



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.10.2019 r.
COM(2019) 550 final

2019/0242 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

**w sprawie stanowiska, jakie ma zająć Unia Europejska w ramach Komitetu
Ambasadorów AKP–UE, w odniesieniu do przyjęcia decyzji o przyjęciu środków
przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE**

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejsza decyzja Komisji zawiera wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zająć Unia w ramach Komitetu Ambasadorów AKP–UE w odniesieniu do przyjęcia środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie między UE a grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)¹, podpisanej w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. (zwanej dalej „umową z Kotonu” lub „umową o partnerstwie z Kotonu”). Komisja proponuje przedłużenie do dnia 31 grudnia 2020 r. stosowania całości postanowień umowy o partnerstwie z Kotonu lub do czasu wejścia w życie nowej umowy o partnerstwie między Unią a państwami AKP, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Umowa o partnerstwie z Kotonu

Od 2000 r. umowa o partnerstwie z Kotonu stanowi ramy stosunków UE z 79 państwami AKP. Umowa została zawarta na okres 20 lat, od dnia 1 marca 2000 r. do dnia 29 lutego 2020 r. Została ona następnie zmieniona w latach 2005 i 2010.

Umowa o partnerstwie z Kotonu wygasa w dniu 29 lutego 2020 r. We wrześniu 2018 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie nowej umowy o partnerstwie AKP–UE, które są w toku. Okazało się jednak, że negocjacje te nie doprowadzą do zawarcia nowej umowy, którą można by stosować przed upływem wyżej wymienionego terminu. Sytuacja taka spowodowałaby powstanie próżni w stosunkach UE–AKP, którą należy wypełnić.

2.2. Rada Ministrów AKP–UE

Rada Ministrów AKP–UE to organ na szczeblu ministerialnym, ustanowiony na mocy umowy (art. 15 umowy z Kotonu). W jej skład wchodzi, z jednej strony, członkowie Rady Unii Europejskiej i członkowie Komisji Europejskiej oraz, z drugiej strony, członek rządu każdego z państw AKP. Do obowiązków Rady Ministrów należy między innymi podejmowanie decyzji niezbędnych do wdrożenia i wykonania postanowień umowy z Kotonu. Rada Ministrów podejmuje decyzje w oparciu o porozumienie stron. Aby decyzje były ważne, wymagana jest obecność (i) połowy członków Rady Unii Europejskiej (tj. 14 ministrów z państw członkowskich UE), (ii) jednego członka Komisji oraz (iii) dwóch trzecich członków reprezentujących rządy państw AKP (tj. członków rządów z 55 różnych państw AKP).

2.3. Środki przejściowe

Art. 95 ust. 4 akapit drugi umowy o partnerstwie z Kotonu brzmi następująco: „Do momentu wejścia w życie nowej Umowy Rada Ministrów stosuje wszelkie, niezbędne środki przejściowe”. Zgodnie z art. 95 ust. 4 akapit drugi umowy z Kotonu środki przejściowe mogą zostać zastosowane w celu przedłużenia stosowania umowy z Kotonu lub niektórych jej części do dnia rozpoczęcia stosowania nowej umowy (tymczasowe stosowanie lub wejście w życie). Należy zatem wprowadzić środki przejściowe w celu uniknięcia próżni politycznej, instytucjonalnej i prawnej w stosunkach UE–AKP.

W celu utrzymania ciągłości prawnej, politycznej i instytucjonalnej w stosunkach z państwami AKP, ze względu na fakt, że nowa umowa nie będzie gotowa do stosowania

¹ Decyzja Rady z dnia 19 grudnia 2002 r. dotycząca zawarcia Umowy o partnerstwie między państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisanej w Cotonou dnia 23 czerwca 2000 r. (Dz.U. L 65 z 8.3.2003, s. 27).

w dniu wygaśnięcia dotychczasowych ram prawnych, konieczne jest przyjęcie środków przejściowych w celu przedłużenia stosowania obecnej umowy.

2.4. Przyjęcie środków przejściowych przez Komitet Ambasadorów AKP–UE

Zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy z Kotonu decyzja w sprawie środków przejściowych podejmowana jest przez Radę Ministrów AKP–UE². Zgodnie z art. 15 ust. 4 umowy z Kotonu Rada Ministrów może jednak przekazać uprawnienia Komitetowi Ambasadorów³. W tym celu w dniu 23 maja 2019 r. Rada Ministrów przekazała Komitetowi Ambasadorów uprawnienia do przyjęcia decyzji w sprawie środków przejściowych⁴. Zgodnie z art. 16 ust. 2 umowy z Kotonu Komitet Ambasadorów może przyjmować decyzje wiążące strony w ramach mandatu udzielonego mu przez Radę Ministrów.

Zgodnie z regulaminem Komitetu Ambasadorów zbiera się on regularnie, w szczególności w celu przygotowania posiedzenia Rady Ministrów oraz w każdym przypadku, gdy okaże się to konieczne, na wniosek jednej ze stron⁵. Ze względu na tę elastyczność Komitet Ambasadorów może zapewnić terminowe przyjęcie decyzji w sprawie środków przejściowych i nie później niż w styczniu 2020 r.

W związku z tym na jednym ze swoich posiedzeń Komitet Ambasadorów AKP–UE ma przyjąć decyzję w sprawie środków przejściowych. Decyzja ta ma na celu przedłużenie stosowania postanowień umowy o partnerstwie z Kotonu (zwanej dalej „planowanym aktem”), jak przewidziano w art. 95 ust. 4 tej umowy.

Celem planowanego aktu jest przedłużenie stosowania umowy o partnerstwie z Kotonu w całości do dnia 31 grudnia 2020 r., do czasu wejścia w życie lub rozpoczęcia tymczasowego stosowania nowej umowy o partnerstwie między Unią a państwami AKP, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.

3. STANOWISKO, JAKIE MA BYĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

W decyzji w sprawie środków przejściowych należy określić, (i) które części umowy mają być stosowane przejściowo i (ii) do kiedy mają być stosowane środki przejściowe. Komisja proponuje przedłużenie obecnej umowy z Kotonu do dnia 31 grudnia 2020 r., chyba że nowa umowa wejdzie w życie lub będzie stosowana przed tym terminem. Proponowany termin 31

² Rada Ministrów AKP–UE to organ na szczeblu ministerialnym, ustanowiony na mocy umowy (art. 15 umowy z Kotonu). W jej skład wchodzi, z jednej strony, członkowie Rady Unii Europejskiej i członkowie Komisji Europejskiej oraz, z drugiej strony, członek rządu każdego z państw AKP. Do obowiązków Rady Ministrów należy między innymi podejmowanie decyzji niezbędnych do wdrożenia i wykonania postanowień umowy z Kotonu. Rada Ministrów podejmuje decyzje w oparciu o porozumienie stron. Aby decyzje były ważne, wymagana jest obecność (i) połowy członków Rady Unii Europejskiej (tj. 14 ministrów z państw członkowskich UE), (ii) jednego członka Komisji oraz (iii) dwóch trzecich członków reprezentujących rządy państw AKP (tj. członków rządów z 55 różnych państw AKP).

³ Komitet Ambasadorów został ustanowiony na mocy art. 16 umowy z Kotonu. W jego skład wchodzi stali przedstawiciele każdego państwa członkowskiego UE oraz przedstawiciel Komisji, z jednej strony, oraz szefowie placówek dyplomatycznych każdego państwa AKP w UE, z drugiej strony. Komitet wspiera Radę Ministrów w wykonywaniu jej zadań oraz sprawuje każdy mandat powierzony mu przez Radę (art. 16 ust. 2 umowy z Kotonu). W tym kontekście może on przyjmować decyzje wiążące strony w ramach mandatu udzielonego mu przez Radę Ministrów.

⁴ Decyzja nr 1/2019 Rady Ministrów AKP–UE z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie przekazania Komitetowi Ambasadorów AKP–UE uprawnień w zakresie decyzji o przyjęciu środków tymczasowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE [2019/920] (Dz.U. L 146 z 5.6.2019, s. 114).

⁵ Art. 1 ust. 1 decyzji nr 3/2005 Rady Ministrów AKP–UE z dnia 8 marca 2005 r. dotyczącej przyjęcia regulaminu wewnętrznego Komitetu Ambasadorów AKP–UE (Dz.U. L 95 z 14.4.2005, s. 51).

grudnia 2020 r. zbiega się z terminem wygaśnięcia obecnych wieloletnich ram finansowych, a także wygaśnięcia 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju.

W związku z powyższym proponowane stanowisko Unii ma zostać przyjęte na sesji Komitetu Ambasadorów AKP–UE.

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje decyzje ustalające „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

Pojęcie „akty mające skutki prawne” obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”.⁶

4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Zgodnie z art. 95 ust. 4 akapit drugi umowy o partnerstwie AKP–UE podpisanej w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. środki przejściowe mogą zostać zastosowane w celu przedłużenia stosowania umowy z Kotonu lub niektórych jej części do dnia rozpoczęcia stosowania nowej umowy (tymczasowe stosowanie lub wejście w życie po ratyfikacji przez wszystkie strony). W szczególności „Do momentu wejścia w życie nowej Umowy Rada Ministrów stosuje wszelkie, niezbędne środki przejściowe”.

Oczywiste jest zatem, że akt, który ma zostać przyjęty przez Komitet Ambasadorów AKP–UE, stanowi akt mający skutki prawne. Zgodnie z art. 15 i art. 16 umowy planowana decyzja Komitetu Ambasadorów będzie wiążąca na mocy prawa międzynarodowego.

Komitet Ambasadorów jest organem ustanowionym na mocy art. 16 umowy o partnerstwie z Kotonu.

Unia Europejska – i jej państwa członkowskie – jest stroną umowy o partnerstwie z Kotonu i w związku z tym decyzja Komitetu Ambasadorów będzie dla niej wiążąca.

Proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest zatem art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji przyjmowanej na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w którego kwestii ma zostać zajęte stanowisko w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie charakter pomocniczy, decyzja przyjmowana na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć

⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie C-399/12 Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014:2258, pkt 61–64.

jedną materialną podstawę prawną, mianowicie tę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główny cel i treść planowanego aktu odnoszą się do całościowego funkcjonowania umowy z Kotonu, w szczególności do przedłużenia jej stosowania po przewidywanym terminie wygaśnięcia. Zatem materialna podstawa prawna decyzji Rady musi zostać określona w świetle umowy o partnerstwie z Kotonu jako całość⁷.

Umowa z Kotonu została zawarta jako umowa stowarzyszeniowa i w związku z tym opierała się na art. 310 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który jest odpowiednikiem art. 217 TFUE. W związku z tym materialną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 217 TFUE.

4.3. Podsumowanie

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być zatem art. 217 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

⁷

Zob. w szczególności wyrok w sprawie C-244/17 Komisja przeciwko Radzie („Kazachstan”) [ECLI:EU:C:2018:662], pkt 40 oraz przywołane tam orzecznictwo.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma zająć Unia Europejska w ramach Komitetu Ambasadorów AKP–UE, w odniesieniu do przyjęcia decyzji o przyjęciu środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 217, w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony („umowa o partnerstwie AKP–UE”)⁸ podpisano w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. Umowa o partnerstwie AKP–UE weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2003 r. i ma być stosowana do dnia 29 lutego 2020 r.
- (2) Zgodnie z art. 95 ust. 4 akapit pierwszy umowy o partnerstwie AKP–UE we wrześniu 2018 r. rozpoczęto negocjacje w sprawie nowej umowy o partnerstwie AKP–UE. Nowa umowa nie będzie gotowa, by można było ją stosować przed datą wygaśnięcia obecnej umowy o partnerstwie. W związku z tym uznaje się za konieczne przyjęcie środków przejściowych w celu przedłużenia stosowania postanowień niniejszej umowy.
- (3) Art. 95 ust. 4 akapit drugi umowy o partnerstwie AKP–UE stanowi, że Rada Ministrów przyjmuje środki przejściowe w celu przedłużenia stosowania umowy o partnerstwie AKP–UE lub niektórych jej części do czasu rozpoczęcia tymczasowego stosowania lub wejścia w życie nowej umowy.
- (4) Zgodnie z art. 15 ust. 4 umowy z Kotonu w dniu 23 maja 2019 r. Rada Ministrów AKP–UE przekazała Komitetowi Ambasadorów AKP–UE uprawnienia do przyjęcia środków przejściowych⁹. Komitet Ambasadorów AKP–UE ma zorganizować regularne spotkanie przed styczniem 2020 r., podczas którego podejmie decyzję o przyjęciu środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE.
- (5) Należy ustalić stanowisko, jakie powinno zostać zajęte w imieniu Unii w ramach Komitetu Ambasadorów AKP–UE, ponieważ planowany akt jest wiążący dla Unii.

⁸ Umowa (Dz.U. L 317 z 15.12.2000, s. 3) zmieniona umową podpisaną w Luksemburgu w dniu 25 czerwca 2005 r. (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 27) i umową podpisaną w Wagadugu w dniu 22 czerwca 2010 r. (Dz.U. L 287 z 4.11.2010, s. 3).

⁹ Decyzja Rady z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Ministrów AKP–UE odnośnie do przekazania uprawnień Komitetowi Ambasadorów AKP–UE w zakresie decyzji o przyjęciu środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE (Dz.U. L 142 z 29.05.19, s. 67).

- (6) Stanowisko Unii w sprawie zatwierdzenia planowanego aktu w ramach Komitetu Ambasadorów AKP–UE powinno zostać określone w niniejszej decyzji,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w ramach Komitetu Ambasadorów AKP–UE, zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE, ma na celu przedłużenie stosowania w całości postanowień umowy o partnerstwie AKP–UE, podpisanej w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r., do dnia 31 grudnia 2020 r. lub do dnia wejścia w życie lub rozpoczęcia tymczasowego stosowania nowej umowy o partnerstwie między Unią a państwami AKP, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*