

Brussel, 25.10.2019
COM(2019) 550 final

2019/0242 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het door de Europese Unie in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs in te nemen standpunt inzake de goedkeuring van een besluit om op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst overgangsmaatregelen vast te stellen

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Het onderhavige besluit van de Commissie betreft een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het door de Unie in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs in te nemen standpunt inzake de goedkeuring van overgangsmaatregelen overeenkomstig artikel 95, lid 4, van 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 (“de partnerschapsovereenkomst van Cotonou”). De Commissie stelt voor de toepassing van alle bepalingen van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou te verlengen tot 31 december 2020, of tot de inwerkingtreding van de nieuwe partnerschapsovereenkomst tussen de Unie en de ACS-staten, als dat eerder is.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De partnerschapsovereenkomst van Cotonou

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

De overeenkomst loopt af op 29 februari 2020. De onderhandelingen over een nieuwe ACS-EU-partnerschapsovereenkomst zijn in september 2018 van start gegaan en zijn momenteel gaande. Het is evenwel duidelijk geworden dat die onderhandelingen niet vóór de eerder genoemde vervaldatum zullen uitmonden in een nieuwe overeenkomst. Daardoor zou een vacuüm ontstaan in de EU-ACS-betrekkingen, wat moet worden voorkomen.

2.2. De ACS-EU-Raad van Ministers

De ACS-EU-Raad van Ministers is een orgaan op ministerieel niveau dat bij de overeenkomst is opgericht (artikel 15 van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou). 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. De Raad van Ministers heeft onder meer de taak om besluiten te nemen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de overeenkomst. De Raad van Ministers neemt zijn besluiten bij overeenstemming tussen de partijen. Besluiten van de Raad van Ministers zijn slechts geldig indien i) ten minste de helft van de leden van de Raad van de Europese Unie (d.w.z. 14 ministers van de EU-lidstaten), ii) één lid van de Commissie en iii) twee derden van de leden die de regeringen van de ACS-staten vertegenwoordigen (d.w.z. regeringsleden uit 55 verschillende ACS-staten), aanwezig zijn.

2.3. Overgangsmaatregelen

In artikel 95, lid 4, tweede alinea, van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou 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 overeenkomst (voorlopige toepassing of

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).

inwerkingtreding). Deze overgangsmaatregelen moeten daarom op tijd worden vastgesteld om een politiek, institutioneel en juridisch vacuüm in de ACS-EU-betrekkingen te voorkomen.

Aangezien de nieuwe overeenkomst niet in werking zal treden vóór het verstrijken van het bestaande wettelijke kader, moeten er met het oog op de juridische, politieke en institutionele continuïteit overgangsmaatregelen worden vastgesteld om de toepassing van de huidige overeenkomst te verlengen.

2.4. De goedkeuring van overgangsmaatregelen door het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs

Overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de overeenkomst moet het besluit over overgangsmaatregelen worden genomen door de ACS-EU-Raad van Ministers². De Raad van Ministers kan op grond van artikel 15, lid 4, van de overeenkomst evenwel bevoegdheden delegeren aan het Comité van Ambassadeurs³. Op 23 mei 2019 heeft de Raad van Ministers de bevoegdheid tot het nemen van een besluit over overgangsmaatregelen overgedragen aan het Comité van Ambassadeurs⁴. Krachtens artikel 16, lid 2, van de overeenkomst kan het Comité van Ambassadeurs besluiten nemen die bindend zijn voor de partijen binnen het mandaat dat door de Raad van Ministers aan het Comité is gegeven.

Volgens zijn reglement van orde komt het Comité van Ambassadeurs regelmatig bijeen, met name om de zittingen van de Raad voor te bereiden, en bij elke andere noodzakelijk geachte gelegenheid, op verzoek van een van de partijen⁵. Dankzij deze flexibiliteit kan het Comité van Ambassadeurs ervoor zorgen dat het besluit over de overgangsmaatregelen tijdig - uiterlijk in januari 2020 - wordt vastgesteld.

Het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs moet dus tijdens een van zijn vergaderingen het besluit over overgangsmaatregelen goedkeuren. Dit besluit dient tot verlenging van de toepassing van de bepalingen van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou ("de beoogde handeling"), zoals bedoeld in artikel 95, lid 4, van deze overeenkomst.

² De ACS-EU-Raad van Ministers is een orgaan op ministerieel niveau dat bij de overeenkomst is opgericht (artikel 15 van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou). 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. De Raad van Ministers heeft onder meer de taak om besluiten te nemen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de overeenkomst. De Raad van Ministers neemt zijn besluiten bij overeenstemming tussen de partijen. Besluiten van de Raad van Ministers zijn slechts geldig indien i) ten minste de helft van de leden van de Raad van de Europese Unie (d.w.z. 14 ministers van de EU-lidstaten), ii) één lid van de Commissie en iii) twee derden van de leden die de regeringen van de ACS-staten vertegenwoordigen (d.w.z. regeringsleden uit 55 verschillende ACS-staten), aanwezig zijn.

³ Het Comité van Ambassadeurs is ingesteld bij artikel 16 van de overeenkomst. Het bestaat uit de permanente vertegenwoordigers van alle EU-lidstaten en een vertegenwoordiger van de Commissie enerzijds, en het hoofd van de missie bij de Europese Unie van elke ACS-staat anderzijds. 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 van Cotonou). 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.

⁴ Besluit nr. 1/2019 van de ACS-EU-Raad van Ministers van 23 mei 2019 over de delegatie van bevoegdheden aan het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs inzake het besluit om op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst overgangsmaatregelen vast te stellen [2019/920] (PB L146 van 5.6.2019, blz. 114).

⁵ Artikel 1, lid 1, van Besluit nr. 3/2005 van de ACS-EG-Raad van Ministers van 8 maart 2005 tot vaststelling van het reglement van orde van het ACS-EG-Comité van Ambassadeurs (PB L 95 van 14.4.2005, blz. 51).

De beoogde handeling strekt tot verlenging van de toepassing van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou, in haar geheel, tot 31 december 2020 of tot de voorlopige toepassing van de nieuwe partnerschapsovereenkomst, als dat eerder is.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

In het besluit over de overgangsmaatregelen moet worden bepaald i) welke delen van de overeenkomst tijdens de overgangsperiode van toepassing blijven en ii) tot wanneer de overgangsmaatregelen van toepassing zijn. De Commissie stelt voor de huidige overeenkomst te verlengen tot 31 december 2020, tenzij de nieuwe overeenkomst vóór die datum in werking treedt of wordt toegepast. De voorgestelde datum, 31 december 2020, valt samen met de datum waarop het huidige meerjarig financieel kader en het elfde Europees Ontwikkelingsfonds verstrijken.

In het licht van het voorgaande moet het voorgestelde standpunt van de Unie tijdens een vergadering van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs worden goedgekeurd.

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 tevens 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 “*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”⁶.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

In artikel 95, lid 4, tweede alinea, van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou wordt bepaald dat overgangsmaatregelen kunnen worden toegepast om de overeenkomst geheel of gedeeltelijk te verlengen tot aan de toepassing van de nieuwe overeenkomst (voorlopige toepassing of inwerkingtreding): “*De Raad van Ministers stelt eventueel de overgangsmaatregelen vast die met betrekking tot de gewijzigde bepalingen nodig zijn totdat deze in werking treden.*”

De handeling die het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs dient vast te stellen, is dus duidelijk een handeling met rechtsgevolgen. Het beoogde besluit van het Comité van Ambassadeurs zal overeenkomstig de artikelen 15 en 16 van de overeenkomst uit hoofde van het volkenrecht bindend zijn.

Het Comité van Ambassadeurs is een orgaan dat is ingesteld bij artikel 16 van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou.

⁶ 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.

De Europese Unie is samen met de lidstaten een overeenkomstsluitende partij bij de partnerschapsovereenkomst van Cotonou en zal daarom gebonden zijn aan het beoogde besluit van het Comité van Ambassadeurs.

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

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig 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 namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De voornaamste doelstelling en inhoud van de beoogde handeling hebben betrekking op de werking van de partnerschapsovereenkomst als geheel, met name de verlenging van de toepassing tot na de voorziene vervaldatum. De materiële rechtsgrondslag van het besluit van de Raad moet derhalve worden bepaald in het licht van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou als geheel⁷.

De partnerschapsovereenkomst van Cotonou 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.

⁷

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 door de Europese Unie in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs in te nemen standpunt inzake de goedkeuring van een besluit om op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst overgangsmaatregelen vast te stellen

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, anderzijds (“de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst”)⁸, is ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000. De overeenkomst is op 1 april 2003 in werking getreden en is van toepassing tot 29 februari 2020.
- (2) Overeenkomstig artikel 95, lid 4, eerste alinea, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst zijn de onderhandelingen over een nieuwe partnerschapsovereenkomst in september 2018 van start gegaan. De nieuwe partnerschapsovereenkomst zal niet gereed zijn voor toepassing vóór het verstrijken van de huidige overeenkomst. Daarom moeten overgangsmaatregelen worden vastgesteld om de toepassing van de huidige overeenkomst te verlengen.
- (3) In artikel 95, lid 4, tweede alinea, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst wordt bepaald dat de Raad van Ministers overgangsmaatregelen kan vaststellen om de overeenkomst geheel of gedeeltelijk te verlengen tot aan de voorlopige toepassing of inwerkingtreding van de nieuwe overeenkomst.
- (4) Krachtens artikel 15, lid 4, heeft de ACS-EU-Raad van Ministers op 23 mei 2019 de bevoegdheid om overgangsmaatregelen vast te stellen overgedragen aan het Comité van Ambassadeurs⁹. Het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs moet vóór januari 2020 een gewone vergadering beleggen om het besluit inzake overgangsmaatregelen vast te stellen overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de overeenkomst.
- (5) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs, aangezien de beoogde handeling voor de Unie bindend zal zijn.

⁸ 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).

⁹ Besluit van de Raad van 22 mei 2019 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 (PB L 142 van 29.5.19, blz. 67).

- (6) Het standpunt van de Unie ter goedkeuring van de beoogde handeling door het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs, moet in dit besluit worden uiteengezet,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het namens de Unie in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs in te nemen standpunt, overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst, is dat de op 23 juni 2000 in Cotonou ondertekende ACS-EU-partnerschapsovereenkomst in haar geheel moet worden verlengd tot 31 december 2020, of tot de inwerkingtreding of voorlopige toepassing van de nieuwe partnerschapsovereenkomst, als dat eerder is.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*