



Brussel, 1.8.2022
COM(2022) 353 final

2022/0221 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de sluiting namens de Europese Unie 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 Commissie is van oordeel dat de door de Raad in zijn onderhandelingsrichtsnoeren voor de Overeenkomst vastgestelde doelstellingen zijn bereikt en dat de ontwerpovereenkomst 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.

Op 4 juli 2018 hebben de hoge vertegenwoordiger en de Commissie bij de Raad een nieuw gezamenlijk voorstel ingediend voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening van de Kaderovereenkomst (als gemengde overeenkomst) en de voorlopige toepassing ervan. Hoewel Maleisië het eens was over het gemengde karakter van de Overeenkomst, gaf het er de voorkeur aan de Overeenkomst niet voorlopig toe te passen. De lidstaten hebben er tijdens de vergadering van het Coreper van 3 april 2019 formeel mee ingestemd de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst niet voorlopig toe te passen en vervolgens is met de Maleisische onderhandelaars een beginselakkoord bereikt aan de hand van de geparafeerde Overeenkomst van 2016, met de toevoeging van een nieuwe definitie van Partijen om rekening te houden met het gemengde karakter.

Het is belangrijk op te merken dat het nieuwe Commissievoorstel volgt op een briefwisseling tussen de hoofdonderhandelaars, waarin wordt verduidelijkt dat de Overeenkomst door de regering van Maleisië wordt ondertekend namens Maleisië als geheel, dat wil zeggen zowel op federaal niveau als op deelstaatniveau. Met haar ondertekening zou de regering van Maleisië het voornemen te kennen geven om Maleisië op alle bestuursniveaus, met inbegrip

van de staten Sabah en Sarawak, te binden. Na de inwerkingtreding van de Overeenkomst, zoals bepaald in artikel 58 van de Overeenkomst, zou Maleisië op alle bestuursniveaus door de Overeenkomst gebonden zijn.

Het onderhavige voorstel vormt het rechtsinstrument voor de sluiting van de Overeenkomst.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

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, transport, 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 Overeenkomst 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 6, punt a), iii), VWEU is bepaald dat de Raad voor overeenkomsten die door de instelling van samenwerkingsprocedures een specifiek institutioneel kader scheppen, het besluit houdende sluiting van de overeenkomst vaststelt, na goedkeuring door het Europees Parlement.

De materiële rechtsgrondslag voor een besluit op grond van artikel 218, lid 6, VWEU wordt in de eerste plaats bepaald door het doel en de inhoud van de Overeenkomst. Volgens de

rechtspraak moet indien uit het onderzoek van een handeling van de Europese Unie blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, de handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component. Indien daarentegen vaststaat dat de handeling tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, zodat verschillende bepalingen van de Verdragen van toepassing zijn, moet deze maatregel bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen worden gebaseerd (zie in die zin arresten van 10 januari 2006, Commissie/Parlement en Raad, C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, punten 42 en 43; 11 juni 2014, Commissie/Raad, C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903, punt 34, 14 juni 2016, Parlement/Raad, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, punt 44, en 4 september 2018, Commissie/Raad (Kazachstan), C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662, punt 40).

Het hoofddoel of de hoofdcomponent van de Overeenkomst valt binnen het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is bijgevolg artikel 209, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 6, punt a), VWEU.

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 partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst vallen. Op basis van deze analyse hebben de hoge vertegenwoordiger en de Commissie de ontwerpovereenkomst 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 partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst 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 en de sluiting ervan te wijzigen. Hoewel Maleisië aanvankelijk had ingestemd met de voorlopige toepassing, gaf het land er nadien echter de voorkeur aan de Overeenkomst niet voorlopig toe te passen.

Daarom wordt in het bijgevoegde ontwerp voorgesteld de Overeenkomst te ondertekenen als een gemengde overeenkomst.

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 209, VWEU. Bovendien is de sluiting van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst noodzakelijk om, in het kader van het beleid van de Unie, de in de Verdragen genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

De Overeenkomst moet derhalve namens de Unie worden gesloten.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de sluiting namens de Europese Unie 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 werking van de Europese Unie, en met name artikel 209, in samenhang met artikel 218, lid 6, punt a),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig Besluit [XXX] van de Raad van [...] ¹ werd de Kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van Maleisië, anderzijds (hierna “de Overeenkomst” genoemd), op [...] namens de Unie ondertekend, onder voorbehoud van sluiting op een later tijdstip.
- (2) 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.
- (3) Alle Partijen zijn het erover eens dat overeenkomstig artikel 58, lid 1, van de Overeenkomst en in overeenstemming met de federale grondwet van Maleisië, de kennisgeving door de regering van Maleisië waarin zij verklaart ermee in te stemmen door de Overeenkomst gebonden te zijn, Maleisië als geheel bindt.
- (4) De Overeenkomst moet namens de Unie worden goedgekeurd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Kaderovereenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van Maleisië, anderzijds, wordt namens de Unie goedgekeurd.

De tekst van de Overeenkomst is aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

¹ PB L [...] van [...], blz. [...].

De Commissie wordt gemachtigd namens de Unie de in artikel 59 van de Overeenkomst vermelde kennisgeving te verrichten of de persoon aan te wijzen die bevoegd is deze kennisgeving te verrichten, om aan te geven dat de Unie ermee instemt dat zij aan de Overeenkomst gebonden is.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de datum van de vaststelling ervan.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter