COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.10.2019
COM(2019) 482 final

2019/0234 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta, a nome dell'Unione europea, nel comitato misto istituito dalla convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee per quanto riguarda la modifica della convenzione

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione che stabilisce la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato misto della convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee ("comitato misto PEM") in relazione alla prevista adozione di una decisione del comitato misto PEM intesa a modificare la convenzione

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee

La convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee stabilisce disposizioni sull'origine delle merci scambiate nell'ambito dei pertinenti accordi conclusi tra le parti contraenti.

Il sistema di cumulo paneuromediterraneo dell'origine consente l'applicazione del cumulo diagonale tra le 26 parti contraenti della convenzione: Unione europea, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera, Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Palestina[1], Siria, Tunisia, Turchia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia, Kosovo[2], Isole Faerøer, Repubblica di Moldova, Georgia e Ucraina. Essa istituisce un quadro multilaterale di norme in materia di origine per una rete di accordi di libero scambio e si applica fatti salvi i principi stabiliti in tali accordi. La convenzione è entrata in vigore per l'Unione il 1° maggio 2012.

L'Unione europea è parte della convenzione[3].

2.2. Il comitato misto PEM

Il comitato misto PEM istituito dall'articolo 3, paragrafo 1, della convenzione adotta le modifiche alla convenzione, la gestisce e ne garantisce la corretta attuazione. Conformemente all'articolo 12 del regolamento interno del comitato misto PEM, le decisioni del comitato misto sono adottate all'unanimità dalle parti contraenti per le quali la convenzione è entrata in vigore, presenti o rappresentate alla riunione del comitato misto PEM.

Le parti contraenti per le quali la convenzione è entrata in vigore hanno diritto di voto. Ciascuna parte contraente dispone di un voto.

2.3. L'atto previsto del comitato misto PEM

Il processo di modifica della convenzione è iniziato nel 2012 ed è stato condotto nell'ambito di un gruppo di lavoro che si è riunito almeno due volte l'anno. Nel corso di tale processo gli Stati membri sono stati regolarmente coinvolti nell'ambito di vari consessi (gruppo di esperti doganali - sezione "origine", gruppo di lavoro "Unione doganale" del Consiglio, comitato per la politica commerciale).

Il 27 novembre 2019, nel corso della nona riunione, il comitato misto PEM è tenuto ad adottare una decisioneriguardante la modifica della convenzione ("l'atto previsto").

---

1 Tale designazione non è da intendersi come un riconoscimento dello Stato di Palestina e non pregiudica le singole posizioni degli Stati membri sulla questione.

2 Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

3 GU L 54 del 26.2.2013, pag. 4.

Scopo dell'atto previsto è modificare le norme di origine affinché corrispondano meglio alla realtà economica. L'atto previsto vincolerà le parti in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera a), che dispone: "Il comitato misto adotta mediante decisione modifiche alla presente convenzione, incluse le appendici". All'ultima frase l'articolo 4, paragrafo 3, lettera a), recita: "Le decisioni di cui al presente paragrafo sono applicate dalle parti contraenti in conformità delle rispettive legislazioni."

Le modifiche della convenzione dovrebbero diventare applicabili il 1º gennaio 2021. È tuttavia possibile che la data dell'effettiva attuazione delle modifiche debba essere modificata per tener conto delle necessarie procedure interne che le altre parti contraenti devono seguire prima di tale data.

3. POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

Le modifiche della convenzione proposte prevedono ulteriore flessibilità ed elementi di modernizzazione, che sono coerenti con quelli già concordati dall'Unione in altri accordi recenti (accordo economico e commerciale globale UE- Canada (CETA), accordo di libero scambio UE-Vietnam, accordo di partenariato economico UE-Giappone, accordo di partenariato economico UE-Stati della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe) o regimi preferenziali (SPG). I miglioramenti consistono nell'introduzione di norme generalmente più flessibili e semplificate, che saranno più agevoli da rispettare per l'industria dell'UE e ne potenzieranno quindi la competitività all'esportazione. Il testo modificato lascia invariate le disposizioni istituzionali della convenzione vigente.

3.1. Precisazioni sulle norme di origine modificate

(a) Deroghe

La convenzione modificata codifica e introduce maggiore trasparenza nella prassi attuale in virtù della quale le parti contraenti possono concordare bilateralmente norme che derogano alle norme comuni previste dalla convenzione, richiedendo la notifica di tali deroghe (articolo 1, paragrafo 3). Le deroghe già esistenti resterebbero in vigore e non sarebbero soggette all'obbligo di notifica (articolo 1, paragrafo 2).

(b) Prodotti interamente ottenuti - condizioni per le navi

Le cosiddette condizioni per le navi contenute nella serie modificata di norme sono più semplici e offrono maggiore flessibilità (articolo 3, paragrafo 2). Rispetto al testo attuale, alcune condizioni sono state soppresse (ad esempio i requisiti specifici per l'equipaggio); altre sono state modificate per fornire una maggiore flessibilità (ad esempio l'appartenenza).

(c) Lavorazioni o trasformazioni sufficienti - valore medio

La serie modificata di norme offre all'esportatore la flessibilità di chiedere alle autorità doganali un'autorizzazione per calcolare il prezzo franco fabbrica e il valore dei materiali non originari come valore medio, in modo da tenere conto delle fluttuazioni dei costi e dei tassi di cambio (articolo 4, paragrafi 3-6). Ciò dovrebbe offrire maggiore prevedibilità agli esportatori.

(d) Tolleranza

L'attuale tolleranza è fissata al 10 % del valore del prezzo franco fabbrica del prodotto (articolo 5).

Il testo proposto prevede per i prodotti agricoli una tolleranza del 15 % del peso netto del prodotto e per i prodotti industriali una tolleranza del 15 % del valore del prezzo franco fabbrica del prodotto (articolo 5).

La tolleranza in peso introduce un criterio più oggettivo e una soglia del 15 % dovrebbe garantire un trattamento favorevole sufficiente. Garantisce inoltre che la fluttuazione internazionale dei prezzi delle materie prime non incida sull'origine dei prodotti agricoli.

(e) Cumulo

Il testo proposto (articolo 7) mantiene il cumulo diagonale per tutti i prodotti. Inoltre prevede un cumulo integrale generalizzato per tutti i prodotti eccetto i prodotti tessili e di abbigliamento di cui ai capitoli da 50 a 63 del sistema armonizzato (SA).

È altresì previsto un cumulo integrale bilaterale per i prodotti di cui ai capitoli da 50 a 63 del SA. Infine, le parti contraenti avranno la possibilità di concordare l'estensione del cumulo integrale generalizzato anche ai prodotti di cui ai capitoli da 50 a 63 del SA.

(f) Separazione contabile

Secondo le norme vigenti (articolo 20), le autorità doganali possono autorizzare la separazione contabile se "la detenzione di scorte separate comporta costi notevoli o difficoltà pratiche". La norma modificata (articolo 12) stabilisce che le autorità doganali possono autorizzare la separazione contabile "se materiali fungibili originari e non originari sono utilizzati".

Un esportatore che chiede un'autorizzazione per la separazione contabile non dovrà più giustificare il fatto che la detenzione di scorte separate comporta costi notevoli o difficoltà pratiche; sarà sufficiente indicare che si utilizzano materiali fungibili.

Nel caso dello zucchero, che può essere un materiale o un prodotto finale, le scorte originarie e non originarie non dovranno più essere tenute fisicamente separate.

(g) Principio di territorialità

Le norme vigenti (articolo 11) consentono che talune lavorazioni o trasformazioni siano effettuate al di fuori del territorio a determinate condizioni, ad eccezione dei prodotti di cui ai capitoli da 50 a 63 del SA. Le norme proposte (articolo 13) non contemplano più l'esclusione per i tessili.

(h) Non modificazione

La norma di non modificazione proposta (articolo 14) prevede un trattamento più favorevole per il movimento di prodotti originari tra le parti contraenti. Essa dovrebbe evitare il verificarsi di situazioni in cui prodotti il cui carattere originario non è messo in dubbio siano esclusi dal beneficio del tasso preferenziale all'importazione in quanto i requisiti formali della disposizione relativa al trasporto diretto non sono soddisfatti.

(i) Divieto di restituzione dei dazi doganali o di esenzione da tali dazi

Secondo le norme vigenti (articolo 14), il principio generale del divieto di restituzione si applica ai materiali utilizzati nella fabbricazione di qualsiasi prodotto. In base alle norme modificate (articolo 16) il divieto è eliminato per tutti i prodotti, ad eccezione dei materiali utilizzati per la fabbricazione di prodotti che rientrano nel campo di applicazione dei capitoli da 50 a 63 del SA (tessili e abbigliamento). Tuttavia, il testo prevede anche alcune deroghe al divieto di restituzione dei dazi doganali per tali prodotti.

(j) Prova dell'origine

Le norme modificate (articolo 17, paragrafo 1) introducono un unico tipo di prova dell'origine (EUR.1 o dichiarazione di origine), anziché il doppio approccio EUR.1 e EUR.MED attualmente in vigore, semplificando notevolmente il sistema. Ciò dovrebbe migliorare il rispetto da parte degli operatori economici, che eviteranno errori dovuti alla complessità delle norme, e anche facilitare la gestione da parte delle autorità doganali. Tale modifica non dovrebbe inoltre incidere sulla capacità di controllo delle prove dell'origine, che rimane invariata.

Le norme modificate (articolo 17, paragrafo 3) comprendono anche la possibilità di concordare l'applicazione di un sistema di esportatori registrati (REX). Tali esportatori, registrati in una banca dati comune, saranno essi stessi responsabili della compilazione delle attestazioni di origine senza dover ricorrere alla procedura dell'esportatore autorizzato. L'attestazione di origine avrà lo stesso valore giuridico della dichiarazione di origine o del certificato di circolazione EUR.1. Le norme modificate prevedono anche la possibilità di applicare in futuro certificati di origine rilasciati elettronicamente (articolo 17, paragrafo 4).

(k) Validità della prova dell'origine

Si propone di prorogare il periodo di validità di una prova dell'origine da 4 a 10 mesi (articolo 23). Tale modifica dovrebbe anche favorire una maggiore flessibilità con riguardo al movimento di prodotti originari tra le parti.

3.2. Precisazioni sulle norme dell'elenco modificate

3.2.1. Prodotti agricoli

(a) Valore e peso

Il limite dei materiali non originari era espresso solo in valore. Le nuove soglie sono espresse in peso per evitare fluttuazioni dei prezzi e dei tassi di cambio (ad esempio ex capitoli 19, 20, 2105 e 2106) e nel contempo sono soppressi determinati limiti per lo zucchero (ad esempio capitolo 8 o 2202 del SA).

La serie modificata di norme ha innalzato la soglia del peso (dal 20 % al 40 %) e ha introdotto la possibilità per alcune voci di utilizzare in alternativa valore o peso. I capitoli e le voci del SA interessati dalla modifica sono in particolare: ex-1302, 1704 (norma alternativa peso o valore), 18 (1806: norma alternativa peso o valore), 1901.

(b) Adattamento degli schemi di approvvigionamento

Per altri prodotti agricoli (ad esempio oli vegetali, frutta a guscio, tabacco) sono previste norme più flessibili adeguate alla realtà economica, in particolare per i capitoli 14, 15, 20 (compresa la voce 2008), 23 e 24 del SA. La serie modificata di norme attua un equilibrio tra approvvigionamento regionale e approvvigionamento globale (capitoli 9 e 12 del SA). Sono state anche semplificate le norme (riduzione delle eccezioni) nei capitoli 4, 5, 6, 8, 11 ed ex-13 del SA.

3.2.2. Prodotti industriali (esclusi i tessili)

Il compromesso proposto contempla notevoli modifiche rispetto alle norme vigenti:

- per un certo numero di prodotti l'attuale norma relativa al capitolo contiene una duplice condizione cumulativa. Questa è semplificata in una condizione unica (capitoli 74, 75, 76, 78 e 79 del SA);

- numerose norme specifiche che derogano alla norma relativa al capitolo sono state soppresse (capitoli 28, 35, 37, 38 e 83 del SA). Questo approccio più orizzontale semplifica il quadro d'insieme per gli operatori e le dogane;

- l'inclusione nell'attuale norma relativa al capitolo di una norma alternativa che offre all'esportatore maggiori possibilità di scelta con riguardo al soddisfacimento del criterio dell'origine (capitoli 27, 40, 42, 44, 70 e 83, 84 e 85).

A seguito di tutti questi cambiamenti le norme dell'elenco risultano aggiornate e modernizzate e, in generale, consentono di soddisfare più agevolmente il criterio di ottenimento del carattere originario di un prodotto. Inoltre la summenzionata possibilità di utilizzare un valore medio su un periodo di tempo potrebbe costituire un'ulteriore semplificazione per gli esportatori.

3.2.3. Prodotti tessili

Per quanto riguarda i prodotti tessili e gli indumenti sono state introdotte nuove opzioni relativamente al perfezionamento passivo e alle tolleranze. Per questi prodotti sono stati introdotti anche nuovi processi di conferimento dell'origine, in particolare per i tessuti che diverrebbero più facilmente disponibili. Infine, anche a tali prodotti si applicherà integralmente il cumulo bilaterale. Tale cumulo consentirà di tener conto della lavorazione delle materie tessili (tessitura, filatura, ecc.) nel processo di produzione nella zona del cumulo.

Le modifiche della convenzione diverranno applicabili il 1º gennaio 2021 (o alla data convenuta dal comitato misto PEM) tra le parti contraenti che avranno effettivamente introdotto tali modifiche della convenzione, o il riferimento ad esse, nei rispettivi protocolli sulle norme di origine.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "*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*".

Rientrano nel concetto di "*atti che hanno effetti giuridici*" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "*sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione*"[4].

4.1.2. Applicazione al caso di specie

Il comitato misto PEM è un organo istituito mediante un accordo, ossia la convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee.

L'atto che il comitato misto è chiamato a adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto avrà carattere vincolante nel diritto internazionale, conformemente all'articolo 4 della convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

[4] Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61 - 64.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui sarà necessario prendere posizione a nome dell'Unione.

4.2.2. Applicazione al caso di specie

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano la politica commerciale comune.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto costituita dall'articolo 207, paragrafo 3, e dall'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, del TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 207, paragrafo 3, e dall'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO

Le modifiche della convenzione PEM si fondano su un principio di modernizzazione delle norme di origine al fine di allinearle alle nuove tendenze stabilite dai recenti accordi di libero scambio. Le norme modificate della convenzione PEM contengono principalmente elementi di semplificazione delle procedure doganali ed elementi di modernizzazione, quali:

- lavorazioni o trasformazioni sufficienti - valore medio: calcolando il prezzo franco fabbrica e il valore dei materiali non originari sulla base di un valore medio, che tenga conto delle fluttuazioni del mercato, si garantisce agli esportatori maggiore prevedibilità;
- prova dell'origine: è semplificata in quanto sarà utilizzato un solo tipo di certificato di origine (EUR 1);
- validità della prova dell'origine: prolungando la validità da 4 a 10 mesi si offre maggiore flessibilità per il movimento di prodotti originari.

Tali modifiche della convenzione PEM non hanno un'incidenza misurabile sul bilancio dell'UE in quanto il loro campo di applicazione riguarda principalmente l'agevolazione degli scambi e il consolidamento di pratiche moderne da parte delle autorità doganali. Possibilità di agevolazione sono previste nei settori che rimangono di competenza delle autorità senza incidere sulla sostanza delle norme (separazione contabile, prove dell'origine, calcolo del valore medio). Alcuni aspetti della semplificazione (ad esempio la riduzione dei criteri per le navi) garantiscono una maggiore prevedibilità eliminando le condizioni che le autorità doganali attualmente hanno difficoltà a controllare, mentre altri (non modificazione) sono attinenti alla logistica e non modificano la sostanza delle norme.

Sebbene le disposizioni in materia di restituzione dei dazi siano modificate, il divieto di restituzione dei dazi è mantenuto nel settore dei tessili e dell'abbigliamento, che rimane uno dei principali settori di scambio nella zona PEM. Le norme modificate codificano lo status quo mantenendo il divieto attualmente applicato da alcune parti contraenti. La proposta di generalizzazione del cumulo integrale nella zona PEM mira a rafforzare i modelli

commerciali esistenti all'interno della zona e la loro complementarità, ma non dovrebbe avere ripercussioni significative sui dazi doganali dell'UE riscossi in quanto i prodotti oggetto del cumulo dovranno rispettare il requisito del valore aggiunto nella zona al fine di beneficiare delle preferenze, come avviene attualmente.

Le modifiche delle norme dell'elenco nel settore dei prodotti agricoli e dei prodotti agricoli trasformati consistono principalmente in una metodologia adattata senza incidere sulla sostanza delle norme. Le soglie esistenti, attualmente espresse in valore, saranno espresse in peso. Questo criterio è più obiettivo e più facile da controllare da parte delle autorità doganali. La semplificazione delle norme specifiche per prodotto per i prodotti industriali dovrebbe avere un'incidenza limitata sulle entrate derivanti dai dazi doganali, dato che in molti casi esse darebbero luogo a cambiamenti di approvvigionamento più che ad aumenti di importazioni preferenziali dai paesi PEM in sostituzione delle importazioni in precedenza soggette a dazi all'importazione. L'incidenza di tali cambiamenti sulle entrate derivanti dai dazi doganali all'importazione non è quindi quantificabile.

In termini di scambi e del relativo impatto sull'utilizzo delle preferenze, la flessibilità prevista dalle nuove norme pone l'accento sull'integrazione economica in tutta la zona, ad esempio nel settore tessile in cui l'utilizzo delle preferenze è già molto elevato. Il miglioramento delle norme sui tessili e sul cumulo è destinato principalmente a rafforzare l'integrazione regionale già esistente e la disponibilità di materiali all'interno della zona piuttosto che a consentire l'importazione di maggiori quantitativi di materiali non originari dall'esterno della zona.

6. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

Poiché l'atto del comitato misto PEM modificherà la convenzione, è opportuno che esso venga pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* successivamente alla sua adozione.

2019/0234 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta, a nome dell'Unione europea, nel comitato misto istituito dalla convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee per quanto riguarda la modifica della convenzione

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 207, paragrafo 3, e 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) La convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee ("la convenzione") è stata conclusa dall'Unione con decisione 2013/93/UE del Consiglio[5] ed è entrata in vigore per l'Unione il 1º maggio 2012.

(2) Il sistema di cumulo paneuromediterraneo dell'origine consente l'applicazione del cumulo diagonale tra le 26 parti contraenti della convenzione: Unione europea, Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera, Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Palestina[6], Siria, Tunisia, Turchia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia, Kosovo[7], Isole Faerøer, Moldova, Georgia e Ucraina.

(3) La convenzione prevede che le norme di origine debbano essere modificate per meglio rispondere alla realtà economica e stabilisce procedure per la propria modifica. Le modifiche della convenzione devono essere adottate all'unanimità dal comitato misto istituito dall'articolo 3, paragrafo 1, della convenzione ("il comitato misto").

(4) Il processo di modifica della convenzione ha avuto inizio nel 2012 e ha dato luogo a una nuova serie di norme di origine moderne e più flessibili, coerenti con quelle già concordate dall'Unione in altri accordi recenti (accordo economico e commerciale globale UE-Canada (CETA), accordo di libero scambio UE-Vietnam, accordo di partenariato economico UE-Giappone, accordo di partenariato economico UE-Stati della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe) o regimi preferenziali (SPG).

(5) Il comitato misto dovrebbe adottare una decisione sulla modifica della convenzione durante la riunione del 27 novembre 2019 o in una data successiva.

---

5 Decisione 2013/93/UE del Consiglio, del 14 aprile 2011, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee (GU L 54 del 26.2.2013, pag. 4).

6 Tale designazione non è da intendersi come un riconoscimento dello Stato di Palestina e non pregiudica le singole posizioni degli Stati membri sulla questione.

7 Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

(6) È opportuno stabilire la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato misto, poiché la decisione vincolerà l'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel comitato misto istituito dalla convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee si basa sul progetto di decisione del comitato misto accluso alla presente decisione.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente