

**ARCHIVES HISTORIQUES
DE LA COMMISSION**

**COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"**

COM (78)283

Vol. 1978/0105

Historical Archives of the European Commission

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

COM(78) 283 def.

Bruxelles, 16 giugno 1978

comunicazione della Commissione al Consiglio
relativa al miglioramento delle condizioni di
negoziatura delle convenzioni internazionali
in materia doganale

Comunicazione della Commissione al Consiglio
relativa al miglioramento delle condizioni di negoziazione
delle convenzioni internazionali in materia doganale

Da molti anni, gli Stati membri e la Commissione si sono insieme adoperati per assumere una posizione comune o almeno concertata in seno agli organismi internazionali che trattano problemi riguardanti l'unione doganale. Si trattava soprattutto di estendere al diritto doganale nel suo insieme, eventualmente in base a particolari norme procedurali, la prassi seguita dall'inizio degli anni sessanta per i negoziati tariffari in seno al GATT.

In effetti, dopo lunghe discussioni, il Comitato dei rappresentanti permanenti, nella riunione del 23/25 gennaio 1974, ha definito una procedura negoziale ad hoc, di cui in allegato al documento R/243/74 (COMER 49) (ECO 32) (JUR 13).

Detta procedura presenta le seguenti caratteristiche :

"Fatte salve le posizioni giuridiche della Commissione e degli Stati membri :

1. I problemi sollevati dalla negoziazione di convenzioni doganali saranno esaminati nelle riunioni di coordinamento presiedute da un rappresentante dello Stato membro che assicura la presidenza del Consiglio, assistito da rappresentanti del Segretariato generale, e comprendenti i rappresentanti degli Stati membri e dei servizi della Commissione. Tali riunioni saranno dedicate all'esame di qualsiasi problema attinente a dette convenzioni, senza che siano sollevate questioni di competenza. Lo scopo sarà quello di giungere ad una posizione comune conforme agli obiettivi ed alle politiche della Comunità. Gli eventuali disaccordi di rilievo dovrebbero essere segnalati al Comitato dei rappresentanti permanenti e, se necessario, al Consiglio.
2. La posizione comune sarà illustrata da un portavoce unico che sarà, di norma, il rappresentante della Commissione eccezion fatta per i casi in cui, in considerazione della natura delle materie trattate, i rappresentanti

.../...

della Commissione e degli Stati membri dovessero giungere ad una conclusione diversa. La designazione di un porta-voce unico non esclude che i rappresentanti degli Stati membri possano esprimersi singolarmente nell'osservanza dell'orientamento comune emerso sui problemi di merito o di procedura.

3. In caso di votazione, i rappresentanti degli Stati membri si pronunceranno conformemente al complesso degli orientamenti elaborati, in comune."

L'esperienza di tre anni di funzionamento di questa procedura permette di constatare che essa ha effettivamente reso possibile una partecipazione della Comunità in quanto tale nelle diverse organizzazioni internazionali che trattano problemi doganali, esprimendovi, nella maggior parte dei casi, posizioni comuni.

Tuttavia, non si può negare che la procedura ad hoc dà spesso un'impressione di estrema pesantezza a causa delle condizioni in cui fino ad oggi ha funzionato.

Le cause di tale pesantezza vanno ricercate soprattutto in due direzioni :

a) Anzitutto, poiché il concetto di "Convenzione doganale" non è definito nella procedura stessa, gli Stati membri hanno preteso fin dall'inizio del suo impiego che il Consiglio, per potervi fare ricorso, abbia previamente riconosciuto che un determinato progetto di misure previste da un'organizzazione internazionale, rientri effettivamente in questa categoria e, di conseguenza, nella competenza comunitaria. Per tale motivo, finora, tutte le volte che è stata informata in merito a lavori avviati da un'organizzazione internazionale in un settore che poteva avere una certa incidenza sul funzionamento dell'unione doganale, la Commissione ha rivolto al Consiglio una raccomandazione per essere autorizzata a negoziare.

Salvo nella misura in cui la Commissione ha potuto, a questo stadio, valutare le esigenze della Comunità nel settore considerato (ad esempio, necessità di inserire in un progetto di convenzione una clausole di unione doganale), tale raccomandazione non è stata accompagnata da alcuna proposta

.../...

di direttiva di negoziazione. Tali proposte infatti possono di norma essere formulate solo previo coordinamento delle posizioni degli Stati membri e tenuto conto dell'evoluzione delle discussioni nell'ambito dell'organizzazione internazionale interessata.

L'autorizzazione del Consiglio di negoziare è quindi essenzialmente formale e quasi del tutto priva di significato, poiché porta, nella maggiore parte dei casi, il Consiglio a conferire alla Commissione il semplice mandato di giungere "alla conclusione di un accordo" (come nel caso, in particolare, degli allegati alla convenzione di Kioto per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali). D'altro canto, essa è causa di perdite di tempo piuttosto rilevanti nella misura in cui il gruppo delle questioni economiche del Consiglio non accetta l'elaborazione di una posizione comune fin tanto che tale formalità non sia stata adempiuta.

- b) D'altronde l'autorizzazione del Consiglio è necessaria soltanto per la negoziazione propriamente detta. Ora, il concetto di "negoziazione" in quanto tale non è stato definito dalla procedura ad hoc. Infatti, fin dall'inizio dell'applicazione di questa procedura, si è avuta la tentazione di considerare che il termine abbracciasse l'insieme dei lavori ai quali potevano dar luogo i progetti elaborati da un'organizzazione internazionale. Quindi, tenuto conto del fatto che le riunioni tradizionalmente "presiedute da un rappresentante dello Stato membro che assicura la presidenza del Consiglio, assistito dai rappresentanti del segretariato generale, e comprendenti i rappresentanti degli Stati membri e dei servizi della Commissione" sono le riunioni che si svolgono nell'ambito stesso del Consiglio, il gruppo delle questioni economiche del Consiglio è stato immediatamente considerato come la sede nella quale doveva essere discusso tutto l'insieme delle questioni poste dai vari progetti, e ciò indipendentemente dallo stadio dei lavori intrapresi da un'organizzazione internazionale in un determinato settore. Tuttavia, allo scopo di evitare dibattiti troppo lunghi in seno al gruppo delle questioni economiche, è stato deciso che la presa di posizione del gruppo debba essere normalmente preceduta da riunioni "tecniche" di pre-coordinamento, organizzate dalla Commissione sotto la presidenza di uno dei suoi rappresentanti. Così, prescindendo dallo stadio dei lavori

.../...

a livello dell'organizzazione internazionale interessata, o anche se questi lavori hanno in realtà solo un carattere più o meno esplorativo, il gruppo delle questioni economiche è indotto in pratica a definire una posizione comune in prescrizione della sua presentazione e difesa da parte del rappresentante della Commissione.

In generale, i lavori necessari alla messa a punto di un progetto di convenzione hanno natura estrinsecamente diversa, secondo la fase nella quale si collocano :

- In una prima fase, che può essere definita "fase preparatoria", tali lavori consistono soprattutto in scambi di vedute tra esperti. E' sulla base di tali scambi di vedute che l'organizzazione internazionale elaborerà, al momento opportuno, il proprio progetto di convenzione. Comunque, tali incontri potrebbero difficilmente dar luogo da parte del Consiglio a direttive precise, dato che riguardano una materia piuttosto mutevole, che può subire modifiche sostanziali a seconda dei pareri espressi. Le "posizioni comuni" adottate a questo stadio a livello del gruppo delle questioni economiche, quindi astrazione fatta dei problemi giuridici che tale modo di operare (art. 229), solleva, presentano scarsissimo interesse o il volerle definire comporta solo una perdita di tempo.
- In una seconda fase, che è quella della negoziazione propriamente detta e che possiamo chiamare "fase finale", i rappresentanti dei paesi membri dell'organizzazione internazionale interessata si trovano davanti ad un progetto di testo che spetta loro mettere definitivamente a punto, in vista della sua adozione da parte dei paesi contraenti. E' a questo punto che i rappresentanti della Comunità devono effettivamente essere in grado di presentare o difendere una posizione comune, in modo che il progetto definitivamente adottato dall'organizzazione internazionale prenda in considerazione gli interessi della Comunità.

La durata e l'importanza di ciascuna di queste due fasi variano evidentemente secondo i casi e secondo i metodi di lavoro di ciascuna organizzazione internazionale, ma una distinzione tra di loro resta sempre possibile.

8
7
6
5
4
3
2
1

.../...

Le organizzazioni internazionali possono anche avviare lavori che non oltrepassano mai lo stadio della "fase preparatoria" (la discussione dimostra come non esista un numero sufficiente di paesi per prevedere, ad esempio, una convenzione in un determinato settore). Esse possono inoltre avviare lavori non destinati a sfociare necessariamente in un progetto di convenzione, e concernenti unicamente la gestione di convenzioni già esistenti.

Sarebbe quindi estremamente opportuno fare distinzioni in base alla natura dei lavori intrapresi dalle organizzazioni internazionali e secondo lo stadio a cui tali lavori sono giunti. Ora, la maniera in cui la procedura ad hoc è stata fino ad oggi applicata non permette di fare alcuna distinzione di questo genere. Essa ha quindi come unico risultato quello di accollare inutilmente al gruppo delle questioni economiche del Consiglio lavori di coordinamento sempre più numerosi, a scapito dell'esame delle proposte della Commissione che mirano a fissare disposizioni comunitarie indispensabili al completamento dell'unione doganale.

D'altronde, a causa dell'esistenza di una "istanza di appello" a livello del gruppo delle questioni economiche del Consiglio, i rappresentanti degli Stati membri alle riunioni di pre-coordinamento organizzate dalla Commissione, hanno una certa tendenza, in caso di divergenza di vedute, a rinviare la soluzione dei problemi a tale istanza, piuttosto che a ricercare una soluzione di compromesso al livello stesso della riunione di pre-coordinamento. Ne risulta un nuovo aggravamento della situazione per il gruppo delle questioni economiche.

Sembra quindi indispensabile, senza mettere in alcun modo in questione la portata della procedura ad hoc di negoziazione, riconsiderare le condizioni del suo funzionamento per alleggerirla al massimo ed utilizzarla in modo opportuno. Basandosi sull'esperienza acquisita nel corso degli ultimi tre anni, la Commissione propone a tal punto di ispirarsi ai principi seguenti :

.../...

- a) Per quanto riguarda il campo di applicazione della procedura ad hoc, dev'essere chiaro che il concetto di "convenzione doganale" si applica a ogni atto internazionale a carattere multilaterale contenente disposizioni che, in caso di applicazione da parte della Comunità, possono avere conseguenze sul funzionamento dell'unione doganale. Può trattarsi di atti emessi su iniziativa di organizzazioni internazionali specializzate nel settore doganale (Consiglio di cooperazione doganale), nonché da organizzazioni internazionali che trattano, in occasione dei lavori svolti nei settori di loro competenza, di materie doganali (Commissione economica per l'Europa, Consiglio d'Europa, UNESCO, ecc). Tali atti possono vertere esclusivamente su un settore del diritto doganale o contenere semplicemente una o più disposizioni di carattere doganale tra disposizioni di altro genere.
- b) D'altronde, bisogna evitare che l'adozione da parte del Consiglio dell'autorizzazione a negoziare intervenga a uno stadio prematuro. Come abbiamo visto in precedenza, l'autorizzazione a tale stadio è inutile e costituisce una rilevante causa di ritardo. Una volta informati del fatto che un'organizzazione internazionale intende elaborare un atto internazionale a carattere multilaterale contenente disposizioni di natura tale che possono avere conseguenze sul funzionamento dell'unione doganale, i rappresentanti della Commissione e quelli degli Stati membri devono poter partecipare immediatamente ai lavori di tale organizzazione. Questa partecipazione non può impegnare in alcun modo la posizione definitiva della Comunità poiché essa si colloca nella succitata "fase preparatoria".
- c) Per quanto riguarda il funzionamento propriamente detto della procedura negoziale ad hoc, è opportuna tenere maggiormente conto della fase nella quale si collocano i lavori intrapresi dall'organizzazione internazionale in un settore particolare :
- durante la fase detta "preparatoria", che di fatto copre l'insieme delle discussioni che possono aver luogo fino al momento della definizione da parte dell'organizzazione internazionale del progetto da sottoporre formalmente all'approvazione dei paesi membri dell'organizzazione stessa, la ricerca di una posizione comune dovrebbe essere fatta nell'ambito di

5
4
3
2
1

.../...

riunioni di concertazione organizzate dalla Commissione. In caso di messa a punto di una posizione comune, questa dovrebbe poter essere in istintamente espressa dal rappresentante della Commissione o dai rappresentanti degli Stati membri. In caso di divergenze di vedute su un qualsiasi punto, il rappresentante della Commissione o i rappresentanti degli Stati membri, dovrebbero mantenere la massima riservatezza nei loro interventi ed anche, in taluni casi, astenersi dal prendere posizione.

Dal momento del completamento della fase "preparatoria", vale a dire dal momento in cui, in base alle discussioni già svoltesi, l'organizzazione internazionale interessata stabilisce un progetto di atto sul quale i paesi membri di tale organizzazione saranno chiamati a pronunciarsi definitivamente nel corso di una votazione, la Commissione dovrebbe rivolgere al Consiglio una raccomandazione per essere autorizzata a negoziare. Tale raccomandazione sarebbe accompagnata da proposte di direttive da seguire per la negoziazione. Essa sarebbe inoltre esaminata dagli organi del Consiglio nelle normali condizioni (Gruppo delle questioni economiche, Comitato dei Rappresentanti permanenti, Consiglio). Le decisioni prese in tali condizioni costituirebbero la posizione comune che il rappresentante della Commissione, entro i limiti definiti dalla procedura negoziale ad hoc, sarà tenuto a presentare ed a difendere in occasione dell'esame del progetto in seno all'organizzazione internazionale interessata. In caso di necessità, e conformemente a tale procedura, potrebbero inoltre aver luogo sul posto riunioni di coordinamento.

Naturalmente, in caso di necessità, la Commissione potrebbe, anche durante la fase "preparatoria", demandare al Consiglio problemi importanti che, a suo parere, dovrebbero formare oggetto di una posizione comune. Tenuto conto, tuttavia, delle condizioni abituali di lavoro delle organizzazioni internazionali, tale situazione dovrebbe avere carattere solo eccezionale.

- d) Trattandosi di disposizioni che riguardano soltanto la gestione di convenzioni già esistenti (commenti, disposizioni interpretative), in linea di principio, dovrebbe essere seguita unicamente la procedura succitata per quanto riguarda la "fase preparatoria". La posizione comune definita in occasione di una riunione organizzata dalla Commissione sarebbe da questa comunicata a nome della Comunità a degli Stati membri direttamente all'organizzazione internazionale interessata. Tuttavia, in caso di impossibilità

di giungere ad un accordo nell'ambito di una riunione organizzata dalla Commissione, la questione verrebbe sottoposta all'arbitrato degli organi del Consiglio, Gruppo delle questioni economiche, e, eventualmente, Comitato dei Rappresentanti permanenti. Tenuto conto dell'importanza generalmente minore delle disposizioni di tal genere, casi di questo genere dovrebbero essere estremamente rari.

La Commissione ritiene che tale linea procedurale non può in alcun modo ledere le competenze del Consiglio in materia di negoziazione delle convenzioni doganali. Infatti, solo il Consiglio decide, allo stadio finale della negoziazione, sulla posizione da prendere in nome della Comunità. Al contrario, questo modo di procedere è in tutto e per tutto paragonabile alla procedura seguita generalmente per la negoziazione delle convenzioni internazionali negli altri settori rientranti nella competenza comunitaria. Inoltre, essa rispetta perfettamente le competenze rispettive della Commissione e del Consiglio nella preparazione delle decisioni comunitarie e mette fine a una situazione in cui il Consiglio è chiamato a decidere su raccomandazioni della Commissione che non comportano precise proposte.

Tale procedura presenterà soprattutto il vantaggio di evitare al gruppo delle questioni economiche di dover esaminare problemi di minore importanza, esimendolo dal pronunciarsi in un momento inopportuno su disposizioni che, tenuto conto dello stadio dei lavori intrapresi dell'organizzazione internazionale interessata, possono essere largamente modificate in base a questi stessi lavori. In tal modo, essa permetterà di rilanciare in condizioni vantaggiose l'esame di numerose proposte di regolamento o di direttive trasmesse dalla Commissione al Consiglio, in settori che rivestono un'importanza capitale per l'effettiva attuazione dell'unione doganale.

In conclusione, si chiede al Consiglio di approvare la posizione della Commissione che mira a rendere più efficace la procedura ad hoc per i negoziati :

- considerando a priori come "convenzione doganale" ogni atto internazionale a carattere multilaterale contenente disposizioni suscettibili di avere conseguenze sul funzionamento dell'unione doganale in caso di applicazione da parte della Comunità ;

6
5
4
3
2
1

.../...

- distinguendo, nel funzionamento della procedura ad hoc per i negoziati, la "fase preparatoria" dalla "fase finale" quest'ultima implicando unicamente una decisione del Consiglio adottata in base ad una raccomandazione della Commissione.

Va notato che la presente comunicazione si riferisce unicamente alle condizioni di funzionamento della procedura ad hoc per quanto riguarda le disposizioni doganali diverse da quelle relative al valore in dogana e alla nomenclatura tariffaria. In questi due settori proposte complementari saranno fatte ulteriormente.