



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 3.7.2018
JOIN(2018) 20 final

2018/0269 (NLE)

Gezamenlijk voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening namens de Europese Unie en de voorlopige toepassing van de kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van Maleisië, anderzijds

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

In november 2004 heeft de Raad de Commissie gemachtigd om over individuele kaderovereenkomsten inzake partnerschap en samenwerking te onderhandelen met Thailand, Indonesië, Singapore, de Filipijnen, Maleisië en Brunei. De onderhandelingen met Maleisië gingen van start in februari 2011 nadat Commissievoorzitter Barroso en premier Najib Razak zulks in oktober 2010 waren overeengekomen. De onderhandelingen werden na elf ronden afgesloten op 12 december 2015. Beide partijen hebben de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst op 6 april 2016 in Putrajaya geparafeerd.

De Europese Dienst voor extern optreden en de diensten van de Commissie waren bij het onderhandelingsproces betrokken. De lidstaten werden tijdens het onderhandelingsproces op de vergaderingen van de bevoegde werkgroepen van de Raad geraadpleegd. Het Europees Parlement werd tijdens de onderhandelingen regelmatig op de hoogte gehouden.

De hoge vertegenwoordiger en de Commissie zijn van oordeel dat de door de Raad in zijn onderhandelingsrichtsnoeren voor de overeenkomst vastgestelde doelstellingen zijn bereikt en dat de ontwerp-overeenkomst kan worden ingediend voor ondertekening en sluiting. Op 5 augustus 2016 legden de hoge vertegenwoordiger en de Commissie aan de Raad de gezamenlijke voorstellen voor voor besluiten van de Raad betreffende de ondertekening en de sluiting van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en Maleisië ("enkel EU"). Hoewel zij met de inhoud van de overeenkomst konden instemmen, hebben de lidstaten in de Groep Azië-Oceanië (COASI) unaniem het standpunt ingenomen dat de overeenkomst moest worden ondertekend en gesloten als een "gemengde" overeenkomst. Dit standpunt is op 17 maart 2017 formeel bekrachtigd door het Coreper, dat de Commissie en de hoge vertegenwoordiger heeft verzocht het voorstel dienovereenkomstig te herzien om rekening te houden met het gemengde karakter van de overeenkomst en de voorlopige toepassing ervan. De wijziging van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst in een "gemengde" overeenkomst, de invoeging van nieuwe bepalingen inzake de voorlopige toepassing ervan en de definitie van de partijen om het gemengde karakter te weerspiegelen, zijn vervolgens met de Maleisische onderhandelaars besproken en in beginsel overeengekomen.

Het onderhavige gezamenlijke voorstel vormt het rechtsinstrument tot machtiging voor de ondertekening en voorlopige toepassing van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst als een gemengde overeenkomst.

2. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

2.1 Doel en inhoud van de overeenkomst

De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst is de eerste bilaterale overeenkomst van de EU met Maleisië en komt in de plaats van het huidige wettelijke kader van de samenwerkingsovereenkomst van 1980 tussen de Europese Economische Gemeenschap en de lidstaten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische staten (ASEAN).

De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst bevat juridisch bindende verbintenissen die centraal staan in het buitenlandse beleid van de EU, onder andere op het gebied van mensenrechten, non-proliferatie, terrorismebestrijding, het Internationaal Strafhof, migratie en belastingen.

Met de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst wordt ruimte geschapen voor wederzijdse betrokkenheid op het gebied van economie, handel, justitie en binnenlandse zaken. Met de overeenkomst wordt gestreefd naar versterking van de samenwerking op uiteenlopende beleidsdomeinen, waaronder mensenrechten, non-proliferatie van massavernietigingswapens, terrorismebestrijding, bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, handel, migratie, milieu, energie, klimaatverandering, vervoer, wetenschap en technologie, werkgelegenheid en sociale zaken, onderwijs, landbouw, cultuur, enz. De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst bevat ook bepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de EU. Een belangrijk deel van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst betreft de samenwerking op het gebied van handel, waardoor de lopende onderhandelingen over een vrijhandelsovereenkomst vlot moeten kunnen worden afgerond.

In politiek opzicht vormt de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met Maleisië een belangrijke stap in de versterking van de rol van de EU in Zuidoost-Azië, die is gebaseerd op gedeelde universele waarden als democratie en mensenrechten. De partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst maakt meer politieke, regionale en mondiale samenwerking tussen twee gelijkgestemde partners mogelijk. De tenuitvoerlegging van de overeenkomst zal praktische voordelen voor beide partijen met zich meebrengen en een basis leggen om de bredere politieke en economische belangen van de EU te bevorderen.

Bij de overeenkomst wordt een gemengd comité opgericht om toezicht te houden op de ontwikkeling van de bilaterale betrekkingen tussen de partijen. De overeenkomst bevat een clausule betreffende niet-naleving van verplichtingen en de mogelijkheid om de toepassing van de overeenkomst te schorsen in geval van schending van essentiële elementen.

2.2 Rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit

In artikel 218, lid 5, VWEU, wordt voorzien in de vaststelling van een besluit waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening en voorlopige toepassing van een overeenkomst. Daarnaast is in de tweede alinea van artikel 218, lid 8, VWEU, bepaald dat de Raad met eenparigheid van stemmen besluit wanneer de overeenkomst een gebied betreft waarop handelingen van de Unie met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld.

Wanneer sprake is van een maatregel die tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, heeft het Hof geoordeeld dat wanneer aldus verschillende bepalingen van het Verdrag toepasselijk zijn, die maatregel bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen moet worden gebaseerd, tenzij de procedures die voor de twee rechtsgrondslagen zijn voorgeschreven, onverenigbaar zijn (zaak C-490/10 Parlement / Raad, ECLI: EU:C:2012:525, punt 46).

De overeenkomst heeft doelstellingen en componenten op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de gemeenschappelijke handelspolitiek en ontwikkelingssamenwerking. Deze aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, zonder dat het ene ondergeschikt is aan het andere.

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is een terrein waarop besluiten van de Unie met eenparigheid van stemmen moeten worden vastgesteld.

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is daarom artikel 37, VEU, artikel 207, VWEU, en artikel 209, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 5, VWEU, en artikel 218, lid 8, tweede alinea, VWEU. Er zijn geen aanvullende bepalingen als rechtsgrondslag nodig (zie zaak C-377/12 Commissie/Raad, ECLI: EU: C: 2014:1903).

2.3 Juridische status

Uit de analyse van de reikwijdte van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst blijkt dat de EU op grond van de Verdragen de bevoegdheid heeft om op te treden op alle gebieden die onder het toepassingsgebied van de overeenkomst vallen. Op basis van deze analyse hebben de hoge vertegenwoordiger en de Commissie de ontwerp-overeenkomst voor ondertekening en sluiting eerst als "enkel EU"-overeenkomst voorgesteld. Daarnaast waren de hoge vertegenwoordiger en de Commissie van mening dat het belang van de Unie om snel voortgang te boeken met de tenuitvoerlegging van de overeenkomst het best gediend werd door de veel kortere en beter voorspelbare ratificatieprocedure voor inwerkingtreding van de overeenkomst als "enkel EU"-overeenkomst.

Zoals gezegd hebben de lidstaten in de Raad (COASI-werkgroepen op 21 september 2016 en het Coreper op 17 maart 2017) de Commissie en de hoge vertegenwoordiger echter unaniem verzocht de overeenkomst om te vormen in een gemengde overeenkomst met voorlopige toepassing. Naar aanleiding van dit standpunt en om te voorkomen dat de ondertekening en sluiting door de Europese Unie in de Raad wordt opgehouden, hebben de Commissie en de hoge vertegenwoordiger besloten te onderhandelen over een aanpassing aan de overeenkomst en hun voorstel tot ondertekening ervan te wijzigen.

Daarom wordt in het bijgevoegde ontwerp voorgesteld de overeenkomst te ondertekenen als een gemengde overeenkomst. Het bevat ook een voorstel voor een aantal bepalingen die in afwachting van de inwerkingtreding van de overeenkomst tussen de EU en Maleisië op nuttige wijze voorlopig kunnen worden toegepast.

2.4 De noodzaak van het voorgestelde besluit

In artikel 216, VWEU, is bepaald dat de Unie een overeenkomst met een of meer derde landen kan sluiten wanneer de Verdragen daarin voorzien of wanneer het sluiten van een overeenkomst nodig is om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, of wanneer daarin bij een juridisch bindende handeling van de Unie is voorzien of wanneer zulks gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen.

De Verdragen voorzien in de sluiting van overeenkomsten zoals de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst, met name in artikel 37, VEU, artikel 207, VWEU, en artikel 209, VWEU. De sluiting van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst is daarnaast nodig om, in het kader van het beleid van de Unie, in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, onder andere op het gebied van de versterking van de mensenrechten, non-proliferatie van massavernietigingswapens, terrorismebestrijding, bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, handel, migratie, milieu, energie, klimaatverandering, vervoer, wetenschap en technologie, werkgelegenheid en sociale zaken, onderwijs en landbouw.

De overeenkomst moet worden ondertekend voordat zij namens de Unie kan worden gesloten.

Gezamenlijk voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening namens de Europese Unie en de voorlopige toepassing van de kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van Maleisië, anderzijds

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name artikel 37,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 207 en 209, in samenhang met artikel 218, lid 5, en artikel 218, lid 8, tweede alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie en van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op [...] november 2004 heeft de Raad de Commissie gemachtigd om onderhandelingen met Maleisië te openen over een kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en de regering van Maleisië (hierna "de overeenkomst" genoemd).
- (2) De onderhandelingen zijn met succes afgerond met de parafering van de overeenkomst op 6 april 2016 in Putrajaya, Maleisië.
- (3) Met de overeenkomst wordt gestreefd naar versterking van de samenwerking op uiteenlopende beleidsdomeinen, waaronder mensenrechten, non-proliferatie van massavernietigingswapens, terrorismebestrijding, bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, handel, migratie, milieu, energie, klimaatverandering, vervoer, wetenschap en technologie, werkgelegenheid en sociale zaken, onderwijs en landbouw.
- (4) De overeenkomst moet derhalve namens de Unie worden ondertekend, onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum.
- (5) Vanwege het belang om de overeenkomst zo spoedig mogelijk na de ondertekening ervan toe te passen, dienen bepaalde onderdelen van de overeenkomst voorlopig te worden toegepast,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De ondertekening van de kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van Maleisië, anderzijds, wordt goedgekeurd namens de Unie, onder voorbehoud van de sluiting van deze overeenkomst.

De tekst van de te ondertekenen overeenkomst is aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

Het secretariaat-generaal van de Raad stelt het volmachtinstrument op dat de persoon of personen die daartoe door de onderhandelaars is of zijn aangewezen, machtiging verleent de overeenkomst, onder voorbehoud van de sluiting ervan, te ondertekenen.

Artikel 3

1. In afwachting van de inwerkingtreding van de overeenkomst worden overeenkomstig artikel 58 van de overeenkomst de volgende onderdelen van de overeenkomst tussen de Unie en Maleisië voorlopig toegepast met inachtneming van de kennisgevingen waarin de overeenkomst voorziet:

- Titel I "Aard en toepassingsgebied";
- Titel II "Bilaterale, regionale en internationale samenwerking";
- Titel III "Samenwerking inzake internationale vrede, veiligheid en stabiliteit";
- Titel IV "Samenwerking inzake handel en investeringen";
- Titel V "Samenwerking inzake justitie en veiligheid" (met uitzondering van de artikelen 21 en 24);
- Titel VI "Samenwerking in andere sectoren" (met uitzondering van artikel 28);
- Titel VII "Samenwerking inzake wetenschap, technologie en innovatie" (met uitzondering van artikel 37 voor zover dat betrekking heeft op zeevervoer);
- Titel VIII "Vormen van samenwerking";
- Titel IX "Institutioneel kader", voor zover de bepalingen van die titel enkel tot doel hebben de voorlopige toepassing van de overeenkomst te waarborgen;
- Titel X "Slotbepalingen", voor zover de bepalingen van die titel enkel tot doel hebben de voorlopige toepassing van de overeenkomst te waarborgen.

2. De datum met ingang waarvan de delen van de overeenkomst voorlopig worden toegepast, wordt door het secretariaat-generaal van de Raad bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking op de datum waarop het wordt vastgesteld.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter