EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.6.2022
COM(2022) 259 final

2022/0175 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i ACS-EU-Ambassadørudvalget med hensyn til at ændre ACS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 3/2019 af 17. december 2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i ACS-EU-partnerskabsaftalen

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Nærværende afgørelse fra Kommissionen indeholder et forslag til Rådets afgørelse om den holdning, som Unionen skal indtage i ACS-EU-Ambassadørudvalget om en ændring af dets afgørelse nr. 3/2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i partnerskabsaftalen mellem EU og gruppen af stater i Afrika, Caribien og Stillehavet (ACS)[1], undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000 ("Cotonouaftalen"), (afgørelsen om overgangsforanstaltninger)[2]. Den nævnte afgørelse blev ændret første gang ved ACS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 2/2020 af 4. december 2020[3], hvorved anvendelsen af Cotonouaftalen blev forlænget indtil den 30. november 2021. Endnu en forlængelse indtil den 30. juni 2022 blev aftalt i overensstemmelse med afgørelse nr. 3/2021[4] af 26. november 2021. Kommissionen foreslår, at anvendelsen af samtlige bestemmelser i Cotonouaftalen forlænges yderligere indtil den 31. december 2022, eller indtil den nye partnerskabsaftale mellem Unionen og ACS-staterne træder i kraft eller finder midlertidig anvendelse, afhængigt af hvilket tidspunkt der kommer først.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Cotonouaftalen

Cotonouaftalen har siden 2000 udgjort rammen for EU's forbindelser med 79 ACS-stater. Cotonouaftalen blev indgået for en periode på 20 år fra den 1. marts 2000 til den 29. februar 2020. Den blev efterfølgende revideret i 2005 og 2010.

Den 17. december 2019 blev anvendelsen af Cotonouaftalens bestemmelser ved ACS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 3/2019 forlænget indtil den 31. december 2020 eller indtil ikrafttrædelsen af den nye partnerskabsaftale mellem Unionen og ACS-staterne, afhængigt af hvilket tidspunkt der kommer først. Den nævnte afgørelse blev ændret første gang ved ACS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 2/2020 af 4. december 2020[5], hvorved anvendelsen af Cotonouaftalen blev forlænget indtil den 30. november 2021. Endnu en forlængelse indtil den 30. juni 2022 blev aftalt i overensstemmelse med afgørelse nr. 3/2021[6] af 26. november 2021.

I september 2018 blev der indledt forhandlinger om en ny ACS-EU-partnerskabsaftale. Den 15. april 2021 paraferede chefforhandlerne teksten til en ny partnerskabsaftale mellem Unionen og medlemmerne af Organisationen af Stater i Afrika, Caribien og Stillehavet (OACSS). Kommissionen sendte senere Rådet sit forslag til undertegnelse. Forhandlingerne

---

1 Rådets afgørelse af 19. december 2002 om indgåelse af partnerskabsaftalen mellem staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet på den ene side og Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den anden side, undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000 (EUT L 65 af 8.3.2003, s. 27).

2 AVS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 3/2019 af 17. december 2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i AVS-EU-partnerskabsaftalen [2020/2].

3 AVS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 2/2020 af 4. december 2020 om ændring af afgørelse nr. 3/2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i AVS-EU-partnerskabsaftalen.

4 AVS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 3/2021 af 26. november 2021 om ændring af afgørelse nr. 3/2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i AVS-EU-partnerskabsaftalen.

5 AVS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 2/2020 af 4. december 2020 om ændring af afgørelse nr. 3/2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i AVS-EU-partnerskabsaftalen.

6 AVS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 3/2021 af 26. november 2021 om ændring af afgørelse nr. 3/2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i AVS-EU-partnerskabsaftalen.

blev genåbnet vedrørende aftalens retlige karakter. Teksten med ændringerne vedrørende den retlige karakter er imidlertid blevet standset i ACS-Gruppen i Rådet. Det er blevet klart, at drøftelserne i Rådet for Den Europæiske Union ikke vil munde ud i en ny aftale, der er klar til at blive anvendt inden udløbet af anvendelsen af den gældende Cotonouaftale den 30. juni 2022. Denne situation kan føre til et tomrum i forbindelserne mellem EU og ACS, som det er nødvendigt at udfylde.

2.2. ACS-EU-Ministerrådet

ACS-EU-Ministerrådet er et organ på ministerplan, der er nedsat ved Cotonouaftalen (Cotonouaftalens artikel 15). Det består af medlemmer af Rådet for Den Europæiske Union og medlemmer af Europa-Kommissionen på den ene side og et medlem af hver ACS-stats regering på den anden side. Ministerrådet har bl.a. til opgave at træffe de afgørelser, der er nødvendige for Cotonouaftalens gennemførelse og anvendelse. Ministerrådet træffer afgørelse ved fælles overenskomst mellem parterne. For at afgørelserne er gyldige, skal i) halvdelen af medlemmerne af Rådet for Den Europæiske Union (dvs. 14 ministre fra EU-medlemsstaterne), ii) et medlem af Kommissionen og iii) to tredjedele af de medlemmer, der repræsenterer regeringerne i ACS-staterne (dvs. regeringsmedlemmer fra 55 forskellige ACS-stater) være til stede.

2.3. Overgangsforanstaltninger

Artikel 95, stk. 4, andet afsnit, i Cotonouaftalen lyder som følger: "Ministerrådet træffer eventuelle nødvendige overgangsforanstaltninger, indtil den nye aftale træder i kraft". I medfør af artikel 95, stk. 4, andet afsnit, i Cotonouaftalen kan der anvendes overgangsforanstaltninger for at forlænge anvendelsen af hele eller dele af Cotonouaftalen indtil anvendelsesdatoen for den nye aftale (midlertidig anvendelse eller ikrafttrædelse). For at opretholde retlig, politisk og institutionel kontinuitet i forholdet til ACS-staterne skal der, i og med at den nye aftale ikke vil finde anvendelse før udløbet af de eksisterende retlige rammer, træffes foranstaltninger til at forlænge de overgangsforanstaltninger, der er vedtaget, for at forlænge anvendelsen af den gældende aftale.

2.4. ACS-EU-Ambassadørudvalgets ændring af overgangsforanstaltninger

I overensstemmelse med Cotonouaftalens artikel 95, stk. 4, træffes afgørelsen om overgangsforanstaltninger af ACS-EU-Ministerrådet. I henhold til Cotonouaftalens artikel 15, stk. 4, kan Ministerrådet overdrage beføjelser til Ambassadørudvalget. Med henblik herpå overdrog Ministerrådet den 23. maj 2019 beføjelserne til at vedtage afgørelsen om overgangsforanstaltninger til Ambassadørudvalget[7]. I medfør af Cotonouaftalens artikel 16, stk. 2, kan Ambassadørudvalget inden for det af Ministerrådet tildelte mandat træffe eller ændre afgørelser, der er bindende for parterne.

Ifølge Ambassadørudvalgets forretningsordens artikel 1[8] træder AVS-EF-Ambassadørudvalget sammen med regelmæssige mellemrum, særlig for at forberede møder i Ministerrådet og hver gang, det er nødvendigt, på anmodning af en af parterne. Takket være denne fleksibilitet kan Ambassadørudvalget sikre, at ændringen af afgørelsen om overgangsforanstaltninger finder sted rettidigt og senest i midten af juni 2022.

---

[7] Afgørelse nr. 1/2019 truffet af AVS-EU-Ministerrådet af 23. maj 2019 om overdragelsen af beføjelser til AVS-EU-Ambassadørudvalget vedrørende afgørelsen om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i AVS-EU-partnerskabsaftalen [2019/920] (EUT L 146 af 5.6.2019, s. 114).

[8] Afgørelse nr. 3/2005 truffet af AVS-EU-Ministerrådet den 8. marts 2005 om fastsættelse af AVS-EF-Ambassadørudvalgets forretningsorden (EUT L 95 af 14.4.2005, s. 51).

Derfor skal ACS-EU-Ambassadørudvalget på et af sine møder vedtage ændringen af afgørelsen om overgangsforanstaltninger ("den påtænkte retsakt"). Formålet med den påtænkte retsakt er at forlænge anvendelsen af Cotonouaftalen i sin helhed yderligere indtil den 31. december 2022, eller indtil den nye partnerskabsaftale mellem Unionen og ACS-staterne træder i kraft eller finder midlertidig anvendelse, afhængigt af hvilket tidspunkt der kommer først.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

Kommissionen foreslår, at den nuværende afgørelse om overgangsforanstaltninger med hensyn til Cotonouaftalen ændres med henblik på at forlænge anvendelsen af Cotonouaftalen indtil den 31. december 2022, medmindre den nye aftale træder i kraft eller anvendes midlertidigt før denne dato.

I betragtning af ovenstående bør Unionens holdning vedtages på et møde i ACS-EU-Ambassadørudvalget.

4. RETSGRUNDLAG

4.4. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedtager Rådet afgørelser om "fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen".

Begrebet "retsakter, der har retsvirkninger" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det omfatter også instrumenter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver"[9].

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

I medfør af artikel 95, stk. 4, andet afsnit, i ACS-EU-partnerskabsaftalen, der blev undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000, kan der anvendes overgangsforanstaltninger for at forlænge anvendelsen af hele eller dele af Cotonouaftalen indtil anvendelsesdatoen for den nye aftale (midlertidig anvendelse eller ikrafttrædelse efter alle parters ratifikation). Det fremgår navnlig, at "Ministerrådet træffer eventuelle nødvendige overgangsforanstaltninger, indtil den nye aftale træder i kraft".

Det er derfor klart, at den retsakt, som ACS-EU-Ambassadørudvalget skal vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Ambassadørudvalgets påtænkte afgørelse vil være bindende i henhold til folkeretten, jf. Cotonouaftalens artikel 15 og 16.

Ambassadørudvalget er et organ nedsat i henhold til artikel 16 i Cotonouaftalen.

Den Europæiske Union er sammen med sine medlemsstater en kontraherende part i Cotonouaftalen og vil således være bundet af Ambassadørudvalgets påtænkte afgørelse.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

---

[9] Domstolens dom af 7. oktober 2014, sag C-399/12, Tyskland mod Rådet, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

4.2.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Den påtænkte retsakts primære formål og indhold vedrører Cotonouaftalens funktion som helhed, navnlig ved at forlænge dens anvendelsesperiode ud over den planlagte udløbsdato. Det materielle retsgrundlag for Rådets afgørelse skal derfor fastlægges i lyset af Cotonouaftalen som helhed[10].

Cotonouaftalen blev indgået som en associeringsaftale og var derfor baseret på artikel 310 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, der svarer til artikel 217 i TEUF. Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 217 i TEUF.

4.3. Konklusion

Den påtænkte retsakts primære formål og indhold vedrører Cotonouaftalens funktion som helhed, navnlig ved at forlænge dens anvendelsesperiode ud over den planlagte udløbsdato. Det materielle retsgrundlag for Rådets afgørelse skal derfor fastlægges i lyset af Cotonouaftalen som helhed[11].

Cotonouaftalen blev indgået som en associeringsaftale og var derfor baseret på artikel 310 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, der svarer til artikel 217 i TEUF. Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 217 i TEUF.

---

10 Se navnlig dommen i sag C-244/17, Kommissionen mod Rådet ("Kasakhstan") [ECLI:EU:C:2018:662], præmis 40, og den retspraksis, der henvises til heri.

11 Se navnlig dommen i sag C-244/17, Kommissionen mod Rådet ("Kasakhstan") [ECLI:EU:C:2018:662], præmis 40, og den retspraksis, der henvises til heri.

2022/0175 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i ACS-EU-Ambassadørudvalget med hensyn til at ændre ACS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 3/2019 af 17. december 2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i ACS-EU-partnerskabsaftalen

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 217 sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Partnerskabsaftalen mellem på den ene side medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Caribien og Stillehavet ("ACS") og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater ("ACS-EU-partnerskabsaftalen")[12] blev undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000. ACP-EU-partnerskabsaftalen trådte i kraft den 1. april 2003 og skal anvendes indtil den 30. juni 2022 i overensstemmelse med ACS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 3/2019 af 17. december 2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til ACS-EU-partnerskabsaftalens artikel 95, stk. 4, ("afgørelsen om overgangsforanstaltninger")[13], som ændret ved ACS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 3/2021 af 26. november 2021 om ændring af afgørelse nr. 3/2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til ACS-EU-partnerskabsaftalens artikel 95, stk. 4.

(2) I overensstemmelse med artikel 95, stk. 4, første afsnit, i ACS-EU-partnerskabsaftalen blev forhandlingerne om en ny ACS-EU-partnerskabsaftale indledt i september 2018. Den nye aftale vil ikke være klar til at blive anvendt fra den dato, hvor den gældende ACP-EU-partnerskabsaftale udløber. Det anses derfor for nødvendigt at ændre afgørelse nr. 3/2019 om overgangsforanstaltninger for yderligere at forlænge anvendelsen af bestemmelserne i den gældende ACS-EU-partnerskabsaftale.

(3) I henhold til artikel 95, stk. 4, andet afsnit, i ACS-EU-partnerskabsaftalen træffer Ministerrådet eventuelle nødvendige overgangsforanstaltninger, indtil den nye aftale træder i kraft.

(4) I overensstemmelse med ACS-EU-partnerskabsaftalens artikel 15, stk. 4, overdrog ACS-EU-Ministerrådet den 23. maj 2019 ACS-EU-Ambassadørudvalget beføjelserne til at træffe overgangsforanstaltninger. ACS-EU-Ambassadørudvalget skal afholde et

[12] Aftale (EFT L 317 af 15.12.2000, s. 3) som ændret ved aftale undertegnet i Luxembourg den 25. juni 2005 (EUT L 209 af 11.8.2005, s. 27) og ved aftale undertegnet i Ouagadougou den 22. juni 2010 (EUT L 287 af 4.11.2010, s. 3).

[13] AVS-EU-Ambassadørudvalgets afgørelse nr. 3/2019 af 17. december 2019 om at træffe overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 95, stk. 4, i AVS-EU-partnerskabsaftalen [2020/2].

ordinært møde, hvor det vil træffe afgørelse om at ændre overgangsforanstaltningerne, jf. artikel 95, stk. 4, i ACS-EU-partnerskabsaftalen.

(5) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i ACS-EU-Ambassadørudvalget, bør fastlægges, da den påtænkte retsakt er bindende for Unionen.

(6) Bestemmelserne i ACS-EU-partnerskabsaftalen vil fortsat blive anvendt med henblik på at bevare kontinuiteten i forbindelserne mellem Unionen og dens medlemsstater på den ene side og ACS-staterne på den anden side. Formålet med de ændrede overgangsforanstaltninger er derfor ikke at ændre ACS-EU-partnerskabsaftalen, jf. aftalens artikel 95, stk. 3 —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i ACS-EU-Ambassadørudvalget, jf. ACS-EU-partnerskabsaftalens artikel 95, stk. 4, er at ændre afgørelse nr. 3/2019 om at træffe overgangsbestemmelser med henblik på at forlænge anvendelsen af ACS-EU-partnerskabsaftalens bestemmelser i deres helhed indtil den 31. december 2022, eller indtil den nye partnerskabsaftale mellem Unionen og ACS-staterne træder i kraft eller finder midlertidig anvendelse, afhængigt af hvilket tidspunkt der kommer først.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand