

Brussel, 17.5.2019
COM(2019) 242 final

2019/0116 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende het namens de Europese Unie in de Raad van Ministers in te nemen
standpunt met betrekking tot de delegatie van bevoegdheden aan het Comité van
Ambassadeurs inzake het besluit om overgangsmaatregelen vast te stellen om de ACS-
EU-partnerschapsovereenkomst te verlengen**

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

De Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS)¹, die op 23 juni 2000 te Cotonou werd ondertekend, loopt af op 29 februari 2020. Dit voorstel van de Commissie heeft betrekking op het besluit van de Raad over het namens de Unie in de ACS-EU-Raad van Ministers in te nemen standpunt met betrekking tot de beoogde vaststelling van een besluit betreffende de delegatie van bevoegdheden aan het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs inzake de mogelijke toepassing van overgangsmaatregelen ter verlenging van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De partnerschapsovereenkomst van Cotonou

Sinds 2000 is de Partnerschapsovereenkomst van Cotonou (hierna "de partnerschapsovereenkomst" genoemd) het kader voor de betrekkingen van de EU met 79 ACS-landen. De partnerschapsovereenkomst werd gesloten voor een periode van 20 jaar, van 1 maart 2000 tot 29 februari 2020 en werd vervolgens in 2005 en 2010 herzien.

2.2. De ACS-EU-Raad van Ministers

De ACS-EU-Raad van Ministers is een orgaan op ministerieel niveau dat bij de partnerschapsovereenkomst is opgericht (artikel 15 van de partnerschapsovereenkomst). De Raad van Ministers bestaat uit leden van de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie enerzijds, en een lid van de regering van elke ACS-staat anderzijds.

Het voorzitterschap van de Raad van Ministers wordt bij toerbeurt bekleed door een lid van de Raad van de Europese Unie en een lid van de regering van een ACS-staat. De Raad van Ministers komt, op initiatief van de voorzitter, in de regel eenmaal per jaar bijeen, alsmede in alle gevallen wanneer zulks noodzakelijk wordt geacht, in een vorm en een geografische samenstelling die passend zijn voor de te bespreken vraagstukken.

De Raad van Ministers heeft onder meer² de taak om besluiten te nemen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de partnerschapsovereenkomst.

De Raad van Ministers neemt zijn besluiten bij overeenstemming tussen de partijen. Besluiten van de Raad van Ministers zijn slechts geldig indien

- ten minste de helft van de leden van de Raad van de Europese Unie (d.w.z. 14 ministers van de lidstaten van de EU),
- één lid van de Commissie en

¹ Besluit van de Raad van 19 december 2002 betreffende de sluiting van de Partnerschapsovereenkomst tussen de staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, getekend te Cotonou op 23 juni 2000 (PB L 65 van 8.3.2003, blz. 27).

² In artikel 15, lid 2, van de partnerschapsovereenkomst, wordt dat als volgt verwoord: "De Raad van Ministers heeft de volgende taken: a) hij voert de politieke dialoog; b) hij stelt beleidsrichtsnoeren vast en neemt de noodzakelijke besluiten voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de Overeenkomst, met name wat betreft ontwikkelingsstrategieën voor de specifieke gebieden die onder deze Overeenkomst vallen en alle andere relevante gebieden, alsmede wat betreft de procedures; c) hij onderzoekt en vindt een oplossing voor problemen die de effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van deze Overeenkomst kunnen belemmeren of de verwezenlijking van de doelstellingen ervan kunnen verhinderen; d) hij ziet toe op de soepele werking van de overlegmechanismen."

- twee derde van de leden die de regeringen van de ACS-staten vertegenwoordigen (d.w.z. regeringsleden uit 55 verschillende ACS-staten),

aanwezig zijn. Ieder lid van de Raad van Ministers kan zich bij verhindering laten vertegenwoordigen. Het plaatsvervangend lid oefent alle rechten van het verhinderde lid uit (artikel 15, lid 3, van de partnerschapsovereenkomst).

De Raad van Ministers kan bevoegdheden delegeren aan het Comité van Ambassadeurs op grond van artikel 15, lid 4, van de partnerschapsovereenkomst. De Raad van Ministers kan de bevoegdheid delegeren om besluiten te nemen die bindend zijn voor de partijen. Deze delegatie van bevoegdheden neemt de vorm aan van een besluit van de Raad van Ministers.

2.3. Het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs

Het Comité van Ambassadeurs is ingesteld bij artikel 16 van de partnerschapsovereenkomst. Het bestaat uit de permanente vertegenwoordigers van alle lidstaten van de Europese Unie en een vertegenwoordiger van de Commissie enerzijds, en het hoofd van de missie bij de Europese Unie van elke ACS-staat anderzijds. Het voorzitterschap van het Comité van Ambassadeurs wordt bij toerbeurt bekleed door de permanente vertegenwoordiger van een door de EU aangewezen lidstaat en het hoofd van een missie die een door de ACS-staten aangewezen ACS-staat vertegenwoordigt.

Het Comité van Ambassadeurs staat de Raad van Ministers bij in de vervulling van zijn taken en **voert alle opdrachten uit waarmee het door de Raad van Ministers is belast** (artikel 16, lid 2, van de partnerschapsovereenkomst). In dit verband kan het Comité besluiten nemen die bindend zijn voor de partijen binnen het mandaat dat door de Raad van Ministers aan het Comité is gegeven.

Het volgt ook de tenuitvoerlegging van de partnerschapsovereenkomst en de vooruitgang die bij de verwezenlijking van de daarin omschreven doelstellingen wordt geboekt. Het Comité van Ambassadeurs komt regelmatig bijeen, met name om de zittingen van de Raad voor te bereiden, en bij elke andere noodzakelijk geachte gelegenheid.

2.4. Overgangsmaatregelen

De partnerschapsovereenkomst loopt af op 29 februari 2020. Overeenkomstig artikel 95, lid 4, eerste alinea, van de partnerschapsovereenkomst gingen de onderhandelingen over een nieuwe ACS-EU-partnerschapsovereenkomst in september 2018 van start. Voor het geval de nieuwe overeenkomst niet gereed is voor toepassing op de bovengenoemde vervaldatum, moeten maatregelen worden genomen om te voorkomen dat er een juridisch vacuüm ontstaat in de betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen.

In artikel 95, lid 4, tweede alinea, van de partnerschapsovereenkomst staat: *"De Raad van Ministers stelt eventueel de overgangsmaatregelen vast die met betrekking tot de gewijzigde bepalingen nodig zijn totdat deze in werking treden."* Overgangsmaatregelen kunnen dus worden gebruikt om de partnerschapsovereenkomst geheel of gedeeltelijk te verlengen tot de datum van toepassing van de nieuwe partnerschapsovereenkomst (voorlopige toepassing of inwerkingtreding na bekrachtiging door alle partijen).

Om de juridische continuïteit te waarborgen in het geval de nieuwe partnerschapsovereenkomst niet in werking treedt vóór het verstrijken van het bestaande wettelijke kader, moeten er overgangsmaatregelen worden vastgesteld om de toepassing van de huidige overeenkomst te verlengen.

Het besluit over overgangsmaatregelen (namelijk welk deel of welke delen van de partnerschapsovereenkomst voorlopig van toepassing blijven en tot wanneer) kan worden

genomen door de Raad van Ministers zelf, of de Raad van Ministers kan de bevoegdheid om een dergelijk besluit vast te stellen, delegeren aan het Comité van Ambassadeurs.

2.5. De beoogde handeling van de Raad van Ministers

Volgens zijn reglement van orde komt de Raad van Ministers eenmaal per jaar bijeen. De 44e zitting van de Raad van Ministers zal op 23 en 24 mei 2019 in Brussel plaatsvinden. Aangezien de inhoud en het tijdschema van de overgangsmaatregelen nog niet werden besproken met de ACS-landen, kan de Raad van Ministers geen overgangsmaatregelen vaststellen.

Aangezien er geen verdere bijeenkomsten van de Raad van Ministers gepland zijn vóór het verstrijken van de partnerschapsovereenkomst, moet het besluit om overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de partnerschapsovereenkomst overgangsmaatregelen vast te stellen, worden gedelegeerd aan het Comité van Ambassadeurs. Het Comité van Ambassadeurs kan ervoor zorgen dat het besluit over de overgangsmaatregelen tijdig wordt genomen.

Tijdens zijn 44e zitting moet de Raad van Ministers dus een besluit vaststellen waarbij de bevoegdheid om overgangsmaatregelen vast te stellen, wordt gedelegeerd aan het Comité van Ambassadeurs ("de beoogde handeling").

De beoogde handeling heeft tot doel de bevoegdheid tot het nemen van het besluit om overgangsmaatregelen toe te passen te delegeren aan het Comité van Ambassadeurs, overeenkomstig artikel 15, lid 4, van de partnerschapsovereenkomst, dat luidt: "*De Raad van Ministers kan bevoegdheden delegeren aan het Comité van Ambassadeurs.*" De beoogde handeling zal bindend zijn voor de partijen.

Zodra de inhoud en de duur van de overgangsmaatregelen door de partijen zijn bepaald, zal het Comité van Ambassadeurs zijn gedelegeerde bevoegdheden uitoefenen en het besluit over de overgangsmaatregelen als bedoeld in artikel 95, lid 4, vaststellen. Om het besluit van het Comité van Ambassadeurs voor te bereiden, is nog een ander besluit van de Raad uit hoofde van artikel 218, lid 9, VWEU nodig om het standpunt van de Unie te bepalen.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

In het licht van het voorgaande is het voorgestelde standpunt van de Unie om tijdens de 44e zitting van de Raad van Ministers de beoogde handeling vast te stellen en aldus het Comité van Ambassadeurs de opdracht te geven het besluit inzake overgangsmaatregelen overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de partnerschapsovereenkomst vast te stellen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van de "*standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*".

Het begrip "*handelingen met rechtsgevolgen*" omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die een

*"beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt"*³.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Raad van Ministers is een orgaan dat bij artikel 15, lid 1, van de op 23 juni 2000 in Cotonou ondertekende partnerschapsovereenkomst is opgericht.

De handeling die de ACS-EU-Raad van Ministers dient vast te stellen, is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal overeenkomstig artikel 15, lid 3, van de overeenkomst uit hoofde van het volkenrecht bindend zijn.

De beoogde handeling vormt geen aanvulling op of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een uit hoofde van artikel 218, lid 9, VWEU, vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan een standpunt namens de Unie wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De voornaamste doelstelling en inhoud van de beoogde handeling hebben in het algemeen betrekking op het functioneren van de internationale organen die zijn opgericht op basis van de partnerschapsovereenkomst en de werking van de partnerschapsovereenkomst als geheel (waarbij de toepassing ervan kan worden verlengd tot na de voorziene vervaldatum). De materiële rechtsgrondslag van het besluit van de Raad moet worden bepaald in het licht van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou als geheel⁴.

De partnerschapsovereenkomst werd gesloten als een associatieovereenkomst en was derhalve gebaseerd op artikel 310 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het equivalent van het huidige artikel 217 VWEU. De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 217 VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 217 VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

³ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

⁴ Zie met name het arrest in de zaak C-244/17, Commissie/Raad (Kazachstan), ECLI:EU:C:2018:662, punt 40, en de jurisprudentie.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in de Raad van Ministers in te nemen standpunt met betrekking tot de delegatie van bevoegdheden aan het Comité van Ambassadeurs inzake het besluit om overgangsmaatregelen vast te stellen om de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst te verlengen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 217, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds⁵ (hierna "de partnerschapsovereenkomst" genoemd), is ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000. De partnerschapsovereenkomst trad in werking op 1 april 2003 en is van toepassing tot 29 februari 2020.
- (2) Overeenkomstig artikel 95, lid 4, eerste alinea, van de partnerschapsovereenkomst gingen de onderhandelingen over een nieuwe ACS-EU-partnerschapsovereenkomst in september 2018 van start. Voor het geval de nieuwe partnerschapsovereenkomst niet gereed is voor toepassing vóór het verstrijken van het huidige wettelijke kader, moeten er overgangsmaatregelen worden vastgesteld om de toepassing van de huidige partnerschapsovereenkomst te verlengen.
- (3) In artikel 95, lid 4, tweede alinea, van de partnerschapsovereenkomst wordt bepaald dat de Raad van Ministers overgangsmaatregelen kan vaststellen om de partnerschapsovereenkomst geheel of gedeeltelijk te verlengen tot aan de voorlopige toepassing of inwerkingtreding van de nieuwe partnerschapsovereenkomst.
- (4) Krachtens artikel 15, lid 4, van de partnerschapsovereenkomst kan de Raad van Ministers een besluit vaststellen betreffende de delegatie van bevoegdheden aan het Comité van Ambassadeurs, met inbegrip van de bevoegdheid inzake het besluit over overgangsmaatregelen.
- (5) De Raad van Ministers houdt zijn jaarlijkse gewone vergadering op 23 en 24 mei 2019 in Brussel. Er zijn nog geen overgangsmaatregelen afgesproken en bijgevolg kan de Raad van Ministers ze ook niet vaststellen tijdens zijn gewone vergadering. Aangezien er geen verdere bijeenkomsten van de Raad van Ministers gepland zijn vóór het verstrijken van de partnerschapsovereenkomst, moet het besluit om overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de partnerschapsovereenkomst overgangsmaatregelen vast te

⁵ Overeenkomst (PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3), gewijzigd bij de overeenkomst ondertekend te Luxemburg op 25 juni 2005 (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 27) en bij de overeenkomst ondertekend te Ouagadougou op 22 juni 2010 (PB L 287 van 4.11.2010, blz. 3).

stellen, worden gedelegeerd aan het Comité van Ambassadeurs, zodat het besluit over overgangsmaatregelen tijdig kan worden vastgesteld.

- (6) Tijdens zijn 44e zitting zal de Raad van Ministers dus een besluit vaststellen waarbij de bevoegdheid om overgangsmaatregelen vast te stellen, wordt gedelegeerd aan het Comité van Ambassadeurs ("de beoogde handeling").
- (7) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Raad van Ministers, aangezien de beoogde handeling voor de Unie bindend zal zijn.
- (8) Het standpunt van de Unie ter goedkeuring van de beoogde handeling tijdens de Raad van Ministers, moet in dit besluit worden uiteengezet,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen tijdens de 44e vergadering van de ACS-EU-Raad van Ministers, is de goedkeuring van de delegatie van bevoegdheden aan het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs overeenkomstig artikel 15, lid 4, van de partnerschapsovereenkomst, inzake het besluit om, overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de partnerschapsovereenkomst, de overgangsmaatregelen vast te stellen die nodig zijn tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe partnerschapsovereenkomst.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*