



Brussel, 11.6.2018
COM(2018) 479 final

2018/0257 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocolen nrs. 1 en 4 van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Bijna een halve eeuw geleden gingen de Europese Unie en Marokko een verrijkend en veelzijdig partnerschap aan dat in het bijzonder wordt belichaamd in de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds¹ (hierna de "associatieovereenkomst EU-Marokko" of de "associatieovereenkomst" genoemd), die in 2000 in werking trad. Aan deze associatieovereenkomst zijn liberaliseringsmaatregelen voor het onderlinge handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten toegevoegd door middel van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko² (hierna de "liberaliseringsovereenkomst" genoemd), die in 2012 in werking trad.

Uit hoofde van dit bevoorrechte partnerschap kreeg Marokko in 2008 de "geavanceerde status" toegekend. Deze toekenning bekrachtigt de hechtheid van de bilaterale banden, alsook de ambities en plannen van beide partijen om hun gezamenlijke initiatieven, zoals een goed bestuur en politieke en sociaal-economische hervormingen, te doen vooruitgaan.

Tegelijkertijd is de Unie blijven zoeken naar een oplossing voor het geschil in de Westelijke Sahara. Ze heeft de soevereiniteit van Marokko over de Westelijke Sahara niet erkend, maar spreekt haar volledige steun uit aan de inspanningen van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en zijn persoonlijke gezant om de partijen te helpen tot een rechtvaardige, duurzame en voor iedereen aanvaardbare politieke oplossing te komen, die recht doet aan het zelfbeschikkingsrecht van de bevolking van de Westelijke Sahara in het kader van overeenkomsten volgens de beginselen en doelstellingen van het Handvest van de Verenigde Naties, zoals geformuleerd in de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, en met name resolutie 2152 (2014) en resolutie 2218 (2015).

In zijn arrest van 21 december 2016 in de zaak C-104/16P³ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat de associatieovereenkomst en de liberaliseringsovereenkomst tussen de Unie en Marokko niet van toepassing zijn op de Westelijke Sahara.

Sinds het arrest van het Hof was het niet langer mogelijk om de handelspreferenties die in de associatieovereenkomst en de protocollen zijn opgenomen *de facto* toe te passen op producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara, een niet-zelfbesturend gebied, tenzij de protocollen nr. 1 (toegang tot de markt van de Unie voor Marokkaanse landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten) en nr. 4 (betreffende de oorsprongsregels) zo worden gewijzigd dat de producten uit de Westelijke Sahara op dezelfde manier worden behandeld als die uit Marokko.

¹ PB L 70 van 18.3.2000, blz. 2.

² Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko betreffende liberaliseringsmaatregelen voor het onderlinge handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten, inzake de vervanging van de Protocollen nrs. 1, 2 en 3 en de bijlagen daarbij, en houdende wijziging van de associatieovereenkomst (PB L 241 van 7.9.2012, blz. 2).

³ Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Raad/Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

Op 29 mei 2017 heeft de Raad de Commissie de toestemming gegeven om onderhandelingen op te starten over een rechtsgrondslag om preferenties toe te kennen aan de producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara. Tegelijk heeft de Raad onderhandelingsrichtsnoeren opgesteld. Er werden twee onderhandelingsrondes gehouden. De eerste vond plaats op 15 en 16 juni 2017, de tweede op 18 juli 2017. De hoofdonderhandelaars hebben de ontwerpovereenkomst op 31 januari 2018 ondertekend.

Dit voorstel brengt wijzigingen aan in het protocol nr. 4 en het protocol nr. 1 van de associatieovereenkomst EU-Marokko om enerzijds tegemoet te komen aan de eisen van het arrest van het Hof van 21 december 2016 en anderzijds een rechtsgrondslag te vormen voor de toekenning van preferenties aan de producten uit de Westelijke Sahara.

Het voorstel wil vermijden dat het handelsverkeer met de Westelijke Sahara verstoord raakt door de toegang tot de markt van de Unie stabiel te houden zonder enige nieuwe preferentie toe te kennen. In het bijzonder wil het voorstel de economische ontwikkeling van de Westelijke Sahara bevorderen door haar uitvoer naar de Europese Unie op dezelfde manier te behandelen als de uitvoer van producten van oorsprong uit Marokko. Deze maatregelen zullen voorkomen dat de Westelijke Sahara een concurrentienadeel ondervindt, en bijgevolg investeringskansen mist, ten opzichte van buurlanden die zelf om verschillende redenen tariefpreferenties genieten (in het kader van associatieovereenkomsten of het stelsel van algemene preferenties).

Tot slot moet er worden benadrukt dat het arrest van 27 februari 2018 van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak C-266/16 betrekking heeft op de partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Unie en Marokko. Dit onderwerp staat los van de kwestie van de toegang tot de markten die in de associatieovereenkomst en bijgevolg in dit voorstel wordt behandeld.

Het is duidelijk dat er geen definitieve overeenkomst mogelijk is zolang het conflict niet is opgelost binnen het kader van de Verenigde Naties en in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de VN-Veiligheidsraad. In dit verband wordt erop gewezen dat de overeenkomst bepaalt dat ze wordt gesloten behoudens de respectieve standpunten van de Europese Unie over het statuut van de Westelijke Sahara en van Marokko over dit gebied.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel is in overeenstemming met het huidige handelsbeleid. Er dient te worden opgemerkt dat de douaneautoriteiten tot 21 december 2016, datum van het arrest van het Hof in de zaak C-104/16 P, de facto preferenties toepasten op de producten uit de Westelijke Sahara met Marokkaans oorsprongscertificaat. Er zal geen enkele nieuwe handelspreferentie aan Marokko, of de Westelijke Sahara, worden toegekend boven op de preferenties die al vóór 21 december 2016 werden gegund. Het doel is enkel om het geografische gebied uit te breiden waarop de preferenties van toepassing zijn en niet om het volume of de onder de preferenties vallende producten te wijzigen.

Het voorstel is in overeenstemming met de algemene doelstellingen van het Europese nabuurschapsbeleid, aangezien het bijdraagt tot de bevordering van de economische en handelsbetrekkingen in de landen van het Zuidelijk Nabuurschap met het oog op een nauwe samenwerking. Daarnaast strookt het voorstel ook met het algemene beleid van de Unie ten aanzien van Marokko, dat een bevoorrecht partnerschap met dit land wil versterken zonder vooruit te lopen op de resultaten van de procedure van de Verenigde Naties in verband met de Westelijke Sahara.

Het feit dat de handelspreferenties een grotere werkingssfeer kunnen hebben dan het grondgebied van de partijen bij de overeenkomst is niet zonder precedent. De associatieovereenkomst EU-Marokko bevat immers twee gemeenschappelijke verklaringen die stellen dat de producten van oorsprong uit de Republiek San Marino en Andorra "door Marokko worden aanvaard als producten van oorsprong uit de Gemeenschap in de zin van deze overeenkomst".

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

De door de protocollen nrs. 1 en 4 aan Marokko toegekende tariefpreferenties kunnen in bepaalde omstandigheden naar de producten van de Westelijke Sahara worden uitgebreid, op voorwaarde dat er een gepaste rechtsgrondslag bestaat. De vaststelling van deze rechtsgrondslag is precies het onderwerp van de bijgevoegde ontwerpovereenkomst. Door de betreffende protocollen van de associatieovereenkomst te wijzigen, kan de toekenning van tariefpreferenties van de Unie bovendien worden gebaseerd op een beoordeling van de voordelen ervan voor de lokale bevolking en van de eerbiediging van de mensenrechten.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag voor de ondertekening van de overeenkomst is artikel 207, in samenhang met artikel 218, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), omdat het hier gaat om een kwestie die onder het gemeenschappelijke handelsbeleid valt.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het gemeenschappelijke handelsbeleid valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie (artikel 3, lid 1, van het VWEU) en, in overeenstemming met artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing op de exclusieve bevoegdheidsgebieden.

- **Evenredigheid**

Het voorstel biedt een evenredig antwoord op de aan de orde gestelde kwestie. De overeenkomst zal de mate van toegang tot de markt van de Unie voor producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara die vóór het arrest van het Hof van 21 december 2016 bestond, niet wijzigen. De oorsprongsregels zijn bepaald in het protocol nr. 4 van de associatieovereenkomst; hierin worden wijzigingen aangebracht om het nagestreefde doel te bereiken en om binnen een redelijke termijn te reageren op de huidige commerciële onzekerheid die weegt op de uitvoer van producten uit de Westelijke Sahara naar de Unie, zonder afbreuk te doen aan de procedure van de Verenigde Naties inzake de Westelijke Sahara en zonder vooruit te lopen op de uiteindelijke oplossing van het geschil.

Bijgevolg gaat het voorstel van een besluit van de Raad betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, niet verder dan wat nodig of passend is om de vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken.

- **Keuze van het instrument**

De betreffende protocollen kunnen alleen door een overeenkomst tussen de partijen worden gewijzigd. Dit vereist tevens samenwerking tussen de autoriteiten om de handelspreferenties in de praktijk te brengen.

De overeenkomst neemt de vorm aan van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko. Een overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko is het enige middel om ervoor te zorgen dat aan de invoer van producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara een preferentiële oorsprong kan worden toegekend, aangezien alleen de Marokkaanse autoriteiten kunnen waarborgen dat de nodige regels om deze preferenties toe te kennen worden nageleefd.

De ontwerpovereenkomst voorziet in de mogelijkheid om de overeenkomst in afwachting van de sluiting voorlopig toe te passen. Het is evenwel niet noodzakelijk om een voorlopige toepassing voor te stellen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Effectbeoordeling**

De Commissie heeft op verzoek van de Raad een beoordeling verricht van de mogelijke gevolgen van de overeenkomst voor de duurzame ontwikkeling, met name wat betreft de voor- en nadelen van de toekenning van tariefpreferenties aan producten uit de Westelijke Sahara voor de betrokken bevolking.

De diensten van de Commissie werden met allerhande methodologische beperkingen geconfronteerd. In de eerste plaats was de statistische informatie over de Westelijke Sahara over het algemeen onvolledig en heterogeen. Een andere beperking had te maken met de praktijk die tot 21 december 2016, datum van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in gebruik was. Omdat de in de Unie ingevoerde goederen van de Westelijke Sahara de facto dezelfde preferenties genoten als goederen van oorsprong uit Marokko, is het doorgaans niet mogelijk om de invoer vanuit Marokko te onderscheiden van die vanuit de Westelijke Sahara. Daarenboven is de uitdrukking "betrokken bevolking" zelf onderhevig aan verschillende, en soms zelfs tegengestelde, interpretaties⁴. Ze kan verwijzen naar de bevolking die op het grondgebied woont; dat is de Marokkaanse interpretatie, waarbij er tussen de inwoners geen onderscheid wordt gemaakt op etnische/communautaire basis. Maar ze kan ook verwijzen naar bepaalde inwoners, volgens een opsplitsing op etnische/communautaire basis (Sahrawi); in dit geval kan de betrokken bevolking minstens gedeeltelijk bestaan uit personen die buiten de Westelijke Sahara wonen (vluchtelingen), terwijl andere inwoners die er zich recent hebben gevestigd, er geen deel van uitmaken. Dit is de interpretatie die voornamelijk door het Front Polisario wordt aangehouden.

Uiteraard heeft de bevolking van de Westelijke Sahara recht op zelfbeschikking maar, enerzijds, is het niet aan de Europese Unie om hier een volkstelling uit te voeren en, anderzijds, hebben de documenten van de VN inzake de economische activiteiten in niet-

⁴ Bij wijze van voorbeeld dient te worden opgemerkt dat er in de Nederlandse versie van de onderhandelingsrichtsnoeren over "bevolking" wordt gesproken, terwijl de Engelse versie het over "people" heeft. Dit wijst erop dat zelfs in de documenten van de VN een verschillende terminologie wordt gehanteerd. Een ander voorbeeld betreft de conclusie van het advies van 16 oktober 1975 van het Internationaal Gerechtshof; in de Nederlandse versie wordt namelijk de term "bevolking" gebruikt, maar in de Engelse versie de term "people".

zelfbesturende gebieden ook betrekking op de inwoners van deze gebieden, vooral als het gaat om sociaal-economische voordelen⁵. Met deze verschillen in gedachten, alsook de moeilijkheden die worden ondervonden bij het onderzoek van de gevolgen voor een bevolking waarvan de contouren nog moeten worden bepaald, en rekening houdend met het feit dat de preferenties de producten van een bepaald grondgebied bestrijken, en dat de gevolgen dus logischerwijs voornamelijk met dit gebied verbonden zullen zijn, heeft de analyse zich gericht op de voordelen voor de bevolking van de Westelijke Sahara.

De beoordelingscriteria baseren zich op de relevante parameters in het kader van artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties, dat bepaalt dat zij *"die verantwoordelijkheid dragen of aanvaarden voor het bestuur van gebieden waarvan de bevolking nog geen volledig zelfbestuur heeft verworven, het beginsel [erkennen] dat de belangen van de inwoners van deze gebieden op de eerste plaats komen"*, en dat zij *"als een heilige opdracht, de verplichting [aanvaarden] [...] het welzijn van de inwoners van deze gebieden naar beste krachten te bevorderen"*.

Bijgevolg heeft de beoordeling betrekking op het handelsverkeer vanuit de Westelijke Sahara en meer in het bijzonder op visserijproducten, landbouwproducten en fosfaten, alsook op de effecten ervan op natuurlijke rijkdommen, werkgelegenheid en mensenrechten. Ze baseert zich niet alleen op een analyse van de bestaande gegevens, maar ook op een prognose. Ondanks de bijzondere situatie van de Westelijke Sahara en de moeilijkheden die de Unie als derde partij ondervond bij het verrichten van onderzoek op het grondgebied van de Westelijke Sahara, heeft de Commissie alles in het werk gesteld om over objectieve en betrouwbare gegevens te kunnen beschikken, met name door uitwisselingen met Marokko, het maatschappelijk middenveld en het Front Polisario, en door zich te beroepen op publiek beschikbare informatie. De Commissie heeft tevens alle andere beschikbare informatie in aanmerking genomen. In sommige gevallen blijft de informatie twijfelachtig en beperkt.

Raadpleging van belanghebbenden

De diensten van de Europese Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden hebben een grootschalige raadpleging gehouden bij de bevolking van de Westelijke Sahara.

Uit die raadpleging blijkt dat het merendeel van de bevolking voorstander is van een wijziging van de liberaliseringsovereenkomst met het oog op een uitbreiding van de tariefpreferenties naar de producten uit de Westelijke Sahara. De meeste deelnemers maakten gewag van een positieve impact voor de hele bevolking, in het bijzonder van het hefboomeffect dat deze handelspreferenties op particuliere investeringen zouden hebben. Ze wezen erop dat een bevoorrechte toegang tot de Europese markten het ondernemingsklimaat en de directe Europese investeringen zou verbeteren en zodoende het nieuwe participatieve en duurzame ontwikkelingsmodel van de Westelijke Sahara zou versterken. Volgens diezelfde meerderheidsvisie zou, a contrario, de aanhoudende rechtsonzekerheid die op het handelsverkeer met de Westelijke Sahara drukt, een sterke hinderpaal vormen voor de sociaal-economische ontwikkeling, zoals al blijkt uit de verzwakking van de handelsbetrekkingen tussen de Westelijke Sahara en bepaalde lidstaten of in bepaalde sectoren. Volgens deze deelnemers zou bijgevolg een beperking van de toegang van de Westelijke Sahara tot buitenlandse markten en investeringen de ontwikkeling van de eigen economische activiteiten alleen maar belemmeren en zou ze bepaalde sociaal-economische of politieke ontwikkelingen

⁵ Resolutie van de Algemene Vergadering van 7 december 2017 over de economische activiteiten en andere activiteiten die nadelig zijn voor de belangen van de bevolking van niet-zelfbesturende gebieden (document A/RES/72/92 van 14 december 2017).

schaden, net op het moment dat de ontwikkeling van de Westelijke Sahara eindelijk uit het slop lijkt te komen.

Het Front Polisario en enkele niet-gouvernementele organisaties die werden geraadpleegd, gaven een negatief advies. Hun advies werd echter niet gemotiveerd door specifieke negatieve effecten voor de bevolking van de Westelijke Sahara bij toepassing van de beoogde handelspreferenties, maar eerder door vrees dat de preferenties het status quo van de Westelijke Sahara, dat volgens hen door Marokko wordt bezet, een blijvend karakter zouden geven.

Uit de beoordeling blijkt dat de toekenning van de volgens de associatieovereenkomst EU-Marokko bepaalde handelspreferenties een positief effect heeft op de economie van de Westelijke Sahara en dat dit effect in de toekomst alleen maar zou aanhouden of zelfs toenemen. De vrees dat de uitbreiding van de handelspreferenties het status quo zou erkennen, is ongegrond. De overeenkomst houdt immers op geen enkele manier een erkenning van de soevereiniteit van Marokko over de Westelijke Sahara in.

Mensenrechten

De toestand van de mensenrechten in de Westelijke Sahara komt grotendeels overeen met de toestand van de mensenrechten in Marokko. De mechanismen en wetten ter bescherming van deze rechten zijn dezelfde. Toch is de toestand in de Westelijke Sahara enigszins speciaal door het politieke geschil, met name inzake de vrijheid van meningsuiting, van betoging en van vereniging. Elke "schending van de territoriale integriteit", zoals ook het separatisme van de vrijheidsbeweging Polisario, is verboden op straffe van een boete of zelfs een gevangenisstraf.

Over het algemeen is het raadzaam om het verwachte effect van een uitbreiding van de handelspreferenties voor producten van de Westelijke Sahara op de toestand van de mensenrechten in dit gebied te beoordelen naar analogie met het effect van de associatieovereenkomst EU-Marokko op de toestand van de mensenrechten in Marokko. Voor zover de overeenkomst aanzet tot een convergentie van de regelgeving naar de normen van de Europese Unie in diverse domeinen, stellen we een indirect positief effect vast, met name op de arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld de veiligheidsmaatregelen), de arbeidswetgeving (bijvoorbeeld de bescherming van kinderen), de fytosanitaire maatregelen en de consumentenbescherming.

Effecten voor economie en handel

Hieronder volgen de conclusies voor de verschillende economische sectoren.

Er is in de Westelijke Sahara landbouwproductie, vooral van primeurs (tomaten en meloenen), waarvoor er in de Europese Unie een markt bestaat. Deze productie wordt geschat op 64 000 ton en is goed voor ongeveer 14 000 directe arbeidsplaatsen. De invoerwaarde ervan bedraagt ongeveer 65 miljoen euro. Zonder tariefpreferenties zou voor deze uitvoer 6,6 miljoen euro aan douanerechten moeten worden betaald.

Deze economische voordelen zouden nog kunnen toenemen als de Westelijke Sahara haar productie en uitvoer naar de Europese Unie in de toekomst nog verder zou ontwikkelen in het kader van projecten die momenteel in overweging worden genomen. Dit zou ook van invloed zijn op het aantal arbeidsplaatsen, dat volgens sommige ramingen zou kunnen vervijfvoudigen. Ondanks de bewering dat de door de overeenkomst gestimuleerde

ontwikkeling van landbouwactiviteiten een invloed zou hebben op het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, in het bijzonder water, blijkt uit Marokkaanse schattingen in verband met het gebruik van grondwater dat er slechts een beperkt effect is op de niet-hernieuwbare grondwatervoorraad. Dit wordt echter door sommigen in twijfel getrokken. Bovendien zijn er maatregelen genomen om minder grondwater te gebruiken (plaatselijke irrigatie, ontzilting van het zeewater). In het algemeen lijkt het enerzijds dat er op dit ogenblik weinig geloofwaardige alternatieven zijn om de economische ontwikkeling van het betrokken gebied te ondersteunen en anderzijds dat de nadelen van het gebruik van de watervoorraad worden gecompenseerd door het positieve economische effect op de Westelijke Sahara.

In de Westelijke Sahara bestaat er binnen de sector visserijproducten een belangrijke verwerkende industrie van visserijproducten, waaronder 141 inrichtingen met vergunningen voor uitvoer naar de Europese Unie. De uitvoer van visserijproducten van dit gebied steeg in 2015 en 2016 tot 100 à 200 miljoen euro. Ongeveer 45.000 arbeidsplaatsen hangen direct of indirect af van deze uitvoer naar de Europese Unie. De uitbreiding van de tariefpreferenties naar deze invoer zou bijgevolg een grote invloed hebben op de economie van deze regio en dus ook op de werkgelegenheid. Bovendien zou ze in de lijn liggen van de financiële steun van de Europese Unie ter ondersteuning en ontwikkeling van het concurrentievermogen van de sector, de werkgelegenheid en de levenskwaliteit van de vissers, alsook een duurzame exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in de Westelijke Sahara. Een weigering van de toekenning van deze preferenties zou daarentegen niet alleen de uitvoer maar ook de werkgelegenheid in het gedrang brengen, en zou de verplaatsing van deze verwerkingsactiviteiten naar andere locaties, en waarschijnlijk naar Marokko, bevorderen. Daarnaast zou dit ook in strijd zijn met de doelstellingen van de Europese Unie om de ontwikkeling van deze sector in de Westelijke Sahara te ondersteunen.

De Europese invoerders van visserijproducten uit de Westelijke Sahara hebben aangegeven dat de aankoop van deze producten door het hoge gemeenschappelijke buitentarief (zonder preferentie – niet-preferentiële tarieven) veel minder voordelig zou zijn als er geen enkele preferentiële regeling wordt toegestaan.

De fosfaatindustrie tot slot zou, gezien haar huidige staat, niet onmiddellijk en direct worden beïnvloed door de uitsluiting van de Westelijke Sahara uit de associatieovereenkomst. Hiervoor kunnen drie belangrijke redenen worden aangehaald: 1. bepaalde producten (ruwe fosfaten) zijn onderworpen aan een nulrecht (meestbegunstigingsclausule), 2. er bestaat voor de fosfaatproductie geen enkele markt binnen de Unie, 3. de verwerking in Marokko (of in elk ander land waarmee de Europese Unie een preferentiële handelsovereenkomst heeft gesloten) van bepaalde in de Westelijke Sahara geproduceerde fosfaten zou moeten volstaan om aan deze producten de preferentiële oorsprong Marokko toe te kennen, waardoor het voordeel van de preferenties voor deze verwerkte producten niet afhangt van de oorsprong van de mineralen.

Tegelijkertijd ziet het er naar uit dat de toekenning van preferenties aan producten uit de Westelijke Sahara van invloed zou zijn op de toekomstige ontwikkeling van de productie van bepaalde fosfaten. Immers, belangrijke aangekondigde investeringen (meer dan 2 miljard dollar) in de productie van afgeleide producten van fosfaat uit de Westelijke Sahara (met name fosforzuur en meststoffen) zouden in gevaar kunnen komen als de uitvoer naar de Unie van deze fosfaatproducten niet van een preferentiële regeling zou genieten. Zonder preferenties zouden investeringen in andere plaatsen waar de productie wel preferenties geniet (bijvoorbeeld in Marokko) aantrekkelijker zijn dan investeringen in de Westelijke Sahara. De onderbreking van investeringen in de Westelijke Sahara zou gevolgen hebben voor de

productiecapaciteit, de diversiteit van de producten en bijgevolg voor de werkgelegenheid in de fosfaatsector in de regio.

Algemeen gesproken zou de toekenning van tariefpreferenties dus grote gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling van het gebied. Teneinde echter een follow-up van deze effecten te verzekeren, voorziet de overeenkomst uitdrukkelijk in een passend kader en een passende procedure aan de hand waarvan de partijen via regelmatige informatie-uitwisselingen de gevolgen van deze overeenkomst tijdens de tenuitvoerlegging ervan kunnen beoordelen.

Hoewel het moeilijk was om steeds over precieze gegevens te beschikken, kan uit deze studie worden geconcludeerd dat er in de Westelijke Sahara economische activiteiten en productietakken bestaan die veel baat zouden hebben bij dezelfde tariefpreferenties als die welke aan het Koninkrijk Marokko zijn toegekend. In werkelijkheid hebben enkele van deze productietakken tot 21 december 2016 deze preferenties al genoten, wat tot de ontwikkeling van de economische activiteit en de creatie van arbeidsplaatsen in de Westelijke Sahara heeft geleid. Dit is vooral het geval in de sector van de visserijproducten en van bepaalde landbouwproducten. Een uitbreiding van de tariefpreferenties van de Unie naar deze producten zou de voortzetting van deze uitvoer kunnen waarborgen.

De noodzakelijke diversificatie van het economische potentieel van de Westelijke Sahara veronderstelt de stimulering van externe investeringen. Een belangrijke voorwaarde hierbij is echter dat de rechtszekerheid wordt verbeterd en dat bijgevolg de tariefvoorwaarden die van toepassing zijn op de huidige en toekomstige uitvoer van de Westelijke Sahara naar de Unie worden verduidelijkt. De tariefpreferenties uitbreiden naar producten uit de Westelijke Sahara zou de investeringsmogelijkheden veiligstellen en zou, rekening houdend met het onbenutte economische potentieel van de regio en met het huidige lage niveau van directe buitenlandse investeringen, een snelle en aanzienlijke ontwikkeling ten gunste van de plaatselijke werkgelegenheid bevorderen.

Daarentegen zou de niet-toekenning van tariefpreferenties de uitvoer van de Westelijke Sahara ernstig in het gedrang brengen, met name de uitvoer van visserij- en landbouwproducten, waardoor het – al beperkte – aantal productietakken naar alle waarschijnlijkheid nog zou afnemen en er bijgevolg een bijkomende handicap voor de ontwikkeling van het gebied zou ontstaan. Als de preferenties niet naar de producten van de Westelijke Sahara worden uitgebreid, zouden deze producten immers onderworpen zijn aan de douanerechten die onder de regeling van de meest begunstigde natie in de Unie van toepassing zijn en zouden ze dus geen bevoorrechte toegang tot de markt van de Unie genieten. Hoewel dit de uitvoer van industriële producten (fosfaten) maar in heel beperkte mate zou beïnvloeden, zou het een heel negatieve impact hebben op de uitvoer van visserij- en landbouwproducten naar de Unie.

Meer algemeen zou de toekenning van tariefpreferenties een grote invloed moeten hebben op de economische ontwikkeling van de Westelijke Sahara, omdat ze de investeringen in deze sectoren in de hand werkt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor bepaalde fosfaten (met name voor fosforzuur en meststoffen) waarvoor er al investeringen gepland zijn, en ook voor de landbouw en visserij zijn er al ontwikkelingsprojecten opgestart. Als deze preferenties echter niet zouden worden toegekend, zou dit de investeringen, ontwikkeling, diversificatie van economische activiteiten en werkgelegenheid in de weg staan.

Uit het internationale recht en met name uit artikel 36 van het Verdrag van Wenen volgt dat de toekenning van preferenties op zich slechts een aanvullend recht is voor het gebied Westelijke Sahara, zonder dat daar verplichtingen tegenover staan, en dat het bijgevolg aannemelijk is dat dit ten bate is van dat gebied. De mogelijk negatieve effecten die zijn aangehaald, zijn immers louter indirect in het geval van het gebruik van de watervoorraden en de werkgelegenheid. In het geval van de mensenrechten kan er geen enkel negatief effect aan de tariefpreferenties worden toegemeten.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het voorstel houdt geen verband met Refit.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Wat de douane-inkomsten van de Unie betreft, zijn er geen merkbare gevolgen voor de begroting. Er wordt in dit opzicht op gewezen dat de producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara tot 21 december 2016 de facto vrijgesteld waren van douanerechten bij invoer ervan in de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Teneinde een follow-up van de gevolgen van de overeenkomst voor de betrokken bevolking en voor de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in de betreffende gebieden te verzekeren, voorziet de overeenkomst uitdrukkelijk in een passend kader en een passende procedure aan de hand waarvan de partijen via regelmatige informatie-uitwisselingen de gevolgen van deze overeenkomst tijdens de tenuitvoerlegging ervan kunnen beoordelen. De Europese Unie en Marokko zijn overeengekomen om onderling informatie uit te wisselen in het kader van een associatiecomité dat door de associatieovereenkomst EU-Marokko is opgericht en dat minstens eenmaal per jaar bijeenkomt. De specifieke modaliteiten van deze beoordeling zullen later worden bepaald met het oog op de aanneming ervan door het associatiecomité.

Bovendien zal het maatschappelijk middenveld door de diensten van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden op de hoogte worden gehouden van de tenuitvoerlegging van deze overeenkomst.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocolen nrs. 1 en 4 van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 207, lid 4, eerste alinea, in samenhang met artikel 218, lid 5,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds⁶ ("de associatieovereenkomst"), is op 1 maart 2000 in werking getreden.
- (2) Sinds de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst is de Unie haar bilaterale betrekkingen met Marokko blijven versterken en heeft ze aan dat land de geavanceerde status toegekend.
- (3) Tegelijkertijd is de Unie, die de soevereiniteit van Marokko over de Westelijke Sahara niet heeft erkend, blijven zoeken naar een oplossing voor het geschil in de Westelijke Sahara, een niet-zelfbesturend gebied dat momenteel grotendeels door Marokko wordt bestuurd. Ze spreekt haar volledige steun uit aan de inspanningen van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en zijn persoonlijke gezant om de partijen te helpen tot een rechtvaardige, duurzame en wederzijds aanvaardbare politieke oplossing te komen, die recht doet aan het zelfbeschikkingsrecht van de bevolking van de Westelijke Sahara in het kader van regelingen die in overeenstemming zijn met de doelen en beginselen in het Handvest van de Verenigde Naties, zoals geformuleerd in de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, en met name resolutie 2152 (2014) en resolutie 2218 (2015).
- (4) Sinds de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst zijn er in de Unie producten uit de Westelijke Sahara met oorsprongscertificaat van Marokko ingevoerd die tariefpreferenties genoten zoals vastgesteld in de relevante bepalingen van bovengenoemde overeenkomst.
- (5) In zijn arrest in de zaak C-104/16 P⁷ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie echter verduidelijkt dat de associatieovereenkomst alleen het grondgebied van het

⁶ PB L 70 van 18.3.2000, blz. 2.

⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Raad/Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

Koninkrijk Marokko bestrijkt en niet de Westelijke Sahara, dat een niet-zelfbesturend gebied is.

- (6) Het is belangrijk ervoor te zorgen dat het handelsverkeer dat zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, niet wordt verstoord en dat tegelijk de nodige waarborgen worden geboden voor de bescherming van de mensenrechten en de duurzame ontwikkeling van de betrokken gebieden. De Raad heeft de Commissie daarom op 29 mei 2017 gemachtigd om onderhandelingen met het Koninkrijk Marokko te openen teneinde een rechtsgrondslag te creëren voor de toekenning van de in de associatieovereenkomst voorziene tariefpreferenties aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara. Een overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko is het enige middel om ervoor te zorgen dat aan de invoer van producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara een preferentiële oorsprong wordt toegekend, aangezien alleen de Marokkaanse autoriteiten kunnen waarborgen dat de nodige regels om deze preferenties toe te kennen, worden nageleefd.
- (7) De Commissie heeft een beoordeling verricht van de mogelijke gevolgen van de overeenkomst voor de duurzame ontwikkeling, met name wat betreft de voor- en nadelen van de toekenning van tariefpreferenties aan producten uit de Westelijke Sahara voor de betrokken bevolking, alsook de effecten ervan op de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in de betreffende gebieden. De effecten van de tariefvoordelen op de werkgelegenheid, mensenrechten en exploitatie van natuurlijke hulpbronnen zijn heel moeilijk te meten omdat ze van indirecte aard zijn. Bovendien is het niet gemakkelijk om hierover objectieve informatie te vergaren.
- (8) Desalniettemin blijkt uit deze beoordeling dat, over het algemeen, de voordelen voor de economie van de Westelijke Sahara die voortvloeien uit de toekenning van de in de associatieovereenkomst voorziene tariefpreferenties aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara, en met name het krachtige hefboomeffect ervan op de economie en bijgevolg op de sociale ontwikkeling, veel groter zijn dan de tijdens de raadplegingsprocedure aangehaalde nadelen, zoals het overmatige gebruik van natuurlijke hulpbronnen, in het bijzonder de grondwatervoorraad, waarvoor al maatregelen zijn genomen.
- (9) Bijgevolg zal de uitbreiding van de tariefpreferenties naar producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara een doorgaans positief effect hebben voor de betrokken bevolking en zal dit effect in de toekomst alleen maar aanhouden of zelfs toenemen. Uit de beoordeling blijkt dat het uitbreiden van de tariefpreferenties naar producten uit de Westelijke Sahara de investeringsmogelijkheden veiligstelt en een snelle en sterke groei ten gunste van de plaatselijke werkgelegenheid bevordert. Het bestaan van economische activiteiten en productietakken in de Westelijke Sahara die enorm baat zouden hebben bij de in de associatieovereenkomst voorziene tariefpreferenties, toont aan dat de niet-toekenning van tariefpreferenties de uitvoer van de Westelijke Sahara ernstig in het gedrang zou brengen, met name de uitvoer van visserij- en landbouwproducten. De toekenning van tariefpreferenties zou een positieve invloed moeten hebben op de economische ontwikkeling van de Westelijke Sahara, omdat ze investeringen in de hand werkt.
- (10) De Commissie heeft zich er, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden, ook van verzekerd dat de bij de overeenkomst belanghebbende bevolking op passende wijze bij de procedure werd betrokken door raadplegingen te houden waaraan diverse sociaal-economische en politieke actoren uit de Westelijke Sahara deelnamen. Dezen hebben zich in meerderheid uitgesproken voor een uitbreiding van

de tariefpreferenties van de associatieovereenkomst naar de Westelijke Sahara. De tegenstanders van de uitbreiding konden daarvoor geen concrete negatieve effecten voor de bevolking van het gebied aanhalen, maar gingen er voornamelijk van uit dat deze overeenkomst de positie van Marokko in de Westelijke Sahara zou bekrachtigen. Uit de bewoordingen van deze overeenkomst kan echter in geen enkel opzicht worden afgeleid dat zij de soevereiniteit van Marokko over de Westelijke Sahara erkent. Bovendien zal de Unie met nog grotere inspanningen het proces blijven steunen om onder de vlag van de VN tot een vreedzame oplossing van het geschil te komen.

- (11) De Commissie heeft daarom namens de Unie onderhandeld over een overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de associatieovereenkomst, die op 31 januari 2018 werd geparafeerd.
- (12) De overeenkomst draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen die de Unie in het kader van artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie nastreeft.
- (13) Bijgevolg dient de overeenkomst namens de Europese Unie te worden ondertekend onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De ondertekening van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, wordt namens de Europese Unie goedgekeurd, onder voorbehoud van de sluiting van de 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 (personen) die daartoe door de onderhandelaar over de overeenkomst is (zijn) aangewezen, machtiging verleent de overeenkomst, onder voorbehoud van de sluiting ervan, te ondertekenen.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op [...].

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter