

**SPRAWOZDANIE W SPRAWIE KORZYŚCI DLA LUDNOŚCI SAHARY ZACHODNIEJ ORAZ KONSULTACJI Z MIESZKAŃCAMI DOTYCZĄCYCH OBJĘCIA PREFERENCJAMI TARYFOWYMI PRODUKTÓW POCHODZĄCYCH Z SAHARY ZACHODNIEJ**

**Sprawozdanie sporządzone przez służby Komisji we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych**

**Streszczenie**

**1.** **Gospodarka Sahary Zachodniej.**

Rozwój Sahary Zachodniej w ostatnim czasie był zachęcający, jednak jest nadal podatny na załamania. Działalność gospodarcza w tym regionie koncentruje się wokół ograniczonej liczby sektorów: rybołówstwa i przetwórstwa rybnego, wydobycia fosforytów, rolnictwa (zwłaszcza owoców i warzyw oraz pasterstwa koczowniczego), a także, w mniejszym stopniu, handlu i rzemiosła. Sektory turystyki i energii odnawialnej znajdują się natomiast w fazie embrionalnej, przy czym są potencjalnie obiecujące. Ponadto gospodarka Sahary ma charakter zamknięty i nadal jest w dużej mierze dotowana.

**2.** **Niezbędne wsparcie wywozu dzięki preferencjom taryfowym.**

Dywersyfikacja potencjału gospodarczego Sahary Zachodniej zakłada zachęcenie do inwestycji zagranicznych. Ta perspektywa wymaga jednak zapewnienia zainteresowanym podmiotom dostatecznej pewności prawnej, przede wszystkim dzięki jaśniejszym warunkom taryfowym mającym zastosowanie do obecnego i przyszłego wywozu produktów z Sahary Zachodniej do Unii Europejskiej. Pomimo dysponowania często fragmentarycznymi danymi, badanie pozwala stwierdzić, ***że istnieją w Saharze Zachodniej działalności gospodarcze i produkcje, które zasługują na takie same preferencje taryfowe,*** jak te przyznane Królestwu Marokańskiemu i z których korzystały one do 21 grudnia 2016 r. Takie rozszerzenie preferencji taryfowych Unii na te produkty umożliwiłoby utrzymanie tego wywozu. Ponadto ***powinno ono również znacząco wpłynąć na przyszły rozwój gospodarki Sahary*** ***dzięki stymulowaniu inwestycji już realizowanych lub będących w trakcie opracowywania*** (zwłaszcza w przypadku niektórych fosforytów, takich jak kwas fosforowy czy nawozy dla rolnictwa, a także w sektorze rolnictwa i rybołówstwa), które są inwestycjami tworzącymi miejsca pracy.

***Nieprzyznanie preferencji taryfowych zagroziłoby natomiast wywozowi z Sahary Zachodniej, w szczególności wywozowi produktów rybołówstwa i produktów rolnych***, a zatem już i tak ograniczony zakres tego rodzaju produkcji zmniejszyłby się jeszcze bardziej. W rzeczywistości, przy braku preferencji taryfowych, produkty z Sahary Zachodniej byłyby objęte zwykłymi opłatami celnymi (stosowanymi w Unii Europejskiej według zasady największego uprzywilejowania), i nie miałyby uprzywilejowanego dostępu do rynku unijnego. Skutki byłyby właściwie nieodczuwalne w przypadku produktów przemysłowych (fosforyty), natomiast byłyby bardzo negatywne dla wywozu produktów rybołówstwa i produktów rolnych do Unii Europejskiej, a tym samym dla zatrudnienia w tych sektorach.

W dłuższej perspektywie wspieranie prywatnej działalności i swobody w prowadzeniu działalności powinny zmniejszyć uzależnienie od dotacji rządu centralnego, natomiast otwarcie na świat zewnętrzny oraz zwiększenie wymiany – handlowej i innej – powinny naturalnie i stopniowo doprowadzić do oczywistych zmian społeczno-gospodarczych i kulturowych.

**3.** **Zaangażowanie przedmiotowej ludności**

Z jednej strony władze marokańskie przeprowadziły szeroko zakrojone konsultacje instytucjonalne, obejmujące wszystkie zainteresowane organy krajowe, regionalne i lokalne w celu podniesienia ich świadomości i uzyskania ich zgody oraz ewentualnych uwag. Proces ten zakończył się uzyskaniem bardzo dużego poparcia dla proponowanej zmiany, a także szeregu przydatnych zaleceń dla zwiększenia jej skutków.

Z drugiej strony, po konsultacjach z wybranymi przedstawicielami, służby Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) przeprowadziły konsultacje z lokalną ludnością Sahary Zachodniej, które pozwoliły stwierdzić, iż znaczna część popiera objęcie preferencjami taryfowymi produktów pochodzących z Sahary Zachodniej. Większość respondentów uznała pozytywny wpływ na całą ludność, podkreślając w szczególności znaczący efekt stymulujący, jaki wywarłyby takie preferencje handlowe w dziedzinie inwestycji sektora prywatnego. Ci sami respondenci stwierdzili również, że uprzywilejowany dostęp do rynków europejskich miałby się przyczynić do poprawy klimatu biznesowego, a także europejskich inwestycji bezpośrednich, wzmacniając tym samym nowy model partycypacyjnego i zrównoważonego rozwoju Sahary Zachodniej. Z kolei utrzymanie się niepewności prawa ciążącej na przepływach handlowych z Saharą Zachodnią spowodowałoby znaczne utrudnienie rozwoju społeczno-gospodarczego, o czym już świadczy spowolnienie stosunków handlowych Sahary Zachodniej z niektórymi państwami członkowskimi lub w niektórych sektorach. Ograniczenie dostępu Sahary Zachodniej do zagranicznych rynków i inwestycji wyłącznie utrudniłoby rozwój lokalnej działalności gospodarczej i zagroziłoby niektórym zmianom społeczno-gospodarczym lub politycznym – wówczas, gdy wydaje się, że rozwój Sahary Zachodniej w końcu się rozpoczyna.

Ten powszechny pogląd nie ma wpływu na opinie, jakie rozmówcy mają na temat statusu terytorium, w odniesieniu do którego jednogłośnie uznają proces ONZ za jedyny stosowny. Niektórzy wyraźnie opowiadali się za zwiększeniem zaangażowania Unii Europejskiej w proces Narodów Zjednoczonych.

Techniczne dyskusje prowadzone z Frontem Polisario będącym rozmówcą Organizacji Narodów Zjednoczonych i stroną procesu pokojowego Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącego Sahary Zachodniej, wykazały zasadniczy sprzeciw Frontu Polisario wobec zmiany porozumienia, uzasadniony głównie szerszymi względami politycznymi, których zakres nie odnosi się do treści samej poprawki.

**4.** **Wyniki według sektorów**

Ostatecznie analiza trzech głównych sektorów działalności, potencjalnie objętych rozszerzeniem unijnych preferencji taryfowych na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej, pozwala wyciągnąć następujące wnioski:

***a)*** ***Sektor rolny***

Badanie pozwoliło stwierdzić, że ***w*** ***Saharze Zachodniej prowadzona jest produkcja rolna, w szczególności warzyw świeżych (pomidorów i melonów), dla której istnieje spory rynek zbytu w Unii Europejskiej***. Wielkość tej produkcji ***szacuje się na 64 000 ton w 2016 r. i zapewnia ona bezpośrednio około 14 000 miejsc pracy***. Jej wartość w przywozie wynosi około ***65 mln EUR***. W przypadku braku preferencji taryfowych taki wywóz wiązałby się z obowiązkiem zapłaty 6,6 mln EUR należności celnych.

Tego rodzaju korzyści gospodarcze mogłyby się zwiększyć, gdyby w przyszłości Sahara Zachodnia rozwinęła w większym stopniu produkcję i wywóz do Unii Europejskiej w ramach rozważanych obecnie projektów. Miałoby to również wpływ na liczbę miejsc pracy, która według niektórych prognoz mogłaby wzrosnąć pięciokrotnie.

Pomimo iż rozwój tych działalności miałby wpływ na wykorzystanie zasobów naturalnych, w tym w szczególności wody, wydaje się, że obecnie istnieje niewiele innych możliwości rozwoju gospodarczego tego obszaru. Z marokańskich szacunków dotyczących wykorzystania wód gruntowych wynika – chociaż niektórzy podają je w wątpliwość – że wpływ na rezerwy wody byłby niewielki.

***b)*** ***Sektor produktów rybołówstwa***

Badanie wykazało, że w Saharze Zachodniej istnieje rozwinięty przemysł przetwórczy produktów rybołówstwa. Według różnych źródeł, ***wartość wywozu produktów rybołówstwa z omawianego terytorium w latach 2015 i 2016 wyniosła od 100 do 200 mln EUR***. ***Liczba miejsc pracy związanych z tym wywozem*** – w sposób bezpośredni lub pośredni – ***wynosiła około 45 000***. Tak jak w sektorze rolnym, rozszerzenie preferencji taryfowych na ten przywóz miałoby znaczny wpływ na gospodarkę terytorium, a więc również na zatrudnienie. Natomiast nieprzyznanie preferencji zagroziłaby wywozowi, ale również zatrudnieniu, oraz ułatwiłaby przeniesienie tego przemysłu przetwórczego w inne miejsca, prawdopodobnie do Maroka. Podważyłoby to również rentowność inwestycji w jednostki przetwórstwa produktów rybołówstwa w Saharze Zachodniej, współfinansowanych przez Unię Europejską.

***c)***  ***Sektor fosforytów***

Wydobycie fosforytów stanowi główną działalność na terytorium Sahary Zachodniej. Jednakże z powodu braku cła na większość surowego fosforanu wydobywanego w Saharze Zachodniej i importowanego do Unii, ***brak zastosowania preferencji taryfowych dla aktualnej produkcji fosforanów w Saharze Zachodniej miałby bardzo mały a wręcz zerowy wpływ.***. Jedynie ***dla niektórych produktów pochodnych fosforanów*** (kwas fosforowy i nawozy), które nie są obecnie produkowane w Saharze Zachodniej, ***proponowane porozumienie mogłoby mieć rzeczywiste znaczenie*** (stawki celne dla tych produktów wynoszą od 4,8% do 6,5%). Grupa OCP (dawniej Office Chérifien des Phosphates), główny pracodawca na tym terytorium, planuje rozbudowę kompleksu przemysłowego dla produkcji nawozów w Al-Ujun (kwas fosforowy i nawozy), ale także budowę nowego nabrzeża w porcie Al-Ujun. Projekty te byłyby zagrożone w przypadku odmowy preferencyjnego traktowania taryfowego dla przedmiotowych produktów, co miałoby negatywny wpływ na lokalne zatrudnienie.

**5.** **Podsumowanie**

Pomimo braku możliwości jednoznacznego stwierdzenia pochodzenia poszczególnych elementów składowych ludności Sahary Zachodniej, istnieją wystarczające dowody na to, że ***działalność gospodarcza związana z wywozem do Unii Europejskiej jest realizowana z korzyścią dla miejscowego zatrudnienia, a zatem, mniej lub bardziej, z korzyścią dla lokalnej ludności wszelkiego pochodzenia.***. Ten pozytywny wpływ byłby zagrożony, gdyby wywożone do Unii Europejskiej produkty nie były objęte takimi samymi preferencjami taryfowymi, jakie przyznano Maroku.

Spis treści

[1 OGÓLNE WPROWADZENIE 5](#_Toc517853274)

[1.1 Kontekst 5](#_Toc517853275)

[1.2 Zakres oceny i kwestie metodologiczne 7](#_Toc517853276)

[1.2.1 Zakres 7](#_Toc517853277)

[1.2.2 Ograniczenia metodologiczne 8](#_Toc517853278)

[1.3 Konsultacje z przedmiotową ludnością 9](#_Toc517853279)

[2 PRAWA CZŁOWIEKA W ZACHODNIEJ SAHARZE 10](#_Toc517853280)

[**2.1** **Sytuacja w zakresie praw człowieka w Saharze Zachodniej** 10](#_Toc517853281)

[2.2 Ramy współpracy między Unią Europejską i Marokiem w dziedzinie praw człowieka i demokracji. 11](#_Toc517853282)

[2.3 Skutki zmiany protokołów nr 1 i nr 4 do układu o stowarzyszeniu w sprawie sytuacji praw człowieka w Saharze Zachodniej. 12](#_Toc517853283)

[3 GOSPODARKA SAHARY ZACHODNIEJ - KORZYŚCI EKONOMICZNE DLA PRZEDMIOTOWEJ LUDNOŚCI 13](#_Toc517853284)

[3.1 Ogólny stan gospodarki Sahary Zachodniej i jej niezbędna dywersyfikacja 13](#_Toc517853285)

[3.2 Korzyści dla głównych sektorów produkcji eksportowej 16](#_Toc517853286)

[3.2.1 Sektor rolnictwa 16](#_Toc517853287)

[3.2.2 Sektor produktów rybołówstwa 20](#_Toc517853288)

[3.2.3 Sektor fosforytów 25](#_Toc517853289)

[4 KONSULTACJE Z LUDNOŚCIĄ, KTÓREJ DOTYCZY ZMIANA PROTOKOŁÓW NR 1 I NR 4 DO UKŁADU O STOWARZYSZENIU 30](#_Toc517853290)

[4.1 Cel i zakres konsultacji 30](#_Toc517853291)

[4.2 Główne wyniki 30](#_Toc517853292)

[4.3 Podsumowanie 34](#_Toc517853293)

[5 OGÓLNE WNIOSKI 35](#_Toc517853294)

[Załącznik 37](#_Toc517853295)

# OGÓLNE WPROWADZENIE

## Kontekst

Sahara Zachodnia to terytorium w północno-zachodniej Afryce, graniczące z Marokiem, Algierią i Mauretanią. Do 1976 r. obszar Sahary Zachodniej znajdował się pod administracją hiszpańską. Dnia 14 grudnia 1960 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) wydało rezolucję 1514 (XV) w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym. W 1963 r. na wniosek Królestwa Marokańskiego i po przekazaniu informacji przez Królestwo Hiszpanii zgodnie z art. 73 lit. e) Karty Narodów Zjednoczonych ONZ wpisała Saharę Zachodnią na listę obszarów niesamodzielnych. Figuruje ona nadal na tej liście.

Zarówno Królestwo Marokańskie, jak i Ludowy front wyzwolenia Saguía-el-Hamra i Río de Oro (zwany dalej „Frontem Polisario”) roszczą sobie do niego pretensje i ONZ od dawna pracuje nad pokojowym rozwiązaniem tego sporu. Zarówno Unia, jak i jej państwa członkowskie powstrzymują się od wszelkiej interwencji i od zajęcia stanowiska w tym sporze oraz w danym przypadku zaakceptują każde rozwiązanie przyjęte zgodnie z prawem międzynarodowym pod egidą ONZ. Nie uznają one suwerenności Maroka nad terytorium Sahary Zachodniej, ale popierają starania podejmowane przez Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz osiągnięcia sprawiedliwego, trwałego i wzajemnie zadowalającego rozwiązania politycznego, które umożliwiłoby samostanowienie ludu Sahary Zachodniej.

Od wycofania się Hiszpanii w 1976 r. ONZ nie otrzymała żadnych informacji statystycznych dotyczących gospodarczych, społecznych i oświatowych warunków na tym obszarze.

Obecnie zdecydowana część terytorium jest kontrolowana przez Królestwo Marokańskie, podczas gdy Front Polisario kontroluje mniejszą i bardzo słabo zaludnioną część położoną na wschodzie terytorium. Terytorium kontrolowane przez Front Polisario jest oddzielone od terytorium kontrolowanego przez Królestwo Marokańskie murem z piasku zbudowanym przez Maroko i nadzorowanym przez armię marokańską. Duża liczba uchodźców pochodzących z Sahary Zachodniej mieszka w obozach, którymi zarządza Front Polisario, położonych na terytorium algierskim w pobliżu Sahary Zachodniej[[1]](#footnote-2).

Po wycofaniu się Hiszpanii, a później Mauretanii, Królestwo Marokańskie w rzeczywistości samo zarządzało częścią Sahary Zachodniej pozostającą pod jego kontrolą. Królestwo Marokańskie uważa, że Sahara Zachodnia stanowi część jego terytorium. Unia Europejska uważa, że Maroko zarządza tym terytorium niesamodzielnym.

W dalszej części sprawozdania termin „Sahara Zachodnia” odnosi się do części terytorium kontrolowanej w rzeczywistości przez władze marokańskie.

Od wejścia w życie Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony[[2]](#footnote-3) (zwanego dalej „układem o stowarzyszeniu UE-Maroko” lub „układem o stowarzyszeniu”), produkty wywożone z Sahary Zachodniej korzystały *de facto* z preferencji handlowych, przewidzianych przez odpowiednie postanowienia układu o stowarzyszeniu, ponieważ były certyfikowane jako produkty preferencyjnego pochodzenia z Królestwa Marokańskiego. Dnia 21 grudnia 2016 r., w wyroku wydanym w sprawie C-104/16 P[[3]](#footnote-4), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł natomiast, że układ o stowarzyszeniu obejmuje jedynie terytorium Królestwa Marokańskiego obszar niesamodzielny Sahary Zachodniej został z niego wyłączony[[4]](#footnote-5). Jeżeli chodzi o natychmiastowe konsekwencje, Unia Europejska zaprzestała przyznawania wspomnianych preferencji taryfowych ze względu na fakt, iż przyznanie takich preferencji możliwe jest dopiero po zmianie odpowiednich postanowień protokołów nr 1 (dostęp do rynku Unii Europejskiej produktów rolnych, przetworzonych produktów rolnych oraz ryb i produktów rybołówstwa z Królestwa Marokańskiego) i nr 4 (dotyczącego reguł pochodzenia), a w szczególności po jednoznacznym ustanowieniu zasady, zgodnie z którą produkty z Sahary Zachodniej mogą być traktowane w taki sam sposób jak produkty z Królestwa Marokańskiego.

W związku z tym 29 maja 2017 r. Rada upoważniła Komisję Europejską do negocjowania w imieniu Unii Europejskiej międzynarodowego porozumienia w celu wprowadzenia niezbędnych zmian do układu o stowarzyszeniu, w formie wymiany listów. Rada jednak postawiła dwa warunki do tego upoważnienia: z jednej strony, przed podpisaniem nowego porozumienia, Komisja Europejska dokona oceny możliwego jego wpływu na zrównoważony rozwój Sahary Zachodniej, a w szczególności korzyści dla lokalnej ludności i wpływu eksploatacji zasobów naturalnych na dane terytoria; z drugiej strony ludność, której dotyczy porozumienie, zostanie włączona we właściwy sposób.

Ludowi Sahary Zachodniej przysługuje niewątpliwie prawo do samostanowienia, ale z jednej strony przeprowadzenie spisu tej ludności ani określenie, kto wchodzi w jej skład[[5]](#footnote-6), nie należy do zadań Unii Europejskiej, a z drugiej strony dokumenty ONZ dotyczące działalności gospodarczej na terytoriach niesamodzielnych również odnoszą się – jeżeli chodzi o korzyści społeczno-gospodarcze – do mieszkańców tych terytoriów[[6]](#footnote-7). Biorąc pod uwagę te różnice i trudności w zbadaniu skutków dla ludu, którego kształt wciąż należy określić, oraz uwzględniając fakt, że rozszerzenie preferencji dotyczy produktów pochodzących z określonego terytorium, a zatem logiczne jest, że korzyści będą związane głównie z tym terytorium, podczas analizy skoncentrowano się na korzyściach dla ludności Sahary Zachodniej.

Celem niniejszego sprawozdania jest dostarczenie odpowiedzi na wnioski Rady. Sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie:

* wszystkich dostępnych danych statystycznych;
* informacji wymienianych między Unią Europejską i Marokiem;
* konsultacji przeprowadzonych z wieloma podmiotami społeczno-ekonomicznymi i politycznymi Sahary Zachodniej, głównie poprzez rozmowy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, parlamentarzystami z Sahary Zachodniej, podmiotami gospodarczymi i wreszcie przedstawicielami Frontu Polisario;
* uwag przedstawionych przez Front Polisario w ramach odwołania w sprawie T-512/12 oraz przez Western Sahara Campaign w sporze krajowym, który był przedmiotem sprawy C-266/16;
* rocznych sprawozdań Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych na temat sytuacji Sahary Zachodniej i strony internetowej Misji Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącej organizacji referendum w Saharze Zachodniej[[7]](#footnote-8);
* dostępnych publicznie informacji.

Ponadto służby Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) również utrzymywały regularne kontakty z zespołem Specjalnego Wysłannika Sekretarza Generalnego ONZ ds. Sahary Zachodniej. Kontakty te miały na celu upewnienie się, że proponowane porozumienie ułatwi działania Sekretarza Generalnego ONZ, zmierzające do znalezienia rozwiązania w kwestii samostanowienia ludności Sahary Zachodniej, zgodnie z zasadami i celami Karty Narodów Zjednoczonych.

## Zakres oceny i kwestie metodologiczne

### Zakres

Niniejsza ocena ma na celu ustalenie korzyści dla ludności Sahary Zachodniej na podstawie odpowiednich parametrów określonych w art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych. W związku z tym zbadany zostanie potencjalny wpływ porozumienia na zrównoważony rozwój Sahary Zachodniej, w szczególności w odniesieniu do korzyści dla przedmiotowej ludności i eksploatacji zasobów naturalnych danych obszarów. Rzeczywisty wpływ na zrównoważony rozwój i lokalną ludność można ocenić jedynie wtedy, gdy przyznanie preferencji taryfowych wpływa na przepływy handlowe między Unią Europejską a Saharą Zachodnią. Zatem w pierwszej kolejności należy ocenić wpływ preferencji taryfowych na przepływy handlowe z Sahary Zachodniej do Unii Europejskiej.

Dopiero potem można ocenić faktyczny wpływ na zrównoważony rozwój i lokalną ludność; w rzeczywistości dotyczy to wyłącznie sytuacji, gdy przyznanie preferencji taryfowych ma wpływ na przepływy handlowe między Unią Europejską a Saharą Zachodnią.

W ramach tych preferencji przewiduje się pod pewnymi warunkami zastosowanie preferencyjnego cła (zerowego dla większości produktów) na towary wprowadzane do Unii Europejskiej. Obowiązujące stawki celne ustalane są na podstawie trzech elementów: pozycji taryfowej towaru w nomenklaturze celnej[[8]](#footnote-9), pochodzenia towaru, to znaczy kraju, w którym – jak uważa się – towar został uzyskany, a w niektórych przypadkach, wartości towaru. W dalszej części sprawozdania czasami konieczne będzie dokładne odniesienie się do tych pojęć.

### Ograniczenia metodologiczne

Ograniczenia metodologiczne mają różny charakter i wynikają z:

* jakości dostępnych informacji,
* praktyk stosowanych do momentu wydania wyroku Trybunału z dnia 21 grudnia 2016 r.,
* samej definicji zakresu oceny,
* trudności Unii Europejskiej, jako strony trzeciej, w ocenie wpływu porozumienia, a w szczególności jego korzyści dla przedmiotowej ludności.

***Dostępne informacje.*** Dane statystyczne dotyczące Sahary Zachodniej pozostają zasadniczo niepełne i niejednorodne. Wynika to bez wątpienia ze szczególnej sytuacji politycznej tego terytorium. Dla przykładu, o ile na stronach różnych instytucji marokańskich (w tym Rady Gospodarczej, Społecznej i Środowiskowej oraz Wysokiego Komisarza ds. Planowania) dostępnych jest wiele informacji, terytorium Sahary Zachodniej nie pokrywa się dokładnie z terytorium określanym nazwą „prowincje południowe”, do których odnoszą się władze marokańskie w swoich publikacjach lub informacjach wymienianych ze służbami Komisji Europejskiej (regiony Al-Ujun-As-Sakija al-Hamra, Ad-Dachla-Wadi az-Zahab i Kulmim-Wad Nun). Jednak tę przeszkodę można ominąć, ponieważ działalność gospodarcza, o której mowa w niniejszym sprawozdaniu, koncentruje się w regionach Al-Ujun-As-Sakija al-Hamra i Ad-Dachla-Wadi az-Zahab.

***Praktyki stosowane do momentu wydania wyroku Trybunału z dnia 21 grudnia 2016 r.*** Wprzypadku danych, jakimi dysponują same instytucje Unii Europejskiej, ograniczenia metodologiczne wynikają z praktyk stosowanych do 21 grudnia 2016 r., daty wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W związku z tym, że towary z Sahary Zachodniej, importowane do Unii Europejskiej, korzystały *de facto* z tych samych preferencji co towary pochodzące z Maroka, nie ma zasadniczo możliwości odróżnienia towarów przywiezionych z Maroka od produktów pochodzących z Sahary Zachodniej, a zatem i oszacowania udziału produktów pochodzących z Sahary Zachodniej na podstawie statystycznych baz danych Unii Europejskiej dotyczących handlu zagranicznego (np. baza danych COMEXT dostarczona przez Eurostat). Jedynie w przypadku produktów rybołówstwa dane z zintegrowanego skomputeryzowanego systemu weterynaryjnego TRACES (Trade Control and Expert System), zarządzanego przez Komisję Europejską, pozwalają na oszacowanie ilości produktów rybołówstwa przetwarzanych na terytorium Sahary Zachodniej i importowanych do Unii Europejskiej.

***Określenie zakresu oceny.*** Samo pojęcie „przedmiotowa ludność” (fr. *populations concernées)* jest interpretowane w sposób różny, a nawet rozbieżny[[9]](#footnote-10). Może się ono odnosić do ludności zamieszkującej dane terytorium; jest to interpretacja przyjęta przez Maroko, która nie przewiduje rozróżnienia między mieszkańcami w oparciu o kryteria etniczne/wspólnotowe. Wyrażenie to może odnosić się również do określonych mieszkańców, w szczególności w oparciu o kryteria etniczne/wspólnotowe (Sahrawi – ludność Sahary Zachodniej); w tym przypadku przedmiotowa ludność może obejmować co najmniej w części osoby zamieszkujące poza terytorium Sahary Zachodniej (uchodźców), z wyłączeniem niektórych obecnych mieszkańców, którzy niedawno zamieszkali na tym terytorium. Jest to interpretacja przyjęta w szczególności przez Front Polisario. Przyjmując definicję etniczną/społecznościową, należy pamiętać o trzech faktach: (1) Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz referendum w Saharze Zachodniej (MINURSO) działała przez 13 lat, od 1991 do 2004 r., a jej zadaniem było określenie osób, mogących uczestniczyć w wykonywaniu prawa do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej, nie udało jej się jednak osiągnąć ostatecznego rezultatu; (2) ludność nazywająca siebie Sahrawi osiedlona jest na znacznie większym niż terytorium Sahary Zachodniej obszarze, obejmującym w szczególności południe Maroka, Mauretanię, część Algierii, a także znaczące grupy w Europie i Ameryce Północnej itd.; (3) ludność Sahrawi tradycyjnie prowadząca koczowniczy tryb życia, posiada rodzinne więzi, które wykraczają poza granice regionu. To pokazuje, z jakimi trudnościami borykają się służby Komisji Europejskiej, niedysponujące żadnymi dokładnymi i wiarygodnymi sposobami na ustalenie, kto należy do „przedmiotowej ludności [Sahrawi]”.

Ponadto wpływ preferencji taryfowych na zasoby naturalne, zatrudnienie i prawa człowieka jest bardzo trudny do zmierzenia, ponieważ ma on charakter pośredni.

Mimo iż niniejsze sprawozdanie zostało przygotowane w możliwie najbardziej obiektywny sposób, jego wykonanie ograniczone jest w sposób naturalny: z jednej strony, stanowiska stron sporu w sprawie Sahary Zachodniej i jej statusu są skrajnie różne, a z drugiej strony brakuje niezależnej analizy, zleconej przez ONZ, na temat korzyści dla Sahary Zachodniej, wynikających z międzynarodowych porozumień handlowych. Ponadto Unia Europejska nie posiada kompetencji ani bezpośrednich narzędzi do prowadzenia badań na terytorium Sahary Zachodniej.

Uznano zatem, że w pierwszej kolejności należy zbadać, czy porozumienie będzie mieć pozytywny wpływ na przepływy handlowe między Saharą Zachodnią a Unią Europejską. W takim wypadku służby Komisji Europejskiej starały się określić możliwe skutki dla zatrudnienia i eksploatacji zasobów naturalnych. W miarę możliwości starały się również ustalić, czy wpływ mógłby być różny w zależności od pochodzenia danych osób (z ludności rdzennej/nierdzennej).

Do celów niniejszej analizy służby Komisji Europejskiej dokonały porównania wszystkich dostępnych danych. Pomimo iż informacje te są niekompletne, pozwalają one jednak ocenić w przybliżeniu wpływ przyznania preferencji handlowych, o których mowa w układzie o stowarzyszeniu, produktom wywożonym z Sahary Zachodniej czy też, innymi słowy, ocenić skutki braku przyznania takich preferencji dla gospodarki terytorium, zrównoważonego rozwoju i przedmiotowej ludności.

Z analizy działalności gospodarczej Sahary Zachodniej wynika, że sektorami o znaczącym przepływie handlowym do Unii są rybołówstwo i rolnictwo. Potencjalny wpływ porozumienia na te sektory został przeanalizowany w dalszej części sprawozdania. Analizie poddany został również sektor fosforytów ze względu na jego potencjał.

## Konsultacje z przedmiotową ludnością

Jednym z celów negocjacji było zapewnienie, że przy opracowywaniu zmiany protokołów 1 i 4 do układu o stowarzyszeniu „ludność, której dotyczy porozumienie, zostanie włączona we właściwy sposób”. Wobec braku jakiegokolwiek alternatywnego rozwiązania, umożliwiającego bezpośrednie konsultacje z mieszkańcami Sahary Zachodniej, służby Komisji Europejskiej i ESDZ przeprowadziły konsultacje z wieloma organizacjami, reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie Sahary, parlamentarzystami, podmiotami gospodarczymi i organizacjami, w tym z Frontem Polisario. Większość tych organizacji i stowarzyszeń podzieliła się swoimi opiniami ze służbami Komisji Europejskiej i ESDZ, w szczególności Front Polisario, a tylko niektóre z nich odrzuciły zaproszenia. W ramach konsultacji skupiono się na głównym celu wymiany stanowisk i uwag na temat możliwych korzyści dla ludności Sahary Zachodniej i gospodarki tego obszaru z objęcia preferencjami taryfowymi, przyznanymi produktom marokańskim, także produktów pochodzących z Sahary Zachodniej, importowanych do Unii Europejskiej.

# **PRAWA CZŁOWIEKA W ZACHODNIEJ SAHARZE**

* 1. **Sytuacja w zakresie praw człowieka w Saharze Zachodniej**

Ogólnie rzecz biorąc, sytuacja w zakresie praw człowieka w Saharze Zachodniej jest analogiczna do sytuacji w zakresie praw człowieka w Maroku. Mechanizmy i przepisy dotyczące ochrony są takie same. W Saharze Zachodniej istnieją jednak pewne okoliczności szczególne związane ze sporem politycznym, zwłaszcza w odniesieniu do wolności wypowiedzi, demonstracji i zrzeszania się. Każde „działanie podważające integralność terytorialną”, to znaczy również separatyzm sprzyjający Frontowi Polisario, jest zabronione pod karą grzywny, a nawet pozbawienia wolności.

W ramach sprawy T-512/12 Front Polisario doniósł o przypadkach łamania praw człowieka przez Maroko w stosunku do cywilnych Saharyjczyków w trakcie protestów. Według niektórych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych[[10]](#footnote-11), naruszenia praw społeczno-gospodarczych, a także praw obywatelskich i politycznych częściej miały miejsce w Saharze Zachodniej niż w Maroku. Ta kwestia również została podkreślona w ostatnim sprawozdaniu Sekretarza Generalnego ONZ dotyczącym Sahary Zachodniej[[11]](#footnote-12). Biorąc pod uwagę charakter sporu, niektóre organizacje w Saharze sygnalizowały w szczególności naruszenie wolności słowa, demonstracji i stowarzyszania się. W związku z tym organizacje te zgłosiły trudności w prowadzeniu swojej działalności ze względu na brak uznania prawnego. Pomimo zachęcającego klimatu reform w ostatnich latach, nadal stosowane są pewne represje, a niektóre podmioty społeczeństwa obywatelskiego nadal doświadczają trudności w codziennych działaniach.

Władze podjęły w ostatnich latach starania, aby rozwiać niektóre obawy społeczności międzynarodowej i społeczeństwa obywatelskiego, jednak sposoby oceny tych wysiłków i weryfikacji ich wpływu na sytuację praw człowieka wymagają poprawienia. Ważnym krokiem w ostatnich latach było uznanie przez Maroko Saharyjskiego Stowarzyszenia Ofiar Poważnych Naruszeń Praw Człowieka (ASVDH), pierwszego zarejestrowanego stowarzyszenia saharyjskiego. Wzmocnienie regionalnych komisji Krajowej Rady Praw Człowieka (CNDH), działających w Ad-Dachla i Al-Ujun, przyczyniło się również do skuteczniejszego monitorowania sytuacji w zakresie praw człowieka na tym terytorium.

Maroko zostało poddane trzeciemu powszechnemu okresowemu przeglądowi praw człowieka w ramach Rady Praw Człowieka ONZ we wrześniu 2017 r., podczas którego otrzymało 244 zalecenia. Dotyczyły one głównie zniesienia kary śmierci, wzmocnienia walki z przemocą wobec kobiet, poszanowania równości płci, eliminacji dyskryminacji wobec dzieci urodzonych poza związkiem małżeńskim oraz zniesienia penalizacji związków homoseksualnych. Ten ostatni powszechny okresowy przegląd skierował uwagę na pewne wyzwania wynikające z nadrzędności międzynarodowego prawa w zakresie praw człowieka wobec prawa krajowego.

## Ramy współpracy między Unią Europejską i Marokiem w dziedzinie praw człowieka i demokracji.

Sahara Zachodnia od dawna stanowi przedmiot dialogu między Unią Europejską a Marokiem w sprawie praw człowieka i demokracji w ramach układu o stowarzyszeniu, którego art. 2 stanowi, iż „poszanowanie zasad demokratycznych i podstawowych praw człowieka, określonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, leży u podstaw polityki wewnętrznej i międzynarodowej Wspólnoty i Maroka, i jest istotnym elementem niniejszego porozumienia”.

Równolegle do relacji między Unią Europejską a Marokiem w dziedzinie praw człowieka regularny dialog polityczny i techniczny prowadzony był na wysokim szczeblu w trakcie posiedzeń Rady Stowarzyszenia, oficjalnych wizyty wyższych urzędników lub na poziomie technicznym, w trakcie posiedzeń podkomitetu ds. „Praw człowieka, demokracji i ładu administracyjnego”[[12]](#footnote-13), organizowanych raz w roku od czasu jego utworzenia.

Mimo utrzymywania w ostatnich latach nieformalnych kontaktów w tym zakresie problemy, jakie towarzyszyły stosunkom dwustronnym od czasu wydania przez Trybunał wyroku z dnia 10 grudnia 2015 r. (sprawa T-512/12), uniemożliwiły oficjalne organizowanie tego typu spotkań. W związku z trwającą normalizacją oraz z perspektywą wznowienia stosunków dwustronnych, Unia Europejska zamierza odnowić dialog przed końcem 2018 r.

Przedmiotem wspomnianych dialogów były postępy we wdrażaniu reform dotyczących różnych praw indywidualnych i zbiorowych, a także programy finansowane przez Unię w zakresie praw człowieka i sprawowania rządów. Poruszono także kwestie dotyczące pewnych indywidualnych przypadków domniemanego łamania praw człowieka, co szczególnie ważne jest w kontekście Sahary Zachodniej.

W ramach dialogu politycznego Unia Europejska regularnie podkreśla znaczenie poszanowania praworządności, szczególnie w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Dialogowi towarzyszy silne poparcie Unii Europejskiej dla reformy marokańskiego systemu sądownictwa w celu poprawienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnienia lepszej sądowej ochrony praw i swobód publicznych, a także zwiększenia skuteczności systemu sądownictwa. Równolegle z dialogiem instytucjonalnym o charakterze politycznym i technicznym prowadzony jest dialog ze społeczeństwem obywatelskim.

Delegatura Unii Europejskiej w Maroku utrzymuje regularny kontakt z Krajową Radą Praw Człowieka (CNDH). Ta niezależna instytucja odgrywa ważną rolę w monitorowaniu sytuacji w zakresie praw człowieka w Maroku, w szczególności poprzez regionalne komisje w Saharze Zachodniej. Unia Europejska wspiera CNDH w ramach programu na rzecz wzmacniania jej zdolności instytucjonalnej, w tym zdolności regionalnych komisji w Ad-Dachla i Al-Ujun.

Unia Europejska utrzymuje również regularne kontakty z innymi podmiotami, szczególnie z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi, które regularnie odwiedzają Saharę Zachodnią i dostarczają szczegółowych informacji na temat panującej tam sytuacji. Ze swojej strony delegatura Unii Europejskiej odwiedziła Saharę Zachodnią w 2015 r., przed przerwaniem stosunków dwustronnych.

Unia Europejska zapoznaje się ponadto z raportami agencji ONZ ds. ochrony praw człowieka, które odwiedziły Saharę Zachodnią, w tym z raportami Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka i Specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. tortur.

## Skutki zmiany protokołów nr 1 i nr 4 do układu o stowarzyszeniu w sprawie sytuacji praw człowieka w Saharze Zachodniej.

Rozwój gospodarczy, wywołany zmianą protokołów nr 1 i 4 do układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską a Marokiem, zapewniającą w szczególności lepszy dostęp do rynku europejskiego i promowanie inwestycji zagranicznych w Saharze Zachodniej, powinien wyłącznie sprzyjać rozwojowi praw społeczno-gospodarczych, takich jak dostęp do zatrudnienia lub świadczeń społecznych. W perspektywie długoterminowej otwarcie na świat zewnętrzny i zwiększenie wymian handlowych i innych, towarzyszące zmianie, powinny umożliwić przemiany społeczno-gospodarcze i kulturowe, przyczyniające się do powiększenia i wzmocnienia klasy średniej oraz lepszego przepływu elit. Pobudzenie prywatnej działalności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej mogłoby zmniejszyć uzależnienie od rządu centralnego, które w dłuższej perspektywie może zagrozić rozwojowi społeczno-politycznemu tego terytorium.

O ile opóźnienie, jakie nastąpiło w stosunkach dwustronnych między Unią Europejską i Marokiem od wyroku Trybunału z dnia 10 grudnia 2015 r. (sprawa T-512/12), utrudniło prowadzenie regularnych dialogów na temat praw człowieka, duch porozumienia, towarzyszący normalizacji stosunków umownych między Unią Europejską a Marokiem, przyczyni się do wznowienia regularnego dialogu. W tym kontekście ramy odniesienia, w jakie wpisuje się zmiana protokołów (art. 2 układu o stowarzyszeniu, który gwarantuje poszanowanie zasad demokratycznych i podstawowych praw), mogą jedynie wzmocnić monitorowanie przestrzegania praw człowieka w Saharze Zachodniej, szczególnie ich aspektów społeczno-gospodarczych. Ponadto wdrożenie w ramach zmiany porozumienia mechanizmu regularnej wymiany informacji w zakresie zrównoważonej eksploatacji zasobów naturalnych powinno sprzyjać bardziej sprawiedliwemu pod względem społecznym rozłożeniu korzyści wynikających z rozwoju. Na tej podstawie można będzie łatwiej wytypować pewne projekty współpracy skierowane do grup ludności, które skorzystały najmniej na zmianie porozumienia (np. ludność koczownicza).

Co do zasady jeżeli chodzi o oczekiwane skutki rozszerzenia preferencji taryfowych na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej dla sytuacji w zakresie praw człowieka na tym obszarze, należy zastosować analogię do skutków układu o stowarzyszeniu UE-Maroko dla sytuacji w zakresie praw człowieka w Maroku. W zakresie, w jakim porozumienie zachęca do harmonizacji przepisów ze standardami Unii Europejskiej w różnych dziedzinach, można stwierdzić istnienie pośrednich pozytywnych skutków, w szczególności jeżeli chodzi o warunki pracy (na przykład środki bezpieczeństwa), prawo pracy (na przykład ochronę dzieci), środki fitosanitarne czy ochronę konsumentów.

# GOSPODARKA SAHARY ZACHODNIEJ - KORZYŚCI EKONOMICZNE DLA PRZEDMIOTOWEJ LUDNOŚCI

## Ogólny stan gospodarki Sahary Zachodniej i jej niezbędna dywersyfikacja

Wciąż naznaczona historycznym deficytem rozwoju i długo pozostająca na marginesie międzynarodowych przepływów gospodarczych i handlowych Sahara Zachodnia to obszar o powierzchni 266 000 km ², głównie pustynny, zamieszkały przez około 584 000 osób[[13]](#footnote-14).

Według dostępnych informacji gospodarka Sahary Zachodniej jest gospodarką niewielką, opartą na zasadach rynkowych, a działalność gospodarcza koncentruje się na rybołówstwie i przetwórstwie produktów rybołówstwa, wydobyciu fosforytów, rolnictwie (w tym: uprawa wczesnych owoców i warzyw oraz pasterstwo koczownicze), handlu i rzemiośle. Inne sektory pozostają nierozwinięte, jak turystyka i energia odnawialna.

W strukturze rozwoju opartej na ścisłym związku między centrum a peryferiami, rząd marokański ma decydujący głos w polityce rozwoju gospodarki Sahary Zachodniej i odgrywa ważną rolę w dziedzinie zatrudnienia, rozwoju infrastruktur i redystrybucji społecznej na tym obszarze. Dzięki zwiększeniu tego wsparcia centralnego w ciągu ostatnich dziesięciu lat, Saharze Zachodniej udało się nadrobić część opóźnienia w stosunku do najbardziej rozwiniętych regionów Maroka. Dyrekcja Studiów i Prognoz Finansowych marokańskiego Ministerstwa Ekonomii i Finansów wykazuje, że w latach 2007-2014 regiony Ad-Dachla-Wadi az-Zahab i Al-Ujun-As-Sakija al-Hamra odnotowały wzrost regionalny przekraczający wzrost krajowy o 4,9 punktów w latach 2011-2014 i o 5,6 punktów w latach 2007-2010. Podkreśla również, że wynika to z inwestycji publicznych poczynionych w regionach południowych, aby uczynić je konkurencyjnymi na szczeblu krajowym[[14]](#footnote-15).

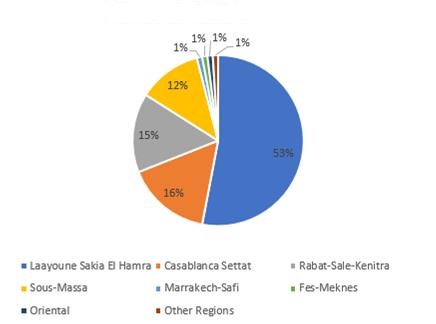
Podobnie Rada Gospodarcza, Społeczna i Środowiskowa Maroka podaje w swoim raporcie z marca 2013 r.[[15]](#footnote-16), że „PKB trzech regionów południowych w 2010 r. wynosił 21,7 mld dirhamów, co odpowiada 3,5% dochodu narodowego uzyskanego w danym roku”. Dodaje, że „podczas gdy bezrobocie *[zgodnie z ankietą Wysokiego Komisarza ds. Planowania 2007/2011]* dotyka tam 15,2% aktywnej zawodowo ludności wobec 8,9% na poziomie krajowym (z poziomem 35,1% dla kobiet w stosunku do 10,2% w całym kraju), regiony Al-Ujun i Ad-Dachla należą do najbogatszych regionów kraju (wskaźniki ubóstwa wynoszą odpowiednio 2,2% i 2,6% w porównaniu z 8,9% % na poziomie krajowym)”. Na koniec Rada podkreśla również, że z jednej strony „rozwój sektora prywatnego jest tam powolny”, a z drugiej strony „Państwo, dzięki swym funkcjom suwerenności i uzyskaniu wsparcia na inwestycje publiczne, opłacanie administracji i dystrybucję świadczeń społecznych, było głównym podmiotem tej transformacji”.

W Saharze Zachodniej nie znaleziono jeszcze złóż ropy naftowej znaczących pod względem handlowym i pomimo względnego spadku niektóre kampanie poszukiwawcze nadal są prowadzone. Biorąc pod uwagę ograniczony rynek wewnętrzny Sahary Zachodniej i koncentrację produkcji na bardzo ograniczonej liczbie produktów, głównym wyzwaniem dla gospodarki tego obszaru jest różnicowanie działalności w kierunku sektorów tworzących miejsca pracy i dochód dla terytorium i całej ludności, czyli dywersyfikacja gospodarcza, będąca kluczem do zwiększenia dostępności handlowej.

To międzynarodowe otwarcie gospodarcze i wynikająca z niego dywersyfikacja są szczególnie ważne ze względu na to, że wzrost gospodarczy tego obszaru odbywa się w kontekście regionalnym pogrążonego w głębokiej stagnacji Maghrebu, charakteryzującego się skrajnie niskim poziomem handlu wewnątrzregionalnego, brakiem współpracy transgranicznej i zamkniętymi na stałe niektórymi granicami.

W listopadzie 2015 r. rząd Maroka ogłosił szereg inwestycji mających na celu zróżnicowanie działalności, natomiast Generalna Konfederacja Przedsiębiorstw Marokańskich planowała w marcu 2015 r. inicjatywę zakładającą inwestycje w regionie na kwotę 609 mln dolarów. Zgodnie z danymi liczbowymi podanymi przez Krajową Komisję ds. Inwestycji na posiedzeniu w styczniu 2018 r. pod zwierzchnictwem szefa rządu, w 2018 r. większość planowanych przez Maroko inwestycji ma być zrealizowana w Saharze Zachodniej. Ich wartość ma wynieść blisko 1,5 mld euro i zapewnić mają one utworzenie blisko 3000 miejsc pracy.

Inwestycje marokańskie w 2018 r.



Inwestycje już zrealizowane lub planowane przez Maroko na tym terytorium stoją jednak w wyraźnej sprzeczności ze względnym brakiem międzynarodowych inwestycji i postawą biernego oczekiwania, która wydaje się hamować ekspansję.

Głównym argumentem przeciwników włączenia Sahary Zachodniej do układu o stowarzyszeniu jest fakt, że Maroko przeprowadziłoby na tym obszarze szereg inwestycji strukturalnych, mających za cel polityczny aneksję terytorium poprzez zmianę jego tożsamości. W tym celu zostałaby wdrożona ogólna praktyka administracyjna i gospodarcza[[16]](#footnote-17). W tym kontekście Front Polisario określa eksploatację zasobów naturalnych Sahary Zachodniej pod kontrolą marokańską jako „grabież gospodarczą, której celem jest zmiana struktury społeczeństwa Sahary”[[17]](#footnote-18).

Podobnie, w odniesieniu do ludności, argumentowano, że Maroko prowadzi politykę polegającą na osiedlaniu ludzi z Maroka w Saharze Zachodniej, stosując różne zachęty. W związku z tym od 1975 r. tysiące Marokańczyków miało osiedlić się w Saharze Zachodniej, w wyniku czego naród saharyjski miał stać się mniejszością na własnym terytorium. Włączenie lub nie tej ludności do pojęcia „ludność Sahary Zachodniej” lub „ludność lokalna” miałoby bez wątpienia oczywisty wpływ na przyszłe referendum w sprawie statusu Sahary Zachodniej[[18]](#footnote-19).

Pierwszy argument nie dotyczy w rzeczywistości przedmiotu niniejszego sprawozdania: odnosi się on do aspektu ogólnej polityki, ale nie bezpośrednio do kwestii rozszerzenia preferencji taryfowych, przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu między UE a Marokiem, na produkty z Sahary Zachodniej. Prawdą jest, że każda działalność produkcyjna związana jest z wykorzystaniem zasobów naturalnych; nie może to jednak z założenia prowadzić do zakazania wszelkiej działalności gospodarczej, ponieważ uniemożliwiłoby to rozwój gospodarczy. W trakcie konsultacji z podmiotami gospodarczymi z Sahary Zachodniej w lutym 2018 r. wielu rozmówców argumentowało, że ludność ma prawo do rozwoju i nie ma sensu czekać na rozwiązanie sporu w ramach ONZ, aby dać szansę temu rozwojowi. Takie podejście bowiem de facto zamroziłoby wszelką działalność na terytorium i stanowiło sankcję wobec lokalnych społeczności.

W odniesieniu do drugiego argumentu prawdą jest, że z powodu impasu w sporze naród marokański miesza się z rdzenną ludnością Sahary Zachodniej, co w sposób naturalny zmienia strukturę mieszkańców tego terytorium. Nie pozwala to jednak przesądzać o ludności, która faktycznie może zostać poproszona o wypowiedzenie się w trakcie referendum w sprawie statusu terytorium. Co więcej, o ile nie można zaprzeczyć, że spora część ludności Sahrawi żyje poza terytorium Sahary Zachodniej[[19]](#footnote-20), nie można także zaprzeczyć, że znaczna część tej ludności żyje na tym terytorium. Ludność ta ma prawo żądać swojego udziału w procesie rozwoju gospodarczego.

Zważywszy na małą liczbę ludności, ekonomiczny model rozwoju terytorialnego opiera się w dużej mierze na rozwoju niewielkiej liczby produktów eksportowych. Aby ocenić korzyści wynikające z porozumienia dla przedmiotowej ludności, konieczne jest szczegółowe zbadanie wpływu proponowanego porozumienia na główne sektory, aktualne i potencjalne, wywozu produktów z Sahary Zachodniej.

## Korzyści dla głównych sektorów produkcji eksportowej

### Sektor rolnictwa

#### Wprowadzenie

Biorąc pod uwagę topografię regionu, produkcja rolna w Saharze Zachodniej obejmuje ograniczoną liczbę sektorów produkcyjnych. Ze względu na swój pustynny charakter region jest nastawiony na hodowlę (głównie wielbłądy, kozy i owce); rozwojowi tej działalności sprzyja duża dostępność pastwisk i lokalny popyt na produkty zwierzęce pochodzące z hodowli. Należy podkreślić, że produkty pochodzenia zwierzęcego produkowane w Saharze Zachodniej nie spełniają jeszcze norm sanitarnych, umożliwiających im dostęp do rynku europejskiego, co tłumaczy brak eksportu tego typu produktów do Unii Europejskiej[[20]](#footnote-21).

Poza tym obszar Ad-Dachla charakteryzuje się umiarkowanym klimatem (18-25°C przez cały rok), stałym nasłonecznieniem i lekko siarkową wodą, stanowiącymi czynniki sprzyjające produkcji upraw szklarniowych, bez gleby, o wysokiej wartości dodanej, nieznacznie wyprzedzającej produkcję marokańską[[21]](#footnote-22).

Według informacji marokańskich w 2016 r. region liczył 6847 gospodarstw rolnych (wszystkie rodzaje działalności i produktów). Działalność rolnicza wydaje się być ważnym źródłem pracy, zapewniając 35 000 miejsc pracy w regionie liczącym 584 000 mieszkańców, gdzie stopa bezrobocia wynosi około 15%, znacznie przekraczając średnią krajową (9%).

#### Produkcja rolna, handel z Unią Europejską i wpływ społeczno-gospodarczy

Uprawa wczesnych odmian warzyw i owoców to jeden z głównych sektorów produktów eksportowanych z Sahary Zachodniej do Unii Europejskiej. Zgodnie z informacjami przekazanymi służbom Komisji Europejskiej w 2016 r. ***obszar uprawy wczesnych warzyw i owoców wynosił około 900 hektarów (ha)[[22]](#footnote-23), z szacunkowymi zbiorami na poziomie 64 000 ton (t).*** Według dostępnych danych chodzi o produkty o wysokiej wartości dodanej, z czego 78% stanowią pomidory (50 000 t różnych rodzajów i odmian), a 22% melony (14 000 t). Produkcja ta byłaby przeznaczona na eksport do Unii Europejskiej, Rosji, krajów afrykańskich, a także na rynek lokalny. Ze względu na to, iż zebrane produkty są wysyłane do sortowni i pakowni znajdujących się w regionie Agadiru, trudno jest dokładnie podzielić produkty przeznaczone na rynek eksportowy według miejsc docelowych, jednak zakłada się, że owoce i warzywa produkowane w Saharze Zachodniej stanowią część produktów eksportowanych do Unii Europejskiej, stanowiącej dochodowy rynek.

W ramach układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem marokańskie produkty rolne objęte są preferencyjnymi warunkami dostępu do rynku Unii Europejskiej. Zapewniają one zwolnienie z opłat celnych większości produktów, bez ograniczenia ilościowego[[23]](#footnote-24), przy czym niektóre owoce i warzywa, objęte szczególnymi przepisami, mogą podlegać ograniczeniom ilościowym (kontyngenty taryfowe).

W oparciu o dostępne dane dla 2016 r. i przyjmując, że wszystkie produkty uprawiane w Saharze Zachodniej są wywożone do Unii Europejskiej, zastosowanie preferencji przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu ***dla 14 000 ton melonów stanowiłoby zysk na poziomie 1,3 mln euro przy zwolnieniu z opłat celnych.*** Podobnie ***w*** ***przypadku pomidorów***, gdyby preferencje zostały przyznane na całą produkcję (50 000 ton), ***zysk ze zwolnienia z cła wyniósłby około 5,3 mln euro***, pod warunkiem że nie ma potrzeby stosowana specyficznego cła[[24]](#footnote-25). Trzeba zaznaczyć, że wielkość wywozu pomidorów podlegałaby warunkom taryfowym przewidzianym w porozumieniu, w tym przypisaniu do kontyngentu przyznanego Maroku. Pod względem wielkości wywóz pomidorów i melonów stanowił odpowiednio 12,7% i 31,09% łącznej wartości eksportu w 2016 r. Ogółem całkowita wielkość przywozu owoców i warzyw z Maroka w 2016 r. wyniosła 1,2 mld ton, a jego wartość 1,4 mld euro.

Z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego produkcja wczesnych warzyw i owoców jest ważnym źródłem zatrudnienia. Rzeczywiście, ze względu na swoją naturę, często w szklarni i bez gleby, produkcja wczesnych warzyw i owoców o wysokiej wartości dodanej wymaga dużych nakładów pracy. W 2016 r. zapewniała ona ***około 14 000*** ***bezpośrednich miejsc pracy*** (ze średnią 15 pracowników na hektar). Stanowi to około 40% wszystkich miejsc pracy w rolnictwie w regionie.

Twierdzono, że ta działalność nie przyniesie korzyści ludności lokalnej. Argument ten został przytoczony zwłaszcza w kontekście sporu krajowego, który stał się przedmiotem sprawy C-266/16, gdzie stwierdzono, że w 2008 r. w sektorze rolnym w regionie ad-Dachla zatrudnionych było 4 000 pracowników sezonowych na umowach na 10 miesięcy i około 200 stałych pracowników, przy czym pracownicy sezonowi przyjeżdżali z Maroka na okres zbiorów, a następnie wracali do swojego kraju. Według Western Sahara Resource Watch, dla Maroka rolnictwo jest sposobem na zaludnienie terytorium i działalność ta rozwija się.

W tym względzie prawdą jest, że Maroko nie przekazało żadnych danych dotyczących rozdziału miejsc pracy w sektorze wczesnych owoców i warzyw między mieszkańców Sahary Zachodniej i innych pracowników. Kwestia ta została omówiona z władzami Maroka, dla których sporządzanie statystyk w oparciu o kryteria „etniczne” byłoby sprzeczne z zasadami niedyskryminacji stosowanymi w Maroku. Jednak w trakcie konsultacji, przeprowadzonych w lutym 2018 r., rozmówcy, z których zdecydowana większość określała siebie jako Sahrawi, wskazali, że rozwój sektora rzeczywiście przyniósł korzyści dla lokalnej ludności (saharyjskiej). Trzeba zaznaczyć, że wszyscy wybrani przedstawiciele (parlamentarzyści, prezydenci regionów) i lokalne podmioty gospodarcze (w tym prezesi izb handlowych, rolnictwa i rybołówstwa), którzy brali udział w konsultacjach, określali siebie jako rdzennych mieszkańców tego terytorium. W związku z tym należy przypomnieć, że Unia nie posiada uprawnień do prowadzenia badań w państwie trzecim, aby ustalić, czy osoby zatrudnione w danym sektorze działalności należą do określonej grupy społeczeństwa[[25]](#footnote-26).

#### Wykorzystanie zasobów

Każda działalność rolnicza wiąże się z wykorzystaniem zasobów naturalnych, w tym gleby i wody. W przypadku Sahary Zachodniej woda jest pierwszym ograniczeniem ze względu na charakter terenu i niskie opady. Badania wskazują na istnienie wód gruntowych w Saharze, chociaż trudno dokładnie określić poziom zasobów i stopień ich odnawiania.

Według marokańskich informacji powierzchnia wód gruntowych jest bardzo duża (90 000 km2), są one głębokie (do 1800 m), a ich stałe zasoby szacowane są na 3 miliardy m³. Ogólna monografia na temat Regionu Ad-Dachla-Wadi az-Zahab, napisana przez Dyrekcję Generalną ds. Samorządów Lokalnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Maroka, wskazuje na istnienie „basenu sedymentacyjnego (w regionie Al-Ujun - Ad-Dachla), zlokalizowanego w części zachodniej wzdłuż Oceanu Atlantyckiego i zajmującego powierzchnię około 110 000 km² na lądzie stałym. Jest on stosunkowo bogaty w zbiorniki wód podziemnych o szerokim zasięgu, ale stan wiedzy na ich temat jest nadal niewystarczający i wykazują one duże różnice w głębokości, litologii, wydajności i jakości wody. Niemniej pierwsze informacje wskazują, że pod względem hydrogeologicznym basen ten zawiera kilka wielowarstwowych poziomów o znacznym potencjale wodnym, jednak nieodnawialnym”.

Obecnie woda używana do nawadniania upraw wczesnych warzyw i owoców pochodzi z wód gruntowych (używanych również do dostarczania wody pitnej). Według informacji przekazanych przez Maroko, ilości obecnie wykorzystywane w rolnictwie wynoszą mniej niż 3 mln m³, czyli około 0,1% dostępnej ilości. Western Sahara Resource Watch utrzymuje, że zasoby wód podziemnych w Saharze Zachodniej są obecnie nadmiernie eksploatowane przez sektor rolno-przemysłowy tego terytorium, szczególnie w Ad-Dachla. Władze marokańskie, świadome tych problemów, podjęły działania naprawcze. Rzeczywiście, podobne uwagi zostały zgłoszone przez różne instytucje marokańskie, które podkreślały fakt, że „prowadzenie intensywnej uprawy niektórych produktów (melonów, pomidorów), przeznaczonych na eksport, jest tym bardziej szkodliwe, że nawadnianie w regionie jest zapewnione z warstwy kopalnej, której potencjał nie został do tej pory jasno oszacowany”[[26]](#footnote-27). W 2013 r. Wysoki Komisarz Maroka ds. Planowania w odniesieniu do eksploatacji wód gruntowych zauważył również, że: „uwzględnienie ograniczeń środowiskowych w regionach południowych jest wyraźnie niewystarczające. Stosowane przez Państwo środki w zakresie monitorowania i zapobiegania ryzyku zanieczyszczenia wybrzeża, mimo iż poprawione, pozostają ograniczone. Nadmierna eksploatacja zasobów wodnych stanowi poważne zagrożenie”[[27]](#footnote-28). Na stronie 26 tego samego sprawozdania czytamy: „prowadzenie intensywnej uprawy niektórych produktów (melonów, pomidorów), przeznaczonych na eksport, jest tym bardziej szkodliwe, że nawadnianie w regionie jest zapewnione z warstwy kopalnej, której potencjał nie został do tej pory jasno oszacowany”.

Kwestią otwartą pozostaje dokładna ilość i właściwości wód gruntowych oraz ryzyko ich ewentualnego wyczerpania w wyniku eksploatacji, co wpłynie negatywnie na zasoby naturalne Sahary Zachodniej.

Jednak, aby zoptymalizować obecne wykorzystanie wody pochodzącej z wód gruntowych, zastosowano miejscowe systemy nawadniania (nawadnianie kropelkowe) do upraw wczesnych warzyw i owoców. Dodatkowo w ostatnich latach władze marokańskie opracowały środki w celu ograniczenia zużycia wody i podniesienia świadomości użytkowników, mające formę umów, których przedmiotem są wody gruntowe (w przypadku Sahary Zachodniej umowa taka jest obecnie w trakcie opracowywania).

Ponadto władze wezwały do składania projektów w zakresie budowy stacji odsalania wody morskiej, głównie w celu dostarczania wody pitnej, ale także nawadniania, w Ad-Dachla i Budżdur. Zgodnie z harmonogramem stacja w Ad-Dachla ma zostać uruchomiona w 2020 r. Taka infrastruktura pozwoli rozszerzyć obszar upraw do 5000 ha w ramach projektu partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie nawadniania. Faktyczna realizacja takich inwestycji oraz harmonogram wymagają potwierdzenia.

#### Perspektywy

Plan Zielone Maroko (PMV) obejmujący Regionalny Plan Rolny (PAR) przewiduje zwiększenie powierzchni (z 900 do około 5000 ha), co przełożyłoby się na wzrost produkcji wczesnych warzyw i owoców do około 500 000 ton. W takim wypadku wspomniane zwiększenie powierzchni i produkcji mogłoby umożliwić utworzenie 60 000 nowych miejsc pracy (liczba ta uzależniona jest od technik produkcji i możliwej dywersyfikacji uprawianych produktów), zlokalizowanych w regionie i generujących dochody. Taka produkcja o wysokiej wartości dodanej miałaby duży potencjał eksportowy. Jest rzeczą oczywistą, że aby działalność ta miała charakter zrównoważony, jej rozwój musi przebiegać przy odpowiedzialnym wykorzystaniu zasobów naturalnych, w szczególności wody.

Liczba miejsc pracy i korzyści mogą również wzrosnąć, gdy produkty pochodzenia zwierzęcego spełnią niezbędne kryteria sanitarne, umożliwiające im dostęp do rynku unijnego. Trudno jest jednak na dzień dzisiejszy dokładniej oszacować gospodarcze i społeczne korzyści wynikające z eksportu takich produktów.

Ogólnie rzecz ujmując, nie można potwierdzić, że korzyści ekonomiczne takiego wzrostu zapewniłyby regularne i bezpośrednie korzyści dla rdzennej ludności. Można jedynie przypuszczać, że ludność uzyskałyby co najmniej pośrednią korzyść. Podczas konsultacji przeprowadzonych w lutym 2018 r. wielu rozmówców podkreśliło znaczenie sektora rolnego dla rozwoju regionu, sugerując, że brak preferencji taryfowych oznaczałby koniec rozwoju rolnictwa na tym terytorium.

#### Podsumowanie

W Saharze Zachodniej prowadzona jest produkcja rolna, w szczególności warzyw świeżych (pomidorów i melonów), dla której istnieje rynek w Unii Europejskiej. Wielkość tej produkcji szacuje się na 64 000 ton i zapewnia ona bezpośrednio około 14 000 miejsc pracy. Jej wartość w przywozie wynosi około 65 mln EUR. W przypadku braku preferencji taryfowych taki wywóz wiązałby się z obowiązkiem zapłaty 6,6 mln EUR należności celnych.

Tego rodzaju korzyści gospodarcze mogłyby się zwiększyć, gdyby w przyszłości Sahara Zachodnia rozwinęła w większym stopniu produkcję i wywóz do Unii Europejskiej w ramach rozważanych obecnie projektów. Miałoby to również wpływ na liczbę miejsc pracy, która według niektórych prognoz mogłaby wzrosnąć pięciokrotnie.

Mimo iż produkcja rolna ma wpływ na zasoby wodne, jest on korygowany na różne sposoby. W ujęciu ogólnym wydaje się, że z jednej strony istnieje obecnie niewiele wiarygodnych alternatyw umożliwiających rozwój gospodarczy odnośnego terytorium, a z drugiej strony niedogodności wynikające z wykorzystania zasobów wodnych równoważą pozytywne dla Sahary Zachodniej skutki gospodarcze.

### Sektor produktów rybołówstwa

#### Wprowadzenie

Przed przejściem do szczegółowej analizy sektora rybołówstwa w Saharze Zachodniej należy przypomnieć, że przedmiotem niniejszego sprawozdania jest przede wszystkim ocena wpływu porozumienia na zrównoważony rozwój, a w szczególności korzyści dla lokalnej ludności oraz wpływu eksploatacji zasobów naturalnych na dane terytoria. Oznacza to konieczność określenia potencjalnych skutków porozumienia dla wywozu z terytorium do Unii Europejskiej. W tym kontekście istotnym elementem jest ustalenie pochodzenia danych produktów. W przypadku produktów rybołówstwa morskiego, złowionych poza wodami terytorialnymi (12 mil morskich) uznaje się, że pochodzą one z kraju, z którego pochodzi statek, na którym zostały one złowione. Zgodnie z warunkami dotyczącymi pochodzenia produktów rybołówstwa, określonymi w art. 5 protokołu nr 4 do układu o stowarzyszeniu, produkty złowione przez statki jednej ze stron układu o stowarzyszeniu uzyskują status preferencyjnego pochodzenia.

Ryby złowione poza wodami terytorialnymi uzyskują preferencyjne pochodzenie na podstawie kryteriów dotyczących własności, bandery, załogi i rejestracji statku (kryteria określone w protokole nr 4 do układu o stowarzyszeniu). Zważywszy, że nie ma floty rybackiej pływającej pod banderą Sahary Zachodniej, złowione ryby nigdy nie nabywają preferencyjnego pochodzenia z Sahary Zachodniej (z wyjątkiem wód terytorialnych). Dopiero na etapie przetwórstwa przetworzony produkt może być uznany za pochodzący z Sahary Zachodniej i dzięki kumulacji pochodzenia[[28]](#footnote-29) skorzystać z preferencji taryfowych.

Aby ocenić wpływ porozumienia, przedmiotem badania powinna być zatem działalność przetwórcza produktów rybołówstwa na terytorium Sahary Zachodniej oraz wpływ przyznania lub nieprzyznania preferencji dla tej produkcji. Nie należy więc brać pod uwagę działalności połowowej ani miejsca (wód), w którym wykonywana jest ta działalność: w rzeczywistości odnoszą się one w bardzo ograniczonym stopniu do celu niniejszej analizy.

Przetworzone produkty to produkty rybołówstwa zazwyczaj złowione wzdłuż wybrzeży Sahary Zachodniej, na wodach terytorialnych (12 mil) lub w sąsiedniej wyłącznej strefie ekonomicznej (200 mil), ale mogą to być również ryby złowione poza tą strefą (wody terytorialne lub wyłączna strefa ekonomiczna Maroka).

#### Sektor rybołówstwa w Saharze Zachodniej

Działalność sektora rybołówstwa skoncentrowana jest głównie w Al-Ujun, Budżdur i Ad-Dachla. Według danych marokańskich w tych miastach działa 141 przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem produktów rybołówstwa, zatrudniających bezpośrednio lub pośrednio około 90 000 osób i przetwarzających produkty o szacunkowej wartości 4,9 mld dirhamów (około 450 mln euro), z czego 2,6 mld dirhamów (około 240 mln euro) przeznaczonych jest na eksport (w tym około 60% do Unii Europejskiej).

Sektor rybołówstwa i przetwórstwa rybnego jest największym sektorem tworzącym miejsca pracy na tym terytorium, a także głównym sektorem eksportowym[[29]](#footnote-30). Działalność połowowa pozostaje jednak skoncentrowana na dostawie surowca ze względu na niewystarczającą liczbę zakładów przetwórczych, umożliwiających lepsze wykorzystanie produktów[[30]](#footnote-31). Jest to zatem jeden z sektorów o dużym potencjale wzrostu i zatrudnienia w Saharze Zachodniej.

Unia Europejska przyczyniła się do rozwoju działalności związanej z przetwarzaniem produktów rybołówstwa w Saharze Zachodniej. Zgodnie z postanowieniami protokołu do umowy o partnerstwie w sprawie połowów między Unią a Marokiem dotyczącymi wsparcia sektorowego, Unia finansowała również szereg działań, takich jak budowa infrastruktury i wyposażenia pozwalających poprawić konkurencyjność i zatrudnienie w sektorze przetwórstwa produktów rybołówstwa.

#### Wywóz produktów rybołówstwa do Unii Europejskiej

Według danych marokańskich wartości **wywozu do Unii Europejskiej produktów rybołówstwa**[[31]](#footnote-32) **z Sahary Zachodniej** ikwoty cła niezapłaconego dzięki zastosowaniu preferencji przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu między UE a Marokiem są następujące:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2015** | | | **2016** | | | |
|  | **Wartość przywozu** | **Kwota należności celnych przywozowych** | | **Wartość przywozu** | | **Kwota należności celnych przywozowych** | |
|  | *1000 €* | *1000 €* | *Średnia stawka* | *1000 €* | | *1000 €* | *Średnia stawka* |
| Maroko i Sahara Zachodnia | 1 087 952 | 133 356 | *12,3%* | 1 171 854 | 136 562 | | *11,7 %* |
| Sahara Zachodnia % | 121 823 *11,2 %* | 9 093 *6,8 %* | *7,5 %* | 134 010 *11,4 %* | 9 477 *6,9 %* | | *7,1 %* |
|  |  |  |  |  |  | |  |
| *Zastosowany kurs wymiany €/ MAD: 10,819 (2015 r.) i 10,836 (2016 r.)* | | | | | | | |

***Pod względem ilości ton****, według danych marokańskich,* ***wielkość wywozu z Sahary Zachodniej wynosiła 44 891 ton w 2015 r. i 54 637 ton w 2016 r.***[[32]](#footnote-33) [[33]](#footnote-34) ***Pod względem wartości*** ***przywóz z Sahary Zachodniej wynosił 121 mln euro w 2015 r. i 134 mln euro w 2016 r.***, przekraczając nieznacznie 11% całkowitej wartości przywozu z Maroka i Sahary Zachodniej[[34]](#footnote-35).

Zatem dane marokańskie wskazują wielkość wywozu produktów rybołówstwa z Sahary Zachodniej do Unii Europejskiej niższą od danych unijnych, odnoszących się do przywozu, natomiast dane liczbowe dotyczące całkowitego wywozu produktów do Unii Europejskiej z Maroka i Sahary Zachodniej (1,01 mld euro w 2015 r. i 1,14 mld euro w 2016 r.) są zbliżone do danych unijnych. Jeżeli chodzi o preferencyjne koncesje, powyższa tabela pokazuje, że kwota ceł niepobranych w związku z zastosowaniem preferencji taryfowych, przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu między UE a Marokiem wynosi od 9 do 9,5 mln euro rocznie.

W kwestii zakładów przetwórstwa produktów rybołówstwa w Saharze Zachodniej, produkty wywożone do Unii Europejskiej muszą pochodzić z „zatwierdzonych” zakładów lub przedsiębiorstw przetwórczych/ przechowujących. Lista zatwierdzonych zakładów jest jawna i dostępna na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności Komisji Europejskiej (DG SANTE)[[35]](#footnote-36).

Z tej listy wynika, że zatwierdzone zakłady przetwórstwa produktów rybołówstwa i akwakultury na tym terytorium znajdują się w następujących trzech miejscowościach przybrzeżnych: Ad-Dachla (na południu), Al-Ujun (na północy) i Budżdur (w centrum).

Według danych marokańskich liczba ***bezpośrednich miejsc pracy*** w przedsiębiorstwach eksportujących do Unii Europejskiej, w tym w kilku statkach-przetwórniach, przedstawia się następująco:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Miejscowość** | **Liczba obiektów** | **Liczba pracowników** | | | |
| **Stali** | | **Tymczasowi** | |
| **2015** | **2016** | **2015** | **2016** |
| Ad-Dachla | 89 | 1 908 | 1 994 | 5 723 | 5 983 |
| Al-Ujun | 48 | 1 197 | 1 248 | 3 591 | 3 743 |
| Budżdur | 4 | 118 | 124 | 354 | 371 |
| **Razem** | **141** | **3 223** | **3 366** | **9 668** | **10 097** |
|  | | | | | |

Według danych marokańskich około 50% produkcji tych zakładów przeznaczonej jest do Unii Europejskiej. Można zatem stwierdzić, że ***połowa tych miejsc pracy (ponad 6500 osób w 2016 r.) jest uzależniona bezpośrednio od wywozu do Unii.***

Lista zakładów przekazana przez Maroko pokrywa się z wykazem zakładów zatwierdzonych zgodnie z prawem Unii Europejskiej.

#### Wpływ zastosowania preferencji handlowych

Rozszerzenie preferencji przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu między UE a Marokiem na produkty z Sahary Zachodniej umożliwiłoby bezcłowy przywóz do Unii produktów rybołówstwa z Sahary Zachodniej o wartości od 100 do 200 mln euro. Zastosowanie preferencji taryfowych do tego wywozu oznaczałoby zmniejszenie przychodu Unii Europejskiej o 9 do 9,5 mln euro rocznie.

Jeżeli chodzi o gatunki produktów rybołówstwa, wywożonych z tego obszaru, tabela poniżej pokazuje główne gatunki w latach 2015 i 2016 objęte zwolnieniem celnym:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Gatunki** | **Stawka celna (\*)** | **2015** | **2016** |
| *1000 €* | *1000 €* |
| Ośmiornice mrożone | 8 % | 5 412,73 | 5 348,19 |
| Sardynki zamrożone | 23 % | 1 137,41 | 1 198,29 |
| Makrela zakonserwowana | 25 % | 417,14 | 608,01 |
| Sardynki zakonserwowane | 25 % | 452,67 | 378,55 |
| Mątwy zamrożone | 6 % | 255,02 | 370,30 |
| Kalmary zamrożone | 6 % | 188,32 | 325,16 |
| Makrela zamrożona | 20 % | 128,39 | 292,70 |
| (\*) Stawka celna stosowana w Unii zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania (bez przyznanych preferencji) | | | |

Wreszcie, w kwestii ***miejsc pracy, tworzonych bezpośrednio lub pośrednio*** w Saharze Zachodniej dzięki produkcji i przetwarzaniu produktów rybołówstwa, bezpośrednio na statkach rybackich, w zakładach przetwórczych produktów rybołówstwa, bądź tworzonych w sektorach związanych z produkcją produktów rybołówstwa, liczby przedstawiają się następująco[[36]](#footnote-37):

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Miejscowość** | **Liczba pracowników** | | **2015** | **2016** |
| Ad-Dachla | Na lądzie | Tymczasowi | 22 915 | 23 931 |
| Stali | 7 638 | 7 977 |
| Na morzu | Tymczasowi | - | - |
| Stali | 15 082 | 15 082 |
| Al-Ujun | Na lądzie | Tymczasowi | 14 338 | 14 973 |
| Stali | 4 779 | 4 991 |
| Na morzu | Tymczasowi | - | - |
| Stali | 15 633 | 15 633 |
| Budżdur | Na lądzie | Tymczasowi | 1 419 | 1 482 |
| Stali | 473 | 494 |
| Na morzu | Tymczasowi | - | - |
| Stali | 5 528 | 5 528 |
| **RAZEM** | **Na lądzie** | **Tymczasowi** | **38 672** | **40 386** |
| **Stali** | **12 891** | **13 462** |
| **Na morzu** | **Tymczasowi** | **-** | **-** |
| **Stali** | **36 243** | **36 243** |
|  |  |  |  |  |

Według danych marokańskich około 50% produkcji tych zakładów przeznaczonej jest do Unii Europejskiej, można zatem stwierdzić, że około ***45 000 miejsc pracy jest uzależnionych bezpośrednio lub pośrednio od wywozu do Unii Europejskiej.***

Zważywszy, że cło na produkty rybołówstwa jest wysokie, a nawet bardzo wysokie w niektórych przypadkach (na przykład: 25% w przypadku sardynek w puszkach), preferencje taryfowe (zerowe cło) mają znaczący wpływ na decyzje importerów w zakresie dostaw do Unii Europejskiej. W przypadku Sahary Zachodniej ***brak przyznania preferencji mógłby spowodować przeniesienie działalności przetwórczej, wykonywanej obecnie w Saharze Zachodniej, do innych miejsc, a zwłaszcza do Maroka, w celu skorzystania z preferencji taryfowych, ze szkodą dla ludności lokalnej*** [[37]](#footnote-38).

Padają stwierdzenia, że działalność ta nie przyniesie korzyści dla lokalnej ludności. Odwołano się do manifestacji absolwentów Instytutu Technicznego Rybołówstwa Morskiego w 2012 r., którzy protestowali przeciwko wykluczeniu ich z rynku pracy w sektorze rybołówstwa w związku z tym, że rozmowy kwalifikacyjne przeprowadzane były w Maroku i domagali się oni, aby odbywały się one w Al-Ujun. Podobne zarzuty zgłaszano w latach 2011 i 2013 (patrz różne raporty Western Sahara Resource Watch*[[38]](#footnote-39)* *[[39]](#footnote-40)* *[[40]](#footnote-41)*). Jednak nie ma przesłanek w dostępnych publicznie informacjach, że praktyki te były kontynuowane później lub że takie manifestacje powtórzyły się w trakcie 2013 r. W każdym razie zarzuty te nie dowodzą, że mieszkańcy Sahary rzeczywiście byliby pozbawieni możliwości zatrudnienia w sektorze rybołówstwa. Co więcej, w trakcie konsultacji przeprowadzonych w lutym 2018 r., rozmówcy regularnie podkreślali korzystny wpływ rozszerzenia preferencji na sektor rolny, ale także na sektor rybołówstwa. Niektórzy zwracali również uwagę, że mieszkańcy Sahary skłaniają się raczej ku pracy w rolnictwie, ich tradycyjnej działalności, a nie do działalności połowowej, która jest zasadniczo obca tym koczowniczym pasterzom.

#### Podsumowanie

W Saharze Zachodniej istnieje rozwinięty przemysł przetwórczy produktów rybołówstwa obejmujący 141 przedsiębiorstw posiadających zezwolenie na wywóz do Unii Europejskiej. ***Wartość wywozu produktów rybołówstwa z omawianego terytorium w latach 2015 i 2016 wyniosła od 100 do 200 mln EUR. Liczba miejsc pracy związanych z tym wywozem do Unii Europejskiej – w sposób bezpośredni lub pośredni – wynosiła około 45 000.*** Rozszerzenie preferencji taryfowych na ten przywóz miałoby zatem znaczny wpływ na gospodarkę terytorium, a więc również na zatrudnienie. Działanie to byłoby również spójne z wkładem Unii Europejskiej we wsparcie i w rozwój konkurencyjności sektora, zatrudnienia i jakości życia rybaków, a także zrównoważonej eksploatacji zasobów naturalnych w Saharze Zachodniej – poprzez pomoc finansową. Natomiast odmowa przyznania preferencji zagroziłaby wywozowi, ale również zatrudnieniu, oraz ułatwiłaby przeniesienie tego przemysłu przetwórczego w inne miejsca, prawdopodobnie do Maroka. Byłaby również sprzeczna z celami Unii Europejskiej dotyczącymi wsparcia rozwoju tego sektora w Saharze Zachodniej.

Europejscy importerzy produktów rybołówstwa z Sahary Zachodniej stwierdzili, że w związku z wysokim poziomem wspólnej taryfy zewnętrznej (z wyłączeniem preferencji – stawki niepreferencyjne) zakup tych produktów byłby o wiele mniej korzystny, gdyby nie przyznano żadnego preferencyjnego traktowania.

### Sektor fosforytów

#### Wprowadzenie

Fosforyty to minerały (występujące w skałach osadowych) używane do produkcji nawozów fosforowych stosowanych w rolnictwie. Ponad 80% światowej produkcji wykorzystuje się w rolnictwie; nie ma żadnego produktu, który mógłby być substytutem, a popyt rośnie. Największe złoża znajdują się obecnie w Maroku[[41]](#footnote-42).

Światowym liderem eksportu fosforytów jest grupa OCP (dawny Office Chérifien des Phosphates)[[42]](#footnote-43), która kontroluje całą branżę w Maroku i Saharze Zachodniej.

Główne złoża fosforytów znajdują się w Maroku (Churibka i Gantour), na dzień dzisiejszy Sahara Zachodnia ma tylko jedno miejsce wydobycia w Bukra[[43]](#footnote-44). Roczne sprawozdania grupy OCP opisują produkcję Maroka i Sahary Zachodniej, nie wskazując jednak odpowiednich udziałów Maroka i Sahary Zachodniej.

Złoże Bukra jest eksploatowane przez koncern Phosboucraa. Obecnie wydobywa on 2,6 mln ton fosforytów[[44]](#footnote-45) i przewiduje, że złóż fosforytów nadających się do eksploatacji wystarczy na jeszcze około 300 lat (rezerwy szacowane na 1,1 mld m³). Inwestycje zaplanowane na lata 2014-2020 wynoszą 17 mld dirhamów (równowartość około 1,6 mld euro)[[45]](#footnote-46).

Jeżeli chodzi o zatrudnienie, zapewniając blisko 2200 miejsc pracy, Phosboucraa jest największym prywatnym pracodawcą na tym terytorium. Według danych OCP, o ile w latach 70. miejscowa siła robocza stanowiła 4%, to w 2017 r. wynosiła już 76% i prawie 100% nowych pracowników pochodziło z lokalnej ludności. Liczba pracowników zajmujących stanowiska kierownicze wzrosła z jednego w 2003 r. do 27 w 2017 r., co stanowi 55% z 49 stanowisk kierowniczych. Ta działalność gospodarcza obejmuje cały region (50 lokalnych firm zapewniających 450 pośrednich miejsc pracy, świadczenia socjalne wypłacane rodzinom i emerytom, dostępność usług medycznych ...). OCP informuje również o istnieniu stacji uzdatniania wody morskiej, przesadzeniu 13 000 drzew, przyznaniu plaży w Al-Ujun błękitnej flagi w 2008 roku dzięki projektowi „czyste plaże”. W okresie 2013-2022 zatwierdzono 250 mln dolarów w budżecie Rady Phosboucraa na rozwój społeczny w regionie oraz 140 mln dolarów na projekty związane z nieruchomościami, co daje łączną kwotę około 2,2 mld dolarów.

Niektórzy przedstawiają jednak mniej korzystną wizję. Na przykład Western Sahara Resource Watch twierdzi, że w 1968 r. 1600 Saharyjczyków zatrudnionych było przy wydobywaniu fosforytów na terenie dzisiejszej Sahary Zachodniej[[46]](#footnote-47). Dzisiaj większość z nich została zastąpiona Marokańczykami, którzy osiedlili się na tym terytorium. Obecnie na 1900 pracowników jest tylko 200 Saharyjczyków. Zatrudnieni Saharyjczycy są dyskryminowani w stosunku do swoich marokańskich kolegów. Ponadto bardzo niewielka liczba Saharyjczyków awansowała od 1975 r., a większość została zwolniona.[[47]](#footnote-48).

W tym względzie trzeba przede wszystkim podkreślić brak możliwości porównania bieżącego okresu z okresem, w którym Zachodnia Sahara była jeszcze kolonią hiszpańską. Co więcej, należy wziąć pod uwagę, że dane liczbowe przekazane przez OCP odnoszą się do siły roboczej, lokalnie rekrutowanej, a nie siły roboczej pochodzenia saharyjskiego. Zatem z jednej strony służby Komisji Europejskiej nie dysponują środkami umożliwiającymi lokalną weryfikację pochodzenia zatrudnionych pracowników (Saharyjczyków lub nie), a z drugiej strony, nie jest zadaniem Unii Europejskiej ustalanie, kto należy do rdzennej ludności. Ponadto podczas konsultacji, przeprowadzonych w lutym 2018 r., nie potwierdzono dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne przy zatrudnianiu. Inne opublikowane informacje są podobne[[48]](#footnote-49).

Jeżeli chodzi o zrównoważony charakter eksploatacji zasobów naturalnych, koncern Phosboucraa przeznaczył znaczne zasoby na osiągnięcie maksymalnej efektywności energetycznej dzięki wykorzystaniu energii odnawialnej. Od lipca 2013 r. 99,8% energii zużytej przez Phosboucraa pochodzi z farmy wiatrowej Foum El Oued.

#### Produkcja, handel z Unią Europejską i wpływ społeczno-gospodarczy

Wydobycie fosforytów stanowi główną działalność na terytorium Sahary Zachodniej. Konieczne jest zatem zbadanie potencjału fosforytów w odniesieniu do rozwoju działalności przemysłowej Sahary i korzyści dla ludności. Jednak w tym celu nie wystarczy odwołanie się do statystyk handlowych. W rzeczywistości również w tym przypadku w dostępnych ogólnych danych liczbowych (jedynym źródłem jest Maroko), udział Sahary Zachodniej nie jest zaznaczony. Wiadomo, że w 2015 r. 34% przywozu fosforytów do Unii Europejskiej pochodziło z Maroka, ale nie jest możliwe określenie udziału odpowiadającego wywozowi z Sahary Zachodniej.

Jednak analizując szczególne sprawozdania poświęcone temu sektorowi, można jak się okazuje, ustalić wpływ niestosowania preferencji taryfowej do różnych produktów fosforowych w przypadku ich importu do Unii Europejskiej.

W obrębie mineralnych lub chemicznych nawozów fosforowych nomenklatura celna Unii Europejskiej stosuje podział na „superfosfaty”[[49]](#footnote-50) i pozostałe rodzaje nawozów fosforowych. Większość surowego fosforytu[[50]](#footnote-51) importowanego do Unii Europejskiej jest zwolniona z opłat celnych, również dzięki systemowi preferencyjnemu. W przypadku tych produktów rozszerzenie układu o stowarzyszeniu między UE-Maroko na produkty z Sahary Zachodniej nie miałoby żadnego wpływu. Tylko „superfosfaty”[[51]](#footnote-52) podlegają cłu przy imporcie do Unii Europejskiej (4,8%). Kwestia wpływu układu dotyczy więc jedynie tych produktów.

Od 2014 do 2016 r. należności celne wyniosły od 1,13 mln do 1,83 mln euro. Można uznać, że udział przywozu z Sahary Zachodniej do Unii Europejskiej jest marginalny. W rzeczywistości, w porównaniu z zakładami marokańskimi, koncern Phosboucraa ma stosunkowo niską zdolność produkcyjną; co więcej, według danych marokańskich, wywóz fosforytów z tego złoża nie byłby przeznaczony dla Unii Europejskiej[[52]](#footnote-53).

W związku z powyższym można zatem stwierdzić, że ***wpływ na obecną produkcję fosforytów w Saharze Zachodniej braku zastosowania preferencji taryfowych w odniesieniu do przedmiotowych opłat celnych jest ograniczony, a nawet zerowy***, lub, innymi słowy, że przyznanie preferencji taryfowych na mocy układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem nie ma wpływu na obecny przywóz superfosfatów z Sahary Zachodniej.

Istnieją jednak ***pewne pochodne produkty[[53]](#footnote-54) fosforanowe, które obecnie nie są produkowane w Saharze Zachodniej*** zpowodu braku przemysłowego zakładu przetwarzania fosforytów na tym obszarze, ***ale które mogłyby w takim wypadku skorzystać z preferencji, w związku z tym, że ich przywóz do Unii Europejskiej podlega cłu*** w wysokości od 4,8% do 6,5%, nakładanemu na produkty pochodzące z kraju, z którym Unia nie podpisała preferencyjnej umowy. Konieczne jest zatem dokonanie oceny wpływu wyłączenia produktów z Sahary Zachodniej z preferencji taryfowych, przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu między UE a Marokiem. W tym celu należy przeanalizować, czy przetwarzanie surowców pochodzących z Sahary Zachodniej w innych zakładach w Maroku ma wpływ na określenie pochodzenia preferencyjnego.

Reguła pochodzenia stosowana do tych produktów w ramach układu o stowarzyszeniu ma decydujące znaczenie dla stwierdzenia, czy wpływ jest możliwy, czy nie. Dotyczy to kwasu fosforowego i niektórych nawozów:

Kwas fosforowy (HS 29.19)

29.19 - Estry fosforowe i ich sole, włącznie z fosforanami kwasu mlekowego; ich pochodne fluorowcowane, sulfonowane, nitrowane lub nitrozowane.

Zwykła stawka celna (klauzula najwyższego uprzywilejowania) wynosi 6,5%.

W ramach układu o stowarzyszeniu preferencyjna stawka jest zerowa.

Reguła pochodzenia stosowana w celu skorzystania z preferencji jest następująca: zmiana klasyfikacji taryfowej lub reguła wartości dodanej (nie więcej niż 40% materiałów niepochodzących)

Reguła pochodzenia dla tego produktu związana jest ze zmianą pozycji taryfowej. Wiedząc, że fosforan (potencjalnie pochodzący z Sahary Zachodniej) jest sklasyfikowany w rozdziale 31 Systemu Zharmonizowanego, produkcja kwasu fosforowego, którego końcowy produkt sklasyfikowany jest w rozdziale 29 Systemu Zharmonizowanego, powoduje zmianę rozdziału, a tym samym pozycji taryfowej. W związku z tym przetworzenie jest wystarczające, *a* *preferencyjne pochodzenie kwasu fosforowego nie zależy od pochodzenia użytego fosforanu.* Pochodzenie będące decydującym kryterium ustalania stawki obowiązującego cła, zależy od kraju, w którym fosforan został przetworzony na kwas fosforowy. W związku z tym, niezależnie od pochodzenia użytego fosforanu, *kwas fosforowy wyprodukowany w Maroku może korzystać z preferencyjnego traktowania w przypadku jego przywozu do Unii.*

Nawozy (HS 31.05)

31.05 - Nawozy mineralne lub chemiczne zawierające dwa lub trzy z pierwiastków nawozowych: azot, fosfor i potas; pozostałe nawozy; produkty z niniejszego działu w tabletkach lub podobnych postaciach, lub w opakowaniach o masie brutto nieprzekraczającej 10 kg.

Zwykła stawka celna (klauzula najwyższego uprzywilejowania) wynosi 6,5%.

W ramach układu o stowarzyszeniu preferencyjna stawka jest zerowa.

Reguła pochodzenia stosowana w celu skorzystania z preferencji jest następująca: zmiana klasyfikacji taryfowej z maksymalnie 50% materiałów niepochodzących lub reguła wartości dodanej (nie więcej niż 40% materiałów niepochodzących)

W przypadku objęcia preferencjami taryfowymi produktów z Sahary Zachodniej kwas fosforowy wytwarzany w Al-Ujun skorzystałby z preferencji; odnosi się to również do nawozów i to z dwóch powodów, ponieważ aby uzyskać preferencyjne pochodzenie, do ich produkcji trzeba by użyć co najmniej 50% surowców pochodzących, co byłoby korzystne dla Phosboucraa. Brak preferencyjnego traktowania taryfowego w stosunku do danych produktów mógłby zagrozić realizacji projektów grupy OCP, mających na celu rozwój kompleksu przemysłowego do produkcji nawozów w Al-Ujun (kwas fosforowy i nawozy), a także budowie nowego nabrzeża w porcie Al-Ujun.

W rzeczywistości pojawiły się informacje na temat przyszłych inwestycji związanych z produkcją szerokiej gamy nawozów w ramach planu rozwoju. Plan przewiduje utworzenie zintegrowanego kompleksu chemicznego w Phosboucraa, zapewniającego jednocześnie większą elastyczność w obliczu zmian cen rynkowych skały fosforytowej (kwota inwestycji szacowana jest na 1,2 mld dolarów).

Szczegółowy plan inwestycyjny przedstawiony przez grupę OCP szacowany jest na łączną kwotę (włączając w to inne długoterminowe inwestycje) ponad 2 mld dolarów[[54]](#footnote-55). Brak przyznania preferencji dla produktów z Sahary Zachodniej miałby poważne konsekwencje dla realizacji projektów oraz lokalnego zatrudnienia.

#### Podsumowanie

W obecnym stanie przemysłu wykluczenie Sahary Zachodniej z układu o stowarzyszeniu ***nie ma natychmiastowego ani bezpośredniego wpływu na przemysł fosforytowy Sahary Zachodniej*** - a zatem na działalność gospodarczą w tym sektorze, a także na zatrudnienie i inne aspekty społeczno-gospodarcze. Można wskazać trzy główne powody takiej sytuacji: 1) niektóre produkty (fosforyty) podlegają zerowej stawce celnej (klauzula najwyższego uprzywilejowania); 2) nie istnieje produkcja fosforanów, dla których istnieje rynek na terytorium Unii; 3) przetworzenie w Maroku (lub na terytorium każdego innego państwa, z którym Unia Europejska zawarła umowę preferencyjną) niektórych fosforanów wytworzonych w Saharze Zachodniej byłoby wystarczające, aby przyznać tym produktom status preferencyjnego pochodzenia z Maroka, a zatem korzystanie z preferencji w przypadku tych produktów przetworzonych nie zależy od pochodzenia minerałów.

Jednocześnie wydaje się, że ***przyznanie preferencji produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej miałoby wpływ na przyszły rozwój produkcji niektórych fosforanów***. ***Ogłoszone szeroko zakrojone inwestycje*** (ponad 2 mld USD) w produkcję produktów fosforanowych w Saharze Zachodniej (w szczególności kwasu fosforowego i nawozów) ***byłyby bowiem zagrożone, gdyby wywóz do Unii tych produktów fosforanowych nie mógł korzystać z preferencyjnego traktowania***. W przypadku braku preferencji inwestowanie w innych miejscach, w których produkcja korzystałaby z preferencji (na przykład w Maroku), byłoby bardziej atrakcyjne niż w Saharze Zachodniej. Przerwanie inwestycji w Saharze Zachodniej miałoby wpływ na zdolność produkcyjną, różnorodność produktów, a zatem na zatrudnienie w sektorze fosforanów w regionie.

# KONSULTACJE Z LUDNOŚCIĄ, KTÓREJ DOTYCZY ZMIANA PROTOKOŁÓW NR 1 I NR 4 DO UKŁADU O STOWARZYSZENIU

## Cel i zakres konsultacji

Jednym z celów konsultacji było zapewnienie, że podczas przygotowywania zmiany protokołów nr 1 i 4 do układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem, „ludność, której dotyczy porozumienie, zostanie włączona we właściwy sposób.” Służby Komisji i ESDZ starały się zatem zapewnić, aby ich podejście, zarówno przy opracowywaniu zmiany, jak i w sposobie konsultacji z przedmiotową ludnością, było zgodne z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 grudnia 2016 r., nie przesądzając jednocześnie o wyniku procesu ONZ i nie utrudniając jego realizacji. W związku z tym nadal nierozwiązany charakter procesu samostanowienia Sahary Zachodniej miał istotne znaczenie i musiał być wzięty pod uwagę przez służby Komisji i ESDZ. Ponadto, mimo że konsultacje prowadzone były w bardzo złożonym i delikatnym kontekście politycznym, **zadawane pytanie nie dotyczyło ostatecznego statusu terytorium, ale tego, czy Unia Europejska powinna zastosować preferencje taryfowe w ramach układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem w odniesieniu do produktów pochodzących z Sahary Zachodniej.** Ten szczególny punkt widzenia przyjęty przez służby Komisji i ESDZ opierał się na głównie na gospodarczym charakterze porozumienia i na dążeniu Unii Europejskiej do uniknięcia osłabienia tradycyjnych przepływów handlowych.

## Główne wyniki

W opisanym powyżej kontekście przeprowadzenie konsultacji przez służby Komisji Europejskiej i ESDZ przybrało potrójny wymiar. Jako partner negocjacyjny, rząd Maroka przeprowadził ze swojej strony szeroko zakrojone konsultacje z wybranymi przedstawicielami regionalnymi, zgodnie z własnymi zasadami instytucjonalnymi i podzielił się wnioskami ze służbami Komisji i ESDZ. Służby Komisji i ESDZ pragnęły również skonsultować się z jak najszerszym kręgiem organizacji politycznych, społeczno-gospodarczych lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które mogłyby reprezentować lokalne lub regionalne interesy Sahary Zachodniej. Podjęto także rozmowy z Frontem Polisario, jako jedną ze stron prowadzonego przez ONZ procesu pokojowego.

*Wyniki konsultacji przeprowadzonych przez władze marokańskie z wybranymi przedstawicielami Sahary Zachodniej w obrębie krajowych, regionalnych i lokalnych organów konstytucyjnych.*

W dniach 5 i 6 marca 2018 r. władze marokańskie przeprowadziły konsultacje z wybranymi przedstawicielami krajowych, regionalnych i lokalnych organów konstytucyjnych. Konsultacje te objęły cztery najbardziej zainteresowane rady regionalne[[55]](#footnote-56), ich regionalne zawodowe Izby rolnicze oraz Komisję Spraw Zagranicznych w izbie wyższej Parlamentu Maroka („Izba Radców”). Przedstawiciele rad regionalnych zostali wybrani w 2015 r. w ramach pierwszych regionalnych wyborów w powszechnych wyborach bezpośrednich w Maroku[[56]](#footnote-57). Jeśli chodzi o pochodzenie wybranych przedstawicieli, raport władz marokańskich wskazuje, że wszyscy regionalni doradcy regionów Al-Ujun-As-Sakija al-Hamra i Ad-Dachla-Wadi az-Zahab, dwóch regionów obejmujących prawie całe terytorium Sahary Zachodniej, a także członkowie regionalnych izb rolniczych tych regionów, pochodzą z lokalnych plemion saharyjskich. Połowa członków Komisji Spraw Zagranicznych również ma to samo pochodzenie saharyjskie, włącznie z przewodniczącym.

Oficjalny raport władz marokańskich na temat wyniku konsultacji z marokańskimi instytucjami prawnymi wykazuje jednomyślne zaangażowanie lokalnych, regionalnych i krajowych przedstawicieli w partnerstwo między Unią Europejską i Marokiem w zakresie rolnictwa i rybołówstwa oraz ich pełną zgodność z krajową polityką rozwoju społeczno-gospodarczego, prowadzoną w tych obszarach. Wybrani przedstawiciele z zadowoleniem przyjęli wynik negocjacji, podkreślając istotne korzyści społeczno-gospodarcze, szczególnie w odniesieniu do promowania eksportu. Dla przykładu rada regionalna wymienia owoce cytrusowe i oleje roślinne wśród obiecujących produktów eksportowych, które należałoby promować, natomiast regionalna izba rolnicza podkreśla znaczenie produktów z wielbłądów, które mogłyby stworzyć rynek, a także konieczność współpracy z Unią Europejską w celu dostosowania produktów pochodzących z Maroka do europejskich norm sanitarnych i fitosanitarnych. Wybrani przedstawiciele wyrazili również zainteresowanie opracowaniem odpowiednich mechanizmów towarzyszących dla zapewnienia niezbędnej wymiany informacji oraz działań następczych w celu optymalizacji korzyści wynikających z układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem.

*Wyniki konsultacji przeprowadzonych przez Komisję Europejską i ESDZ z organizacjami politycznymi, społeczno-gospodarczymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.*

Drugi poziom konsultacji, przeprowadzany bezpośrednio przez Komisję Europejską i ESDZ, obejmował możliwie najszerszy zakres zainteresowanych stron z Sahary Zachodniej. Celem była ocena wsparcia dla układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem wśród podmiotów działających w terenie, poza organami instytucjonalnymi.

W tym celu zaproszenie zostało skierowane do dużego regionalnego grona lokalnych podmiotów politycznych, sił gospodarczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności w dziedzinie praw człowieka. Spotkania odbywały się w okresie od połowy lutego do połowy marca 2018 r. Pełna lista organizacji, które wzięły udział w konsultacjach, znajduje się w załączniku.

Pięć organizacji społeczeństwa obywatelskiego, objętych konsultacjami służb Komisji Europejskiej i ESDZ, odrzuciło zaproszenie[[57]](#footnote-58). Wyróżniając się bliskością lub sympatią do Frontu Polisario, argumentowały one przede wszystkim, że to z nim w pierwszej kolejności należy się skonsultować, a także, że konsultacje są niezgodne z prawem międzynarodowym lub z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 grudnia 2016 r. oraz że żadne konsultacje w sprawie porozumienia handlowego nie powinny się odbywać w kontekście „zbrojnej okupacji”. W odpowiedzi służby Komisji Europejskiej i ESDZ ponowiły zaproszenie dla każdej z nich, wyrażając gotowość do dialogu w dowolnym momencie.

Inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i wielu lokalnych przedstawicieli politycznych przyjęło zaproszenie do wyrażenia swoich opinii na temat proponowanej zmiany (patrz Załącznik). Poza polaryzacją debaty politycznej na temat Sahary Zachodniej, konsultacje te wykazały powszechne uznanie postępu społeczno-gospodarczego, jaki miał miejsce w Saharze Zachodniej w ostatnich latach. W tym kontekście porozumienia z Unią Europejską postrzegane są jako potężna dźwignia dla dalszego rozwoju w kierunku zrównoważonego wzrostu.

Biorący udział w konsultacjach przedstawiciele polityczni, wszyscy pochodzący z Sahary Zachodniej, w większości opowiadali się za dalszym rozwojem stosunków handlowych między Unią Europejską a regionem w ramach stosunków między Unią Europejską a Marokiem. Wyrażając głębokie przywiązanie do tożsamości i kultury narodu saharyjskiego, przyznali jednocześnie, że dobrobyt regionu i jego rozwój społeczno-gospodarczy są ściśle związane z działaniami rozwojowymi Maroka i dostępem do rynków zagranicznych, jaki mogą one zapewnić. Na dowód swojej reprezentatywności, lokalni i regionalni przedstawiciele Sahary Zachodniej skorzystali z faktu, że zostali wybrani w trakcie przeprowadzonych po raz pierwszy wyborów regionalnych i lokalnych w powszechnych wyborach bezpośrednich, wyborach, które były obserwowane na arenie międzynarodowej i których wskaźnik udziału w regionach przekroczył średnią krajową.

Wybrani przedstawiciele uważają wspieranie stosunków handlowych z Unią Europejską za nieodzowne uzupełnienie nowego modelu rozwoju prowadzonego przez Maroko w Saharze Zachodniej od 2015 r. Sahara chciałaby zmienić swoją gospodarkę etatystyczną, zbyt zależną od dotacji państwowych, na model bardziej otwarty na zewnątrz, lepiej funkcjonujący z ekonomicznego punktu widzenia, który będzie zachęcał do prywatnych inwestycji poprzez partnerstwa publiczno-prywatne. W tym kontekście możliwość utrzymania stosunków handlowych z Unią Europejską, głównym partnerem handlowym Maroka, postrzegana jest jako „pępowina”. W innym wypadku wysiłki w zakresie zróżnicowania gospodarki, wykraczającej poza tradycyjne wykorzystywanie surowców do celów rolnictwa i rybołówstwa (tj. poza fosforytami) szybko osłabną.

Nawet jeżeli przywódcy polityczni Sahary Zachodniej przyznają, że państwo marokańskie przeznaczyło znaczne środki na rozwój infrastruktury regionalnej, z pozytywnymi skutkami dla ogółu ludności, podkreślają jednak, że przyznanie preferencji taryfowych przez Unię Europejską jest niezbędne do zapewnienia optymalizacji i rentowności takich inwestycji. Oczekują oni, że preferencje spowodują poprawę klimatu biznesowego i pobudzą europejskie inwestycje bezpośrednie, wzmacniając tym samym nowy model partycypacyjnego i zrównoważonego rozwoju regionu. Z kolei utrzymanie się niepewności prawa ciążącej na przepływach handlowych między Unią Europejską a Saharą Zachodnią miałoby znaczne konsekwencje społeczno-gospodarcze, o czym już świadczy spowolnienie stosunków handlowych z niektórymi państwami członkowskimi lub w niektórych sektorach. Zamknięcie Saharze Zachodniej dostępu do niektórych rynków lub inwestycji potwierdziłoby zależność gospodarczą od przestarzałego systemu relacji „centrum-peryferie”. Zagroziłoby to tylko niektórym zmianom społeczno-gospodarczym i politycznym wówczas, gdy rozwój Sahary Zachodniej w końcu się rozpoczyna.

Służby Komisji Europejskiej i ESDZ przeprowadziły również konsultacje z ponad piętnastoma podmiotami społeczno-gospodarczymi, eksporterami, przedsiębiorcami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego ds. ochrony środowisko lub praw człowieka. Większość opowiedziała się za utrzymaniem preferencyjnych stosunków handlowych z Unią Europejską. Takie relacje byłyby niezbędne do utrzymania stabilnych stosunków handlowych oraz inwestycji jako gwarancji lepszego lokalnego zatrudnienia. Niektórzy zwrócili jednak uwagę, że preferencje przyznane Saharze Zachodniej przez Unię Europejską należałoby bardziej sprawiedliwie rozdzielić pomiędzy lokalne społeczności, głównie z powodu braku dywersyfikacji gospodarki regionalnej. W rezultacie należałoby monitorować wpływ preferencji taryfowych na różne grupy ludności, a także wdrożyć środki towarzyszące, które zapewniłyby optymalizację korzystnych skutków dla mniej uprzywilejowanych grup społecznych, takich jak ludność koczownicza. Wspólnota wartości między Unią Europejską a Marokiem ułatwiłaby skoordynowane wdrożenie takich mechanizmów monitorowania i doradztwa.

W kwestii przestrzegania praw społeczno-ekonomicznych i politycznych w Saharze Zachodniej podmioty społeczeństwa obywatelskiego wyrażały obawy dość zbliżone do zgłaszanych w odniesieniu do sytuacji praw człowieka w Maroku ogółem. W szczególności wskazywano na ograniczenia wolności słowa, korupcję i brak odpowiedzialności władz publicznych („accountability”). Jednak problemy, które były odczuwane bardziej dotkliwie w Saharze Zachodniej aniżeli gdzie indziej, dotyczyły praw obywatelskich i politycznych. Wśród wymienionych problemów znalazły się trudności napotykane przez niektóre organizacje przy rejestracji, ograniczenia mogące utrudniać pracę niektórym obrońcom praw człowieka lub dostęp do terytorium Sahary Zachodniej niektórym cudzoziemcom, na przykład dziennikarzom, prawnikom lub obrońcom praw człowieka. Chociaż nie wspomniano o systematycznie realizowanej polityce dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia lub praw socjalnych, to jednak zgłoszono kilka przypadków nadużyć administracyjnych lub pozbawienia praw. O ile większość rozmówców zgadzała się co do potrzeby utrzymania przywództwa Narodów Zjednoczonych w realizacji procesu politycznego w Saharze Zachodniej, wielu podkreślało również „prawo do rozwoju” ludności w oczekiwaniu na wynik procesu politycznego. Jak podsumował jeden z rozmówców, pozbawienie tego prawa do rozwoju już stanowi karę dla mieszkańców Sahary Zachodniej, pozbawienie ich dostępu do rynków europejskich z powodu sporów w kwestii porozumienia między Unią Europejską a Marokiem, karałoby ich podwójnie. Wielu rozmówców podkreślało również, że pełne korzystanie z praw człowieka zakłada także rozwój gospodarczy oraz że dostęp ludności do przyzwoitego systemu opieki zdrowotnej lub do edukacji nie jest możliwy bez zasobów gospodarczych. Uważają oni, że przychody z działalności połowowej i rolniczej są niezbędne dla terytorium, dlatego tak ważne jest, aby jak najszybciej rozwiązać kwestię statusu Sahary Zachodniej. Tymczasem, w oczekiwaniu na rozwiązanie polityczne, ważne jest jednak, aby jak najszybciej zareagować na aktualne potrzeby społeczno-ekonomiczne, a eksploatacja zasobów jest właśnie warunkiem godnego życia.

Wzajemne powiązanie i solidarność między regionami również są kluczową kwestią. W tym kontekście przytoczono przypadek miasta Asmara i katastrofalnych skutków jego ewentualnej izolacji w przypadku zerwania powiązań handlowych z Tantan.

W kwestii sprawiedliwego podziału zasobów, często wskazywano na dość liczną obecność ludności saharyjskiej w tkance gospodarczej pomimo braku możliwości wdrożenia przejrzystego systemu monitorowania korzyści z zasobów dla ogółu ludności. Społeczeństwo obywatelskie i organizacje społeczne odgrywają więc zasadniczą rolę w gwarantowaniu prawidłowego zarządzania zasobami i odpowiedzialności administracyjnej władz publicznych.

Poruszono również kwestię diaspory i praw osób, które zdecydowały się wrócić do Sahary Zachodniej. Nie ma żadnych ograniczeń dla Saharyjczyków, którzy chcieliby wrócić z Tinduf (Algieria) do Sahary Zachodniej. Wręcz przeciwnie, Maroko wdrożyło politykę pozytywnej dyskryminacji, oferując powracającej ludności zatrudnienie (czasami na wysokich szczeblach) i mieszkania. Jednak według niektórych rozmówców mieszkańcy obozów żyją pod ścisłą kontrolą, a ci, którzy mogli wyjechać, już wyjechali.

*Wynik konsultacji przeprowadzonych z Frontem Polisario*

ESDZ przeprowadziły również konsultacje z Frontem Polisario jako jedną ze stron procesu ONZ. Podkreślając techniczny charakter konsultacji, ESDZ wyraźnie zaznaczyła, że nie kwestionuje polityki Unii Europejskiej w sprawie braku uznania dyplomatycznego Frontu Polisario przez państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Nie chcąc zajmować się aspektami związanymi z samą zmianą protokołów do układu o stowarzyszeniu, Front Polisario wyraził ubolewanie z powodu braku zaangażowania w negocjacje, mimo że międzynarodowe prawo przyznałoby mu w takim wypadku uprawnienia reprezentacyjne. Według Frontu Polisario europejskie podejście polega na obejściu wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2016 r. poprzez zatwierdzenie marokańskiej polityki faktów dokonanych, tym samym podważając proces pokojowy. W związku z tym Front Polisario może jedynie odrzucić tę zmianę, zarówno pod względem treści (wszystkie korzyści otrzyma Maroko), jak i zastosowanej procedury konsultacji, a zatem zaskarżyłby ją, gdyby została przyjęta. W każdym razie wszelkie konsultacje okazałyby się bezprzedmiotowe, ponieważ projekt umowy został już parafowany. Poprzez nieustanne ustępstwa wobec Maroka, według Frontu Polisario, Unia Europejska może zagrozić procesowi ONZ.

W takich okolicznościach pytanie, czy zmiana protokołów do układu o stowarzyszeniu jest korzystna, czy nie, dla mieszkańców Sahary Zachodniej będzie mieć charakter drugorzędny. Argumenty te zostały w większości przytoczone w komunikacie prasowym wydanym wkrótce potem przez Front Polisario (9 lutego 2018 r.).

## Podsumowanie

Proces konsultacji przeprowadzony przez służby Komisji Europejskiej i ESDZ wskazuje, że większość ludności obecnie zamieszkującej Saharę Zachodnią zdecydowanie opowiada się za rozszerzeniem preferencji taryfowych na produkty z Sahary Zachodniej w ramach układu o stowarzyszeniu UE-Maroko. Pozytywna opinia została również wyrażona przez wybranych przedstawicieli Sahary Zachodniej w organach krajowych, regionalnych i lokalnych po operacji podniesienia świadomości i konsultacjach przeprowadzonych przez władze w marokańskich ramach instytucjonalnych. Opinię tę podziela znaczna większość organizacji społeczno-ekonomicznych w społeczeństwie obywatelskim. Preferencje taryfowe Unii Europejskiej i, bardziej ogólnie, istnienie stabilnych ram prawnych dla wymian handlowych z Unią Europejską uważane są za niezbędne dla zrównoważonego rozwoju terytorium i poprawy warunków społeczno-ekonomicznych ludności tam zamieszkałej. Pomimo pewnych obaw związanych z prawami człowieka, włączenie produktów z Sahary Zachodniej do układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem lub innych porozumień postrzegane jest jako dźwignia poprawy standardów społeczno-gospodarczych oraz praw człowieka w regionie. Ten powszechny pogląd nie ma wpływu na opinie, jakie rozmówcy mają na temat statusu terytorium, w odniesieniu do którego jednogłośnie uznają proces ONZ za jedyny stosowny.

Front Polisario odrzuca zmianę polegającą na rozszerzeniu preferencji taryfowych na produkty z Sahary Zachodniej w ramach układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem głównie dlatego, że objęcie Sahary Zachodniej układem o stowarzyszeniu między UE a Marokiem jest postrzegane jako umocnienie suwerenności Maroka na terytorium Sahary Zachodniej, a nie dlatego, że rozszerzenie preferencji taryfowych mogłoby zagrozić rozwojowi ludności zamieszkującej ten obszar.

Podsumowując, konsultacje przeprowadzone przez służby Komisji Europejskiej i ESDZ wykazały w większości pozytywną opinię w kwestii zmiany związanej z rozszerzeniem preferencji taryfowych, przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu między UE a Marokiem, na produkty z Sahary Zachodniej. Pojawiła się przychylna opinia, że należy zapewnić opracowanie zmiany w taki sposób, aby nie miała ona żadnego wpływu na proces ONZ i należy dopilnować, aby nie była ona rozumiana jako domniemane uznanie roszczenia do suwerenności Maroka na terytorium Sahary Zachodniej. Pojawiły się również głosy, aby przy okazji tej zmiany Unia Europejska zapewniła większe wsparcie dla procesu ONZ, zważywszy że tylko trwałe i wzajemnie akceptowane porozumienie pokojowe zagwarantuje stabilność polityczną i prawną porozumienia. Wreszcie uzyskano również pozytywną opinię w sprawie stworzenia mechanizmów zapewniających bardziej równomierne rozdzielenie korzyści wynikających z preferencji taryfowych, ze wskazaniem w szczególności na grupy ludności wykonujące tradycyjną działalność.

# OGÓLNE WNIOSKI

Sahara Zachodnia to wschodząca gospodarka rynkowa, której działalność skupiona jest na ograniczonej liczbie sektorów: rybołówstwie i przetwórstwie produktów rybołówstwa, wydobywaniu fosforytów, rolnictwie (zwłaszcza owoce i warzywa oraz pasterstwo koczownicze), handlu i rzemiośle. Inne sektory pozostają nierozwinięte, jak turystyka i energia odnawialna.

Konieczna dywersyfikacja potencjału gospodarczego Sahary Zachodniej zakłada zatem zachęcenie do inwestycji zagranicznych, czego warunkiem wstępnym jest w szczególności zwiększenie pewności prawa, a zatem wyjaśnienie warunków taryfowych mających zastosowanie do obecnego lub przyszłego wywozu z Sahary Zachodniej do Unii. ***Rozszerzenie preferencji taryfowych na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej może zabezpieczyć warunki inwestycyjne oraz*** – biorąc pod uwagę niewykorzystany potencjał gospodarczy terytorium i niski obecnie poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych – ***wesprzeć szybki i znaczący rozwój sprzyjający lokalnemu zatrudnieniu***.

Pomimo trudności w uzyskaniu zawsze dokładnych danych badanie to pozwala stwierdzić ***istnienie w Saharze Zachodniej działalności gospodarczej i produkcyjnej, którym korzystanie z takich samych preferencji taryfowych*** jak te, które przyznano Królestwu Marokańskiemu, przyniosłoby największą korzyść. Część tej produkcji faktycznie korzystała z takich preferencji do dnia 21 grudnia 2016 r., co umożliwiło rozwój działalności gospodarczej i stworzenie miejsc pracy w Saharze Zachodniej: miało to miejsce zwłaszcza w sektorach produktów rybołówstwa i niektórych produktów rolnych. Rozszerzenie preferencji taryfowych Unii na te produkty umożliwiłoby utrzymanie tego wywozu.

***Nieprzyznanie preferencji taryfowych zagroziłoby natomiast w znacznym stopniu wywozowi z Sahary Zachodniej, w szczególności wywozowi produktów rybołówstwa i produktów rolnych***. Istnieje zatem prawdopodobieństwo, że już i tak ograniczony zakres tego rodzaju produkcji zmniejszyłby się jeszcze bardziej, co spowodowałoby dodatkowe utrudnienie. W przypadku braku rozszerzenia preferencji na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej produkty te podlegałyby bowiem normalnym należnościom celnym (obowiązującym w Unii zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania) i nie miałyby zatem uprzywilejowanego dostępu do rynku Unii. Brak przyznania preferencyjnych stawek spowodowałby, że produkty te stałyby się niekonkurencyjne na rynku europejskim. Dotyczyłoby to wywozu produktów przemysłowych (fosforanów) jedynie w znacznie ograniczonym stopniu, ale miałoby bardzo negatywny wpływ na wywóz produktów rybołówstwa i produktów rolnych do Unii.

W ogólniejszym ujęciu ***przyznanie preferencji taryfowych powinno mieć znaczny wpływ na rozwój gospodarki Sahary Zachodniej dzięki stymulowaniu inwestycji*** dokonywanych w tych sektorach. Dotyczy to na przykład niektórych fosforanów (w szczególności kwasu fosforowego i nawozów), w przypadku których zaplanowano już inwestycje, rolnictwa, którego również dotyczą projekty na rozwojowe, a także rybołówstwa. Nieprzyznanie tych preferencji mogłoby mieć natomiast negatywny wpływ na inwestycje, rozwój i dywersyfikację działalności gospodarczej, a także zatrudnienie.

Władze marokańskie przeprowadziły szeroko zakrojone konsultacje instytucjonalne obejmujące wszystkie zainteresowane organy krajowe, regionalne i lokalne w celu podniesienia ich świadomości i uzyskania ich zgody oraz ewentualnych uwag. Proces ten zakończył się uzyskaniem bardzo dużego poparcia dla proponowanej zmiany, a także szeregu przydatnych zaleceń dla zwiększenia jej skutków. Po zaangażowaniu przedstawicieli terytorialnych konsultacje z ludnością Sahary Zachodniej, przeprowadzone przez służby Komisji Europejskiej i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, również potwierdziły w większości poparcie dla zmiany protokołów do układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem w celu rozszerzenia preferencji taryfowych na produkty z Sahary Zachodniej. Większość respondentów uznała pozytywny wpływ na całą ludność, podkreślając w szczególności znaczący efekt stymulujący, jaki wywarłyby takie preferencje handlowe w dziedzinie inwestycji sektora prywatnego. W tym samym duchu uprzywilejowany dostęp do rynków europejskich przyczynia do poprawy klimatu biznesowego, a także europejskich inwestycji bezpośrednich, wzmacniając tym samym nowy model partycypacyjnego i zrównoważonego rozwoju Sahary Zachodniej. Z kolei utrzymanie się niepewności prawa ciążącej na przepływach handlowych z Saharą Zachodnią spowodowałoby znaczne utrudnienie rozwoju społeczno-gospodarczego, o czym już świadczy spowolnienie stosunków handlowych Sahary Zachodniej z niektórymi państwami członkowskimi lub w niektórych sektorach. Ograniczenie dostępu Sahary Zachodniej do zagranicznych rynków i inwestycji wyłącznie utrudniłoby rozwój lokalnej działalności gospodarczej i zagroziłoby niektórym zmianom społeczno-gospodarczym lub politycznym – wówczas, gdy wydaje się, że rozwój Sahary Zachodniej w końcu się rozpoczyna.

Co więcej, techniczne dyskusje prowadzone z Frontem Polisario wykazały zasadniczy sprzeciw wobec zmiany porozumienia, uzasadniony głównie szerszymi względami politycznymi, których zakres nie odnosi się do treści samej poprawki.

Zmiana protokołów nr 1 i 4 do układu o stowarzyszeniu, przedstawiona przez Komisję Europejską, ma na celu umocnienie i ułatwienie wywozu z Sahary Zachodniej do Unii Europejskiej oraz ułatwienie rozwoju i gospodarczej dywersyfikacji regionu.

\* \* \*

## Załącznik

**Lista zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje w związku ze zmianą protokołów 1 i 4 do układu o stowarzyszeniu**

**1. Podmioty polityczne**

Przewodniczący dwóch Rad Regionu Południowego:

* Przewodniczący Rady Regionu Ad-Dachla-Wadi az-Zahab: Pan Yanja El Khattat
* Przewodniczący Rady Regionu Al-Ujun-As-Sakija al-Hamra: Pan Sidi Hamdi Ould Errachid

Parlamentarzyści z Sahary Zachodniej:

* Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (PJD): Pan Brahim Daaif
* Partia Autentyczności i Nowoczesności (PAM): Pan Moulay Zoubeir Habbadi

Przedstawiciel Frontu Polisario:

* Pan Mohamed Sidati

**2. Podmioty gospodarcze**

2.1. Sektor rolnictwa

* Stowarzyszenie Sahary Zachodniej na rzecz Rozwoju i Inwestycji
* Izba Rolnicza regionu Ad-Dachla-Wadi az-Zahab
* Grupa interesu gospodarczego Agida Ad-Dachla
* Spółdzielnia rolnicza Ajban Ad-Dachla
* Spółdzielnia rolnicza Halib As-Sakija al-Hamra
* Spółdzielnia rolnicza Al Joud

2.2. Sektor rybołówstwa

* Krajowy Instytut Badań Zasobów Morskich
* Izba Rybołówstwa Morskiego

2.3. Różne podmioty gospodarcze

* Grupa OCP (i Spółka Phosboucraa)
* Agencja Regionu Południowego

**3. Stowarzyszenia działające na rzecz praw człowieka.**

* Krajowa Rada Praw Człowieka
* Obserwatorium pokoju, demokracji i praw człowieka w Saharze Zachodniej
* Niezależna Komisja Praw Człowieka
* Marokańskie Stowarzyszenie Praw Człowieka
* Saharyjskie Stowarzyszenie Ofiar Poważnych Naruszeń Praw Człowieka
* Stowarzyszenie Al Ghad ds. Praw Człowieka
* Western Sahara Campaign
* Western Sahara Resource Watch
* Independent Diplomat
* Delegacja 85 stowarzyszeń, które podpisały pismo, skierowane do Komisji Europejskiej i ESDZ w dniu 3 lutego 2018 r. w sprawie zmiany protokołów.

1. Unia Europejska wspiera ludność saharyjską poprzez Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka oraz pomoc humanitarną dla uchodźców. Patrz „Raport o współpracy między UE i Algierią -wydanie 2016”: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport_de_coorperation_2016_v.numerique.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
2. Dz.U. L 70 z 18.3.2000, s. 2. [↑](#footnote-ref-3)
3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973. [↑](#footnote-ref-4)
4. Zgodnie ze wspomnianym powyżej wyrokiem z dnia 21 grudnia 2016 r. Terytorium Sahary Zachodniej ma „status odrębny i różny” zgodnie z przysługującym prawem do samostanowienia (pkt 92). W wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. (sprawa C-266/16, Western Sahara Campaign) w sprawie porozumienia o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Marokańskim, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że „terytorium Sahary Zachodniej nie wchodzi w zakres pojęcia „terytorium Maroka”” (pkt 64) i że „wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej nie należą do marokańskiej strefy połowowej” (pkt 69). [↑](#footnote-ref-5)
5. Patrz punkt 1.2.2, trzeci akapit. [↑](#footnote-ref-6)
6. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 7 grudnia 2017 r. dotycząca działalności gospodarczej i innych praktyk szkodliwych dla interesów ludów zamieszkujących terytoria niesamodzielne (dokument A/RES/72/92 z dnia 14 grudnia 2017 r.). [↑](#footnote-ref-7)
7. <https://minurso.unmissions.org/>

   <https://minurso.unmissions.org/secretary-general-reports> [↑](#footnote-ref-8)
8. Chodzi o nomenklaturę uregulowaną konwencją w sprawie zharmonizowanego systemu oznaczania i kodowania towarów, zwaną „Nomenklaturą HS”. [↑](#footnote-ref-9)
9. Należy zauważyć, że podczas gdy przykładowo w wersji francuskiej wytycznych negocjacyjnych zastosowano termin *populations* (ludność), w wersji angielskiej zastosowano termin *people* (lud). Odzwierciedla to zmienność terminologii już na poziomie dokumentów ONZ. Przykładowo w opinii z dnia 16 października 1975 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości zastosował we wnioskach termin *populations* w wersji francuskiej, lecz termin *people* w wersji angielskiej. [↑](#footnote-ref-10)
10. Patrz raporty Amnesty International i Human Rights Watch:

    <https://www.amnesty.org/fr/countries/middle-east-and-north-africa/morocco/report-morocco/> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.)

    <https://www.hrw.org/fr/middle-east/n-africa/morocco/western-sahara> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.). [↑](#footnote-ref-11)
11. Sprawozdanie Sekretarza Generalnego w sprawie sytuacji Sahary Zachodniej. Dokument Rady Bezpieczeństwa ONZ nr S/2018/277. Patrz w szczególności punkty 65 do 73. [↑](#footnote-ref-12)
12. Decyzja nr 1/2006 Rady Stowarzyszenia UE–Maroko z dnia 26 września 2006 r., ustanawiająca Podkomitet ds. Praw Człowieka, Demokratyzacji i Ładu Administracyjnego (Dz.U. L 276 z dnia 7.10.2006, s. 73). [↑](#footnote-ref-13)
13. <http://www.un.org/en/decolonization/pdf/Western-Sahara2017.pdf> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.) [↑](#footnote-ref-14)
14. Dyrekcja Studiów i Prognoz Finansowych (DEPF). Badania DEPF, czerwiec 2017 r.: Profil wzrostu gospodarczego regionów (konsultacja 23.04.2018 r.).

    <https://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en_catalogue/etudes/2017/croissance_des_regions.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
15. Rada Gospodarcza, Społeczna i Środowiskowa - Model rozwoju regionalnego dla prowincji południowych - Ocena skuteczności podstawowych praw człowieka w południowych prowincjach (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.) <http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%2011042013.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
16. Patrz w szczególności raport przygotowany przez Front Polisario w ramach odwołania w sprawie T-512/12: „Sahara Zachodnia - Status i eksploatacja gospodarcza - Analiza prawna zlecona przez Front Polisario - maj 2012 r.”. [↑](#footnote-ref-17)
17. Patrz punkt 242 wyroku T-512/12. [↑](#footnote-ref-18)
18. Patrz spór krajowy, który był przedmiotem sprawy C-266/16: Second Witness Statement of John Gurr. [↑](#footnote-ref-19)
19. Nie można było podać liczby ludności z powodu braku spisu w obozach dla uchodźców w Tindouf (Algieria). Według różnych źródeł stanowi ona 20% (wg Saharyjczyków promarokańskich) i 50% (według Frontu Polisario) całej ludności saharyjskiej. [↑](#footnote-ref-20)
20. Konsultacje przeprowadzone w lutym 2018 r. wykazały, że hodowla zwierząt, zwłaszcza wielbłądów, jest szczególnie ważną działalnością. Wielu rozmówców wskazało, że tradycyjnie Sahrawi byli koczowniczymi pasterzami, zatem w sposób naturalny skłaniali się ku tej działalności. To pokazuje, że badanie ograniczone do oceny bezpośredniego wpływu porozumienia nie pozwala uchwycić pełnej złożoności społeczeństwa Sahary Zachodniej. [↑](#footnote-ref-21)
21. Aby umieścić produkcję rolną Sahary Zachodniej w szerszym kontekście, trzeba zaznaczyć, że Maroko jest krajem o silnej tradycji rolniczej. W 2016 r. udział rolnictwa w gospodarce oszacowano na 12% PKB dla całego kraju. Powierzchnia użytków rolnych wynosi 8,7 mln hektarów, z czego 52% przeznaczone jest na uprawy zbóż, a 3% na wczesne odmiany warzyw i owoców. Warzywa stanowią główną kategorię produktów rolnych, które Maroko eksportuje do Unii Europejskiej (951 mln euro w 2016 r.), kolejną grupą są owoce z wyłączeniem cytrusów (347 mln euro) oraz owoce cytrusowe (175 mln euro). Pod względem zatrudnienia sektor rolny obejmuje 39% ludności aktywnej zawodowo na poziomie krajowym, przy czym wartość ta może wzrosnąć dwukrotnie na obszarach wiejskich. [↑](#footnote-ref-22)
22. Obszar przeznaczony do uprawy wczesnych warzyw i owoców w Saharze Zachodniej wynosi poniżej 0,4% łącznego obszaru Maroka. [↑](#footnote-ref-23)
23. Żadne preferencje nie zostały przyznane w odniesieniu do „cukru” (produkty objęte kodami CN 1701 i 1702, z wyjątkiem niektórych podpozycji taryfowych). [↑](#footnote-ref-24)
24. Do celów tego obliczenia cena jednostkowa w 2016 r. została ustalona na 1066 euro/t dla melonów (45 mln ton importowanych o wartości celnej 48 mln euro), przy zwykłej stawce celnej (obowiązującej w UE na zasadzie najwyższego uprzywilejowania) w wysokości 8,8%. W przypadku pomidorów cenę jednostkową ustala się na poziomie 1059 euro/t (417,14 mln ton importowanych o wartości celnej 393,75 mln euro), przy zwykłej stawce celnej w wysokości od 8,8% do 14,4% w zależności od pory roku, wiedząc, że około 80% eksportu przypada na okres od początku listopada do końca kwietnia (cło 8,8%). [↑](#footnote-ref-25)
25. W ramach tego samego odwołania wskazano, że w 2010 r. liczba osób zatrudnionych w marokańskim przemyśle rolniczym w Saharze Zachodniej wynosiła 6480 osób. Według marokańskiego Ministerstwa Rolnictwa liczba ta powinna wzrosnąć trzykrotnie do 2020 r. Oczekuje się, że do 2020 r. uprawianych będzie 2000 hektarów, a produkcja przeznaczona na eksport wzrośnie do 160 000 ton w 2020 r. Wreszcie, w tym samym kontekście, stwierdzono, że eksportuje się 95% produkcji rolnej, w tym pomidorów, melonów i ogórków, ale środki uzyskane w drodze preferencyjnego traktowania nie były inwestowane w infrastruktury zapewniające korzyści ludności saharyjskiej [patrz spór krajowy, który stał się przedmiotem sprawy C-266/16: Second Witness Statement of John Gurr – strony C-74-75]. W tym miejscu należy zauważyć, że bardzo ograniczające byłoby dokonanie oceny korzystnego charakteru porozumienia dla danej ludności według kryterium ścisłego zwrotu, gdzie zyski osiągnięte ze sprzedaży produktów powinny zostać w całości zwrócone tej ludności. Należałoby raczej zbadać, czy przedmiotowa ludność zasadniczo otrzymuje korzyści i nie doświadcza dyskryminacji przy poszukiwaniu pracy. Jak wspomniano powyżej, z konsultacji przeprowadzonych w lutym 2018 r. wynika, że obecnie nie ma oznak dyskryminacji przy zatrudnianiu. Zostało to potwierdzone przez wielu rozmówców, w tym mieszkańców Sahary. [↑](#footnote-ref-26)
26. Patrz ogólna monografia na temat Regionu Ad-Dachla-Wadi az-Zahab, napisana przez Dyrekcję Generalną ds. Samorządów Lokalnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Maroka - 2015 r., strony 25-26. [↑](#footnote-ref-27)
27. <http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%2011042013.pdf> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.) [↑](#footnote-ref-28)
28. Produkty wystarczająco przetworzone z materiałów pochodzących nabywają status preferencyjnego pochodzenia zgodnie z protokołem nr 4 do układu o stowarzyszeniu. [↑](#footnote-ref-29)
29. W 2012 r. z tego terytorium pochodziło 78% połowu z Maroka i Sahary Zachodniej łącznie, a ich wartość odpowiadała 79%. [↑](#footnote-ref-30)
30. Patrz raport Rady Gospodarczej, Społecznej i Środowiskowej: „Nowy model rozwoju dla prowincji południowych - październik 2013 r.”, strona 44

    <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Web-Rapport-NMDPSR-FR.pdf> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.) [↑](#footnote-ref-31)
31. Przedstawione tutaj produkty rybołówstwa zostały wymienione w rozdziale 3 nomenklatury taryfowej (ryby i skorupiaki, mięczaki i pozostałe bezkręgowce wodne) oraz w pozycjach 1504 (tłuszcze i oleje i ich frakcje, z ryb lub ze ssaków morskich, nawet rafinowane, ale niemodyfikowane chemicznie), 1603 (ekstrakty i soki, z mięsa, ryb lub skorupiaków, mięczaków lub pozostałych bezkręgowców wodnych), 1604 (ryby przetworzone i zakonserwowane; kawior i namiastki kawioru przygotowane z ikry rybiej) i 2301 (mąki, mączki lub granulki, z mięsa i podrobów, ryb lub ze skorupiaków, mięczaków lub pozostałych bezkręgowców wodnych, nienadające się do spożycia przez ludzi; skwarki). [↑](#footnote-ref-32)
32. Cały import do Unii Europejskiej objęty był preferencjami taryfowymi (zerowe cło) na podstawie reguł pochodzenia określonych w protokole nr 4 do układu o stowarzyszeniu UE-Maroko. [↑](#footnote-ref-33)
33. Według danych Unii (źródło: szacunki pochodzące z bazy danych TRACES i Eurostatu), przywóz do Unii Europejskiej produktów rybołówstwa z zatwierdzonych zakładów w Saharze Zachodniej oszacowano na 69 350 ton w 2015 r. i 58 436 ton w 2016 r. Wielkości te stanowią 30,9% i 23,9% całkowitej ilości produktów rybołówstwa przywożonych z Maroka (i Sahary Zachodniej) w tych latach. Rozbieżność w stosunku do danych marokańskich można wytłumaczyć sposobem obliczania wywozu produktów z Sahary Zachodniej. [↑](#footnote-ref-34)
34. Według szacunków służb Komisji Europejskiej przywóz z Sahary Zachodniej stanowił 21,2% w 2015 r. i 10,6% w 2016 r. całkowitego przywozu z Maroka i Sahary Zachodniej: wartość przywozu produktów rybołówstwa z Sahary Zachodniej do Unii Europejskiej wynosiła 215 mln euro w 2015 r. i 122 mln euro w 2016 r. (oficjalne, pochodzące z Eurostatu, kwoty dla całego wywozu z Maroka i Sahary Zachodniej wynosiły 1,01 mld euro w 2015 r. i 1,14 mld euro w 2016 r.). Według danych marokańskich wywóz z Sahary Zachodniej produktów rybołówstwa wyniósł 121 milionów euro w 2015 r. i 134 miliony euro w 2016 r. Różnice te można wyjaśnić tym, że dane Unii Europejskiej odnoszą się do wielkości przywozu do Unii i są wyrażone w euro, podczas gdy dane marokańskie odnoszą się do wywozu i wyrażone są w dirhamach, przeliczonych na euro. [↑](#footnote-ref-35)
35. <https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/MA/FFP_MA_en.pdf> [↑](#footnote-ref-36)
36. Dane te obejmują miejsca pracy wymienione w poprzedniej tabeli. [↑](#footnote-ref-37)
37. W obecnym kształcie prawa i zgodnie z postanowieniami układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem wystarczy, że produkty zostaną złowione poza wodami terytorialnymi (12 mil) Sahary Zachodniej przez statki jednej z dwóch Stron, aby produkty, które będą przetwarzane w Maroku, zostały objęte preferencyjnym traktowaniem w Unii Europejskiej. [↑](#footnote-ref-38)
38. <http://www.wsrw.org/a214x2342> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.). [↑](#footnote-ref-39)
39. <http://www.wsrw.org/a204x2048> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.). [↑](#footnote-ref-40)
40. <http://www.wsrw.org/a217x2479> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.). Wydaje się, że te manifestacje te dotyczyły raczej praktyk stosowanych na rosyjskich statkach. [↑](#footnote-ref-41)
41. <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/phosphate_rock/mcs-2017-phosp.pdf> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.). [↑](#footnote-ref-42)
42. <http://www.ocpgroup.ma/> [↑](#footnote-ref-43)
43. Koncern Phosboucraa zarządzany przez grupę OCP ma swoją stronę internetową: <http://www.phosboucraa.ma/> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.) [↑](#footnote-ref-44)
44. Według Western Sahara Resource Watch, wydobycie fosforytów ze złoża Bukra odpowiada 10% całkowitej produkcji Maroka i szacowane jest na około 3 miliony ton rocznie. <http://www.wsrw.org/a117x521> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.) [↑](#footnote-ref-45)
45. <http://www.phosboucraa.ma/company/key-figures> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.). [↑](#footnote-ref-46)
46. Należy podkreślić istnienie czasami sprzecznych danych na ten temat: Patrz raport Francuskiego Towarzystwa Przyjaźni i Solidarności z Narodami Afryki na temat kwestionowania praw umownych pracowników Phosboucraa w Saharze Zachodniej:

    <http://www.afaspa.com/IMG/pdf/RAPPORT_PHOSBOUCRAA.pdf> (konsultacja w dniu 14.05.2018 r.) [↑](#footnote-ref-47)
47. <http://www.wsrw.org/a112x576> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.). [↑](#footnote-ref-48)
48. Zob. w szczególności: <https://www.nutrien.com/sites/default/files/uploads/2018-01/NRF_Human%20Rights%20Assessment%20Report%202016.pdf> (konsultacja w dniu 14 maja 2018 r.) [↑](#footnote-ref-49)
49. Superfosfat to mineralny nawóz fosforowy. [↑](#footnote-ref-50)
50. Są to „naturalne fosforany wapnia, naturalne fosforany glinowo-wapniowe i kreda fosforanowa”, sklasyfikowane w dużej części w pozycji taryfowej 25.10 Zharmonizowanego systemu oznaczania i kodowania towarów („System Zharmonizowany”). [↑](#footnote-ref-51)
51. Są one sklasyfikowane w pozycji 28.35 systemu zharmonizowanego. [↑](#footnote-ref-52)
52. Sprzeczne obserwacje dokonane przez organizację pozarządową Western Sahara Resource Watch (raport „P pour pillage” 2014 r., Western Sahara Resource Watch <http://www.wsrw.org/a105x3185>) stwierdzają wywóz na Litwę rzędu 400 000 ton w roku 2014 (przedsiębiorstwo AB LIFOSA). Ponieważ statystyki dostępne w Unii Europejskiej nie wykazują takiego przywozu, jest mało prawdopodobne, że ten towar został zaklasyfikowany jako fosforyt w pozycji 31,03 HS lub był przeznaczony na rynek Unii Europejskiej w tej postaci, a także być może chodziło o zwykły tranzyt poza terytorium Unii Europejskiej. W każdym razie w nowszym raporcie Western Sahara Resource Watch nie zgłasza już żadnego wywozu do Unii Europejskiej (<http://www.wsrw.org/a111x4160>, z 24 kwietnia 2018 r., konsultacja w dniu 13.05.2018 r.) [↑](#footnote-ref-53)
53. W świetle statystyk wymiany handlowej między Unią Europejską i Marokiem (w szczególności danych marokańskiego urzędu dewizowego) w analizie uwzględniono następujące produkty: nawozy naturalne i chemiczne, kwas fosforowy i fosforany, a w szczególności następujące pozycje taryfowe:

    - Kwas fosforowy - HS 29.19

    - Nawozy fosforowe mineralne lub chemiczne (w tym superfosfaty) - HS 31.03

    - Nawozy mineralne lub chemiczne zawierające dwa lub trzy z pierwiastków nawozowych: azot, fosfor i potas; inne nawozy - HS 31.05. [↑](#footnote-ref-54)
54. Inwestycje te są planowane w kilku etapach. <http://www.ocpgroup.ma/sites/default/files/filiales/document/presentation_phosboucraa_fr.pdf> (konsultacja w dniu 23.04.2018 r.). [↑](#footnote-ref-55)
55. Al-Ujun-As-Sakija al-Hamra, Ad-Dachla-Wadi az-Zahab, Souss-Massa i Region Wschodni. [↑](#footnote-ref-56)
56. Z udziałem 57,66% w regionie Al-Ujun i 52,14% w Ad-Dachla, co oznacza udział powyżej średniej krajowej. [↑](#footnote-ref-57)
57. Saharyjskie Stowarzyszenie Ofiar Poważnych Naruszeń Praw Człowieka, Stowarzyszenie Al Ghad ds. Praw Człowieka, Western Sahara Campaign, Western Sahara Resource Watch, Independent Diplomat. [↑](#footnote-ref-58)