EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.5.2019
COM(2019) 242 final

2019/0116 (NLE)

Vorschlag für einen

# BESCHLUSS DES RATES

**über den im Namen der Europäischen Union im AKP-EU-Ministerrat zu vertretenden Standpunkt zu der Übertragung von Befugnissen an den AKP-EU-Botschafterausschuss im Hinblick auf den Beschluss über Übergangsmaßnahmen zur Verlängerung des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens**

# BEGRÜNDUNG

## 1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean („AKP-Staaten“)[1], das am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichnet wurde, läuft am 29. Februar 2020 aus. Gegenstand dieses Kommissionsvorschlags ist der Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der Union im AKP-EU-Ministerrat im Hinblick auf die vorgesehene Annahme eines Beschlusses über eine Befugnisübertragung an den AKP-EU-Botschafterausschuss zu vertreten ist. Mit dem letztgenannten Beschluss soll dem AKP-EU-Botschafterausschuss die Befugnis übertragen werden, gegebenenfalls Übergangsmaßnahmen zur Verlängerung des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens zu beschließen.

## 2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

### 2.1. Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou

Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou (im Folgenden „Abkommen“) gibt seit dem Jahr 2000 den Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und 79 AKP-Staaten vor. Das Abkommen wurde für einen Zeitraum von 20 Jahren vom 1. März 2000 bis zum 29. Februar 2020 geschlossen. In der Folge wurde es zwei Mal (2005 und 2010) überarbeitet.

### 2.2. Der AKP-EU-Ministerrat

Der AKP-EU-Ministerrat ist ein durch das Abkommen geschaffenes Gremium auf Ministerebene (Artikel 15 des Abkommens). 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 Vorsitz im Ministerrat wird abwechselnd von einem Mitglied des Rates der Europäischen Union und einem Mitglied der Regierung eines AKP-Staates wahrgenommen. Der Ministerrat tritt in der Regel einmal jährlich auf Initiative seines Präsidenten zusammen, sowie jedes Mal, wenn dies notwendig erscheint, in einer Form und in einer geographischen Zusammensetzung, die sich nach den zu behandelnden Fragen richtet.

Der Ministerrat hat unter anderem die Aufgabe[2], die für die Umsetzung und Durchführung des Abkommens erforderlichen Beschlüsse zu fassen.

Der Ministerrat fasst seine Beschlüsse im gegenseitigen Einvernehmen der Vertragsparteien. Der Ministerrat ist nur beschlussfähig,

– wenn die Hälfte der Mitglieder des Rates der Europäischen Union (d. h. die Minister von 14 EU-Mitgliedstaaten),

---

[1] 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).

[2] Nach Artikel 15 Absatz 2 des Abkommens hat der AKP-EU-Ministerrat die Aufgabe, „a) den politischen Dialog zu führen; b) die politischen Leitlinien festzulegen und die für die Durchführung der Bestimmungen dieses Abkommens erforderlichen Beschlüsse zu fassen, vor allem in Bezug auf die Entwicklungsstrategien in den in diesem Abkommen vorgesehenen spezifischen Bereichen und in sonstigen sich als zweckmäßig erweisenden Bereichen und in Bezug auf die Verfahren; c) Fragen zu prüfen und zu klären, die die wirksame und effiziente Durchführung dieses Abkommens oder die Verwirklichung seiner Ziele behindern könnten; d) für das reibungslose Funktionieren der Konsultationsmechanismen zu sorgen.“

– ein Mitglied der Kommission und

– zwei Drittel der die Regierungen der AKP-Staaten vertretenden Mitglieder (d. h. Regierungsmitglieder von 55 AKP-Staaten)

anwesend sind. Ein Mitglied des Ministerrates, das verhindert ist, kann sich auf den Tagungen vertreten lassen. Der Vertreter übt alle Rechte dieses Mitglieds aus (Artikel 15 Absatz 3 des Abkommens).

**Nach Artikel 15 Absatz 4 des Abkommens kann der Ministerrat seine Befugnisse dem Botschafterausschuss übertragen.** Der Ministerrat kann auch die Befugnis übertragen, für die Vertragsparteien verbindliche Beschlüsse zu fassen. Eine solche Befugnisübertragung erfolgt durch einen Beschluss des Ministerrates.

### 2.3. Der AKP-EU-Botschafterausschuss

Der Botschafterausschuss wird durch Artikel 16 des Abkommens eingesetzt. Er setzt sich aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten bei der EU und einem Vertreter der Kommission einerseits und den Leitern der Missionen der AKP-Staaten bei der EU andererseits zusammen. Der Vorsitz im Botschafterausschuss wird abwechselnd von dem Ständigen Vertreter eines Mitgliedstaates, der von der Union benannt wird, und dem Leiter der Mission eines AKP-Staates wahrgenommen, der von den AKP-Staaten benannt wird.

Der Botschafterausschuss unterstützt den Ministerrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und **führt die ihm vom Rat erteilten Aufträge aus** (Artikel 16 Absatz 2 des Abkommens). In diesem Zusammenhang kann er im Rahmen der Aufträge, die ihm vom Ministerrat erteilt wurden, für die Vertragsparteien verbindliche Beschlüsse fassen.

Der Botschafterausschuss verfolgt außerdem die Durchführung des Abkommens und die bei der Verwirklichung der darin festgelegten Ziele erzielten Fortschritte. Der Botschafterausschuss tritt regelmäßig zusammen, vor allem um die Tagungen des Rates vorzubereiten, und jedes Mal, wenn sich dies als notwendig erweist.

### 2.4. Übergangsmaßnahmen

Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou läuft am 29. Februar 2020 aus. Gemäß Artikel 95 Absatz 4 Unterabsatz 1 des Abkommens wurden im September 2018 Verhandlungen über ein neues AKP-EU-Partnerschaftsabkommen aufgenommen. Für den Fall, dass das neue Abkommen bis zum oben genannten Ablaufdatum noch nicht anwendungsreif sein sollte, müssen Maßnahmen getroffen werden, damit in den Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten kein rechtliches Vakuum entsteht.

In Artikel 95 Absatz 4 Unterabsatz 2 des Abkommen 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 Anwendbarkeit 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.

Um in den Beziehungen zu den AKP-Staaten auch für den Fall, dass das neue Abkommen nicht vor Ablauf des derzeitigen Rechtsrahmens anwendbar wird, weiterhin Rechtskontinuität zu gewährleisten, müssen Übergangsmaßnahmen getroffen werden, um die Anwendung des derzeitigen Abkommens zu verlängern.

Der Beschluss über Übergangsmaßnahmen (d. h. der Beschluss darüber, welche(r) Teil(e) des Abkommens wie lange übergangsweise angewandt werden soll(en)) kann entweder vom

Ministerrat selbst oder vom Botschafterausschuss gefasst werden, wenn diesem vom Ministerrat die Befugnis dazu übertragen wurde.

### 2.5. Vorgesehener Rechtsakt des Ministerrates

Nach der Geschäftsordnung des Ministerrates tritt dieser einmal jährlich zusammen. Die 44. Tagung des Ministerrates soll am 23./24. Mai 2019 in Brüssel stattfinden. Da Inhalt und Dauer der Übergangsmaßnahmen mit der AKP-Seite noch nicht erörtert wurden, ist es dem Ministerrat nicht möglich, die Übergangsmaßnahmen zu beschließen.

Da bis zum Ablauf des Abkommens keine weiteren Tagungen des Ministerrats vorgesehen sind, muss die Befugnis, Übergangsmaßnahmen nach Artikel 95 Absatz 4 des Abkommens zu beschließen, dem AKP-EU-Botschafterausschuss übertragen werden. Der Botschafterausschuss kann sicherstellen, dass der Beschluss über Übergangsmaßnahmen rechtzeitig gefasst wird.

Deshalb soll der AKP-EU-Ministerrat auf seiner 44. Tagung einen Beschluss fassen, mit dem dem AKP-EU-Botschafterausschuss die Befugnis übertragen wird, Übergangsmaßnahmen zu treffen (im Folgenden „vorgesehener Rechtsakt“).

Der vorgesehene Rechtsakt dient der Übertragung von Befugnissen an den AKP-EU-Botschafterausschuss im Hinblick auf den Beschluss über Übergangsmaßnahmen gemäß Artikel 15 Absatz 4 des Abkommens, in dem es heißt: „*Der Ministerrat kann seine Befugnisse dem Botschafterausschuss übertragen*.“ Der vorgesehene Rechtsakt wird für die Vertragsparteien verbindlich sein.

Wenn sich die Vertragsparteien auf Inhalt und Dauer der Übergangsmaßnahmen verständigt haben, wird der Botschafterausschuss die ihm übertragenen Befugnisse ausüben und gemäß Artikel 95 Absatz 4 des Abkommens einen Beschluss über Übergangsmaßnahmen fassen. Um diesen Beschluss des Botschafterausschusses vorzubereiten, wäre ein weiterer Beschluss des Rates nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV erforderlich, in dem der Standpunkt der Union festgelegt wird.

## 3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Angesichts der vorstehenden Ausführungen wird als von der Union zu vertretender Standpunkt vorgeschlagen, dass der vorgesehene Rechtsakt auf der 44. Tagung des AKP-EU-Ministerrats angenommen und dem AKP-EU-Botschafterausschuss damit die Befugnis übertragen werden sollte, Übergangsmaßnahmen nach Artikel 95 Absatz 4 des Abkommens zu beschließen.

## 4. RECHTSGRUNDLAGE

### 4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

*4.1.1. Grundsätze*

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sollen 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 werden.

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ umfasst 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*“[3].

*4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall*

Der AKP-EU-Ministerrat ist ein durch eine Übereinkunft, nämlich durch Artikel 15 Absatz 1 des am 23. Juni 2000 unterzeichneten Abkommens von Cotonou, eingesetztes Gremium.

Der Rechtsakt, den der AKP-EU-Ministerrat annehmen soll, stellt einen Akt mit Rechtswirkung dar. Der vorgesehene Rechtsakt ist nach Artikel 15 Absatz 3 des Cotonou-Abkommens völkerrechtlich verbindlich.

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen des Abkommens weder ergänzt noch geändert.

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 lässt sich einer davon als der wichtigste ermitteln, 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 wichtigste oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

*4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall*

Hauptzweck und -inhalt des vorgesehenen Rechtsakts sind die allgemeine Funktionsweise der auf der Grundlage des Abkommens eingesetzten internationalen Gremien und die Funktionsweise des Abkommens insgesamt (da dessen Anwendung gegebenenfalls über das vorgesehene Ablaufdatum hinaus verlängert wird). Die materielle Rechtsgrundlage für den Beschluss des Rates muss im Lichte des Partnerschaftsabkommens von Cotonou in seiner Gesamtheit ermittelt werden.[4]

Das Abkommen 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

Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 217 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

---

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

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

2019/0116 (NLE)

Vorschlag für einen

# BESCHLUSS DES RATES

## über den im Namen der Europäischen Union im AKP-EU-Ministerrat zu vertretenden Standpunkt zu der Übertragung von Befugnissen an den AKP-EU-Botschafterausschuss im Hinblick auf den Beschluss über Übergangsmaßnahmen zur Verlängerung des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens

**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 Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits („AKP-EU-Partnerschaftsabkommen“)[5] wurde am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichnet. Das AKP-EU-Partnerschaftsabkommen trat am 1. April 2003 in Kraft und gilt bis zum 29. Februar 2020.

(2) Gemäß Artikel 95 Absatz 4 Unterabsatz 1 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens wurden im September 2018 Verhandlungen über ein neues AKP-EU-Partnerschaftsabkommen aufgenommen. Für den Fall, dass das neue Abkommen bei Ablauf des derzeitigen Rechtsrahmens noch nicht anwendungsreif ist, müssen Übergangsmaßnahmen getroffen werden, um die Anwendung des derzeitigen Abkommens zu verlängern.

(3) Nach Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens trifft der Ministerrat Übergangsmaßnahmen, um die Anwendbarkeit des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens in seiner Gesamtheit oder in Teilen bis zur vorläufigen Anwendung oder bis zum Inkrafttreten des neuen Abkommens zu verlängern.

(4) Nach Artikel 15 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens kann der AKP-EU-Ministerrat seine Befugnisse durch Beschluss dem Botschafterausschuss übertragen, darunter auch die Befugnis, Übergangsmaßnahmen zu treffen.

(5) Der AKP-EU-Ministerrat soll am 23./24. Mai 2019 in Brüssel zu seiner jährlichen ordentlichen Tagung zusammentreffen. Die Übergangsmaßnahmen wurden noch nicht vereinbart und können daher vom AKP-EU-Ministerrat auf seiner ordentlichen Tagung nicht beschlossen werden. Da bis zum Ablauf des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens keine weiteren Tagungen des AKP-EU-Ministerrats vorgesehen sind, muss die Befugnis, Übergangsmaßnahmen nach Artikel 95 Absatz 4

[5] 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).

des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens zu beschließen, dem AKP-EU-Botschafterausschuss übertragen werden, damit sichergestellt ist, dass der Beschluss über Übergangsmaßnahmen rechtzeitig gefasst wird.

(6) Auf seiner 44. Tagung sollte der AKP-EU-Ministerrat einen Beschluss fassen, mit dem dem AKP-EU-Botschafterausschuss die Befugnis übertragen wird, Übergangsmaßnahmen zu treffen (im Folgenden „vorgesehener Rechtsakt“).

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

(8) Der Standpunkt der Union, wonach der vorgesehene Rechtsakt im AKP-EU-Ministerrat gebilligt werden soll, sollte in diesem Beschluss ausgeführt werden –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Der auf der 44. Tagung des AKP-EU-Ministerrats im Namen der Union zu vertretende Standpunkt besteht darin, die Übertragung von Befugnissen an den AKP-EU-Botschafterausschuss gemäß Artikel 15 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens im Hinblick auf den Beschluss über gegebenenfalls bis zum Inkrafttreten des neuen Abkommens erforderliche Übergangsmaßnahmen im Sinne von Artikel 95 Absatz 4 des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens zu billigen.

*Artikel 2*

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

*Im Namen des Rates*
*Der Präsident*