



Bruxelas, 25.10.2019
COM(2019) 550 final

2019/0242 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

**relativa à posição a adotar pela União Europeia no Comité de Embaixadores ACP-UE
no que diz respeito à adoção de uma decisão que adota medidas transitórias nos termos
do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente decisão da Comissão contém uma proposta de decisão do Conselho relativa à posição a tomar pela União no Comité de Embaixadores ACP-UE sobre a adoção de medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria entre a UE e o Grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP)¹, assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000 («Acordo de Parceria de Cotonu» ou «APC»). A Comissão propõe a prorrogação da aplicação da totalidade das disposições do Acordo de Parceria de Cotonu até 31 de dezembro de 2020 ou até à entrada em vigor do novo Acordo de Parceria entre a União e os Estados ACP, consoante o que se verificar primeiro.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. Acordo de Parceria de Cotonu

Desde 2000, o Acordo de Parceria de Cotonu constitui o enquadramento para as relações da UE com 79 países ACP. Concluído por um período de 20 anos, de 1 de março de 2000 a 29 de fevereiro de 2020, o Acordo foi posteriormente revisto em 2005 e em 2010.

O Acordo de Parceria de Cotonu caduca em 29 de fevereiro de 2020. As negociações para um novo Acordo de Parceria ACP-UE foram lançadas em setembro de 2018 e estão atualmente em curso. No entanto, tornou-se claro que essas negociações não resultarão num novo Acordo pronto a ser aplicado até à data de expiração acima referida. A situação resultaria num vácuo nas relações UE-ACP que deve ser preenchido.

2.2. Conselho de Ministros ACP-UE

O Conselho de Ministros ACP-UE é um organismo de nível ministerial criado pelo Acordo (artigo 15.º do APC). Inclui, por um lado, membros do Conselho da União Europeia e membros da Comissão Europeia e, por outro, um membro do governo de cada Estado ACP. As funções do Conselho de Ministros incluem, nomeadamente, tomar as decisões necessárias para a aplicação e a execução do APC. O Conselho de Ministros adota as suas decisões por comum acordo das Partes. Para que as decisões sejam válidas, i) metade dos membros do Conselho da União Europeia (ou seja, 14 ministros dos Estados-Membros da UE), ii) um membro da Comissão e iii) dois terços dos membros que representam os governos dos Estados ACP (ou seja, membros do governo de 55 Estados ACP diferentes) têm de estar presentes.

2.3. Medidas transitórias

O artigo 95.º, n.º 4, segundo parágrafo, do Acordo tem a seguinte redação: «*O Conselho de Ministros deve adotar as medidas transitórias eventualmente necessárias até à data de entrada em vigor do novo Acordo.*» Nos termos do artigo 95.º, n.º 4, segundo parágrafo, do APC, podem aplicar-se medidas transitórias para prorrogar a aplicabilidade da totalidade ou de partes do Acordo, até à data de aplicação do novo Acordo (aplicação provisória ou entrada em vigor). Estas medidas transitórias terão, por conseguinte, de estar em vigor, a fim de evitar um vácuo político, institucional e jurídico nas relações UE-ACP.

¹ Decisão do Conselho, de 19 de dezembro de 2002, relativa à celebração do Acordo de Parceria entre o grupo dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico, por um lado, e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por outro, assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000 (JO L 65 de 8.3.2003, p. 27).

A fim de manter a continuidade jurídica, política e institucional com os países ACP, dado que o novo Acordo não será aplicável antes do termo da vigência do atual quadro jurídico, é necessário adotar medidas transitórias para prorrogar a aplicação do atual Acordo.

2.4. Adoção de medidas transitórias pelo Comité de Embaixadores ACP-UE

Em conformidade com o disposto no artigo 95.º, n.º 4, do APC, a decisão sobre as medidas transitórias é tomada pelo Conselho de Ministros ACP-UE². Contudo, nos termos do artigo 15.º, n.º 4, do APC, o Conselho de Ministros pode delegar competências no Comité de Embaixadores³. Para o efeito, em 23 de maio de 2019, o Conselho de Ministros delegou no Comité de Embaixadores poderes para adotar a decisão sobre medidas transitórias⁴. Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do APC, o Comité de Embaixadores pode adotar decisões vinculativas para as Partes no âmbito do mandato que lhe foi conferido pelo Conselho de Ministros.

Em conformidade com o seu regulamento interno, o Comité de Embaixadores reunir-se-á regularmente, nomeadamente para preparar a reunião do Conselho de Ministros e sempre que necessário, a pedido de uma das Partes⁵. Dada esta flexibilidade, o Comité de Embaixadores pode assegurar a adoção em tempo útil da decisão sobre as medidas transitórias, e o mais tardar em janeiro de 2020.

Por conseguinte, numa das suas reuniões, o Comité de Embaixadores ACP-UE deve adotar a decisão sobre as medidas transitórias. Esta decisão deverá servir o objetivo de prorrogar a aplicação das disposições do Acordo de Parceria de Cotonu («ato previsto»), tal como previsto no artigo 95.º, n.º 4, do APC.

O ato previsto tem por objetivo prorrogar a aplicação do Acordo de Parceria de Cotonu, na sua totalidade, até 31 de dezembro de 2020, ou até à entrada em vigor ou à aplicação provisória do novo Acordo de Parceria entre a União e os Estados ACP, consoante a data que se verificar primeiro.

² O Conselho de Ministros ACP-CE é um organismo de nível ministerial criado pelo Acordo (artigo 15.º do APC). Inclui, por um lado, membros do Conselho da União Europeia e membros da Comissão Europeia e, por outro, um membro do governo de cada Estado ACP. As funções do Conselho de Ministros incluem, nomeadamente, tomar as decisões necessárias para a aplicação e a execução do APC. O Conselho de Ministros adota as suas decisões por comum acordo das Partes. Para que as decisões sejam válidas, i) metade dos membros do Conselho da União Europeia (ou seja, 14 ministros dos Estados-Membros da UE), ii) um membro da Comissão e iii) dois terços dos membros que representam os governos dos Estados ACP (ou seja, membros do governo de 55 Estados ACP diferentes) têm de estar presentes.

³ O Comité de Embaixadores é estabelecido nos termos do artigo 16.º do APC. É composto pelos representantes permanentes dos Estados-Membros junto da UE e por um representante da Comissão, por um lado, e pelos chefes de missão de cada um dos Estados ACP junto da UE, por outro. O Comité de Embaixadores assiste o Conselho de Ministros no desempenho das suas funções e executa quaisquer funções que lhe sejam por ele confiadas (artigo 16.º, n.º 2, do APC). Neste contexto, pode adotar decisões vinculativas para as Partes no âmbito do mandato que lhe foi conferido pelo Conselho de Ministros.

⁴ Decisão n.º 1/2019 do Conselho de Ministros ACP-UE, de 23 de maio de 2019, sobre a delegação de poderes no Comité de Embaixadores ACP-UE no atinente à decisão de adotar medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE [2019/920] (JO L 146 de 5.6.2019, p. 114).

⁵ Artigo 1.º, n.º 1, da Decisão n.º 3/2005 do Conselho de Ministros ACP-UE, de 8 de março de 2005, relativa à aprovação do Regulamento Interno do Comité de Embaixadores ACP-CE (JO L 95 de 14.4.2005, p. 51).

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

A decisão relativa às medidas transitórias deve definir: i) a(s) parte(s) do Acordo a aplicar transitória e ii) até quando são aplicadas as medidas transitórias. A Comissão propõe que o atual APC seja prorrogado até 31 de dezembro de 2020, a menos que o novo Acordo entre em vigor ou seja aplicado antes dessa data. A data proposta, 31 de dezembro de 2020, coincide com o termo do atual quadro financeiro plurianual, bem como com o termo do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento.

Tendo em conta o que precede, a posição proposta da União deve ser adotada numa sessão do Comité de Embaixadores ACP-UE.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões que definam «*as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo*».

O conceito de «*atos que produzam efeitos jurídicos*» inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas do direito internacional que regem a instância em questão. Esta noção inclui ainda os instrumentos que não têm efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «*tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União*»⁶.

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

Nos termos do artigo 95.º, n.º 4, segundo parágrafo, do Acordo de Parceria ACP-UE, assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000, podem aplicar-se medidas transitórias para prorrogar a aplicabilidade da totalidade ou de partes do APC, até à data de aplicação do novo Acordo (aplicação provisória ou entrada em vigor após a ratificação por todas as Partes). A saber, «*O Conselho de Ministros deve adotar as medidas transitórias eventualmente necessárias até à data de entrada em vigor do novo Acordo.*»

Por conseguinte, é claro que o ato que o Comité de Embaixadores ACP-UE é chamado a adotar constitui um ato que produz efeitos jurídicos. A decisão prevista do Comité de Embaixadores será vinculativa por força do direito internacional, em conformidade com os artigos 15.º e 16.º, do Acordo.

O Comité de Embaixadores é um organismo criado nos termos do artigo 16.º do Acordo de Parceria de Cotonu.

A União Europeia é parte contratante, juntamente com os seus Estados-Membros, no Acordo de Parceria de Cotonu, ficando assim vinculada à decisão prevista do Comité de Embaixadores.

Por conseguinte, a base jurídica processual da decisão proposta é o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de outubro de 2014, no processo C-399/12, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.ºs 61 a 64.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto em relação ao qual é adotada uma posição em nome da União. Se o ato previsto tiver duas finalidades ou duas componentes e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como sendo principal e a outra como apenas acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, a saber, aquela que é exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O principal objetivo e o conteúdo do ato previsto estão relacionados com o funcionamento do APC no seu conjunto, nomeadamente prorrogando a sua aplicação para além da data de caducidade prevista. Assim, a base jurídica material da decisão do Conselho deve ser determinada à luz do Acordo de Parceria de Cotonu no seu conjunto⁷.

O APC foi celebrado como um acordo de associação, pelo que teve por base o artigo 310.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o equivalente ao artigo 217.º do TFUE. A base jurídica material da decisão proposta é, por conseguinte, o artigo 217.º do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta deve ser o artigo 217.º do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

⁷ Ver, nomeadamente, o acórdão no processo *C-244/17, Comissão/Conselho («Cazaquistão»)*, ECLI:EU:C:2018:662, p. 40, e a jurisprudência referida.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar pela União Europeia no Comité de Embaixadores ACP-UE no que diz respeito à adoção de uma decisão que adota medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 217.º, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) O Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), por um lado, e a União Europeia e os seus Estados-Membros, por outro, («Acordo de Parceria ACP-UE»)⁸, foi assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000. O Acordo de Parceria ACP-UE entrou em vigor em 1 de abril de 2003 e deve ser aplicado até 29 de fevereiro de 2020.
- (2) Em conformidade com o artigo 95.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Acordo de Parceria ACP-UE, as negociações para um novo Acordo de Parceria ACP-UE tiveram início em setembro de 2018. O novo Acordo não estará pronto para ser aplicado na data de expiração do atual Acordo de Parceria. Por conseguinte, considera-se necessário adotar medidas transitórias para prorrogar a aplicação das disposições do presente Acordo.
- (3) O artigo 95.º, n.º 4, segundo parágrafo, do Acordo de Parceria ACP-UE prevê que o Conselho de Ministros adote medidas transitórias para prorrogar a aplicabilidade da totalidade ou de partes do Acordo de Parceria ACP-UE até à aplicação provisória ou à entrada em vigor do novo Acordo.
- (4) Nos termos do artigo 15.º, n.º 4, do APC, em 23 de maio de 2019, o Conselho de Ministros ACP-UE delegou os poderes de adotar as medidas transitórias no Comité de Embaixadores ACP-UE⁹. Este comité deve reunir-se regularmente antes de janeiro de 2020, altura em que tomará a decisão de adotar medidas transitórias em conformidade com o artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE.
- (5) É conveniente estabelecer a posição a adotar em nome da União no Comité de Embaixadores ACP-UE, uma vez que o ato previsto é vinculativo para a União.

⁸ Acordo (JO L 317 de 15.12.2000, p. 3) alterado pelo Acordo assinado no Luxemburgo em 25 de junho de 2005 (JO L 209 de 11.8.2005, p. 27) e pelo Acordo assinado em Uagadugu em 22 de junho de 2010 (JO L 287 de 4.11.2010, p. 3).

⁹ Decisão do Conselho, de 22 de maio de 2019, relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Conselho de Ministros ACP-UE no que diz respeito à delegação de poderes no Comité de Embaixadores ACP-UE no atinente à decisão de adotar medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE (JO L 142 de 29.5.2019, p. 67).

- (6) A posição da União quanto à aprovação do ato previsto no Comité de Embaixadores ACP-UE deve ser definida na presente decisão,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a adotar em nome da União no Comité de Embaixadores ACP-UE, nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE, consiste em prorrogar a aplicação das disposições desse Acordo assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000, na sua totalidade, até 31 de dezembro de 2020, ou até à entrada em vigor ou à aplicação provisória do novo Acordo de Parceria entre a União e os Estados ACP, consoante a data que se verifique primeiro.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*