



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 22.9.2016
JOIN(2016) 45 final

2016/0299 (NLE)

Fælles forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne og midlertidig anvendelse af samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den ene part og Den Islamiske Republik Afghanistan som den anden part om partnerskab og udvikling

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS BEGRUNDELSE OG FORMÅL

Den 10. november 2011 vedtog Rådet en afgørelse om at bemyndige Europa-Kommissionen til at føre forhandlinger om en samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Den Islamiske Republik Afghanistan om partnerskab og udvikling ("aftalen"). Forhandlingerne blev afsluttet den 29. april 2015 efter den fjerde forhandlingsrunde i Bruxelles. Aftalen blev paraferet den 2. juli 2015 i Kabul.

Den 13. januar 2016 forelagde den højtstående repræsentant og Kommissionen Rådet fælles forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse og indgåelse af aftalen som en aftale mellem Den Europæiske Union og Afghanistan ("aftale, der kun omfatter EU")¹. Medlemsstaterne i Gruppen vedrørende Asien og Oceanien var enige i aftalens substans, men gav enstemmigt udtryk for, at de foretrak en "blandet" aftale, der anvendes midlertidigt.

Denne holdning blev formelt bekræftet den 7. september 2016 af Coreper, der derfor anmodede Kommissionen og den højtstående repræsentant om at revidere forslagene med henblik på at tage højde for blandet kompetence og midlertidig anvendelse. Ændringen af aftalen til en "blandet" aftale og indsættelsen af nye bestemmelser om midlertidig anvendelse er derefter blevet drøftet og aftalt med Afghanistan.

Aftalen er den første aftale mellem Unionen og Afghanistan og bekræfter EU's vilje til at bakke op om Afghanistans udvikling i løbet af de ti år (2014-2024), hvor en omstrukturering skal finde sted. Den opstiller de retlige rammer for det omfattende samarbejde mellem EU og Afghanistan, som er vokset frem siden 2001, og som er nedfældet i EU's gældende strategi for Afghanistan 2014-2016, som Rådet vedtog i juni 2014, og i det flerårige vejledende program for 2014-2020 under instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde. Aftalen vil udgøre grundlaget for forbindelserne mellem EU og Afghanistan i de kommende ti år og kan automatisk forlænges med fem år ad gangen.

Aftalen afspejler de principper og vilkår, som det fremtidige partnerskab mellem EU og Afghanistan vil bygge på (afsnit I og II). Den indeholder vigtige bestemmelser om væsentlige elementer vedrørende menneskerettigheder og ikke-spredning. Aftalen giver mulighed for samarbejde på en lang række områder, herunder udvikling (afsnit III), handel og investering (afsnit IV) og retlige anliggender og retsstaten (afsnit V). Sidstnævnte indbefatter ikke blot omfattende bestemmelser om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, hvidvaskning af penge og narkotika, men også om samarbejde om migration, og indgåelse af en tilbagetagelsesaftale nævnes eksplicit. Aftalen indeholder også kapitler om en række særlige sektorsamarbejdsområder (afsnit VI), der alle bekræfter, at aftalen handler om samarbejde.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

Retsgrundlag

Ifølge fast retspraksis skal valget af retsgrundlag foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol.

Formålet med aftalen er som beskrevet i artikel 2 under "Art og Anvendelsesområde" at etablere et partnerskab mellem parterne, som hviler på en flerstrengt tilgang, med henblik på at styrke dialogen og samarbejdet.

¹ Se JOIN (2015) 35 final og JOIN(2015) 36 final og rådsdokument 15503/15 og 15504/15.

Aftalen dækker politisk samarbejde (afsnit II), udviklingssamarbejde (afsnit III), samarbejde om handel og investering (afsnit IV), samarbejde om retlige og indre anliggender (afsnit V), sektorsamarbejde (afsnit VI) og regionalt samarbejde (afsnit VII). Derudover indeholder aftalen bestemmelser om de institutionelle rammer (afsnit VIII) og afsluttende bestemmelser (afsnit IX).

En nærmere analyse af aftalens formål og indhold viser, at nogle af aftalens bestemmelser er omfattet af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mens andre er omfattet af Den Europæiske Unions handelspolitik og politik for udviklingssamarbejde. Det fremgår endvidere af analysen, at ingen af disse elementer kan siges at supplere nogle af de øvrige elementer, der nævnes, og at ingen af de tre anførte elementer kan siges at udgøre hovedelementet. Følgelig bør forslaget bygge på flere juridiske grundlag, nemlig artikel 37 i TEU og artikel 207 og 209 i TEUF.

Juridisk status

Ud fra en juridisk synsvinkel viser analysen af aftalens anvendelsesområde, at EU ved traktaterne blev tillagt beføjelse til at handle på alle områder, der falder ind under aftalen. På grundlag af denne juridiske analyse foreslog den højtstående repræsentant og Kommissionen i første omgang, at udkastet til aftalen skulle undertegnes og indgås som en aftale, der kun omfatter EU. Ud fra en politisk synsvinkel fandt den højtstående repræsentant og Kommissionen, at den langt kortere og langt mere forudsigelige ratifikationsprocedure, der var nødvendig, for at aftalen kunne træde i kraft som en aftale, der kun omfatter EU, tager højde for, at det er i Unionens interesse at handle hurtigt i denne afgørende fase af Afghanistanens overgangsproces. Aftalens hurtige ikrafttræden kunne sende et signal om Unionens stærke opbakning til Afghanistanens vellykkede overgangsproces.

Som ovenfor nævnt anmodede medlemsstaterne i Rådet (Gruppen vedrørende Asien og Oceanien den 13. januar og 20. juli 2016 og Coreper den 7. september 2016) imidlertid enstemmigt Kommissionen og den højtstående repræsentant om at ændre aftalen til en blandet aftale, der anvendes midlertidigt. I lyset af denne holdning og for at undgå store forsinkelser i aftalens ratifikationsproces har Kommissionen og den højtstående repræsentant besluttet at tilpasse aftalen, og deres forslag om undertegnelse skal derfor suppleres med et forslag om delvis midlertidig anvendelse med henblik på at afspejle den blandede kompetence og den midlertidige anvendelse.

Følgelig foreslås det i vedlagte udkast, at aftalen undertegnes som en blandet aftale. Det foreslås også, at en række bestemmelser, som det vil være fornuftigt at anvende midlertidigt mellem EU og Afghanistan, indtil aftalen træder i kraft, anvendes midlertidigt.

Andre juridiske overvejelser

Aftalen fastlægger institutionelle rammer bestående af det blandede udvalg (se afsnit VIII, artikel 49 under "Institutionelle rammer"). Det blandede udvalg kan nedsætte særlige udvalg eller arbejdsgrupper til at bistå sig i udøvelsen af sine opgaver. I artikel 54 "Opfyldelse af forpligtelser" beskrives en tvistbilæggelsesordning, der skal anvendes, hvis en af parterne ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til aftalen.

Aftalen indgås for en første periode på ti år fra dens ikrafttræden. Den forlænges derefter automatisk med fem år ad gangen, medmindre en af parterne seks måneder inden udløbet af aftalens gyldighedsperiode skriftligt meddeler den anden part, at den ikke agter at forlænge aftalen. Aftalen kan opsiges med seks måneders varsel.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSPANALYSER

Rådet har været holdt orienteret i alle faser af forhandlingerne. Det er løbende blevet konsulteret i den relevante arbejdsgruppe vedrørende Asien.

Europa-Parlamentet er også blevet orienteret fuldt ud under forhandlingerne, og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik ("den højtstående repræsentant") sendte formanden for Europa-Parlamentet en kopi af den paraferede aftale den 20. juli 2015.

Den højtstående repræsentant og Kommissionen mener, at de mål, som Rådet har fastlagt i sine forhandlingsdirektiver, er blevet nået, og at udkastet til aftalen kan forelægges til undertegnelse og midlertidig anvendelse.

Fælles forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne og midlertidig anvendelse af samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den ene part og Den Islamiske Republik Afghanistan som den anden part om partnerskab og udvikling

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 37,

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 207 og 209, sammenholdt med artikel 218, stk. 5, og artikel 218, stk. 8, andet afsnit,

under henvisning til fælles forslag fra Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I november 2011 gav Rådet Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik bemyndigelse til at indlede forhandlinger med Den Islamiske Republik Afghanistan om en samarbejdsaftale om partnerskab og udvikling².
- (2) Forhandlingerne om samarbejdsaftalen var vellykkede, og aftalen blev paraferet den 2. juli 2015 i Kabul.
- (3) I henhold til aftalens artikel 59 kan aftalen anvendes midlertidigt forud for dens ikrafttræden.
- (4) Aftalen bør undertegnes på Unionens vegne, og dele af den bør anvendes midlertidigt indtil afslutningen af procedurerne for dens indgåelse —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Der gives herved på Unionens vegne bemyndigelse til undertegnelse af samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den ene part og Den Islamiske Republik Afghanistan som den anden part om partnerskab og udvikling med forbehold af aftalens indgåelse.

Teksten til aftalen er knyttet til denne afgørelse.

Artikel 2

1. Indtil aftalen træder i kraft, i overensstemmelse med aftalens artikel 59 og under forbehold af de heri omhandlede meddelelser, anvendes følgende dele af den

² Rådets afgørelser af 10. november 2011 (dokument st16146/11 og st16147/11).

midlertidigt mellem Unionen og Den Islamiske Republik Afghanistan, dog kun i det omfang de omfatter spørgsmål, der henhører under Unionens kompetence, herunder spørgsmål under Unionens kompetence til at fastlægge og gennemføre en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik:

- Artikel 2 "Generelle principper"
- Artikel 3 "Politisk dialog"
- Artikel 4 "Menneskerettigheder"
- Artikel 5 "Ligestilling mellem kønnene"
- Afsnit III: "Udviklingssamarbejde"
- Afsnit IV: "Samarbejde om handel og investering"
- Artikel 28 "Samarbejde om migration"
- Afsnit VII: "Udviklingssamarbejde"
- Afsnit VIII "Institutionelle rammer" (i det omfang bestemmelserne i det pågældende afsnit er begrænset til det formål at sikre aftalens midlertidige anvendelse)
- Afsnit IX "Afsluttende bestemmelser" (i det omfang bestemmelserne i det pågældende afsnit er begrænset til det formål at sikre aftalens midlertidige anvendelse)

2. Den dato, fra hvilken dele af aftalen finder midlertidig anvendelse, offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende* på foranledning af Generalsekretariatet for Rådet.

Artikel 3

Generalsekretariatet for Rådet udarbejder det relevante dokument, der giver den eller de personer, der er udpeget af forhandlerne af aftalen, fuldmagt til at undertegne aftalen med forbehold af dens indgåelse.

Artikel 4

Denne afgørelse træder i kraft dagen efter vedtagelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

Formand