



Bruxelas, 24.8.2020
COM(2020) 406 final

2020/0190 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar pela União Europeia no âmbito do Conselho de Associação instituído pelo Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, no que se refere à alteração do Protocolo n.º 4 do referido Acordo relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta diz respeito à decisão que define a posição a adotar, em nome da União, no âmbito do Conselho de Associação do Acordo de Associação UE-Israel relativamente à adoção prevista de uma decisão que altera o Protocolo n.º 4 do Acordo de Associação UE-Israel.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. O Acordo Euro-mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro

O Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro¹, («Acordo») tem por objetivo estabelecer as condições para a liberalização progressiva do comércio de bens, serviços e capitais. O Acordo entrou em vigor em 1 de junho de 2000.

2.2. Conselho de Associação

O Conselho de Associação instituído nos termos do disposto no artigo 67.º do Acordo pode decidir alterar as disposições do Protocolo n.º 4 relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa (artigo 39.º do Protocolo n.º 4). O Conselho de Associação adota as suas decisões e formula as suas recomendações de comum acordo entre as duas Partes.

2.3. Ato previsto do Conselho de Associação

Na sua próxima reunião ou mediante troca de cartas, o Conselho de Associação deverá adotar uma decisão relativa à alteração das disposições do Protocolo n.º 4 relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa («ato previsto»).

O objetivo do ato previsto é a alteração das disposições do Protocolo n.º 4 relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa.

O ato previsto tornar-se-á vinculativo para as Partes em conformidade com o artigo 69.º, n.º 2, do Acordo de Associação.

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

A Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas («Convenção») estabelece disposições sobre a origem de produtos comercializados no âmbito dos acordos relevantes celebrados entre as Partes Contratantes. A UE e Israel assinaram a Convenção em 15 de junho de 2011 e 10 de outubro de 2013, respetivamente.

A UE e Israel depositaram os seus instrumentos de aceitação junto do depositário da Convenção em 26 de março de 2012 e 28 de agosto de 2014, respetivamente. Consequentemente, em aplicação do seu artigo 10.º, n.º 2, a Convenção entrou em vigor em relação à UE e a Israel em 1 de maio de 2012 e 1 de dezembro de 2017, respetivamente.

O artigo 6.º da Convenção prevê que cada Parte Contratante adote as medidas adequadas para garantir que a Convenção seja efetivamente aplicada. Para esse efeito, o Conselho de

¹ JO L 147 de 21.6.2000, p. 3

Associação instituído pelo Acordo de Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, deve adotar uma decisão que introduza as regras da Convenção no âmbito do Protocolo n.º 4 relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa. Tal é realizado mediante a introdução no Protocolo alterado de uma referência à Convenção que a tornará aplicável.

Ao mesmo tempo, o processo em curso de alteração da Convenção resultou num novo conjunto de regras de origem modernizadas e mais flexíveis. A alteração formal da Convenção exige um voto por unanimidade das Partes Contratantes. O facto de ainda existirem Partes Contratantes que têm objeções à alteração ameaça atrasar a sua adoção. Além disso, tendo em conta o número de Partes Contratantes e os respetivos procedimentos internos necessários para poder votar sobre a adoção formal e preparar a entrada em vigor das regras alteradas, não é possível estabelecer um calendário claro para a aplicação da Convenção alterada.

Neste contexto, Israel solicitou que se comece a aplicar o conjunto de regras alteradas o mais rapidamente possível, em alternativa às regras atuais da Convenção, enquanto se aguarda o resultado do processo de alteração. Este pedido é explicado a seguir.

Estas regras de origem alternativas destinam-se a ser aplicadas provisoriamente, a título facultativo e numa base bilateral, pela UE e por Israel, na pendência da celebração e da entrada em vigor da alteração da Convenção. Destinam-se a ser aplicadas em alternativa às regras da Convenção, uma vez que estas são estabelecidas sem prejuízo dos princípios estabelecidos nos acordos relevantes e de outros acordos bilaterais conexos entre as Partes Contratantes. Por conseguinte, estas regras não serão obrigatórias, mas sim de aplicação facultativa por parte dos operadores económicos que pretendam utilizar as preferências com base nas mesmas, em vez das preferências baseadas na Convenção. Não se destinam a alterar a Convenção, que continuará a ser aplicada entre as Partes Contratantes, e não alterarão os direitos e obrigações das Partes Contratantes no âmbito da Convenção.

A posição a adotar pela UE no Conselho de Associação deve ser definida pelo Conselho.

As alterações propostas, na medida em que dizem respeito à Convenção atual, são de natureza técnica e não afetam o conteúdo do protocolo sobre as regras de origem atualmente em vigor. Por conseguinte, não exigem uma avaliação de impacto.

3.1. Pormenores sobre as regras de origem alternativas

As alterações propostas relativas à introdução do conjunto de regras alternativas de origem preveem maior flexibilidade e elementos de modernização adicionais, já acordados pela União no âmbito de outros acordos bilaterais (Acordo Económico e Comercial Global entre a UE e o Canadá, Acordo de Comércio Livre UE-Vietname, Acordo de Parceria Económica UE-Japão, Acordo de Parceria Económica da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e a UE) ou regimes preferenciais (Sistema de Preferências Generalizadas). Os principais são os seguintes:

- a) Produtos inteiramente obtidos - condições dos «navios»:

As designadas condições dos navios contidas no conjunto de regras alternativas são mais simples e proporcionam maior flexibilidade. Em comparação com o texto atual (artigo 5.º), foram suprimidas determinadas condições (ou seja, requisitos específicos relativos à tripulação); outros foram alterados a fim de permitir uma maior flexibilização (propriedade).

b) Operações de complemento de fabrico ou de transformação suficientes – Base média

O conjunto de regras alternativas proposto (artigo 4.º) oferece ao exportador a flexibilidade necessária para solicitar às autoridades aduaneiras uma autorização para calcular o preço à saída da fábrica e o valor das matérias não originárias numa base média, a fim de ter em conta as flutuações dos custos e das cotações cambiais. Tal deverá proporcionar maior previsibilidade aos exportadores.

c) Tolerância

A tolerância atual (artigo 6.º) está fixada em 10 % em valor do preço à saída da fábrica do produto.

O texto proposto (artigo 5.º) prevê, para os produtos agrícolas, uma tolerância de 15 % do peso líquido do produto, e, para os produtos industriais, uma tolerância de 15 % no valor do preço à saída da fábrica do produto.

A tolerância em termos de peso introduz um critério mais objetivo e um limiar de 15 % deverá proporcionar um nível suficiente de tolerância. Garante também que a flutuação dos preços internacionais dos produtos de base não tem impacto na origem dos produtos agrícolas.

d) Acumulação

O texto proposto (artigo 7.º) mantém a acumulação diagonal para todos os produtos, desde que o mesmo conjunto de regras de origem alternativas seja aceite pelos parceiros envolvidos na acumulação. Além disso, prevê uma acumulação total generalizada para todos os produtos, com exceção dos produtos têxteis e do vestuário enumerados nos capítulos 50 a 63 do Sistema Harmonizado (SH).

Além disso, no que respeita aos produtos dos capítulos 50 a 63 do SH, prevê a acumulação total bilateral. Por último, a União e Israel terão a possibilidade de acordar em alargar a acumulação total generalizada também aos produtos dos capítulos 50 a 63 do SH.

e) Separação de contas

De acordo com as regras em vigor (artigo 20.º da «Convenção»), as autoridades aduaneiras podem autorizar a separação de contas quando «se verificarem custos ou dificuldades materiais consideráveis em manter existências separadas». A regra alterada (artigo 12.º) estipula que as autoridades aduaneiras podem autorizar a separação de contas «se forem utilizadas matérias fungíveis originárias e não originárias».

Um exportador deixará de ter de justificar, ao solicitar uma autorização de separação de contas, que manter existências separadas tem um custo considerável ou dá origem a dificuldades materiais; será suficiente indicar que são utilizadas matérias fungíveis.

No caso do açúcar, tratando-se de uma matéria ou de um produto final, as existências originárias e as não originárias já não terão de ser mantidas separadas fisicamente.

f) Princípio da territorialidade

As regras em vigor (artigo 12.º) permitem que determinadas operações de complemento de fabrico ou de transformação sejam efetuadas fora do território sob determinadas condições, com exceção dos produtos dos capítulos 50 a 63 do SH, como os produtos têxteis. As regras propostas (artigo 12.º) já não contêm a exclusão dos têxteis.

g) Não alteração

A regra de não alteração proposta (artigo 14.º) prevê mais tolerância para a circulação de produtos originários entre as Partes Contratantes. Deverá evitar situações em que os produtos,

relativamente aos quais não haja dúvidas sobre o seu caráter originário, sejam excluídos do benefício da taxa preferencial na importação, porque não estão cumpridos os requisitos formais da disposição relativa ao transporte direto.

h) Proibição de draubaque ou de isenção de direitos aduaneiros

De acordo com as regras atuais (artigo 15.º), o princípio geral da proibição de draubaque aplica-se às matérias utilizadas no fabrico de qualquer produto. Ao abrigo das regras propostas (artigo 16.º), a proibição é eliminada para todos os produtos, com exceção das matérias utilizadas no fabrico de produtos abrangidos pelos capítulos 50 a 63 do SH. No entanto, o texto prevê também algumas exceções à proibição de draubaque de direitos para a estes produtos.

i) Prova de origem

O texto introduz um único tipo de prova de origem (EUR.1 ou declaração de origem), em vez da dupla abordagem EUR.1 e EUR.MED, o que simplifica substancialmente o sistema. Tal deverá melhorar o cumprimento por parte dos operadores económicos, evitando os erros devidos a regras complexas, bem como facilitar a gestão pelas autoridades aduaneiras. Além disso, não deverá afetar a capacidade de controlo das provas de origem, que continua a ser a mesma.

As regras alteradas (artigo 17.º) também incluem a possibilidade de chegar a acordo sobre a aplicação de um sistema de exportadores registados (REX). Os exportadores registados numa base de dados comum serão responsáveis por elaborarem os atestados de origem sem passar pelo procedimento de exportador autorizado. O atestado de origem terá o mesmo valor jurídico que a declaração de origem ou o certificado de circulação de mercadorias EUR.1.

Além disso, as regras alteradas preveem a possibilidade de chegar a acordo sobre a utilização da prova de origem que seja emitida e/ou apresentada por via eletrónica.

A fim de poder distinguir os produtos originários ao abrigo do conjunto de regras alternativas dos produtos originários ao abrigo da Convenção, os certificados de origem ou as declarações na fatura baseados no conjunto de regras alternativas terão de incluir uma declaração que indique as regras aplicadas.

j) Prazo de validade da prova de origem

Propõe-se a prorrogação do período de validade de uma prova de origem de quatro para dez meses, o que deverá proporcionar uma maior tolerância para a circulação de produtos originários entre as Partes.

3.2. Lista de regras

3.2.1. Produtos agrícolas

a) Valor e peso

O limite de matérias não originárias era expresso apenas em valor. Os novos limiares são expressos em peso, a fim de evitar flutuações de preços e flutuações cambiais (por exemplo, ex-capítulos 19, 20, 2105, 2106), juntamente com a supressão de um determinado limite para o açúcar (por exemplo, capítulo 8 ou SH 2202).

O conjunto de regras alternativas aumentou o limiar de peso (de 20 % para 40 %) e a possibilidade de algumas posições utilizarem uma escolha alternativa, o valor ou o peso. Os capítulos SH e as posições a que se refere a alteração são, nomeadamente: ex-1302, 1704 (regra alternativa do peso ou do valor), 18 (1806: regra alternativa do peso ou do valor), 1901.

b) Adaptação aos padrões de abastecimento

Outros produtos agrícolas (ou seja, óleos vegetais, frutos de casca rija, tabaco) contêm regras mais flexíveis adaptadas à realidade económica, nomeadamente para os capítulos 14, 15, 20 (incluindo a posição 2008), 23 e 24 do SH. O conjunto de regras alternativas estabelece o equilíbrio entre o abastecimento regional e mundial, tal como para os capítulos 9 e 12. As regras também foram simplificadas (redução das exceções) nos capítulos 4, 5, 6, 8, 11, ex-13.

3.2.2. *Produtos industriais (exceto têxteis)*

O compromisso proposto contém alterações consideráveis em relação às regras atuais:

- no que diz respeito a um certo número de produtos, a atual regra do capítulo contém uma dupla condição cumulativa. Esta é reduzida para uma única condição (capítulos 74, 75, 76, 78 e 79 do SH);

- foi suprimido um grande número de regras específicas que derogam à regra do capítulo (capítulos 28, 35, 37, 38 e 83 do SH). Esta abordagem mais horizontal implica um panorama mais simples para os operadores e as alfândegas;

- a inclusão na atual regra do capítulo de uma regra alternativa que ofereça ao exportador mais escolha para cumprir o critério de origem (capítulos 27, 40, 42, 44, 70 e 83, 84 e 85).

Todas estas alterações resultam na atualização e modernização da lista de regras que, em geral, facilitam o cumprimento do critério para obtenção do caráter originário de um produto. Além disso, a possibilidade acima referida de utilizar uma base média durante um período de tempo para calcular o preço à saída da fábrica e o valor das matérias não originárias permitirá uma maior simplificação para os exportadores.

3.2.3. *Têxteis*

Em relação aos têxteis e ao vestuário, foram introduzidas novas opções no que respeita ao aperfeiçoamento passivo e às tolerâncias. Foram também introduzidos novos processos para conferir origem para estes produtos, especialmente para tecidos que se tornariam mais facilmente acessíveis. Por último, a acumulação bilateral total aplicar-se-á também a estes produtos. Esta acumulação permitirá que o tratamento efetuado em matérias têxteis (por exemplo, tecelagem, fiação, etc.) seja tido em conta no processo de produção da zona de acumulação.

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 definem «*as posições a tomar em nome da União numa instância instituída 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*».

A noção de «*atos que produzem 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*»².

4.1.2. *Aplicação ao caso em apreço*

O Conselho de Associação é uma instância instituída por um acordo, o Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro.

O ato que o Conselho de Associação é chamado a adotar é um ato que produz efeitos jurídicos. O ato previsto será vinculativo por força do direito internacional, em conformidade com o artigo 69.º, n.º 2, do Acordo de Associação.

O ato previsto não completa nem altera o quadro institucional do Acordo.

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

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.

4.2.2. *Aplicação ao caso em apreço*

O principal objetivo e o conteúdo do ato previsto dizem respeito à política comercial comum.

A base jurídica material da decisão proposta é, por conseguinte, o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta deve ser o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

5. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

As alterações propostas relativas à introdução do conjunto alternativo de regras de origem baseiam-se num princípio de modernização das regras de origem, a fim de as alinhar pelas novas tendências estabelecidas pelos recentes acordos de comércio livre. As regras alteradas da Convenção PEM contêm principalmente elementos de simplificação dos procedimentos aduaneiros e elementos de modernização, tais como:

Operações de complemento de fabrico ou de transformação suficientes – Base média: através do cálculo do preço à saída da fábrica e do valor das matérias não originárias numa base média, tendo em conta as flutuações do mercado, proporciona aos exportadores maior previsibilidade,

Prova de origem: está sujeita a simplificação, uma vez que só será utilizado um único certificado de origem – EUR1,

² Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.ºs 61 a 64.

Prazo de validade da prova de origem: prevê uma maior tolerância para a circulação de produtos originários, aumentando a validade de 4 para 10 meses).

Estas alterações à Convenção PEM não têm um impacto mensurável no orçamento da UE, uma vez que o seu âmbito diz principalmente respeito à facilitação do comércio e à consolidação de práticas modernas pelas autoridades aduaneiras. Preveem a possibilidade de facilitação nas áreas que continuam a ser da competência das autoridades sem afetar a substância das regras (separação de contas, provas de origem, determinação de médias). Alguns aspetos da simplificação (como a redução dos critérios dos navios) proporcionam uma maior previsibilidade, eliminando as condições que são atualmente difíceis de controlar pelas autoridades aduaneiras, enquanto outras (não alteração) se referem à logística sem afetar a substância das regras.

Embora as disposições sobre o draubaque de direitos sejam alteradas, a proibição do draubaque de direitos é mantida no setor dos têxteis e do vestuário, que continua a ser um dos principais setores do comércio na zona PEM. As regras alteradas codificam o *statu quo* mantendo a proibição atualmente aplicada com algumas Partes Contratantes. A generalização proposta da acumulação total na zona PEM visa reforçar os padrões de comércio existentes na zona e a sua complementaridade, mas não deve afetar de forma significativa os direitos aduaneiros da UE cobrados, uma vez que os produtos sujeitos à acumulação terão de cumprir a sua própria exigência de valor acrescentado na zona para beneficiar das preferências, como é atualmente o caso.

As alterações às regras da lista no setor dos produtos agrícolas e dos produtos agrícolas transformados consistem principalmente numa metodologia adaptada, sem afetar a substância das regras. Os limiares atualmente expressos em valor serão expressos em peso. Este critério é mais objetivo e mais fácil de controlar pelas autoridades aduaneiras. A simplificação das regras específicas por produto para os produtos industriais deverá ter um impacto limitado nas receitas dos direitos aduaneiros, uma vez que, em muitos casos, podem ter mais como resultado alterações de abastecimento do que aumentos das importações preferenciais provenientes dos países PEM que substituam as importações que estavam anteriormente sujeitas a direitos de importação. Por conseguinte, o impacto dessas alterações nas receitas dos direitos de importação não é quantificável. Em termos de comércio e do seu impacto na utilização das preferências, a flexibilização proporcionada pelas novas regras colocou a tónica na integração económica em toda a zona, por exemplo no setor têxtil, onde a utilização das preferências é já muito elevada. As regras melhoradas relativas aos têxteis e à acumulação destinam-se principalmente a reforçar a integração regional já existente e a disponibilidade de matérias dentro da zona, em vez de permitir a importação de mais matérias não originárias do exterior da zona.

6. PUBLICAÇÃO DO ATO PREVISTO

Uma vez que o ato do Conselho de Associação irá alterar o Acordo de Associação, é conveniente publicá-lo no *Jornal Oficial da União Europeia* após a sua adoção.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar pela União Europeia no âmbito do Conselho de Associação instituído pelo Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro, no que se refere à alteração do Protocolo n.º 4 do referido Acordo relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) O Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro («Acordo»), foi celebrado pela União através da Decisão 2000/384/CE, CECA do Conselho e da Comissão¹, e entrou em vigor em 1 de junho de 2000.
- (2) O Acordo inclui o Protocolo n.º 4 relativo à definição da noção de «produtos originários» e aos métodos de cooperação administrativa. Nos termos do artigo 39.º do referido Protocolo, o Conselho de Associação instituído pelo artigo 67.º do Acordo («Conselho de Associação») pode decidir alterar as suas disposições.
- (3) O Conselho de Associação adotará, na sua próxima reunião, uma decisão relativa a uma alteração do Protocolo n.º 4.
- (4) Importa definir a posição a tomar, em nome da União, no âmbito do Conselho de Associação, dado que a decisão do Conselho de Associação será vinculativa para a União.
- (5) A Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas («Convenção») foi celebrada pela União através da Decisão 2013/93/UE do Conselho² e entrou em vigor em relação à União em 1 de maio de 2012. Estabelece disposições sobre a origem dos produtos comercializados no âmbito dos acordos relevantes celebrados entre as Partes Contratantes, aplicáveis sem prejuízo dos princípios estabelecidos nesses acordos.

¹ Decisão do Conselho e da Comissão, de 19 de Abril de 2000, relativa à celebração de um Acordo Euro-Mediterrânico que estabelece uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Estado de Israel, por outro (JO L 147 de 21.6.2000, p. 1).

² Decisão 2013/93/UE do Conselho, de 14 de abril de 2011, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas (JO L 54 de 26.2.2013, p. 4).

- (6) O artigo 6.º da Convenção prevê que cada Parte Contratante adote as medidas adequadas para garantir que a Convenção seja efetivamente aplicada. Para o efeito, o Conselho de Associação deverá adotar uma decisão que introduza no Protocolo n.º 4 do Acordo uma referência à Convenção.
- (7) Os debates sobre a alteração da Convenção resultaram num novo conjunto de regras de origem modernizadas e mais flexíveis, a incorporar na Convenção. A União e Israel assinalaram a sua vontade de aplicar bilateralmente as novas regras o mais rapidamente possível, numa base alternativa em paralelo com as regras atuais, enquanto se aguarda o resultado final do processo de alteração,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a adotar, em nome da União, no âmbito do Conselho de Associação, baseia-se no projeto de ato do Conselho de Associação que acompanha a presente decisão.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*