EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.10.2021
COM(2021) 686 final

2021/0358 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union im AKP-EU-Botschafterausschuss im Hinblick auf eine Änderung des Beschlusses Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 17. Dezember 2019 über den Erlass von Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens zu vertretenden Standpunkt

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Der vorliegende Beschluss der Kommission enthält einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt der Union im AKP-EU-Botschafterausschuss im Hinblick auf eine Änderung des Beschlusses Nr. 3/2019 über den Erlass von Übergangsmaßnahmen (im Folgenden „Beschluss über Übergangsmaßnahmen)[1] gemäß Artikel 95 Absatz 4 des am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichneten Partnerschaftsabkommens zwischen der EU und den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP)[2] (im Folgenden „Partnerschaftsabkommen von Cotonou“ oder „CPA“). Letzteres wurde erstmals durch den Beschluss Nr. 2/2020 des Botschafterausschusses vom 4. Dezember 2020[3] zur Verlängerung der Anwendung des Partnerschaftsabkommens von Cotonou bis zum 30. November 2021 geändert. Die Kommission schlägt vor, die Geltungsdauer der Bestimmungen des Partnerschaftsabkommens von Cotonou in ihrer Gesamtheit bis zum 30. Juni 2022 oder bis zum Inkrafttreten der vorläufigen Anwendung des neuen Partnerschaftsabkommens zwischen der Union und den AKP-Staaten, je nachdem, was früher eintritt, weiter zu verlängern.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou

Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou gibt seit 2000 den Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und 79 AKP-Staaten vor. Das Abkommen wurde für einen Zeitraum von 20 Jahren (1. März 2000 bis 29. Februar 2020) geschlossen. In der Folge wurde es zweimal (2005 und 2010) überarbeitet.

Am 17. Dezember 2019 wurde die Anwendung der Bestimmungen des Partnerschaftsabkommens von Cotonou durch den Beschluss Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses bis zum 31. Dezember 2020 oder bis zum Inkrafttreten des neuen Partnerschaftsabkommens zwischen der Union und den AKP-Staaten verlängert, je nachdem, welcher Zeitpunkt früher liegt. Letzteres wurde erstmals durch den Beschluss Nr. 2/2020 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 4. Dezember 2020[4] zur Verlängerung der Anwendung des Partnerschaftsabkommens von Cotonou bis zum 30. November 2021 geändert.

Die Verhandlungen über ein neues AKP-EU-Partnerschaftsabkommen wurden im September 2018 aufgenommen. Am 15. April 2021 paraphierten die Chefunterhändler den Wortlaut eines neuen Partnerschaftsabkommens zwischen der Union und den Mitgliedern der Organisation der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (OACPS). Die Kommission hat dem Rat später ihren Vorschlag zur Unterzeichnung übermittelt. Die Verhandlungen wurden jedoch wieder aufgenommen und dauern derzeit noch

---

1 Beschluss Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 17. Dezember 2019 über den Erlass von Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens [2020/2].

2 Beschluss des Rates vom 19. Dezember 2002 über den Abschluss des am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichneten Partnerschaftsabkommens zwischen den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (ABl. L 65 vom 8.3.2003, S. 27).

3 Beschluss Nr. 2/2020 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 4. Dezember 2020 zur Änderung des Beschlusses Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses über den Erlass von Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens.

4 Beschluss Nr. 2/2020 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 4. Dezember 2020 zur Änderung des Beschlusses Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses über den Erlass von Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens.

an, was die Rechtsnatur des Abkommens betrifft. Es hat sich gezeigt, dass die Verhandlungen nicht zu einem neuen Abkommen führen werden, das bei Ablauf der derzeitigen Geltungsdauer des Partnerschaftsabkommens von Cotonou am 30. November 2021 angewandt werden kann. Dies würde dazu führen, dass in den Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten ein Vakuum entsteht, was es zu vermeiden gilt.

2.2. Der AKP-EU-Ministerrat

Der AKP-EU-Ministerrat ist ein durch das Abkommen geschaffenes Gremium auf Ministerebene (Artikel 15 des CPA). Er setzt sich aus den Mitgliedern des Rates der Europäischen Union und Mitgliedern der Kommission einerseits und je einem Mitglied der Regierungen der AKP-Staaten andererseits zusammen. Der Ministerrat hat unter anderem die Aufgabe, die für die Umsetzung und Durchführung des CPA erforderlichen Beschlüsse zu fassen. Der Ministerrat fasst seine Beschlüsse im gegenseitigen Einvernehmen der Vertragsparteien. Der Ministerrat ist nur beschlussfähig, wenn i) die Hälfte der Mitglieder des Rates der Europäischen Union (d. h. 14 Minister von EU-Mitgliedstaaten), ii) ein Mitglied der Kommission und iii) zwei Drittel der die Regierungen der AKP-Staaten vertretenden Mitglieder (d. h. Regierungsvertreter von 55 AKP-Staaten) anwesend sind.

2.3. Übergangsmaßnahmen

In Artikel 95 Absatz 4 Unterabsatz 2 des Abkommens heißt es: „Der Ministerrat trifft gegebenenfalls die bis zum Inkrafttreten des neuen Abkommens erforderlichen Übergangsmaßnahmen.“ Nach Artikel 95 Absatz 4 Unterabsatz 2 des Abkommens können Übergangsmaßnahmen zur Anwendung gebracht werden, um die Geltungsdauer des CPA in seiner Gesamtheit oder in Teilen bis zum Geltungsbeginn des neuen Abkommens (vorläufige Anwendung oder Inkrafttreten) zu verlängern. Um in den Beziehungen zu den AKP-Staaten auch für den Fall, dass das neue Abkommen nicht vor Ablauf des derzeitigen Rechtsrahmens anwendungsreif ist, in rechtlicher, politischer und institutioneller Hinsicht für Kontinuität zu sorgen, müssen die geltenden Übergangsmaßnahmen verlängert werden, damit das derzeitige Abkommen weiterhin angewandt werden kann.

2.4. Änderung von Übergangsmaßnahmen durch den AKP-EU-Botschafterausschuss

Nach Artikel 95 Absatz 4 des CPA werden Beschlüsse über Übergangsmaßnahmen vom AKP-EU-Ministerrat gefasst. Nach Artikel 15 Absatz 4 des Abkommens kann der Ministerrat allerdings seine Befugnisse dem Botschafterausschuss übertragen. Zu diesem Zweck übertrug der Ministerrat am 23. Mai 2019 dem Botschafterausschuss die Befugnis, den Beschluss über die Übergangsmaßnahmen zu fassen[5]. Gemäß Artikel 16 Absatz 2 des CPA kann der Botschafterausschuss im Rahmen der ihm vom Ministerrat erteilten Aufträge für die Vertragsparteien verbindliche Beschlüsse fassen oder ändern.

Gemäß Artikel 1 der Geschäftsordnung des Botschafterausschusses[6] tritt dieser regelmäßig zusammen, vor allem um die Tagung des Ministerrates vorzubereiten, und jedes Mal, wenn dies notwendig erscheint, auf Antrag einer der Vertragsparteien. Aufgrund dieser Flexibilität kann der Botschafterausschuss sicherstellen, dass der Beschluss zur Änderung der Übergangsmaßnahmen rechtzeitig und spätestens Mitte November 2021 gefasst wird.

---

[5] Beschluss Nr. 1/2019 des AKP-EU-Ministerrates vom 23. Mai 2019 über die Übertragung von Befugnissen an den AKP-EU-Botschafterausschuss für den Beschluss über Übergangsmaßnahmen nach Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens [2019/920] (ABl. L 146 vom 5.6.2019, S. 114).

[6] Beschluss Nr. 3/2005 des AKP-EU-Ministerrates vom 8. März 2005 über die Annahme der Geschäftsordnung des AKP-EG-Botschafterausschusses (ABl. L 95 vom 14.4.2005, S. 51).

Daher wird der AKP-EU-Botschafterausschuss auf einer seiner Sitzungen die Änderung des Beschlusses über Übergangsmaßnahmen (im Folgenden „vorgesehener Rechtsakt“) annehmen. Zweck des vorgesehenen Rechtsakts ist die weitere Verlängerung der Laufzeit des Partnerschaftsabkommens von Cotonou in seiner Gesamtheit bis zum 30. Juni 2022 oder bis zum Inkrafttreten oder der vorläufigen Anwendung des neuen Partnerschaftsabkommens zwischen der Union und den AKP-Staaten, je nachdem, was früher eintritt.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Die Kommission schlägt vor, den derzeitigen Beschluss über Übergangsmaßnahmen für das CPA zu ändern, um die Geltungsdauer des Cotonou-Partnerschaftsabkommens bis zum 30. Juni 2022 zu verlängern, es sei denn, das neue Abkommen tritt vor diesem Zeitpunkt in Kraft oder wird vor diesem Zeitpunkt vorläufig angewandt.

Der Standpunkt der Union soll daher auf einer Tagung des AKP-EU-Botschafterausschusses angenommen werden.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.4. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“, mit Beschlüssen festgelegt.

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber […] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“[7].

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Nach Artikel 95 Absatz 4 Unterabsatz 2 des am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichneten AKP-EU-Partnerschaftsabkommens können Übergangsmaßnahmen zur Anwendung gebracht werden, um die Geltungsdauer des Abkommens in seiner Gesamtheit oder in Teilen bis zum Geltungsbeginn des neuen Abkommens (vorläufige Anwendung oder Inkrafttreten nach Ratifizierung durch sämtliche Vertragsparteien) zu verlängern. Dazu heißt es im Abkommen insbesondere: „*Der Ministerrat trifft gegebenenfalls die bis zum Inkrafttreten des neuen Abkommens erforderlichen Übergangsmaßnahmen.*“

Damit wird deutlich, dass es sich bei dem Rechtsakt, den der AKP-EU-Ministerrat annehmen soll, um einen Akt mit Rechtswirkung handelt. Der vorgesehene Beschluss des Botschafterausschusses ist nach den Artikeln 15 und 16 des Abkommens völkerrechtlich verbindlich.

Der Botschafterausschuss ist ein nach Artikel 16 des Partnerschaftsabkommens von Cotonou eingesetztes Gremium.

[7] Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

Die Europäische Union ist neben ihren Mitgliedstaaten Vertragspartei des Partnerschaftsabkommens von Cotonou und wird daher an den geplanten Beschluss des Botschafterausschusses gebunden sein.

Verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss ist somit Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Zweck und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen die Funktionsweise des CPA als Ganzes, insbesondere die Verlängerung seiner Geltungsdauer über das vorgesehene Ablaufdatum hinaus. Die materielle Rechtsgrundlage für den Beschluss des Rates muss daher im Lichte des Partnerschaftsabkommens von Cotonou in seiner Gesamtheit ermittelt werden[8].

Das CPA wurde als Assoziierungsabkommen und damit auf der Grundlage von Artikel 310 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geschlossen, der dem heutigen Artikel 217 AEUV entspricht. Materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss ist folglich Artikel 217 AEUV.

4.3. Schlussfolgerung

Hauptziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen die Funktionsweise des CPA als Ganzes, insbesondere die Verlängerung seiner Geltungsdauer über das vorgesehene Ablaufdatum hinaus. Die materielle Rechtsgrundlage für den Beschluss des Rates muss daher im Lichte des Partnerschaftsabkommens von Cotonou in seiner Gesamtheit ermittelt werden[9].

Das CPA wurde als Assoziierungsabkommen und damit auf der Grundlage von Artikel 310 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geschlossen, der dem heutigen Artikel 217 AEUV entspricht. Materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss ist folglich Artikel 217 AEUV.

---

8 Siehe insbesondere das Urteil in der Rechtssache *C-244/17 Kommission/Rat* (Kasachstan), [ECLI:EU:C:2018:662], Rn. 40, und die darin genannte Rechtsprechung.

9 Siehe insbesondere das Urteil in der Rechtssache *C-244/17 Kommission/Rat* (Kasachstan), [ECLI:EU:C:2018:662], Rn. 40, und die darin genannte Rechtsprechung.

2021/0358 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union im AKP-EU-Botschafterausschuss im Hinblick auf eine Änderung des Beschlusses Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 17. Dezember 2019 über den Erlass von Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens zu vertretenden Standpunkt

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 217 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits (im Folgenden „AKP-EU-Partnerschaftsabkommen“)[10] wurde am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichnet. Das AKP-EU-Partnerschaftsabkommen trat am 1. April 2003 in Kraft und gilt gemäß dem Beschluss Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 17. Dezember 2019 zum Erlass von Übergangsmaßnahmen nach Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens (im Folgenden „Beschluss über Übergangsmaßnahmen“)[11], geändert durch den Beschluss Nr. 2/2020 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 4. Dezember 2020 zur Änderung des Beschlusses Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses über den Erlass von Übergangsmaßnahmen nach Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens zu erlassen, bis zum 30. November 2021.

(2) Gemäß Artikel 95 Absatz 4 Unterabsatz 1 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens wurden im September 2018 Verhandlungen über ein neues AKP-EU-Partnerschaftsabkommen aufgenommen. Das neue Abkommen wird nicht vor Ablauf der Geltungsdauer des derzeitigen AKP-EU-Partnerschaftsabkommens anwendungsreif sein. Es wird daher für notwendig erachtet, den Beschluss Nr. 3/2019 über Übergangsmaßnahmen zu ändern, um die Geltungsdauer der Bestimmungen des derzeitigen AKP-EU-Partnerschaftsabkommens weiter zu verlängern.

(3) Nach Artikel 95 Absatz 4 Unterabsatz 2 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens trifft der Ministerrat gegebenenfalls bis zum Inkrafttreten des neuen Abkommens erforderliche Übergangsmaßnahmen.

---

[10] Abkommen (ABl. L 317 vom 15.12.2000, S. 3), geändert durch das am 25. Juni 2005 in Luxemburg unterzeichnete Abkommen (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 27) und das am 22. Juni 2010 in Ouagadougou unterzeichnete Abkommen (ABl. L 287 vom 4.11.2010, S. 3).

[11] Beschluss Nr. 3/2019 des AKP-EU-Botschafterausschusses vom 17. Dezember 2019 über den Erlass von Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens [2020/2].

(4) Der AKP-EU-Ministerrat hat am 23. Mai 2019 gemäß Artikel 15 Absatz 4 des CPA dem AKP-EU-Botschafterausschuss die Befugnis zum Erlass der Übergangsmaßnahmen übertragen. Der AKP-EU-Botschafterausschuss wird eine ordentliche Sitzung abhalten, auf der er den Beschluss zur Änderung der Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens fassen wird.

(5) Da der vorgesehene Rechtsakt für die Union verbindlich sein wird, ist es angemessen, den im Namen der Union im AKP-EU-Botschafterausschuss zu vertretenden Standpunkt festzulegen.

(6) Die Bestimmungen des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens werden weiterhin angewandt, um die Kontinuität der Beziehungen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den AKP-Staaten andererseits zu wahren. Dementsprechend sind die geänderten Übergangsmaßnahmen nicht für Änderungen des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens gemäß Artikel 95 Absatz 3 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens bestimmt —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union im AKP-EU-Botschafterausschuss nach Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens zu vertreten ist, besteht darin, die Geltungsdauer des Beschlusses Nr. 3/2019 über Übergangsmaßnahmen zu ändern, um die Bestimmungen des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens in ihrer Gesamtheit bis zum 30. Juni 2022 oder bis zum Inkrafttreten oder der vorläufigen Anwendung des neuen Partnerschaftsabkommens zwischen der Union und den AKP-Staaten, je nachdem, was früher eintritt, zu verlängern.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident / Die Präsidentin