



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.8.2022
COM(2022) 353 final

2022/0221 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Rahmenabkommens
über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren
Mitgliedstaaten einerseits und der Regierung Malaysias andererseits**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Im November 2004 ermächtigte der Rat die Kommission zur Aushandlung von Rahmenabkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen – PKA) mit Thailand, Indonesien, Singapur, den Philippinen, Malaysia und Brunei. Die Verhandlungen mit Malaysia wurden im Februar 2011 aufgenommen, nachdem Kommissionspräsident Barroso und Premierminister Najib Razak im Oktober 2010 eine Vereinbarung über den Beginn der Verhandlungen getroffen hatten. Sie wurden am 12. Dezember 2015 nach der elften Verhandlungsrunde abgeschlossen. Beide Seiten paraphierten das PKA am 6. April 2016 in Putrajaya.

Der Europäische Auswärtige Dienst und die Kommissionsdienststellen waren in den Verhandlungsprozess eingebunden. Die Mitgliedstaaten wurden während des gesamten Verhandlungsprozesses in Sitzungen der zuständigen Arbeitsgruppen des Rates konsultiert. Das Europäische Parlament wurde regelmäßig über den Fortgang der Verhandlungen unterrichtet.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Rat in seinen Richtlinien für die Aushandlung des Abkommens vorgegebenen Ziele erreicht worden sind und das im Entwurf vorliegende Abkommen zur Unterschrift und zum Abschluss vorgelegt werden kann.

Am 5. August 2016 legten die Hohe Vertreterin und die Kommission dem Rat einen Gemeinsamen Vorschlag für Beschlüsse des Rates über die Unterzeichnung und den Abschluss des PKA als Abkommen zwischen der Europäischen Union und Malaysia („reines EU-Abkommen“) vor. Die Mitgliedstaaten waren zwar mit dem Inhalt des Abkommens einverstanden, vertraten jedoch in der Rats-Arbeitsgruppe COASI einstimmig den Standpunkt, dass das Abkommen als „gemischtes“ Abkommen unterzeichnet und geschlossen werden sollte. Dieser Standpunkt wurde am 17. März 2017 vom AStV offiziell bestätigt, der die Kommission und die Hohe Vertreterin darum ersuchte, den Vorschlag zu überarbeiten und dabei dem gemischten Charakter und der vorläufigen Anwendung des Abkommens Rechnung zu tragen. Die Umwandlung des Abkommens in ein gemischtes Abkommen, die Aufnahme neuer Bestimmungen über die vorläufige Anwendung und die Definition der Vertragsparteien entsprechend dem gemischten Charakter des Abkommens wurden anschließend erörtert und grundsätzlich mit den malaysischen Verhandlungsführern vereinbart.

Am 4. Juli 2018 legten die Hohe Vertreterin und die Kommission dem Rat einen neuen Gemeinsamen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Rahmenabkommens (als gemischtes Abkommen) und seine vorläufige Anwendung vor. Malaysia stimmte zwar dem gemischten Charakter des Abkommens zu, zog es jedoch vor, das Abkommen nicht vorläufig anzuwenden. Die Mitgliedstaaten akzeptierten auf der Sitzung des AStV vom 3. April 2019 förmlich, das PKA nicht vorläufig anzuwenden, und es wurde anschließend eine grundsätzliche Einigung mit den malaysischen Verhandlungsführern erzielt, für die das paraphierte Abkommen von 2016 verwendet wurde, in das eine neue Definition des Begriffs „Vertragsparteien“ aufgenommen wurde, um dem gemischten Charakter Rechnung zu tragen.

Es sei darauf hingewiesen, dass der neue Kommissionsvorschlag auf einen Briefwechsel zwischen den Chefunterhändlern folgt, in dem klargestellt wird, dass die Unterzeichnung des Abkommens durch die Regierung Malaysias im Namen Malaysias als Ganzes erfolgt, d. h. sowohl auf der föderalen als auch der bundesstaatlichen Ebene. Mit ihrer Unterschrift würde

die Regierung Malaysias die Absicht zum Ausdruck bringen, ganz Malaysia, einschließlich der Bundesstaaten Sabah und Sarawak, zu binden. Nach dem Inkrafttreten des Abkommens gemäß Artikel 58 des Abkommens wäre Malaysia als Ganzes an das Abkommen gebunden.

Der vorliegende Vorschlag betrifft das Rechtsinstrument zum Abschluss des Abkommens.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

2.1. Ziel und Inhalt des Abkommens

Bei diesem PKA handelt sich um das erste bilaterale Abkommen zwischen der EU und Malaysia. Es tritt an die Stelle des bisher geltenden Kooperationsabkommens von 1980 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Mitgliedsländern des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN).

Das PKA enthält rechtlich bindende Verpflichtungen, die zentrale Elemente der Außenpolitik der EU bilden, darunter Bestimmungen über Menschenrechte, Nichtverbreitung, Terrorismusbekämpfung, den Internationalen Strafgerichtshof, Migration und Steuern.

Durch das PKA wird der Umfang des gegenseitigen Engagements in den Bereichen Wirtschaft und Handel sowie Justiz und Inneres erheblich erweitert. Das Abkommen dient zur Intensivierung der Zusammenarbeit in einem breiten Spektrum von Politikbereichen, darunter Menschenrechte, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, Handel, Migration, Umwelt, Energie, Klimawandel, Verkehr, Wissenschaft und Technologie, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Bildung, Landwirtschaft, Kultur usw. Es enthält auch Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der EU. Das PKA enthält ferner einen umfassenden Abschnitt über die Handelszusammenarbeit, der den Weg für den Abschluss der laufenden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen ebnet.

In politischer Hinsicht leistet das PKA mit Malaysia einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Rolle der EU in Südostasien basierend auf gemeinsamen universellen Werten wie Demokratie und Menschenrechte. Es ebnet den Weg für die Verstärkung der politischen, regionalen und globalen Zusammenarbeit zwischen zwei gleich gesinnten Partnern. Die Umsetzung des PKA wird praktische Vorteile für beide Seiten bringen und eine Grundlage für die Förderung der umfassenderen politischen und wirtschaftlichen Interessen der EU bilden.

Mit dem Abkommen wird ein Gemischter Ausschuss eingesetzt, der die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen den Vertragsparteien überwachen wird. Das Abkommen enthält eine Nichterfüllungsklausel, welche die Möglichkeit vorsieht, die Anwendung des Abkommens im Falle eines Verstoßes gegen wesentliche Elemente auszusetzen.

2.2. Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Beschlusses

Gemäß Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a Ziffer iii AEUV erlässt der Rat in Fällen, in denen die Übereinkunft durch die Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schafft, nach Zustimmung des Europäischen Parlaments den Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft.

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 6 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des Abkommens ab. Ergibt die Prüfung einer EU-Maßnahme, dass sie zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist – nach geltender Rechtsprechung – die Maßnahme nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder

überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Verfolgt die Maßnahme dagegen mehrere Zielsetzungen zugleich oder umfasst sie mehrere Komponenten, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, sodass verschiedene Vertragsbestimmungen anwendbar sind, muss sie ausnahmsweise auf die entsprechenden verschiedenen Rechtsgrundlagen gestützt werden (vgl. in diesem Sinne die Urteile vom 10. Januar 2006, Kommission/Parlament und Rat, C-178/03, EU:C:2006:4, Rn. 42 und 43; vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat, C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 34; vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 44 sowie vom 4. September 2018, Kommission/Rat (Kasachstan), C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662, Rn. 40).

Das Hauptziel oder die Hauptkomponente des Abkommens fällt in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte daher Artikel 209 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV sein.

2.3. Rechtscharakter

Aus der Analyse des Geltungsbereichs des PKA geht hervor, dass die EU nach den Verträgen befugt ist, in allen in den Geltungsbereich des PKA fallenden Bereichen tätig zu werden. Auf der Grundlage dieser Analyse schlugen die Hohe Vertreterin und die Kommission ursprünglich vor, das Abkommen als „reines EU-Abkommen“ zu unterzeichnen und abzuschließen. Die Hohe Vertreterin und die Kommission waren zudem der Auffassung, dass das sehr viel kürzere und planbare Ratifizierungsverfahren für das Inkrafttreten des PKA als „reines EU-Abkommen“ dem Interesse der Union entsprach, mit der Durchführung des Abkommens zügig voranzukommen.

Wie oben ausgeführt ersuchten die Mitgliedstaaten im Rahmen des Rates (Sitzungen der COASI-Arbeitsgruppen am 21. September 2016, Sitzung des AStV am 17. März 2017) jedoch einstimmig die Kommission und die Hohe Vertreterin um Umwandlung des Abkommens in ein gemischtes Abkommen mit vorläufiger Anwendung. Um diesem Standpunkt Rechnung zu tragen und zu verhindern, dass es im Rat zu Verzögerung bei der Unterzeichnung und dem Abschluss des Abkommens durch die EU kommt, beschlossen die Kommission und die Hohe Vertreterin, eine Anpassung des Abkommens auszuhandeln und ihre Vorschläge betreffend die Unterzeichnung und den Abschluss des Abkommens zu ändern. Auch wenn Malaysia ursprünglich der vorläufigen Anwendung zugestimmt hatte, zog es später vor, das Abkommen nicht vorläufig anzuwenden.

Daher sieht der beigefügte Beschlussentwurf den Abschluss des Abkommens als gemischtes Abkommen vor.

2.4. Notwendigkeit des vorgeschlagenen Beschlusses

Nach Artikel 216 AEUV kann die Union mit einem oder mehreren Drittländern eine Übereinkunft schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist oder aber gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte.

In den Verträgen ist der Abschluss von Übereinkünften wie dem PKA vorgesehen und zwar in Artikel 209 AEUV. Darüber hinaus ist der Abschluss des PKA erforderlich, um im Rahmen der Politik der Union in den Verträgen festgesetzte Ziele zu verwirklichen.

Das Abkommen muss daher im Namen der Union abgeschlossen werden.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Rahmenabkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Regierung Malaysias andererseits

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 209 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im Einklang mit dem Beschluss [XXX] des Rates vom [...] ¹ wurde das Rahmenabkommen über Partnerschaft und Kooperation zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Regierung Malaysias andererseits (im Folgenden „Abkommen“) am [...] – vorbehaltlich seines Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt – im Namen der Union unterzeichnet.
- (2) Ziel des Abkommens ist die Intensivierung der Zusammenarbeit in einem breiten Spektrum von Politikbereichen, darunter Menschenrechte, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, Handel, Migration, Umwelt, Energie, Klimawandel, Verkehr, Wissenschaft und Technologie, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Bildung und Landwirtschaft.
- (3) Es gibt ein gemeinsames Verständnis darüber, dass gemäß Artikel 58 Absatz 1 des Abkommens und im Einklang mit der Bundesverfassung Malaysias die Notifizierung durch die Regierung Malaysias, mit der sie ihrer Zustimmung zur Bindung durch das Abkommen Ausdruck verleiht, Malaysia als Ganzes bindet.
- (4) Das Abkommen sollte im Namen der Union genehmigt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Das Rahmenabkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Regierung Malaysias andererseits wird im Namen der Union genehmigt.

Der Wortlaut des Abkommens ist diesem Beschluss beigelegt.

¹ ABl. L [...] vom [...], S. [...].

Artikel 2

Die Kommission wird ermächtigt, die Notifizierung nach Artikel 59 des Abkommens im Namen der Union vorzunehmen, um der Zustimmung der Union zur Bindung durch das Abkommen Ausdruck zu verleihen, bzw. ermächtigt, die Person zu bestellen, die zur Vornahme dieser Notifizierung befugt ist.

Artikel 3

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident /// Die Präsidentin