso con gli sforzi volti a sostenere la Giordania nel corso dell'attuale crisi dei rifugiati e a generare ulteriori opportunità di impiego per i rifugiati siriani presenti nel paese. Ne risulta che le potenziali implicazioni per i negoziati in corso volti ad aggiornare le norme di origine preferenziale applicate nel contesto PEM o per altri paesi, che potrebbero chiedere un'analogo deroga su base bilaterale, sono limitate.

2. BASE GIURIDICA E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica e scelta dello strumento**

Conformemente all'articolo 39 del protocollo n. 3 dell'accordo di associazione, relativo alla definizione della nozione di "prodotti originari" e ai metodi di cooperazione amministrativa, come modificato dalla decisione n. 1/2006 del consiglio di associazione UE-Giordania del 15 giugno 2006, le parti possono modificare le disposizioni di tale protocollo attraverso una decisione congiunta del comitato di associazione UE-Giordania.

La base giuridica della decisione del Consiglio è l'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Conformemente all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE "Il Consiglio, su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, adotta una decisione [...] che stabilisce 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."

La procedura prevista dall'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dovrebbe essere seguita ogni qualvolta si verificano le condizioni indicate in tale articolo.

- **Proporzionalità**

L'obiettivo della misura proposta è quello di sostenere la Giordania nel contesto della crisi dei rifugiati siriani fornendo uno stimolo per aumentare gli investimenti, l'attività economica e la creazione di posti di lavoro, in particolare per i rifugiati siriani, in specifiche zone di sviluppo all'interno del paese. Siccome la Giordania gode già di un accesso preferenziale al mercato dell'UE nel quadro dell'accordo di associazione, un temporaneo allentamento delle norme di origine applicabili rappresenta lo strumento più adatto per stimolare le attività economiche legate alla produzione di merci destinate all'esportazione verso l'UE e aumentare l'occupazione dei rifugiati siriani.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Non pertinente.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Non pertinente.

- **Assunzione e uso di perizie**

Non pertinente.

- **Valutazione d'impatto**

Non è stata realizzata alcuna valutazione d'impatto. L'UE è fortemente interessata a sostenere la Giordania nel contesto dell'attuale crisi dei rifugiati. La misura proposta rappresenta un'iniziativa mirata e di durata limitata che, insieme all'assistenza umanitaria e allo sviluppo, sosterrà la Giordania nella creazione di incentivi agli investimenti e all'occupazione in modo tale da apportare vantaggi diretti ai rifugiati siriani che si trovano attualmente nel paese mentre il conflitto in Siria persiste.

La Giordania è un fornitore molto marginale del mercato dell'UE (rappresenta lo 0,02% delle importazioni dell'Unione) e la struttura delle sue esportazioni si concentra su un numero limitato di settori, quali abbigliamento (che esporta principalmente verso gli Stati Uniti), fosfati e concimi a base di fosfati, prodotti chimici, macchinari e materiale da trasporto. Gli unici settori per i quali la quota delle esportazioni della Giordania verso l'UE supera lo 0,1% sono i concimi (capitolo 31 - 1,28%), i prodotti chimici (capitolo 28 - 0,33 %) e la navigazione aerea o spaziale (capitolo 88 - 0,17%). Considerato questo bassissimo volume di scambi commerciali è improbabile che un eventuale aumento delle importazioni nell'ambito di questa iniziativa abbia un effetto negativo sulla produzione dell'UE e porti al contempo a un potenziale significativo aumento delle esportazioni della Giordania.

4. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Una volta integrata nell'accordo di associazione e applicata, la presente iniziativa sarà attuata e monitorata sia in Giordania che alle frontiere dell'UE, conformemente all'articolo 1 dell'allegato II a del protocollo n. 3 dell'accordo di associazione, contenuto nell'allegato I del progetto di decisione congiunta del comitato di associazione UE-Giordania.

Sono stabiliti controlli e verifiche locali nonché obblighi per la Giordania di rendicontazione periodica. Le modalità di tale rendicontazione saranno oggetto di ulteriori discussioni con la Giordania, tenendo conto in parallelo del presente progetto di decisione congiunta. L'esito di tali discussioni dovrebbe trovare riscontro nella versione definitiva della decisione congiunta approvata dal comitato di associazione. L'UE e la Giordania dovrebbero altresì riflettere su come pertinenti organizzazioni internazionali, che abbiano competenze nelle materie interessate dalla decisione congiunta, possano essere coinvolte nel rafforzamento delle capacità nazionali e nel futuro processo di monitoraggio. Sarà soprattutto il caso dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), che ha sviluppato ampie competenze in Giordania in relazione al progetto "Better Work Jordan" della Società finanziaria internazionale (IFC), che è coinvolta nello stesso progetto, e della Banca mondiale.

Quattro anni dopo l'applicazione dell'allegato II a del protocollo n. 3 dell'accordo di associazione, l'UE e la Giordania effettueranno inoltre una revisione intermedia conformemente all'articolo 1, lettera d), dell'allegato II a del protocollo n. 3 dell'accordo di associazione, e potranno modificare il medesimo allegato mediante una decisione del comitato di associazione UE-Giordania. L'allegato II a dovrebbe essere modificato anche

qualora la Giordania raggiunga l'obiettivo di creare 200 000 posti di lavoro per i rifugiati siriani e venga quindi deciso di estendere il programma all'intero paese.

L'applicazione dell'allegato II a del protocollo n. 3 dell'accordo di associazione può essere sospesa nel caso in cui le condizioni per l'applicazione non siano più soddisfatte o qualora siano soddisfatte le condizioni per le misure di salvaguardia previste agli articoli 24 e 26 dell'accordo di associazione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, in seno al consiglio di associazione costituito dall'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra, in merito alla modifica del protocollo n. 3 del suddetto accordo, relativo alla definizione della nozione di "prodotti originari" e ai metodi di cooperazione amministrativa

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) L'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra¹ ("l'accordo") è entrato in vigore il 1° maggio 2002. Conformemente all'articolo 89 dell'accordo è istituito un consiglio di associazione, incaricato di esaminare qualsiasi questione importante inerente all'accordo e ogni altra questione bilaterale o internazionale di reciproco interesse.
- (2) Conformemente all'articolo 92 dell'accordo è istituito un comitato di associazione, incaricato dell'attuazione dell'accordo e a cui il consiglio di associazione può delegare la totalità o una parte delle proprie competenze.
- (3) Conformemente all'articolo 94, paragrafo 1, dell'accordo, il comitato di associazione è competente ad adottare decisioni per la gestione dell'accordo, nonché nei settori per i quali il consiglio di associazione gli ha delegato le proprie competenze.
- (4) Conformemente all'articolo 2 della decisione del Consiglio e della Commissione, del 26 marzo 2002, relativa alla conclusione dell'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno hascemita di Giordania, dall'altra², la posizione che l'Unione europea ("UE") dovrà assumere nell'ambito del comitato di associazione viene stabilita dal Consiglio su proposta della Commissione.
- (5) Conformemente all'articolo 39 del protocollo n. 3 dell'accordo, modificato dalla decisione n. 1/2006 del consiglio di associazione UE-Giordania, del 15 giugno 2006³, il comitato di associazione può decidere di modificare le disposizioni di tale protocollo.

¹ GU L 129 del 15.5.2002, pag. 166.

² GU L 129 del 15.5.2002, pag. 1.

³ GU L 209 del 31.7.2006, pag. 31.

- (6) Il Regno hascemita di Giordania ("Giordania") ha presentato alla comunità internazionale proposte per un approccio olistico al fine di dare una risposta economica alla crisi dei rifugiati siriani.
- (7) Nel quadro della conferenza internazionale sul sostegno alla Siria e alla regione, tenutasi a Londra il 4 febbraio 2016, la Giordania ha dichiarato la sua intenzione di permettere ai rifugiati siriani di partecipare al mercato del lavoro formale nel paese e ha stabilito una serie di azioni che avrebbe intrapreso a tal fine, in particolare con l'obiettivo di creare circa 200 000 opportunità di impiego per i rifugiati siriani.
- (8) In relazione a quest'iniziativa, il 12 dicembre 2015 la Giordania ha richiesto un allentamento temporaneo delle norme di origine nell'ambito dell'accordo, al fine di rafforzare le esportazioni giordane nell'UE e di creare ulteriori opportunità di impiego, in particolare per i rifugiati siriani.
- (9) A seguito dell'esame della richiesta della Giordania il Consiglio, a nome dell'UE, ritiene giustificato approvare ulteriori norme di origine che, alle condizioni specificate nell'allegato I del progetto di decisione congiunta del comitato di associazione allegato alla presente decisione, in particolare per quanto riguarda i pertinenti prodotti e zone di produzione e la creazione di posti di lavoro aggiuntivi per i rifugiati siriani, dovrebbero essere rese disponibili in alternativa a quelle di cui all'allegato II del protocollo n. 3 dell'accordo per le esportazioni dalla Giordania e dovrebbero essere le stesse che l'UE applica alle importazioni dai paesi meno avanzati nel quadro dell'iniziativa SPG/EBA.
- (10) L'allegato I del progetto di decisione congiunta del comitato di associazione allegato alla presente decisione dovrebbe essere applicato fino al 31 dicembre 2026 e occorrerebbe effettuare una revisione intermedia per consentire alle parti di realizzare adeguamenti mediante una decisione del comitato di associazione.
- (11) Il conseguimento da parte della Giordania del suo obiettivo di creare circa 200 000 opportunità di impiego per i rifugiati siriani dovrebbe rappresentare una tappa significativa anche per l'attuazione del progetto di decisione del comitato di associazione allegato alla presente decisione. Di conseguenza, una volta raggiunto tale obiettivo, l'UE e la Giordania prenderanno in considerazione la possibilità di estendere il campo di applicazione della decisione congiunta al fine di includere tutti i prodotti in essa contemplati che sono ottenuti in Giordania, senza dover soddisfare le condizioni specifiche di cui all'articolo 1, punto 1, dell'allegato I del progetto di decisione congiunta.
- (12) L'applicazione dell'allegato I del progetto di decisione del comitato di associazione allegato alla presente decisione dovrebbe essere accompagnata da un adeguato monitoraggio e da obblighi di rendicontazione periodica e può essere sospesa se le condizioni per l'applicazione non sono più soddisfatte o qualora siano soddisfatte le condizioni per l'istituzione di misure di salvaguardia,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione che l'unione europea deve adottare in seno al comitato di associazione UE-Giordania, istituito in virtù dell'articolo 92 dell'accordo, in merito alla modifica del protocollo n. 3 del suddetto accordo, relativo alla definizione della nozione di "prodotti originari" e ai metodi di cooperazione amministrativa, si basa sul progetto di decisione di detto comitato di associazione, allegato alla presente decisione.

I rappresentanti dell'Unione nel comitato di associazione possono accettare modifiche minori del progetto di decisione senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 2

Una volta adottata, la decisione del comitato di associazione è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il [...].

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente