



Brüssel, den 3.5.2021
COM(2021) 233 final

2021/0120 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den im Namen der Europäischen Union auf der 74. Tagung der
Weltgesundheitsversammlung zu vertretenden Standpunkt**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft die Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union auf der 74. Tagung der Weltgesundheitsversammlung im Hinblick auf die geplante Annahme eines Beschlusses über die Modalitäten/Verfahren für den Abschluss eines internationalen Vertrags zur Pandemiebekämpfung zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Die Weltgesundheitsorganisation

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) wurde als Sonderorganisation für Gesundheit der Vereinten Nationen im Sinne von Artikel 57 der Charta der Vereinten Nationen gegründet. Die Satzung¹ der Weltgesundheitsorganisation trat am 7. April 1948 in Kraft; als Hauptziel der Organisation ist darin „die Erreichung eines möglichst guten Gesundheitszustands durch alle Völker“ festgelegt.

Die Europäische Union hat in der WHO einen informellen Beobachterstatus. Dieser Status wurde im Wege eines Briefwechsels festgelegt, der am 4. Januar 2001 im Amtsblatt veröffentlicht wurde.² Dieser Briefwechsel umfasste ein „Memorandum über den Rahmen und die Regelung der Zusammenarbeit zwischen der Weltgesundheitsorganisation und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften“. Alle Mitgliedstaaten der EU sind Mitglieder der WHO.

2.2. Die Weltgesundheitsversammlung

Die Weltgesundheitsversammlung ist das wichtigste Leitungsgremium der WHO. Die Kernfunktionen der Weltgesundheitsversammlung sind die Festlegung der Politik der WHO, die Ernennung des Generaldirektors, die Überwachung der Finanzpolitik sowie die Überprüfung und Genehmigung des vorgeschlagenen Programmhaushalts.

Die Weltgesundheitsversammlung tagt jährlich in Genf (Schweiz). Die 74. Tagung der Versammlung wird vom 24. Mai bis 1. Juni 2021 virtuell stattfinden.

Gemäß Artikel 59 der WHO-Satzung verfügt jedes Mitglied über eine Stimme in der Weltgesundheitsversammlung. Beschlüsse werden mit der Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder gefasst, mit Ausnahme weniger in Artikel 60 der Satzung genannter Fälle, in denen eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. In der Praxis muss alles dafür unternommen werden, eine einvernehmliche Einigung zu erzielen. Die Europäische Union hat kein Stimmrecht.

Gemäß Artikel 19 der WHO-Satzung ist die Weltgesundheitsversammlung ermächtigt, Übereinkommen oder Abkommen über jede in die Zuständigkeit der Organisation fallende Angelegenheit zu schließen.

2.3. Für die 74. Tagung der Weltgesundheitsversammlung vorgesehener Akt

Die Weltgesundheitsversammlung wird voraussichtlich im Mai 2021 auf ihrer 74. Tagung einen Verfahrensbeschluss zu den Modalitäten/Verfahren für den Abschluss eines internationalen Vertrags zur Pandemiebekämpfung annehmen. Mit dem Beschluss soll konkret eine Regierungskonferenz eingesetzt werden, die ein WHO-Rahmenübereinkommen

¹ [BASIC DOCUMENTS \(who.int\)](https://www.who.int/basics)

² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22001A0104\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22001A0104(01)&from=DE)

über Pandemievorsorge und -reaktion ausarbeiten und aushandeln soll, welches der Gesundheitsversammlung gemäß Artikel 19 der WHO-Satzung zur Prüfung vorzulegen ist.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Die EU und ihre Mitgliedstaaten stehen an der Spitze der internationalen Bemühungen zur Stärkung der globalen Gesundheitssicherheit und der Weltgesundheitsorganisation, insbesondere was die Vorsorge und Reaktion auf Gesundheitskrisen angeht; Grundlage dafür sind unter anderem die Schlussfolgerungen des Rates³ vom November 2020 zur Rolle der EU bei der Stärkung der WHO.

Der Vorschlag, einen internationalen Vertrag über Pandemien abzuschließen, wird derzeit vor dem Hintergrund der internationalen Bemühungen zur Verbesserung der globalen Gesundheitssicherheit unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Pandemie erörtert. Das übergeordnete Ziel eines solchen Vertrags sollte es sein, den politischen und rechtlichen Willen für den Aufbau einer verbesserten globalen Gesundheitsarchitektur festzuschreiben.

Die Beteiligung an der Ausarbeitung eines solchen Vertrags stünde im Einklang mit Artikel 21 Absatz 1 EUV, in dem es heißt: „Die Union strebt an, die Beziehungen zu Drittländern und zu regionalen oder weltweiten internationalen Organisationen, die die in Unterabsatz 1 aufgeführten Grundsätze teilen, auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Sie setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein.“ Der Europäische Rat⁴ bekräftigte im Februar 2021 seine Entschlossenheit, „die globale Gesundheitssicherheit zu fördern, unter anderem durch die Stärkung der Weltgesundheitsorganisation und durch die Arbeit an einem internationalen Pandemievertrag in deren Rahmen.“

Der genaue Geltungsbereich ist zwar noch nicht festgelegt, doch soll der geplante internationale Vertrag dazu dienen, gegen schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren vorzugehen. Dieses Ziel dürfte Politikbereiche, die im Dritten Teil Titel XIV AEUV verankert sind, aber möglicherweise auch mehrere andere Artikel des Vertrags über die Arbeitsweise der EU betreffen, z. B. in folgenden Bereichen:

- Prävention und Bewältigung zoonotischer Gefahren im Rahmen des Konzepts „Eine Gesundheit“, das bei Fragen wie Biodiversität und Handel mit gefährdeten Arten eine Verknüpfung mit Umweltschutzverträgen erfordert, was sich unter anderem auf die Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels auswirken könnte;
- strukturiertes System für den Austausch von Krankheitserregern, Gensequenzen und den daraus entstehenden Nutzen für die öffentliche Gesundheit (die einschlägige EU-Rechtsvorschrift ist die Verordnung (EU) Nr. 511/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Maßnahmen für die Nutzer zur Einhaltung der Vorschriften des Protokolls von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile in der Union);
- Menschenrechte und Schutz der Privatsphäre, insbesondere im Hinblick auf Überwachungstechnologien, künstliche Intelligenz und Nutzung von Big Data für die Zwecke der öffentlichen Gesundheit (z. B. Verordnung (EU) 2016/679 des

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12276-2020-INIT/de/pdf>

⁴ Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates vom 25./26. Februar 2021.

Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr); sowie

- Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung und Einhaltung der Vorschriften, z. B. Peer-Review-Verfahren, Mechanismen der gegenseitigen Rechenschaftspflicht, Überprüfungs- und Inspektionsregelungen sowie Streitbeilegungsverfahren.
- Auch der Beschluss 1082/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und die künftige Verordnung zu grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren werden durch den geplanten Vertrag berührt.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen und der voraussichtlichen Auswirkungen auf die bestehenden EU-Rechtsvorschriften in verschiedenen Tätigkeitsbereichen der EU ist es von wesentlicher Bedeutung, dass neben einer Beteiligung der Mitgliedstaaten auch die Beteiligung der Union gewährleistet ist. In den anstehenden Beratungen der Weltgesundheitsversammlung über einen möglichen Beschluss zur Festlegung eines Verfahrens für die Ausarbeitung und Aushandlung eines WHO-Rahmenübereinkommens über Pandemievorsorge und -reaktion sollte sich ihr Standpunkt an folgenden Grundsätzen orientieren:

- a) An diesem Vertrag sollte sich die EU als Vertragspartei beteiligen dürfen, um die Festlegung eines WHO-Verfahrens für ein neues Rahmenübereinkommen über Pandemievorsorge und -reaktion uneingeschränkt unterstützen zu können.
- b) Der Beschluss der Weltgesundheitsversammlung über die Verfahrensaspekte der Verhandlungen sollte die uneingeschränkte Beteiligung der EU am Verhandlungsprozess ermöglichen.
- c) Ein neues Rahmenübereinkommen muss – unter Berücksichtigung der Ergebnisse des bevorstehenden Weltgesundheitsgipfels vom 21. Mai – den bestehenden internationalen Rahmen für die Prävention von und die Reaktion auf Gesundheitskrisen stärken, ihn ergänzen und einen Mehrwert dafür bringen. Dementsprechend sollte jedes neue Rahmenübereinkommen die Umsetzung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) ergänzen und verstärken und etwaige Lücken in diesen Vorschriften wirksam schließen.
- d) In den Beratungen über ein Rahmenübereinkommen sollten die Ergebnisse der unabhängigen Gremien⁵, welche die von der WHO geführte internationale Reaktion auf die Pandemie überprüfen, berücksichtigt werden, damit gewährleistet wird, dass es streng evidenzbasiert ist und die Lehren aus den weltweiten Erfahrungen mit der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie aufgreift.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine

⁵ Insbesondere der Unabhängigen Kommission für Pandemievorsorge und -bekämpfung, des IGV-Überprüfungsausschusses und des unabhängigen Aufsichts- und Beratungsausschusses für das Programm der WHO für gesundheitliche Notlagen.

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.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist.⁶

Der Begriff „rechtswirksame Akte“ erfasst 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“.⁷

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Bei der Weltgesundheitsversammlung handelt es sich um ein Gremium, das durch eine Übereinkunft – die am 22. Juli 1946 in New York unterzeichnete Satzung der Weltgesundheitsorganisation – eingesetzt wurde.

Der Verfahrensbeschluss, den die Weltgesundheitsversammlung annehmen soll, stellt einen rechtswirksamen Akt dar. Der vorgesehene Akt wird gemäß den Artikeln 18 und 60 der Satzung der Weltgesundheitsorganisation für die Mitglieder der Weltgesundheitsorganisation völkerrechtlich bindend sein. Der vorgesehene Akt entfaltet zudem Rechtswirkung, da von ihm abhängt, inwieweit die Europäische Union in der Lage ist, uneingeschränkt an der Ausarbeitung und Aushandlung eines WHO-Rahmenübereinkommens über Pandemievorsorge und -reaktion mitzuwirken, das von der Weltgesundheitsversammlung gemäß Artikel 19 der WHO-Satzung zu prüfen ist, und diesem Übereinkommen als Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration beizutreten.

Das Rahmenübereinkommen wird sich auf die Ausübung der Zuständigkeiten der Union und, je nach seinem Anwendungsbereich, auf die EU-Rechtsvorschriften in Bereichen wie Gesundheit, Handel, Freizügigkeit, Datenschutz, Binnenmarkt und Entwicklungszusammenarbeit auswirken, die alle im Zusammenhang mit diesem Rahmenübereinkommen relevant werden könnten.

Mit dem vorgesehenen Akt wird der institutionelle Rahmen der Übereinkunft weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

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 Ziel und Inhalt des vorgesehenen Akts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem geplanten Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Akts betreffen die zunehmende internationale Zusammenarbeit bei der Pandemievorsorge und -reaktion innerhalb der Vereinten Nationen mit dem Ziel, sich „im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen“ einzusetzen. Das wichtigste Ziel besteht insbesondere darin, weit verbreitete schwere grenzüberschreitende Krankheiten und schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren zu bekämpfen.

Somit sind Artikel 168 Absätze 3 und 5 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Fazit

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 168 Absätze 3 und 5 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union auf der 74. Tagung der Weltgesundheitsversammlung zu vertretenden Standpunkt

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 168 Absätze 3 und 5 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 21 Absatz 1 EUV strebt die Union an, die Beziehungen zu Drittländern und zu regionalen oder weltweiten internationalen Organisationen, die die in Unterabsatz 1 aufgeführten Grundsätze teilen, auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Sie setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein.
- (2) Die Satzung der Weltgesundheitsorganisation (im Folgenden die „Übereinkunft“) trat am 7. April 1948 in Kraft.
- (3) Gemäß Artikel 60 der Übereinkunft kann die Weltgesundheitsversammlung Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder der Weltgesundheitsorganisation (WHO) fassen.
- (4) Die Weltgesundheitsversammlung soll auf ihrer 74. Tagung, die am 24. Mai 2021 beginnt, einen Beschluss über die Einsetzung einer Regierungskonferenz zur Ausarbeitung und Aushandlung eines WHO-Rahmenübereinkommens über Pandemievorsorge und -reaktion fassen.
- (5) Es ist angezeigt, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union in der Weltgesundheitsversammlung zu vertreten ist, da von diesem Beschluss der Weltgesundheitsversammlung abhängt, inwieweit die Europäische Union in der Lage ist, sich an der Ausarbeitung und Aushandlung eines WHO-Rahmenübereinkommens über Pandemievorsorge und -reaktion zu beteiligen und ihm möglicherweise als Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration beizutreten.
- (6) Die uneingeschränkte Beteiligung der Europäischen Union an der Ausarbeitung und Aushandlung eines WHO-Rahmenübereinkommens über Pandemievorsorge und -reaktion und ihr möglicher Beitritt zum Übereinkommen werden dazu beitragen, die internationale Zusammenarbeit bei der Pandemiereaktion innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu verstärken.
- (7) Der Standpunkt der Union wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder der Weltgesundheitsversammlung sind, vertreten —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Auf der 74. Tagung der Weltgesundheitsversammlung ist der folgende Standpunkt im Namen der Union zu vertreten:

Die Europäische Union unterstützt die Einleitung eines Verfahrens der Weltgesundheitsorganisation für ein neues Rahmenübereinkommen über Pandemievorsorge und -reaktion und muss die Möglichkeit erhalten, sich an einem solchen Vertrag als Vertragspartei zu beteiligen.

Der Beschluss der Weltgesundheitsversammlung über die Verfahrensaspekte der Verhandlungen muss – im Hinblick auf den möglichen Beitritt der Union als Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration zum Übereinkommen – die uneingeschränkte Beteiligung der Union am Verhandlungsprozess ermöglichen.

Dies sollte durch die Einfügung spezifischer Verweise in den verfügenden Teil des Beschlusses verwirklicht werden, durch die präzisiert wird, dass jedes für die Ausarbeitung und Aushandlung des Übereinkommens eingesetzte zwischenstaatliche Gremium den Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration zur Beteiligung offensteht.

Artikel 2

Der in Artikel 1 dargelegte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder der Weltgesundheitsorganisation sind, gemeinsam im Namen der Union vertreten.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*