



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 11.6.2018г.
SWD(2018) 346 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад относно ползите за населението на Западна Сахара и относно консултацията с това население във връзка с разширяването на тарифните преференции, като те обхванат продуктите с произход от Западна Сахара

придружаващ

Предложение за решение на Съвета

за сключване на споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна

{ COM(2018) 481 final }

ДОКЛАД ОТНОСНО ПОЛЗИТЕ ЗА НАСЕЛЕНИЕТО НА ЗАПАДНА САХАРА И ОТНОСНО КОНСУЛТАЦИЯТА С ТОВА НАСЕЛЕНИЕ ВЪВ ВРЪЗКА С РАЗШИРЯВАНЕТО НА ТАРИФНИТЕ ПРЕФЕРЕНЦИИ, КАТО ТЕ ОБХВАНАТ ПРОДУКТИТЕ С ПРОИЗХОД ОТ ЗАПАДНА САХАРА

Доклад, изготвен от службите на Комисията съвместно с
Европейската служба за външна дейност

Обобщение

1. Икономика на Западна Сахара

Въпреки че е обнадеждаващо, развитието на Западна Сахара в последно време остава несигурно. Икономическите ѝ дейности са свързани с ограничен брой сектори: рибарство и преработване на рибни продукти, фосфатни мини, селско стопанство (по-специално плодове и зеленчуци и пасторално номадство) и в по-малка степен търговия и занаятчийство. За сметка на това секторите на туризма и производството на енергия от възобновяеми източници са все още в зародишен етап на развитие, но са потенциално обещаващи. Освен това характерни за сахарската икономика са нейният анклавен характер и все още голямата зависимост от субсидиране.

2. Необходима подкрепа на износа благодарение на тарифните преференции

Диверсификацията на икономическия потенциал на Западна Сахара предполага насърчаване на чуждестранните инвестиции. Тази перспектива обаче предполага възможността на съответните оператори да се гарантира достатъчна правна сигурност, като се изяснят по-специално тарифните условия, приложими по отношение на настоящия и бъдещия износ от Западна Сахара към Европейския съюз. Въпреки наличните много често частични данни, това проучване позволява да се заключи, че **в Западна Сахара съществуват икономически дейности и производства, които заслужават да се ползват със същите тарифни преференции** като предоставените на Кралство Мароко, от каквито на практика те са се ползвали до 21 декември 2016 г. Такова разширяване на тарифните преференции на Съюза, като те обхванат посочените продукти, би позволило да се осигури непрекъснатост на износа. Освен това разширяването **би трябвало да окаже и значително въздействие върху бъдещото развитие на сахарската икономика, като стимулира текущите инвестиции или инвестициите на етап проучване (по-специално за някои фосфати като фосфорната киселина или торовете за селското стопанство, както и в областите на селското стопанство и рибарството), които създават и работни места.**

В противен случай **непредоставянето на тарифни преференции би възпрепятствало износа от Западна Сахара, по-специално на рибни и селскостопански продукти**, и вече ограниченият спектър на тези производства би се свил още повече. Всъщност при липсата на тарифни преференции продуктите от Западна Сахара ще подлежат на облагане с нормални мита (приложимото в Съюза мито съгласно режима на най-облагодетелствана нация) без привилегирован достъп до пазара на Съюза. Почти неутралното въздействие върху промишлените продукти (фосфати) би било, за сметка на това, много отрицателно върху износа на рибни продукти и на селскостопански продукти за Съюза и следователно за заетостта в тези сектори.

В по-дългосрочна перспектива осигуреният стимул на частната дейност и на свободата на стопанска инициатива би трябвало да може да смекчи логиката на зависимост от субсидиите на централната власт, докато отварянето към външния свят и увеличаването на обмена, както търговски, така и от друг характер, би трябвало логично и постепенно да доведат до значително социално-икономическо и културно развитие.

3. Осигуряване на участието на засегнатото население

От една страна, мароканските власти проведоха успешно обширни институционални консултации, обхващащи всички национални, регионални и местни заинтересовани органи, с цел повишаване на осведомеността им и получаване на тяхното одобрение и на евентуалните им становища. При този процес се достигна до заключението, че предвижданото изменение се ползва с много широка подкрепа, както и до някои целесъобразни препоръки за оптимизиране на последиците от него.

От друга страна, след консултация със заемащите изборни длъжности лица от територията службите на Европейската комисия и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) проведоха процес на консултации с местното население на Западна Сахара, които позволиха да се установи, че широкото мнозинство е благоприятно настроено към разширяването на тарифните преференции, като те обхватат продуктите от Западна Сахара. Мнозинството от участниците изтъкнаха всъщност положителното въздействие върху населението като цяло, като подчертаха по-специално определящия лостов ефект, който биха имали такива търговски преференции по отношение на частните инвестиции. Според същите участници привилегированият достъп до европейските пазари би могъл да подобри бизнес климата, както и европейските преки инвестиции, като по този начин би подкрепил новия модел на устойчиво развитие чрез участие на Западна Сахара. За сметка на това, продължаващата правна несигурност, която обременява търговските потоци със Западна Сахара, би застрашила в значителна степен социално-икономическото развитие, за което свидетелства вече забавянето на търговските отношения на Западна Сахара с някои държави членки или в някои сектори. Ограничаването на достъпа на Западна Сахара до чуждестранните пазари и инвестиции само би попречило на развиването на ендегенни икономически дейности и би възпрепятствало определени промени от социално-икономически или политически характер точно в момента, в който развитието на Западна Сахара най-накрая изглежда, че ще започне да набира скорост.

Това общо възприятие не засяга различните мнения, които могат да имат участниците по отношение на статута на територията, във връзка с който те единодушно приемат, че единственият валиден процес е този в рамките на Организацията на обединените нации. Някои изразяват и призив за по-голяма ангажираност на Съюза в полза на процеса в рамките на Организацията на обединените нации.

Техническите обсъждания, проведени с Фронта Полисарио в качеството му на партньор на Организацията на обединените нации и на страна в провеждания в рамките на ООН мирен процес по отношение на Западна Сахара, откриха принципното противопоставяне на Полисарио на изменението на споразумението, което е основно мотивирано от по-широки политически съображения, чийто обхват не се отнася до самото съдържание на изменението.

4. Резултати по сектори

В крайна сметка анализът, който се отнася до трите основни сектора на дейност, потенциално засегнати от разширяването на тарифните преференции на Съюза, като те обхватат продуктите с произход от Западна Сахара, позволява да се направят следните заключения:

а) Селскостопански сектор

Проучването показва, **че в Западна Сахара има селскостопанско производство най-вече на ранни плодове и зеленчуци (домати и пъпеши), за което съществува значителен пазар в Европейския съюз.** Това производство се оценява на **64 000 тона през 2016 г. и представлява около 14 000 преки работни места.** Стойността му при внос би възлязла на около **65 милиона евро.** При липсата на тарифни преференции за такъв износ дължимите мита биха били в размер на 6,6 милиона евро.

Тези икономически ползи биха могли да се увеличат, ако в бъдеще Западна Сахара развие още повече производството и износа си към Европейския съюз в рамките на разглежданите понастоящем проекти. Това би имало въздействие и върху броя работни места, които според някои предвиждания биха могли да нараснат петкратно.

Въпреки че развитието на тези дейности оказва въздействие върху използването на природните ресурси, и по-специално на водата, изглежда, че понастоящем има малко алтернативи за предоставяне на възможност за икономическо развитие на засегнатата територия. При мароканските предвиждания за използването на водоносния хоризонт, макар и да се подлагат на съмнение, се установява несъществено въздействие върху резервите от водни източници.

б) Сектор на рибните продукти

Докладът показва, че в Западна Сахара съществува значителна промишленост за преработване на рибни продукти. **Износът на рибните продукти от територията през 2015 г. и 2016 г. е между 100 и 200 милиона евро според различни източници. Броят на работните места, който зависи пряко или непряко от този износ, е около 45 000.** Както в селскостопанския сектор, разширяването на тарифните преференции, като те обхванат този внос, би имало значително въздействие върху икономиката на територията и следователно върху заетостта. В противен случай непредоставянето на тези преференции би възпрепятствало износа и заетостта и би улеснило прехвърлянето на тези преработвателни дейности към други места и вероятно към Мароко. Това би поставило под въпрос жизнеспособността на направените инвестиции в преработвателни цехове за рибни продукти в Западна Сахара, които са съфинансирани от Европейския съюз.

в) Сектор на фосфатите

Производството на фосфати представлява основен източник на дейност за територията на Западна Сахара. При все това поради липсата на мита върху по-голямата част от суровите фосфати, произвеждани в Западна Сахара и внасяни в Съюза, **въздействието от неприлагането на тарифната преференция по отношение на настоящото производство на фосфати в Западна Сахара би било изключително ограничено, и дори нулево.** Само за някои продукти, получени от фосфати (фосфорна киселина и торове), които не се произвеждат понастоящем в Западна Сахара, предлаганото споразумение би могло да има реално въздействие (ставките на приложимото мито за тези продукти е между 4,8 % и 6,5 %). Групата ОСР (с предишно наименование Office Chérifien des Phosphates), която е основен работодател на територията, предвижда да разработи промишлен комплекс за производството на торове в Laâyoune (фосфорна киселина и торове), както и изграждането на нов кей на пристанището в Laâyoune. Тези проекти биха били възпрепятствани, ако на въпросните продукти не бъдат предоставени тарифни преференции, което би могло да има отрицателен ефект върху местната заетост.

5. Заключение

Въпреки че е невъзможно да се разграничи ясно произходът на различните съставни елементи на населението на Западна Сахара, има достатъчни индикации, които позволяват да се заключи, че *генерираната от износа към Европейския съюз икономическа дейност се осъществява в полза на местната заетост и следователно малко или много в полза на местното население, независимо от произхода му*. Това положително въздействие би било възпрепятствано, ако износът към Европейския съюз не се ползва от същите тарифни преференции, като предоставените на Мароко.

Съдържание

1	ОБЩО ВЪВЕДЕНИЕ.....	7
1.1	Контекст.....	7
1.2	Обхват на оценката и методологически въпроси.....	9
1.2.1	Обхват на проучването.....	9
1.2.2	Методологически ограничения.....	10
1.3	Консултации със засегнатото население.....	11
2	ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В ЗАПАДНА САХАРА.....	12
2.1	Положението с правата на човека в Западна Сахара.....	12
2.2	Рамка на функциониране на сътрудничеството между Европейския съюз и Мароко в областта на правата на човека и демокрацията.....	13
2.3	Последици от изменението на протоколи № 1 и № 4 към споразумението за асоцииране върху положението с правата на човека в Западна Сахара	14
3	ИКОНОМИКАТА НА ЗАПАДНА САХАРА — ИКОНОМИЧЕСКИ ПОЛЗИ ЗА ЗАСЕГНАТОТО НАСЕЛЕНИЕ	15
3.1	Общ преглед на икономиката на Западна Сахара и необходимостта от нейната диверсификация.....	15
3.2	Интереси, свързани с основните икономически сектори на износ	18
3.2.1	Селскостопански сектор.....	18
3.2.2	Секторът на рибните продукти.....	23
3.2.3	Секторът на фосфатите.....	28
4	КОНСУЛТАЦИИ С НАСЕЛЕНИЕТО, ЗАСЕГНАТО ОТ ИЗМЕНЕНИЕТО НА ПРОТОКОЛИ № 1 И № 4 КЪМ СПОРАЗУМЕНИЕТО ЗА АСОЦИИРАНЕ.....	33
4.1	Предмет и обхват на консултациите.....	33
4.2	Основни резултати	34
4.3	Заключение	38
5	ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ	39
	Приложение.....	41

1 ОБЩО ВЪВЕДЕНИЕ

1.1 Контекст

Западна Сахара е територия в Северозападна Африка, която граничи с Мароко, Алжир и Мавритания. До 1976 г. тя се управлява от Испания. На 14 декември 1960 г. Общото събрание на Организацията на обединените нации (ООН) приема резолюция 1514 (XV) за даване на независимост на колониалните държави и народи. През 1963 г. по искане на Кралство Мароко от след представяне на сведения от страна на Кралство Испания в приложение на член 73, буква д) от Устава на Организацията на обединените нации ООН включва Западна Сахара в списъка с несамоуправляващите се територии. Тя фигурира в него и до днес.

Както Кралство Мароко, така и Народният фронт за освобождение на Сагиа-ел-Хамра и на Рио-де-Оро (наричан по-долу „Фронт Полисарио“) предявяват претенции към нея, а ООН работи от дълго време за мирното разрешаване на този спор. Европейският съюз и неговите държави членки се въздържат от каквато и да е намеса и вземане на страна в този спор и при необходимост ще приемат всяко решение, прието в съответствие с международното право и под егидата на ООН. Те не признават суверенитета на Мароко над Западна Сахара, но подкрепят усилията на Генералния секретар на ООН за постигане на справедливо, трайно и взаимноприемливо политическо решение, което да позволи самоопределението на народа на Западна Сахара.

След оттеглянето на Испания през 1976 г. на ООН не са предоставяни статистически данни относно икономическите и социалните условия, както и относно условията за образование на тази територия.

Понастоящем Кралство Мароко контролира по-голямата част от територията, докато Фронтът Полисарио контролира по-малък и съвсем слабо населен район в източната част на територията. Контролираната от Фронта Полисарио територия е отделена от контролираната от Кралство Мароко територия с построена от Кралство Мароко пясъчна стена, наблюдавана от мароканската армия. Голям брой бежанци от Западна Сахара живеят в управлявани от Фронта Полисарио лагери, намиращи се на алжирска територия, в близост до Западна Сахара¹.

След преустановяването на присъствието на Испания и оттеглянето на Мавритания, Кралство Мароко на практика управлява само контролираната от него част от Западна Сахара. Кралство Мароко счита Западна Сахара за част от територията си. Европейският съюз счита, че Мароко управлява тази несамоуправляваща се територия.

По-нататък в този доклад изразът „Западна Сахара“ се отнася до управляваната на практика от мароканските органи част от територията.

От влизането в сила на Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна² (наричано по-долу „споразумението за асоцииране ЕС—Мароко“ или „споразумението за асоцииране“), продуктите от Западна Сахара се ползваха де факто от тарифните преференции, предвидени в съответните разпоредби на споразумението за

¹ Съюзът подкрепя сахравското население чрез Европейския инструмент за демокрация и човешки права и хуманитарна помощ за бежанците. Вж. „Доклад за сътрудничеството между ЕС и Алжир — Издание 2016 г.“: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport_de_cooperation_2016_v.numerique.pdf.

² ОВ L 70, 18.3.2000 г., стр. 2.

асоцииране, тъй като са сертифицирани от Мароко като продукти с преференциален марокански произход. На 21 декември 2016 г. обаче в решението си C-104/16 P³ Съдът на Европейския съюз уточни, че приложното поле на това споразумение обхваща единствено територията на Кралство Мароко, като несамоуправляващата се територия на Западна Сахара е изключена от него⁴. Що се отнася до непосредствените последици, Съюзът спря да предоставя посочените по-горе тарифни преференции, като такова предоставяне може да бъде предвидено едва след изменението на съответните разпоредби на протоколи № 1 (достъп до пазара на Съюза на марокански селскостопански продукти, преработени селскостопански продукти, риба и рибни продукти) и № 4 (относно правилата за произход), като по-специално ясно установи принципа, съгласно който продуктите от Западна Сахара могат да бъдат третираны по същия начин, като тези от Мароко.

За тази цел на 29 май 2017 г. Съветът упълномощи Комисията да договори от името на Съюза международно споразумение с цел извършване на необходимите изменения на споразумението за асоцииране под формата на размяна на писма. Съветът обаче постави това упълномощаване в зависимост от две условия: от една страна, преди подписването на новото споразумение Европейската комисия да е оценила потенциалните последици от него върху устойчивото развитие на Западна Сахара, като по-специално изтъкне предимствата за местното население и въздействието от използването на природните ресурси на засегнатите територии; от друга страна, засегнатото от споразумението население да вземе участие по подходящ начин.

Вярно е, че ако народът на Западна Сахара притежава правото на самоопределение, от една страна, Европейският съюз не е този, който трябва да извърши преброяване на този народ, нито да определи от кого е съставен този народ⁵, и от друга страна, в документите на ООН, свързани с икономическите дейности на несамоуправляващите се територии, също се прави позоваване, когато става въпрос за социално-икономически ползи, на жителите на тези територии⁶. Като се имат предвид тези различия и трудностите да се оцени въздействието върху народ, чиито очертания все още не са определени, с оглед на факта, че преференциите обхващат продуктите на дадена територия и че поради това логично ползите ще бъдат свързани основно с тази територия, анализът се съсредоточи върху ползите за населението на Западна Сахара.

Настоящият доклад има за цел да отговори на тези искания на Съвета. Той е изготвен е въз основа на следното:

- всички налични статистически данни;
- обменена информация между Европейския съюз и Мароко;
- консултации с широк кръг от социално-икономически и политически заинтересовани лица от населението на Западна Сахара, по-специално чрез

³ Решение на Съда от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

⁴ Съгласно цитираното по-горе решение от 21 декември 2016 г. територията на Западна Сахара има „отделен и различен статут“ по силата на принципа на самоопределение, който е приложим спрямо нея (точка 92). В решението си от 27 февруари 2018 г. (дело C-266/16, Western Sahara Campaign) относно споразумението относно риболова между Съюза и Мароко Съдът на Европейския съюз посочва, че „територията на Западна Сахара не попада в обхвата на понятието „територия на Мароко“ (точка 64) и че „прилежащите към територията на Западна Сахара води не попадат в мароканската риболовна зона“ (точка 69).

⁵ Вж. точка 1.2.2, трета алинея.

⁶ Резолюция относно икономически и други дейности, които накърняват интересите на народите на несамоуправляващите се територии, приета от Общото събрание на 7 декември 2017 г. (документ A/RES/72/92 от 14 декември 2017 г.).

проведени разговори с организации на гражданското общество, депутати от Западна Сахара, икономически оператори, и на последно място, представители на Фронта Полисарио;

- представени становища от Фронта Полисарио в рамките на неговата жалба T-512/12 и от Western Sahara Campaign по националния спор, по който е образувано дело C-266/16;
- годишните доклади на Генералния секретар на Организацията на обединените нации относно положението в Западна Сахара и интернет сайта на мисията на ООН за организиране на референдум в Западна Сахара⁷;
- информация, която е обществено достъпна.

Освен това службите на Европейската комисия и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) също поддържаха редовни контакти с екипа на личния пратеник на генералния секретар на Организацията на обединените нации за Западна Сахара. Тези контакти имаха за цел да се гарантира, че предлаганото споразумение ще подкрепи усилията на Генералния секретар на Организацията на обединените нации за постигане на решение, което предвижда самоопределението на народа на Западна Сахара в съответствие с принципите и целите на Устава на Организацията на обединените нации.

1.2 Обхват на оценката и методологически въпроси

1.2.1 Обхват на проучването

Настоящата оценка има за цел да се определят ползите за населението на Западна Сахара въз основа на съответните параметри в рамките на член 73 от Устава на Организацията на обединените нации. Поради това в нейните рамки се анализират потенциалните последици от споразумението върху устойчивото развитие на Западна Сахара, по-специално що се отнася до предимствата за засегнатото население и използването на природните ресурси на съответните територии. Но действителното въздействие върху устойчивото развитие и местното население може да бъде оценено само ако предоставянето на тарифни преференции има отражение върху търговските потоци между Съюза и Западна Сахара. Ето защо на първо място следва да се прецени въздействието на тарифните преференции върху търговските потоци от Западна Сахара към Европейския съюз.

След това на второ място може да се прецени действителното въздействие върху устойчивото развитие и местното население. Всъщност този въпрос възниква само ако предоставянето на тарифни преференции има отражение върху търговските потоци между Съюза и Западна Сахара.

При определени условия в рамките на тези преференции се предвижда прилагането на преференциално мито („нулева“ митническа ставка за по-голяма част от продуктите) при въвеждането на стоки в Съюза. Приложимото мито се определя в зависимост от три елемента: тарифната позиция, в която е класирана стоката в митническата номенклатура⁸, произхода на стоката, тоест държавата, от която се счита, че произхожда, и накрая, в някои случаи, стойността на стоката. По-нататък в доклада понякога е необходимо да се направи детайлно

⁷ <https://minurso.unmissions.org/>.
<https://minurso.unmissions.org/secretary-general-reports>.

⁸ Става въпрос за номенклатурата, регламентирана от Конвенцията по Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките, наричана „Номенклатурата на ХС“.

позоваване на тези понятия.

1.2.2 Методологически ограничения

Методологическите ограничения са от различен характер и се дължат на:

- качеството на наличната информация,
- следваната практика до постановяването на решението на Съда от 21 декември 2016 г.,
- самото определяне на обхвата на оценката,
- затруднението на Съюза като трета страна да направи оценка на въздействието на споразумението, и по-специално на ползите му за засегнатото население.

Налична информация. Като цяло статистическата информация относно Западна Сахара остава непълна и разнородна. Това очевидно се дължи на особеното политическо положение на територията. Например въпреки наличието на много информация на сайтовете на различни марокански институции (сред които Икономическият, социален и екологичен съвет и Върховният комисариат за плана), територията на Западна Сахара не съвпада напълно с територията на „Южните провинции“, които се посочват от мароканските органи в публикациите им или в обменяната информация със службите на Европейската комисия (регионите Laâyoune-Sakia el Hamra, Dakhla-Oued ed Dahab и Guelmim-Oued Noun). Тази пречка може обаче да бъде преодоляна, като се има предвид, че икономическата дейност, за която става въпрос в настоящия доклад, е съсредоточена в регионите Laâyoune-Sakia el Hamra и Dakhla-Oued ed Dahab.

Следваната практика до постановяването на решението на Съда от 21 декември 2016 г. Що се отнася до данните, които са на разположение на самите институции на Съюза, методологическите ограничения са свързани с практиката, която е преобладавала до постановяването на решението на Съда на Европейския съюз от 21 декември 2016 г. Тъй като внасяните в Съюза стоки от Западна Сахара са се ползвали де факто със същите преференции като стоките с произход от Мароко, по принцип не е възможно да се разграничи вносът от Мароко от този от Западна Сахара и следователно да се оцени дялът на продуктите с произход от Западна Сахара въз основа на статистическите бази на Съюза в областта на външната търговия (например базата данни COMEXT, предоставена от Евростат). Единствено за рибните продукти данните от поддържаната от Европейската комисия система TRACES (Trade Control and Expert System) позволяват да се оцени дялът на преработените на територията рибни продукти, които са внесени в Европейския съюз.

Определяне на обхвата на оценката. Изразът „засегнатото население“ е обект на различни, дори различаващи се тълкувания⁹. Той може да означава населението, което живее на територията — това е мароканското тълкуване, при което не се прави разлика между жителите на етническа/общностна основа. Той може да означава и жители, определени по-специално на етническа/общностна основа (сахрави); в този случай засегнатото население може поне отчасти да се състои от лица, които живеят извън Западна Сахара (бежанци), а

⁹ Следва да се отбележи, че докато например във френската езикова версия на указанията за преговори се говори за „populations“, в английската се говори за „people“. Това е пример за различната терминология, използвана в документите на ООН. Така например в становището от 16 октомври 1975 г. Международният съд използва в заключението си термина „populations“ във френската езикова версия, но „people“ в английската езикова версия.

някои живеещи понастоящем неотдавна установили се лица биха могли да не са част от него. Това тълкуване е възприето по-специално от Фронта Полисарио. Ако се възприеме етническото/общностното тълкуване на засегнатото население, следва да се припомнят три факта: 1) Мисията на Организацията на обединените нации за организиране на референдум в Западна Сахара (MINURSO) работи в продължение на 13 години — от 1991 г. до 2004 г. — за да определи лицата, които могат да участват в упражняването на правото на самоопределение на народа на Западна Сахара, без да постигне окончателен резултат; 2) определящото се като сахравско население е установено на пространство, което е много по-широко от Западна Сахара и което включва по-специално южната част на Мароко, Мавритания, част от Алжир, както и значими групи в Европа, в Северна Америка и т.н.; 3) това сахравско население, което по традиция е номадско, има семейни връзки, които излизат извън границите на региона. Това показва трудностите, пред които са изправени службите на Европейската комисия, които не разполагат с никакви точни и надеждни средства, за да определят кой принадлежи към „засегнатото [сахравско] население“.

Освен това е изключително трудно да се измерят последиците от тарифните предимства по отношение на природните ресурси, заетостта и правата на човека, тъй като те имат непряк характер.

Въпреки че настоящият доклад е изготвен по възможно най-обективен начин, този процес има своите естествени граници: от една страна, позициите на страните по спора за Западна Сахара и нейния статут са съвършено различни, а от друга страна, не съществува независим анализ с предоставен от ООН мандат на ползите за Западна Сахара от международните търговски споразумения. Освен това Европейският съюз не притежава нито компетентност, нито преки средства да провежда разследване на територията на Западна Сахара.

Въпреки това бе прието, че най-напред е необходимо да се разгледа дали споразумението има положително въздействие върху търговските потоци между Западна Сахара и Европейския съюз. В случай на утвърдителен отговор службите на Европейската комисия се опитаха да установят какви биха били последиците от него по отношение на заетостта и използването на природните ресурси. Те се опитаха, доколкото е възможно, да установят дали въздействието може да бъде разграничено в зависимост от произхода на засегнатите лица (коренно/некоренно население).

Поради това за целите на настоящия анализ службите на Европейската комисия съпоставиха всички данни, с които разполагаха. Въпреки че е непълна, тази информация обаче позволява да се изготви приблизителна оценка на въздействието от разширяването на търговските преференции по споразумението за асоцииране, като те обхвалят износа от Западна Сахара, или, казано по друг начин, да се оцени въздействието от непредоставянето на такива преференции за икономиката на територията, устойчивото развитие и засегнатото население.

От проучването на икономическата дейност на Западна Сахара е видно, че секторите, в които има значителен износ към Съюза, са този на рибарството и селскостопанският сектор. Потенциалните последици от споразумението върху посочените сектори са анализирани по-нататък в доклада. С оглед на потенциала му е анализиран и секторът на фосфатите.

1.3 Консултации със засегнатото население

Една от целите на тези преговори бе да се следи при подготовката на изменението на протоколи № 1 и № 4 към споразумението за асоцииране „засегнатото от това споразумение

население да вземе участие по подходящ начин.“ Поради липсата на всякаква възможна алтернатива, позволяваща директно допитване до населението на Западна Сахара, службите на Европейската комисия и ЕСВД проведоха консултации с широк кръг от представителни организации на сахравското гражданско общество, депутати, икономически оператори и организации, в това число и Фронта Полисарио. По-голяма част от тези организации и сдружения споделиха вижданията си със службите на Европейската комисия и ЕСВД, включително и Фронта Полисарио, като само някои от тях не се отзоваха на изпратените им покани. Тези консултации се съсредоточиха върху основната цел, свързана с обмен на позиции и коментари за интереса за населението на Западна Сахара и за икономиката на територията от разширяването на предоставеното на мароканските продукти преференциално третиране, като то обхваща продуктите от Западна Сахара, при вноса им в Европейския съюз.

2 ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В ЗАПАДНА САХАРА

2.1 Положението с правата на човека в Западна Сахара

Положението с правата на човека в Западна Сахара съответства като цяло на положението с правата на човека в Мароко. Механизмите и законите, които регламентират защитата, са едни и същи. Съществуват обаче специфични особености за Западна Сахара във връзка с политическия спор, по-специално по отношение на свободата на изразяване, организиране на демонстрации и сдружаване. Всъщност всякаво „подкопаване на териториалната цялост“, тоест включително и движението за независимост, симпатизиращо на Фронта Полисарио, е забранено и се наказва с глоба и дори с лишаване от свобода.

В рамките на дело Т-512/12 Фронтът Полисарио изтъкна по-специално наличието на нарушения на правата на човека от страна на Мароко по отношение на сахравски граждански лица във връзка с протестни демонстрации. Според някои организации на гражданското общество и неправителствени организации¹⁰ в Западна Сахара по-често отколкото в Мароко се отбелязват случаи на неспазване на социално-икономическите права, както и на гражданските и политическите права. Този аспект също така бе изтъкнат в последния доклад на Генералния секретар на Организацията на обединените нации за Западна Сахара¹¹. С оглед на характера на спора някои сахравски организации изтъкват по-специално нарушаването на свободата на изразяване, организиране на демонстрации и сдружаване. В това отношение посочените сахравски организации изтъкнаха наличието на трудности при провеждането на техните дейности поради липсата на правно признаване. Въпреки окуражителния климат на реформи през последните години продължават да съществуват някои репресивни практики, а някои представители на гражданското общество продължават да се сблъскват с ограничения при ежедневната си дейност.

През последните години властите положиха усилия, за да отговорят на някои притеснения на международната общност и на гражданското общество, но средствата за измерване на такива усилия и за проверка на въздействието им върху положението с правата на човека трябва да бъдат засилени. Важно постижение през последните години е признаването от Мароко на Сахравското сдружение на жертвите на тежки нарушения на правата на човека (Association

¹⁰ Вж. докладите на Амнести Интернешънъл и на Хюман райтс уоч (Human Rights Watch): <https://www.amnesty.org/fr/countries/middle-east-and-north-africa/morocco/report-morocco/> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

<https://www.hrw.org/fr/middle-east/n-africa/morocco/western-sahara> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

¹¹ Доклад на Главния секретар относно положението в Западна Сахара. Документ на Съвета за сигурност на ООН № S/2018/277. Вж. по-специално точки 65—73.

Sahraouie des Victimes des violations graves des Droits de l'Homme — ASVDH), което е първото регистрирано сахравско сдружение. Укрепването на регионалните комисии на Националния съвет по правата на човека (Conseil national des droits de l'homme — CNDH) в Dakhla и Laâyoune също допринесе за подобряване на наблюдението на положението с правата на човека на територията.

През септември 2017 г. по отношение на Мароко бе проведен третият Всеобщ периодичен преглед в рамките на Съвета на Организацията на обединените нации по правата на човека, по време на който към държавата бяха отправени 244 препоръки. Тези препоръки бяха свързани основно с премахването на смъртното наказание, засилването на борбата с насилието срещу жените, спазването на равенството между половете, премахването на дискриминационното отношение към извънбрачно родените деца или декриминализирането на доброволните отношения между пълнолетни от един и същ пол. Последният Всеобщ периодичен преглед показва съществуването на известни предизвикателства, свързани с върховенството на международното право в областта на правата на човека над националното право.

2.2 Рамка на функциониране на сътрудничеството между Европейския съюз и Мароко в областта на правата на човека и демокрацията

Западна Сахара отдавна е обект на диалог между Европейския съюз и Мароко в областта на правата на човека и демокрацията в рамките на споразумението за асоцииране, в чийто член 2 се предвижда, че „[с]пазването на демократичните принципи и на основните човешки права, установени във Всеобщата декларация за правата на човека, [...] ръководят вътрешната и международната [политика] на Общността и на Мароко и представляват съществен елемент на настоящото споразумение“.

Отношенията между Европейския съюз и Мароко в областта на правата на човека се основаваха на редовен диалог в политически и технически план, провеждан на високо ниво по време на заседанията на Съвета за асоцииране, на официални посещения на висши ръководители, или на техническо ниво по време на заседанията на подкомитета „Права на човека, демокрация и управление“¹², който от създаването си заседаваше ежегодно.

Въпреки че неформалните контакти по тази тема продължиха през последните години, срещаните трудности в двустранните отношения след постановяването на решението на Общия съд от 10 декември 2015 г. (дело T-512/12) направиха невъзможно официалното провеждане на такъв вид срещи. В контекста на настоящото нормализиране на отношенията и като се отчита новият тласък на двустранните отношения, Европейският съюз обмисля да даде нов импулс на този диалог преди края на 2018 г.

По време на посочените по-горе разговори бе изтъкнат напредъкът при прилагането на реформите, свързани с индивидуалните и колективните права, както и финансираните от Съюза програми в областта на правата на човека и управлението. В този контекст бяха повдигнати въпроси, свързани с някои индивидуални случаи на твърдени нарушения на правата на човека, като тази последна точка се особено актуална по отношение на Западна Сахара.

¹² Решение № 1/2006 на Съвета за асоцииране ЕС— Мароко от 26 септември 2006 г. за създаване на подкомитет „Права на човека, демократизация и управление“ (ОВ L 276, 7.10.2006 г., стр. 73).

В рамките на политическия си диалог Европейският съюз подчертава редовно значението на спазването на правовата държава, по-специално в областта на правосъдието. Този диалог е съпътстван от значителна подкрепа от страна на Европейския съюз на реформата на мароканската съдебна система, която има за цел да подобри достъпа до правосъдие, да осигури по-добра съдебна защита на гражданските права и свободи, както и да засили ефективността на съдебната система. Този институционален диалог от политическо и техническо естество е съпътстван от диалог с гражданското общество.

Делегацията на Европейския съюз в Мароко поддържа чести контакти с Националния съвет по правата на човека. Тази независима институция изпълнява важна роля за наблюдение на положението с правата на човека в Мароко, по-специално посредством своите регионални комисии в Западна Сахара. Европейският съюз подкрепя Националния съвет по правата на човека чрез програма, посветена на укрепване на институционалния му капацитет, както и този на неговите регионални комисии в Dakhla и Laâyoune.

Европейският съюз поддържа също така редовни контакти с други участници, по-специално международни организации и трети държави, които редовно посещават Западна Сахара и предоставят подробна информация относно положението. От своя страна, Делегацията на Европейския съюз посети и Западна Сахара през 2015 г., преди да възникне разрива в двустранните отношения.

На последно място, Европейският съюз се запознава с докладите на агенциите на ООН за защита на правата на човека, които са посетили Западна Сахара, включително Върховния комисариат на Организацията на обединените нации за правата на човека и Специалния докладчик на ООН относно изтезанията.

2.3 Последици от изменението на протоколи № 1 и № 4 към споразумението за асоцииране върху положението с правата на човека в Западна Сахара

Икономическото развитие, до което води изменението на протоколи № 1 и № 4 към споразумението за асоцииране между Съюза и Мароко, като позволява по-специално по-добър достъп до европейския пазар и насърчаване на чуждестранните инвестиции в Западна Сахара, би трябвало само да благоприятства развитието на социално-икономическите права, като достъпа до заетост или до социални обезщетения. В по-дългосрочен план отварянето към външния свят и увеличаването на обмена, както търговски, така и с друг характер, който ще съпътства изменението, би трябвало бъдат носители на социално-икономическо и културно развитие, което може да допринесе за разширяването и укрепването на средната класа и за по-лесно придвижване на елита. Даденият импулс на частната инициатива и на свободата на предприемачество би могъл да доведе до смекчаване на логиката на зависимост по отношение на централната власт, която има риск в дългосрочен план да застраши социално-политическото развитие на територията.

Въпреки че настъпилият застой в двустранните отношения между Европейския съюз и Мароко след постановяването на решението на Общия съд от 10 декември 2015 г. (дело T-512/12) затрудни редовното провеждане на диалог относно правата на човека, духът на засилено сътрудничество, който бе определящ за нормализирането на договорните отношения между Европейския съюз и Мароко, ще допринесе за възстановяването на този редовен диалог. В това отношение референтната рамка, в която се вписва изменението на протоколите (член 2 от споразумението за асоцииране, който гарантира спазването на демократичните принципи и на

основните права), може само да засили наблюдението на спазването на правата на човека в Западна Сахара, по-специално с оглед на социално-икономическите им измерения. Освен това въвеждането в рамките на изменението на споразумението на механизъм за редовен обмен на информация относно устойчивото използване на природните ресурси може да благоприятства социално по-справедливото разпределяне на дивидентите от развитието. На тази основа могат да бъдат по-лесно идентифицирани специфични проекти за сътрудничество, предназначени за тези части от населението, които най-малко се ползват от изменението на споразумението (например номадското население).

Като цяло по отношение на очакваното въздействие от разширяването на тарифните преференции, като те обхватат продуктите от Западна Сахара, върху положението с правата на човека на тази територия, следва да се разсъждава по аналогия с въздействието на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко върху положението с правата на човека в Мароко. Доколкото споразумението насърчава регулаторното сближаване със стандартите на Европейския съюз в различни области, се установява непряк положителен ефект по отношение на условията на труд (например мерките за сигурност), трудовото законодателство (например закрилата на децата), фитосанитарни мерки или защитата на потребителите.

3 ИКОНОМИКАТА НА ЗАПАДНА САХАРА — ИКОНОМИЧЕСКИ ПОЛЗИ ЗА ЗАСЕГНАТОТО НАСЕЛЕНИЕ

3.1 Общ преглед на икономиката на Западна Сахара и необходимостта от нейната диверсификация

Западна Сахара, която все още е белязана от исторически дефицит на развитие и дълго време бе останала встрани от международните икономически и търговски потоци, е основно пустинна територия от 266 000 km² и население от около 584 000 жители¹³.

Според наличната информация Западна Сахара е малка пазарна икономика, чиято дейност е свързана с рибарство и преработване на рибни продукти, фосфатни мини, селско стопанство (по-специално „ранни“ плодове и зеленчуци и пасторално номадство), търговия и занаятчийство. Други сектори като туризма и производството на енергия от възобновяеми източници са все още в зародишен етап на развитие.

В контекста на схема на развитие, което се основава на тесни отношения между центъра и периферията, мароканското централно правителство има първостепенно значение в политиката за развитие на икономиката на Западна Сахара и играе важна роля по отношение на заетостта, развитието на инфраструктурата и социалното преразпределяне в рамките на територията. Тази роля на придаване на импулс, изпълнявана от централната държавна власт, се засили още повече през последното десетилетие, като позволи на Западна Сахара да навакса част от изоставането си по отношение на най-развитите региони на Мароко. Дирекция „Проучвания и финансови прогнози“ към мароканското министерство на икономиката и финансите подчертава в това отношение, че през периода 2007—2014 г. регионите Dakhla-Oued ed Dahab и Laâyoune-Sakia el Hamra са отбелязали растеж на регионално равнище, който е по-висок от растежа на национално равнище с 4,9 пункта през периода 2011—2014 г. и с 5,6 пункта през периода 2007—2010 г. Тя подчертава също така, че тази констатация се дължи на

¹³ <http://www.un.org/en/decolonization/pdf/Western-Sahara2017.pdf> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

направените публични инвестиции в южните региони с цел превръщането им в конкурентоспособни региони на национално равнище¹⁴.

Също така Икономическият, социален и екологичен съвет на Мароко посочва в доклад от март 2013 г.¹⁵, че „БВП на трите южни региона през 2010 г. е бил 21,7 милиарда дирхама, тоест 3,5 % от произвежданото годишно национално богатство“. Той добавя, че „въпреки че безработицата *[според анкетно проучване на Върховния комисариат за плана за периода 2007—2011 г.] там засяга 15,2 % от активното население спрямо 8,9 % на национално равнище (съответно 35,1 % при жените спрямо 10,2 % на национално равнище), регионите Laâyoune и Dakhla са сред най-богатите в страната (съответно с процент на бедност от 2,2 % и 2,6 % спрямо 8,9 % на национално равнище)“.* На последно място, той подчертава също така, че от една страна, „частният сектор е вял“, и от друга страна, че „държавата посредством функциите си на суверен и в подкрепа на публичните инвестиции, на разходите за администрация и на разпределянето на социалните помощи е основното действащо лице при това преобразуване“.

Все още не са открити никакви значими от търговска гледна точка петролни ресурси в Западна Сахара, но въпреки известно затишие продължава провеждането на някои проучвателни кампании. С оглед на малкия вътрешен пазар на Западна Сахара и концентрацията на производството в много ограничен брой продукти, основното предизвикателство пред икономиката на територията е диверсифицирането на нейните дейности, насочени към сектори, които създават работни места и доходи за територията и цялото население, като икономическата диверсификация е ключът към излизането от търговската ѝ изолация.

Това международно икономическо отваряне и диверсификацията, която то предполага, са още по-важни поради факта, че икономиката на територията се развива в твърде застиналия регионален контекст на Магреба, белязан от стагнация на изключително ниско равнище на междурегионалната търговия, липса на трансгранично сътрудничество, както и постоянното затваряне на някои граници.

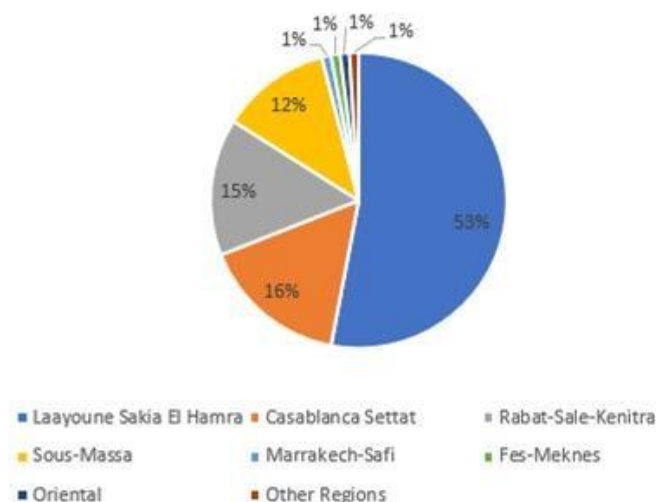
През ноември 2015 г. правителството на Мароко обяви серия от инвестиции с цел диверсифициране на дейността, докато генералната конфедерация на мароканските предприятия предвиждаше инициатива от порядъка на 609 милиона долара инвестиции за региона през март 2015 г. Според изнесените данни от Националната комисия по инвестициите на заседанието ѝ през януари 2018 г. под ръководството на Ръководителя на правителството, през 2018 г. по-голямата част от предвидените от Мароко инвестиции в размер около 1,5 милиарда евро би трябвало да се концентрира в Западна Сахара, като се очаква да бъдат създадени около 3000 работни места.

Инвестиции на Мароко през 2018 г.

¹⁴ Дирекция „Проучвания и финансови прогнози“. Проучвания на ДИФП, юни 2017 г.: Профил на икономическия растеж на регионите (адресът е посетен на 23.4.2018 г.)

https://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en_catalogue/etudes/2017/croissance_des_regions.pdf.

¹⁵ Икономическият, социален и екологичен съвет — Модел за регионално развитие за южните провинции — Оценка на ефективното спазване на основните права на човека в южните провинции (адресът е посетен на 23.4.2018 г.) <http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%201042013.pdf>.



Вече осъществените или планирани инвестиции от Мароко на територията обаче контрастират значително с относителното намаляване на международните инвестиции и изключителното поведение, което изглежда възпрепятства растежа.

Основен аргумент на противниците на включването на Западна Сахара в обхвата на споразумението за асоцииране е фактът, че Мароко би умножило структурните инвестиции на територията с политическата цел да я анексира чрез преобразуване на идентичността ѝ. За тази цел то би приложило цялостна административна и икономическа практика¹⁶. В този смисъл Фронтът Полисарио квалифицира използването на природните ресурси на Западна Сахара под марокански контрол като „икономическо ограбване, чиято цел е да промени структурата на сахравското общество“¹⁷.

В същия смисъл по отношение на населението се твърди, че Мароко е провеждало политика на настаняване на лица от Мароко в Западна Сахара посредством различни стимули. По този начин от 1975 г. хиляди мароканци са се установили в Западна Сахара, в резултат на което сахравският народ се е превърнал в малцинство на територията си. Включването или не на това население в понятието „народ на Западна Сахара“ или „местно население“ би имало, разбира се, очевидни последици за един бъдещ референдум за статута на Западна Сахара¹⁸.

Първият аргумент не се отнася всъщност до предмета на настоящия доклад: той се отнася до общ политически аспект, но не директно до въпроса за разширяването на предвидените в споразумението за асоцииране ЕС—Мароко тарифни преференции, като те обхващат продуктите от Западна Сахара. Вярно е, че всяка производствена дейност предполага използването на природни ресурси; това обаче не може априорно да доведе до забрана на всякаква икономическа дейност, тъй като в противен случай би било възпрепятствано всякакво икономическо развитие. При консултацията на икономически оператори от Западна Сахара през февруари 2018 г. редица участници изтъкнаха, че населението има право на развитие и че не е разумно да се чака решение на спора в рамките на ООН, за да се предостави възможност

¹⁶ Вж. по-специално доклада, изготвен от Фронта Полисарио в рамките на жалба T-512/12: „Западна Сахара — Статут и икономическа експлоатация — Правно проучване, изготвено по искане на Фронта Полисарио — май 2012 г.“.

¹⁷ Вж. точка 242 от решение T-512/12.

¹⁸ Вж. при националния спор, който е в основата на дело C-266/16: втори свидетелски показания на John Gurr.

за такова развитие. Такъв подход би довел всъщност до замразяване на всякаква дейност на територията и това би било равностойно на санкция срещу местното население.

Що се отнася до втория аргумент, е вярно, че поради безизходното положение във връзка със спора, населението на Мароко се смесва с населението с произход от Западна Сахара, което естествено променя структурата на населението на територията. Това обаче не позволява да се предрешава кое население действително би могло да бъде консултирано при референдум за статута на територията. Освен това така както е безспорно, че една немалка част от сахравското население живее извън територия на Западна Сахара¹⁹, е безспорно и че значителна част от това население живее на тази територия. Това население има право да иска да участва в процеса на икономическо развитие.

Като се има предвид малобройното население, икономическият модел на развитие на територията се основава в голяма степен на развитието на ограничен брой продукти за износ. За да се оценят ползите от споразумението за засегнатото население, следва да се проучи подробно въздействието на предлаганото споразумение върху основните настоящи и потенциални сектори на износ на продукти с произход от Западна Сахара.

3.2 Интереси, свързани с основните икономически сектори на износ

3.2.1 Селскостопански сектор

3.2.1.1 Въведение

Като се има предвид топографията на региона, селскостопанското производство на Западна Сахара е ориентирано към ограничен брой видове производство. Поради пустинния си характер регионът е ориентиран към животновъдството (основно камили, кози и овце); тази дейност се благоприятства от развитието на терени за маршрути и от местното търсене на продукти от животински произход, произведени от животновъдния сектор. Следва да се подчертае, че продуктите с животински произход, произвеждани в Западна Сахара, все още не отговарят на здравните стандарти, за да имат достъп до европейския пазар, което обяснява липсата на износ на такъв вид продукти към Европейския съюз²⁰.

Освен това зоната в Dakhla е с умерен климат (18—25 °C през цялата година), с постоянно слънцегреене и вода с ниско съдържание на сяра, които са благоприятни фактори за производството на парникови култури в закрити помещения, с голяма добавена стойност и леко изпреварващи мароканското производство²¹.

¹⁹ Не бе възможно тази част на населението да бъде количествено измерена поради липсата на преброяване в бежанските лагери в Тиндуф (Алжир). В зависимост от различните източници то съставлява между 20 % (според „промароканските“ сахрави и 50 % (според Фронта Полисарио) от общото сахравско население.

²⁰ От консултациите през февруари 2018 г. е видно, че отглеждането, по-специално на камили, е особено значима дейност. Редица участници подчертаха, че сахравите са традиционно животновъди номади и се ориентират изключително към тази дейност. Това показва, че едно ограничено проучване, което се свежда до оценка на прякото въздействие на споразумението, не позволява да се отрази цялата сложност на обществото в Западна Сахара.

²¹ За да се постави селскостопанското производство на Западна Сахара в по-широк контекст, трябва да се уточни, че Мароко е страна със силна селскостопанска традиция. През 2016 г. приносът на селското стопанство към икономиката се оценява на 12 % от БВП за цялата държава. Използваната земеделска площ възлиза на 8,7 милиона хектара, 52 % от които са предназначени за зърнени култури и 3 % за производството на ранни плодове и зеленчуци. Зеленчуците представляват основната категория селскостопански продукти, които Мароко изнася към Европейския съюз (951 милиона евро през 2016 г.), следвани от плодовете, с изключение на цитрусовите (347 милиона евро), и цитрусовите плодове (175

Според марокански данни през 2016 г. регионът е наброявал 6847 селски стопанства (общо за всички дейности и продукти). Селскостопанската дейност изглежда представлява важен източник на заетост, който генерира равностойност на 35 000 работни места в регион с 584 000 жители, където безработицата е около 15 %, доста над средното национално равнище (9 %).

3.2.1.2 Селскостопанско производство, търговия с Европейския съюз и социално-икономическо въздействие

Плодовете и зеленчуците от категорията „ранни“ са един от основните сектори на износ от Западна Сахара към Европейския съюз. Според предоставената информация на службите на Европейската комисия през 2016 г. **производството на ранни плодове и зеленчуци на територията е заемало около 900 хектара²², като реколтата се оценява на 64 000 тона. Според наличните данни става въпрос за продукти с голяма добавена стойност**, от които 78 % са домати (50 000 тона различни сортове и разновидности) и 22 % пъпеши (14 000 тона). Това производство е предназначено за износ в Европейския съюз, Русия, държавите от Африка, както и за местния пазар. Тъй като реколтата от продукти се закарва в центрове за сортиране и опаковане в региона на Агадир, е трудно да се определи точно крайната дестинация на посочените продукти, но се предполага, че плодовете и зеленчуците от Западна Сахара са също част от изнасяните продукти към Европейския съюз, който представлява изгоден пазар.

В рамките на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко мароканските селскостопански продукти се ползват от преференциални условия на достъп до пазара на Съюза. Тези условия се изразяват в освобождаване от мита без ограничение на обема на по-голяма част от продуктите²³, като някои плодове и зеленчуци са обект на специални разпоредби, като спрямо тях може да бъдат прилагани количествени ограничения (тарифни квоти).

Като се вземат като основа наличните данни за 2016 г. и се предположи, че всички произведени в Западна Сахара продукти са изнесени за Съюза, прилагането на предвидените в споразумението за асоцииране преференции **за 14 000 тона пъпеши би се изразило в печалба от около 1,3 милиона евро спестени мита. По същия начин ако бъдат предоставени преференции за цялата продукция от домати (50 000 тона), печалбата би била около 5,3 милиона евро спестени мита**, освен ако не се налага прилагането на специфично мито²⁴. Следва да се уточни, че обемът на износа на домати се извършва в съответствие с предвидените от споразумението тарифни условия, сред които е и вписването му към отпуснатата на Мароко квота. От гледна точка на обема износа на домати и пъпеши е

милиона евро). От гледна точка на заетостта селскостопанският сектор включва 39 % от активното население на национално равнище, като този процент може да се удвои в селските райони.

²² Площта, използвана за отглеждането на ранните плодове и зеленчуци в Западна Сахара, е под 0,4 % от общата мароканска площ.

²³ Не е предоставена никаква преференция за „захарта“ (продукти с кодове по КН 1701 и 1702, с изключение на някои тарифни подпозиции).

²⁴ За целите на изчислението единичната цена на пъпешите (45 милиона тона внос с митническа стойност 48 милиона евро) през 2016 г. е била 1,066 EUR/тон при нормално мито от 8,8 % (мито, приложимо в Съюза съгласно режима на най-облагодетелствана нация). При доматите единичната цена е 1,059 EUR/тон (417,14 милиона тона внос с митническа стойност 393,75 милиона евро) при нормално мито, което е в рамките от 8,8 % до 14,4 % в зависимост от периода на годината, като се има предвид, че около 80 % от износа се осъществява между началото на ноември и края на април (мито в размер на 8,8 %).

представлявал съответно 12,7 % и 31,09 % от общия износ през 2016 г. Като цяло общият обем на вноса на плодове и зеленчуци от Мароко през 2016 г. е в размер на 1,2 милиарда тона домати на стойност 1,4 милиарда евро.

От социално-икономическа гледна точка производството на ранни плодове и зеленчуци е важен източник на заетост. Всъщност поради своето естество — много често в парници и в закрити помещения — производството на ранни плодове и зеленчуци с висока добавена стойност изисква голям брой работници. През 2016 г. те са заемали *около 14 000 преки работни места* (средно по 15 работници на хектар). Това представлява около 40 % от всички работни места в селското стопанство в региона.

Твърди се, че тази дейност не е от полза за местното население. Този аргумент е изтъкнат по-специално в рамките на националния спор, довел до дело C-266/16, където се посочва, че през 2008 г. в сектора на селското стопанство в околностите на Dakhla са били заети 4000 сезонни работници на 10-месечни договори и около 200 души на постоянно работно място, като сезонните работници са идвали от Мароко за сезона на събиране на реколтата, след което са се връщали в Мароко. Според Western Sahara Resource Watch за Мароко селското стопанство е средство за населяване на територията и тази дейност се развива.

В това отношение е вярно, че Мароко не е предоставило данни относно разпределението на работните места в сектора на ранните плодове и зеленчуци между сахравите и другите работници. Този въпрос е обсъждан с мароканските органи, за които изготвянето на статистически данни на „етническа“ основа би било в противоречие с водещите за Мароко принципи за недопускане на дискриминация. По повод на проведените консултации през февруари 2018 г. обаче участниците, по-голяма част от които се определят като сахрави, посочват, че развитието на сектора действително е от полза за местното (т.е. сахравското) население. Следва да се отбележи, че всички заемащи изборни длъжности представители (депутати, председатели на региони) и представители на местни стопански субекти (включително председателите на търговските, селскостопанските и рибарските камари), които са взели участие в консултациите, се определят като сахрави с произход от територията. Трябва обаче да се припомни, че Съюзът не разполага с правомощия за разследване в трета държава, за да определи дали заетите там в даден сектор лица принадлежат към определен слой от населението²⁵.

3.2.1.3 Използване на ресурсите

²⁵ В рамките на същата жалба е посочено, че през 2010 г. броят на заетите лица в мароканската селскостопанска промишленост в Западна Сахара е бил 6480. Според мароканското министерство на земеделието до 2020 г. това число би трябвало да се увеличи трикратно; До 2020 г. би трябвало да се обработват 2000 хектара и през 2020 г. предназначеният за износ производствен обем би трябвало да достигне 160 000 тона. На последно място, в същия контекст е отбелязано, че 95 % от селскостопанското производство, включително на домати, пъпеши и краставици, се изнася, но че получените средства благодарение на ползването на преференциалния режим не са били инвестирани в инфраструктура от полза за сахравския народ [вж. националния спор, довел до дело C-266/16: втори свидетелски показания на John Gurr — стр. C-74-75]. По този въпрос е важно да се отбележи, че би било много ограничаващо да се преценява ползата от дадено споразумение за дадено население въз основа само на възвръщаемостта, като се приеме, че получената печалба от продажбата на продуктите трябва да се върне изцяло на въпросното население. По-скоро следва да се проучи дали засегнатото население има ползи като цяло и дали не е обект на дискриминация при търсенето на работа. Както бе посочено преди това, от проведените през февруари 2018 г. консултации е видно, че не са установени признаци за дискриминация при наемането на работа. Това е потвърдено от редица участници, включително и от сахрави.

Всяка селскостопанска дейност предполага използването на природни ресурси, по-специално на почва и вода. В случая на Западна Сахара водата се оказва първото ограничение поради естеството на терена и малкото количество валежи. Според научните изследвания в Сахара съществува водоносен хоризонт, въпреки че е трудно да се даде численото изражение на нивото на запасите и на степента им на възстановяване.

Според мароканските данни водоносният хоризонт е с много голяма площ (90 000 km²), дълбочина (до 1800 m) и включва постоянни запаси, оценявани на 3 милиарда m³. В Общата монография за регион Dakhla-Oued ed Dahab, изготвена от Генерална дирекция на местните органи на управление към Министерство на вътрешните работи на Мароко се посочва наличието на „седиментен басейн (наречен Laâyoune-Dakhla), който заема западната част на басейна покрай Атлантическия океан и има площ от около 110 000 km² на континента. Той е сравнително богат на резервоари от подпочвени води по цялата територия, но степента на познаването им е все още недостатъчна и се наблюдават големи вариации от гледна точка на дълбочината, литологията, продуктивността и качеството на водата. Първите признаци обаче сочат, че в хидрогеоложки план този басейн съдържа няколко многослойни водоносни хоризонта със значителен, но невъзобновяем потенциал по отношение на водата“.

Понастоящем водата за напояване, която се използва за производството на ранни плодове и зеленчуци, е от водоносния хоризонт (като водоносният хоризонт също така се използва за доставяне на питейна вода). Според марокански данни използваните понастоящем количества в селското стопанство възлизат на по-малко от 3 милиона m³, което представлява около 0,1 % от наличния обем. Western Sahara Ressource Watch твърди, че запасите от подпочвени води на Западна Сахара понастоящем са свръхизползвани от селскостопанско-промишления сектор на територията, по-специално в Dakhla. Мароканските органи осъзнават тези проблеми и са предприели коригиращи мерки. Въсъщност подобни коментари са направени от различни марокански институции, които подчертават факта, че „практиката на интензивно производство на някои продукти (пъпеш, домати), предназначени за износ, е още по-вредна, тъй като напояването в региона се осигурява от фосилни подпочвени води, чийто потенциал понастоящем не е ясно оценен“²⁶. През 2013 г. мароканският Върховен комисариат за плана също отбеляза по отношение на използването на водоносния хоризонт, че „вземането предвид на някои ограничения, свързани с околната среда, в южните региони определено не се прави в достатъчна степен. Въпреки че се подобряват, средствата на държавата за наблюдение и превенция на рисковете от замърсяване на крайбрежието остават ограничени. Прекаленото изпомпване на водните ресурси е сериозна заплаха“²⁷. На стр. 26 от същия този доклад се добавя следното: „практиката на интензивно производство на някои продукти (пъпеш, домати), предназначени за износ, е още по-вредна, тъй като напояването в региона се осигурява от фосилни подпочвени води, чийто потенциал понастоящем не е ясно оценен“.

Въпросът остава отворен по отношение на точния обем и на характеристиките на водоносния хоризонт и степента, в която използването му води до действителен риск от изчерпването му и следователно до отрицателно въздействие върху природните ресурси на Западна Сахара.

За да се оптимизира обаче използването на извлечената понастоящем от водоносния хоризонт вода, са създадени системи за локализирано (капково) напояване за производството на ранни плодове и зеленчуци. Освен това от няколко години насам

²⁶ Вж. Обща монография за регион Dakhla-Oued ed Dahab, изготвена от Генерална дирекция на местните органи на управление към Министерство на вътрешните работи на Мароко — 2015 г., стр. 25—26.

²⁷ <http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%2011042013.pdf> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

мароканските органи разработват мерки, за да ограничат използването на вода и да направят по-съзнателни потребителите, под формата на „договори за водоносния хоризонт“ (за Западна Сахара такъв договор е в процес на изработване).

Освен това органите обявиха покана за представяне на предложения за проекти за изграждането на станции за обезсоляване на морска вода основно за снабдяването с питейна вода, но и за напояване в Dakhla и Boujdour. Според предвидения график станцията в Dakhla ще може да влезе в експлоатация през 2020 г. Такава инфраструктура би дала възможност да се разшири обработваемата площ до 5000 хектара в рамките на проект за публично-частно партньорство за напояване. Действителната реализация на такива инвестиции и графикът ѝ подлежат на потвърждение.

3.2.1.4 Перспективи

Планът за зелено Мароко, залегнал в основата на Регионалния селскостопански план, предвижда увеличаване на площта (от 900 на около 5000 хектара), което би се изразило в увеличаване на производството, като то може да достигне около 500 000 тона ранни плодове и зеленчуци. В такъв случай посоченото увеличение на площта и на производството би могло да доведе до създаването на 60 000 нови работни места (като този брой зависи от техниките на производство и от възможната диверсификация на отглежданите продукти), които ще останат в региона и ще генерират доходи. Такова производство с висока добавена стойност би имало голям потенциал за износ. Очевидно е, че за да бъде устойчиво, при развитието на тази дейност ще трябва да се държи сметка за отговорното използване на природните ресурси, и по-специално на водата.

Броят на работните места и ползите биха могли също да се увеличат, когато продуктите от животински произход изпълнят здравните критерии, които са необходими за получаване на достъп до пазара на Съюза. Понастоящем обаче е трудно да се направи по-точна оценка на икономическото и социалното отражение на износа на този вид продукти.

По принцип очевидно не е възможно да се твърди, че икономическите последици от такъв растеж биха били системно и пряко от полза за коренното население. Можем само да предполагаме, че това население ще извлече от него поне непряка полза. В рамките на проведените през февруари 2018 г. консултации редица участници подчертаха значението на селскостопанския сектор за развитието на региона, като отбелязаха, че липсата на тарифни преференции би означавала край на развитието на селското стопанство на територията.

3.2.1.5 Заключение

В Западна Сахара има селскостопанско производство най-вече на ранни плодове и зеленчуци (домати и пъпеши), за които съществува пазар в Европейския съюз. Това производство се оценява на 64 000 тона и представлява около 14 000 преки работни места. Стойността на вноса му възлиза на около 65 милиона евро. При липса на тарифни преференции дължимите мита за такъв износ биха били в размер на 6,6 милиона евро.

Тези икономически ползи биха могли да се увеличат, ако в бъдеще Западна Сахара развие още повече производството и износа си към Европейския съюз в рамките на разглежданите понастоящем проекти. Това би имало въздействие и върху броя работни места, които според някои предвиждания биха могли да нараснат петкратно.

На въздействието, което все пак има селскостопанското производство върху водните ресурси, се противодейства с различни мерки. Като цяло от една страна изглежда, че понастоящем има малко надеждни алтернативи, за да се даде възможност за икономическо развитие на засегнатата територия, а от друга страна, отрицателните последици от използването на водните ресурси се компенсират от положителното икономическо въздействие за Западна Сахара.

3.2.2 Секторът на рибните продукти

3.2.2.1 Въведение

Преди да се разгледа подробно секторът на рибарството в Западна Сахара, следва да се припомни, че предмет на настоящия доклад е именно оценката на въздействието на споразумението върху устойчивото развитие, и по-специално предимствата за местното население и въздействието от използването на природните ресурси върху засегнатите територии. Това предполага да се определят потенциалните последици от споразумението върху износа от територията към Съюза. В този контекст определянето на произхода на засегнатите продукти е основен елемент. Уловените извън териториалните води (12 морски мили) морски рибни продукти обаче придобиват произхода на кораба, който е извършил улова им. Условиата относно произхода на рибните продукти, определени в член 5 от протокол № 4 към споразумението за асоцииране, предвиждат, че продуктите, които са уловени от корабите на една от страните по споразумението, се считат за продукти с преференциален произход.

Уловената извън териториалните води риба придобива преференциален произход въз основа на критерии, свързани със собствеността, знамето, екипажа и регистрацията на кораба (критерии, определени в протокол № 4 към споразумението за асоцииране). С оглед на факта, че не съществува риболовен флот, плаващ под знамето на Западна Сахара, уловената риба никога не придобива преференциален произход от Западна Сахара (освен в териториалните води). Само на етапа на преработването преработеният продукт може да стане с произход от Западна Сахара и посредством кумулацията на произход²⁸ да се ползва от тарифни преференции.

Следователно за целите на оценката на въздействието на споразумението проучването трябва да се съсредоточи върху дейностите, свързани с преработването на рибните продукти на територията на Западна Сахара, и върху въздействието, което би имало предоставянето или отказът за предоставяне на преференции за това производство, като при това не се взема предвид риболовната дейност и мястото (водите), където тази дейност се осъществява — всъщност тези въпроси се отнасят само в много ограничена степен до целта на този анализ.

Преработените продукти са рибни продукти, обикновено уловени по протежение на бреговете на Западна Сахара в териториалните води (12 мили) или в прилежащата изключителна икономическа зона (200 мили), но може да става въпрос и за риба, уловена извън тази зона (териториалните води или изключителната икономическа зона на Мароко).

3.2.2.2 Секторът на рибарството в Западна Сахара

Секторът на рибарството е съсредоточен в Laâyoune, Boujdour и Dakhla. Според

²⁸ Достатъчно преработените продукти от материали с произход се считат с преференциален произход съгласно протокол № 4 към споразумението за асоцииране.

мароканските данни съществуват 141 предприятия за преработване на риба в тези градове, в които работят пряко или непряко около 90 000 души, и се преработват продукти на стойност, оценявана на 4,9 милиарда дирхама (около 450 милиона евро), като от тази сума за износ са предназначени 2,6 милиарда дирхама (около 240 милиона евро) (от които около 60 % са предназначени за износ към Съюза).

Секторът на рибарството и на преработването на морски продукти е секторът, който осигурява най-голяма заетост на територията, но и най-голям износ²⁹. Риболовната дейност обаче остава съсредоточена нагоре по веригата поради недостатъчния брой съоръжения за преработване, които да позволят по-добро оползотворяване на продуктите³⁰. Поради това тя фигурира сред секторите със силен потенциал за развитие и за заетост в Западна Сахара.

Европейският съюз допринесе за развитието на дейностите по преработване на рибните продукти в Западна Сахара. В приложение на разпоредбите на протокола към споразумението за партньорство в областта на рибарството между Съюза и Мароко относно секторната подкрепа Съюзът финансира и голям брой дейности, като изграждане на инфраструктура и оборудване, позволяващи да се подобри конкурентоспособността и заетостта в сектора на преработването на рибни продукти.

3.2.2.3 Износ на рибни продукти към Европейския съюз

Според мароканските данни *износът към Съюза на рибни продукти*³¹ от **Западна Сахара** и размерът на незаплатените мита благодарение на прилагането на предвидените в споразумението за асоцииране ЕС—Мароко преференции, са, както следва:

	2015 г.			2016 г.		
	Стойност на вноса 1000 EUR	Размер на вносите мита 1000 EUR (Средно мито)		Стойност на вноса 1000 EUR	Размер на вносите мита 1000 EUR (Средно мито)	
Мароко и Западна Сахара	1 087 952	133 356	12,3 %	1 171 854	136 562	11,7 %
Западна Сахара %	121 823 11,2 %	9093 6,8 %	7,5 %	134 010 11,4 %	9477 6,9 %	7,1 %

Използван обменен курс EUR/MAD: 10,819 (2015 г.) и 10,836 (2016 г.)

²⁹ През 2012 г. територията е осигурявала 78 % от обема на улова на Мароко и Западна Сахара взети заедно и 79 % в стойностно изражение.

³⁰ Вж. доклада на Икономическия, социален и екологичен съвет: „Нов модел на развитие за южните провинции — октомври 2013 г.“, стр. 44,
<http://www.ces.ma/Documents/PDF/Web-Rapport-NMDPSR-FR.pdf> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

³¹ Включените тук рибни продукти са тези, които са изброени в глава 3 от тарифната номенклатура (риби и ракообразни, мекотели и други водни безгръбначни) и в позиции 1504 (мазнини и масла и техните фракции, от риби или морски бозайници, дори рафинирани, но не химически променени), 1603 (екстракти и сокове от месо, риби или ракообразни, мекотели или други водни безгръбначни), 1604 (пригответени храни и консерви от риби; хайвер и неговите заместители, пригответени на основата на яйца от риби) и 2301 (брашна, прахове и агломерати под формата на гранули, от месо, карантии, риби или ракообразни, мекотели или други водни безгръбначни, негодни за консумация от човека; пръжки).

В тонове по марокански данни износът от Западна Сахара възлиза на 44 891 тона за 2015 г. и на 54 637 тона за 2016 г.^{32,33} В стойностно изражение вносът от Западна Сахара е бил 121 милиона евро за 2015 г. и 134 милиона евро през 2016 г., като с малко надвишава 11 % от общата стойност на вноса от Мароко и от Западна Сахара³⁴.

Поради това данните от Мароко сочат по-малък размер на износа на рибни продукти от Западна Сахара към Съюза, отколкото данните на Съюза за този внос, докато данните за целия износ към Съюза на продукти от Мароко и от Западна Сахара (1,01 милиарда евро за 2015 г. и 1,14 милиарда евро за 2016 г.) са подобни на данните на Съюза. Що се отнася до преференциалните отстъпки, таблицата по-горе показва, че размерът от неполучените мита поради прилагането на предвидените от споразумението за асоцииране ЕС—Мароко тарифни преференции е между 9 и 9,5 милиона евро годишно.

Що се отнася до предприятията за преработване на рибни продукти в Западна Сахара, износът към Съюза трябва да се осъществява от предприятия, които „имат разрешение“, или от предприятия за преработване/складиране. Списъкът на предприятията, които имат разрешение, е публичен и е на разположение на сайта на Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ на Европейската комисия³⁵.

От този списък е видно, че предприятията на територията, които имат разрешение за преработване на рибни продукти и продукти от аквакултури, се намират в следните три крайбрежни населени места: Dakhla (на юг), Laâyoune (на север) и Boujdour (в централната част).

Според мароканските данни броят на **преките работни места** в предприятията, които изнасят за Европейския съюз, включително и известен брой кораби-фабрики, са, както следва:

Град	Брой на предприятия	Брой на заетите лица			
		На постоянни работни места		На временни работни места	
		2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.
Dakhla	89	1908	1994	5723	5983
Laâyoune	48	1197	1248	3591	3743
Boujdour	4	118	124	354	371
Общо	141	3223	3366	9668	10 097

³² Целият този внос е влязъл в Съюза, ползвайки се с тарифните преференции (нулево мито) на базата на правилата за произход, фигуриращи в протокол № 4 към споразумението за асоцииране ЕС—Мароко.

³³ Според данни на Съюза (източник: извлечение от предвиждания от базите данни TRACES и Евростат) вносът в Съюза на рибни продукти от лицензирани предприятия от Западна Сахара се оценява на 69 350 тона през 2015 г. и на 58 436 тона през 2016 г. Тези данни представляват 30,9 % и 23,9 % от общия обем на вноса на рибни продукти от Мароко (и от Западна Сахара) за тези години. Разликите с мароканските данни могат да се обяснят с начина на изчисляване на износа на продукти от Западна Сахара.

³⁴ Според предвижданията на службите на Европейската комисия вносът от Западна Сахара представлява 21,2 % през 2015 г. и 10,6 % през 2016 г. от общия размер на вноса от Мароко и от Западна Сахара: вносът на рибни продукти от Западна Сахара в Съюза е възлизал на 215 милиона евро през 2015 г. и на 122 милиона евро през 2016 г. (официалните данни на Евростат за общия износ от Мароко и от Западна Сахара показват сума от 1,01 милиарда евро през 2015 г. и от 1,14 милиарда евро през 2016 г.). Според марокански данни износът от Западна Сахара на рибни продукти е възлизал на 121 милиона евро през 2015 г. и на 134 милиона евро през 2016 г. Тези разлики биха могли да се обяснят с факта, че данните на Съюза са данни за вноса в Съюза и са изразени в евро, докато мароканските се отнасят до износа и са изразени в дирхами, превърнати в евро.

³⁵ https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/MA/FFP_MA_en.pdf.

Според мароканските данни около 50 % от производството на тези предприятия е предназначено за Европейския съюз. Следователно може да се заключи, че **половината от тази заетост (повече от 6500 души през 2016 г.) зависи пряко от износа към Съюза.**

Предоставеният от Мароко списък на предприятията съвпада с този на предприятията, притежаващи разрешение съгласно законодателството на Съюза.

3.2.2.4 Въздействие от прилагането на търговските преференции

Разширяването на предвидените в споразумението за асоцииране ЕС—Мароко преференции, като те обхванат продуктите от Западна Сахара, би позволило вноса в Съюза на освободени от мита рибни продукти от Западна Сахара на стойност от 100 до 200 милиона евро. Разширяването на тарифните преференции, като те обхванат този износ, би довело до неполучаването в Съюза на сума от 9 до 9,5 милиона евро годишно.

Ако се вземе предвид износът на видовете рибни продукти от територията, в следващата таблица са показани основните засегнати видове през 2015 г. и 2016 г. от гледна точка на неполучени мита:

Видове	Ставка на митото ^(*)	2015 г. 1000 EUR	2016 г. 1000 EUR
Октоподи, замразени	8 %	5412,73	5348,19
Сардини, замразени	23 %	1137,41	1198,29
Скумрии, консервирани	25 %	417,14	608,01
Сардини, консервирани	25 %	452,67	378,55
Сепии, замразени	6 %	255,02	370,30
Калмари, замразени	6 %	188,32	325,16
Скумрии, замразени	20 %	128,39	292,70

(*) Мито, приложимо в Съюза съгласно режима на най-облагодетелствана нация (не се прилагат каквито и да било преференции).

На последно място, що се отнася до **генерираните пряко или непряко работни места** в Западна Сахара от производството и преработването на рибни продукти, както пряко на риболовните кораби, в предприятия за преработване на рибни продукти, така и генерирани в промишлеността, свързана с производството на рибни продукти, данните са, както следва³⁶:

Град	Брой на заетите лица		2015 г.	2016 г.
Dakhla	На сушата	На временни работни места	22 915	23 931
		На постоянни работни места	7638	7977
	В морето	На временни работни	-	-

³⁶ Тези данни включват посочените в предходната таблица работни места.

		места На постоянни работни места	15 082	15 082
Laâyoune	На сушата	На временни работни места На постоянни работни места	14 338 4779	14 973 4991
	В морето	На временни работни места На постоянни работни места	- 15 633	- 15 633
Boujdour	На сушата	На временни работни места На постоянни работни места	1419 473	1482 494
	В морето	На временни работни места На постоянни работни места	- 5528	- 5528
ОБЩО	На сушата	На временни работни места	38 672	40 386
		На постоянни работни места	12 891	13 462
	В морето	На временни работни места	-	-
		На постоянни работни места	36 243	36 243

Според марокански данни около 50 % от производството от тези предприятия е предназначено за Съюза, поради което може да се приеме, че около **45 000 работни места зависят пряко или непряко от износа към Европейския съюз.**

С оглед на факта, че митата върху рибните продукти са високи, дори много високи в някои случаи (например 25 % за консервираните сардини), тарифните преференции (нулева митническа ставка) могат да доведат до сериозна разлика при вземане на решенията за доставка на вносителите на Съюза. В случая на Западна Сахара **непредоставянето на преференции би могло да доведе до преместване другаде на осъществяваната понастоящем в Западна Сахара преработвателна дейност — и по-специално в**

Съществуват твърдения, според които тази дейност няма да е от полза за местното население. В този смисъл бе направено позоваване на протестите през 2012 г. на лица, завършили Техническият институт по морски риболов, които протестираха срещу изключването им от пазара на труда в сектора на рибарството, тъй като интервюта за работа в сектора на рибарството се провеждат в Мароко, и искаха тези интервюта да се провеждат в Laâyoune. Подобни твърдения бяха направени и през 2011 г. и 2013 г. (вж. различните доклади на Western Sahara Resource Watch^{38 39 40}). В информацията от публичния сектор обаче няма данни тези практики да са продължили след това или да е имало такива протести след началото на 2013 г. Във всеки случай тези твърдения все пак не доказват, че сахравите действително са били изключени от пазара на труда в сектора на рибарството. Освен това при проведените разговори през февруари 2018 г. участниците редовно изтъкваха благоприятното въздействие на разширяването на обхвата на преференциите за селскостопанския сектор, както и за този на рибарството. Впрочем някои подчертават, че сахравите са по-склонни да работят в селското стопанство, което е традиционна дейност, отколкото в рибарството, което често е непозната дейност за животновъдите номади.

3.2.2.5 Заключение

В Западна Сахара съществува значителна преработвателна промишленост на рибни продукти, която включва 141 предприятия, притежаващи разрешение за износ в Европейския съюз. *Износът на рибни продукти от територията през 2015 г. и 2016 г. е между 100 и 200 милиона евро.* Броят на работните места, който зависи пряко или непряко от този износ към Европейския съюз, е около 45 000. Поради това разширяването на тарифните преференции, като те обхванат този внос, би имало значително въздействие върху икономиката на територията и следователно върху заетостта. То би било и в съответствие с приноса на Европейския съюз чрез финансовата му помощ за подкрепата и развитието в Западна Сахара на конкурентоспособността на сектора, на заетостта и качеството на живот на рибарите, както и на устойчивото използване на природните ресурси. В противен случай непредоставянето на тези преференции би възпрепятствало износа и заетостта и би улеснило прехвърлянето на тези преработвателни дейности към други места и вероятно към Мароко. Това би било в противоречие с целите на Европейския съюз за подкрепа на развитието на този сектор в Западна Сахара.

Европейските вносители на рибни продукти от Западна Сахара посочиха, че с оглед на високото равнище на общата външна тарифа (извън преференциите — с прилагане на непреференциалните ставки) закупуването на тези продукти не би било много изгодно, ако не бъде предоставено никакво преференциално третиране.

3.2.3 Секторът на фосфатите

³⁷ При настоящото положение на правото и съгласно разпоредбите на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко е достатъчно продуктите да са уловени извън териториалните води (12 мили) на Западна Сахара от корабите на една от двете страни, за да може тези продукти, които ще бъдат преработени в Мароко, да се ползват от преференциално третиране в Съюза.

³⁸ <http://www.wsrw.org/a214x2342> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

³⁹ <http://www.wsrw.org/a204x2048> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

⁴⁰ <http://www.wsrw.org/a217x2479> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.). Тези протести изглежда се отнасят по-скоро до практиките на руските кораби.

3.2.3.1 Въведение

Фосфатите са минерали (скали), които са в основата на използваните в селското стопанство фосфатни торове. Повече от 80 % от световното производство се използва в селското стопанство, като не съществуват заместващи продукти и търсенето се увеличава. Най-големите находища се намират понастоящем в Мароко⁴¹.

Най-голямото предприятие в света за износ на фосфати е групата ОСР (с предишно наименование Office Chérifien des Phosphates)⁴², което контролира целия сектор в Мароко и в Западна Сахара.

Основните фосфатни мини са в Мароко (Khouribga и Gantour), като понастоящем в Западна Сахара има само един обект на добив в Boucraa⁴³. Годишните доклади на групата ОСР отразяват производството в Мароко и Западна Сахара, без да позволяват да се види неговия дял съответно в Мароко и Западна Сахара.

Обектът в Boucraa се стопанисва от предприятието Phosboucraa. В него се произвеждат годишно 2,6 милиона тона фосфатни руди⁴⁴ и там има използвани запаси от фосфати за около 300 години (запасите се оценяват на 1,1 милиарда m³). Предвидените инвестиции за периода 2014—2020 г. са 17 милиарда дирхама (които съответстват на около 1,6 милиарда евро)⁴⁵.

Що се отнася до заетостта, с близо 2200 работници Phosboucraa е най-големият частен работодател на територията. Според ОСР докато местната работна ръка през седемдесетте години на миналия век е била 4 %, през 2017 г. е достигнала 76 % и почти 100 % от новите работници се наемат на местно ниво. Броят на заемащите ръководни длъжности служители („managerial positions“) от 1 през 2003 г. е достигнал 27 през 2017 г., което представлява 55 % от 49-те ръководни длъжности. Тази икономическа дейност се развива в региона (50 местни предприятия, представляващи 450 непреки работни места, изплащани на семействата и пенсионерите от обекта социални осигуровки, наличие на медицинско обслужване...). ОСР посочва и наличието на съоръжение за обезсоляване на морска вода, презасаждане на 13 000 дървета, отличаването на плажа в Laâyoune със знака „Син флаг“ през 2008 г. благодарение на резултатите от проекта „чисти плажове“. За периода 2013—2022 г. бюджетът на Съвета на Phosboucraa е получил 250 милиона щатски долара за социалното развитие на региона, както и 140 милиона щатски долара за проекти, свързани с недвижими имоти, или общо около 2,2 милиарда щатски долара.

Становището на някои обаче не е толкова положително. Например Western Sahara Resource Watch твърди, че през 1968 г. е имало 1600 сахрави, заети във фосфатната промишленост на територията на днешна Западна Сахара⁴⁶. Днес по-голяма част от тях са заместени от

⁴¹ https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/phosphate_rock/mcs-2017-phosp.pdf (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

⁴² <http://www.ocpgroup.ma/>.

⁴³ Притежаваният от дружеството ОСР обект Phosboucraa е представен на следния интернет сайт: <http://www.phosboucraa.ma/> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

⁴⁴ Според Western Sahara Resource Watch производството на фосфати на обекта на Boucraa съответства на 10 % от общото производство на Мароко и възлиза на около 3 милиона тона годишно. <http://www.wsrw.org/a117x521> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

⁴⁵ <http://www.phosboucraa.ma/company/key-figures> (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

⁴⁶ Трябва да се отбележи, че понякога данните в това отношение са противоречиви: вж. доклада на Френската асоциация за приятелство и солидарност с народите от Африка относно поставянето под въпрос на договорните права на работниците на Phosboucraa в Западна Сахара:

установили се на територията мароканци. Понастоящем едва 200 сахрави от общо 1900 работници са заети в промишлеността. Сахравските работници са дискриминирани по отношение на мароканските си колеги. Освен това много малко сахрави са били повишавани от 1975 г. насам и по-голяма част от тях са уволнени⁴⁷.

В това отношение най-напред следва да се подчертае невъзможността да се правят сравнения между настоящия период и периода, когато Западна Сахара все още е била испанска колония. Освен това е вярно, че предоставените данни от ОСР се позовават на наета на място работна ръка, а не на работна ръка от сахравски произход. Но от една страна, службите на Европейската комисия не разполагат със средства да проверяват на местно равнище качеството на наетите лица (сахрави или други), а от друга страна, Европейският съюз също така не може да определя кой принадлежи към коренното население. Освен това по време на проведените през февруари 2018 г. разговори не бяха установени признаци за дискриминация при наемането на работа на етническа основа. Други публикувани данни подкрепят посоченото по-горе⁴⁸.

Що се отнася до устойчивия характер на използването на природните ресурси, Phosboucraa е вложила значителни средства, за да подобри в максимална степен енергийната ефективност, като се е насочила към енергията от възобновяеми източници. От юли 2013 г. 99,8 % от потреблението на Phosboucraa се осигурява от ветроенергийния парк във Fom El Oued.

3.2.3.2 Производство, търговия с ЕС и социално-икономическо въздействие

Фосфатното производство представлява основен източник на дейност за територията на Западна Сахара. Поради това е важно да се проучи потенциалът на фосфатите за развитието на сахарската промишлена дейност и какви са ползите за населението. За тази цел обаче не е достатъчно да се използват статистическите данни относно търговията. Всъщност в наличните обобщени данни (като Мароко е единственият им източник) не е посочен делът на Западна Сахара. Знае се, че през 2015 г. 34 % от вноса на фосфати в Европейския съюз е произхождал от Мароко, но е невъзможно да се уточни каква част от него е износ от Западна Сахара.

Като се анализират обаче специфичните доклади за сектора, се оказва възможно да се установи въздействието от неприлагането на тарифната преференция към различните фосфатни продукти при вноса им в Европейския съюз.

При фосфатните минерални или химически торове прилаганата от Съюза митническа номенклатура прави разграничение между „суперфосфати“⁴⁹ и други видове фосфатни торове. По-голямата част от внасяните в Съюза сурови фосфати⁵⁰ не подлежат на облагане с мита, включително и в рамките на преференциалния режим. Следователно разширяването на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко, като то обхване продуктите от Западна Сахара, няма да окаже никакво въздействие върху тези продукти. Само „суперфосфатите“⁵¹ подлежат на облагане с мита при внос в Съюза (4,8 %). Поради това въпросът за въздействието на

http://www.afaspa.com/IMG/pdf/RAPPORT_PHOSBOUCRAA.pdf (адресът е посетен на 14.5.2018 г.).

⁴⁷ <http://www.wsrw.org/a112x576> (посетен на 23.4.2018 г.).

⁴⁸ Вж. по-специално: https://www.nutrien.com/sites/default/files/uploads/2018-01/NRF_Human%20Rights%20Assessment%20Report%202016.pdf (адресът е посетен на 14 май 2018 г.).

⁴⁹ Суперфосфатите са фосфатни минерални торове.

⁵⁰ Става въпрос за „естествени калциеви фосфати, естествени калциево-алуминиеви фосфати, естествени и фосфатирани креди“, по-голяма част от които са класирани в тарифна позиция 25.10 от Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките („Хармонизираната система“).

⁵¹ Те са класирани в позиция 28.35 от Хармонизираната система.

споразумението стои само по отношение на тези продукти.

От 2014 г. до 2016 г. разглежданите мита варират между 1,13 и 1,83 милиона евро. Може да се приеме, че при този внос в Съюза делът на вноса от Западна Сахара е минимален. Всъщност в сравнение с мароканските обекти капацитетът на обекта на Phosboucrat е сравнително слаб; освен това според марокански данни износът от този обект не бил предназначен за Европейския съюз⁵².

Поради това въз основа на горепосоченото следва да се заключи, че **въздействието върху настоящото производство на фосфати в Западна Сахара от неприлагането на тарифната преференция по отношение на разглежданите мита би било изключително ограничено, и дори нулево, или казано по друг начин, че предоставянето на предвидените от споразумението за асоцииране ЕС—Мароко тарифни преференции няма да има отражение върху настоящия внос на суперфосфати от Западна Сахара.**

Съществуват обаче някои получени от фосфати продукти⁵³, които не се произвеждат понастоящем в Западна Сахара поради липсата на промишлен обект за преработване на фосфати на територията, **но които биха могли да се произвеждат и биха се ползвали в такъв случай от преференциите, тъй като вносът им в Съюза понастоящем подлежи на облагане с мита между 4,8 % и 6,5 %, когато са с произход от държави, с които Съюзът не е сключил преференциално споразумение.** Поради това е необходимо да се оцени въздействието на изключването на сахарските продукти от обхвата на тарифната преференция, предвидена в споразумението за асоцииране ЕС—Мароко; за тази цел трябва да се анализира дали преработването на материали с произход от Западна Сахара, извършено в други обекти в Мароко, има въздействие върху определянето на преференциалния произход.

Прилаганото към тези продукти правило за произход в рамките на споразумението за асоцииране е определящо, за да се заключи дали е възможно да има или не въздействие. Този въпрос се отнася до фосфорната киселина и до някои торове:

Фосфорна киселина (позиция 29.19 по ХС)

29.19 - Естери на фосфорната киселина и техните соли, включително лактофосфатите; техните халогено-, сулфо-, нитро- или нитрозопроизводни.

Нормалното мито (клауза за най-облагодетелствана нация) е 6,5 %.

⁵² В противоречиви коментари на НПО Western Sahara Resource Watch (доклад „P pour pillage“ („О като ограбване“), 2014 г., Western Sahara Resource Watch <http://www.wsrw.org/a105x3185>) се изтъква наличието на износ към Литва от порядъка на 400 000 тона за 2014 г. (от предприятието AB LIFOSA). Като се има предвид, че наличната статистика в Съюза не отчита такъв внос, е малко вероятно тази стока да е класирана като фосфати в позиция 31.03 по ХС или да е предназначена за пазара на Европейския съюз под тази форма, като също така е възможно стоката само да е преминала транзитно през Съюза. Във всеки случай в по-нов доклад Western Sahara Resource Watch не посочва никакъв износ към Европейския съюз (<http://www.wsrw.org/a111x4160> от 24 април 2018 г., като адресът е посетен на 13.5.2018 г.).

⁵³ С оглед на статистическите данни за обмена между Европейския съюз и Мароко (по-специално данните от мароканската Служба по плащанията) при анализа бяха взети предвид следните продукти: минерални и химически торове, фосфорна киселина и фосфати, и по-специално следните тарифни позиции:

- Фосфорна киселина — позиция 29.19 по ХС

- Минерални или химични фосфорни торове (включително суперфосфати) — позиция 31.03 по ХС

- Минерални или химични торове, съдържащи два или три от подхранващите елементи: азот, фосфор и калий; други торове — позиция 31.05 по ХС.

Преференциалното мито в рамките на споразумението за асоцииране е „нулево“.

Приложимото правило за произход, за да се ползва преференцията, е: промяна на тарифното класифициране или правило за добавена стойност (максимум 40 % материали без произход)

Правилото за произход за този продукт е промяна на тарифната позиция. Като се има предвид, че фосфатите (потенциално от Западна Сахара) се класират в глава 31 от Хармонизираната система, производството на фосфорна киселина, чийто краен продукт попада в обхвата на глава 29 от Хармонизираната система, се изразява в промяна на главата и следователно на тарифната позиция. Поради това преработването е достатъчно и *преференциалният произход на фосфорната киселина не зависи от произхода на използваните фосфати. Произходът, който е определящ критерий за определяне на приложимата митническа ставка, зависи от държавата, в която е извършено преработването на фосфатите във фосфорна киселина. Следователно какъвто и да е произходът на използваните фосфати, произведената в Мароко фосфорна киселина може да се ползва с преференциално третиране при вноса ѝ в Съюза.*

Торове (позиция 31.05 по ХС)

31.05 - Минерални или химични торове, съдържащи два или три от подхранващите елементи: азот, фосфор и калий; други торове; продукти от настоящата глава, представени под формата на таблетки или други подобни форми, или в опаковки с брутно тегло, непревишаващо 10 kg.

Нормалното мито (клауза за най-облагодетелствана нация) е 6,5 %.

Преференциалното мито в рамките на споразумението за асоцииране е „нулево“.

Приложимото правило за произход, за да се ползва преференцията, е: промяна на тарифното класифициране с максимум 50 % материали без произход, или правило за добавена стойност (максимум 40 % материали без произход).

Ако към продуктите от Западна Сахара се прилагаха тарифни преференции, произвежданата в Laâyoune фосфорна киселина би се ползвала от тях; така би стоял въпросът и по отношение на торовете и то в два аспекта, тъй като за придобиването на преференциален произход е необходимо минимум 50 % от материалите да са с произход, от което би се ползвало предприятието Phosboucraa. Така че проектите на групата ОСР за развитие на промишлен комплекс за производство на торове в Laâyoune (фосфорна киселина и торове), както и изграждането на нов кей на пристанището в Laâyoune, биха могли да бъдат засегнати от липсата на преференциално тарифно третиране на въпросните продукти.

Всъщност бяха обявени бъдещи инвестиции в производството на разширена гама от торове, които са съставна част от план за развитие. Този план се основава на създаването на интегриран химически комплекс във Phosboucraa, позволяващ да се постигне също така по-голяма гъвкавост по отношение на промените на курсовете на пазара на необработените фосфатни скали (фосфорити) (размерът на тази инвестиция се оценява на 1,2 милиарда щатски долара).

От ОСР бяха представени подробности за този инвестиционен план на обща стойност (включващ и други по-дългосрочни инвестиции) над 2 милиарда щатски долара⁵⁴. Тези проекти биха били поставени под въпрос, ако не може да бъдат предоставени преференции на

⁵⁴ Тези инвестиции са предвидени на няколко етапа.
http://www.ocpgroup.ma/sites/default/files/filiales/document/presentation_phosboucraa_fr.pdf (адресът е посетен на 23.4.2018 г.).

продуктите от Западна Сахара, с последиците, които това може да доведе за местната заетост.

3.2.3.3 Заключение

С оглед на настоящото ѝ положение **фосфатната промишленост на Западна Сахара** — и следователно икономическата дейност в този сектор, както и заетостта и другите социално-икономически аспекти — **не е непосредствено и пряко засегната от изключването на Западна Сахара от споразумението за асоцииране**. Могат да бъдат посочени три основни причини за това: 1. някои продукти (сурови фосфати) се ползват от „нулева“ митническа ставка (клауза за най-облагодетелствана нация), 2. няма производство на фосфати, за които съществува пазар в рамките на Съюза, 3. преработването в Мароко (или във всяка друга държава, с която Европейският съюз е сключил преференциално споразумение) на някои произведени в Западна Сахара фосфати би било достатъчно, за да се предостави преференциален произход на тези продукти от Мароко, така че ползването на преференции от тези преработени продукти не зависи от произхода на полезните изкопаеми.

В същото време изглежда, че **предоставянето на преференции на продуктите с произход от Западна Сахара би имало въздействие върху бъдещото развитие на производството на някои фосфати**. Всъщност **заявените сериозни инвестиции** (повече от 2 милиарда щатски долара) в производството на получени от фосфати продукти в Западна Сахара (по-специално фосфорна киселина и торове) **биха били възпрепятствани, ако спрямо износа към Съюза на тези фосфатни продукти не може да се прилага преференциално третиране**. При липсата на преференции инвестициите на други места, където производството би се ползвало с преференции (например в Мароко), биха били по-привлекателни, отколкото в Западна Сахара. Преустановяването на инвестициите в Западна Сахара би оказало въздействие върху производствения капацитет, разнообразието на продуктите и следователно върху заетостта в сектора на фосфатите в региона.

4 КОНСУЛТАЦИИ С НАСЕЛЕНИЕТО, ЗАСЕГНАТО ОТ ИЗМЕНЕНИЕТО НА ПРОТОКОЛИ № 1 И № 4 КЪМ СПОРАЗУМЕНИЕТО ЗА АСОЦИИРАНЕ

4.1 Предмет и обхват на консултациите

Една от целите на преговорите бе да се следи при подготовката на изменението на протоколите № 1 и № 4 към споразумението за асоцииране ЕС—Мароко „засегнатото от това споразумение население да вземе участие по подходящ начин“. За тази цел службите на Комисията и ЕСВД се постараха подходът им — както от гледна точка на замисъла на изменението, така и на начина на допитване до засегнатото население — да е в съответствие с решението на Съда на Европейския съюз от 21 декември 2016 г., без да се предрешава по какъвто и да било начин изходът от процеса в рамките на ООН, нито да се възпрепятства правилното му протичане. В този смисъл все още неразрешеният процес на самоопределение на Западна Сахара беше важно измерение, което службите на Комисията и ЕСВД трябваше да вземат предвид. Освен това и тъй като консултациите се вписваха в много сложен и чувствителен политически контекст, **зададеният въпрос не беше свързан с окончателния статут на територията, а с това да се разбере дали Европейският съюз трябва да прилага тарифни преференции в рамките на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко към продуктите от Западна Сахара**. Тази особена гледна точка,

възприета от службите на Комисията и ЕСВД, се основаваше на преимуществено икономическия характер на споразумението, както и на загрижеността на Европейския съюз да се избегне отслабването на традиционните потоци на търговски обмен.

4.2 Основни резултати

В посочения по-горе контекст проведената от службите на Европейската комисия и от ЕСВД консултация имаше тройно измерение. В качеството си на партньор в рамките на преговорите правителството на Мароко проведе от своя страна обширни консултации със заемащите изборни длъжности на регионално равнище лица по силата и при зачитане на собствените си институционални правила и сподели заключенията със службите на Европейската комисия и с ЕСВД. Освен това последно посочените служби поискаха да проведат консултации и с възможно най-широк кръг политически и социално-икономически организации или с организации на гражданското общество, които представляват интересите на местно или регионално ниво в Западна Сахара. На последно място, се проведеха разговори и с Фронта Полисарио в качеството му на една от страните в мирния процес, провеждан от Организацията на обединените нации.

Резултати от проведените от мароканските органи консултации със заемащите изборни длъжности представители от Западна Сахара в предвидените от Конституцията национални, регионални и местни органи.

На 5 и 6 март 2018 г. мароканските органи проведеха консултации със заемащите изборни длъжности представители в предвидените от Конституцията национални, регионални и местни органи. В тези консултации участваха четирите най-пряко заинтересовани регионални съвета⁵⁵, съответните им регионални селскостопански професионални камари, както и Комисията по външни работи на горната камара на мароканския парламент („Камара на съветниците“). Представителите на регионалните съвети бяха избрани през 2015 г. в рамките на първите регионални избори с пряко всеобщо гласуване, проведени в Мароко⁵⁶. Що се отнася до произхода на заемащите изборни длъжности представители, в доклада на мароканските органи се посочва, че всички съветници от регионите Laâyoune Sakia el Hamra и Dakhla-Oued ed Dahab, които обхващат почти цялата територия на Западна Сахара, както и членовете на регионалните селскостопански камари на същите, са от местни сахравски племена. Половината от членовете на Комисията по външни работи са със същия сахравски произход, както и нейният председател.

От официалния доклад на мароканските органи за резултатите от консултациите с правните марокански институции е видно единодушното одобрение от страна на местните, регионални и национални представители на партньорството между Европейския съюз и Мароко в областта на селското стопанство и рибарството и пълното му съответствие с прилаганите в тези области национални политики за социално-икономическо развитие. Заемащите изборни длъжности представители изразяват задоволството си от успешното приключване на преговорите и подчертават произтичащите от него значителни социално-икономически ползи, по-специално по отношение на насърчаването на износа. Например представителите на един регионален съвет посочват цитрусовите и растителните масла като обещаващи продукти за износ, които следва да бъдат насърчавани, докато една регионална

⁵⁵ Laâyoune Sakia el Hamra, Dakhla Oued Eddaha, Souss-Massa и L'Oriental.

⁵⁶ С 57,66 % участие в региона Laâyoune и 52,14 % в региона Dakhla, като това участие е по-високо от средното за страна.

селскостопанска камара подчертава възможността от появата на потенциален пазар за продукти от камили и необходимостта от сътрудничество с Европейския съюз, за да се приведат в съответствие с европейските санитарни и фитосанитарни стандарти продуктите от Мароко. Заемащите изборни длъжности представители заявиха също така интереса си от развитието на подходящи механизми за подкрепа, за да се осигури необходимият обмен на информация и наблюдение и за да се оптимизират ползите от споразумението за асоцииране ЕС—Мароко.

Резултати от проведените от службите на Европейската комисия и от ЕСВД консултации с политически и социално-икономически организации или с организации на гражданското общество.

Второто равнище на консултации, пряко проведени от службите на Европейската комисия и от ЕСВД, имаше за обект възможно най-широк спектър от заинтересовани страни от Западна Сахара. Целта беше да се измери подкрепата на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко от страна на операторите на място извън институционалните органи.

За тази цел бе отправена покана до широка извадка на регионално равнище от местни политически лица, активни представители на икономическите среди и организации на гражданското общество, по-специално в областта на правата на човека. Срещите се състояха между средата на февруари и средата на март 2018 г. Пълният списък на консултираните по този начин организации е наличен в приложението.

Пет от организациите на гражданското общество, към които се обърнаха службите на Европейската комисия и ЕСВД, не се отзоваха на поканата⁵⁷. Те се отличават със своята близост или симпатия към Фронта Полисарио и изтъкнаха основно, че следва най-напред да се проведат консултации с Фронта Полисарио, вместо с тях, че консултацията не е съвместима с международното право или с решението на Съда на Европейския съюз от 21 декември 2016 г., и че не може да има каквато и да било консултация по отношение на търговско споразумение при наличието на „въоръжена окупация“. В отговор службите на Европейската комисия и ЕСВД подновиха поканата си към всяка една от тях, както и готовността си за диалог въз основа на отворен дневен ред.

Останалите организации на гражданското общество и известен брой местни политически представители приеха поканата да изразят вижданията си по отношение на предложеното изменение (вж. приложението). Освен че отразяват поляризацията на политическия дебат за Западна Сахара, тези консултации показаха общо признаване на социално-икономическия напредък, който преживя Западна Сахара през последните години. В това отношение споразуменията с Европейския съюз се възприемат като мощен лост, който е способен да благоприятства последващото развитие с перспектива за устойчив растеж.

Консултираните политически представители — всички със сахравски произход — изразиха предимно желание за продължаване на търговските отношения между Европейския съюз и региона в рамките на отношенията между Европейския съюз и Мароко. Като изразяват открито дълбоката си привързаност към идентичността си и сахравската култура, те също така признаха, че просперитетът на региона и неговото социално-икономическо развитие остават тясно свързани с усилията за развитие на Мароко и достъпа до чуждестранни пазари, който тези усилия правят възможен. Като доказателство за своята представителност местните и регионалните представители на Западна Сахара изтъкнаха факта, че са избрани на първите

⁵⁷ Сахравско сдружение на жертвите на тежки нарушения на правата на човека, Сдружение Al Ghad за правата на човека, Western Sahara Campaign, Western Sahara Resource Watch и Independent Diplomat.

организираны регионални и местни избори с пряко всеобщо гласуване, които са наблюдавани от международни представители, и че процентът на участие в техните региони е бил по-висок от средния процент на участие на национално равнище.

Заемащите изборни длъжности представители приемат насърчаването на търговските отношения с Европейски съюз като необходимо допълнение към новия модел на развитие, следван от Мароко в Западна Сахара от 2015 г. насам. Този модел има амбицията да осъществи прехода от икономика с държавен характер, която е прекалено зависима от държавните субсидии, към модел, по-отворен навън и по-действен от икономическа гледна точка, който може да насърчава частните инвестиции посредством публично-частни партньорства. От тази гледна точка възможността за поддържане на търговски отношения с Европейския съюз, който е първият търговски партньор на Мароко, се възприема като „пъпна връв“. В противен случай усилията за икономическа диверсификация извън рамките на традиционното използване на природните ресурси към селското стопанство и рибарството (тоест извън сектора на фосфатите) бързо биха отслабнали.

Въпреки че сахравските политически ръководители приемат, че мароканската държава е инвестирала мащабно в развитието на регионална инфраструктура с положителни последици върху населението като цяло, те не пропускат да подчертаят, че тарифните преференции с Европейския съюз остават при все това необходими, за да се оптимизират и направят по-рентабилни такива инвестиции. Очакването им е такива преференции да подобрят бизнес средата и да насърчат преките европейски инвестиции, като по този начин подкрепят новия регионален модел на устойчиво развитие, основано на участието. И обратно, продължаващото наличие на правна несигурност, която обременява търговските потоци между Европейския съюз и Западна Сахара, би имало сериозна социално-икономическа цена, както вече свидетелства за това забавянето на обмена с някои европейски държави или в някои сектори. Прекратяването на достъпа на Западна Сахара до някои пазари или инвестиции само ще засили икономическата ѝ зависимост от една остаряла система на отношения „между центъра и периферията“. Това само ще възпрепятства появата на социално-икономически и политически напредък в момент, в който икономическото развитие на Западна Сахара най-после е в подем.

Службите на Европейската Комисия и ЕСВД проведеха консултации и с над петнадесет представители на икономическите среди, износители, предприемачи, организации на гражданското общество, които защитават околната среда или правата на човека. Почти всички се изказаха благоприятно за поддържането на преференциални търговски отношения с Европейския съюз. Такива отношения биха били жизненоважни за поддържането на стабилни търговски отношения, както и за инвестициите, които са залог за по-добра местна заетост. Някои от тях обаче отбелязват, че предоставените ползи от Европейския съюз на Западна Сахара би трябвало да бъдат по-справедливо разпределяни сред местното население, по-специално поради слабо диверсифицирания характер на регионалната икономика. Поради това би трябвало да се наблюдава отражението на тарифните преференции върху различните групи от населението и да се разгледат мерки за подпомагане с цел оптимизиране на полезните ефекти в полза на най-онеправданите социални групи, каквито са номадите. Споделените ценности между Европейския съюз и Мароко биха улеснили съгласуването въвеждане на такива механизми за наблюдение и ориентация.

Що се отнася до спазването на социално-икономическите и политическите права в Западна Сахара, някои от изложените притеснения от представителите на гражданското общество са аналогични в известна степен със споделените във връзка с положението с правата на човека като цяло в Мароко. По-специално бяха посочени ограничения на свободата на изразяване, корупционни деяния и недостатъци по отношение на отчетността на публичните органи („accountability“). При все това сред заявените с най-голяма острота въпроси, както в Западна

Сахара, така и другаде, се очертават по-специално свързаните с гражданските и политическите права. От посочените въпроси следва да се отбележат трудностите, с които са се сблъскали някои организации при регистрирането си, ограниченията, които могат да възпрепятстват дейността на някои защитници на правата на човека, или такива, които могат да се прилагат във връзка с достъпа до територията на Западна Сахара по отношение на някои чужденци, като журналисти, адвокати или защитници на правата на човека. Въпреки че не беше посочена никаква системна дискриминационна политика по етнически критерии по отношение на достъпа до заетост или на социалните права, все пак бяха изтъкнати някои индивидуални случаи на административни злоупотреби или на лишаване от права. Докато по-голяма част от участниците се съгласяват по отношение на необходимостта от поддържане на лидерството на Организацията на обединените нации при провеждането на политическия процес в Западна Сахара, много от тях подчертават „правото на развитие“ на населението в очакване на постигането на резултат от политическия процес. Както бе обобщено от един участник, с лишаването от това право на развитие сахравското население вече се поставя в неизгодно положение, а с лишаването му от достъп до европейските пазари поради спор по отношение на споразумение между Европейския съюз и Мароко то се наказва повторно. Много участници подчертаха също така, че пълното упражняване на всички човешки права предполага и икономическо развитие и че достъпът на населението до достойна здравна система или до образование не може да бъде задоволен без икономически ресурси. Според същите участници ресурсите, които произтичат от рибарството и от селскостопанската дейност, са от основно значение за територията, откъдето произтича и спешният характер на намирането на решение по въпроса за статута на Западна Сахара. Междувременно и в очакване на политическо решение е важно обаче да се отговори възможно най-рано на настоящите социално-икономически потребности, като използването на ресурсите е условието за достоен живот.

Свързаността на регионите и солидарността им е също въпрос от ключово значение. Във връзка с това бе изтъкнат случаят на град Smaga и бедствените последици от евентуалната му изолация в случай на прекъсване на търговските връзки с Tan-Tan.

Във връзка със справедливото разпределение на ресурсите се посочва често наличието на сериозен брой сахрави в икономическата структура, въпреки че не бе възможно да се въведе каквато и да било прозрачна система за наблюдение, за да се гарантира, че от ресурсите се възползва цялото население. Поради това ролята на гражданското общество и на сдруженията е от основно значение, за да се гарантира правилно управление на ресурсите и административната отговорност на публичните власти.

Посочен бе и въпросът, свързан с диаспората и с правата на хората, които са решили да се върнат в Западна Сахара. Не съществувало никакво ограничение за връщането на сахрави от Тиндуф (Алжир) към Западна Сахара. Обратно, Мароко провеждало политика на положителна дискриминация, като предоставяло на „връщаното“ население работни места (понякога на високи равнища) и жилища. По думите обаче на някои участници населението от лагерите живее под режим на строг контрол и който е могъл да ги напусне, вече го е направил.

Резултат от консултациите с Фронта Полисарио

ЕСВД проведе консултации и с Фронта Полисарио като една от страните в процеса в рамките на Организацията на обединените нации. Като припомня, че такива консултации са от техническо естество, ЕСВД уточнява, че същите не поставят под въпрос политиката на Европейския съюз, що се отнася до дипломатическото непризнаване на Фронта Полисарио от държавите — членки на Европейския съюз.

Без да проявява желание да засегне конкретни аспекти, свързани с изменението на протоколите към споразумението за асоцииране, Фронтът Полисарио изразява съжаление, че не участва в договарянето, въпреки че по силата на международното право той притежава право на представителство в подобни случаи. В този смисъл според Фронта Полисарио европейският подход се свежда до заобикаляне на решението на Съда на Европейския съюз от 21 декември 2016 г., като се одобрява политиката на „свършения факт“ на Мароко и по този начин се подкопава мирният процес. Поради това Фронтът Полисарио може единствено да отхвърли изменението както от гледна точка на съдържанието му (всички ползи ще бъдат за Мароко), така и с оглед на проведената процедура на консултации, а ако бъде прието, ще заведе жалба в съда срещу него. Независимо от това консултациите били безпредметни, тъй като проектът на споразумение вече е парафиран. Според Фронта Полисарио с повтарящите се отстъпки по отношение на Мароко Европейският съюз рискува да постави в опасност процеса в рамките на Организацията на обединените нации.

При такива условия въпросът дали изменението на протоколите към споразумението за асоцииране е полезно или не за сахравското население е станал второстепенен. Основната част от тези аргументи са включени в съобщение за пресата, публикувано малко по-късно от Фронта Полисарио (9 февруари 2018 г.).

4.3 Заключение

От проведения от службите на Европейската комисия и от ЕСВД процес на консултации е видно, че голяма част от населението, живеещо понастоящем в Западна Сахара, подкрепя в голяма степен разширяването на тарифните преференции, като те обхвалят продуктите от Западна Сахара, в рамките на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко. Положително становище бе изразено и от заемащите изборни длъжности представители от Западна Сахара в националните, регионалните и местните органи вследствие на мерките по повишаване на осведомеността и консултациите, проведени от съответните органи в рамките на мароканските институции. Това становище се споделя от голямо мнозинство организации, които работят в социално-икономическата област в рамките на гражданското общество. Тарифните преференции на Европейския съюз и в по-общ план съществуването на стабилна правна рамка за търговския обмен с Европейския съюз се считат като основни предпоставки за устойчивото развитие на територията и за подобряването на социално-икономическите условия на населението ѝ. Въпреки че съществуват известни притеснения относно правата на човека, включването на продуктите от Западна Сахара в обхвата на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко или на други споразумения се възприема като лост за подобряване на стандартите в социално-икономическата област и в сферата на правата на човека в региона. Това общо възприятие не засяга различните мнения, които отговорилите могат да имат по отношение на статута на територията, във връзка с който единодушно приемат, че единственият валиден процес е този в рамките на Организацията на обединените нации.

Фронтът Полисарио отхвърля изменението с цел разширяване на тарифните преференции, като те обхвалят продуктите от Западна Сахара, в рамките на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко основно поради това, че включването на Западна Сахара в обхвата на споразумението за асоцииране ЕС—Мароко се възприема като затвърждаващо суверенитета на Мароко над Западна Сахара, а не защото разширяването на обхвата на тарифните преференции ще се извърши в ущърб на интересите във връзка с развитието на живеещото на територията население.

Накратко, в резултат от проведената от службите на Европейската комисия и от ЕСВД процедура по консултации се очертава преобладаващо положително мнение в подкрепа на изменението с цел разширяване на предвидените в споразумението за асоцииране ЕС—Мароко тарифни преференции, като те обхвалят продуктите от Западна Сахара. Изразено бе и мнение в подкрепа на това изменението да бъде така замислено, че да не засяга по никакъв

начин процеса в рамките на Организацията на обединените нации, като трябва да се следи това изменение да не бъде замислено като имплицитно признаване на претенцията за мароканския суверенитет над Западна Сахара. Отправени бяха и препоръки изменението да бъде съпътствано от по-голяма подкрепа от страна на Европейския съюз по отношение на процеса в рамките на Организацията на обединените нации, като се приема, че само устойчиво и взаимно приемливо мирно споразумение може да укрепи политическата и правната стабилност на споразумението. На последно място бе изразено становище в подкрепа на създаването на механизми, които могат да гарантират, че извлечените ползи от тарифните преференции ще бъдат по-равномерно разпределяни, по-специално като се насочат към части от населението, които осигуряват прехраната си с традиционни дейности.

5 ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Западна Сахара е пазарна икономика в процес на развитие, чиято дейност е свързана с ограничен брой дейности: рибарство и преработване на рибни продукти, фосфатни мини, селско стопанство (по-специално плодове и зеленчуци и пасторално номадство), търговия и занаятчийство. Други сектори като туризма и производството на енергия от възобновяеми източници са все още в зародишен етап на развитие.

Така че необходимата диверсификация на икономическия потенциал на Западна Сахара предполага насърчаването на външните инвестиции, предпоставка за което е по-специално по-добрата правна сигурност и следователно изясняване на тарифните условия, приложими по отношение на настоящия или бъдещия износ от Западна Сахара към Съюза. ***Разширяването на тарифните преференции, като те обхванат продуктите от Западна Сахара, може да обезпечи сигурността във връзка с условията за инвестиции и с оглед на неизползвания икономически потенциал на територията и настоящото слабо равнище на преките чуждестранни инвестиции да благоприятства бърз и значим подем, който да бъде от полза за местната заетост.***

Въпреки трудността да се получават винаги точни данни, това проучване позволява да се заключи, ***че в Западна Сахара съществуват икономически и производствени дейности, за които би било от най-голям интерес да се възползват от същите тарифни преференции*** като предоставените на Кралство Мароко. В действителност някои от тези производства са се ползвали до 21 декември 2016 г. от такива преференции, което е позволило развитието на икономическа дейност и създаването на работни места в Западна Сахара — това се отнася по-специално за секторите на рибните продукти и на някои селскостопански продукти. Разширяването на тарифните преференции на Съюза, като те обхванат тези продукти, би позволило да се осигури съхраняването на този износ.

В противен случай ***непредоставянето на тарифни преференции би възпрепятствало в значителна степен износа от Западна Сахара, и по-специално този на рибни и селскостопански продукти.*** Поради това е вероятно вече ограниченият брой на тези производства да намалее още повече, което би означавало допълнително да се затрудни развитието на територията. ***Всъщност*** ако преференциите не бъдат разширени, като обхванат продуктите от Западна Сахара, тези продукти биха подлежали на облагане с нормални мита (приложимото в Съюза мито съгласно режима на най-облагодетелствана нация), и поради това не биха имали привилегирован достъп до пазара на Съюза. Непредоставянето на преференциални тарифи би направило тези продукти неконкурентоспособни на европейския пазар. Това би засегнало в много ограничена степен износа на промишлени продукти (фосфати), но би имало много отрицателно въздействие върху износа на рибни и селскостопански продукти към Съюза.

Като цяло ***предоставянето на тарифни преференции би трябвало да има значително въздействие върху развитието на сахарската икономика, като окаже стимулиращ ефект върху инвестициите в тези сектори.*** Това се отнася например за някои фосфати (по-специално за фосфорната киселина и торовете), за които вече са предвидени инвестиции, за селското стопанство, където също има проекти за развитие, както и за рибарството. В противен случай, ако такива преференции не бъдат предоставени, инвестициите, развитието и диверсифицирането на икономическите дейности, както и заетостта биха били възпрепятствани.

Мароканските власти проведоха успешно обширни институционални консултации, обхващащи всички национални, регионални и местни заинтересовани органи, с цел повишаване на осведомеността им и получаване на тяхното одобрение и на евентуалните им становища. При този процес се достигна до заключението, че предвижданото изменение се ползва с много широка подкрепа, както и до някои целесъобразни препоръки за оптимизиране на последиците от него. В резултат от участието на заемащите изборни длъжности лица от територията процесът на консултации с населението на Западна Сахара, проведен от службите на Комисията и Европейската служба за външна дейност, позволи също така да се установи, че мнозинството от участниците подкрепят изменението на протоколите към споразумението за асоцииране ЕС—Мароко с цел разширяване на тарифните преференции, като те обхватат продуктите от Западна Сахара. Мнозинството от участниците отбелязват положителното въздействие върху населението като цяло, като подчертават по-специално определящия лостов ефект, който биха имали такива търговски преференции по отношение на частните инвестиции. По същата логика привилегированият достъп до европейските пазари може да подобри бизнес климата, както и европейските преки инвестиции, като по този начин би подкрепил новия модел на устойчиво развитие чрез участие на Западна Сахара. В противен случай продължаващата правна несигурност, която обременява търговските потоци със Западна Сахара, би застрашила в значителна степен социално-икономическото развитие, за което свидетелства вече забавянето на търговските отношения на Западна Сахара с някои държави членки или в някои сектори. Ограничаването на достъпа на Западна Сахара до чуждестранните пазари и инвестиции само би попречило на развиването на ендегенни икономически дейности и би възпрепятствало определени промени от социално-икономически или политически характер точно в момента, в който развитието на Западна Сахара най-накрая изглежда, че ще започне да набира скорост.

Освен това техническите обсъждания, проведени с Фронта Полисарио, откриха неговото принципно противопоставяне на изменението на споразумението, което е основно мотивирано от по-широки политически съображения, чийто обхват не се отнася до самото съдържание на изменението.

Следователно представеното от Европейската комисия изменение на протоколи № 1 и № 4 към споразумението за асоцииране има за цел да консолидира и улесни износа от Западна Сахара към Европейския съюз и да улесни развитието и икономическата диверсификация на региона.

* * *

Приложение

Списък на заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации във връзка с изменението на протоколи № 1 и № 4 към споразумението за асоцииране

1. Политически лица

Председателите на два регионални съвета:

- Председателят на Регионалния съвет на Dakhla-Oued ed Dahab г-н Yanja El Khattat
- Председателят на Регионалния съвет на Laâyoune-Sakia el Hamra г-н Sidi Hamdi Ould Errachid

Депутати от Западна Сахара:

- Партия на справедливостта и развитието (PJD): г-н Brahim Daaif
- Партия „Минало и съвремие“ (PAM): г-н Moulay Zoubeir Habbadi

Представител на Фронта Полисарио:

- г-н Mohamed Sidati

2. Икономически оператори

2.1. Сектор „Селско стопанство“

- Сахравско сдружение за развитие и инвестиции
- Селскостопанска камара на регион Dakhla-Oued ed Dahab
- Група с икономически интереси Agida Dakhla
- Кооперативно стопанство Ajban Dakhla
- Кооперативно стопанство Halib Sakia El Hamra
- Кооперативно стопанство Al Joud

2.2. Сектор „Рибарство“

- Национален институт за изследвания в областта на рибарството
- Камара на работещите в областта на морския риболов

2.3. Различни стопански субекти

- OCP Group (и Фондация Phosboucraa)
- Агенция „Юг“

3. Сдружения, работещи в областта на правата на човека

- Национален съвет по правата на човека
- Обсерватория на Сахара за мир, демокрация и права на човека
- Независима комисия за правата на човека
- Мароканско сдружение за правата на човека
- Сахравско сдружение на жертвите на тежки нарушения на правата на човека
- Сдружение Ал Ал Гхад за правата на човека
- Western Sahara Campaign
- Western Sahara Resource Watch

- Independent Diplomat
- Делегация от 85 сдружения, подписали писмо до Европейската комисия и до ЕСВД от 3 февруари 2018 г. относно изменението на протоколите.