KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.10.2021 r.
COM(2021) 686 final

2021/0358 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Komitetu Ambasadorów AKP–UE w odniesieniu do zmiany decyzji nr 3/2019 Komitetu Ambasadorów AKP–UE z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia 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 zmiany decyzji nr 3/2019 w sprawie środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie między UE a grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) („umowa o partnerstwie z Kotonu”)[1], podpisanej w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. („decyzja w sprawie środków przejściowych”)[2]. Decyzja ta została po raz pierwszy zmieniona decyzją nr 2/2020 Komitetu Ambasadorów z dnia 4 grudnia 2020 r.[3] przedłużającą stosowanie umowy o partnerstwie z Kotonu do dnia 30 listopada 2021 r. Komisja proponuje dalsze przedłużenie stosowania całości postanowień umowy o partnerstwie z Kotonu do dnia 30 czerwca 2022 r. lub 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.

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.

W dniu 17 grudnia 2019 r. decyzją nr 3/2019 Komitetu Ambasadorów AKP–UE stosowanie postanowień umowy o partnerstwie z Kotonu zostało przedłużone do dnia 31 grudnia 2020 r. lub do czasu wejścia w życie nowej umowy o partnerstwie między Unią a państwami AKP, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej. Decyzja ta została po raz pierwszy zmieniona decyzją nr 2/2020 Komitetu Ambasadorów AKP–UE z dnia 4 grudnia 2020 r.[4] przedłużającą stosowanie umowy o partnerstwie z Kotonu do dnia 30 listopada 2021 r.

We wrześniu 2018 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie nowej umowy o partnerstwie AKP–UE. W dniu 15 kwietnia 2021 r. główni negocjatorzy parafowali tekst nowej umowy o partnerstwie między Unią a członkami Organizacji Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (OACPS). Następnie Komisja przesłała swój wniosek do podpisu Radzie. Negocjacje zostały jednak wznowione i są obecnie w toku w odniesieniu do kwestii związanych z charakterem prawnym umowy. Stało się oczywiste, że negocjacje nie doprowadzą do zawarcia nowej umowy przygotowanej w formie pozwalającej na jej stosowanie bezpośrednio od daty wygaśnięcia obowiązującej umowy o partnerstwie z Kotonu w dniu 30 listopada 2021 r. Sytuacja taka spowodowałaby powstanie próżni w stosunkach UE–AKP, którą należy wypełnić.

---

[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).

[2] Decyzja nr 3/2019 Komitetu Ambasadorów AKP–UE z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE [2020/2].

[3] Decyzja nr 2/2020 Komitetu Ambasadorów AKP–UE z dnia 4 grudnia 2020 r. zmieniająca decyzję nr 3/2019 Komitetu Ambasadorów AKP–UE w sprawie przyjęcia środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE.

[4] Decyzja nr 2/2020 Komitetu Ambasadorów AKP–UE z dnia 4 grudnia 2020 r. zmieniająca decyzję nr 3/2019 Komitetu Ambasadorów AKP–UE w sprawie przyjęcia środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE.

2.2. Rada Ministrów AKP–UE

Rada Ministrów AKP–UE to organ na szczeblu ministerialnym, ustanowiony na mocy umowy (art. 15 umowy o partnerstwie z Kotonu). W jej skład wchodzą, 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 o partnerstwie 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 o partnerstwie 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). W celu utrzymania ciągłości prawnej, politycznej i instytucjonalnej w stosunkach z państwami AKP, ze względu na fakt, że stosowanie nowej umowy nie będzie możliwe bezpośrednio od daty wygaśnięcia obowiązujących ram prawnych, konieczne jest przedłużenie przyjętych środków przejściowych w celu dalszego stosowania obecnej umowy.

2.4. Zmiana środków przejściowych przez Komitet Ambasadorów AKP–UE

Zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie z Kotonu decyzja w sprawie środków przejściowych podejmowana jest przez Radę Ministrów AKP–UE. Zgodnie z art. 15 ust. 4 umowy o partnerstwie z Kotonu Rada Ministrów może jednak przekazać uprawnienia Komitetowi Ambasadorów. W tym celu w dniu 23 maja 2019 r. Rada Ministrów przekazała Komitetowi Ambasadorów uprawnienia do przyjęcia decyzji w sprawie środków przejściowych[5]. Zgodnie z art. 16 ust. 2 umowy o partnerstwie z Kotonu Komitet Ambasadorów może przyjmować lub zmieniać decyzje wiążące strony w ramach mandatu udzielonego mu przez Radę Ministrów.

Komitet Ambasadorów[6] zbiera się regularnie, zgodnie z art. 1 jego regulaminu wewnętrznego, w szczególności w celu przygotowywania posiedzeń Rady Ministrów oraz w każdym przypadku, gdy okaże się to konieczne, na wniosek jednej ze stron. Ze względu na tę elastyczność Komitet Ambasadorów może zapewnić terminową zmianę decyzji w sprawie środków przejściowych, nie później niż w połowie listopada 2021 r.

W związku z tym na jednym ze swoich posiedzeń Komitet Ambasadorów AKP–UE ma przyjąć zmianę do decyzji w sprawie środków przejściowych („planowany akt"). Celem planowanego aktu jest dalsze przedłużenie stosowania umowy o partnerstwie z Kotonu w całości do dnia 30 czerwca 2022 r. lub 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.

---

[5] 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).

[6] Decyzja nr 3/2005 Rady Ministrów AKP–UE z dnia 8 marca 2005 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Komitetu Ambasadorów AKP–WE (Dz.U. L 95 z 14.4.2005, s. 51).

3. STANOWISKO, JAKIE MA BYĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

Komisja proponuje zmianę obowiązującej decyzji w sprawie środków przejściowych, o których mowa w umowie o partnerstwie z Kotonu, w celu przedłużenia stosowania umowy do dnia 30 czerwca 2022 r., chyba że nowa umowa wejdzie w życie lub zacznie być tymczasowo stosowana przed tą datą.

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

4. PODSTAWA PRAWNA

4.4. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określa tryb przyjmowania decyzji ustalających „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”[7].

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 o partnerstwie 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.

W związku tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji przyjętej w trybie art. 218 ust. 9 TFUE jest uzależniona głównie od celu i treści planowanego aktu, którego dotyczy stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden

[7] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie C-399/12 Niemcy/Rada, ECLI-EU-C-2014-2258, pkt 61–64.

z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, 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 funkcjonowania umowy o partnerstwie z Kotonu w całości, w szczególności do przedłużenia jej stosowania po przewidywanym terminie wygaśnięcia. Materialna podstawa prawna decyzji Rady musi zatem zostać określona w świetle umowy o partnerstwie z Kotonu jako całości[8].

Umowa o partnerstwie z Kotonu została zawarta jako układ o stowarzyszeniu i w związku z tym opierała się na art. 310 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który jest odpowiednikiem art. 217 TFUE. Materialną podstawą prawną proponowanej decyzji jest w związku z tym art. 217 TFUE.

4.3. Podsumowanie

Główny cel i treść planowanego aktu odnoszą się do funkcjonowania umowy o partnerstwie z Kotonu w całości, w szczególności do przedłużenia jej stosowania po przewidywanym terminie wygaśnięcia. Materialna podstawa prawna decyzji Rady musi zatem zostać określona w świetle umowy o partnerstwie z Kotonu jako całości[9].

Umowa o partnerstwie z Kotonu została zawarta jako układ o stowarzyszeniu i w związku z tym opierała się na art. 310 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który jest odpowiednikiem art. 217 TFUE. Materialną podstawą prawną proponowanej decyzji jest w związku z tym art. 217 TFUE.

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

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

2021/0358 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Komitetu Ambasadorów AKP–UE w odniesieniu do zmiany decyzji nr 3/2019 Komitetu Ambasadorów AKP–UE z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia 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”)[10] 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 30 listopada 2021 r. zgodnie z decyzją nr 3/2019 Komitetu Ambasadorów AKP–UE z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE („decyzja w sprawie środków przejściowych”)[11], z uwzględnieniem zmian na podstawie decyzji nr 2/2020 Komitetu Ambasadorów AKP–UE z dnia 4 grudnia 2020 r. zmieniającej decyzję nr 3/2019 Komitetu Ambasadorów AKP–UE w sprawie przyjęcia środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE.

(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 przygotowana w formie pozwalającej na jej stosowanie przed datą wygaśnięcia obecnej umowy o partnerstwie. W związku z tym uznaje się za konieczne zmienić decyzję nr 3/2019 w sprawie środków przejściowych w celu dalszego przedłużenia stosowania postanowień obowiązującej umowy o partnerstwie AKP–UE.

(3) Art. 95 ust. 4 akapit drugi umowy o partnerstwie AKP–UE stanowi, że do momentu wejścia w życie nowej umowy Rada Ministrów stosuje środki przejściowe, które mogą być niezbędne.

(4) Zgodnie z art. 15 ust. 4 umowy o partnerstwie z Kotonu w dniu 23 maja 2019 r. Rada Ministrów AKP–UE przekazała Komitetowi Ambasadorów AKP–UE uprawnienia do przyjmowania środków przejściowych. Komitet Ambasadorów AKP–UE odbędzie

[10] 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).

[11] Decyzja nr 3/2019 Komitetu Ambasadorów AKP–UE z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE [2020/2].

regularne spotkanie, podczas którego podejmie decyzję o zmianie środków przejściowych zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE.

(5) Należy ustalić stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Komitetu Ambasadorów AKP–UE, ponieważ planowany akt jest wiążący dla Unii.

(6) Postanowienia umowy o partnerstwie AKP–UE będą nadal stosowane w celu utrzymania ciągłości w stosunkach między Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a państwami AKP z drugiej strony. W związku z tym zmieniane środki przejściowe nie mają na celu wprowadzenia zmian do umowy o partnerstwie AKP–UE, jak przewidziano w jej art. 95 ust. 3,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Komitetu Ambasadorów AKP–UE, zgodnie z art. 95 ust. 4 umowy o partnerstwie AKP–UE, przewiduje zmianę decyzji nr 3/2019 w sprawie środków przejściowych w celu przedłużenia stosowania całości postanowień umowy o partnerstwie AKP–UE do dnia 30 czerwca 2022 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