

Brüssel, den 20.9.2019
COM(2019) 432 final

2019/0204 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in dem durch das Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits eingesetzten Assoziationsausschuss in Bezug auf den Informationsaustausch zur Bewertung der Auswirkungen des Abkommens in Form eines Briefwechsels, mit dem das oben genannte Abkommen geändert wurde, zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in dem durch das Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits¹ eingesetzten Assoziationsausschuss im Hinblick auf die geplante Annahme eines Beschlusses über den Informationsaustausch mit Marokko zur Bewertung der Auswirkungen des Abkommens in Form eines Briefwechsels vom 25. Oktober 2018², mit dem das oben genannte Abkommen geändert wurde, zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Assoziationsabkommen EU-Marokko

Mit dem Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (im Folgenden das „Assoziationsabkommen“) wurde zwischen der Europäischen Union und Marokko eine Freihandelszone errichtet, deren Grundlage die gegenseitige Liberalisierung der Zölle beim Handel mit Industrieerzeugnissen, landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereierzeugnissen ist. Die Freihandelszone gewährleistet einen sehr weitreichenden präferenziellen Zugang Marokkos zum EU-Markt. Das Abkommen ist am 1. März 2000 in Kraft getreten.

Mit dem Beschluss (EU) 2019/217 vom 28. Januar 2019³ hat der Rat den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits genehmigt, mit dem die im Rahmen des Assoziationsabkommens vorgesehenen Zollpräferenzen auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara ausgedehnt werden.

2.2. Der Assoziationsausschuss EU-Marokko

Der Assoziationsausschuss EU-Marokko ist ein mit dem Assoziationsabkommen eingesetztes Gremium, das für die Umsetzung des Abkommens zuständig ist. Er ist außerdem befugt, Beschlüsse für die Verwaltung des Abkommens zu fassen. Der Assoziationsausschuss verabschiedet seine Beschlüsse im Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien. Zwischen den Sitzungen kann er Beschlüsse im schriftlichen Verfahren fassen, sofern beide Vertragsparteien zustimmen.

2.3. Der vorgesehene Rechtsakt des Assoziationsausschusses EU-Marokko

Der Assoziationsausschuss EU-Marokko muss einen Beschluss über die Modalitäten für die Bewertung der Auswirkungen des am 28. Januar 2019 vom Rat genehmigten Abkommens insbesondere auf die nachhaltige Entwicklung, und zwar vor allem in Bezug auf die Vorteile für die betroffenen Bevölkerungsgruppen und die Nutzung der natürlichen Ressourcen der Westsahara, fassen (im Folgenden der „vorgesehene Rechtsakt“). Die Annahme muss spätestens zwei Monate nach Inkrafttreten dieses Abkommens erfolgen.

¹ ABl. L 70 vom 18.3.2000, S. 2.

² ABl. L 34 vom 6.2.2019, S. 4.

³ ABl. L 34 vom 6.2.2019, S. 1.

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt sollen die Modalitäten für den Informationsaustausch zwischen den Vertragsparteien festgelegt werden, um eine Bewertung der Auswirkungen der Ausdehnung der im Assoziationsabkommen vorgesehenen Zollpräferenzen auf Erzeugnisse der Westsahara zu ermöglichen.

Der vorgesehene Rechtsakt ist für die Vertragsparteien nach Artikel 83 Absatz 2 des Abkommens verbindlich, in dem Folgendes vorgesehen ist: „Die Beschlüsse werden von den Vertragsparteien einvernehmlich gefasst und sind für sie verbindlich; die Vertragsparteien treffen die erforderlichen Maßnahmen zu deren Durchführung.“

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Seit Inkrafttreten des Assoziationsabkommens wurden die in diesem Abkommen vorgesehenen Handelspräferenzen faktisch auch auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara, einem Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung, angewandt. Mit seinem Urteil in der Rechtssache C-104/16 P vom 21. Dezember 2016⁴ hat der Gerichtshof der Europäischen Union entschieden, dass das Assoziationsabkommen zwischen der EU und Marokko nicht für die Westsahara gilt.

Die Praxis, die im Assoziationsabkommen und in seinen Protokollen vorgesehenen Handelspräferenzen faktisch auch auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara anzuwenden, kann somit nicht fortgeführt werden. Allerdings können die bilateralen Abkommen zwischen der Europäischen Union und Marokko unter bestimmten Voraussetzungen auf Erzeugnisse aus der Westsahara ausgedehnt werden, sofern es eine geeignete Rechtsgrundlage gibt.

Am 29. Mai 2017 ermächtigte der Rat die Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Gewährung von Präferenzen für Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara und erließ entsprechende Verhandlungsrichtlinien. Im Jahr 2017 fanden zwei Verhandlungsrunden statt. Am 31. Januar 2018 paraphierten die Verhandlungsführer den Abkommensentwurf. Am 25. Oktober 2018 wurde das Abkommen von den Vertragsparteien unterzeichnet. Am 28. Januar 2019 hat der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments den Beschluss über den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits erlassen und damit eine Rechtsgrundlage geschaffen, um für Erzeugnisse der Westsahara die gleichen Zollpräferenzen zu gewähren wie für Erzeugnisse aus Marokko.

Durch Änderung der betreffenden Protokolle des Assoziationsabkommens kann die Gewährung der Zollpräferenzen der Union auch auf der Grundlage einer Bewertung der Vorteile für die lokalen Bevölkerungsgruppen und der Achtung der Menschenrechte erfolgen.

Wie der Rat in seinen am 29. Mai 2017 erlassenen Verhandlungsrichtlinien gefordert hat, haben die Kommissionsdienststellen die möglichen Auswirkungen des Abkommens auf die nachhaltige Entwicklung bewertet, und zwar vor allem in Bezug auf die Vorteile für die betroffenen Bevölkerungsgruppen und die Nutzung der natürlichen Ressourcen der Westsahara (im Folgenden die „betroffenen Gebiete“). Dabei wurden vor allem die

⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016 in der Rechtssache C-104/16 P, Rat der Europäischen Union gegen Front Polisario, ECLI:EU:C:2016:973.

Handelsströme aus der Westsahara, insbesondere in Bezug auf Fischereierzeugnisse, landwirtschaftliche Erzeugnisse und Phosphate bewertet. Die Bewertung stützt sich auf eine Analyse der für die Vergangenheit verfügbaren Daten, aber auch auf eine Projektion für die Zukunft. Sie hat ergeben, dass die Gewährung der im Rahmen des Assoziationsabkommens EU-Marokko vorgesehenen Zollpräferenzen positive Auswirkungen auf die betroffenen Bevölkerungsgruppen hat, die sich auch künftig fortsetzen und sogar potenziell verstärken dürften. Die Bewertung der Auswirkungen ist in dem von den Kommissionsdienststellen gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) ausgearbeiteten Bericht vom 11. Juni 2018 über die Vorteile der Ausdehnung von Zollpräferenzen auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara für die Bevölkerung der Westsahara und über die Konsultation dieser Bevölkerung⁵ enthalten.

Um die Überwachung der Auswirkungen des Abkommens auf die betroffenen Bevölkerungsgruppen und auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen der betroffenen Gebiete zu gewährleisten, sind in dem Abkommen ausdrücklich ein Rahmen und ein geeignetes Verfahren vorgesehen, die es den Vertragsparteien ermöglichen, auf der Grundlage eines regelmäßigen Informationsaustauschs die Auswirkungen des Abkommens bereits während seiner Umsetzung zu bewerten. Die Europäische Union und Marokko haben vereinbart, im Rahmen des mit dem Assoziationsabkommen EU-Marokko eingesetzten Assoziationsausschusses mindestens einmal jährlich untereinander Informationen auszutauschen. Ziel des vorliegenden Vorschlags ist nun die Festlegung der spezifischen Modalitäten für diese im Abkommen vorgesehene Bewertung, und zwar mit Blick auf deren Annahme durch den Assoziationsausschuss.

Mit dem Informationsaustausch wird dasselbe Ziel verfolgt wie mit dem Bericht der Kommissionsdienststellen und des EAD.

Die bisher verfügbaren Informationen über die Auswirkungen auf die Wirtschaft des Gebiets beziehen sich hauptsächlich auf die Landwirtschaft und die Fischerei, während die Präferenzen alle Erzeugnisse betreffen; die auszutauschenden Daten können sich daher entsprechend der Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit in der Westsahara ändern. Darüber hinaus erstreckt sich der Austausch nicht ausschließlich auf wirtschaftliche Aspekte (Vorteile im engeren Sinne), sondern muss eine umfassendere Bewertung ermöglichen, die Aspekte wie die nachhaltige Entwicklung und die Auswirkungen auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen umfasst.

Marokko hat zugestimmt, neben dem im Abkommen vorgesehenen Informationsaustausch einen Mechanismus zur Erhebung statistischer Daten über die Ausfuhren von Erzeugnissen mit Ursprung in der Westsahara in die EU einzurichten, die der Kommission und den Zollbehörden der Mitgliedstaaten monatlich zur Verfügung gestellt werden.

Schließlich wird mit dem im Abkommen vom 25. Oktober 2018 enthaltenen Wort „untereinander“ betont, dass der Austausch nicht einseitig ist. Marokko kann die Europäische Union daher auf der Grundlage der bereits bestehenden Informationssysteme um

⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2018) 346 final), Begleitunterlage zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (COM(2018) 481 final).

Informationen über die Erzeugung von und den Handel mit bestimmten Kategorien von Erzeugnissen ersuchen, die für Marokko von Interesse sind.

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit der derzeitigen Handelspolitik. Er entspricht außerdem den allgemeinen Zielen der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der allgemeinen Politik der Union gegenüber Marokko, deren Ziel die Verstärkung einer privilegierten Partnerschaft mit diesem Land ist, ohne dem Verfahren der Vereinten Nationen in Bezug auf die Westsahara vorzugreifen.

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 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.

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“*⁶.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der Assoziationsausschuss EU-Marokko ist ein Gremium, das durch ein Abkommen – das Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits – eingerichtet wurde.

Bei dem Akt, den der Assoziationsausschuss annehmen soll, handelt es sich um einen rechtswirksamen Akt. Der vorgesehene Rechtsakt wird nach Artikel 83 des Abkommens völkerrechtlich bindend sein.

Mit dem vorgesehenen Akt wird der institutionelle Rahmen des Abkommens 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 Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und lässt sich einer davon als der wesentliche ermitteln, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wichtigste 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. 61 bis 64.

4.2.2. *Anwendung auf den vorliegenden Fall*

Zweck und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen in erster Linie die gemeinsame Handelspolitik.

Somit ist Artikel 207 Absatz 3 und Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES GEPLANTEN RECHTSAKTS

Da durch den Beschluss des Assoziationsausschusses die Geschäftsordnung des Assoziationsausschusses ergänzt wird, sollte er nach seiner Annahme im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in dem durch das Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits eingesetzten Assoziationsausschuss in Bezug auf den Informationsaustausch zur Bewertung der Auswirkungen des Abkommens in Form eines Briefwechsels, mit dem das oben genannte Abkommen geändert wurde, zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 3 und Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9, auf Vorschlag der Europäischen Kommission, in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (im Folgenden das „Assoziationsabkommen“) wurde mit dem Beschluss 2000/204/EG, EGKS des Rates und der Kommission⁷ vom 24. Januar 2000 im Namen der Union geschlossen und ist am 1. März 2000 in Kraft getreten.
- (2) Mit dem Beschluss (EU) 2019/217 vom 28. Januar 2019 hat der Rat den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Assoziationsabkommens (im Folgenden die „Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4“)⁸ genehmigt, mit dem die im Rahmen des Assoziationsabkommens vorgesehenen Zollpräferenzen auf Erzeugnisse aus der Westsahara ausgedehnt werden.
- (3) Nach Artikel 81 des Assoziationsabkommens wird ein Assoziationsausschuss eingesetzt, der für die Verwaltung des Abkommens zuständig ist. Nach Artikel 83 des Abkommens ist der Assoziationsausschuss befugt, für die Verwaltung des Abkommens sowie in den Bereichen, in denen der Assoziationsrat ihm seine Befugnisse übertragen hat, Beschlüsse zu fassen.
- (4) Der Assoziationsausschuss muss innerhalb von zwei Monaten nach dem Inkrafttreten der Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 einen Beschluss über die Modalitäten für die Bewertung der Auswirkungen dieses Abkommens insbesondere auf die nachhaltige Entwicklung, und zwar vor allem in Bezug auf die Vorteile für die betroffenen Bevölkerungsgruppen und die Nutzung der natürlichen Ressourcen der Westsahara (im Folgenden die „betroffenen Gebiete“) fassen.

⁷ ABl. L 70 vom 18.3.2000, S. 1.

⁸ ABl. L 34 vom 6.2.2019, S. 4.

- (5) Es ist angezeigt, den im Namen der Union im Ausschuss zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da der vorgesehene Beschluss für die Union verbindlich ist.
- (6) Um die Überwachung der Auswirkungen des Abkommens auf die betroffenen Bevölkerungsgruppen und auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen der betroffenen Gebiete zu gewährleisten, sind in dem Abkommen ausdrücklich ein Rahmen und ein geeignetes Verfahren vorgesehen, die es den Vertragsparteien ermöglichen, auf der Grundlage eines regelmäßigen Informationsaustauschs die Auswirkungen des Abkommens bereits während seiner Umsetzung zu bewerten. Die Europäische Union und Marokko haben vereinbart, im Rahmen des mit dem Assoziationsabkommen EU-Marokko eingesetzten Assoziationsausschusses mindestens einmal jährlich untereinander Informationen auszutauschen. Daher sollten die spezifischen Modalitäten für diese im Abkommen vorgesehene Bewertung mit Blick auf deren Annahme durch den Assoziationsausschuss festgelegt werden.
- (7) Mit dem Informationsaustausch wird dasselbe Ziel verfolgt wie mit dem von den Kommissionsdienststellen gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst ausgearbeiteten Bericht vom 11. Juni 2018 über die Vorteile der Ausdehnung von Zollpräferenzen auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara für die Bevölkerung der Westsahara und über die Konsultation dieser Bevölkerung⁹.
- (8) Die bisher verfügbaren Informationen in Bezug auf die Auswirkungen auf die Wirtschaft des Gebiets beziehen sich hauptsächlich auf die Landwirtschaft und die Fischerei, während die Präferenzen alle Erzeugnisse betreffen; die auszutauschenden Daten können sich daher entsprechend der Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit in der Westsahara ändern. Darüber hinaus erstreckt sich der Austausch nicht ausschließlich auf wirtschaftliche Aspekte (Vorteile im engeren Sinne), sondern muss eine umfassendere Bewertung ermöglichen, die Aspekte wie die nachhaltige Entwicklung und die Auswirkungen auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen umfasst.
- (9) Marokko hat zudem zugestimmt, separat einen Mechanismus zur Erhebung statistischer Daten über die Ausfuhren von Erzeugnissen mit Ursprung in der Westsahara in die EU einzurichten, die der Kommission und den Zollbehörden der Mitgliedstaaten monatlich zur Verfügung gestellt werden.
- (10) Marokko kann die Europäische Union auf der Grundlage der bereits bestehenden Informationssysteme um Informationen über die Erzeugung von und den Handel mit bestimmten Kategorien von Erzeugnissen ersuchen, die für Marokko von Interesse sind —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in der Sitzung des gemäß Artikel 81 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits eingerichteten Assoziationsausschusses EU-Marokko zu vertreten ist, beruht auf dem Entwurf des Beschlusses des Assoziationsausschusses, der dem vorliegenden Beschluss beigefügt ist.

⁹ SWD(2018) 346 final.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten und die Kommission gerichtet.
Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*