COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.10.2021
COM(2021) 686 final

2021/0358 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Comité de Embaixadores ACP-UE no que diz respeito à alteração da Decisão n.º 3/2019 do Comité de Embaixadores ACP-UE, de 17 de dezembro de 2019, 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 adotar pela União no Comité de Embaixadores ACP-UE sobre uma alteração da Decisão n.º 3/2019 que adota medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria entre a UE e os 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») («decisão relativa a medidas transitórias»)[2]. Esta decisão foi alterada pela primeira vez pela Decisão n.º 2/2020 do Comité de Embaixadores, de 4 de dezembro de 2020[3], que prorroga a aplicação do Acordo de Parceria de Cotonu até 30 de novembro de 2021. A Comissão propõe uma nova prorrogação da aplicação da totalidade das disposições do Acordo de Parceria de Cotonu até 30 de junho de 2022, ou até à entrada em vigor ou à aplicação provisória do novo Acordo de Parceria entre a União e os Estados ACP, consoante o que ocorrer primeiro.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. Acordo de Parceria de Cotonu

O Acordo de Parceria de Cotonu proporciona o quadro para as relações da UE com 79 países ACP desde 2000. Celebrado 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.

Em 17 de dezembro de 2019, a aplicação das disposições do Acordo de Parceria de Cotonu foi prorrogada pela Decisão n.º 3/2019 do Comité de Embaixadores ACP-UE 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 ocorrer primeiro. Esta decisão foi alterada pela primeira vez pela Decisão n.º 2/2020 do Comité de Embaixadores ACP-UE, de 4 de dezembro de 2020[4], que prorroga a aplicação do Acordo de Parceria de Cotonu até 30 de novembro de 2021.

As negociações tendo em vista um novo Acordo de Parceria ACP-UE foram iniciadas em setembro de 2018. Em 15 de abril de 2021, os negociadores principais rubricaram o texto de um novo Acordo de Parceria entre a União e os membros da Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP). Posteriormente, a Comissão enviou a sua proposta ao Conselho para assinatura. No entanto, as negociações foram reabertas e estão atualmente em curso no que diz respeito à natureza jurídica do acordo. Tornou-se claro que as negociações não resultarão num novo acordo pronto a ser aplicado até à atual data de termo da aplicação do Acordo de Parceria de Cotonu, em 30 de novembro de 2021. Esta situação resultaria num vazio nas relações UE-ACP que é necessário colmatar.

---

1 Decisão do Conselho, de 19 de dezembro de 2002, relativa à celebração do Acordo de Parceria entre os 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).

2 Decisão n.º 3/2019 do Comité de Embaixadores ACP-UE, de 17 de dezembro de 2019, que adota medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE [2020/2]

3 Decisão n.º 2/2020 do Comité de Embaixadores ACP-UE, de 4 de dezembro de 2020, que altera a Decisão n.º 3/2019 do Comité de Embaixadores ACP-UE que adota medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE.

4 Decisão n.º 2/2020 do Comité de Embaixadores ACP-UE, de 4 de dezembro de 2020, que altera a Decisão n.º 3/2019 do Comité de Embaixadores ACP-UE que adota medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE.

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, têm de estar presentes 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).

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*». Em conformidade com o 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 APC até à data de aplicação do novo Acordo (aplicação provisória ou entrada em vigor). 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. Alteração das medidas transitórias pelo Comité de Embaixadores ACP-UE

Em conformidade com o artigo 95.º, n.º 4, do APC, a decisão relativa a medidas transitórias é tomada pelo Conselho de Ministros ACP-UE. Contudo, nos termos do artigo 15.º, n.º 4, do APC, o Conselho de Ministros pode delegar poderes no Comité de Embaixadores. Para o efeito, em 23 de maio de 2019, o Conselho de Ministros delegou no Comité de Embaixadores poderes para adotar a decisão relativa a medidas transitórias[5]. Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do APC, o Comité de Embaixadores pode adotar ou alterar decisões vinculativas para as Partes no âmbito do mandato que lhe foi conferido pelo Conselho de Ministros.

Em conformidade com o artigo 1.º do seu regulamento interno[6], o Comité de Embaixadores reúne-se com regularidade, nomeadamente para preparar as reuniões do Conselho de Ministros, e sempre que necessário, a pedido de uma das Partes. Esta flexibilidade permite ao Comité de Embaixadores assegurar a alteração em tempo útil da decisão relativa a medidas transitórias, o mais tardar em meados de novembro de 2021.

Por conseguinte, numa das suas reuniões, o Comité de Embaixadores ACP-UE deve adotar a alteração da decisão relativa a medidas transitórias («ato previsto»). O ato previsto tem por objetivo uma nova prorrogação da aplicação do Acordo de Parceria de Cotonu, na sua totalidade, até 30 de junho de 2022, ou até à entrada em vigor ou à aplicação provisória do novo Acordo de Parceria entre a União e os Estados ACP, consoante o que ocorrer primeiro.

---

5 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).

6 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 Comissão propõe que a atual decisão relativa a medidas transitórias do APC seja alterada a fim de prorrogar a aplicação do Acordo de Parceria de Cotonu até 30 de junho de 2022, a menos que o novo Acordo entre em vigor ou seja provisoriamente aplicado antes dessa data.

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

4.4. 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.»*

A noção 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. Inclui ainda 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»*[7].

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 ratificação por todas as Partes). Em especial, *«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, pelo que fica vinculada pela decisão prevista do Comité de Embaixadores.

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

[7] 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 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, a 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 a prorrogação da sua aplicação para além da data de termo da vigência prevista. Assim, a base jurídica material da decisão do Conselho deve ser determinada à luz do Acordo de Parceria de Cotonu no seu conjunto[8].

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

O principal objetivo e o conteúdo do ato previsto estão relacionados com o funcionamento do APC no seu conjunto, nomeadamente a prorrogação da sua aplicação para além da data de termo da vigência prevista. Assim, a base jurídica material da decisão do Conselho deve ser determinada à luz do Acordo de Parceria de Cotonu no seu conjunto[9].

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.

---

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

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

2021/0358 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Comité de Embaixadores ACP-UE no que diz respeito à alteração da Decisão n.º 3/2019 do Comité de Embaixadores ACP-UE, de 17 de dezembro de 2019, 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»)[10], 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 30 de novembro de 2021, em conformidade com a Decisão n.º 3/2019 do Comité de Embaixadores ACP-UE, de 17 de dezembro de 2019, que adota medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE («decisão relativa a medidas transitórias»)[11], tal como alterada pela Decisão n.º 2/2020 do Comité de Embaixadores ACP-UE, de 4 de dezembro de 2020, que altera a Decisão n.º 3/2019 do Comité de Embaixadores ACP-UE que adota medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE.

(2) Em conformidade com o artigo 95.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Acordo de Parceria ACP-UE, as negociações tendo em vista um novo Acordo de Parceria ACP-UE tiveram início em setembro de 2018. O novo Acordo não estará pronto para ser aplicado no termo da vigência do atual Acordo de Parceria. Por conseguinte, considera-se necessário alterar a Decisão n.º 3/2019 que adota medidas transitórias a fim de prorrogar novamente a aplicação das disposições do atual Acordo de Parceria ACP-UE.

(3) O artigo 95.º, n.º 4, segundo parágrafo, do Acordo de Parceria ACP-UE prevê que o Conselho de Ministros adote as medidas transitórias eventualmente necessárias até 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-UE. O Comité de Embaixadores ACP-UE deve realizar uma

[10] 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).

[11] Decisão n.º 3/2019 do Comité de Embaixadores ACP-UE, de 17 de dezembro de 2019, que adota medidas transitórias nos termos do artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE [2020/2]

reunião ordinária no decurso da qual tomará a decisão de alterar as medidas transitórias em conformidade com o artigo 95.º, n.º 4, do Acordo de Parceria ACP-UE.

(5) É conveniente definir 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.

(6) As disposições do Acordo de Parceria ACP-UE continuarão a ser aplicadas a fim de manter a continuidade das relações entre a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e os Estados ACP, por outro. Por conseguinte, as medidas transitórias alteradas não se destinam a introduzir alterações no Acordo de Parceria ACP-UE, tal como previsto no seu artigo 95.º, n.º 3,

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 alterar a Decisão n.º 3/2019 que adota medidas transitórias a fim de prorrogar a aplicação das disposições do Acordo de Parceria ACP-UE, na sua totalidade, até 30 de junho de 2022, ou até à entrada em vigor ou à aplicação provisória do novo Acordo de Parceria entre a União e os Estados ACP, consoante o que ocorrer primeiro.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente