



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.7.2012 r.
SWD(2012) 193 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

DECYZJA RADY

w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Unią Europejską

{COM(2012) 362 final}
{SWD(2012) 194 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

DECYZJA RADY

w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Unią Europejską

1. DEFINICJA PROBLEMU

Część czwarta Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich (KTZ) z Unią Europejską (UE). Artykuł 198 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że celem stowarzyszenia KTZ-UE jest promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego KTZ oraz stworzenie ścisłych stosunków gospodarczych między KTZ a UE jako całością. Należy również podkreślić, że stowarzyszenie służy przede wszystkim sprzyjaniu interesom i pomyślności mieszkańców KTZ, w sposób prowadzący do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do jakiego aspirują.

Od 1958 r. Rada UE ustanawiała szczegółowe zasady i procedury stowarzyszenia w kolejnych decyzjach o stowarzyszeniu krajów i terytoriów zamorskich („decyzje o stowarzyszeniu zamorskim”). Obecnie obowiązująca decyzja o stowarzyszeniu zamorskim¹ wygaśnie w dniu 31 grudnia 2013 r. Proces przeglądu tej decyzji, prowadzony zgodnie z przepisami TFUE, trwa i powinien zaowocować wnioskiem legislacyjnym dotyczącym nowej decyzji o stowarzyszeniu zamorskim, która miałaby wejść w życie w dniu 1 stycznia 2014 r. Wniosek ten opierać się będzie na całościowym przeglądzie przeprowadzonym przy okazji niniejszej oceny skutków, w której udział brała Komisja Europejska, KTZ, powiązane z nimi państwa członkowskie i inne zainteresowane podmioty. Zgodnie z konkluzjami Rady nr 17801/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie stosunków UE z KTZ, wniosek legislacyjny powinien dążyć do odnowienia stowarzyszenia, jak również do skupienia obszarów współpracy wokół priorytetów uznawanych przez wszystkie strony za przedmiot wspólnego zainteresowania.

Zgodnie z art. 203 TFUE wniosek legislacyjny będzie określał przepisy dotyczące szczegółowych zasad i procedur stowarzyszenia wszystkich KTZ z UE, niezależnie od ich poziomu zamożności lub innych szczególnych cech danych KTZ. Stworzy on ramy prawne i określi ogólne ramy stowarzyszenia UE-KTZ, możliwe obszary współpracy między UE i KTZ, system handlu, który będzie regulował wymianę handlową oraz współpracę w tej dziedzinie między KTZ a UE, jak również różne instrumenty finansowe przeznaczone dla KTZ (11. EFR i programy horyzontalne). Takie jednolite ramy zostaną doprecyzowane w odniesieniu do pomocy finansowej UE na etapie programowania z każdym KTZ będącym beneficjentem w celu określenia obszarów współpracy, w których pomoc UE najlepiej

¹ Decyzja Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską (Dz.U. L 314 z 30.11.2001, s. 1), zmieniona decyzją 2007/249/WE (Dz.U. L 109, 26.4.2007, s. 33).

przyczyniać się będzie do osiągnięcia celów stowarzyszenia. W tym względzie, szczególną uwagę należy poświęcić specyficznej sytuacji gospodarczej, społecznej i środowiskowej oraz potrzebom zainteresowanych KTZ.

Wniosek legislacyjny dotyczący decyzji Rady stanowi część programu prac Komisji Europejskiej na 2012 r.

Od czasu przyjęcia w 2001 r. obecnie obowiązującej decyzji o stowarzyszeniu zamorskim otoczenie regionalne oraz międzynarodowe KTZ diametralnie się zmieniło. Na szczeblu europejskim i międzynarodowym pojawiły się nowe priorytety polityczne, takie jak ochrona środowiska, zmiana klimatu, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi. Zaszły również zmiany w strukturze światowego handlu. Komisja Europejska zaproponowała strategię² opartą na trzech priorytetach: inteligentnego wzrostu, trwałego wzrostu i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu jako odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy.

Ze swojej strony KTZ nadal w dalszym ciągu zmagają się z problemami gospodarczymi i społecznymi lub borykają się z trudnościami związanymi z budowaniem swoich gospodarek na zrównoważonej podstawie. Jednocześnie borykają się z licznymi trudnościami związanymi z ich delikatnym środowiskiem naturalnym oraz potrzebą dbałości o ekologiczny filar zrównoważonego rozwoju.

Dzięki konsultacjom publicznym określono stanowisko na temat szeregu zagadnień ogólnych, takich jak zmiana podejścia w kontekście współpracy na rzecz rozwoju z podejścia skupiającego się na działaniach w zakresie zmniejszania ubóstwa na podejście oparte bardziej na wzajemnych relacjach. Zmiana ta umożliwi procesowi stowarzyszenia dostosowanie do rzeczywistości panującej w KTZ oraz uwzględnienie cech charakterystycznych, różnorodności i słabszych stron KTZ, jak również ich znaczenia z punktu widzenia różnorodności biologicznej. Tego rodzaju ewolucja odzwierciedliłaby również fakt, że głównym problemem KTZ nie jest samo ubóstwo.

Główny problem, na którym należy się skupić, polega na wprowadzeniu gospodarek i społeczeństw KTZ na ścieżkę zrównoważonego rozwoju poprzez zwiększenie konkurencyjności, poprawę ich trudnej sytuacji oraz współpracę z sąsiadami i integrację z gospodarkami w aspekcie regionalnym lub światowym.

Czynniki leżące u podstaw wyżej wskazanych problemów można streścić w następujący sposób:

- 1) niektóre cechy szczególne KTZ (takie jak położenie wyspiarskie, mały rozmiar, oddalenie, wyłączna strefa ekonomiczna różnej wielkości) utrudniają im przezwyciężenie problemów;
- 2) nie są one w stanie ograniczyć wysokiej podatności na problemy i zagrożenia ze względu na cechy geograficzne (położenie w obszarach nawiedzanych przez cyklony i w strefach sejsmicznych, narażenie na skutki zmiany klimatu, takie jak wybielanie raf koralowych lub podnoszenie się poziomu morza, duża zależność od przywozu paliw kopalnych o wysokich kosztach transportu);

² Komunikat COM(2010) 2020 final, z 3 marca 2010 r. „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

- 3) ledwie są w stanie przezwyciężyć niskie zdolności administracyjne wynikające z ich niewielkich rozmiarów, co w konsekwencji prowadzi do trudności przy opracowywaniu i wdrażaniu narzędzi w ramach polityki i rozwoju infrastruktury;
- 4) nie są one w stanie rozwijać swoich mikro-gospodarek, charakteryzujących się słabością strukturalną, niewielką i niezróżnicowaną bazą produkcyjną oraz wywozem skoncentrowanym w niewielu sektorach³;
- 5) w stosunkach z UE następuje wycofywanie preferencji handlowych dla KTZ, a konkurencja na towary eksportowane z tych krajów na rynkach państw trzecich rośnie ze względu na zawarcie coraz większej liczby umów o wolnym handlu z największymi partnerami handlowymi (UE, Stany Zjednoczone i Kanada), które są ważnymi rynkami przeznaczenia również dla niektórych KTZ;
- 6) zdarza się, że nie mogą one zostać objęte inicjatywami lub umowami zawartymi przez UE lub ich państwa członkowskie, mającymi na celu realizowanie priorytetów politycznych na poziomie europejskim i międzynarodowym, które pojawiły się w ciągu ostatnich dziesięciu lat, takich jak łagodzenie wraz z partnerami zewnętrznymi zmiany klimatu, co obniża zdolność KTZ do uczestniczenia w globalnych mechanizmach reagowania.

2. ANALIZA ZASADY POMOCNICZOŚCI

Prawo UE do podjęcia działań w dziedzinie stosunków UE-KTZ wynika przede wszystkim z części czwartej TFUE. Cele stowarzyszenia UE-KTZ, rozwój społeczny i gospodarczy ani bliskie stosunki gospodarcze między KTZ i UE jako całością nie mogą zostać osiągnięte poprzez działania na szczeblu państw członkowskich. Ponadto w odniesieniu do systemu handlu KTZ działania państw członkowskich nie byłyby możliwe, ponieważ wspólna polityka handlowa należy do wyłącznej kompetencji UE (część piąta, tytuł II TFUE). Zgodnie z art. 206 polityka handlowa UE powinna przyczynić się do harmonijnego rozwoju handlu światowego, stopniowego zniesienia ograniczeń w handlu międzynarodowym i w zakresie inwestycji zagranicznych oraz do zmniejszenia barier celnych i innych barier. Zasady preferencyjnych stosunków handlowych UE-KTZ są regulowane przez zasady ustanowione w tytule II części piątej TFUE dotyczącym polityki handlowej UE.

Zgodnie z art. 203 TFUE Rada UE ustanawia przepisy w odniesieniu do szczegółowych zasad, uzgodnień i procedur stowarzyszenia KTZ z Unią. Należą do nich handel i zagadnienia związane z handlem, procedury celne, zdrowie publiczne, bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, swoboda przepływu pracowników w KTZ i państwach członkowskich. Oczekuje się, że zasady te będą zgodne z zasadami określonymi w TFUE w odniesieniu do definicji i wdrażania polityki i działań UE dotyczących, między innymi, środowiska i równości płci (część pierwsza TFUE).

Światowe wyzwania stają się coraz bardziej złożone, co sprawia, że UE nie jest w stanie w oderwaniu od świata osiągnąć żadnego ze swoich priorytetów wewnętrznych, jakimi są bezpieczeństwo, inteligentny, trwały i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, złagodzenie zmiany klimatu, dostęp do energii, wydajność zasobów, w tym ochrona różnorodności biologicznej, bezpieczne gospodarowanie wodą i odpadami, zdrowie i reagowanie na pandemię oraz edukacja.

³ Bardziej szczegółowe informacje na temat profilu gospodarczego KTZ zob. załącznik 12.

Dzięki temu, że w Unii Europejskiej 27 państw członkowskich działa w ramach wspólnej polityki i strategii, UE dysponuje masą krytyczną pozwalającą sprostać globalnym wyzwaniom, takim jak zmiana klimatu. Działania poszczególnych państw członkowskich mogą być ograniczone i fragmentaryczne. Dzięki tej masie krytycznej UE jest na lepszej pozycji do prowadzenia dialogu politycznego z rządami KTZ.

Poprzez działania zewnętrzne Unia Europejska jest zaangażowana w promowanie swoich standardów, a także wymianę doświadczeń na temat swej wiedzy specjalistycznej. KTZ mają możliwość przekształcenia się w punkty strategiczne UE na całym świecie. Modernizacja przepisów i norm obowiązujących w KTZ i podniesienie ich do standardów panujących w UE mogłaby zwiększyć zarówno wpływ KTZ, jak i UE – każdego w swoim regionie.

3. CELE INICJATYWY UE

W oparciu o art. 198 i 199 TFUE cele ogólne stowarzyszenia to:

- wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego KTZ;
- ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między KTZ i UE jako całością;
- sprzyjanie interesom i dobrobytowi mieszkańców KTZ, w sposób prowadzący do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do jakiego aspirują.
- umożliwienie KTZ korzystania z tych samych zasad handlowych, jakie państwa członkowskie UE stosują wobec siebie wzajemnie;
- wspieranie określania i wdrażania polityki w dziedzinie ochrony środowiska w KTZ jako jednego z trzech filarów zrównoważonego rozwoju (obok rozwoju gospodarczego i społecznego).

Dzięki różnorodnym konsultacjom i badaniom zewnętrznym osiągnięto wśród zainteresowanych stron, zarówno ewaluatorów zewnętrznych, jak podmiotów życia politycznego, wyraźny konsensus, że cele stowarzyszenia i cele ustanowione w art. 198 i 199 TFUE będą musiały zostać przełożone na cele, które zostały wskazane przez Komisję i zatwierdzone przez Radę UE jako mające decydujące znaczenie dla niniejszych ram⁴. Szczegółowe cele nowych ram stowarzyszenia mogłyby zatem być sformułowane następująco:

- przyczynianie się do promowania wartości i standardów UE na świecie;
- ustalenie bliższych wzajemnych relacji między UE a krajami i terytoriami zamorskimi w oparciu o wzajemne interesy obu stron;
- wzmocnienie konkurencyjności KTZ;
- zwiększenie odporności KTZ, ograniczenie ich podatności na problemy i zagrożenia gospodarcze oraz środowiskowe;
- promowanie współpracy KTZ z partnerami zewnętrznymi;

⁴ COM(2009) 623 oraz konkluzje Rady nr 17801/09.

- uwzględnienie najnowszych priorytetów agendy polityki UE;
- uwzględnienie zmian w kierunkach światowego handlu i porozumień handlowych UE z partnerami zewnętrznymi.

4. WARIANTY STRATEGICZNE

4.1. Odrzucone warianty

4.1.1. Brak działań na szczeblu UE

W niniejszym sprawozdaniu z oceny skutków nie poddano ocenie wariantu „brak działań na szczeblu UE”, ponieważ część czwarta TFUE stanowi sama w sobie zobowiązanie UE do działania.

4.1.2. Dwie odrębne decyzje Rady: jedna dotycząca polityki handlowej, a druga dotycząca współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju

Taki wariant został odrzucony, ponieważ osłabiłby on możliwość określenia kompleksowych ram dla wszystkich KTZ. Poza tym doprowadziłby on raczej do zwiększenia obciążenia prawnego dla instytucji UE i ograniczyłby widoczność partnerstwa UE-KTZ.

4.2. Wariant 1: Status quo. Odnowienie obecnie obowiązującej decyzji w sprawie stowarzyszenia zamorskiego bez wprowadzania zmian.

Wariant 1 polegałby na utrzymaniu w latach 2014–2020 struktury i treści aktualnie obowiązującej decyzji o stowarzyszeniu zamorskim.

4.3. Wariant 2: Modernizacja decyzji o stowarzyszeniu zamorskim i jej dostosowanie do ram polityki UE

Wariant 2 oznaczałby modernizację i dostosowanie decyzji o stowarzyszeniu zamorskim do ram polityki UE. Jej cele i zasady zostałyby zweryfikowane poprzez uwzględnienie politycznych wytycznych Rady UE, wniosków KTZ i ich państw członkowskich wyrażanych przy rozmaitych okazjach oraz wyników badań zewnętrznych.

W ramach tego wariantu współpraca UE-KTZ pozwoliłaby w szczególności koncentrować się na obszarach stanowiących przedmiot obopólnego zainteresowania, zgodnie z wezwaniem zainteresowanych stron i zaleceniem sformułowanym przy okazji zewnętrznego badania, takich jak np. zmiana klimatu, ochrona różnorodności biologicznej, badania naukowe i innowacje, umożliwiając uwzględnienie międzynarodowych priorytetów politycznych, które wyłoniły się w ostatnich dziesięciu latach i są zgodne ze strategią „Europa 2020”. Ponadto zgodnie z tym wariantem stowarzyszenie UE-KTZ przyczyniłoby się do promowania wartości i interesów UE, uznając KTZ za przyczółek UE w ich regionach.

System handlu przewidziany w ramach wariantu 2 nadal zapewniałby KTZ bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp do rynku UE. Jednocześnie dzięki zmianie preferencyjnych reguł pochodzenia nowe przepisy przewidywałyby lepsze warunki uzyskania przez KTZ dostępu do rynku UE⁵. Ponadto wariant 2 proponuje rewizję ustaleń dotyczących handlu usługami

⁵ (np. skreślenie wymogów dotyczących obywatelstwa załogi statków rybackich dokonujących połowów poza wodami terytorialnymi oraz włączenie nowych definicji lub doprecyzowanie definicji całkowicie

i przedsiębiorczości oraz przyznanie klauzuli najwyższego uprzywilejowania KTZ, które obecnie otrzymują jedynie podstawowe traktowanie na poziomie kraju trzeciego (tj. Układu ogólnego w sprawie handlu usługami – GATS).

Wreszcie, wariant 2 proponuje wprowadzenie nowych przepisów, które zapewnią prawidłowe zarządzanie preferencjami handlowymi oraz wyjaśnienie wzajemnych obowiązków KTZ, państw członkowskich i UE dotyczących błędów administracyjnych i nadużyć.

4.4. Wariant 3: zawarcie kilku umów o partnerstwie

Wariant 3 wiązałby się ze zróżnicowaniem stosunków UE-KTZ. W obszarze handlu i współpracy gospodarczej przyjęto by dwa podejścia. Stosownie do potrzeb i możliwości niektóre KTZ mogłyby zostać ujęte w innych dwustronnych uzgodnieniach handlowych z UE, w szczególności umowach o partnerstwie gospodarczym lub umowach o wolnym handlu. Dla pozostałych KTZ przewidziano by w ramach stowarzyszenia system handlowy, który odpowiadałby wariantowi 1 lub 2. Nie obejmowałby on wprowadzie współpracy handlowej i gospodarczej z tymi KTZ, które zostałyby włączone do innych umów handlowych, mógłby jednak obejmować współpracę z wszystkimi KTZ we wszystkich innych obszarach. Alternatywna opcja polegałaby na prowadzeniu całej współpracy z KTZ wchodzącej w zakres umów o partnerstwie gospodarczym lub umów o wolnym handlu w kontekście tych umów. Oznaczałoby to, że pomoc finansowa również byłaby świadczona poza zakresem stowarzyszenia.

5. OCENA SKUTKÓW

5.1. Ocena wariantu 1

5.1.1. Skutki społeczne i gospodarcze

Pogorszenie dostępu KTZ do rynku UE: wpływ na wszelkie kwestie związane z handlem wynikałby ze zwiększonej konkurencji, z jaką miałyby do czynienia KTZ na rynku UE w następstwie faktu, że lepszy dostęp do rynku towarów i usług UE uzyskali jej inni partnerzy (np. za pośrednictwem umowy o wolnym handlu lub poprzez umowy wielostronne). Spadek konkurencyjności KTZ mógłby spowodować osłabienie więzi gospodarczych UE-KTZ. W ramach wariantu 1 mogłoby również dojść do sytuacji, że zasady wymiany handlowej nie oferowałyby wystarczającej zachęty do zawiązania więzi gospodarczych przez te KTZ, które obecnie nie utrzymują stosunków handlowych z UE. Integracja regionalna KTZ byłaby zagrożona, ponieważ zbiór zasad pochodzenia nie stwarzałby KTZ dodatkowych możliwości pozyskiwania surowców w krajach sąsiadujących, a tym samym zwiększania wymiany handlowej także między nimi.

5.1.2. Wpływ na środowisko

Utrzymanie status quo oznaczałoby, że stowarzyszenie UE-KTZ nie zwiększyłoby oddziaływania na środowisko KTZ. Brak uznania kwestii dotyczących środowiska i zmiany klimatu za obszar będący przedmiotem wspólnego zainteresowania UE i KTZ podważa postępy w tych dziedzinach, w których jedynie kilka KTZ decyduje się na współpracę z UE.

uzyskanych towarów i minimalnych operacji, uproszczenie wymogów administracyjnych dotyczących dowodu bezpośredniego transportu towarów z KTZ oraz między KTZ a terytorium UE, nowe możliwości kumulacji, bardziej elastyczne procedury administracyjne w celu przyznania odstępstw od reguł pochodzenia z okresem ważności określonym indywidualnie, itp.)

Ponadto wariant 1 nie pozwoliłby UE na promowanie swojego programu politycznego i międzynarodowych zobowiązań⁶ dotyczących różnorodności biologicznej, zielonej energii, zmiany klimatu i ograniczania ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych w KTZ, a KTZ nie pomagałyby UE w promowaniu wartości i norm w tych dziedzinach na całym świecie.

5.1.3. Skutki administracyjne

Wariant ten nie wpłynąłby na obciążenia administracyjne ani w UE, ani KTZ. Cykl programowania oraz ramy prawne pozostałyby takie same. W ramach tego wariantu trudno byłoby pozytywnie odnieść się do wniosków/zaleceń wyrażonych przez ekspertów zewnętrznych w odniesieniu do promowania współpracy między KTZ a ich krajami sąsiadującymi, między innymi poprzez lepszą koordynację odpowiednich instrumentów finansowych dostępnych KTZ, państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) i regionom najbardziej oddalonym UE (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR). Ponadto wariant 1 nie pozwoliłby na dostosowanie przepisów i procedur programowania pomocy finansowej UE.

5.2. Ocena wariantu 2

5.2.1. Skutki społeczne i gospodarcze

Wariant 2 prawdopodobnie będzie miał pozytywny wpływ społeczny i gospodarczy na KTZ ze względu na poprawę warunków dostępu do rynku dla towarów KTZ, większą otwartość UE na podmioty świadczące usługi i inwestorów, a także możliwość bardziej spójnej realizacji działań na rzecz tworzenia zdolności administracyjnych. Tym samym wariant 2 niesie ze sobą potencjał większej dywersyfikacji gospodarczej i tworzenia miejsc pracy w sektorach takich jak energia odnawialna, zarządzanie ekosystemami, innowacje itp. Proponowane zmiany reguł pochodzenia mogłyby spowodować lepsze wykorzystanie przez KTZ możliwości eksportowych oferowanych przez system handlu KTZ.

Uproszczenie i uelastycznienie warunków, zwiększenie przejrzystości reguł pochodzenia i ich spójności z regułami pochodzenia innych partnerów handlowych prawdopodobnie doprowadzi do wzrostu wydajności, zwiększenia atrakcyjności i pewności prawnej dla inwestycji w sektorach, których działalność zależy od preferencyjnego dostępu do rynku i zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw i organów KTZ. Dywersyfikacja możliwości kumulacji pozwoliłaby na poprawę zaopatrzenia przedsiębiorstw KTZ w surowce, co mogłoby mieć pozytywny wpływ na ich pozycję konkurencyjną oraz stymulować rozwój stosunków gospodarczych między KTZ a innymi państwami trzecimi.

Poprzez pomoc techniczną oraz budowanie zdolności można by wspierać KTZ w dążeniu do spełnienia wymagań technicznych, norm sanitarnych i fitosanitarnych, które stanowią najważniejsze przeszkody w dostępie do rynku UE dla eksportu KTZ. KTZ odniosłyby znaczne korzyści w sektorze usług.

W pierwszej kolejności zasady otwarcia rynku UE dla podmiotów KTZ świadczących usługi zostałyby dostosowane do zasad najbardziej uprzywilejowanego traktowania stosowanych przez UE i byłyby łagodzone za każdym razem, gdyby UE przyznała bardziej korzystne

⁶ Komunikat COM(2010) 2020 final z 3 marca 2010 r. „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” oraz komunikat COM(2011) 500 final, z 29 czerwca 2011 r. – „Budżet dla UE 2020”.

traktowanie innym partnerom⁷. Sektory usług, które mogłyby najbardziej skorzystać na usunięciu ograniczeń to sektor usług budowlanych, usług w zakresie ochrony środowiska i rekreacji. Wszystkie wymienione sektory są interesujące dla KTZ. Przez dalsze otwarcie swoich sektorów usług dla podmiotów KTZ UE stymulowałaby dalszy rozwój nowych lub istniejących sektorów poprzez zapewnienie dodatkowych możliwości w zakresie wywozu, w tym dla handlu transgranicznego, w drodze nowoczesnych technologii komunikacyjnych. Ponadto wariant 2 otworzyłby dla KTZ inwestycje niezwiązane z usługami (przedsiębiorczość), które nie są obecnie objęte decyzją. Przyczyniłoby się to również do zwiększenia atrakcyjności KTZ jako miejsca przeznaczenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Automatyczne objęcie UE traktowaniem, jakie KTZ zapewniają największym gospodarkom, takim jak Stany Zjednoczone lub Chiny, byłoby zgodne z duchem szczególnych stosunków między UE a KTZ i z zasadą wzajemności.

W ramach dwustronnego dialogu UE mogłaby zachęcać KTZ do popierania zasad społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw wśród przedsiębiorstw inwestujących i prowadzących działalność na ich terytorium. Miałoby to pozytywny wpływ na standardy w zakresie przepisów socjalnych i środowiskowych w KTZ.

Dalsze ukierunkowane i odpowiednio skoordynowane wsparcie strategii, zdolności, ram legislacyjnych i instytucjonalnych KTZ zaproponowanych w ramach wariantu 2 może przyczynić się do zwiększenia zaangażowania UE w politykę, modele regulacyjne i podobne zagadnienia w KTZ. Możliwość taką oferują nowe przepisy dotyczące współpracy UE-KTZ w zakresie handlu, przewidziane w wariantcie 2.

Wsparcie UE dla budowania potencjału KTZ może również dotyczyć opracowywania lub realizacji polityki społecznej (np. w zakresie zasiłku dla bezrobotnych lub szkolenia zawodowego) w celu wsparcia ich strategii na rzecz wzrostu gospodarczego.

5.2.2. Oddziaływanie na środowisko

Nacisk na regionalne lub tematyczne finansowanie w celu lepszego rozwiązania problemów, które pojawiły się w ostatnim dziesięcioleciu, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania wszystkich KTZ i UE, sprawi, że w odpowiedni sposób zostanie uwzględniona specyfika poszczególnych KTZ w obszarze ochrony środowiska, zmian klimatu i różnorodności biologicznej. Przyznanie specjalnej puli na cele ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym byłoby zgodne z priorytetami agendy politycznej UE i promowaniem wartości UE. Ponadto inwestycje w ulepszanie środowiska naturalnego i poprawę jakości środowiska również pociągnęłoby za sobą znaczne wyniki gospodarcze i miałyby pozytywny wpływ na kwestie zdrowotne.

5.2.3. Skutki administracyjne

Automatyczne przyznanie przez UE najbardziej uprzywilejowanego traktowania w dziedzinie usług pozwoliłoby uniknąć długich i trudnych negocjacji, dzięki czemu realizacja tego wariantu nie byłaby dodatkowym obciążeniem dla ograniczonych zdolności obsługi administracyjnej KTZ. Wniosek w sprawie zdefiniowania pomocy technicznej na cały okres programowania zagwarantowałby bardziej spójną identyfikację, a następnie bardziej

⁷ Mając na uwadze, że średnia ważona otwartości gospodarki UE odpowiada współczynnikowi 34 dla sposobów 1, 2 i 3 w ramach GATS, współczynnikowi 57 (oraz 74 dla przedsiębiorczości) w ramach umów preferencyjnych, takich jak umowa o partnerstwie gospodarczym z CARIFORUM. Zob. dodatek 2 dotyczący handlu i zagadnień związanych z handlem w decyzji o stowarzyszeniu zamorskim.

skuteczne zarządzanie strategiami i programami wybranymi do współpracy. Zapewniłoby to spójność i wymianę know-how pomiędzy administracją lokalną a ekspertami zewnętrznymi.

Skrócenie czasu przygotowania pomocy finansowej UE i szybsza realizacja pomocy UE doprowadziłoby do dalszego rozwoju zdolności KTZ w zakresie kształtowania polityki i prawodawstwa.

Wariant 2 miałby również najprawdopodobniej pozytywny wpływ na terminowość programowania dzięki zaproponowanym „kompleksowym planom rozwoju terytorialnego” lub „kompleksowym planom rozwoju” uzgodnionym między KTZ a państwami członkowskimi. Plany te zostaną wzięte pod uwagę przy opracowywaniu strategii współpracy między KTZ a UE.

5.3. Ocena wariantu 3

5.3.1. Skutki społeczne i gospodarcze

Wpływ wariantu 3 byłby uzależniony od wyników negocjacji między KTZ, UE a innymi partnerami. Zatem skutki byłyby różne w zależności od wyników poszczególnych negocjacji. Ogólnie rzecz biorąc, w ramach tego wariantu przepływy handlowe między KTZ a partnerami trzecimi mogłyby zyskać na znaczeniu. Niemniej jednak sektor przemysłowy zderzyłby się z silniejszą konkurencją na lokalnym rynku KTZ, ponieważ zwiększyłaby się dostępność tańszych importowanych towarów. Na tej zmianie zyskaliby konsumenci. Jeżeli tańsze towary posłużyłyby jako surowce dla branż przemysłu przetwórczego, przemysł ten stałby się bardziej konkurencyjny, koszty uległyby obniżeniu. Najbardziej wrażliwe towary mogłyby zostać wyłączone z procesu liberalizacji. Mogłoby dojść do obniżenia przychodów z celi, a co za tym idzie KTZ musiałyby rozwinąć alternatywne źródła dochodów, które byłyby mniej uzależnione od handlu towarami. Omawiany wariant mógłby mieć zatem znaczący wpływ na wydatki publiczne w KTZ.

Společne i gospodarcze skutki ewentualnego włączenia KTZ z rejonu Pacyfiku do umowy o partnerstwie gospodarczym pobudziłyby rozwój przemysłu przetwórczego (na przykład ryby/tuńczyk), który mógłby kosztem innych partnerów przyciągnąć więcej inwestycji zagranicznych. Mogłoby to również prowadzić do pionowej integracji różnych gałęzi przemysłu. Właściwe gałęzie przemysłu przetwórczego w UE mogłyby skorzystać z tych przemian, gdyby sytuacja ta prowadziła do stałego dostarczania tych produktów do UE. Jednakże wpływ na przemysł UE mógłby również być negatywny ze względu na konieczność stawienia czoła rosnącej konkurencji. W najbardziej pesymistycznym scenariuszu, mogłoby to doprowadzić do utraty miejsc pracy oraz zaprzestania działalności w niektórych państwach członkowskich UE.

Otwarcie rynku usług i przedsiębiorczości KTZ na sąsiadów mogłoby przyciągnąć więcej bezpośrednich inwestorów zagranicznych lub usługodawców świadczących usługi tymczasowe, jak również spowodować otwarcie rynku dla usługodawców i inwestorów z KTZ. Jednak jest to uzależnione od wyników negocjacji z państwami trzecimi oraz od tego, jakie sektory KTZ zechcą zliberalizować. Ze względu na ograniczoną zdolność administracyjną KTZ do prowadzenia negocjacji, w trakcie procesu negocjacyjnego potrzebna byłaby ścisła współpraca i wsparcie, aby uniknąć przedwczesnej liberalizacji sektorów, w których nie rozwinięto dostatecznie przepisów krajowych zapewniających ochronę konsumenta. Gdyby zainteresowanie krajów partnerskich rynkami KTZ nie było wysokie, włączenie KTZ do unijnych umów o wolnym handlu (z ewentualnymi negocjacjami

wielostronnymi w zakresie usług i przedsiębiorczości) mogłoby spowodować, że partnerzy UE objęci umowami o wolnym handlu dążyliby do uzyskania od UE kompensaty w postaci dodatkowych zobowiązań. Stwarzałoby to ryzyko naruszenia równowagi osiągniętej między UE a krajami partnerskimi.

Te KTZ, które przystąpiłyby do umowy o partnerstwie gospodarczym, mogłyby uzyskać dostęp do nominalnie większych kwot pomocy finansowej związanej z handlem w ramach 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju, jednak nie można byłoby zagwarantować, że na ich potrzeby zostaną przeznaczone wystarczające zasoby finansowe, ponieważ mogłoby się okazać, że przeważą interesy większych partnerów oraz krajów rozwijających się. Taka sytuacja może zostać zniwelowana, jeśli KTZ stowarzyszą się w ramach własnego regionu z krajami AKP, takimi jak Antigua i Barbuda, Fidżi, Gujana i Palau, które należą do grupy małych rozwijających się państw wyspiarskich i stoją w obliczu podobnych wyzwań⁸. Korzystając z dostępu do tych funduszy, KTZ mogłyby zostać odcięte od innych potencjalnych źródeł finansowania, z których korzystały one na mocy decyzji o stowarzyszeniu KTZ, takich jak wspólne programy horyzontalne i linie budżetu UE. Stałoby się tak również w odniesieniu do KTZ, które przystąpiłyby do innych umów o wolnym handlu lub się z nimi stowarzyszyły. Jednakże dla nich straty te nie zostałyby zrekomensowane poprzez dostęp do dodatkowych środków w ramach programów zewnętrznych programy obejmujących ich region.

5.3.2. *Wpływ na środowisko*

Biorąc pod uwagę wielkość krajów i terytoriów zamorskich, przystąpienie niektórych z nich do innych umów handlowych wywarłoby raczej niewielki wpływ na środowisko i nie przyczyniłoby się do wpływu na środowisko, już określonego w tych umowach. Wpływ na środowisko związany z otwarciem się na kraj sąsiadujący mógłby również być większy niż w przypadku otwarcia się na samą UE, ponieważ najprawdopodobniej doprowadziłoby to do zwiększenia skutków związanych z transportem, mimo że kraje sąsiadujące są raczej mniej oddalone niż UE. Wpływ netto (w porównaniu ze stanem obecnym, i poprawioną umową w ramach wariantu 2) byłby różny dla poszczególnych KTZ, zależny od umowy, do której by się odnosił oraz sytuacji w KTZ w konkretnych sektorach przed rozpoczęciem negocjacji. W odniesieniu do tych KTZ, które pozostaną w systemie handlu w ramach obecnie obowiązującej umowy o stowarzyszeniu zamorskim, wpływ na środowisko odpowiadałby wpływowi określonemu dla wariantu 1 lub 2. Negatywne oddziaływanie na środowisko mogłoby zostać złagodzone dzięki współpracy z UE w zakresie kwestii związanych z ochroną środowiska.

5.3.3. *Skutki administracyjne*

Negocjacje dotyczące wariantu 3 i wdrażanie tego wariantu byłyby dla KTZ, ich państw członkowskich, partnerów handlowych UE i UE trudne i złożone. Proces ten należałoby powtarzać dla każdej umowy handlowej, która musiałaby zostać zmieniona celem włączenia do niej poszczególnych KTZ.

⁸ Wykaz małych rozwijających się państw wyspiarskich sporządzony przez ONZ, zob.: <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm>.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

6.1. Wariant 1

Utrzymanie status quo mogłoby zostać uznane za właściwy wariant dla przyszłości stowarzyszenia UE-KTZ, ponieważ obecnie obowiązujące ustalenia okazały się korzystne dla rozwoju gospodarczego i społecznego KTZ, m.in. poprzez zapewnienie swobodnego dostępu do dużego rynku UE i związaną z tym możliwość udzielenia wsparcia dla wykorzystania możliwości wywozu. W zewnętrznych opracowaniach uznano współpracę UE-KTZ w okresie 1999–2009 za zgodną zarówno z celami stowarzyszenia, jak i priorytetami politycznymi KTZ. Stwierdzono również, że między współpracą UE-KTZ a innymi politykami UE nie wystąpiły żadne wyraźne sprzeczności ani niespójności. Wariant 1 mimo zgodności z częścią czwartą TFUE i jego preambułą nie doprowadziłby do spełnienia wspólnych ambicji KTZ, ich państw członkowskich i Komisji Europejskiej w zakresie przekształcenia i modernizacji stosunków UE-KTZ na zasadzie wzajemności. Zamiast modernizacji stosunków i wprowadzenia bardziej wzajemnego partnerstwa, w którym wzajemne interesy mogłyby być w większym stopniu brane pod uwagę, zachowano by logikę opartą na zasadzie dawcy/beneficjenta, która tradycyjnie była podstawą stosunków UE-KTZ.

Dostęp do rynku UE dla towarów i usług z KTZ odbywałby się w dalszym ciągu na obecnych zasadach, co mogłoby doprowadzić do utraty dostępu do rynku przez KTZ (z powodu ograniczania preferencji). Miałoby to negatywny wpływ na sytuację społeczną i gospodarczą KTZ.

6.2. Wariant 2

Wariant 2 doprowadziłby do zacieśnienia współpracy UE-KTZ w oparciu o wspólne interesy zainteresowanych podmiotów wskazane w trakcie całego procesu konsultacji. Sprzyjałby on również bardziej wydajnej współpracy poprzez lepsze ukierunkowanie i skoordynowanie działań między UE, KTZ a ich państwami członkowskimi. Obszary współpracy uznane za priorytetowe przez KTZ będą otrzymywać większe wsparcie ze strony Unii (np.: zachowanie różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych, badania i innowacje).

W ramach wariantu 2 UE wspierałaby KTZ w rozwiązywaniu najbardziej problematycznych kwestii, takich jak zmiana klimatu, które hamują ich zrównoważony rozwój, a których nie mogą rozwiązać w pojedynkę. W obliczu tego rodzaju problemów terytoria wyspiarskie nie są w stanie samodzielnie rozwijać skutecznych środków - muszą znaleźć partnerów i zostać włączone w globalne rozwiązania.

Wariant 2 przyniósłby KTZ zmodernizowany system handlu z UE, który 1) obejmowałby udoskonalone przepisy dotyczące reguł pochodzenia oraz 2) gwarantowałby traktowanie handlu usługami i przedsiębiorczości na zasadach nie mniej korzystnych niż zasady dotyczące traktowania przez UE innych partnerów, czego nie gwarantują obecnie obowiązujące przepisy.

Wariant 2 byłby zgodny z częścią czwartą TFUE i jego preambułą. Odzwierciedlałby również polityczne wytyczne Rady UE dotyczące trzech celów w zakresie konkurencyjności, odporności i współpracy. W wariacie 2 ramy współpracy uwzględniałyby niedawne zmiany w polityce oraz dyskusje prowadzone w ostatnim dziesięcioleciu. Wariant ten zapewnia i wzmacnia spójność polityki. Skutki społeczne, gospodarcze i środowiskowe byłyby bardziej pozytywne niż w przypadku wariantu 1.

Wariant 2 lepiej niż obecnie odzwierciedlałby pojęcie wspólnych interesów. Umożliwiłby włączenie priorytetów agendy politycznej UE do stosunków między UE a KTZ oraz zwiększenie wartości dodanej UE jako partnera na arenie międzynarodowej w rozwiązywaniu pojawiających się problemów globalnych. W ten sposób KTZ przyczyniałyby się do lepszego promowania wartości i standardów UE na świecie.

6.3. Wariant 3

Poprzez włączenie KTZ do innych umów handlowych lub stowarzyszenie z takimi umowami można by osiągnąć niektóre cele stowarzyszenia UE-KTZ. Odbывałoby się to jednak poza stowarzyszeniem jako takim. Ponadto wariant 3 może nie być w pełni dostosowany do potrzeb i warunków panujących większości lub nawet wszystkich KTZ. Mógłby on wywierać negatywne skutki także dla samej UE, jeśli okazałoby się, że konieczna jest znaczna kompensacja przy włączaniu KTZ do istniejących umów. Na skutek włączenia KTZ do innych umów handlowych stowarzyszone kraje i terytoria posiadające konstytucyjne powiązania z państwami członkowskimi pod względem prawnym i rzeczywistym straciłyby status KTZ. Ponieważ wdrożenie wariantu 3 mogłoby spowodować konieczność wypracowania przez UE rozwiązań w zakresie ustanawiania różnych rodzajów stosunków z każdym z KTZ, procedury prawne byłyby bardzo skomplikowane i należałoby przeprowadzać je osobno dla każdego KTZ. Prawdopodobnie spowodowałoby to jeszcze większą niejasność w odniesieniu do statusu krajów i terytoriów i ich mieszkańców. Niektóre zasady obecnie zawarte lub rozpatrywane w różnych umowach mogą nie mieć zastosowania do mieszkańców KTZ, w zakresie, w jakim stosuje się je do obywateli UE.

6.4. Spójność

Wszystkie trzy warianty są spójne z częścią czwartą TFUE.

Warianty strategiczne 2 i 3 pozwolą na spójność z programami i priorytetami politycznymi, które pojawiły się w ciągu ostatnich dziesięciu lat, natomiast wariant 1 nie pozwala na dostosowanie stowarzyszenia do najnowszych osiągnięć i nie odpowiada w pełni trzem głównym celom: konkurencyjności, odporności i współpracy, które zostały zaproponowane przez Komisję i zatwierdzone na szczeblu politycznym przez Radę UE (por. pkt 1.3).

6.5. Efektywność

Wariant 1 nie pozwala na określenie celów zgodnie z priorytetami politycznymi określonymi przez Komisję w komunikacie dotyczącym elementów nowego partnerstwa UE z KTZ⁹ i zatwierdzonymi przez Radę¹⁰. Co więcej, wariant 1 nie przewiduje zmian decyzji o stowarzyszeniu w celu uwzględnienia nowych wyzwań, przed którymi stoją zarówno UE, jak i KTZ. Ponadto fakt, że w decyzji o stowarzyszeniu nie można uwzględnić zmian w kontekście umów handlowych UE z partnerami UE, sprawia, że przyjęcie wariantu 1 ograniczałoby zdolność UE do osiągnięcia celu modernizacji ram współpracy UE-KTZ.

Jeśli zaś chodzi o wariant 2, zawiera on propozycję zmiany ram współpracy i tym samym w pełni uwzględnia cele stowarzyszenia określone w części czwartej TFUE, priorytety polityczne, które pojawiły się od 2001 r., a także trzy główne cele konkurencyjności, odporności i współpracy. Pozwoliłby on na zacieśnienie współpracy w dziedzinie środowiska i zmian klimatu, tworzenie synergii, a co za tym idzie zwiększenie odporności środowiska

⁹ COM(2009) 623 final, z 6 listopada 2009 r.

¹⁰ Konkluzje Rady nr 17801/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie stosunków UE z KTZ.

KTZ, czemu towarzyszyłby pozytywny wpływ na ich rozwój społeczny i gospodarczy oraz zwiększenie konkurencyjności.

Wariant 3 mógłby teoretycznie pozwolić na zapewnienie odpowiednio dostosowanych do potrzeb KTZ działań w dziedzinie handlu, ale nie umożliwiłby ustanowienia kompleksowych ram prawnych dla wszechstronnego partnerstwa UE z wszystkimi KTZ.

6.6. Skuteczność

Jak wspomniano powyżej, Komisja wyraziła swój zamiar zaproponowania modernizacji stosunków UE-KTZ. W związku z tym wariant 1 nie wydaje najodpowiedniejszym wyborem. Co więcej, wariant 1 nie odpowiada wystarczająco potrzebie odnowienia partnerstwa między KTZ a UE, ponieważ nie umożliwi uwzględnienia trwającej właśnie liberalizacji handlu międzynarodowego, potencjału KTZ jako propagatorów wartości UE, objęcia obszarów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania ani zwrócenia szczególnej uwagi na obszary takie jak środowisko i integracja regionalna.

Wariant 2 stanowi najbardziej odpowiedni wybór w kontekście zobowiązania Komisji do zaproponowania zmodernizowanego stowarzyszenia między UE a KTZ. Ponadto wariant 2 wprowadziłby bardziej elastyczne i lżejsze wymogi administracyjne i procedury w dziedzinie stosunków handlowych.

Skuteczność wariantu 3 mogłaby zostać zmniejszona w związku z istnieniem dwóch równoległych ram współpracy (stosunków handlowych w ramach umowy o partnerstwie gospodarczym lub umowy o wolnym handlu, z jednej strony, decyzji o stowarzyszeniu KTZ i dla pozostałych obszarów z drugiej strony), które stanowiłyby dodatkowe obciążenie administracyjne. Realizacja tego wariantu byłaby trudna i złożona dla KTZ, ich państw członkowskich, partnerów handlowych UE oraz samej UE. Te problemy prawdopodobnie pociągnęłyby za sobą koszty administracyjne zarówno dla UE, jak i dla KTZ.

7. WARIANT PREFEROWANY

W oparciu o analizę i porównanie różnych wariantów uznano, że **preferowany jest wariant 2**, gdyż będzie najlepiej odzwierciedlał:

- a) wspólne ambicje Komisji Europejskiej, KTZ i ich państw członkowskich i UE do dokonania przeglądu i zmiany stowarzyszenia UE-KTZ oraz do ustanowienia bardziej wzajemnego partnerstwa, którego podstawą byłyby wzajemne interesy i uwzględnienie różnorodnych problemów KTZ;
- b) cel i ogólne założenia stowarzyszenia UE-KTZ określone w części czwartej TFUE w sprawie stosunków UE z KTZ;
- c) szczegółowe cele kolejnych ram stowarzyszenia określone powyżej.

Wariant 2 doprowadziłby więc do modernizacji i dostosowania decyzji w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich do obecnej polityki UE. Co za tym idzie, wariant 2 umożliwia najlepsze skupienie się na trzech filarach zrównoważonego rozwoju (rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy), a także na lepsze uwidocznienie na międzynarodowej scenie politycznej priorytetów, takich jak zmiany klimatyczne, środowisko naturalne i energia, jakie pojawiły się w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

W zakresie zasad dotyczących handlu wariant 2 umożliwiłby kontynuację bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu KTZ do rynku UE, a jednocześnie (w przeciwieństwie do wariantu 1) ustanowienie ulepszonych warunków, zgodnie z którymi KTZ mogłyby wejść na rynek. Ponadto, w ramach wariantu 2 proponuje się zmienić ustalenia dotyczące handlu usługami i przedsiębiorczości i przyznać KTZ status „najwyższego uprzywilejowania”, podczas gdy obecnie korzystają one jedynie z podstawowego traktowania na poziomie kraju trzeciego (tj. GATS).

W zakresie pomocy finansowej w wariant 2 proponuje się zwiększyć udział regionalnych środków w ramach przydziału całkowitej alokacji środków finansowych zarezerwowanych dla KTZ w okresie finansowania 2014–2020. Pozwoliłoby to na finansowe wspieranie wysiłków KTZ na rzecz rozwiązania problemów, które pojawiły się w ostatnim dziesięcioleciu, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania dla wszystkich KTZ i UE. Równolegle, wariant 2 pozostawałby w zgodzie z celem wzmocnienia współpracy między KTZ i ich sąsiadującymi krajami partnerskimi, jak również rozbudowy strefy wpływów UE przez KTZ i wspieranie strategii politycznej UE jako partnera na arenie międzynarodowej.

8. MONITOROWANIE I OCENA

Decyzja o stowarzyszeniu krajów i terytoriów zamorskich określa ramy prawne mające zastosowanie do stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z UE. Z samej swej natury jest to tekst definiujący zewnętrzne stosunki UE z tymi krajami i terytoriami i w związku z tym nie może być poddany ocenie za pomocą sztywnych wskaźników.

Jeśli chodzi o współpracę finansowaną przez UE, skuteczność stowarzyszenia będzie monitorowana przez audyty i oceny. Szczegółowe przepisy dotyczące monitorowania zostaną ustanowione w rozporządzeniu Komisji w sprawie wykonania decyzji Rady. Wskaźniki wejściowe i wyjściowe zostaną określone w ramach każdego programu dotyczącego współpracy finansowanej przez UE, jaki zostanie zawarty pomiędzy Komisją a każdym KTZ. Oceny te będą zgodne z przepisami, które będą dotyczyć realizacji 11 EFR.