



Bruxelles, den 11.6.2018
SWD(2018) 346 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Rapport om fordelene for Vestsaharas befolkning og om høringen af befolkningen om udvidelsen af toldpræferencerne for produkter med oprindelse i Vestsahara

Ledsagedokument til

Forslag til Rådets afgørelse

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

{COM(2018) 481 final}

DA

DA

RAPPORT OM FORDELENE FOR VESTSAHARAS BEFOLKNING OG OM HØRINGEN AF DENNE BEFOLKNING OM UDVIDELSEN AF TOLDPRÆFERENCERNE FOR PRODUKTER MED OPRINDELSE I VESTSAHARA

Rapport udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene i samarbejde med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

Resumé

1. Vestsaharas økonomi

Selv om den seneste udvikling i Vestsahara er opmuntrende, forbliver den skrøbelig. Landets økonomiske aktiviteter centrerer omkring et begrænset antal brancher: fiskeri og forarbejdning af fiskevarer, fosfatminer, landbrug (navnlig frugt og grønt og nomadisme med husdyr) og i et mindre omfang handel og håndværk. Sektorerne for turisme og bæredygtig energi er derimod stadig på et tidligt stadium men meget lovende. Desuden kendetegnes økonomien i Sahara ved dens indelukkede karakter, samt at den i høj grad ydes støtte.

2. En nødvendig eksportstøtte takket være toldpræferencerne.

Diversificeringen af Vestsaharas økonomiske potentiale forudsætter en tilskyndelse af udenlandske investeringer. Imidlertid forudsætter dette perspektiv muligheden for at tilbyde de pågældende aktører en tilstrækkelig, juridisk sikkerhed ved at tydeliggøre navnlig prisbestemmelserne, der finder anvendelse på den aktuelle og fremtidige eksport af varer fra Vestsahara til Den Europæiske Union. Trods de foreliggende og ofte ufuldstændige oplysninger gør denne undersøgelse det muligt at konkludere på eksistensen af økonomiske og produktionsmæssige aktiviteter i Vestsahara, som ville fortjene at drage fordel af de samme toldpræferencer, som er indrømmet Kongeriget Marokko, præferencer, som Vestsahara faktisk drog fordel af indtil den 21. december 2016. En sådan udvidelse af Unionens toldpræferencer til disse produkter ville gøre det muligt at sikre den fortsatte eksport. Desuden *bør den også have en betydelig virkning på den fremtidige udvikling af Saharas økonomi, da den stimulerer de igangværende eller planlagte investeringer* (navnlig på en række fosfater, såsom fosforsyre eller gødning til landbrug, såvel som i sektorerne for landbrug og fiskeri), som alle er jobskabende investeringer.

Omvendt *ville den manglende indrømmelse af toldpræferencer belaste Vestsaharas eksport, navnlig eksporten vedrørende fiskevarer og landbrugsprodukter*, og det allerede begrænsede udbud af landets produktioner ville måtte lukke sig yderligere. Hvis der ikke er nogen toldpræferencer, vil produkter fra Vestsahara blive pålagt normale toldsats (toldsats, der finder anvendelse i EU under mestbegunstigelsesklausulen) uden privilegeret adgang til EU-markedet. Virkningen vil være næsten neutral for industriprodukterne (fosfater), men meget skadelig for eksporten af fiskevarer og landbrugsprodukter til Unionen og dermed også for beskæftigelsen i disse sektorer.

På længere sigt bør skubbet til private aktiviteter og den frie erhvervsudførelse kunne begrænse logikken bag afhængigheden af subsidier fra centralforvaltningen, mens åbenheden over for omverdenen og forøgelsen af udvekslinger, både handelsmæssige og af andre typer, logisk set og gradvist bør føre til socioøkonomisk og kulturel udvikling.

3. Inddragelse af de berørte befolkninger

På den ene side har de marokkanske myndigheder gennemført en omfattende, institutionel høring, der omfatter alle de nationale, regionale og lokale, interesserede organer, for at øge deres bevidsthed samt indhente deres accept og eventuelle observationer. Denne proces har konkluderet en meget stor støtte til den planlagte ændring såvel som en række henstillinger, der har betydning for optimeringen af dennes virkning.

På den anden side har Europa-Kommissionens tjenestegrene og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) efter en høring af områdets folkevalgte gennemført en høringsproces, hvor Vestsaharas lokalbefolkninger blev inddraget, hvorved der er konstateret et stort flertal for udvidelsen af toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara. Et flertal af samtalepartnerne har således gjort den positive virkning gældende for befolkningen i sin helhed ved især at understrege den afgørende løftestangeffekt, som sådanne handelspræferencer ville medføre med hensyn til private investeringer. Ifølge de samme aktører ville privilegeret adgang til EU-markederne kunne forbedre forretningsklimaet såvel som de direkte, europæiske investeringer og derved understøtte Vestsaharas nye participatoriske og bæredygtige udviklingsmodel. Derimod ville den fortsatte mangel på retssikkerhed, der påhviler handelsstrømmene med Vestsahara, bringe den socioøkonomiske udvikling i stor fare, således som forsinkelsen af Vestsaharas handelsrelationer med en række medlemsstater eller i bestemte sektorer allerede vidner om. Indskrænkningen af Vestsaharas adgang til markederne og udenlandske investeringer ville således kun hindre udviklingen af lokal, økonomisk virksomhed samt kompromittere bestemt socioøkonomisk eller politisk udvikling på et tidspunkt, hvor Vestsaharas udvikling endelig ser ud til at komme i gang.

Denne generelle opfattelse berører ikke de forskellige holdninger, som samtalepartnerne i øvrigt kan have, hvad angår områdets status, som alle er enige om kun kan fastsættes gennem FN-processen. En række personer har endvidere fremsat ønske om en øget inddragelse af EU til støtte for FN-processen.

De tekniske drøftelser med Polisario, samtalepartner for FN og deltager i FN's fredsproces for Vestsahara, understregede Polisarios principielle modstand mod ændringen af aftalen. En modstand, der hovedsageligt er motiveret af mere generelle, politiske overvejelser, hvis rækkevidde ikke vedrørte det egentlige indhold af ændringen.

4. Resultater per sektor

Endelig gør analysen, der omfatter de tre vigtigste forretningssektorer, som potentielt påvirkes af udvidelsen af EU's toldpræferencer til produkter med oprindelse i Vestsahara, det muligt at fremsætte følgende konklusioner:

a) Landbrugssektoren

Undersøgelsen viser, at *der er et marked i Den Europæiske Union for landbrugsproduktionen i Vestsahara, især for tidlige grønsager (tomater og meloner)*. Denne produktion er *estimeret til 64 000 ton og tegner sig for omkring 14 000 direkte arbejdspladser*. Importværdien for denne produktion ville ligge på omkring *65 millioner euro*. Hvis der ikke er nogen toldpræferencer, vil denne eksport blive pålagt 6,6 millioner euro i toldafgift.

Disse økonomiske fordele ville kunne udvides, hvis Vestsahara i fremtiden yderligere udviklede sin produktion og eksport til Den Europæiske Union i henhold til de aktuelle projekter. Dette ville også have en virkning på antallet af arbejdspladser, der kan femdobles

ifølge en række prognoser.

Selv om udviklingen af disse aktiviteter har en virkning på udnyttelsen af naturressourcer, heraf navnlig vand, lader det til, at der i dag er få alternativer, der muliggør økonomisk udvikling i det pågældende område. Marokkanske estimater for anvendelsen af grundvandet, selv om disse drages i tvivl af visse andre, rapporterer om en beskedent indflydelse på grundvandressourcerne.

b) Sektoren for fiskevarer

Undersøgelsen viser, at der i Vestsahara eksisterer en vigtig fiskeforarbejdningsindustri. Ifølge forskellige kilder ***nåede områdets eksport af fiskevarer i 2015 og 2016 op på mellem 100 og 200 millioner euro. Antallet af arbejdspladser, der desuden - enten direkte eller indirekte - afhænger af denne eksport, var på omkring 45 000.*** Som det er tilfældet i landbrugssektoren, ville udvidelsen af disse toldpræferencer have en betydelig virkning på områdets økonomi og derved på beskæftigelsen. Omvendt ville den manglende indrømmelse af toldpræferencerne hindre eksporten, men også beskæftigelsen, og facilitere overførelsen af disse forarbejdningsindustrier til andre steder, og sandsynligvis til Marokko. Dette ville ligeledes udfordre holdbarheden af de investeringer, der er foretaget i forarbejdningsenheder for fiskevarer i Vestsahara, som er medfinansieret af Den Europæiske Union.

c) Fosfatsektoren

Fosfatproduktionen er en væsentlig, erhvervmæssig aktivitet for Vestsaharas område. Imidlertid, som følge af manglen på toldsats for størstedelen af råfosfater produceret i Vestsahara og importeret til EU, ***ville konsekvensen af en manglende indrømmelse af toldpræferencer på den nuværende fosfatproduktion i Vestsahara være yderst begrænset eller lig nul.*** Det er kun ***en række produkter afledt af fosfat*** (fosforsyre og gødning), der ikke i øjeblikket produceres i Vestsahara, ***hvorpå den foreslåede aftale ville kunne have en reel virkning*** (den gældende toldsats for disse produkter er mellem 4,8 % og 6,5 %). Det marokkanske fosfatfirma, OCP Group (før Office Chérifien des Phosphates), der er områdets største arbejdsgiver, satser på at opføre et industrikompleks til gødningsproduktion i Laayoune (fosforsyre og gødning), men også konstruktionen af en ny kaj på havnen i Laayoune. Disse projekter ville blive hindret af manglen på præferencetoldbehandling af de pågældende varer, hvilket ville kunne have en negativ virkning på den lokale beskæftigelse.

5. Konklusion

Selv om det ikke har været muligt at skelne klart mellem oprindelsen af de forskellige, konstituerende elementer for Vestsaharas befolkning, er der tilstrækkelige indicier til at kunne konkludere, at ***den økonomiske aktivitet, der udspringer af eksporten til Den Europæiske Union, medfører fordele for den lokale beskæftigelse og følgelig, mere eller mindre, for lokalbefolkningerne uanset oprindelsesland.*** Denne positive virkning ville kompromitteres, hvis eksporten til Den Europæiske Union ikke var omfattet af de samme toldpræferencer som dem, der er indrømmet Marokko.

Indholdsfortegnelse

1	GENEREL INDLEDNING	6
1.1	Baggrund	6
1.2	Evalueringsens omfang og metodologiske spørgsmål.....	8
1.2.1	Anvendelsesområde.....	8
1.2.2	Metodologiske begrænsninger	8
1.3	Høringer med de pågældende befolkninger	10
2	MENNESKERETTIGHEDERNE I VESTSAHARA	10
2.1	Menneskerettighedssituationen i Vestsahara	11
2.2	Den operationelle ramme for samarbejdet mellem Den Europæiske Union og Marokko for menneskerettigheder og demokrati.	11
2.3	Konsekvenser ved ændringen af protokol nr. 1 og nr. 4 i associeringsaftalen om menneskerettighedssituationen i Vestsahara.....	13
3	VESTSAHARAS ØKONOMI – ØKONOMISKE FORDELE FOR DE PÅGÆLDENDE BEFOLKNINGER.....	13
3.1	Generel oversigt over Vestsaharas økonomi og dens nødvendige diversificering.	14
3.2	Betydning for de vigtigste økonomiske eksportsektorer	16
3.2.1	Landbrugssektoren:.....	16
3.2.2	Sektoren for fiskevarer.....	21
3.2.3	Fosfatsektoren.....	26
4	HØRINGER AF BEFOLKNINGERNE OMFATTET AF ÆNDRINGEN AF PROTOKOL NR. 1 OG NR. 4 I ASSOCIERINGSAFTALEN	30
4.1	Høringerens formål og omfang	30
4.2	De vigtigste resultater	31
4.3	Konklusion	35
5	OVERORDNET KONKLUSION	35
	Bilag.....	38

1 GENEREL INDLEDNING

1.1 Baggrund

Vestsahara er et område i det nordvestlige Afrika, der støder op til Marokko, Algeriet og Mauretanien. Det var under spansk forvaltning indtil 1976. Den 14. december 1960 vedtog De Forenede Nationers generalforsamling (FN) resolution 1514 (XV) om indrømmelse af uafhængighed til lande og befolkninger under kolonistyre. I 1963 blev Vestsahara, på Kongeriget Marokkos forespørgsel og på baggrund af en fremsendelse af oplysninger fra Kongeriget Spanien i medfør af artikel 73, litra e), i FN-pagten, opført på listen over ikke-selvstyrende områder. Området står stadig opført der.

Både Kongeriget Marokko og Folkefronten for befrielsen af Saguía-el-Hamra og Río de Oro (herefter "Polisario") gjorde krav på området, og FN har længe gjort arbejdet på en fredelig løsning af denne tvist. Den Europæiske Union og den medlemsstater afholder sig fra enhver form for intervention og partitagen i forbindelse med denne tvist, og accepterer i givet fald enhver løsning, der måtte besluttes i overensstemmelse med international ret i FN's regi. De anerkender ikke Marokkos suverænitet over Vestsahara, men støtter den indsats, som FN's generalsekretær yder med henblik på at nå frem til en retfærdig, varig og gensidigt acceptabel politisk løsning, der giver Vestsaharas befolkning selvbestemmelse.

Siden Spaniens tilbagetrækning i 1976, er der ikke blevet sendt nogen statistiske oplysninger til FN om de økonomiske, sociale og undervisningsmæssige vilkår i området.

På nuværende tidspunkt forvaltes størstedelen af området af Kongeriget Marokko, mens Polisario forvalter en mindre og meget tyndt befolket del i den østlige del af området. På nuværende tidspunkt forvaltes størstedelen af området af Kongeriget Marokko, mens Polisario forvalter en mindre og meget tyndt befolket del i den østlige del af området. Området, der forvaltes af Polisario, er adskilt fra det område, der forvaltes af Kongeriget Marokko, med en sandmur, som sidstnævnte har konstrueret, og som bevogtes af den marokkanske hær. Et stort antal af de flygtninge, der kommer fra Vestsahara, bor i lejre, der forvaltes af Polisario, på Algeriets område tæt på Vestsahara¹.

Siden Spanien bragte sin tilstedeværelse til ende og tilbagetrækningen fra Mauretanien, har Kongeriget Marokko faktisk egenhændig forvaltet delen af Vestsahara, der var under dets kontrol. Kongeriget Marokko betragter Vestsahara som en del af sit eget område. Den Europæiske Union betragter Marokko som værende forvalter af dette ikke-selvstyrende område.

I denne rapport henviser udtrykket "Vestsahara" til den del af området, der faktisk forvaltes af de marokkanske myndigheder.

Siden ikrafttrædelsen af Euro-Middelhavsaftalen om etableringen af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side² (herefter "associeringsaftalen EU-Marokko" eller "associeringsaftalen"), har produkter fra Vestsahara de facto draget fordel af toldpræferencerne fastsat i de relevante

¹ Unionen støtter den saharaviske befolkning via Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder og humanitær bistand til flygtninge. Se "Rapport om samarbejdet mellem EU og Algeriet - Udgave 2016": https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport_de_cooperation_2016_v.numerique.pdf

² EFT L 70 af 18.3.2000, s. 2

bestemmelser i associeringsaftalen, da de af Marokko har fået marokkansk præferenceoprindelse. Den 21. december 2016 har EU-Domstolen dog, i henhold til sin afgørelse C-104/16 P³, præciseret, at denne aftales anvendelsesområde udelukkende ville dække Kongeriget Marokkos område; Vestsaharas område, det ikke-selvstyrende område, var ikke omfattet heraf⁴. Hvad angår umiddelbare virkninger, har EU derfor stoppet indrømmelsen af de førnævnte toldpræferencer, da en sådan indrømmelse kun ville kunne påtænkes efter ændring af de relevante bestemmelser for protokol nr. 1 (adgang til EU-markedet for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter, marokkanske fisk og fiskevarer) og nr. 4 (oprindelsesprotokollen), navnlig ved tydelig indførelse af princippet om at produkter fra Vestsahara kan behandles på samme måde som dem fra Marokko.

Herved har Rådet den 29. maj 2017 bemyndiget Europa-Kommissionen til i Unionens navn at forhandle en international aftale, hvis formål er at foretage de nødvendige ændringer af associeringsaftalen, i form af brevveksling. Rådet har dog givet denne bemyndigelse på to betingelser: Inden undertegnelsen af denne nye aftale har Europa-Kommissionen på den ene side udarbejdet sin vurdering af dennes potentielle konsekvenser for den bæredygtige udvikling i Vestsahara, navnlig ved at fremhæve fordelene for lokalbefolkningen og virkningen på de pågældende områder ved udnyttelsen af naturressourcerne, og de af aftalen berørte befolkninger har på den anden side deltaget på passende vis.

Selv om Vestsaharas befolkning har ret til selvbestemmelse, er det på den ene side ikke Den Europæiske Unions opgave hverken at foretage en opgørelse over dette folk eller at definere, hvad der udgør dette folk⁵, og FN-dokumenterne vedrørende økonomiske aktiviteter i ikke-selvstyrende områder henviser på den anden side, når det drejer sig om socioøkonomiske fordele, også til indbyggerne i disse områder⁶. I lyset af disse forskelle og vanskelighederne ved at undersøge virkningen på et folk, hvis konturer endnu ikke er blevet fastlagt, og under hensyntagen til, at præferencerne er udvidet til produkter fra et givent område, samt at fordelene således logisk set vil blive knyttet til dette område, fokuseres der i analysen således på fordelene for Vestsaharas befolkning.

Denne rapport har til formål at efterkomme ovennævnte opfordringer fra Rådet. Den er udarbejdet på grundlag af:

- Al tilgængelig videnskabelig evidens
- De samlede, tilgængelige, statistiske oplysninger
- De høringer, der er gennemført med en bred vifte af socioøkonomiske og politiske aktører fra Vestsaharas befolkning, navnlig via interviews med civilsamfundsorganisationer, parlamentarikere fra Vestsahara, økonomiske aktører og sluttelig, repræsentanter fra Polisario
- De bemærkninger, der er fremsat inden for rammerne af annullationssøgsmålet T-

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

⁴ Ifølge førnævnte dom af 21. december 2016 har Vestsaharas område en "særskilt og anderledes status" i medfør af princippet om selvbestemmelse, som finder anvendelse hertil (paragraf 92). I sin afgørelse af 27. februar 2018 (sag C-266/16, Western Sahara Campaign) for fiskeriaftalen mellem EU og Marokko fastslår EU-Domstolen at "Vestsaharas område ikke er omfattet af begrebet "Marokkos territorium" " (paragraf 64), samt at "de for Vestsahara tilstødende farvande ikke er omfattet af den marokkanske fiskerizone" (paragraf 69).

⁵ Se punkt 1.2.2, stk. 3.

⁶ Resolution vedtaget af FN's Generalforsamling den 7. december 2017 om økonomisk virksomhed og andet til skade for folk i ikke-selvstyrende områders interesser (dokument A/RES/72/92 af d. 14. december 2017).

512/12 af Polisario og af Western Sahara Campaign i den nationale tvist, der har givet anledning til sag C-266/16

- De årlige rapporter fra FN's generalsekretær om situationen vedrørende Vestsahara og hjemmesiden for FN-missionen for folkeafstemningen i Vestsahara⁷
- Offentligt tilgængelig information.

Endvidere har Europa-Kommissionens tjenestegrene og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (Udenrigstjenesten) ligeledes opretholdt regelmæssig kontakt med FN's generalsekretærs personlige udsending for Vestsaharas hold. Denne kontakt havde til formål at sikre, at den foreslåede aftale understøttede FN's generalsekretærs bestræbelser på at nå frem til en løsning, der omfattede selvbestemmelse for Vestsaharas befolkning i overensstemmelse med principperne og målene i FN-pagten.

1.2 Evalueringens omfang og metodologiske spørgsmål

1.2.1 Anvendelsesområde

Formålet med denne evaluering er at definere fordelene for Vestsaharas befolkning med udgangspunkt i de relevante parametre inden for rammerne af artikel 73 i FN-pagten. Således analyserer den aftalens potentielle virkninger på den bæredygtige udvikling i Vestsahara, navnlig hvad angår fordelene for de pågældende befolkninger og udnyttelsen af naturressourcer i de pågældende områder. Imidlertid kan den reelle indvirkning på den bæredygtige udvikling og lokalbefolkningerne kun blive evalueret, hvis indrømmelsen af toldpræferencer har en virkning på handelsstrømmene mellem Unionen og Vestsahara. Det er derfor, at der i første omgang bør tages stilling til toldpræferencernes virkning på Vestsaharas handelsstrømme til Den Europæiske Union.

Det er først i anden omgang, at der bør tages stilling til den reelle indvirkning på den bæredygtige udvikling og lokalbefolkningerne; dette spørgsmål er faktisk kun relevant, hvis indrømmelsen af toldpræferencerne har en virkning på handelsstrømmene mellem Unionen og Vestsahara.

Disse præferencer muliggør, under visse betingelser, anvendelsen af en præferencetold (nultold for de fleste produkter) ved indførelsen af varer i Unionen. Den gældende toldsats er defineret ud fra tre elementer: Toldpositionen, hvorunder varen er kategoriseret i toldnomenklaturen⁸, varens oprindelsesland, det vil sige landet, hvor varen anses udstedt, og sluttelig, i visse tilfælde, varens værdi. I resten af denne rapport vil det af og til blive nødvendigt at henvise udførligt til disse begreber.

1.2.2 Metodologiske begrænsninger

De metodologiske begrænsninger er af forskellig art og kommer af:

- kvaliteten af de tilgængelige oplysninger
- den siden Domstolens afgørelse den 21. december 2016 fulgte praksis

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

⁸ Det drejer sig om den nomenklatur, der er reguleret af konventionen om det harmoniserede varebeskrivelses- og varenomenklaturssystem, også kaldt "HS-nomenklaturen".

- selve definitionen af evalueringens omfang
- vanskelighederne, som Unionen som tredjepart har haft ved at vurdere aftalens effekt og navnlig dens fordele for de pågældende befolkninger.

De tilgængelige oplysninger. Generelt forbliver de statistiske oplysninger vedrørende Vestsahara ufuldendte og heterogene. Dette kommer naturligvis af den særlige, politiske situation i området. Hvis der for eksempel findes mange oplysninger på de forskellige, offentlige, marokkanske institutioners hjemmesider (herunder det økonomiske, sociale og miljømæssige råd og højkommissariatet for planlægning), stemmer Vestsahara ikke nøjagtig overens med de ”sydlige provinsers” område, hvortil de marokkanske myndigheder henviser i deres offentliggørelser eller i de med Europa-Kommissionens tjenestegrene udvekslede informationer (regionerne Laayoune-Sakia el Hamra, Dakhla-Oued ed Dahab og Guelmin-Oued Noun). Imidlertid kan denne hindring overvindes, eftersom den i denne rapport omhandlende, økonomiske aktivitet er samlet i regionerne Laayoune-Sakia el Hamra og Dakhla-Oued ed Dahab.

Praksissen fuldt indtil Domstolens afgørelse den 21. december 2016. Hvad angår oplysningerne stillet til rådighed for selve Unionens institutioner, hænger de metodologiske begrænsninger sammen med den praksis, som forelå indtil den 21. december 2016, datoen for Den Europæiske Domstols afgørelse. Eftersom varerne fra Vestsahara, som er importeret til EU, de facto har draget fordel af de samme præferencer som varerne fra Marokko, er det generelt ikke muligt at skelne mellem import fra Marokko og Vestsahara, og dermed at estimere andelen af varer med oprindelse i Vestsahara ud fra EU’s statistikker for udenrigshandel (for eksempel Comtext-databasen fra Eurostat). Det er kun for fiskevarerne, at oplysningerne fra Traces-systemet (Trade Control and Expert System), der forvaltes af Europa-Kommissionen, gør det muligt at estimere andelen af fiskevarer, der er forarbejdet i området, og importeret til Den Europæiske Union.

Definition af evalueringens omfang. Udtrykket ”pågældende befolkninger” kan fortolkes på forskellig og sågar modstridende vis⁹. Det kan henvise til indbyggerne med bopæl inden for territoriet — dette er den marokkanske fortolkning, som ikke skelner mellem indbyggere på basis af etnicitet/fællesskab. Det kan også henvise til bestemte indbyggere, navnlig på basis af etnicitet/fællesskab (sahrawierne) — i dette tilfælde kan de berørte indbyggere i det mindste delvist betragtes som personer med bopæl uden for Vestsahara (flygtninge), hvorimod nogle af de nuværende, men nyligt tilflyttede, indbyggere ikke vil kunne betragtes således. Dette er fortolkningen, som især Polisario tilslutter sig. Ved anvendelse af en definition af den pågældende befolkning baseret på etnicitet/fællesskab skal tre kendsgerninger bemærkes: 1) FN-missionen for folkeafstemningen i Vestsahara (MINURSO) varede 13 år mellem 1991 og 2004, og havde formålet at fastsætte, hvilke personer der måtte tage del i udøvelsen af Vestsaharas ret til selvbestemmelse, men nåede ikke til en endelig afgørelse; 2) befolkningerne, der ser sig selv som saharawier, har etableret sig på et langt større område end Vestsahara, som omfatter navnlig det sydlige Marokko, Mauretania, en del af Algeriet, samt betydelige grupper i Europa, Nordamerika etc.; 3) disse saharawiske befolkninger, traditionelt set nomader, har familiemæssige forbindelser, der går ud over regionens grænser. Dette viser de vanskeligheder, som Den Europæiske Kommissionens tjenestegrene står over for, eftersom de ikke har nogen nøjagtig og pålidelig metode til at bestemme, hvem der tilhører den

⁹ Det må her bemærkes, at mens, for eksempel, den franske version af forhandlingsdirektiverne taler om ”indbyggere”, taler den engelske version om ”folk”. Dette afspejler allerede en uensartet terminologi i FN’s dokumenter. For eksempel gør Den Internationale Domstols udtalelse fra d. 16. oktober 1975 i sine konklusioner brug af begrebet ”indbyggere” i den franske version men ”folk” i den engelske version.

”pågældende [sahrawiske] befolkning”.

Endvidere er toldpræferencerne virkning på naturressourcerne, beskæftigelsen og menneskerettighederne vanskelige at måle, da de er af indirekte art.

Selv hvis denne rapport blev udfærdiget på den mest objektive måde muligt, har selve udførelsen sine naturlige begrænsninger: På den ene side er parterne for tvistens holdninger til Vestsahara og dets status radikalt modstridende, og på den anden side findes der ikke nogen uafhængige analyser med mandat fra FN af de internationale handelsaftalers fordele for Vestsahara. Endvidere har Den Europæiske Union hverken kompetence eller direkte midler til undersøgelser på Vestsaharas område.

Hvorom alting er, blev det konkluderet, at det først var nødvendigt at undersøge, om aftalen havde en positiv virkning på handelsstrømmene mellem Vestsahara og Den Europæiske Union. Hvis det var tilfældet, søgte Europa-Kommissionens tjenestegrene at påvise, hvad konsekvenserne heraf var for beskæftigelsen og udnyttelsen af naturressourcer. Så vidt muligt søgte de ligeledes at afdække, om virkningen kunne være differentieret i forhold til de pågældende personers oprindelse (indfødte/ikke-indfødte).

Til brug for denne analyse har Europa-Kommissionens tjenestegrene således sammenholdt samtlige oplysninger, der har været dem til rådighed. Selv om oplysningerne var ufuldstændige, har de dog gjort det muligt at danne et skøn over virkningen på Vestsaharas eksport ved en udvidelse af associeringsaftalens toldpræferencer eller, sagt på en anden måde, at tage stilling til virkningen ved indrømmelsen af sådanne toldpræferencer på økonomien, den bæredygtige udvikling og de pågældende befolkninger i området.

Det fremgår af undersøgelsen af Vestsaharas økonomiske aktiviteter, at det er fiskeri- og landbrugssektorerne, der har betydelige eksportstrømme til EU. Aftalens potentielle virkninger på de nævnte sektorer er analyseret senere i denne rapport. Grundet sit potentiale er fosfatsektoren også blevet analyseret.

1.3 Høringer med de pågældende befolkninger

Det ene af målene med denne forhandling var, som forberedelse af ændringen af protokol nr. 1 og nr. 4 i associeringsaftalen, at sørge for, at ”de af denne aftale berørte befolkninger blev inddraget på passende vis”. I mangel af ethvert, tænkeligt alternativ, der kan muliggøre den direkte høring af Vestsaharas befolkning, har Den Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten følgelig afholdt høringer med en bred vifte af organisationer, der repræsenterer det saharawiske civilsamfund, parlamentarikere, økonomiske aktører og andre organisationer, heriblandt Polisario. De fleste af disse organisationer og foreninger har delt deres synspunkter med Den Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten, navnlig Polisario, og kun nogle af disse har afvist invitationerne, som de fik. Disse høringer var fokuseret på hovedformålet om at udveksle synspunkter og kommentarer på interessen, som udvidelsen af præferencebehandlingen, der er indrømmet marokkanske produkter, til produkter fra Vestsahara kunne have for befolkningerne i Vestsahara og områdets økonomi ved import til Den Europæiske Union.

2 MENNESKERETTIGHEDERNE I VESTSAHARA

2.1 Menneskerettighedssituationen i Vestsahara

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

I forbindelse med sag T-512/12 lagde Polisario navnlig vægt på Marokkos krænkelser af menneskerettighederne over for civile saharawier i forbindelse med protestdemonstrationer. Ifølge en række civilsamfunds- og græsrodsorganisationer¹⁰ skulle manglerne i forbindelse med situationen for de socioøkonomiske såvel som de borgerlige og politiske rettigheder være blevet påberåbt oftere i Vestsahara end i Marokko. Dette aspekt er også blevet understreget i FN's generalsekretærs sidste rapport vedrørende Vestsahara¹¹. Under hensyntagen til tvistens særlige karakter har visse saharawiske organisationer især rapporteret om angreb på ytrings-, demonstrations- og forsamlingsfriheden. I denne henseende har de nævnte saharawiske organisationer rapporteret om vanskeligheder ved at udføre deres forehavender grundet manglen på juridisk anerkendelse. Trods et lovende klima præget af reform i løbet af de seneste år forbliver visse undertrykkelsespraksisser, og visse civilsamfundsaktører udsættes fortsat for hindringer af deres daglige indsats.

Myndighederne har i de seneste år gjort en indsats for at imødekomme visse af det internationale samfunds og civilsamfundets bekymringer, men midlerne til at måle sådanne indsatser samt at verificere deres virkning på menneskerettighedssituationen skal fortsat styrkes. Et vigtigt skridt foretaget i løbet af de seneste år var Marokkos anerkendelse af den Saharawiske Forening for Ofre for alvorlige krænkelser af Menneskerettighederne (ASVDH), den første saharawiske forening, som er stiftet. Styrkelsen af det nationale menneskerettighedsråds (CNDH) regionale udvalg, der operer i Dakhla og Laayoune, har ligeledes bidraget til forbedringer af overvågningen af menneskerettighedssituationen

Marokko blev i september 2017 underlagt sin tredje Universelle Periodiske Bedømmelse inden for rammerne af FN's Menneskerettighedsråd, hvorunder Marokko modtog 244 henstillinger. Disse handlede primært om afskaffelse af dødsstraf, om styrkelse af bekæmpelsen af vold mod kvinder, om respekt for lighed mellem kvinder og mænd, om bekæmpelse af diskrimination af børn født uden for ægteskab eller bekæmpelse af kriminaliseringen af forhold mellem voksne af samme køn. Denne sidste Universelle Periodiske Undersøgelse har afdækket bestemte udfordringer, hvad angår menneskerettigheder, i forbindelse med den internationale rets forrang frem for den nationale ret.

2.2 Den operationelle ramme for samarbejdet mellem Den Europæiske Union og Marokko for menneskerettigheder og demokrati.

¹⁰ Se rapportererne fra Amnesty International og Human Rights Watch:

<https://www.amnesty.org/fr/countries/middle-east-and-north-africa/morocco/report-morocco/> (besøgt d. 23/04/2018)

<https://www.hrw.org/fr/middle-east/n-africa/morocco/western-sahara> (besøgt d. 23/04/2018).

¹¹ FN's generalsekretærs rapport om situationen vedrørende Vestsahara. FN's Sikkerhedsråds dokument nr. S/2018/277. Se især punkt 65 til 73.

Vestsahara har længe været emnet for en dialog om menneskerettigheder og demokrati mellem Den Europæiske Union og Marokko inden for rammerne af associeringsaftalen, hvoraf artikel 2 fastsætter, at ”respekt af de demokratiske principper og de grundlæggende menneskerettigheder, således som de står anført i den universelle menneskerettighedserklæring, danner grundlaget for Fællesskabets og Marokkos interne og internationale politikker, og udgør et essentielt element i denne aftale”.

Relationerne mellem Den Europæiske Union og Marokko angående menneskerettigheder blev ledsaget af en regelmæssig dialog om de politiske og tekniske planer, ført på højt niveau ved møder i associeringsrådet, ved officielle besøg af højtstående repræsentanter, eller på teknisk niveau ved møder i underudvalget ”menneskerettigheder, demokrati og regeringsførelse”¹², som siden sin stiftelse mødtes årligt.

Selv om de uformelle kontakter herom i de seneste år har bestået, har vanskelighederne i forbindelse med de bilaterale relationer siden Rettens afgørelse af den 10. december (sag T-512/12) umuliggjort den officielle afholdelse af denne type møder. I kølvandet på den igangværende standardisering og ud fra perspektiver om genopretning af de bilaterale relationer regner Den Europæiske Union med at genoptage denne dialog inden udgangen af 2018.

I løbet af de førnævnte udvekslinger er forløbet af gennemførelsen af reformerne vedrørende de forskellige individuelle og kollektive rettigheder blevet drøftet, men også de af EU finansierede programmer for menneskerettigheder og regeringsførelse. Inden for disse rammer er spørgsmålene vedrørende konkrete tilfælde af påståede krænkelse af menneskerettighederne også blevet rejst, hvilket har en særlig relevans inden for rammerne af Vestsahara.

Inden for rammerne af sin politiske dialog har Den Europæiske Union regelmæssigt understreget vigtigheden af respekt af retsstaten, navnlig på det retlige område. Denne dialog går hånd i hånd med Den Europæiske Unions vigtige støtte til reformeringen af det marokkanske retssystem, hvis formål er at forbedre adgangen til domstolene, at sikre en bedre, retslig beskyttelse af de offentlige rettigheder og friheder, såvel som at styrke retsvæsenets effektivitet. Denne institutionelle dialog af politisk og teknisk art går hånd i hånd med dialogen med civilsamfundet.

Den Europæiske Unions delegation i Marokko opretholder regelmæssig kontakt med det nationale menneskerettighedsråds (CNDH). Denne uafhængige institution udøver en betydningsfuld rolle for overvågningen af menneskerettighedssituationen i Marokko, navnlig gennem sine regionale udvalg i Vestsahara. Den Europæiske Union støtter CNDH gennem et målrettet program for styrkelsen af sin institutionelle kapacitet, herunder for de regionale udvalg i Dakhla og Laayoune.

Den Europæiske Union er også i regelmæssig kontakt med andre aktører, navnlig de internationale organisationer og tredjelande, som regelmæssigt tager til Vestsahara, og indsamler detaljerede oplysninger om situationen. Den Europæiske Unions delegation er, for dens vedkommende, i 2015 også taget til Vestsahara forud for det indtrådte brud i de bilaterale relationer.

¹² Associeringsrådet EU-Marokkos beslutning 1/2006 af d. 26. september 2006 om oprettelse af underudvalget, menneskerettigheder, demokratisering og regeringsførelse (EFT L 276 af 7.10.2006, s. 73).

Sluttelig konsulterer Den Europæiske Union rapporterne fra FN-organerne til beskyttelse af menneskerettighederne, der har besøgt Vestsahara, herunder FN's højkommisær for menneskerettigheder og FN's særlige rapportør om torturspørgsmål.

2.3 Konsekvenser ved ændringen af protokol nr. 1 og nr. 4 i associeringsaftalen om menneskerettighedssituationen i Vestsahara

Den økonomiske udvikling, som ændringen af protokol nr. 1 og nr. 4 i associeringsaftalen EU-Marokko medfører, da den navnlig muliggør en bedre adgang til EU-markederne og fremme af udenlandske investeringer i Vestsahara, bør kun favorisere udviklingen af socioøkonomiske rettigheder såsom adgang til beskæftigelse eller til velfærdsydelser. På længere sigt skal åbenheden for omverdenen og forøgelsen af udvekslinger, både handelsmæssige og af andre typer, som ledsager ændringen, føre til en socioøkonomisk og kulturel evolution, der kan bidrage til udvidelsen og konsolideringen af middelklassen såvel som en friere bevægelighed for eliterne. Skubbet til private aktiviteter og den frie erhvervsudførelse ville kunne begrænse logikken bag afhængigheden af subsidier fra centralforvaltningen, der på længere sigt risikerer at vanskeliggøre den socioøkonomiske udvikling i området.

Imens den siden Rettens afgørelse af 10. december 2015 (sag T-512/12) indtrufne udsættelse i de bilaterale relationer mellem Den Europæiske Union og Marokko havde gjort den regelmæssige afholdelse af dialogerne om menneskerettigheder sværere, vil den forstærkede, gensidige forståelse, der har været gældende for standardiseringen af de kontraktlige forhold mellem Den Europæiske Union og Marokko bidrage til genåbningen af denne dialog på regelmæssig vis. Hvad angår dette, kan referencerammen, inden for hvilken ændringen af protokollerne (artikel 2 i associeringsaftalen, som garanterer respekt af de demokratiske principper og de grundlæggende rettigheder) findes, kun styrke overvågningen af respekt af menneskerettigheder i Vestsahara, navnlig vedrørende de socioøkonomiske aspekter. Desuden vil gennemførelsen, inden for rammerne af ændringen af aftalen, af en mekanisme for regelmæssig udveksling af information om den bæredygtige udnyttelse af naturressourcer kunne fremme en socialt mere retfærdig fordeling af udviklingsdividender. På dette grundlag vil specifikke samarbejdsprojekter rettet mod de dele af befolkningen, der drager mindst fordel af ændringen af aftalen (for eksempel nomadebefolkningen), nemmere kunne identificeres.

Hvad angår den forventede konsekvens for menneskerettighedssituationen i Vestsahara ved udvidelsen af toldpræferencerne til produkter fra dette område bør der generelt ræsonneres analogt med associeringsaftalen EU-Marokkos virkninger på menneskerettighedssituationen i Marokko. For så vidt som aftalen opfordrer til en regelharmonisering med Den Europæiske Unions normer på forskellige områder, konstateres der en indirekte, positiv effekt, hvad angår navnlig arbejdsvilkårene (for eksempel sikkerhedsforanstaltningerne), arbejdsmarkedslovgivningen (for eksempel beskyttelse af børn), plantesundhedsforanstaltningerne og forbrugerbeskyttelsen.

3 VESTSAHARAS ØKONOMI – ØKONOMISKE FORDELE FOR DE PÅGÆLDENDE BEFOLKNINGER

3.1 Generel oversigt over Vestsaharas økonomi og dens nødvendige diversificering.

Vestsahara, som stadig er mærket af sit historiske udviklingsefterslæb, og som i lang tid har været uden for økonomi- og handelsstrømmene, er et område på 266 000 km², hovedsageligt ørken, med en befolkning på omkring 584 000 indbyggere¹³.

Ifølge tilgængelige oplysninger er Vestsahara en lille markedsøkonomi, hvor aktiviteten er centreret omkring fiskeri og forarbejdning af fiskevarer, fosfatminer, landbrug (navnlig tidlige frugt og grønsager og nomadisme med husdyr), handel og håndværk. Andre sektorer, såsom turisme og bæredygtig energi, er stadig på et tidligt stadium.

I et udviklingsperspektiv baseret på nære forbindelser mellem centrum og periferien har den marokkanske regering afgørende indflydelse på den økonomiske udvikling i Vestsahara, og spiller en vigtig rolle, hvad angår beskæftigelsen, udvikling af infrastrukturen og den sociale omfordeling i området. Denne rolle som drivkraft, som den centrale stat besidder, er blevet yderligere intensiveret i løbet af de seneste ti år, der giver Vestsahara muligheden for at indhente en del af det efterslæb, som den har i forhold til de mest udviklede regioner i Marokko. Styrelsen for undersøgelser og finansielle prognoser i det marokkanske økonomi- og finansministerium understreger således, at regionerne Dakhla-Oued ed Dahab og Laayoune-Sakia el Hamra i løbet af perioden 2007-2014 har registreret en regional vækst, der var højere end den nationale vækst mellem 2011-2014 med 4,9 point og mellem 2007-2010 med 5,6 point. Den understreger ligeledes, at årsagen hertil er de offentlige investeringer, der er foretaget i de sydlige regioner for at gøre dem konkurrencedygtige på et nationalt plan¹⁴.

Ligeledes angiver det økonomiske, sociale og miljømæssige råd i Marokko i en rapport fra marts 2013¹⁵, at ”BNP i de tre sydlige regioner in 2010 var på 21,7 mia. dirham, hvilket svarer til 3,5 % af den årligt producerede nationalformue”. Rådet tilføjer, at ”imens arbejdsløsheden [ifølge en undersøgelse fra højkommisariatet for planlægning i 2007/2011] vedrører 15,2 % af den erhvervsaktive befolkning (med en rate på 35,1 % for kvinder mod 10,2 % på nationalt plan), optræder regionerne Laayoune og Dakhla blandt de mindst fattige regioner i landet (med en fattigdomsrate på henholdsvis 2,2 % og 2,6 % mod 8,9 % på nationalt plan)”. Sluttelig understreger Rådet på den ene side, at ”den private sektor er svag der”, og på den anden side at ”Staten gennem sine suverænitetfunktioner og på basis af de offentlige investeringer, de offentlige udgifter og distributionen af social bistand har været den centrale aktør for denne omdannelse.

Ingen i erhvervsmæssig interesse betydelig oliereserve er blevet fundet i Vestsahara, og trods en vis nedgang er visse prospekteringsvirksomheder stadig i gang. Under hensyntagen til Vestsaharas interne markeds tæthed og til koncentrationen af produktionen på et meget begrænset antal produkter er den store udfordring, for områdets økonomi, diversificeringen af sine aktiviteter til sektorer, der skaber job og indkomst for området og befolkning som helhed - en økonomisk diversificering, som er nøglen selv til egen, kommercielle frigørelse.

¹³ <http://www.un.org/en/decolonization/pdf/Western-Sahara2017.pdf> (besøgt d. 23/04/2018)

¹⁴ Styrelsen for undersøgelser og finansielle prognoser (SUFP). SUFP Undersøgelser, juni 2017: Økonomisk vækstprofil for regionerne (besøgt d. 23/04/2018)

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

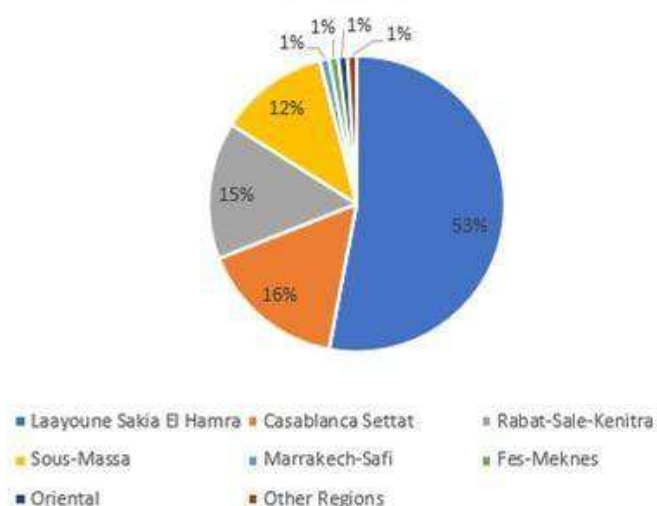
¹⁵ Det økonomiske, sociale og miljømæssige råd – Regional udviklingsmodel for de sydlige provinser – Evaluering af de grundlæggende menneskerettigheders effektivitet i de sydlige provinser (besøgt d. 23/04/2018)

<http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%2011042013.pdf>

Denne internationale, økonomiske åbning og diversificeringen, som den indebærer, er så meget desto vigtigere, end at områdets økonomi udvikler sig i en regional, marokkansk kontekst, der er væsentlig fastlåst og mærket, på et meget lavt niveau, af stagnationen af den intraregionale handel, af grænseoverskridende samarbejde såvel som vedvarende lukning af bestemte grænser.

I november 2015 meddelte Marokkos regering om en række investeringer, der skulle diversificere erhvervsaktiviteten, imens den marokkanske arbejdsgiverorganisation (CGEM) forudså et initiativ på 609 mio. dollar i investeringer i regionen i marts 2015. Ifølge tal fra det nationale investeringsudvalgs møde i januar 2018, under regeringschefens myndighed, forventes størstedelen af de af Marokko planlagte investeringer i 2018 at fokusere på Vestsahara til en værdi i nærheden af 1,5 mia. euro samt skabelsen af, forhåbentlig, næsten 3000 job.

Marokkanske investeringer 2018



De af Marokko allerede foretagne eller planlagte investeringer i området står imidlertid i markant kontrast til den forholdsvise udviskning af de internationale investeringer og den afventende attitude, der synes at hindre væksten.

Et af de vigtigste argumenter for modstanderne af associeringsaftalens dækning af Vestsahara er det faktum, at Marokko ellers ville mangedoble sine strukturskabende investeringer i området med det politiske mål om indlemmelse ved at forme områdets identitet. Marokko ville til dette formål have iværksat en samlet, administrativ og økonomisk praksis¹⁶. I denne sammenhæng anser Polisario udnyttelsen af Vestsaharas naturressourcer under marokkansk kontrol som værende ”økonomisk udplyndring med henblik på at ændre den saharaviske samfundsstruktur”¹⁷.

Hvad angår befolkningen er det tilsvarende gjort gældende, at Marokko har gennemført en

¹⁶ Se bl.a. rapporten udfærdiget af Polisario i forbindelse med sag T-512/12: ”Vestsahara – Økonomisk status og udnyttelse – Juridisk analyse foretaget på Polisarios forespørgsel – Maj 2012”.

¹⁷ Se præmis 242 for dom T-512/12.

bosættelsespolitik i Vestsahara for personer fra Marokko ved hjælp af forskellige incitament. Således har tusindvis af marokkanere siden 1975 bosat sig i Vestsahara med det resultat, at det sahariske folk blev en minoritet på sit eget territorium. Om denne befolkning blev inkluderet eller ej under begreberne ”Vestsaharas folk” eller ”lokalbefolkningen”, ville uden tvivl have indlysende konsekvenser på en fremtidig folkeafstemning om Vestsaharas status¹⁸.

Det første argument drejer sig egentlig ikke om denne rapportes formål; den vedrører et generelt, politisk aspekt, men ikke direkte spørgsmålet om udvidelsen af de af associeringsaftalen EU-Marokko fastsatte toldpræferencer til produkter fra Vestsahara. Det er sandt, at enhver produktion indebærer anvendelsen af naturressourcer, men dette kan imidlertid ikke a priori medføre et forbud mod enhver økonomisk aktivitet, for så ville alle muligheder for økonomisk udvikling blive forbudt. Under høringerne af Vestsaharas økonomiske aktører i februar 2018 har flere samtalepartnere anført, at befolkningen besad retten til udvikling, samt at det, for at kunne muliggøre en sådan udvikling, ikke var rimeligt at vente på en bilæggelse af tvisten i FN-regi. En sådan tilgang ville være ensbetydende med en fastfrysning af al aktivitet i området, og ville skulle ligestilles med en sanktion mod lokalbefolkningerne.

Hvad angår det andet argument, er det på baggrund af tilstanden i retssagen sandt, at de marokkanske befolkninger har blandet sig med befolkningerne, der oprindeligt kommer fra Vestsahara, hvilket naturligvis har ændret befolkningsstrukturen i området. Imidlertid har dette ingen betydning for befolkningen, der i realiteten ville kunne blive hørt ved en folkeafstemning om områdets status. Hvis det er utvivlsomt, at en ikke-ubetydelig andel af den sahariske befolkning lever uden for Vestsaharas område¹⁹, er det endvidere utvivlsomt, at en vigtig andel af denne befolkning lever i området. Denne befolkning har retten til at gøre krav på deltagelse i den økonomiske udviklingsproces.

Under hensyntagen til den lille befolkning er områdets økonomiske udviklingsmodel hovedsageligt baseret på udviklingen af et lille antal eksportprodukter. For at kunne vurdere aftalens fordele for de pågældende befolkninger bør der udføres en detaljeret analyse af virkningen af den foreslåede aftale på de vigtigste eksportsektorer, både nuværende og potentielle, for produkter fra Vestsahara.

3.2 Betydning for de vigtigste økonomiske eksportsektorer

3.2.1 Landbrugssektoren:

3.2.1.1 Indledning

På grund af regionens topografi er Vestsaharas landbrugsproduktion rettet mod et begrænset antal produktionsveje. Qua sin ørkenrige natur har regionen fokus på opdræt (hovedsageligt af kameler, geder og får); denne aktivitet støttes af udviklingen af græsningsområder samt af den lokale efterspørgsel på animalske produkter. Det bør understreges, at de animalske produkter fra Vestsahara ikke efterlever sundhedsbestemmelserne, der giver adgang til EU-markedet,

¹⁸ Se den nationale tvist, der har givet anledning til sag C-266/16: Second Witness Statement of John Gurr

¹⁹ Det har ikke været muligt at bestemme denne andel af befolkningen, da der ikke foreligger en folkeoptælling for flygtningelejrene i Tindouf (Algeriet). Ifølge forskellige kilder udgør andelen 20 % (ifølge de ’promarokkanske’ saharier) og 50 % (ifølge Polisario) and den totale sahariske population.

hvilket forklarer, hvorfor der ikke er nogen eksport af denne art til Den Europæiske Union²⁰.

Endvidere drager zonen Dakhla fordel af et tempereret klima (18-25 °C året rundt), et konstant antal solskinstimer og let svovlholdig vand, faktorer, der fremmer den ikke-jordbaserede dyrkning, med høj værditilvækst, i drivhuse, der er en smule forud for den marokkanske produktion²¹.

Ifølge marokkanske oplysninger var der i 2016 6.847 landbrug i regionen (alle aktiviteter og produkter iberegnet). I en region med 584 000 indbyggere, hvor arbejdsløsheden er på ca. 15 %, hvilket er langt under det nationale gennemsnit (9 %), synes landbrugsaktiviteten at udgøre en vigtig arbejdskilde idet den har generet, hvad der svarer til 35 000 job.

3.2.1.2 Landbrugsproduktion, samhandel med Den Europæiske Union og socioøkonomisk virkning

Frugt og grønsager i kategorien ”tidlige” udgør en af de største sektorer for eksport fra Vestsahara til Den Europæiske Union. Ifølge de til Europa-Kommissionens tjenestegrene afgivne oplysninger dækkede områdets produktion af tidlige frugter og grønsager omkring 900 hektar (ha)²² med en høst estimeret til 64 000 ton i 2016. Ifølge de tilgængelige oplysninger drejede det sig om produkter med høj værditilvækst, på op til 78 % tomater (50 000 t af forskellige sorter og varianter) og 22 % meloner (14 000 t). En sådan produktion er tiltænkt eksport til Den Europæiske Union, Rusland, afrikanske lande såvel som til det lokale marked. Eftersom de høstede produkter er sendt til sorteringsenheder, og følgelig opholder sig i Agadir-regionen, er det vanskeligt med nøjagtighed at opdele de nævnte produkters endelige destinationer ud fra eksportmarkeder, men det formodes, at frugterne og grønsagerne produceret i Vestsahara også er en del af de produkter, der eksporteres til Den Europæiske Union, hvilken udgør et fordelagtigt marked.

Inden for rammerne af associeringsaftalen EU-Marokko nyder de marokkanske landbrugsprodukter godt af fordelagtige vilkår for adgang til EU-markedet. Disse vilkår kommer til udtryk ved en toldfritagelse uden mængdebegrænsning for størstedelen af produkterne²³, hvorimod bestemte frugter og grønsager er omfattet af særlige bestemmelser, så de også kan underlægges kvantitative lofter (toldkontingent).

Med udgangspunkt i de i 2016 tilgængelige oplysninger og under forudsætning af, at alle

²⁰ Det fremgår af høringerne i februar 2018, at opdræt, og navnlig kamelopdræt, er en særligt vigtig aktivitet. Flere samtalepartnere har understreget, at saharierne traditionelt se var pastoralister, og satsede så på privilegeret vis på denne aktivitet. Dette viser, at en begrænset undersøgelse af aftalens direkte virkning ikke gør det muligt at forstå hele kompleksiteten ved Vestsaharas samfund.

²¹ For at kunne placere Vestsaharas landbrugsproduktion i en større kontekst er det nødvendigt at præcisere, at Marokko er et land med stærkt traditionsrigt landbrug. I 2016 blev landbrugets bidrag til økonomien estimeret til 12 % af landets samlede BNP. Det udnyttede landbrugsareal (ULA) udgør 8,7 mio. hektar, hvoraf 52 % er afsat til korndyrkning og 3 % til produktionen af tidlige grønsager. Grønsager udgør den største kategori af landbrugsprodukter, som Marokko eksporterer til Den Europæiske Union (951 mio. euro i 2016), efterfulgt af frugter - undtaget citrusfrugter (347 mio. euro), og citrusfrugter (175 mio. euro). Hvad angår beskæftigelsen, omfatter landbrugssektoren 39 % af den erhvervsaktive befolkning på nationalt plan, en procentdel, der ville være dobbelt så højt i landområderne.

²² Arealet, der er bestemt til dyrkning af tidlige frugter og grønsager, udgør mindre end 0,4 % af det samlede marokkanske.

²³ Ingen præference er indrømmet for ”sukker” (produkter under KN-kode 1701 og 1702 med undtagelse af visse underpositioner i toldtariffen).

varer, der er dyrket i Vestsahara, skal eksporteres til EU, vil anvendelsen af de af associeringsaftalen fastsatte præferencer **repræsentere en fordel på omkring 1,3 mio. EUR i toldbesparelser for de 14 000 ton meloner**. Hvis præferencerne blev indrømmet helheden af produktionen (50 000 ton), ville fordelene, hvad angår tomaterne, på samme måde befinde sig i omegnen af 5,3 mio. EUR i toldbesparelser under forudsætning af, at den særlige told ikke anvendes²⁴. Det skal præciseres, at mængden af eksporterede tomater vil være underlagt de af aftalen fastsatte takstbetingelser, herunder den til Marokko indrømmede afskrivning af toldkontingentet. Hvad angår mængde, skulle eksporten af tomater og meloner i 2016 henholdsvis have udgjort 12,7 % og 31,9 % af den totale eksport. I sin helhed var den totale volumen af import af frugter og grønsager fra Marokko i 2016 på 1,2 mia. ton til en værdi af 1,4 mia. EUR.

Fra et socioøkonomisk synspunkt er produktionen af tidlige frugter og grønsager en vigtig kilde til beskæftigelse. Qua sin natur, ofte i drivhus og over jorden, har produktionen af tidlige frugter og grønsager med høj værditilvækst nemlig et højt arbejdskraftsbehov. I 2016 repræsenterede det omkring 14 000 direkte job (med et gennemsnit på 15 arbejdere per hektar). Dette repræsenterer omkring 40 % af alle regionens landbrugsjob.

Det fremførtes, at denne aktivitet ikke ville være fordelagtig for lokalbefolkningerne. Dette argument er navnlig anført i forbindelse med den nationale tvist, der har givet anledning til sag C-266/16, hvor det fremgik, at landbrugssektoren i områderne omkring Dakhla i 2008 ansatte 4 000 sæsonarbejdere på 10-måneders kontrakter samt omkring 200 fastansatte, hvoraf sæsonarbejderne kom fra Marokko til høstsæsonen, og derefter vendte tilbage til Marokko. Ifølge Western Sahara Resource Watch er landbrug en måde, hvorpå Marokko kan befolke området, og denne aktivitet udvikler sig.

Det er i denne forbindelse sandt, at Marokko ikke har fremlagt nogen oplysninger om fordelingen af arbejdspladser mellem saharawierne og andre ansatte i sektoren for tidlige frugter og grønsager. Dette spørgsmål har været genstand for drøftelser med de marokkanske myndigheder, som anser statistik baseret på "etnicitet" for værende i strid med de i Marokko gældende principper om forbud mod forskelsbehandling. Ved de i februar 2018 afholdte høringer har samtalepartnerne, hvoraf et stort flertal anser sig selv som værende saharawier, dog givet udtryk for, at udviklingen af sektoren faktisk var fordelagtig for lokalbefolkningen (dvs. saharawierne). Det skal bemærkes, at alle valgte repræsentanter (parlamentarikere, regionsformænd) og lokale, økonomiske aktører (herunder formændene for handels-, landbrugs- og fiskerikamrene), der deltog i høringerne, anser sig selv for at være saharawier med oprindelse i området. Når det er sagt, skal man huske på, at EU ikke råder over undersøgelsesbeføjelser i et tredjeland med henblik på fastslå, om de en bestemt erhvervssektor ansatte personer tilhører en særlig befolkningsgruppe²⁵.

²⁴ Enhedsprisen var i denne sammenhæng i 2016 fastsat til 1 066 EUR/ton for meloner (45 mio. ton importeret til en toldværdi af 48 mio. EUR) med en almindelig told (den gældende toldsats i EU i henhold til mestbegunstigelsesklausulen) på 8,8 %. For tomater er enhedsprisen fastsat til 1 059 EUR/ton (417,14 mio. importeret til en toldværdi på 393,75 mio. EUR) med en almindelig told svingende mellem 8,8 % og 14,4 % alt efter årstiden, velvidende at omtrent 80 % af eksporten finder sted mellem primo november og ultimo april (told på 8,8 %).

²⁵ I forbindelse med samme sag blev det fremsat, at antallet af ansatte i den marokkanske landbrugssektor i Vestsahara i 2010 var på 6 480. Ifølge den Marokkos landbrugsminister skal dette tal været tredoblet senest i 2020; 2 000 hektar skal være dyrket senest i 2020, og produktionen af eksportvarer skal passere 160 000 ton i 2020. Sluttelig blev det i samme forbindelse fremført, at 95 % af landbrugsproduktionen, dvs. tomater, meloner og agurker, er blevet eksporteret, men at opnåede, finansielle midler takket været præferenceordningen ikke er investeret i infrastruktur til fordel for det saharawiske folk [se den nationale tvist, der gav anledning til sag C-266/16: Second Witness Statement of John Gurr – side C-74-75]. Til dette punkt skal det bemærkes, at det ville

3.2.1.3 Ressourceanvendelse

Enhver landbrugsaktivitet indebærer udnyttelsen af naturressourcer, navnlig af jord og vand. I Vestsaharas tilfælde har vand vist sig som den største begrænsning grundet terrænet og den ringe nedbørsmængde. Undersøgelser påviser eksistensen af et højt grundvandsspejl i Sahara, selv om det er vanskeligt at foretage en nøjagtig opgørelse af reservernes niveau og deres genopfyldningsgrad.

Ifølge marokkanske oplysninger dækker grundvandet et stort (90 000 km²) og dybt (op til 1 800 m) område, og omfatter permanente vandreserver estimeret til 3 mia. m³. Den generelle monografi for Dakhla-Oued ed Dahab-regionen, udfærdiget af det marokkanske indenrigsministeriums generaldirektorat for lokale myndigheder, påviser eksistensen af et ”sedimentært bassin (kendt som Laayoune-Dakhla), der dækker den vestlige del af bassinet langs Atlanterhavet, og dækker areal på omkring 110 000 km² på kontinentet. Bassinet er relativt rigt på udbredte, underjordiske vandreservoirer, men generaldirektoratets nuværende vidensniveau er stadig utilstrækkeligt, og de udviser store udsving i meninger om vandets dybde, litologi, produktivitet og kvalitet. Dog viser de første tegn, at dette bassin hydrogeologisk set indeholder flere grundvandmagasiner i flere lag, der således udgør et stort, men ikke bæredygtigt, potentiale for vandforsyningerne.

Indtil videre kommer det til produktionen af de første frugter og grønsager anvendte vandingsvand fra grundvandet (grundvandet bruges desuden ligeledes til drikkevandsforsyningen). Ifølge marokkanske oplysninger er mængderne brugt til landbruget på mindre end 3 mio. m³, dvs. omkring 0,1 % af den tilgængelige volumen. Western Sahara Resource Watch hævder, at Vestsaharas underjordiske vandreserver i øjeblikket skulle blive overudnyttet af områdets agroindustri, især i Dakhla. De marokkanske myndigheder er klar over disse problemer, og har truffet korrigerende foranstaltninger. Lignende kommentarer er desuden blevet formuleret af forskellige, marokkanske institutioner, der understreger det faktum, at ”det intensive landbrug for bestemte produkter (meloner, tomater) bestemt til eksport er så meget desto mere skadelig, eftersom vandingen i regionen er sikret af et fossilt grundvand, hvis potentiel endnu ikke er blevet klart evalueret”²⁶. I 2013 nævnte det marokkanske højkommissariat for planlægning i forbindelse med udnyttelsen af grundvandet, at ”Hensyntagen til miljørestriktionerne i de sydlige regioner er indlysende utilstrækkelige. Statens midler til overvågning og prævention af forebyggelse af kystforurening er, trods de er i forbedring, stadig begrænsede. Overskridelsen af pumpning af vandressourcer er en alvorlig trussel”²⁷. På side 26 tilføjer selv samme rapport: ”det intensive landbrug for bestemte produkter (meloner, tomater) bestemt til eksport er så meget desto mere skadelig, eftersom vandingen i regionen er sikret af et fossilt grundvand, hvis potentiel endnu ikke er blevet klart evalueret”.

være meget restriktivt at vurdere en aftales for en bestemt befolkning fordelagtige karakter på basis af en streng tilbagevenden, når de opnåede gevinster ved salget af produkter fuldt ud forventes at vende tilbage til den gældende befolkning. Det skal tværtimod vurderes, om den pågældende befolkning generelt modtager fordele, og ikke udsættes for forskelsbehandling i jagten på beskæftigelse. Som tidligere nævnt fremgår det af de i februar 2018 udførte høringer, at der for øjeblikket ikke er tegn på forskelsbehandling ved jobsøgning. Dette er blevet bekræftet af flere samtalepartnere, dvs. saharwier.

²⁶ Se den generelle monografi for Dakhla-Oued ed Dahab-regionen, udfærdiget af det marokkanske indenrigsministeriums generaldirektorat for lokale myndigheder – 2015, side 25-26.

²⁷ <http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%2011042013.pdf> (besøgt d. 23/04/2018)

Spørgsmålet om grundvandets eksakte volumen og karakteristika samt den grad, hvortil dets udnyttelse risikerer at udtømme det, og dermed har en negativ virkning på Vestsaharas naturressourcer, er fortsat uløst.

For at optimere udnyttelsen af grundvandet nu er der dog blevet installeret lokale vandingsystemer (drypvanding) til produktionen af tidlige frugter og grønsager. Endvidere har de marokkanske myndigheder i nogle år udviklet foranstaltninger til at begrænse udnyttelsen af vand, samt at bevidstgøre brugerne i form af ”grundvandskontrakter” (kontrakten for Vestsahara er stadig under udarbejdelse).

Desuden har myndighederne udsendt en indkaldelse til forslag til opførelsen af afsaltningsanlæg for havvand, der overvejende skal bruges til forsyning af drikkevand, men også til vanding, i Dakhla og Boujdour. Efter den fastsatte tidsplan vil anlægget i Dakhla stå færdigt fra 2020. En sådan infrastruktur ville, inden for rammerne af et offentligt-privat partnerskabsprojekt om vanding, gøre det muligt at udvide det dyrkede areal med 5 000 ha. Den egentlige gennemførelse af sådanne investeringer såvel som tidsplanen skal stadig bekræftes.

3.2.1.4 Fremtidsudsigter

Den grønne plan for Marokko (Plan Maroc Vert — PMV), under den regionale landbrugsplan (Plan agricole régional — PAR), forventer en udvidelse af arealet (på mellem 900 til ca. 5 000 ha), hvilket skulle være resultatet af en stigning i produktionen, der skulle kunne nå op på 500 000 ton tidlige frugter og grønsager. Hvis dette er tilfældet, ville det om arealet og produktionen omtalte føre til skabelsen af 60 000 nye job (dette tal er funktioner, produktionsteknikker og teknikker til en mulig diversificering af dyrkede produkter), der ved at skabe indtægter for regionen ville forblive der. En sådan produktion med høj værditilvækst ville have et betydeligt potentiale for eksporten. Det er klart, at udviklingen af denne aktivitet, for at være bæredygtig, skal tage hensyn til den ansvarlige anvendelse af naturressourcer, navnlig af vand.

Antallet af job og fordelene ville ligeledes kunne forøges, når de animalske produkter efterlever de nødvendige sundhedsbestemmelser, der giver adgang til EU-markedet. Det er dog i øjeblikket vanskeligt på nøjagtig vis at estimere det økonomiske og sociale afkast for eksport af denne type produkter.

Generelt er det naturligvis ikke muligt at bekræfte, at det økonomiske afkast af en sådan vækst på systematisk vis ville være til fordel for de indfødte befolkninger. Det kan kun antages, at disse befolkninger i hvert fald indirekte ville drage fordel deraf. Under de i februar 2018 afholdte høringer har flere samtalepartnere, ved at antyde at manglen på toldpræferencer ville betyde enden på udviklingen af området landbrug, understreget landbrugssektorens vigtighed for udviklingen i regionen.

3.2.1.5 Konklusion

Der er en landbrugsproduktion i Vestsahara, især for tidlige grønsager (tomater og meloner), til hvilken der eksisterer et marked i Den Europæiske Union. Denne produktion er estimeret til 64 000 ton, og tegner sig for omkring 14 000 direkte arbejdspladser. Dens importværdi ligger på omkring 65 millioner euro. Hvis der ikke er nogen toldpræferencer, vil sådan eksport blive pålagt 6,6 millioner euro i toldafgift.

Disse økonomiske fordele ville kunne udvides, hvis Vestsahara i fremtiden yderligere udviklede sin produktion og eksport til Den Europæiske Union i henhold til de aktuelle projekter. Dette ville også have en virkning på antallet af arbejdspladser, der kan femdobles ifølge en række prognoser.

Selv om landbrugsproduktion har stor indvirkning på vandressourcerne, korrigeres denne virkning af forskellige foranstaltninger. Hovedsageligt ser det ud til på den ene side, at der er få, pålidelige alternativer i dag til at muliggøre den økonomiske udvikling i det pågældende område, og på den anden side, at ulemperne som følge af brugen af vandressourcerne bliver kompenseret af den positive, økonomiske virkning på Vestsahara.

3.2.2 Sektoren for fiskevarer

3.2.2.1 Indledning

Før der redegøres for fiskerisektoren i Vestsahara skal det bemærkes, at formålet med denne rapport er at vurdere aftalens virkning på den bæredygtige udvikling, og navnlig på fordelene for lokalbefolkningerne, samt virkningen ved udnyttelsen af naturressourcer på de pågældende områder. Dette indebærer, at aftalens potentielle effekt på områdets eksport til Den Europæiske Union skal fastlægges. I denne forbindelse er fastlæggelsen af de pågældende produkters oprindelse et essentielt element. Imidlertid opnår produkter fisket gennem maritimt fiskeri uden for søterritorierne (12 tusind sømil) den samme oprindelse som skibet, der har fisket dem. Betingelserne for oprindelsen af fiskevarer, som defineret i artikel 5 af protokol nr. 4 i associeringsaftalen, fastslår, at produkter fisket op af en af aftaleparternes skibe betragtes som værende af præferenceoprindelse.

Fisk, der fiskes uden for søterritorierne, opnår præferenceoprindelse på basis af kriterier for immaterielle rettigheder, flagning, besætning og skibets indregistrering (kriterier fastlagt i protokol nr. 4 i associeringsaftalen). Da der ikke eksisterer nogen fiskerflåde, der fører Vestsaharas flag, opnår den indfangede fisk aldrig vestsaharansk præferenceoprindelse (undtagen i søterritorierne). Det er udelukkende på forarbejdningsstadiet, at det forarbejdede produkt kan blive af vestsaharansk oprindelse, og gennem kumulation af oprindelse²⁸ drage fordel af toldpræferencerne.

I forbindelse med vurderingen af aftalens virkning skal undersøgelsen følgelig fokusere på forarbejdningsaktiviteter for fiskevarer i Vestsaharas område og på den virkning, som indrømmelsen eller nægtelsen af præferencer ville have på denne produktion. Dette er dermed uden hensyn til fiskeriet og ligeledes stedet (vandet), hvor denne aktivitet finder sted: Disse spørgsmål vedrører desuden kun i meget begrænset omfang denne analyses formål.

De forarbejdede produkter er fiskevarer, der hovedsageligt er fanget ud for Vestsaharas kyst, enten i søterritorierne (12 sømil) eller i den tilstødende, eksklusive, økonomiske zone (200 sømil), men det kan også vedrøre fisk fanget uden for denne zone (søterritorier eller Marokkos eksklusive, økonomiske zone).

3.2.2.2 3.2.2.2 Vestsaharas fiskerisektor

²⁸ De tilstrækkelig forarbejdede produkter af materialer med oprindelsesstatus betragtes ifølge protokol nr. 4 i associeringsaftalen som værende af præferenceoprindelse.

Fiskerisektoren finder primært sted i Laayoune, Boujdour og Dakhla. Ifølge marokkanske oplysninger er der 141 forarbejdningsvirksomheder for fiskevarer i disse byer, der enten direkte eller indirekte beskæftiger ca. 90 000 personer, og forarbejder produkter til en estimeret værdi af 4,9 mia. dirham (ca. 450 mio. euro), hvoraf 2,6 mia. dirham (ca. 240 mio. euro) er bestemt til eksport (heraf er ca. 60 % bestemt til EU).

Fiskeri- og fiskeforarbejdningssektoren er den største jobskabende, men også eksportskabende, sektor i området²⁹. Dog er fiskeriet fortsat koncentreret på kysten, fordi der ikke er tilstrækkelige forarbejdningsanlæg, der kan give en bedre udnyttelse af fangsten³⁰. Fiskeriet hører dermed blandt sektorerne med højt vækst- og beskæftigelsespotentiale i Vestsahara.

Den Europæiske Union har bidraget til udviklingen af fiskeforarbejdningsaktiviteter i Vestsahara. I henhold til bestemmelserne for protokollen i partnerskabsaftalen for fiskerisektoren mellem EU og Marokko, der vedrører sektorstøtte, har EU også finansieret et stort antal tiltag såsom oprettelse af infrastruktur og udstyr, der gør det muligt at forbedre fiskeforarbejdningssektorens konkurrenceevne og beskæftigelse,

3.2.2.3 Eksport af fiskevarer til Den Europæiske Union

Ifølge marokkanske oplysninger er *eksporten af fiskevarer*³¹ fra Vestsahara til EU og afgifterne for ubetalt told ved anvendelsen af de af associeringsaftalen EU-Marokko fastsatte præferencer som følgende:

	2015			2016		
	Importværdi 1 000 EUR	Importafgifter 1 000 EUR	(gennemsnitssats)	Importværdi 1 000 EUR	Importafgifter 1 000 EUR	(gennemsnitssats)
Marokko og Vestsahara	1 087.952	133 356	12,3 %	1 171 854	136.562	11,7%
Vestsahara %	121 823 11,2%	993 6,8%	7,5%	134 010 11,4%	9 477 6,9%	7,1%

Anvendt valutakurs for EUR/MAD: 10,819 (2015) og 10,836 (2016)

I ton lå Vestsaharas eksport, ifølge marokkanske oplysninger, **på 44 891 ton i 2015 og 54 637 ton i**

²⁹ I 2012 leverede området 78 % af Marokkos og Vestsaharas samlede fangstmængde og 79 % af værdien.

³⁰ Se det økonomiske, sociale og miljømæssige råds rapport: "Ny udviklingsmodel for de sydlige provinser – Oktober 2013", side 44

<http://www.ces.ma/Documents/PDF/Web-Rapport-NMDPSR-FR.pdf> (besøgt d. 23/04/2018)

³¹ De her omhandlede fiskevarer er dem, der er angivet i kapitel 3 af toldnomenklaturen (fisk samt skaldyr, bløddyr og andre hvirvelløse vanddyr) og under pos. 1504 (fedtstoffer og olier samt fraktioner deraf, af fisk eller havpattedyr, også raffinerede, men ikke kemisk modificerede), 1603 (ekstrakter og saft af kød, fisk, krebsdyr, bløddyr eller andre hvirvelløse vanddyr), 1604 (fisk, tilberedt eller konserveret; kaviar og kaviarerstatning tilberedt af fiskerogn) og 2301 (mel, pulver og pellets af kød, slagtebiprodukter, fisk, krebsdyr, bløddyr eller andre hvirvelløse vanddyr, uegnet til menneskeføde; fedtegrever).

2016^{32 33}. *Hvad angår værdi, var importen fra Vestsahara på 121 mio. euro i 2015 og 134 mio. euro i 2016*, og oversteg marginalt den samlede værdi af import fra Marokko og Vestsahara med 11 %³⁴.

Dermed påviser Marokkos tal en eksportværdi for fiskevarer fra Vestsahara, der er lavere end EU's tal for denne import, imens tallene for den samlede eksport til EU af produkter fra Marokko og Vestsahara (1,01 mia. euro i 2015 og 1,14 mia. euro i 2016) er magen til EU's data. Hvad angår præferenceindrømmelserne, viser ovenstående tabel, at beløbet for de på baggrund af anvendelsen af de af associeringsaftalen EU-Marokko fastsatte toldpræferencer ikke-afkrævede afgifter ligger på mellem 9 og 9,5 mio. euro årligt.

Hvad angår forarbejdningsevne for fiskevarer for Vestsahara, skal eksporten til EU stamme fra "autoriserede" forarbejdnings-/lageretablissementer eller -virksomheder. Listen over autoriserede etablissementer er offentlig og tilgængelig på Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Fødevarer (GD SANTE)³⁵.

Det fremgår af denne liste, at de autoriserede etablissementer for forarbejdning af fiskevarer og akvakulturprodukter i området befinder sig i de følgende tre kystområder: Dakhla (i syd), Laayoune (i nord) og Boujdour (i centrum).

Ifølge marokkanske oplysninger er antallet af direkte job i etablissementerne, der eksporterer til EU, herunder et vis antal fabriksskibe, som følger:

By	Antal institutioner	Antal beskæftigede:			
		Fastansatte		Sæson	
		2015	2016	2015	2016
Dakhla	89	1 908	1 994	5 723	5 983
Laayoune	48	1 197	1 248	3 591	3 743
Boujdour	4	118	124	354	371
I alt	141	3 223	3 366	9 668	10 097

Ifølge marokkanske oplysninger er ca. 50 % af disse etablissemeters produktion beregnet til Den Europæiske Union. Det kan derfor konkluderes, at *halvdelen af denne beskæftigelse (mere end 6 500 personer i 2016) afhænger direkte af eksporten til EU.*

³² Hele denne import kom ind i EU, da den drog fordel af toldpræferencerne (nultold) på basis af oprindelsesreglerne, der er opført i protokol nr. 4 i associeringsaftalen EU-Marokko.

³³ Ifølge EU's tal (kilde: estimater fra databasen Traces og Eurostat) var importen til EU af fiskevarer fra autoriserede leverandører i Vestsahara estimeret til 69 350 ton i 2015 og 58 436 ton i 2016. Disse tal repræsenterer 30,9 % og 23,9 % af den totale eksportmængde for fiskevarer fra Marokko (og fra Vestsahara) for disse år. Forskellene fra de marokkanske oplysninger kan forklares ved de metoder, der er blevet brugt til udregningen af eksporten af produkter fra Vestsahara.

³⁴ Ifølge estimaterne fra Europa-Kommissionens Tjenestegrene udgjorde Vestsaharas import i 2015 21,2 % og i 2016 10,6 % af det samlede importbeløb for Marokko og Vestsahara: EU's import af fiskevarer fra Vestsahara var i 2015 på 215 mio. euro og i 2016 på 122 mio. euro (tilsvarende, officielle tal fra Eurostat for Marokkos og Vestsaharas samlede eksport var i 2015 på 1,01 mia. euro og i 2016 på 1,14 mia. euro). Ifølge marokkanske oplysninger var Vestsaharas eksport af fiskevarer i 2015 på 121 mio. euro og i 2016 på 134 mio. euro. Disse forskelle kan muligvis forklares ved det faktum, at EU's tal vedrører importtal for import i EU, og at de er udregnet i euro, imens tallene fra de marokkanske oplysninger vedrører eksporten, og er udregnet i dirham og efterfølgende konverteret til euro.

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

Den af Marokko forelagte liste over etableringer er sammenfaldende med listen over etableringer, der i overensstemmelse med EU-bestemmelserne er autoriserede.

3.2.2.4 Virkningen af anvendelsen af handelspræferencerne

Udvidelsen af de af associeringsaftalen EU-Marokko fastsatte præferencer til produkter fra Vestsahara ville muliggøre toldfri import til EU af fiskevarer fra Vestsahara til en værdi på 100 til 200 mio. euro. Udvidelsen af toldpræferencerne til denne eksport ville for EU medføre et mistet skatteprovenu på 9 til 9,5 mio. euro årligt.

Når man ser på arterne af fiskevarer eksporteret fra området, viser følgende tabel de væsentligste arter for 2015 og 2016, hvad angår ikke-opkrævet told:

Arter	Toldsats (*)	2015 1 000 EUR	2016 1 000 EUR
Blæksprutter, frosne	8%	5 412,73	5 348,19
Sardiner, frosne	23%	1 137,41	1 198,29
Makrel, konserveret	25%	417,14	608,01
Sardiner, konserveret	25%	452,67	378,55
Sepioidea-blæksprutter, frosne	6%	255,02	370,30
Calamares, frosne	6%	188,32	325,16
Makrel, frosne	20%	128,39	292,70

(*) Toldsats, der finder anvendelse i EU under mestbegunstigelsesklausulen (ingen præference er anvendt)

Sluttelig hvad angår arbejdspladser, der er skabt direkte eller indirekte i Vestsahara af produktionen og forarbejdningen af fiskevarer, dvs. direkte på fiskerskibene, på forarbejdningsanlæg for fiskevarer eller skabt i industrierne, der er forbundet med produktionen af fiskevarer, er tallene som følger³⁶:

By	Antal beskæftigede:		2015	2016
Dakhla	På land	Sæson	22 915	23 931
		Fastansatte	7 638	7 977
	Offshore	Sæson	-	-
		Fastansatte	15 082	15 082
Laayoune	På land	Sæson	14 338	14 973
		Fastansatte	4 779	4 991
	Offshore	Sæson	-	-
		Fastansatte	15 633	15 633
Boujdour	På land	Sæson	1 419	1 482
		Fastansatte	473	494
	Offshore	Sæson	-	-
		Fastansatte	5 528	5 528
I ALT	På land	Sæson	38 672	40 386
		Fastansatte	12 891	13 462
	Offshore	Sæson	-	-
		Fastansatte	36 243	36 243

³⁶ Disse oplysninger omfatter de i den forudgående tabel nævnte arbejdspladser.

Ifølge marokkanske oplysninger er ca. 50 % af produktionen fra disse etableringer beregnet til EU. Det kan derfor antages, at ca. **45 000 job er direkte eller indirekte afhængige af eksporten til Den Europæiske Union.**

Eftersom tolden på fiskevarer er høj, og tilmed meget høj i visse tilfælde (for eksempel: 5 % for sardinkonserver), kan toldpræferencer (nultold) gøre en betydelig forskel for EU's importørers beslutninger om indkøb. I Vestsaharas tilfælde **ville den manglende indrømmelse af præferencer kunne have den mulige virkning, at den i øjeblikket igangværende forarbejdningsaktivitet i Vestsahara ville flytte andetsteds – og i særdeleshed til Marokko – med henblik på at drage fordel af præferencer, på bekostning af lokalbefolkningerne**³⁷.

Der foreligger påstande, om at denne aktivitet nok ikke er til fordel for lokalbefolkningerne. Der er derfor blevet henvist til demonstrationer i 2012, hvor dimittender fra det teknologiske institut for havfiskeri (Institut technique des pêches maritimes) protesterede imod deres udstødelse fra arbejdsmarkedet i fiskerisektoren på baggrund af, at sektorens jobsamtaler blev afholdt i Marokko, og forlangte at disse jobsamtaler skulle afholdes i Laayoune. Lignende påstande blev desuden fremsat i 2011 og 2013 (se forskellige rapporter fra Western Sahara Resource Watch^{38 39 40}). Imidlertid er der i de offentligt tilgængelige oplysninger ikke tegn på, at disse praksisser skulle være blevet fortsat bagefter, eller at lignende demonstrationer skulle have fundet sted efter starten af 2013. Under alle omstændigheder er disse påstande ikke beviser om, at saharawierne rent faktisk skulle være udelukket fra arbejde i fiskerisektoren. Endvidere har samtalepartnere i løbet af de i februar 2018 afholdte interviews regelmæssigt understreget den fordelagtige natur, som udvidelsen af præferencerne har for landbrugssektoren, men også fiskerisektoren. Visse personer har desuden understreget, at saharawierne var mere tilbøjelige til at arbejde med landbrug, som er et traditionelt erhverv, end med fiskeri, som generelt er et fremmed erhverv for pastoralister.

3.2.2.5 Konklusion

Der eksisterer i Vestsahara en vigtig fiskeforarbejdningsindustri, der omfatter 141 virksomheder med autorisation til eksport til Den Europæiske Union. **I 2015 og 2016 nåede områdets eksport af fiskevarer op på mellem 100 og 200 millioner euro. Antallet af arbejdspladser, som er direkte eller indirekte afhængige af denne eksport til Den Europæiske Union, lå på omkring 45 000.** Udvidelsen af toldpræferencerne til denne import ville således have en vigtig virkning på områdets økonomi og dermed også beskæftigelsen. Den ville også med sin finansielle støtte være i overensstemmelse med Den Europæiske Unions bidrag til støtten og udviklingen af sektorens konkurrenceevne, fiskernes arbejdsvilkår og livskvalitet, samt en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne. Omvendt ville et afslag af udstedelsen af disse præferencer hæmme eksporten, men også beskæftigelsen, og ligeledes gøre det nemmere at overføre disse forarbejdningsaktiviteter til andre steder og sandsynligvis til Marokko. Det ville også være i strid med Den Europæiske Unions mål om at støtte

³⁷ På rettens nuværende udviklingstrin og efter associeringsaftalen EU-Marokkos bestemmelser er det tilstrækkeligt, at fiskevarerne er blevet fanget uden for Vestsaharas søterritorier (12 sømil) af en af de to parter skibe for at disse varer, som er blevet forarbejdet i Marokko, kan modtage en præferencebehandling i EU.

³⁸ <http://www.wsrw.org/a214x2342> (besøgt d. 23/04/2018).

³⁹ <http://www.wsrw.org/a204x2048> (besøgt d. 23/04/2018).

⁴⁰ <http://www.wsrw.org/a217x2479> (besøgt d. 23/04/2018). Disse demonstrationer synes mere at dreje sig om russiske skibes praksisser

udviklingen af denne sektor i Vestsahara.

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

3.2.3 Fosfatsektoren

3.2.3.1 Indledning

Fosfater er mineraler (bjergarter), der udgør grundstenene i de fosfatgødninger, som bruges i landbruget. Mere end 80 % af verdensproduktionen bruges i landbruget: Der findes ikke noget erstatningsprodukt, og efterspørgslen stiger. De vigtigste forekomster af fosfat findes i dag i Marokko⁴¹.

Verdens førende virksomhed for eksport af fosfat er OCP Group (før Office Chérifien des Phosphates)⁴², der har kontrol over hele branchen i Marokko og Vestsahara.

De vigtigste fosfatminer er oprettet i Marokko (Khouribga og Gantour), eftersom der i Vestsahara i øjeblikket kun er kendskab til ét enkelt udvindingssted i Boucraa⁴³. OCP Groups årsrapporter viser produktionen for Marokko og Vestsahara, dog således at der ikke kan skelnes mellem de respektive andele for Mellem og Vestsahara.

Udvindingsstedet i Boucraa opereres af virksomheden Phosboucraa. Det producerer i øjeblikket 2,6 mio. ton fosforit⁴⁴, og indeholder udnyttelige fosfatreserver til ca. 300 år (reserver estimeret til 1,1 mia. m³). De planlagte investeringer for perioden 2014-2020 udgør 17 mia. dirham (svarende til ca. 1,6 mia. euro)⁴⁵.

Hvad angår beskæftigelsen er Phosboucraa med sine næsten 2200 ansatte den største, private arbejdsgiver i området. Ifølge OCP var procenten af lokal arbejdskraft i 2017 på 76 %, imens den i 1970'erne var på 4 %, og næsten 100 % af de nyansatte rekrutteres lokalt. Antallet af ansatte med ledelsesmæssigt ansvar ("lederposter") er stegte fra én i 2003 til 27 i 2017, hvilket udgør 55 % af de nu 49 ansatte med lederposter. Denne økonomiske aktivitet skinner på regionen (50 lokale virksomheder med 450 indirekte stillinger, sociale ydelser til familier og pensionerede fra udvindingsstedet, lægehjælp...). OCP gør også opmærksom på tilstedeværelsen af et afsaltningsanlæg for havvand, genplantningen af 13.000 træer, kvalitetsmærket (det blå flag), som stranden i Laayoune har haft siden 2008 takket være projektet "rene strande". I perioden 2013-2022 er der blevet tildelt 250 mio. USD til Phosboucraas bestyrelses budget til regionens sociale udvikling, samt 140 mio. USD til byggeprojekter, dvs. et samlet beløb på ca. 2,2 mia. USD.

⁴¹ https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/phosphate_rock/mcs-2017-phosp.pdf (besøgt d. 23/04/2018).

⁴² <http://www.ocpgroup.ma/>

⁴³ Udvindingsstedet Phosboucraa, der drives af OCP Group, har en hjemmeside: <http://www.phosboucraa.ma/> (besøgt d. 23/04/2018)

⁴⁴ Ifølge Western Sahara Resource Watch svarer fosfatproduktionen på udvindingsstedet i Boucraa til 10 % af hele Marokkos produktion, og skulle ligge på ca. 3 mio. ton årligt. <http://www.wsrw.org/a117x521> (besøgt d. 23/04/2018)

⁴⁵ <http://www.phosboucraa.ma/company/key-figures> (consulté le 23/04/2018).

Visse personer foreslår imidlertid en mindre gunstig vision. For eksempel hævder Western Sahara Resource Watch at der i 1968 var ansat 1600 saharawier i fosfatindustrien i det, der i dag er Vestsahara⁴⁶. I dag er størstedelen af dem blevet erstattet af marokkanere, der har bosat sig i området. Industrien skulle nu kun råde over 200 saharawier af en total arbejdsstyrke på 1900. De ansatte saharawier skulle være udsat for forskelsbehandling i forhold til deres marokkanske kolleger. Desuden skulle meget få saharawier siden 1975 have modtaget støtte, og størstedelen af dem være afskediget⁴⁷.

I denne forbindelse skal det indledningsvist understreges, at det er umuligt at foretage sammenligninger mellem den aktuelle periode og den, hvor Vestsahara stadig var en spansk koloni. Desuden er det sandt, at de af OCP fremlagte tal henviser til en arbejdsstyrke, der er rekrutteret lokalt, og ikke en arbejdsstyrke af saharawisk oprindelse. Imidlertid råder Europa-Kommissionens tjenestegrene på den ene side ikke over midler til lokalt at kontrollere de ansattes kvalifikationer (saharawier eller ikke), og igen er det på den anden side ikke op til Den Europæiske Union at bestemme, hvem der tilhører den indfødte befolkning. Endvidere er der under de i februar 2018 afholdte interviews ikke blevet præsenteret tegn på forskelsbehandling på et etnisk grundlag ved jobsøgning. Andre, offentliggjorte oplysninger går i samme retning⁴⁸.

Hvad angår den bæredygtige udnyttelse af naturressourcer, har Phosboucraa ved at anvende bæredygtige energikilder brugt betydelige ressourcer for at maksimere energieffektiviteten. Siden juli 2013 er 99,8 % af Phosboucraas forbrug forsynet af vindmølleparken ved Fom el-Oued.

3.2.3.2 Produktion, samhandel med EU og den socioøkonomiske virkning

Fosfatproduktionen er en væsentlig, erhvervmæssig aktivitet for Vestsaharas område. Fosfaternes potentiale for udviklingen af de saharanske industriaktiviteter og fordelene for befolkningen må derfor undersøges. Dog er anvendelsen af statistikkerne for handel i denne forbindelse utilstrækkelige. Det skal desuden bemærkes, at Vestsaharas andel igen ikke er præciseret i de tilgængelige, globale tal (hvertil Marokko er den eneste kilde). Det vides at 34 % af EU's import af fosfat i 2015 kom fra Marokko, men det er ikke muligt at præcisere den andel, der udgør Vestsaharas eksport.

Imidlertid ser det, ved at analysere af de specifikke rapporter for sektoren, ud til, at det er muligt at bestemme konsekvensen for importen til Den Europæiske Union, hvis toldpræferencen ikke indrømmes de forskellige fosfatprodukter.

Blandt de mineralske eller kemiske, fosforholdige gødningsstoffer sonderer den af EU anvendte toldnomenklatur mellem "superfosfater"⁴⁹ og de andre typer af fosfatgødninger.

⁴⁶ Det skal bemærkes, at tal herom nogle gange er modstridende: Se den franske association for venskab og solidaritet med de afrikanske folks (AFASPA) rapport om anfægtelsen af de vestsaharanske arbejdere i Phosboucraas kontraktlige rettigheder.

http://www.afaspa.com/IMG/pdf/RAPPORT_PHOSBOUCRAA.pdf (besøgt d. 14/05/2018)

⁴⁷ <http://www.wsrw.org/a112x576> besøgt d. 23/04/2018).

⁴⁸ Se bl.a.: https://www.nutrien.com/sites/default/files/uploads/2018-01/NRF_Human%20Rights%20Assessment%20Report%202016.pdf (besøgt d. 14 maj 2018)

⁴⁹ Et superfosfat er et fosfatholdigt mineralgødningsstof.

Størstedelen af råfosfat⁵⁰, der er importeret til EU, er, som led i en præferenceaftale, ikke pålagt told. Udvidelsen af associeringsaftalen EU-Marokko til produkter fra Vestsahara vil således ikke have nogen virkning på disse produkter. Kun ”superfosfater”⁵¹ pålægges told ved import til EU (4,8 %). Spørgsmålet om aftalens konsekvenser gælder således kun for disse produkter.

Fra 2014 til 2016 var der tale om en told på mellem 1,13 mio. og 1,83 mio. euro. Ud af denne import til EU kan den andel af importen, der kommer fra Vestsahara, anskues som værende marginal. I forhold til marokkanske udvindingssteder har Phosboucraa desuden en forholdsvis ringe produktionskapacitet. Ydermere er eksporten fra dette udvindingssted ifølge marokkanske oplysninger ikke bestemt til Den Europæiske Union⁵².

Der må således af det ovenstående konkluderes, at *virksomheden ved en manglende indrømmelse af toldpræferencer for de gældende toldsatser er på den aktuelle fosfatproduktion i Vestsahara begrænset, eller lig nul*, eller med andre ord vil indrømmelsen af de af associeringsaftalen EU-Marokko fastsatte toldpræferencer ingen virkning have på den aktuelle import af superfosfater fra Vestsahara.

Der er dog en række produkter afledt⁵³ af fosfat, der ikke på nuværende tidspunkt produceres i Vestsahara på grund af manglende industri anlæg til forarbejdning af fosfater i området, *men som kunne blive det, og i dette fald drage fordel af præferencerne, da deres import til EU i dag er pålagt told* på mellem 4,8 % og 6,5 %, når de kommer fra lande, med hvilke EU ikke har en præferenceaftale. Det er derfor nødvendigt at vurdere virkningen ved udelukkelsen af saharanske produkter fra de af associeringsaftalen EU-Marokko fastsatte toldpræferencer: Til dette formål må det undersøges, om forarbejdningen af materialer med oprindelse i Vestsahara udført ved andre anlæg, i Marokko, har en konsekvens for bestemmelsen af præferenceoprindelse.

Oprindelsesreglen, der inden for rammerne af associeringsaftalen anvendes for disse produkter, er afgørende for at konkludere, om en virkning er mulig eller ej. Dette spørgsmål vedrører fosforsyre og visse gødningsstoffer:

Fosforsyre (HS 29.19)

29.19 - Estere af fosforsyre og deres salte (herunder lactofosfater); halogen-, sulfo-, nitro- og

⁵⁰ For størstedelens vedkommende drejer det sig om ”naturlige calciumfosfater, naturlige calciumaluminiumfosfater og fosforkridt”, der er opført under toldposition 25.10 i det harmoniserede varebeskrivelses- og varenomenklatursystem (”det harmoniserede system”).

⁵¹ De er opført under pos. 28.35 i det harmoniserede system.

⁵² Modstridende observationer fra NGO’en Western Sahara Resource Watch (rapporten ”P for plyndring” [P pour pillage] 2014, Western Sahara Resource Watch <http://www.wsrw.org/a105x3185>) påviser en eksport til Litauen på 400 000 ton i år 2014 (virksomheden AB Lifosa). Da de i EU tilgængelige, statistiske oplysninger ikke påviser en sådan import, er det meget usandsynligt, at disse varer blev tariferet som fosfat under HS 31.03, eller var beregnet til EU-markedet i denne form, og så er det desuden muligt, at varerne blot var i transit ud af EU. Under alle omstændigheder nævner Western Sahara Resource Watch i en nyere rapport ikke længere noget om nogen eksport til Den Europæiske Union (<http://www.wsrw.org/a111x4160>, fra d. 24 april 2018 og besøgt d. 13. maj 2018)

⁵³ Med hensyn til de mellem Den Europæiske Union og Marokko udvekslede statistikker (især oplysninger fra Marokkos office des change) har analysen taget højde for de følgende produkter: Naturlig og kemisk gødning, fosforsyre og fosfater, og navnlig de følgende toldpositioner:

- Fosforsyre – HS 29.19
- Fosforholdige gødningsstoffer, mineralske eller kemiske (herunder superfosfater) – HS 31.03
- Mineralske eller kemiske gødningsstoffer indeholdende to eller tre af gødningselementerne: nitrogen, fosfor og kalium; andre gødningsstoffer – HS 31.05

nitrosoderivater.

Den almindelige toldsats (mestbegunstigelsesklausulen) er på 6,5 %.

Præferencetolden er inden for rammerne af associeringsaftalen nul.

Den gældende oprindelsesregel for indrømmelse af præferencen er: Ændring af tarifiering eller regel om værditilvækst (maksimalt 40 % af materialer uden oprindelsesstatus)

Oprindelsesreglen for dette produkt er en ændring af toldposition. Da fosfatet (der potentielt kommer fra Vestsahara) er tariferet i kapitel 31 i det harmoniserede system, resulterer produktionen af fosforsyre, hvoraf det endelige produkt er tariferet under kapitel 29 i det harmoniserede system, i en ændring af kapitel og derved toldposition. Følgelig er forarbejdningen tilstrækkelig og *fosforsyrens præferenceoprindelse afhænger ikke af det anvendte fosfats oprindelse*. Oprindelsen, som er et afgørende kriterium for at bestemme den gældende toldsats, afhænger af landet, hvor forarbejdningen af fosfat til fosforsyre finder sted. Uanset det anvendte fosfats oprindelse *kan den fosforsyre, der produceres i Marokko, følgelig drage fordel af en præferencebehandling ved indførsel i EU*.

Gødningsstoffer (HS 31.05)

31.05 - Mineralske eller kemiske gødningsstoffer indeholdende to eller tre af gødningselementerne: nitrogen, fosfor og kalium; andre gødningsstoffer; varer henhørende under nærværende kapitel, i form af tabletter eller lignende eller i pakninger af bruttovægt på højst 10 kg.

Den normale toldsats (mestbegunstigelsesklausulen) er på 6,5 %.

Præferencetolden inden for rammerne af associeringsaftalen er lig nul.

Den gældende oprindelsesregel for indrømmelse af præferencen er: Ændring af toldtarifiering med maksimalt 50 % materialer uden oprindelses, eller regel om værditilvækst (maksimalt 40 % materialer uden oprindelsesstatus).

Hvis toldpræferencer blev anvendt for produkter fra Vestsahara, ville fosforsyren, der bliver produceret i Laayoune, drage fordel af præferencer. Dette ville ligeledes være gældende for gødningsstoffer, men i to henseender, da det for at opnå præferenceoprindelse er et krav, at minimum 50 % af råmaterialerne har oprindelsesstatus, hvilket ville være en fordel for Phosboucraa. OCP Groups projekter vedrørende opførelsen af et industrikompleks til produktion af gødningsstoffer i Laayoune (fosforsyre og gødningsstoffer), men også opførelsen af en ny kaj på havnen i Laayoune, ville dermed kunne blive påvirket af manglen på præferencetoldbehandling for de omtalte produkter.

Der er desuden kommet meldinger om fremtidige investeringer i produktionen af et bredere sortiment af gødningsstoffer, hvilket er en integrerende del af en udviklingsplan. Denne plan er baseret på opførelsen af et i Phosboucraa integreret kemiindustrikompleks, hvilket ligeledes gør det muligt at opnå en øget fleksibilitet, og dermed imødegå ændringerne i markedspriserne for råfosfatholdige bjergarter (dette investeringsbeløb er opgjort til 1,2 mia. USD).

Detaljerne for denne investeringsplan er blevet fremlagt af OCP (også omfattende andre, mere langsigtede investeringer) til et beløb på mere end 2 mia. USD⁵⁴. Disse projekter ville blive bragt i fare, hvis præferencerne ikke kunne gennemføres for produkter fra Vestsahara, med

⁵⁴ Disse investeringer gennemføres i flere faser. http://www.ocpgroup.ma/sites/default/files/filiales/document/presentation_phosboucraa_fr.pdf (besøgt d. 23/04/2018).

konsekvenser også for beskæftigelsen.

3.2.3.3 Konklusion

I lyset af sin nuværende tilstand er *fosfatindustrien i Vestsahara* – og derved den økonomisk aktivitet i sektoren, men også beskæftigelsen og andre socioøkonomiske aspekter – *ikke umiddelbart og direkte påvirket af udelukkelse af Vestsahara fra associeringsaftalen*. Der kan udpeges tre hovedårsager til dette: 1. visse produkter (råfosfater) er pålagt nultold (mestbegunstigelsesklausulen), 2. der findes ikke nogen fosfatproduktion med et tilsvarende marked inden for EU, 3. forarbejdningen af visse fosfater i Marokko (eller i ethvert andet land, med hvilket Den Europæiske Union har indgået en præferenceaftale), produceret i Vestsahara, er tilstrækkelig til at sikre disse produkter marokkansk præferenceoprindelse – dermed afhænger præferencerne for disse forarbejdede produkter ikke af mineralernes oprindelse.

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

4 HØRINGER AF BEFOLKNINGERNE OMFATTET AF ÆNDRINGEN AF PROTOKOL NR. 1 OG NR. 4 I ASSOCIERINGSAFTALEN

4.1 Høringernes formål og omfang

Et af forhandlingernes formål var, i forberedelsen til ændringen af protokol nr. 1 og nr. 4 af associeringsaftalen EU-Marokko, at sikre, at de af det ”førnævnte omfattede befolkninger blev inddraget på passende vis.” Til dette formål har Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten anstrengt sig for at sikre, at deres metode, både i udformningen af ændringerne og i måden, hvorpå de pågældende befolkninger er blevet konsulteret, respekterer Den Europæiske Domstols afgørelse af den 21. december 2016, og uden på nogen måde at hverken foregribe FN-processen eller at hindre dens afvikling. Herfor var den uløste proces for Vestsaharas selvbestemmelse en vigtig dimension, som Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten skulle tage højde for. Endvidere, og selv om høringerne indgik i en yderst indviklet og følsom, politisk kontekst, **vedrørte det rejste spørgsmål ikke områdets endelige status, men om hvorvidt Den Europæiske Union skulle anvende toldpræferencer inden for rammerne af associeringsaftalen EU-Marokko for produkter fra Vestsahara**. Dette særlige synspunkt, som Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten har, var baseret på aftalens overvejende økonomiske karakter såvel som på Den Europæiske Unions ønske om at undgå at destabilisere traditionelle handelsstrømme.

4.2 De vigtigste resultater

Inden for de førnævnte rammer har den af Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten gennemførte høringsproces haft tre dimensioner. Som forhandlingspartner har Marokkos regering for sit vedkommende, i henhold til og under overholdelse af sine egne, institutionelle regler, gennemført en omfattende høring af regionale, folkevalgte repræsentanter, og har deraf delt konklusionerne med Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten. Endvidere har disse to ligeledes ønsket at konsultere den bredest mulige vifte af politiske og socioøkonomiske organisationer eller civilsamfundsorganisationer i stand til at repræsentere Vestsaharas lokale og regionale interesser. Sluttelig har diskussioner med Polisario også fundet sted, eftersom de er en af parterne i FN's fredsproces.

Resultater af høringerne af de fra konstitutionelle, nationale, regionale eller lokale organer udvalgte repræsentanter for Vestsahara gennemført af de marokkanske myndigheder.

D. 5. og 6. marts 2018 har de marokkanske myndigheder konsulteret de udvalgte repræsentanter fra de konstitutionelle, nationale, regionale og lokale organer. Disse konsultationer omfatter de fire mest direkte berørte regionale råd⁵⁵, deres respektive, regionale, landbrugsfaglige afdelinger såvel som udenrigsudvalget i det marokkanske parlaments overhus ("det rådgivende kammer"). Repræsentanterne for regionalrådene blev valgt i 2015 inden for rammerne af de første, regionale, direkte valg afholdt i Marokko⁵⁶. Hvad angår de valgte repræsentanters oprindelse, anfører de marokkanske myndigheders referat, at alle de regionale rådgivere fra regionerne Laayoune Sakia el-Hamra og Dakhla-Oued ed Dahab, de to regioner, der dækker stort set hele Vestsaharas område, ligesom medlemmerne af de regionale landsbrugsfaglige afdelinger i de førnævnte regioner, hidrører fra lokale, sahariske stammer. Halvdelen af udenrigsudvalgets medlemmer, heriblandt formanden, er ligeledes af samme, sahariske oprindelse.

Den officielle rapport fra de marokkanske myndigheder om resultatet af høringen af de marokkanske, juridiske institutioner viser en enstemmighed blandt de lokale, regionale og nationale repræsentanter for partnerskabet mellem Den Europæiske Union og Marokko inden for landbrug og fiskeri samt dets fulde overensstemmelse med de nationale politikker for socioøkonomisk udvikling på disse områder. De valgte repræsentanter glæder sig over afslutningen af forhandlingerne, og understreger de betydelige, socioøkonomiske fordele, der udspringer deraf, navnlig med hensyn til fremme af eksporten. Et regionalråd nævner for eksempel citrusfrugter og vegetabiliske olier blandt lovende eksportvarer, der bør fremmes, imens et regionalt landbrugskammer understreger det potentielle marked, der kan bane vejen for kamelprodukter, samt nødvendigheden ved at samarbejde med Den Europæiske Union for at bringe de marokkanske produkter i overensstemmelse med EU's standarder for sundhed og plantesundhed. De valgte repræsentanter har ligeledes udtrykt deres interesse for at udvikle passende hjælpemekanismer til at sikre den nødvendige opfølgning og udveksling af informationer for at optimere fordelene ved associeringsaftalen EU-Marokko.

Resultater for høringerne af de fra konstitutionelle, nationale, regionale eller lokale organer udvalgte repræsentanter for Vestsahara gennemført af Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten.

⁵⁵ Laayoune Sakia el-Hamra, Dakhla Oued Addahab, Souss-Masse og Oriental.

⁵⁶ Med 57,66 % deltagelse i regionen Laayoune og 52,14 % i Dakhla, dvs. en deltagelse, der er højere end det nationale gennemsnit.

Det andet konsultationsniveau – disse høringer blev gennemført direkte af Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten – havde som dækningsområde den bredest mulige vifte af interessenter fra Vestsahara. Formålet var at måle støtten til associeringsaftalen EU-Marokko blandt operationelle aktører ud over de institutionelle organer.

Med henblik herpå blev invitationen sendt ud til et bredt, regional udsnit af lokale, politiske aktører, økonomisk bærende kræfter og civilsamfundsorganisationer, navnlig på menneskerettighedsområdet. Møderne blev afholdt mellem medio februar og medio marts 2018. Den komplette liste over såvel rådførte organisationer findes i bilaget.

Fem af de af Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten rådførte civilsamfundsorganisationer afslog invitationen⁵⁷. Disse organisationer, der kendetegnes ved deres nærhed og sympati med Polisario, fremsætter primært, at Polisario skulle konsulteres først og i deres sted, at høringen ikke var forenelig med hverken international ret eller Den Europæiske Domstols afgørelse af den 21. december 2016, samt at høringer i forbindelse med handelsaftaler ikke må finde sted under en væbnet besættelse. Som modsvar har Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten frataget hver af dem deres invitationer samt deres deltagelse i dialogen for at ud fra kravet om en åben agenda.

De andre civilsamfundsorganisationer og et vis antal lokale, politiske repræsentanter tog imod invitationerne til at udtrykke deres synspunkter på den foreslåede ændring (jf. bilag). Ud over at afspejle polariseringen af den politiske debat om Vestsahara har disse høringer gjort opmærksom på en general anerkendelse af den socioøkonomisk fremgang, som Vestsahara har oplevet i løbet af de seneste år. I denne optik opfattes aftalerne med Den Europæiske Union som en effektiv drivkraft til fremme af en fremtidig udvikling mod et bæredygtigt vækstperspektiv.

De rådførte, politiske repræsentanter, der alle er af saharawisk oprindelse, har overvejende udtrykt ønsket om at fortsætte handelsrelationerne mellem Den Europæiske Union og regionen inden for rammerne af relationerne mellem Den Europæiske Union og Marokko. Imens de udtrykker en dyb tilknytning til deres identitet og saharawiske kulturcentre, har de anerkendt at regionens velstand og dens socioøkonomiske udvikling er nært forbundet med Marokko udviklingsindsats og adgangen til de udenlandske markeder, som Marokko også er ansvarlige for. Som bevis på deres repræsentativitet har de lokale og regionale repræsentanter for Vestsahara benyttet sig af det faktum, at de blev dannet på grundlag af de første, direkte regional- og lokalvalg, der aldrig blev afholdt – valg, som det internationale samfund holdt øje med, og hvor valgdeltagelsen i deres regioner havde overgået det nationale gennemsnit.

De valgte repræsentanter betragter styrkelsen af handelsrelationerne med Den Europæiske Union som et uundværligt supplement til den nye udviklingsmodel, som Marokko har fulgt i Vestsahara siden 2015. Ambitionen med denne udviklingsplan er at gennemføre en ændring af økonomien, der er forholdsvis statsstyret med en høj afhængighed af statslige subsidier, til en model, der er mere åben over for omverdenen og mere økonomisk operationel, således at private investeringer kan tilskyndes via offentligt-private partnerskaber. Ud fra denne synsvinkel anses muligheden for at opretholde handelsrelationer med Den Europæiske Union, der er Marokkos primære handelspartner, for at være en ”navlestreng”. I modsat fald ville

⁵⁷ Den Saharawiske Forening for Ofre for alvorlige krænkelse af Menneskerettighederne (ASVDH), Al Ghad foreningen for menneskerettigheder, Western Sahara Campaign, Western Sahara Resource Watch, Independent Diplomat.

anstrengelserne for at diversificere økonomien ud over den traditionelle udnyttelse af råmaterialer til også landbruget og fiskeriet (altså ud over fosfater) skranter hastigt.

Selv om de sahariske, politiske ledere indrømmer, at den marokkanske stat har investeret massivt i udviklingen af den regionale infrastruktur, med dertilhørende positive virkninger på befolkningen i sin helhed, gør de meget ud af at understrege, at toldpræferencerne med Den Europæiske Union ikke af denne grund bliver mindre vigtige til at optimere samt gøre sådanne investeringer mere rentable. Deres forventning er, at sådanne præferencer vil forbedre erhvervsklimaet og fremme de direkte, europæiske investeringer, og således være i overensstemmelse med den nye, regionale model for bæredygtig og partcipatorisk udvikling. Omvendt vil den fortsatte, juridiske usikkerhed for handelsstrømmene mellem Den Europæiske Union og Vestsahara have en betydelig, socioøkonomisk omkostning, hvilket forsinkelsen af udvekslingen med visse europæiske medlemsstater eller i visse sektorer også allerede vidner om. At nægte Vestsahara adgangen til visse markeder eller investeringer vil kun øge dets økonomiske afhængighed af et forældet system med "centrum-periferi"-baserede relationer. Dette vil kun hæmme fremkomsten af socioøkonomiske og politiske evolutioner på et tidspunkt, hvor Vestsaharas økonomiske udvikling endelig vil være i blomstring.

Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten har også konsulteret flere end 15 økonomisk bærende kræfter, eksportører, iværksættere samt civilsamfundsorganisationer med fokus på beskyttelse af miljøet eller menneskerettighederne. Stort set alle har ytret sig for en opretholdelse af præferencehandelsforbindelser med Den Europæiske Union. Sådanne forbindelser vil være vitale for opretholdelsen af stabile handelsrelationer og investeringerne, da de sikre en bedre, lokal beskæftigelse. Visse personer bemærker dog, at de af Den Europæiske Union til Vestsahara tildelte fordele ville kunne vinde på at være mere ligeligt fordelt mellem lokalbefolkningerne, navnlig fordi den regionale økonomi er meget lidt diversificeret. På det grundlag skal toldpræferencernes virkning på de forskellige befolkningssegmenter overvåges og ledsagelsesforanstaltninger overvejes for at optimere de gavnlige virkninger til fordel for de mindrebemidlede samfundsgrupper, såsom nomadefolkene. Den Europæiske Union og Marokkos værdifællesskab vil i samarbejde kunne understøtte etableringen af sådanne opfølgings- og henvisningsmekanismer.

Hvad angår respekt for socioøkonomiske og politiske rettigheder i Vestsahara, viser visse bekymringer fra aktører fra civilsamfundet generelt set lighedspunkter med bekymringerne om menneskerettighedssituationen i Marokko. Der er navnlig blevet peget på restriktioner af ytringsfriheden, korruptionstilfælde og mangler i de offentlige myndigheders ansvar ("accountability"). Blandt de spørgsmål, der blev fremsagt med endnu større styrke i Vestsahara end andetsteds, er det dog navnlig dem, der drejer sig om borgerlige og politiske rettigheder, der står anført. Blandt de nævnte spørgsmål skal der dog henvises til vanskelighederne, som visse organisationer har været igennem for at få deres registrering, til restriktionerne, der kan hindre visse menneskerettighedsforkæmpers aktivitet, eller dem, der har med visse udefrakommendes adgang til Vestsahara at gøre, såsom journalister samt menneskerettighedsadvokater og - fortalere. Hvis der, hvad angår adgangen til arbejdsmarkedet og sociale rettigheder, ikke er blevet nævnt noget om nogen systematisk politik om forskelsbehandling baseret på etniske kriterier, er der ikke desto mindre blevet nævnt en række individuelle sager om magtmisbrug og fratagelse af rettigheder. Mens størstedelen af samtalepartnerne er enige om den nødvendige vedligeholdelse af FN's lederskab i forbindelse med gennemførelsen af den politiske proces i Vestsahara, hører mange af dem dog også til dem, der har understreget befolkningens "ret til udvikling" i afventning af gennemførelsen af den politiske proces. Ligesom en samtalepartner har sammenfattet, bliver de sahariske befolkninger allerede straffet, fordi denne ret er dem frataget, og at nægte dem adgang til EU-markederne på grund af en tvist om en aftale mellem Den Europæiske Union

og Marokko ville straffe dem dobbelt så meget. Mange af de interviewede har også understreget, at den fulde udøvelse af menneskerettighederne forudsætter den økonomiske udvikling, samt at befolkningens adgang til et rimeligt sundhedssystem eller til uddannelse kan sikres uden økonomiske midler. Ifølge disse er ressourcerne, der kommer fra fiskeri- og landbrugsaktiviteter, essentielle for området, hvorfor der hurtigt skal findes en løsning på spørgsmålet om Vestsaharas status. I mellemtiden, og i afventning af en politisk løsning, er det dog vigtigt så hurtigt som muligt at imødekomme de aktuelle, socioøkonomiske behov, og udnyttelsen af naturressourcer er selve forudsætningen for et værdigt liv.

De indbyrdes forbindelser og solidariteten mellem regionerne er også et afgørende spørgsmål. I denne forbindelse er tilfældet med byen Smara og de fatale følger, som en eventuel isolering ville medføre i fald af afbrydelsen af deres handelsforbindelser med Tan-Tan, blevet nævnt.

I forbindelse med emnet om den ligelige fordeling af ressourcer, er den forholdsvis store sahariske deltagelse i den økonomiske struktur blevet nævnt flere gange, selv om det ikke har været muligt at indføre noget gennemsigtigt overvågningssystem til at sikre, at ressourcerne gik til befolkningen i dets helhed. Rollen, som civilsamfundet og aktører fra foreningslivet besidder, er dermed essentiel for at kunne sikre en forvaltning af ressourcerne og de offentlige myndigheders administrative ansvar.

Spørgsmålet om diasporaen og rettighederne, som personer, der har besluttet sig for at vende tilbage til Vestsahara, besidder, er også blevet nævnt. Der vil ikke påhvile nogen restriktioner på saharier, der vender tilbage til Vestsahara fra Tindouf (Algeriet). Tværtimod havde Marokko iværksat en politik med positiv forskelsbehandling, der tilbyder job og logi (nogle gange på et højt niveau) til hjemvendte befolkninger. Dog lever folk i lejrene, ifølge visse samtalepartnere, under en ordning med streng kontrol, og dem, der har haft muligheden, er allerede taget afsted.

Resultat af konsultationerne med Polisario

Udenrigstjenesten har også afholdt høringer med Polisario, eftersom de er en af parterne i FN's proces. Med det in mente at disse høringer var tekniske af natur, har Udenrigstjenesten præciseret, at de ikke rejste tvivl om Den Europæiske Unions politik om, at Den Europæiske Unions medlemsstater ikke må give Polisario diplomatisk anerkendelse.

Uden at ville gå over til aspekterne af ændringen af protokollerne i associeringsaftalen i egentlig forstand, har Polisario beklaget sin manglende deltagelse i forhandlingerne, selv om den internationale ret gav dem beføjelse til hertil. På denne måde formår den europæiske tilgang, ifølge Polisario, at omgå Den Europæiske Domstols afgørelse af den 21. december 2016, da den bekræfter Marokkos "fait accompli"-politik, og derved undergraver fredsprocessen. Af denne årsag kan Polisario kun forkaste ændringen, både på grund af dens indhold (alle dens fordele ville tilfalde Marokko) og den fulgte høringsprocedure, og vil derfor anfægte den for retten, hvis den vedtages. Hvorom alting er, er alle høringerne blevet uden genstand, eftersom udkastet til aftalen allerede er blevet paraferet. Den Europæiske Union risikerer med sine gentagende koncessioner i Marokko ifølge Polisario at bringe FN-processen i fare.

Under sådanne omstændigheder er spørgsmålet, om hvorvidt ændringen af associeringsaftalens protokoller er gavnlige eller ej for de sahariske befolkninger, blevet subsidiært. Disse argumenter er i det væsentlige blevet gentaget i en pressemeddelelse, der blev udgivet af Polisario kort efter (9. februar 2018).

4.3 Konklusion

Den af Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten gennemførte høringsproces påviser, at størstedelen af de befolkninger, der for øjeblikket lever i Vestsahara, i høj grad går ind for udvidelsen af toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara inden for rammerne af associeringsaftalen EU-Marokko. De af nationale, regionale og lokale organer udvalgte repræsentanter i Vestsahara har ligeledes udtrykt en positiv holdning hertil som følge af bevidstgørelses- og høringsprocessen gennemført af myndighederne inden for de marokkanske, institutionelle rammer. Et stort flertal af socioøkonomiske græsrodsorganisationer inden for civilsamfundet deler denne holdning. Den Europæiske Unions toldpræferencer og, mere generelt, eksistensen af en stabil, retlig ramme for samhandlen med Den Europæiske Union betragtes som essentielle for den bæredygtige udvikling i området og forbedringen af den fastboende befolknings socioøkonomiske forhold. Selv om der er visse bekymringer for menneskerettighederne, betragtes dækningen ved associeringsaftalen EU-Marokko eller andre aftaler af produkter fra Vestsahara som en vigtig drivkraft for forbedringen af standarderne i området på det socioøkonomiske område og for menneskerettighederne. Denne generelle opfattelse berører ikke de forskellige holdninger, som samtalepartnerne i øvrigt kan have, hvad angår områdets status, til hvilken de er enige om at opfatte FN-processen som den eneste gyldige.

Polisario forkaster ændringen, der skal udvide toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara inden for rammerne af associeringsaftalen EU-Marokko, især fordi dækningen ved associeringsaftalen EU-Marokko af Vestsahara betragtes som en konsolidering af Marokkos suverænitet over området, og ikke fordi toldpræferencerne ville få negative følger for interessen i udvikling, som befolkningerne, der lever i området, har.

Sammenfattende kan det siges, at den af Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten fulgte høringsprocedure påviser en positiv flertalsholdning til ændringen, der medfører en udvidelse af toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara som fastlagt i associeringsaftalen EU-Marokko. Der er en positiv holdning over for en sådan håndtering af ændringen, at den bliver gennemført uden at berøre FN-processen, og så skal det påses, at denne ændring ikke bliver udformet som en indirekte anerkendelse af det marokkanske krav på suverænitet over Vestsaharas område. Der er henstillinger til, at Den Europæiske Union øger sin støtte til FN under ændringen, idet at man kun med en aftale om varig fred, som begge parter kan acceptere, kan sikre associeringsaftalens politiske og juridiske stabilitet. Sluttelig har der tegnet sig en positiv holdning over for udviklingen af mekanismer, der kan sikre, at de af toldpræferencerne udledte fordele bliver ligeligt fordelt, navnlig ved at man henvender sig til de befolkningssegmenter, der lever af traditionelle aktiviteter.

5 OVERORDNET KONKLUSION

Vestsahara er en markedsøkonomi, der er på vej op, hvor erhvervslivet er centreret omkring et begrænset antal aktiviteter: Fiskeri og forarbejdning af fiskevarer, fosfatminer, landbrug (navnlig frugt og grønsager samt nomadisme med husdyr), handel og håndværk. Andre sektorer, såsom turisme og bæredygtig energi, er stadig på et tidligt stadium.

Den nødvendige diversificering af Vestsaharas økonomiske potentiale forudsætter en styrkelse af udenlandske investeringer, hvilket navnlig er forudsat af en bedre retssikkerhed og derved en præcisering af prisvilkårene, der gælder for den aktuelle eksport eller for Vestsaharas kommende eksport til EU. ***En udvidelse af toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara vil kunne sikre investeringsvilkårene, og,*** i betragtning af områdets ubenyttede, økonomiske potentiale og det nuværende, lave niveau af direkte, udenlandske investeringer,

bidrage til en hurtig og betydelig vækst til fordel for den lokale beskæftigelse.

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

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

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

De marokkanske myndigheder har gennemført en omfattende, institutionel høring, der omfatter alle de nationale, regionale og lokale, interesserede organer, for at øge deres bevidsthed samt at indhente deres accept og eventuelle observationer. Denne proces har konkluderet en meget stor støtte til den planlagte ændring såvel som en række henstillinger, der har betydning for optimeringen af dennes virkning. Med inddragelsen af områdets folkevalgte har den af Europa-Kommissionens tjenestegrene og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil gennemførte høringsrunde af Vestsaharas befolkninger ligeledes gjort det muligt at konstatere et stort flertal for ændringen af protokollerne i associeringsaftalen EU-Marokko med henblik på at udvide toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara. Et flertal af repræsentanter har rapporteret en positiv indvirkning på befolkningen som helhed, med særligt fokus på den afgørende løftestangeffekt som sådanne handelspræferencer vedrørende investeringsvirksomhed ville have. Af samme grund ville privilegeret adgang til EU-markederne kunne forbedre forretningsklimaet såvel som de direkte, europæiske investeringer, og derved understøtte Vestsaharas nye participatoriske og bæredygtige udviklingsmodel. Derimod ville den fortsatte mangel på retssikkerhed, der påhviler handelsstrømmene med Vestsahara, bringe den socioøkonomiske udvikling i stor fare, således som forsinkelsen af Vestsaharas handelsrelationer med en række medlemsstater eller i bestemte sektorer allerede vidner om. Indskrænkningen af Vestsaharas adgang til markederne og udenlandske investeringer ville således kun hindre udviklingen af lokal, økonomisk virksomhed, samt kompromittere bestemt socioøkonomisk eller politisk udvikling på det tidspunkt, hvor Vestsaharas udvikling endelig ser ud til at burde gå i gang.

Endvidere har de tekniske drøftelser med Polisario understreget Polisarios principielle modstand mod ændringen af aftalen. En modstand, der hovedsageligt er motiveret af mere generelle, politiske overvejelser, hvis rækkevidde ikke vedrørte det egentlige indhold af ændringen.

De af Europa-Kommissionen fremlagte ændringer af protokol nr. 1 og nr. 4 i associeringsaftalen har dermed til formål at konsolidere og facilitere Vestsaharas eksport til EU, samt at facilitere udviklingen og diversificeringen af områdets økonomi.

* * *

Bilag

Liste over konsulterede interessenter i forbindelse med ændringen af protokol nr. 1 og nr. 4 i associeringsaftalen

1. Politiske aktører

Formændene for de to sydlige regionalråd:

- Formand for regionalrådet i Dakhla-Oued ed Dahab: Hr. Yanja El Khattat
- Formand for regionalrådet i Laayoune-Sakia el Hamra: Hr. Sidi Hamdi Ould Errachid

Parlamentarikere fra Vestsahara:

- Partiet for retfærdighed og udvikling (PJD): Hr. Brahim Daaif
- Partiet for autenticitet og modernitet (PAM): Hr. Moulay Zoubair Habbadi

Repræsentant for Polisario:

- Hr. Mohamed Sidati

2. Erhvervsdrivende

2.1. Landbrugssektoren

- Den sahariske forening for udvikling og investeringer
- Dakha Oued-Eddahab regionens landbrugskammer
- Den økonomiske interessegruppe Agida Dakhla
- Ajban Dakhla-kooperativet
- Halib Sakia El Hamra-kooperativet
- Al Joud-kooperativet

2.2. 2.2.

- Det nationale fiskeriforskningsinstitut
- Kammeret for havfiskeri

2.3. Forskellige, økonomiske aktører

- OCP Group (og Phosboucraa-fonden)
- Det sydlige bureau

3. Sammenslutninger, der er aktive inden for menneskerettigheder

- Det nationale menneskerettighedsråd
- Saharas observationsorgan for fred, demokrati og menneskerettigheder
- Den uafhængige menneskerettighedskommission
- Den marokkanske menneskerettighedssammenslutning
- Den Sahariske Forening for Ofre for alvorlige krænkelser af Menneskerettighederne
- Al Ghad menneskerettighedssammenslutningen
- Western Sahara Campaign
- Western Sahara Resource Watch
- Independent Diplomat

- Delegation af 85 sammenslutninger, der har medunderskrevet et brev af 3. februar 2018 til Europa-Kommissionen og Udenrigstjenesten vedrørende ændringen af protokollerne.