



Bruxelles, den 11.6.2018
COM(2018) 479 final

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og nr. 4 i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

I næsten et halvt århundrede har Den Europæiske Union og Marokko etableret et givende og flerdimensionalt partnerskab på basis af især Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side¹ (herefter "associeringsaftalen EU-Marokko" eller "associeringsaftalen"), der trådte i kraft i 2000. Der blev indført liberaliseringsforanstaltninger for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer i associeringsaftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko² (herefter "liberaliseringsaftalen"), der trådte i kraft i 2012.

Det er desuden i henhold til dette privilegerede partnerskab, at Marokko i 2008 blev indrømmet en "avanceret status", som bekræfter styrken ved de bilaterale forbindelser såvel som ambitionerne og engagementet, de to parter deler for at fremme deres fælles initiativer, såsom god regeringsførelse og politiske og socioøkonomiske reformer.

Sideløbende har Unionen bekræftet sin tilslutning til tvistbilæggelsen i Vestsahara. Unionen har ikke anerkendt Marokkos suverænitet over Vestsahara, men støtter fuldt ud FN's generalsekretærs og sin personlige udsendings bestræbelser på at hjælpe parterne med at nå frem til en retfærdig, varig og gensidigt acceptabel politisk løsning, der vil kunne give Vestsaharas befolkning selvbestemmelse inden for rammerne af og i overensstemmelse med principperne og målene i FN-pagten, som fastlagt i resolutionerne fra FN's Sikkerhedsråd, navnlig resolution 2152 (2014) og resolution 2218 (2015).

Den Europæiske Unions Domstol fastslog ved dom af 21. december 2016, sag C-104/16 P³, at associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen mellem Unionen og Marokko ikke finder anvendelse på Vestsahara.

Siden Domstolens dom har praksis for de facto-anvendelse af handelspræferencerne som fastlagt i associeringsaftalen og dens protokoller for varer med oprindelse i Vestsahara, et ikke-selvstyrende område, ikke kunnet opretholdes, medmindre protokol nr. 1 (adgang til EU-markedet for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og marokkanske fiskevarer) og nr. 4 (oprindelsesprotokollen) ændres, således at det fastslås, at produkter, der kommer fra Vestsahara, skal behandles på samme vis som dem fra Marokko.

Den 29. maj 2017 gav Rådet Kommissionen bemyndigelse til at indlede forhandlinger med henblik på at skabe et retsgrundlag for at tillade præferencer gældende for varer med oprindelse i Vestsahara, og Rådet vedtog forhandlingsdirektiver. Der er blevet afholdt to forhandlingsrunder. Den første blev afholdt den 15.-16. juni 2017, den anden den 18. juli 2017. Chefforhandlerne paraferede udkastet til aftalen den 31. januar 2018.

¹ EFT L 70 af 18.3.2000, s. 2.

² Aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om gensidige liberaliseringsforanstaltninger for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer, udskiftning af protokol nr. 1, 2 og 3 og bilagene hertil og ændring af associeringsaftalen (EUT L 241 af 7.9.2012, s. 2).

³ Domstolens dom af 21. december 2016, Rådet/Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

Dette forslag bibringer ændringer til protokol nr. 4 og til protokol nr. 1 for associeringsaftalen EU-Marokko med henblik på at overholde kravene for Domstolens dom den 21. december 2016 samt at skabe et retsgrundlag til tilladelsen af præferencer gældende for varer fra Vestsahara.

Forslaget har til formål at undgå afbrydelser i samhandlen med Vestsahara ved at opretholde adgangen til EU-markedet på et stabilt niveau, uden at der indrømmes nogen nye præferencer. Forslaget har navnlig til formål at facilitere den økonomiske udvikling i Vestsahara ved at give landets eksport til Den Europæiske Union samme behandling som den, der gives til eksport af produkter af marokkanske oprindelse. Følgelig vil sådanne foranstaltninger forhindre, at Vestsahara kommer i en konkurrencemæssigt ringere situation, og således miste investeringsmuligheder, sammenlignet med nabolandene, der nyder godt af toldpræferencer med forskellige egenskaber (associeringsaftaler eller i forbindelse med de generelle toldpræferenceordninger).

Slutteligt må det understreges, at EU-Domstolens afgørelse i sag C-266/16 angår fiskeripartnerskabsaftalen mellem Unionen og Marokko, hvilket er et særskilt emne for spørgsmålet om adgang til markederne, der er henvist til i associeringsaftalen og følgelig dette forslag.

Det er indforstået, at enhver aftale kun vil være provisorisk i afventning af tvistbilæggelsen inden for FN's rammer i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets og FN's relevante resolutioner. I denne sammenhæng bemærkes det, at aftalen fastsætter, at den er fastslået uden at berøre Den Europæiske Unions respektive holdninger til Vestsaharas og Marokkos status i den pågældende region.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Dette forslag er i overensstemmelse med den aktuelle handelspolitik. Det bemærkes, at toldmyndighederne indtil den 21. december 2016, datoen for Domstolens afgørelse i sag C-104/16 P, de facto har anvendt præferencer for produkter fra Vestsahara af certificeret, marokkansk oprindelse. Ingen ny handelspræference vil blive indrømmet Marokko såvel som Vestsahara i forhold til dem, som var gældende før den 21. december 2016, eftersom formålet blot var at udvide den geografiske zone omfattet af præferencerne, men ikke at modificere dens volumen eller produkterne omfattet af præferencerne.

Forslaget er i overensstemmelse med de overordnede mål for den europæiske naboskabspolitik, idet det bidrager til forbedringen af de handelsmæssige og økonomiske forbindelser i det sydlige naboskab gennem et tæt samarbejde. Det er i øvrigt også i overensstemmelse med EU's samlede politik vedrørende Marokko, som har til formål at styrke et privilegeret partnerskab med dette land uanset udfaldet af den procedure, som De Forenede Nationer har indledt med hensyn til Vestsahara.

Den omstændighed, at handelspræferencerne kan dække bredere end de kontraherende parter, er ikke en ny situation, eftersom associeringsaftalen EU-Marokko indeholder to fælleserklæringer, der indikerer, at produkter med oprindelse i Republikken San Marino og Andorra "accepteres i forbindelse med aftalen af Marokko som havende oprindelse i Fællesskabet".

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Toldpræferencerne, som under protokol nr. 1 og nr. 4 er indrømmet til Marokko, kan udvides til også at omfatte produkter fra Vestsahara på nærmere fastlagte betingelser, forudsat at det

passende retsgrundlag findes. Etableringen af retsgrundlaget er netop formålet med udkastet til aftalen i bilaget. Modificeringen af protokollerne for associeringsaftalen muliggør ligeledes at basere udstedelsen af Unionens toldpræferencer på en vurdering af fordele for lokalsamfundene samt med respekt for menneskerettighederne.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Retsgrundlaget, der muliggør underskrivelsen af aftale, er artikel 207, kombineret med artikel 218, paragraf 5 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), idet dette er en sag om den fælles handelspolitik.

• Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)

Den fælles handelspolitik henhører under Den Europæiske Unions enekompetence (artikel 3, paragraf 1 i TEUF), og, i overensstemmelse med artikel 5, paragraf 3 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), finder nærhedsprincippet ikke anvendelse på områder med enekompetence.

• Proportionalitetsprincippet

Forslaget er et passende svar på det rejste spørgsmål. Aftalen ændrer ikke omfanget af adgang til EU-markedet for produkter med oprindelse i Vestsahara, der eksisterede før Domstolens afgørelse den 21. december 2016. Oprindelsesreglerne er defineret i protokol nr. 4 i associeringsaftalen; der er sket ændringer ved denne for at opnå den opstillede målsætning samt for, inden for en rimelig frist, at svare på den kommercielle usikkerhed, der berører eksporten af produkter med oprindelse i Vestsahara til Unionen, uden at det berører proceduren, som De Forenede Nationer har indledt med hensyn til Vestsahara, samt uanset udfaldet af denne.

Følgelig går forslaget til Rådets afgørelse om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af Protokol nr. 1 og nr. 4 i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side ikke videre, end hvad der er nødvendigt eller passende med henblik på at nå de fastsatte mål.

• Valg af retsakt

De pågældende protokoller kan kun ændres ved aftale mellem de berørte parter. Dette vedrører ligeledes det samarbejde mellem myndighederne, der er nødvendigt for gennemførelsen af handelspræferencerne.

Aftalen har form af en brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko. En aftale mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko er den eneste måde, hvorpå det kan sikres, at importen af produkter med oprindelse i Vestsahara kan indrømmes præferenceoprindelse, eftersom de marokkanske myndigheder er de eneste, der er i stand til at sikre overholdelsen af de nødvendige regler for indrømmelse af sådanne præferencer.

I henhold til udkastet til aftalen fastsættes muligheden for midlertidig anvendelse af aftalen, inden den endeligt indgås. Det er imidlertid ikke fundet nødvendigt at foreslå en sådan, midlertidig anvendelse.

3. RESULTATERNE AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Konsekvensanalyse**

Således som der anmodes om i Rådet, vil Kommissionen evaluere de eventuelle, negative virkninger på den bæredygtige udvikling, navnlig vedrørende fordelene og ulemperne, som følger af toldpræferencerne, der er indrømmet produkter fra Vestsahara, for de berørte indbyggere.

Kommissionens tjenester har stået over for metodologiske begrænsninger af forskellige art. For det første er de statistiske informationer om Vestsahara generelt set ufuldstændige og heterogene. En anden begrænsning skyldes den praksis, der var gældende indtil den 21. december 2016, datoen for Den Europæiske Unions Domstols afgørelse. For eftersom varerne fra Vestsahara, der er blevet importeret til Unionen, de facto har været underlagt de samme præferencer som varerne med marokkansk oprindelse, er det generelt set ikke muligt at skelne mellem importen fra henholdsvis Marokko og Vestsahara. Ydermere kan selve udtrykket "berørte indbyggere" fortolkes forskelligt eller på ligefrem afvigende vis⁴. Det kan henvise til indbyggerne med bopæl inden for territoriet — dette er den marokkanske fortolkning, som ikke skelner mellem indbyggere på basis af etnicitet/fællesskab. Det kan også henvise til bestemte indbyggere, navnlig på basis af etnicitet/fællesskab (sahrawierne) — i dette tilfælde kan de berørte indbyggere i det mindste delvist betragtes som personer med bopæl uden for Vestsahara (flygtninge), hvorimod nogle af de nuværende, men nyligt tilflyttede, indbyggere ikke vil kunne betragtes således. Dette er fortolkningen, som især Front Polisario tilslutter sig.

Det er korrekt, at retten til selvbestemmelse er ejet af Vestsaharas folk, men på den ene side er det ikke Den Europæiske Union, der skal foretage en opgørelse over dette folk, og på den anden side henviser FN's dokumenter vedrørende økonomisk virksomhed i ikke-selvstyrende områder også, når det drejer sig om socioøkonomiske fordel, til indbyggerne i disse områder⁵. Selv med disse forskelle og vanskelighederne ved at undersøge konsekvensen på et folk, hvis konturer man mangler at definere, i tankerne, med hensyntagen til at præferencerne er udvidet til et givent område, samt at fordelene naturligvis hovedsageligt vil blive forbundet med dette område, fokuserer analysen på fordelene for Vestsaharas indbyggere.

Kriterierne for evalueringen bygger på de relevante parametre inden for rammerne af artikel 73 i De Forenede Nationers pagt, der fastsætter, at de, "*som har eller påtager sig ansvaret for administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre, anerkender den grundsætning, at disse områders indbygges interesser er af altovervejende betydning*", samt at disse "*påtager sig som et helligt hverv forpligtelsen til at fremme til det yderste disse områders indbygges velfærd og med dette formål for øje*".

Således omfatter vurderingen handelsstrømmene fra Vestsahara og nærmere bestemt fiskeprodukter, landbrugsprodukter og fosfater såvel som virkningerne på naturressourcerne, brugen og menneskerettighederne. Den er ikke udelukkende baseret på en analyse af allerede eksisterende data, men også på en fremskrivning. I betragtning af Vestsaharas særlige situation og under hensyntagen til Unionens vanskeligheder som udenforstående part med at

⁴ Det må her bemærkes, at mens, for eksempel, den franske version af forhandlingsdirektiverne taler om "indbyggere", taler den engelske version om "folk". Dette afspejler allerede en uensartet terminologi i FN's dokumenter. For eksempel gør Den Internationale Domstols udtalelse af 16. oktober 1975 i sine konklusioner brug af begrebet "indbyggere" i den franske version men "folk" i den engelske version.

⁵ Resolution vedtaget af FN's Generalforsamling den 7. december 2017 om økonomisk virksomhed og andet til skade for folk i ikke-selvstyrende områders interesser (dokument A/RES/72/92 af 14. december 2017).

foretage undersøgelser på Vestsaharas område har Kommissionen tilstræbt at tilvejebringe objektive og pålidelige data gennem udvekslinger med Marokko, civilbefolkningen og Front Polisario samt ved at henvise til offentligt tilgængelig information. Kommissionen har også taget enhver anden tilgængelig information i betragtning. I nogle tilfælde er informationerne ikke overbevisende og begrænsede.

Høring af interesserede parter

Europa-Kommissionens Tjenestegrene og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil har udført omfattende høringer af Vestsaharas befolkning.

Disse høringer har vist et generelt flertal for ændring af liberaliseringsaftalen med henblik på at udvide toldpræferencerne til at omfatte produkter fra Vestsahara. Et flertal af repræsentanter har rapporteret en positiv indvirkning på befolkningen som helhed, med særligt fokus på den afgørende løftestangeffekt som sådanne handelspræferencer vedrørende investeringsvirksomhed ville have. De har tilkendegivet, at privilegeret adgang til EU-markederne kan forbedre forretningsklimaet såvel som de direkte, europæiske investeringer, og derved understøtte Vestsaharas nye participatoriske og bæredygtige udviklingsmodel. Stadig ifølge denne fremherskende holdning vil den fortsatte forekomst af juridisk usikkerhed, der påhviler Vestsaharas handelsstrømme, derimod skabe stor skade for den socioøkonomiske udvikling, hvilket forsinkelsen af handelsrelationerne mellem Vestsahara og nogle medlemsstater eller i nogle sektorer allerede vidner om. Ifølge disse repræsentanter ville indskrænkningen af Vestsaharas adgang til markederne og udenlandske investeringer således kun hindre udviklingen af lokal, økonomisk virksomhed, samt kompromittere bestemt socioøkonomisk eller politisk udvikling på det tidspunkt, hvor Vestsaharas udvikling endelig ser ud til at burde gå i gang.

Front Polisario, som også er blevet hørt, og en række græsrodsorganisationer har udtalt sig negativt. Når dette er sagt, var de ikke motiveret af specifikke, skadelige virkninger på Vestsaharas befolkninger som følge af anvendelsen af de planlagte toldpræferencer, men snarere af en frygt for, at præferencerne ikke skulle videreføre status quo i Vestsahara, som ifølge dem er under marokkansk besættelse.

Det fremgår af evalueringen, at indrømmelsen af toldpræferencer, som fastsat i associeringsaftalen EU-Marokko, har en positiv indvirkning på Vestsaharas økonomi, og fortsat bør bevare eller potentielt endog forøge en sådan indvirkning i fremtiden. Frygten for at udvidelsen af toldpræferencerne skulle føre til en anerkendelse af status quo er ubegrundet, for intet i aftalen implicerer anerkendelsen af Marokkos suverænitet over Vestsahara.

Menneskerettigheder

Hvad angår menneskerettighedssituationen i Vestsahara, er den generelt i overensstemmelse med menneskerettighedssituationen i Marokko. Mekanismerne og lovene for beskyttelse er ens. Dog findes der særligheder i Vestsahara i forbindelse med den politiske strid, navnlig hvad angår ytrings-, demonstrations- og forsamlingsfrihed. Enhver "krænkelse af den territoriale integritet", dvs. også den propolisariske separatisme, er faktisk forbudt med bøde- eller fængselsstraf.

Hvad angår den forventede konsekvens for menneskerettighedssituationen i Vestsahara ved udvidelsen af toldpræferencerne til produkter fra dette område, bør der generelt ræsonneres analogt med associeringsaftalen EU-Marokkos virkninger på menneskerettighedssituationen i Marokko. For så vidt som aftalen opfordrer til en regelharmonisering med Den Europæiske

Unions normer på forskellige områder, konstateres der en indirekte, positiv effekt, hvad angår navnlig arbejdsvilkårene (for eksempel sikkerhedsforanstaltningerne), arbejdsmarkedslovgivningen (for eksempel beskyttelse af børn), plantesundhedsforanstaltningerne og forbrugerbeskyttelsen.

Økonomiske og handelsmæssige konsekvenser

Hvad angår de forskellige erhvervssektorer, er konklusionerne som følger.

Der er en landbrugsproduktion i Vestsahara, især for tidlige grønsager (tomater og meloner), til hvilken der eksisterer et marked i Den Europæiske Union. Denne produktion er estimeret til 64.000 tons, og tegner sig for omkring 14.000 direkte arbejdspladser. Dens importværdi ligger på omkring 65 millioner euro. Hvis der ikke er nogen toldpræferencer, vil sådan eksport blive pålagt 6,6 millioner euro i toldafgift.

Disse økonomiske fordele ville kunne udvides, hvis Vestsahara i fremtiden yderligere udviklede sin produktion og eksport til Den Europæiske Union i henhold til de aktuelle projekter. Dette ville også have en virkning på antallet af arbejdspladser, der kan femdobles ifølge en række prognoser. Hvad angår påstandene, om at udviklingen af landbrugsproduktionen, som aftalen fremmer, skulle have indflydelse på brugen af naturressourcer, heraf navnlig vand, rapporterer marokkanske estimater for anvendelsen af grundvandet, selv om disse drages i tvivl af visse andre, om en beskedent indflydelse på de ikke-vedvarende vandreserver. Endvidere er der vedtaget foranstaltninger for at mindske brugen af vand fra grundvandet (punktvandning, afsaltning af havvand). Hovedsageligt ser det ud til på den ene side, at der er få, pålidelige alternativer i dag til at muliggøre den økonomiske udvikling i det pågældende område, og på den anden side, at ulemperne som følge af brugen af vandressourcerne bliver kompenseret af den positive, økonomiske virkning på Vestsahara.

Hvad angår sektoren for fiskevarer, findes der i Vestsahara en vigtig fiskeforarbejdningsindustri, der omfatter 141 virksomheder, godkendt til at eksportere til Den Europæiske Union. I 2015 og 2016 nåede områdets eksport af fiskevarer op på mellem 100 og 200 millioner euro. Antallet af arbejdspladser, som er direkte eller indirekte afhængige af denne eksport til Den Europæiske Union, lå på omkring 45.000. Udvidelsen af toldpræferencerne til denne import ville således have en vigtig virkning på områdets økonomi og dermed også beskæftigelsen. Den ville også med sin finansielle støtte være i overensstemmelse med Den Europæiske Unions bidrag til støtten og udviklingen af sektorens konkurrenceevne, fiskernes arbejdsvilkår og livskvalitet, samt en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne. Omvendt ville et afslag af udstedelsen af disse præferencer hæmme eksporten, men også beskæftigelsen, og ligeledes gøre det nemmere at overføre disse forarbejdningsaktiviteter til andre steder og sandsynligvis til Marokko. Det ville også være i strid med Den Europæiske Unions mål om at støtte udviklingen af denne sektor i Vestsahara.

De europæiske importører af fiskevarer fra Vestsahara har tilkendegivet, at køb af disse varer vil være væsentligt mindre fordelagtigt på grund af den øgede, fælles toldtarif (ud over præferencer — ikke-præferencesatser), hvis der ikke indrømmes præferencebehandling.

Hvad endelig angår fosfatindustrien, er denne, grundet sin nuværende tilstand, ikke hverken øjeblikkelig eller direkte påvirket af ekskludering af Vestsahara fra associeringsaftalen. Der kan udpeges tre hovedårsager til dette: 1. bestemte produkter (råfosfater) pålægges med nultold (mestbegunstigelsesgrundlag), 2 — der findes ikke fosfatproduktioner med markeder

inden for EU, 3 — forarbejdningen i Marokko (eller inden for ethvert andet land, som Den Europæiske Union har indgået en præferencehandelsaftale med) af en række fosfater produceret i Vestsahara vil være tilstrækkelig for at kunne give disse produkter marokkansk præferenceoprindelse, således at fordelene ved toldpræferencerne for disse forarbejdede varer ikke afhænger af mineralernes oprindelse.

Samtidig fremgår det, at indrømmelsen af præferencer for varer med oprindelse i Vestsahara ville have en virkning på den fremtidige udvikling af produktionen af en række fosfater. Offentliggjorte, betydelige investeringer (mere end 2 milliarder dollar) i produktionen af produkter afledt af fosfat i Vestsahara (navnlig fosforsyre og gødning) ville nemlig blive bragt i fare, hvis eksporten til EU af disse fosfatprodukter ikke kunne drage fordel af en præferencebehandling. Uden præferencerne ville investeringerne andre steder, hvor produktionen faktisk ville drage fordel af præferencerne (for eksempel i Marokko), være mere tillokkende end i Vestsahara. Afbrydelsen af investeringerne i Vestsahara ville have en virkning på produktionskapaciteten, produktdiversiteten og dermed også på beskæftigelsen inden for fosfatindustrien i området.

Hovedsageligt bør indrømmelsen af toldpræferencer derfor have en betydelig virkning på den økonomiske udvikling i området. For imidlertid at føre tilsyn med disse virkninger fastsætter aftalen udtrykkeligt en passende ramme og procedure, der med regelmæssig, gensidig informationsudveksling giver parterne mulighed for at vurdere følgevirkningerne af disse i løbet af deres gennemførelse.

På trods af vanskelighederne ved at indhente præcise data gør denne undersøgelse det muligt at fastslå eksistensen af økonomiske og produktionsmæssige aktiviteter i Vestsahara, der ville have langt større interesse i at drage fordel af de samme toldpræferencer som dem, der er indrømmet Kongeriget Marokko. Faktisk har en række af disse produktioner draget fordel af sådanne præferencer indtil den 21. december 2016, hvilket har muliggjort udviklingen af den økonomiske aktivitet og jobskabelsen i Vestsahara: Det er tilfældet navnlig i sektorerne for fiskevarer og en række landbrugsprodukter. En udvidelse af Unionens toldpræferencer til disse produkter ville gøre det muligt at sikre videreførelsen af denne eksport.

Den nødvendige diversificering af Vestsaharas økonomiske kapacitet forudsætter styrkelsen af udenlandske investeringer, hvilket navnlig er en betingelse for en bedre retssikkerhed og dermed en præcisering af prisvilkårene, der finder anvendelse på den aktuelle og fremtidige eksport fra Vestsahara til EU. At udvide fordelene ved toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara kan sikre investeringsvilkårene, samt, under hensyntagen til områdets uudnyttede, økonomiske kapacitet og aktuelle, lave niveau af direkte udenlandske investeringer, fremme hurtig og betydelig vækst til fordel for den lokale beskæftigelse.

Omvendt ville den manglende indrømmelse af toldpræferencer på betydelig vis hindre Vestsaharas eksport, navnlig eksporten af fiskevarer og landbrugsprodukter, og det er dermed sandsynligt, at det allerede begrænsede antal af områdets produktioner ville mindskes yderligere, hvorved der ville blive skabt et yderligere handicap for områdets udvikling. Uden udvidelsen af toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara ville disse produkter nemlig blive underlagt de i EU gyldige toldsats i henhold til mestbegunstigelsesklausulen, og ville dermed ikke få privilegeret adgang til EU-markedet. Dette ville kun have meget begrænset betydning for eksporten af industrielle produkter (fosfater), men ville have en svært negativ virkning på eksporten af fiskevarer og landbrugsprodukter til Unionen.

Mere generelt bør indrømmelsen af toldpræferencer have en betydelig virkning på den økonomiske udvikling i Vestsahara, da det ville stimulere de allerede foretagende investeringer i disse sektorer. Dette er for eksempel tilfældet med en række fosfater (navnlig fosforsyre og gødning) — eftersom investeringer heri allerede er påtænkt — med landbruget, hvor der ligeledes er udviklingsprojekter, såvel som fiskeri. Omvendt, hvis sådanne præferencer ikke blev indrømmet, ville investeringerne, udviklingen og diversificeringen af de økonomiske aktiviteter såvel som beskæftigelsen kunne blive hindret.

Det fremgår af den internationale ret, og navnlig af artikel 36 i Wienerkonventionen, at indrømmelsen af præferencer i sig selv kun er en tillægstold for Vestsaharas område, uden at medføre krav om modydelser, og at det derfor kan formodes, at det vil drage fordel af det sidstnævnte. De påståede, potentielt negative konsekvenser er således blot indirekte virkninger i forbindelse med anvendelsen af vandressourcer eller på beskæftigelsen. Hvad angår menneskerettigheder, kan der ikke tilskrives nogen negativ virkning på toldpræferencerne.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Forslaget er ikke knyttet til Refit.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Hvad angår EU's toldindtægter, bør der ikke registreres nogen betydelige, budgetmæssige konsekvenser. I denne forbindelse henledes opmærksomheden på, at produkter med oprindelse i Vestsahara indtil den 21. december 2016 de facto har draget fordel af toldfritagelsen ved deres indlemmelse i EU.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

For at føre tilsyn med aftalens virkninger på de pågældende befolkninger og udnyttelsen af naturressourcerne i de pågældende områder fastsætter aftalen udtrykkeligt en passende ramme og procedure, der med regelmæssig, gensidig informationsudveksling giver parterne mulighed for at vurdere følgevirkningerne af disse i løbet af deres gennemførelse. Den Europæiske Union og Marokko er blevet enige om at udveksle informationer mindst én gang om året inden for rammerne af associeringsudvalget, der blev oprettet med associeringsaftalen EU-Marokko. De særlige regler for denne bedømmelsesrunde vil efterfølgende blive bestemt med henblik på vedtagelse ved associeringsudvalget.

Endvidere vil civilsamfundet af Kommissionens tjenestegrene og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil blive underrettet om aftalens gennemførelse.

RÅDETS AFGØRELSE

om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og nr. 4 i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 207, stk. 4, første afsnit, sammenholdt med artikel 218, stk. 5,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side⁶ ("associeringsaftalen") trådte i kraft den 1. marts 2000.
- (2) Siden ikrafttrædelsen af associeringsaftalen har Unionen fortsat styrket sine bilaterale forbindelser med Marokko og har indrømmet landet avanceret status.
- (3) Sideløbende har Unionen, der ikke anerkender Marokkos suverænitet over Vestsahara, bekræftet sin tilslutning til tvistbilæggelsen i Vestsahara, et område uden selvstyre, der i øjeblikket hovedsageligt administreres af Marokko. Den støtter fuldt ud FN's generalsekretær og sin personlige udsendings bestræbelser på at hjælpe parterne med at nå frem til en retfærdig, varig og gensidigt acceptabel politisk løsning, der kan muliggøre selvbestemmelse for Vestsaharas befolkning inden for rammerne af og i overensstemmelse med målene og principperne i FN-pagten, som fastlagt i resolutionerne fra FN's Sikkerhedsråd, navnlig resolution 2152 (2014) og resolution 2218 (2015).
- (4) Siden associeringsaftalens ikrafttræden er produkter fra Vestsahara med marokkansk oprindelsescertifikat blevet importeret i Unionen, idet de dermed har draget fordel af toldpræferencerne i henhold til de relevante bestemmelser i den pågældende aftale.
- (5) Den Europæiske Unions Domstol har i sin dom i sag C-104/16 P⁷ imidlertid præciseret, at associeringsaftalen kun omfatter Kongeriget Marokko og ikke det ikke-selvstyrende Vestsahara.
- (6) Det er vigtigt at sikre, at de handelsstrømme, som er udviklet i årenes løb, ikke forstyrres, samtidig med at der etableres passende garantier for beskyttelse af menneskerettighederne og den bæredygtige udvikling af de pågældende områder. Følgelig gav Rådet den 29. maj 2017 Kommissionen bemyndigelse til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko med henblik på at etablere et retsgrundlag for at indrømme de toldpræferencer, som er fastsat i associeringsaftalen, til produkter med oprindelse i Vestsahara. En aftale mellem Den Europæiske Union og Kongeriget

⁶ EFT L 70 af 18.3.2000, s. 2.

⁷ Domstolens dom af 21. december 2016, Rådet/Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

Marokko er den eneste måde, hvorpå det kan sikres, at import af produkter med oprindelse i Vestsahara drager fordel af præferenceoprindelse, eftersom de marokkanske myndigheder er de eneste, der er i stand til at sikre, at reglerne for at indrømme sådanne præferencer overholdes.

- (7) Kommissionen har vurderet de potentielle følger af aftalen for den bæredygtige udvikling, navnlig hvad angår fordelene og ulemperne for de pågældende befolkninger, som følger af de toldpræferencer, der er indrømmet produkter fra Vestsahara, samt virkningerne på udnyttelsen af naturressourcerne i de pågældende områder. De toldmæssige fordeles virkning på beskæftigelsen, menneskerettighederne og udnyttelsen af naturressourcer er vanskelige at måle, da de er indirekte. Det er desuden ikke let at indhente objektive informationer herom.
- (8) Ikke desto mindre fremgår det af denne vurdering, at de fordele, der er for Vestsaharas økonomi som følge af, at de i associeringsaftalen fastsatte toldpræferencer indrømmes for produkter med oprindelse i Vestsahara, navnlig den betydelige økonomiske løftestangeffekt og dermed også en social udvikling, overordnet set overstiger de ulemper, der er nævnt i forbindelse med høringen, herunder den omfattende udnyttelse af naturressourcer, bl.a. grundvandsreserverne, for hvilken der er truffet foranstaltninger.
- (9) Således vil udvidelsen af toldpræferencerne til produkter med oprindelse i Vestsahara overordnet set have en positiv virkning på de pågældende befolkninger, og denne virkning bør være ved eller måske endda øges i fremtiden. Vurderingen viser, at udvidelsen af fordelene ved toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara vil sikre investeringsvilkårene samt at fremme en hurtig og betydelig vækst til fordel for den lokale beskæftigelse. Eksistensen af økonomiske og produktionsmæssige aktiviteter i Vestsahara, der vil have stor interesse i at drage fordel af toldpræferencerne i associeringsaftalen, viser, at en manglende indrømmelse af toldpræferencer i høj grad vil hindre Vestsaharas eksport, navnlig eksporten af fiskevarer og landbrugsprodukter. Indrømmelsen af toldpræferencer forventes have en betydelig virkning på den økonomiske udvikling i Vestsahara, da det vil stimulere investeringerne.
- (10) Kommissionen har sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil ligeledes sikret sig, at de befolkninger, der er berørt af aftalen, har været tiltrækkeligt involveret, da de har deltaget i høringer, der har bragt en bred vifte af socioøkonomiske og politiske aktører fra Vestsaharas befolkning sammen. Disse har for størstedelens vedkommende bakket op om, at associeringsaftalens toldpræferencer udvides til at omfatte Vestsahara. De, som har forkastet udvidelsen, har ikke identificeret nogen konkrete, negative følgevirkninger for områdets befolkning, men har vurderet, at aftalen vil stadfæste Marokkos position over for Vestsaharas territorium. Imidlertid er der intet i denne aftale, der giver grund til at antage, at den vil føre til anerkendelsen af Marokkos suverænitet over Vestsahara. Unionen fortsætter desuden med forøget styrke med at støtte den proces, der skal føre til en fredelig løsning af den tvistbilæggelsesprocedure, der er indledt under FN's tilsyn.
- (11) Kommissionen har derfor på Unionens vegne ført forhandlinger om en aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af Protokol nr. 1 og nr. 4 i associeringsaftalen, som blev paraferet den 31. januar 2018.
- (12) Aftalen bidrager til at gennemføre Unionens mål, jf. artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union.

(13) Aftalen bør derfor undertegnes på Den Europæiske Unions vegne med forbehold af dens indgåelse —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Undertegnelsen af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og nr. 4 i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side godkendes på Unionens vegne med forbehold af den indgåelse.

Teksten til den aftale, der skal undertegnes, er knyttet som bilag til denne afgørelse.

Artikel 2

Rådets generalsekretariat udarbejder det relevante fuldmagtsinstrument til undertegnelsen af aftalen, med forbehold af dens indgåelse, til den eller de personer, der er udpeget af forhandleren af aftalen.

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft den [...].

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*