

Bryssel 25.10.2019
COM(2019) 550 final

2019/0242 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**AKT–EU-suurlähettiläskomiteassa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta
AKT–EU-kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan mukaisen, siirtymävaiheen
toimenpiteitä koskevan päätöksen hyväksymiseen**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä komission päätös sisältää ehdotuksen neuvoston päätökseksi AKT–EU-suurlähettiläskomiteassa omaksuttavasta unionin kannasta Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 allekirjoitetun Euroopan unionin sekä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtioiden ryhmän jäsenten välisen kumppanuussopimuksen¹ (jäljempänä ’Cotonoun kumppanuussopimus’ tai ’kumppanuussopimus’), 95 artiklan 4 kohdan nojalla toteutettavien siirtymävaiheen toimenpiteiden hyväksymiseen. Komissio ehdottaa Cotonoun kumppanuussopimuksen kaikkien määräysten soveltamisen jatkamista 31. joulukuuta 2020 asti tai kunnes unionin ja AKT-valtioiden välinen uusi kumppanuussopimus tulee voimaan, sen mukaan, kumpi ajankohta on aikaisempi.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Cotonoun kumppanuussopimus

Vuodesta 2000 alkaen Cotonoun kumppanuussopimus on muodostanut puitteet EU:n suhteille 79 AKT-maan kanssa. Sopimus tehtiin 20 vuodeksi (1. maaliskuuta 2000 – 29. helmikuuta 2020). Sopimusta on sittemmin tarkistettu vuonna 2005 ja 2010.

Cotonoun kumppanuussopimuksen voimassaolo päättyy 29. helmikuuta 2020. Neuvottelut uuden AKT–EU-kumppanuussopimuksen tekemiseksi aloitettiin syyskuussa 2018, ja ne ovat parhaillaan käynnissä. On kuitenkin käynyt selväksi, että nuo neuvottelut eivät johda uuteen sopimukseen, joka olisi valmis sovellettavaksi edellä mainittuun voimassaolon päättymispäivään mennessä. Tilanne johtaisi EU–AKT-suhteiden tyhjiöön, joka olisi täytettävä.

2.2. AKT–EU-ministerineuvosto

AKT–EU-ministerineuvosto on sopimuksella perustettu ministeritason elin (kumppanuussopimuksen 15 artikla). Ministerineuvosto muodostuu Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission jäsenistä sekä kunkin AKT-valtion hallituksen yhdestä jäsenestä. Ministerineuvoston tehtävänä on muun muassa tehdä kumppanuussopimuksen täytäntöönpanon ja toteuttamisen kannalta tarvittavat päätökset. Ministerineuvosto tekee päätöksensä osapuolten yhteisellä sopimuksella. Päätösten pätevyys edellytyksenä on, että i) puolet Euroopan unionin neuvoston jäsenistä (toisin sanoen 14 ministeriä EU:n jäsenvaltioista), ii) yksi komission jäsen ja iii) kaksi kolmasosaa AKT-valtioiden hallituksia edustavista jäsenistä (toisin sanoen 55:n eri AKT-valtion hallituksen jäsenet) on läsnä.

2.3. Siirtymätoimenpiteet

Kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan toinen alakohta kuuluu seuraavasti: ”Ministerineuvosto hyväksyy siirtymävaiheen toimenpiteet, joita mahdollisesti tarvitaan ennen kuin uusi sopimus on tullut voimaan”. Sopimuksen 95 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti siirtymävaiheen toimenpiteitä voidaan soveltaa, jotta kumppanuussopimusta kokonaisuudessaan tai sen osien soveltamista voitaisiin jatkaa uuden sopimuksen soveltamisen alkamispäivään asti (väliaikainen soveltaminen tai voimaantulo). Näiden siirtymätoimenpiteiden on sen vuoksi oltava käytössä, jotta vältetään poliittinen, institutionaalinen ja oikeudellinen tyhjiö EU–AKT-suhteissa.

¹ Neuvoston päätös, tehty 19 päivänä joulukuuta 2002, Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000 allekirjoitetun kumppanuussopimuksen tekemisestä (EUVL L 65, 8.3.2003, s. 27).

Oikeudellisen, poliittisen ja institutionaalisen jatkuvuuden säilyttämiseksi AKT-valtioiden kanssa on välttämätöntä hyväksyä siirtymävaiheen toimenpiteitä nykyisen sopimuksen soveltamisen jatkamiseksi, koska uutta sopimusta ei aleta soveltaa ennen nykyisen oikeudellisen kehyksen voimassaolon päättymistä.

2.4. AKT–EU-suurlähettiläskomitean hyväksyntä siirtymävaiheen toimenpiteille

Kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan mukaisesti päätöksen siirtymävaiheen toimenpiteistä tekee AKT–EU-ministerineuvosto². Kumppanuussopimuksen 15 artiklan 4 kohdan nojalla ministerineuvosto voi kuitenkin siirtää toimivaltaansa suurlähettiläskomitealle³. Tätä varten ministerineuvosto siirsi 23. toukokuuta 2019 suurlähettiläskomitealle toimivallan tehdä päätös siirtymävaiheen toimenpiteistä⁴. Kumppanuussopimuksen 16 artiklan 2 kohdan nojalla suurlähettiläskomitea voi tehdä osapuolia sitovia päätöksiä ministerineuvoston sille antaman toimeksiannon puitteissa.

Suurlähettiläskomitea kokoontuu työjärjestyksensä mukaan säännöllisesti valmistellakseen ministerineuvoston istunnot ja aina tarvittaessa jonkin osapuolen pyynnöstä⁵. Tästä joustavuudesta johtuen suurlähettiläskomitea voi varmistaa, että päätös siirtymävaiheen toimenpiteistä tehdään ajoissa ja viimeistään tammikuussa 2020.

Sen vuoksi AKT–EU-suurlähettiläskomitean on hyväksyttävä päätös siirtymävaiheen toimenpiteistä yhdessä kokouksistaan. Päätöksellä olisi pyrittävä varmistamaan Cotonoun kumppanuussopimuksen määräysten soveltamisen jatkaminen (jäljempänä ’suunniteltu säädös’) kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Suunnitellun säädöksen tarkoituksena on jatkaa Cotonoun kumppanuussopimuksen soveltamista kokonaisuudessaan 31. joulukuuta 2020 asti tai kunnes uusi unionin ja AKT-valtioiden välinen kumppanuussopimus tulee voimaan tai sitä aletaan soveltaa väliaikaisesti, sen mukaan, kumpi ajankohdista on aikaisempi.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Siirtymävaiheen toimenpiteistä tehtävässä päätöksessä on määriteltävä, i) mitä sopimuksen osaa tai osia sovelletaan väliaikaisesti ja ii) mihin asti siirtymävaiheen toimenpiteitä sovelletaan. Komissio ehdottaa, että nykyisen kumppanuussopimuksen soveltamista jatketaan 31. joulukuuta 2020 asti, ellei uusi sopimus tule voimaan ennen kyseistä päivämäärää tai ellei

² AKT–EU-ministerineuvosto on sopimuksella perustettu ministeritason elin (kumppanuussopimuksen 15 artikla). Ministerineuvosto muodostuu Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission jäsenistä sekä kunkin AKT-valtion hallituksen yhdestä jäsenestä. Ministerineuvoston tehtävänä on muun muassa tehdä kumppanuussopimuksen täytäntöönpanon ja toteuttamisen kannalta tarvittavat päätökset. Ministerineuvosto tekee päätöksensä osapuolten yhteisellä sopimuksella. Päätösten pätevyyden edellytyksenä on, että i) puolet Euroopan unionin neuvoston jäsenistä (toisin sanoen 14 ministeriä EU:n jäsenvaltioista), ii) yksi komission jäsen ja iii) kaksi kolmasosaa AKT-valtioiden hallituksia edustavista jäsenistä (toisin sanoen 55:n eri AKT-valtion hallituksen jäsenet) on läsnä.

³ Suurlähettiläskomitea on perustettu kumppanuussopimuksen 16 artiklan mukaisesti. Se muodostuu kunkin jäsenvaltion pysyvästä edustajasta EU:ssa ja komission edustajasta sekä kunkin AKT-valtion EU:ssa olevan edustuston päälliköstä. Suurlähettiläskomitea avustaa ministerineuvostoa sen tehtävien hoidossa ja suorittaa neuvoston sille antamat toimeksiannot (kumppanuussopimuksen 16 artiklan 2 kohta). Tähän liittyen se voi tehdä osapuolia sitovia päätöksiä ministerineuvoston sille antaman toimeksiannon puitteissa.

⁴ AKT–EU-ministerineuvoston päätös N:o 1/2019, annettu 23 päivänä toukokuuta 2019, toimivallan siirtämisestä AKT–EU-suurlähettiläskomitealle tehdä päätös siirtymävaiheen toimenpiteiden hyväksymisestä AKT–EU-kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan nojalla [2019/920] (EUVL L 146, 5.6.2019, s. 114).

⁵ AKT–EY-suurlähettiläskomitean työjärjestyksen vahvistamisesta 8 päivänä maaliskuuta 2005 tehdyn AKT–EU-ministerineuvoston päätöksen N:o 3/2005 (EUVL L 95, 14.4.2005, s. 51) 1 artiklan 1 kohta.

sitä aleta soveltaa ennen sitä. Ehdotettu päivämäärä, 31. joulukuuta 2020, on sama kuin nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen voimassaolon päättymispäivä ja yhdenmukaista Euroopan kehitysrahaston voimassaolon päättymispäivä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotuksen mukainen unionin kanta olisi vahvistettava AKT–EU-suurlähettiläskomitean kokouksessa.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä *"sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita"*.

Ilmaisu *'säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia'* kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla mutta jotka *"voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännösten sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa"*⁶.

4.1.2. Soveltaminen tässä asiassa

Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 allekirjoitetun AKT–EU-kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti siirtymävaiheen toimenpiteitä voidaan soveltaa kumppanuussopimuksen tai sen osien soveltamisen jatkamiseksi uuden sopimuksen soveltamisen alkamispäivään asti (väliaikainen soveltaminen tai voimaantulo sen jälkeen, kun kaikki osapuolet ovat ratifioineet sopimuksen). Sopimuksen asiaa koskeva määräys kuuluu seuraavasti: *"Ministerineuvosto hyväksyy siirtymävaiheen toimenpiteet, joita mahdollisesti tarvitaan ennen kuin uusi sopimus on tullut voimaan"*.

Sen vuoksi on selvää, että säädös, joka AKT–EU-suurlähettiläskomitean on määrä antaa, on säädös, jolla on oikeusvaikutuksia. Suunniteltu suurlähettiläskomitean päätös on sitova kansainvälisen oikeuden nojalla sopimuksen 15 ja 16 artiklan mukaisesti.

Suurlähettiläskomitea on kumppanuussopimuksen 16 artiklalla perustettu elin.

Euroopan unioni on Cotonoun kumppanuussopimuksen osapuolena jäsenvaltioidensa rinnalla, ja siten suurlähettiläskomitean suunniteltu päätös sitoo sitä.

Tämän vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön

⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio, 7. lokakuuta 2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

perusteella, jota unionin puolesta esitettävä kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen tässä asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät kumppanuussopimuksen toimintaan kokonaisuudessaan ja erityisesti sen soveltamisen jatkamiseen ennakoidun voimassaolon päättymisen jälkeen. Siten neuvoston päätöksen aineellinen oikeusperusta on määriteltävä ottaen huomioon koko Cotonoun kumppanuussopimus⁷.

Kumppanuussopimus tehtiin assosiaatiosopimuksena ja näin ollen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 310 artiklan (vastaa SEUT-sopimuksen 217 artiklaa) perusteella. Tästä seuraa, että ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 217 artikla.

4.3. Päätelmä

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana olisi oltava SEUT-sopimuksen 217 artikla yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

⁷

Ks. erityisesti tuomio asiassa *C-244/17, komissio v. neuvosto ("Kazakstan")*, ECLI:EU:C:2018:662, s. 40, sekä siinä mainittu oikeuskäytäntö.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**AKT–EU-suurlähettiläskomiteassa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta
AKT–EU-kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan mukaisen, siirtymävaiheen
toimenpiteitä koskevan päätöksen hyväksymiseen**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 217 artiklan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren ("AKT") valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välinen kumppanuussopimus, jäljempänä 'AKT–EU-kumppanuussopimus'⁸, allekirjoitettiin Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000. AKT–EU-kumppanuussopimus tuli voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2003, ja sitä on määrä soveltaa 29 päivään helmikuuta 2020.
- (2) AKT–EU-kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti neuvottelut uuden AKT–EU-kumppanuussopimuksen solmimiseksi aloitettiin syyskuussa 2018. Uusi sopimus ei ole valmis sovellettavaksi nykyisen kumppanuussopimuksen voimassaolon päättymispäivään mennessä. Sen vuoksi katsotaan olevan tarpeellista hyväksyä siirtymävaiheen toimenpiteitä nykyisen sopimuksen määräysten soveltamisen jatkamiseksi.
- (3) AKT–EU-kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että ministerineuvosto hyväksyy siirtymävaiheen toimenpiteet, joilla jatketaan joko koko kumppanuussopimuksen tai sen osien soveltamista, kunnes uutta sopimusta aletaan soveltaa väliaikaisesti tai se tulee voimaan.
- (4) AKT–EU-ministerineuvosto siirsi toimivallan hyväksyä siirtymävaiheen toimenpiteet AKT–EU-suurlähettiläskomitealle 23 päivänä toukokuuta 2019 kumppanuussopimuksen 15 artiklan 4 kohdan mukaisesti⁹. AKT–EU-suurlähettiläskomitealla on ennen vuoden 2020 tammikuuta sääntömääräinen kokous, jossa se tekee päätöksen siirtymävaiheen toimenpiteistä AKT–EU-kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan mukaisesti.
- (5) On aiheellista vahvistaa AKT–EU-suurlähettiläskomiteassa unionin puolesta otettava kanta, koska suunniteltu säädös on unionia sitova.

⁸ Sopimus (EYVL L 317, 15.12.2000, s. 3) sellaisena kuin se on muutettuna Luxemburgissa 25 päivänä kesäkuuta 2005 allekirjoitetulla sopimuksella (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 27) ja Ouagadougoussa 22 päivänä kesäkuuta 2010 allekirjoitetulla sopimuksella (EUVL L 287, 4.11.2010, s. 3).

⁹ Neuvoston päätös, annettu 22 päivänä toukokuuta 2019, AKT–EU-ministerineuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta siltä osin kuin on kyse toimivallan siirtämisestä AKT–EU-suurlähettiläskomitealle tehdä päätös siirtymävaiheen toimenpiteiden hyväksymisestä AKT–EU-kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan nojalla (EUVL L 142, 29.5.2019, s. 67).

- (6) Unionin kanta suunnitellun säädöksen hyväksymiseen AKT–EU-suurlähettiläskomiteassa olisi vahvistettava tässä päätöksessä,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Unionin puolesta AKT–EU-kumppanuussopimuksen 95 artiklan 4 kohdan mukaisesti otettava kanta AKT–EU-suurlähettiläskomiteassa on jatkaa Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000 allekirjoitetun AKT–EU-kumppanuussopimuksen määräysten soveltamista kokonaisuudessaan 31 päivään joulukuuta 2020 asti tai kunnes unionin ja AKT-valtioiden välinen uusi kumppanuussopimus tulee voimaan tai sen väliaikainen soveltaminen alkaa, sen mukaan, kumpi ajankohdista on aikaisempi.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*