



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.7.2012 г.
SWD(2012) 193 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващо документа

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейския съюз

{COM(2012) 362 final}

{SWD(2012) 194 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващо документа

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейския съюз

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Част четвърта от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) асоциира отвъдморските страни и територии (ОСТ) към Европейския съюз (ЕС). В член 198 от ДФЕС се посочва, че целта на асоциирането ЕС—ОСТ е да съдейства за икономическото и социалното развитие на страните и териториите и да създаде тесни икономически връзки между тях и ЕС като цяло. В него се подчертава, че асоциирането е предназначено преди всичко да защитава интересите и просперитета на населението на ОСТ, за да ги доведе до икономическия, социалния и културния напредък, към който се стремят.

От 1958 г. подробните правила и процедурата за асоциирането са определени от Съвета на ЕС чрез неколккратно приемане на решения за отвъдморско асоцииране (РОА). Настоящото РОА¹ изтича на 31 декември 2013 г. В рамките на ДФЕС се извършва процес на преразглеждане на това решение, който следва да доведе до законодателно предложение за ново РОА, което се очаква да влезе в сила на 1 януари 2014 г. Законодателното предложение ще се основава на цялостно преразглеждане, осъществено в рамките на настоящата оценка на въздействието, като в процеса участват Европейската комисия, ОСТ, техните държави членки и други заинтересовани страни. В съответствие със Заключения 17801/2009 на Съвета от 22 декември 2009 г. относно отношенията на ЕС с ОСТ законодателното предложение следва да цели подновяване на асоциирането, както и съсредоточаване на областите на сътрудничество върху приоритетите, признати от всички страни като представляващи взаимен интерес.

Съгласно член 203 от ДФЕС законодателното предложение ще определи разпоредбите по отношение на подробните правила и процедурата за асоциирането на всички ОСТ към ЕС, без оглед на тяхното благосъстояние или други специфични характеристики на отделните страни и територии. С предложението ще се установи правната рамка и ще се определят общата рамка на асоциирането ЕС—ОСТ, възможните сфери на сътрудничество между ЕС и ОСТ, търговският режим, който ще управлява обмена и сътрудничеството в тази област между ОСТ и ЕС, както и различните финансови инструменти, от които ще могат да се ползват ОСТ (11-ият Европейски фонд за развитие (ЕФР) и хоризонталните програми). Тази хомогенна рамка ще бъде развита детайлно, що се отнася до финансовата помощ на ЕС, на фаза програмиране с всяка

¹ Решение 2001/822/ЕО на Съвета от 27 ноември 2001 г. за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейската общност (ОВ L 314, 30.11.2001 г., стр. 1), изменено с решение 2007/249/ЕО (ОВ L 109, 26.4.2007 г., стр.33).

ОСТ бенефициер, за да се определят сферите на сътрудничество, където помощта на ЕС ще бъде най-ефективна с оглед на постигането на целите на това асоцииране. В това отношение ще се обърне специално внимание на специфичната икономическа, социална и екологична ситуация и нужди на съответната ОСТ.

Законодателното предложение за решение на Съвета е част от работната програма на Европейската комисия за 2012 г.

От приемането на настоящото РОА през 2001 г. настъпиха значителни промени в регионалната и международната среда, в които функционират ОСТ. Появиха се нови политически приоритети на европейско и международно равнище (като околната среда, изменението на климата, устойчивото управление на природните ресурси), а освен това настъпиха промени и в структурата на световната търговия. Европейската комисия предложи стратегия², изградена върху три приоритета: интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж като отговор на икономическата и финансовата криза.

От своя страна ОСТ продължават да се сблъскват с икономически и социални проблеми и/или полагат усилия да поставят икономиките си на устойчива основа. Те са изправени пред редица трудности, свързани с крехката заобикаляща среда и необходимостта да укрепят екологичния стълб на устойчивото развитие.

В рамките на обществени консултации бяха определени редица общи принципи като преминаването от подход, насочен към намаляване на бедността в сътрудничеството за развитие, към установяването на по-реципрочни отношения. Тази промяна ще даде възможност на асоциирането да отговори на действителността на място и да гарантира отчитането на спецификите, разнообразието и уязвимостта на ОСТ, както и тяхното значение от гледна точка на биологичното разнообразие. Промяната ще отрази и факта, че основният проблем на ОСТ не е бедността като такава.

Основният проблем, който трябва да бъде решен, е икономиките и обществата на ОСТ да бъдат поставени на пътя на устойчивото развитие, като се засили конкурентоспособността им, намали се тяхната уязвимост, засили се сътрудничеството им с техните съседи и тяхната интеграция в регионалните и/или световните икономики.

Основните причини за изложения по-горе проблем могат да бъдат обобщени по следния начин:

- (1) ОСТ срещат трудности при преодоляване на пречките, произтичащи от физическите им характеристики (изолираност, малък мащаб, отдалеченост, изключителни икономически зони с различен мащаб);
- (2) не успяват да намалят силната си уязвимост, дължаща се на географските им характеристики (намират се в райони с циклонна и сеизмична активност, изложени са на въздействието на изменението на климата като избелването на кораловите рифове или покачването на морското равнище, силно са зависими от вноса на изкопаеми горива при високи транспортни разходи);

² Съобщение COM(2010) 2020 окончателен от 3.3.2010 г. „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“.

- (3) справят се трудно със слабия административен капацитет заради малкия си мащаб и вследствие на това срещат трудности при изготвянето и прилагането на инструменти на политиката и развиването на инфраструктури;
- (4) не успяват да развият своите микроикономики, характеризиращи се със структурни слабости, малка и недиверсифицирана база за производство, износ, концентриран върху малко сектори³;
- (5) изправени са пред намаляване на търговските преференции за ОСТ, от които се ползват в отношенията си с ЕС, както и пред нарастваща конкуренция за техния износ на трети пазари заради сключването на все по-голям брой споразумения за свободна търговия от големи търговски партньори (ЕС, САЩ и Канада), които са важни експортни пазари за някои от ОСТ;
- (6) понякога те не могат да бъдат обхванати от инициативи/споразумения, сключени от ЕС и/или неговите държави членки, които целят да дадат отговори на политическите приоритети на европейско и международно равнище, появили се през последните десет години, като въздействието от изменението на климата, в сътрудничество с трети партньори, което намалява способността на ОСТ да участват в механизми за отговор на световно равнище.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Правото на ЕС да действа в областта на отношенията ЕС—ОСТ произтича основно от част четвърта от ДФЕС. Целта на асоциирането ЕС—ОСТ, а именно социалното и икономическото развитие и тесните икономически връзки между ОСТ и ЕС като цяло, не може да бъде постигната чрез действия на ниво държави членки. Освен това, с оглед на търговския режим по отношение на ОСТ, държавите членки не биха могли да предприемат действия, тъй като общата търговска политика е от изключителната компетентност на ЕС (част пета, дял II от ДФЕС). Съгласно член 206 търговската политика на ЕС следва да допринесе за хармоничното развитие на световната търговия, за постепенното премахване на ограниченията пред международната търговия и чуждестранните инвестиции, както и за намаляването на митническите и други бариери. Правилата, отнасящи се до преференциалните търговски отношения между ЕС и ОСТ, се определят от принципите, определени в дял II от част пета от ДФЕС по отношение на търговската политика на ЕС.

Както се посочва в член 203 от ДФЕС, Съветът на ЕС определя разпоредбите, които се отнасят до подробните правила, разпоредби и процедури за асоциирането на ОСТ към Съюза. Те се отнасят до търговията и свързаните с търговията въпроси, митническите процедури, общественото здравеопазване, обществената сигурност или обществения ред и свободата на движение на работници в ОСТ и държавите членки. Това се очаква да бъде в съответствие с принципите, определени в ДФЕС по отношение на дефинирането и прилагането на политиките и дейностите на ЕС, отнасящи се *inter alia* до околната среда и равенството между половете (ДФЕС, част първа).

Като се имат предвид все по-сложните предизвикателства, нито един от вътрешните приоритети на ЕС — сигурност, интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и създаване на работни места, изменение на климата, достъп до енергия, ефективност на

³ За по-подробен анализ на икономическите профили на ОСТ вж. приложение 12.

ресурсите, включително защита на биологичното разнообразие, безопасно управление на водите и отпадъците, здравеопазване и пандемии, образование — не може да бъде постигнат без сътрудничество с останалата част от света.

Тъй като 27-те държави членки действат в рамките на общите политики и стратегии, само ЕС има критичната маса да отговори на световните предизвикателства, каквото е изменението на климата. Действията на отделните държави членки могат да бъдат ограничени и фрагментирани. Тази критична маса поставя също така ЕС в по-добра позиция да води диалог относно политиката с правителствата на ОСТ партньори.

Чрез външната си дейност ЕС се ангажира да популяризира стандартите си и да споделя експертния си опит. ОСТ имат потенциала да се превърнат в стратегически аванпостове на ЕС в света. Модернизирането на законодателството и стандартите на ОСТ в съответствие с тези на ЕС би могло да засили влиянието на ОСТ и впоследствие влиянието на ЕС в съответните региони.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Въз основа на членове 198 и 199 от ДФЕС общите цели на асоциирането са следните:

- насърчаване на икономическото и социалното развитие на ОСТ;
- създаване на тесни икономически отношения между ОСТ и ЕС като цяло;
- защита на интересите и просперитета на населението на тези страни и територии, за да ги доведе до икономическия, социалния и културния напредък, към който се стремят;
- даване на възможност на ОСТ да се ползват от същия търговски режим, какъвто държавите членки си предоставят една на друга;
- насърчаване на определянето и прилагането на политиките в областта на околната среда в ОСТ като един от трите стълба на устойчивото развитие (наред с икономическото и социалното развитие).

В рамките на различни консултации и външни проучвания беше постигнат ясен консенсус сред заинтересованите страни, външните оценители и политическите участници, че намерението и целите на асоциирането, както са определени в членове 198 и 199 от ДФЕС, следва да бъдат отразени в целите, определени от Комисията като централни за тази рамка и които бяха подкрепени от Съвета на ЕС⁴. Конкретните цели на следващата рамка за асоцииране следователно ще бъдат следните:

- да се подпомогне популяризирането на ценностите и стандартите на ЕС в останалата част от света;
- да се установят по-реципрочни отношения между ЕС и ОСТ, основаващи се на взаимни интереси;
- да се засили конкурентоспособността на ОСТ;

⁴ COM(2009) 623 и Заключение 17801/09 на Съвета.

- да се засили устойчивостта на ОСТ, да се намали тяхната икономическа и екологична уязвимост;
- да се насърчи сътрудничеството на ОСТ с трети партньори;
- да бъдат включени последните приоритети от програмата на политиките на ЕС;
- да се вземат предвид промените в структурата на световната търговия и търговските споразумения на ЕС с трети партньори.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

4.1. Отхвърлени варианти

4.1.1. Липса на действие от страна на ЕС

Вариантът „липса на действие от страна на ЕС“ не се оценява в настоящия доклад за оценка на въздействието, тъй като част четвърта от ДФЕС задължава ЕС да действа.

4.1.2. Две отделни решения на Съвета: едното, отнасящо се до търговския режим, а другото — до сътрудничеството за устойчиво развитие

Този вариант беше отхвърлен, тъй като би намалил възможностите за определяне на всеобхватна рамка за всички ОСТ. Освен това той по-скоро би увеличил законодателното бреме за европейските институции и би ограничил видимостта на партньорството ЕС—ОСТ.

4.2. Вариант 1: статукво — подновяване на настоящото Решение за асоцииране на отвъдморските страни и територии без никакви промени

Вариант 1 предвижда запазване на структурата и съдържанието на настоящото решение за асоцииране за периода 2014—2020 г.

4.3. Вариант 2: актуализиране на Решението за асоцииране на отвъдморските страни и територии и привеждането му в съответствие с рамката на политиката на ЕС

Вариант 2 би актуализирал и привел в съответствие РОА с рамката на политиката на ЕС. Неговите цели и принципи биха били преразгледани, като се вземат предвид политическите насоки на Съвета на ЕС, исканията на ОСТ и техните държави членки, изразени при различни поводи, както и резултатите от външни проучвания.

При този вариант сътрудничеството ЕС—ОСТ ще обърне специално внимание на области от взаимен интерес (напр. изменението на климата, опазването на биологичното разнообразие, научните изследвания и иновациите), както поискаха заинтересованите страни и както е подчертано като препоръка във външните проучвания, което ще позволи да се вземат предвид международните политически приоритети, появили се през последните десет години и които са в съответствие с програмата на стратегията „Европа 2020“. Освен това при този вариант асоциирането ЕС—ОСТ би допринесло за популяризиране на интересите и ценностите на ЕС, тъй като ОСТ ще бъдат възприети като аванпостове на ЕС в своите региони.

Ако се избере вариант 2, ОСТ ще продължат да се ползват от безмитен и освободен от квоти достъп до пазара на ЕС в рамките на търговския режим. Паралелно с това новите разпоредби ще предвиждат подобрени условия, по силата на които ОСТ могат да имат достъп до пазара на ЕС, като се преразгледат преференциалните правила за произход⁵. Освен това вариант 2 предполага преразглеждане на разпоредбите за търговия с услуги и установяване и предоставяне на ОСТ на третиране като на най-облагодетелствана нация, като се има предвид, че понастоящем те се ползват само от базисното третиране, запазено за третите държави (съгласно общото споразумение по търговията с услуги — ГАТС).

Накрая, вариант 2 предлага въвеждането на нови разпоредби, които биха гарантирали коректно управление на търговските преференции и изясняване на съответните отговорности на ОСТ, държавите членки и ЕС, що се отнася до административните грешки и измами.

4.4. Вариант 3: сключване на няколко партньорски споразумения

Вариант 3 би довел до диверсификация на отношенията между ЕС и ОСТ. В областта на търговското и икономическото сътрудничество биха били възприети два подхода. Някои ОСТ биха могли да бъдат включени в други двустранни търговски споразумения на ЕС, а именно споразумения за икономическо партньорство (СИП) или споразумения за свободна търговия, когато е уместно и възможно. За останалите ОСТ ще се предвиди търговски режим, еквивалентен на този от вариант 1 или 2, в рамката за асоцииране. Тази рамка няма да обхваща търговското и икономическото сътрудничество с ОСТ, включени в други търговски споразумения, но може да обхваща сътрудничеството с всички ОСТ във всички други области. Алтернативен вариант би бил всички видове сътрудничество с ОСТ, които попадат в обхвата на СИП или споразумения за свободна търговия, да се осъществяват в рамките на тези споразумения. Финансовата помощ тогава също ще бъде предоставяна извън рамката на асоциирането.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Оценка на вариант 1

5.1.1. Социално и икономическо въздействие

Влошаване на достъпа на ОСТ до пазара на ЕС: евентуалното въздействие по отношение на търговията би дошло от нарасналата конкуренция, която ОСТ биха могли да срещнат на пазара на ЕС заради по-добрия достъп за стоките и услугите на трети партньори до пазара на ЕС (напр. след сключване на споразумение за свободна търговия или чрез многостранно споразумение). Евентуален спад на конкурентоспособността на ОСТ би могъл да доведе до отслабване на икономическите връзки между ЕС и ОСТ. Вариант 1 също би могъл да означава, че търговските правила няма да стимулират достатъчно онези ОСТ, които в момента не поддържат силни

⁵ (напр. премахване на изискването по отношение на националността на екипажа на корабите, които ловят риба извън териториалните води, и включване на нови или по-ясни определения за изцяло получените стоки и минималните операции, по-облекчени административни изисквания по отношение на доказателствата за пряк транспорт на стоки от ОСТ между територията на ОСТ и ЕС, нови възможности за кумуляция, по-гъвкави административни процедури за предоставяне на дерогации от правилата за произход със срок на валидност, определян на индивидуална база, и др.)

икономически връзки с ЕС, да започнат да го правят. Ето защо е малко вероятно търговските правила според вариант 1 да насърчат икономическата диверсификация на ОСТ. Регионалната интеграция на ОСТ би била подкопана, тъй като правилата за произход не биха предложили допълнителни възможности за ОСТ да си набавят суровини от своите съседи и по този начин да търгуват повече с тях.

5.1.2. Екологично въздействие

Запазването на статуквото няма да допринесе за засилване на положителното въздействие от асоциирането ЕС—ОСТ върху околната среда в ОСТ. Непризнаването на проблемите с екологията и изменението на климата като въпроси от взаимен интерес за ЕС и ОСТ би подкопало напредъка в тези области, в които само някои ОСТ решават да си сътрудничат с ЕС.

Освен това вариант 1 няма да позволи на ЕС да популяризира политическата си програма и международните си ангажименти⁶ по отношение на биологичното разнообразие, зелената енергия, изменението на климата и намаляването на риска от бедствия в ОСТ, а ОСТ няма да помогнат за популяризиране на ценностите и стандартите на ЕС в тези области в останалата част от света.

5.1.3. Административно въздействие

Този вариант няма да повлияе на административното бреме нито в ЕС, нито в ОСТ. Цикълът на програмиране ще остане същият, както и правната рамка. При този вариант би било трудно да се отговори положително на исканията/препоръките на външните оценители по отношение на насърчаването на сътрудничеството между ОСТ и съседните им страни, между другото чрез по-добра координация на съответните финансови инструменти, които са на разположение на ОСТ, държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (държавите от АКТБ) и най-отдалечените региони на ЕС (Европейски фонд за регионално развитие). Освен това вариант 1 няма да позволи адаптиране на правилата и процедурите на програмирането на финансовата помощ на ЕС.

5.2. Оценка на вариант 2

5.2.1. Социално и икономическо въздействие

Вариант 2 вероятно ще окаже положително социално и икономическо въздействие върху ОСТ заради подобряването на условията за достъп на техните стоки до пазара, по-голямата отвореност на ЕС към операторите на услуги и инвеститорите от ОСТ и възможността за по-целенасочени мерки за изграждане на капацитет. Поради това вариант 2 има потенциал да доведе до по-голяма икономическа диверсификация и създаване на работни места в области като възобновяемите енергийни източници, управлението на екосистемите, иновациите и т.н. Предложените промени на правилата за произход би трябвало да доведат до по-ефективно използване от страна на ОСТ на възможностите за износ, които предлага търговският режим, отнасящ се до тях.

⁶ Съобщение COM(2010) 2020 окончателен от 3.3.2010 г. „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ и Съобщение COM(2011) 500 окончателен от 29.6.2011 г. „Бюджет за стратегията „Европа 2020“.

Опростяването и облекчаването на условията, засилването на прозрачността и съгласуваността с правилата за произход на други търговски партньори вероятно ще доведат до повишаване на ефективността, засилване на привлекателността и правната сигурност за инвестициите в икономическите сектори, които зависят от преференциалния достъп до пазара, и намаляване на административната тежест за дружествата и органите на ОСТ. Диверсификацията на възможностите за кумулация ще позволи подобряване на възможностите за снабдяване на дружествата от ОСТ, което би повлияло положително върху тяхната конкурентна позиция и би стимулирало развитието на икономическите връзки между ОСТ и други трети държави.

Чрез техническа помощ и изграждане на капацитет ОСТ могат да бъдат подпомогнати при спазването на техническите, санитарните и фитосанитарните правила, които представляват основните пречки, с които се сблъсква износът на ОСТ към пазара на ЕС. В сектора на услугите ползите за ОСТ ще бъдат значителни.

На първо място, отвореността на пазара на ЕС към операторите на услуги от ОСТ ще се съгласува с най-благоприятното третиране от страна на ЕС и впоследствие ще нараства автоматично всеки път, когато ЕС предоставя по-благоприятно третиране на други трети партньори⁷. Секторите на услугите, които ще се възползват в най-голяма степен от премахването на ограниченията, ще бъдат тези на услугите в строителството, услугите в областта на екологията и почивката, като всички те представляват интерес за ОСТ. Като отвори в по-голяма степен сектора на услугите към оператори от ОСТ, ЕС ще стимулира по-нататъшното развитие на нови или вече съществуващи сектори чрез предоставянето на допълнителни възможности за износ, включително трансгранична търговия чрез модерни комуникационни технологии. Освен това вариант 2 дава на ОСТ възможност за инвестиции в сектори извън услугите (установяване), което понастоящем не е случаят. Този вариант ще допринесе също така ОСТ да се превърнат в по-привлекателни дестинации за преки чуждестранни инвестиции. Гарантирането, че ЕС ще получи автоматично същото третиране, каквото ОСТ предоставят на големи икономики като САЩ или Китай, ще бъде в съответствие с духа на специалните отношения между ЕС и ОСТ и ще отрази принципа на реципрочност.

В рамките на двустранен диалог ЕС би могъл да поощрява ОСТ да насърчават принципите на корпоративната социална отговорност сред дружествата, които инвестират и оперират на тяхна територия. Това ще има положително въздействие върху социалните и екологичните стандарти в ОСТ.

Непрекъснатата, целенасочена и координирана подкрепа, която се предлага да се окаже съгласно вариант 2 за стратегиите, капацитетите, законодателните и институционалните рамки на ОСТ, вероятно ще засили ролята на ЕС по отношение на водените от ОСТ политики, регулаторни модели и други подобни. Възможност в тази насока предлагат новите разпоредби, отнасящи се до сътрудничеството между ЕС и ОСТ в областта на търговията, предвидени във вариант 2.

Подкрепата на ЕС за изграждането на капацитет на ОСТ може да се отнася също така до изготвянето и/или до прилагането на социалните политики (напр. по отношение на

⁷ Докато средно претеглената отвореност на ЕС съответства на коефициент 34 за режими 1, 2 и 3 по ГАТС, тя съответства на коефициент 57 (и 74 за установяването) съгласно преференциално споразумение като СИП с държавите от КАРИФОРУМ. Вж. приложение 2 относно търговията и свързаните с търговията аспекти на РОА.

безработицата или професионалното обучение), за да допълнят техните стратегии за постигане на икономически растеж.

5.2.2. Екологично въздействие

Акцентът върху регионалното/тематичното отпускане на средства с оглед на доброто справяне с проблемите, които се появиха през последното десетилетие и които са от общ интерес за всички ОСТ и за ЕС, ще позволи да бъдат взети предвид по най-подходящия начин специфичните характеристики на ОСТ по отношение на околната среда, изменението на климата и биологичното разнообразие. Отпускането на конкретен финансов пакет за околната среда и изменението на климата ще бъде в съответствие с приоритетите от програмата за политиките на ЕС и ще популяризира ценностите на ЕС. Освен това инвестирането в подобряването на природната среда и на качеството на околната среда ще доведе и до значително въздействие върху икономиката и здравето на хората.

5.2.3. Административно въздействие

Автоматичното предоставяне от страна на ЕС на най-благоприятно третиране в сектора на услугите ще означава, че прилагането на този вариант на политиката няма да окаже допълнителен натиск върху ограничения административен капацитет на ОСТ, тъй като ще бъдат избегнати дългите и сложни преговори. Предложението за определяне на техническата помощ за целия период на програмиране ще гарантира по-последователно идентифициране и впоследствие по-ефективно управление на стратегиите и програмите, избрани за сътрудничество. Това ще гарантира съгласуваност и обмен на ноу-хау между местните администрации и външните експерти.

По-кратките срокове за отпускане на финансова помощ от страна на ЕС и по-бързото оказване на помощта на ЕС ще доведат до развитие на капацитета на ОСТ в областта на определянето на политиката и законодателството.

Вариант 2 се очаква да има положително въздействие и по отношение на навременното програмиране благодарение на възможността, която предлага по отношение на „всеобхватните планове за териториално развитие“ или „всеобхватните планове за развитие“, договорени между ОСТ и техните държави членки. Тези планове ще бъдат взети предвид при определянето на стратегията за сътрудничество между ОСТ и ЕС.

5.3. Оценка на вариант 3

5.3.1. Социално и икономическо въздействие

Въздействието от вариант 3 ще зависи от резултатите от преговорите между ОСТ, ЕС и съответните трети партньори. Поради това то ще варира при различните преговори. Като цяло при този вариант търговските потоци на ОСТ с третите партньори биха могли да се засилят. От друга страна, техните индустрии биха могли да срещнат по-сериозна конкуренция на вътрешните им пазари поради наличието на по-евтини вносни продукти. При това развитие печеливши ще бъдат потребителите. В случаите, в които по-евтините продукти служат за суровина в преработвателните промишлености, тези промишлености биха могли да се възползват от това и да станат по-конкурентоспособни, тъй като разходите ще спаднат. Най-чувствителните продукти могат да бъдат изключени от либерализацията. Митническите приходи биха могли да намалееят и ОСТ ще трябва да търсят алтернативни източници на приходи, които са по-

малко зависими от търговията със стоки. Ето защо този вариант може да има сериозно въздействие върху публичните разходи в ОСТ.

По отношение на социалното и икономическото въздействие възможното включване на ОСТ от Тихоокеанския басейн в СИП би стимулирало развитието на преработвателната промишленост (например на риба/риба тон), което би могло да привлече повече чуждестранни инвестиции, за сметка на други партньори. То може да доведе също така до вертикална интеграция на различните индустрии. Съответните преработващи промишлености на ЕС биха могли да се възползват от тези промени, ако това доведе до постоянно снабдяване с тези продукти в ЕС. Въпреки това промишлеността на ЕС би могла да бъде повлияна негативно заради по-голямата конкуренция, с която ще се сблъска. При най-негативния сценарий това може да доведе до съкращаване на работни места и прекратяване на дейностите в някои държави членки.

Ако ОСТ отворят пазара си за услуги и установяване към своите съседи, това може да привлече повече преки чуждестранни инвестиции или временни доставчици на услуги, както и да доведе до отваряне на пазарите за доставчиците на услуги и инвеститорите от ОСТ. Това обаче ще зависи от резултатите от преговорите с трети държави и секторите, които ОСТ ще изберат да либерализират. Заради ограничения административен капацитет за водене на преговори от страна на ОСТ при преговорите ще са необходими тясно сътрудничество и подкрепа, за да се избегне преждевременна либерализация на сектори, където вътрешната нормативна уредба не е достатъчно развита, за да гарантира защита на потребителите. Когато интересът на страните партньори към пазарите на ОСТ не е много голям, включването на ОСТ в споразуменията за свободна търговия на ЕС (евентуално с водене на многостранни преговори в областта на услугите и установяването) може да означава, че партньорите на ЕС по споразуменията за свободна търговия могат да поискат компенсация под формата на допълнителни ангажименти. Това би могло да доведе до нарушаване на баланса между ЕС и държавите партньори.

Тези ОСТ, които се присъединят към СИП, биха могли да получат достъп до номинално по-големи суми от свързаната с търговията финансовата помощ в рамките на единадесетия Европейски фонд за развитие, но нищо няма да им гарантира, че ще бъдат отпуснати достатъчно финансови средства за техните нужди, тъй като интересите на по-големи партньори и развиващите се страни могат да вземат превес. Този ефект може да бъде неутрализиран, ако ОСТ се съюзят в рамките на своя регион с държавите от АКТЬ, като например Антигуа и Барбуда, Фиджи, Гвиана и Палау, които са малки островни развиващи се държави и са изправени пред предизвикателства, подобни на тези, които стоят пред ОСТ⁸. ОСТ могат да получат достъп до тези средства, но ще бъдат изолирани от други потенциални източници на финансиране, от които се ползват по линия на РОА, като вътрешните хоризонтални програми и бюджета на ЕС. Такъв би бил случаят също и за ОСТ, които бъдат включени или асоциирани към други споразумения за свободна търговия. Тази загуба за тях обаче няма да бъде компенсирана с достъп до допълнителни средства по линия на външни програми, обхващащи техния регион.

⁸ За списъка на ООН на малките островни развиващи се държави вж.: <http://www.un.org/special-rep/ohrls/sid/list.htm>.

5.3.2. *Екологично въздействие*

Като се има предвид мащабът на ОСТ, екологичното въздействие от включването на някои от тях в други търговски споразумения вероятно ще бъде ограничено и няма да доведе до промяна в екологичното въздействие, вече определено за тези споразумения. Екологичното въздействие от отварянето към съседна страна би могло да бъде по-голямо, отколкото при отварянето само към ЕС, тъй като може да се очаква, че това ще доведе до увеличаване на въздействието, свързано с транспорта, въпреки че тези съседи вероятно ще бъдат разположени по-близо до ОСТ, отколкото до ЕС. Нетното въздействие (сравнено със статуквото и подобрените разпоредби съгласно вариант 2) би се различавало при отделните ОСТ, както и в зависимост от споразумението, към което биха се присъединили те, и ситуацията в специфични сектори в съответната ОСТ преди преговорите. За онези ОСТ, които останат в търговския режим съгласно РОА, екологичното въздействие ще отговаря на това, което е определено за варианти на политиката 1 и 2. Негативното екологично въздействие би могло да бъде неутрализирано чрез сътрудничество с ЕС по въпросите, свързани с екологията.

5.3.3. *Административно въздействие*

В рамките на вариант 3 преговорите и осъществяването се очаква да бъдат труден и сложен процес за ОСТ, техните държави членки, търговските партньори на ЕС и за самия ЕС. Този процес ще трябва да се повтори за всяко търговско споразумение, което трябва да бъде променено, за да включи съответните ОСТ.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

6.1. Вариант 1

Запазването на статуквото би могло да се приеме като допустим вариант за бъдещото асоцииране ЕС—ОСТ, като беше оценено, че настоящите разпоредби са от полза за социалното и икономическото развитие на ОСТ, като наред с другото им позволяват свободен достъп до големия пазар на ЕС и възможност за подкрепа за използването на възможностите за износ, които пазарът предлага. Сътрудничеството между ЕС и ОСТ в периода 1999—2009 г. беше оценено от външни проучвания като съгласувано както с целите на асоциирането, така и с политическите приоритети на ОСТ и беше заключено, че не е имало несъответствия или противоречия между сътрудничеството ЕС—ОСТ и други политики на ЕС. Макар и да е в съответствие с част четвърта от ДФЕС и неговия преамбюл, вариант 1 не би постигнал общия стремеж на ОСТ, техните държави членки и Европейската комисия за реформиране и модернизирание на отношенията ЕС—ОСТ на реципрочна основа. Вместо да модернизира отношенията и да въведе по-реципрочно партньорство, при което взаимните интереси да бъдат взети предвид в по-голяма степен, ще се запази логиката донор/бенефициер, която традиционно подкрепя отношенията ЕС—ОСТ.

Достъпът на стоки и услуги от ОСТ до ЕС ще продължи да бъде обект на съществуващите правила, което ще доведе до загуба на пазарен достъп за ОСТ (заради намаляването на преференциите). Това би имало негативно въздействие върху социалната и икономическа позиция на ОСТ.

6.2. Вариант 2

Вариант 2 би засилил сътрудничеството ЕС—ОСТ въз основа на взаимните интереси на заинтересованите страни, определени в рамките на процеса на консултации. Той би насърчил също така по-ефективното сътрудничество чрез по-целенасочени и координирани действия между ЕС, ОСТ и техните държави членки. Сферите на сътрудничество, които бяха признати като приоритетни от ОСТ, биха получили по-голяма подкрепа от ЕС (напр.: опазване на биологичното разнообразие и екосистемни услуги, научни изследвания и иновации).

Съгласно вариант 2 ЕС ще помогне на ОСТ да се справят с чувствителни проблеми, които подкопават тяхното устойчиво развитие, като изменението на климата, и с които те не могат да се справят сами. За подобни предизвикателства островните територии не могат да разработят успешни мерки сами и ще трябва да намерят партньори и да бъдат включени в ответните действия на световно равнище.

Вариант 2 би предложил на ОСТ модернизиран търговски режим с ЕС, който 1) ще доведе до подобрени правила за произход и 2) ще гарантира третиране за търговията с услуги и установяването, което няма да бъде по-малко облагодетелстващо от това, предоставено от ЕС на други трети партньори, какъвто не е случаят при настоящата рамка.

Вариант 2 би бил в съответствие с част четвърта от ДФЕС и неговия преамбюл. Той също така би изпълнил политическите насоки на Съвета на ЕС по отношение на трите цели, а именно конкурентоспособност, устойчивост и сътрудничество. При вариант 2 рамката за асоцииране ще вземе предвид неотдашните промени в политиката и ще направи равностойна на дискусиите, водени през последното десетилетие. Този вариант би гарантирал и засилил съгласуваността по отношение на политиката. Социалното, икономическото и екологичното въздействие ще бъдат по-положителни в сравнение с вариант 1.

Вариант 2 би отразил по-добре понятието „от взаимен интерес“, което в момента не е случаят. Той би позволил включването на приоритетите от дневния ред на политиката на ЕС в отношенията между ЕС и ОСТ и би довел до увеличаване на добавената стойност на ЕС като партньор на световно равнище по отношение на възникващите световни проблеми. По този начин ОСТ биха насърчавали по-добре ценностите и стандартите на ЕС в останалата част от света.

6.3. Вариант 3

Чрез интегрирането или асоциирането на ОСТ към други търговски споразумения някои от целите на асоциирането ЕС—ОСТ биха били постигнати. Това обаче ще стане извън асоциирането като такова. Освен това вариант 3 може да не е напълно адаптиран към нуждите и действителността в повечето, ако не и във всички ОСТ. Може да има отрицателно въздействие и върху самия ЕС, ако бъдат поискани значителни компенсации заради включването на ОСТ в съществуващите споразумения. Чрез включването на ОСТ в други търговски споразумения асоциираните страни и територии с конституционни връзки с държавите членки де юре и де факто ще престанат да бъдат ОСТ. Тъй като прилагането на вариант 3 може да доведе до ситуация, в която ЕС ще трябва да търси решения за установяването на различни видове отношения с всяка една от ОСТ, законовият процес би бил много сложен и ще

трябва да бъде повторен за всяка ОСТ. Това носи риск от засилване на объркването по отношение на техния статут и статута на тяхното население. Някои правила, които в момента се съдържат в различни споразумения или се обмисля да бъдат включени в тях, може да не се прилагат за жителите на ОСТ, доколкото са граждани на ЕС.

6.4. Съгласуваност

Трите варианта са в съответствие с част четвърта от ДФЕС.

Варианти 2 и 3 ще позволят съгласуваност с програмите на политиката и политическите приоритети, които се появиха през последните десет години, докато вариант 1 на политиката няма да съгласува асоциирането с последните промени и няма да интегрира напълно трите основни цели — конкурентоспособност, устойчивост и сътрудничество, които бяха предложени от Комисията и бяха подкрепени на политическо ниво от Съвета на ЕС (вж. точка 1.3 по-горе).

6.5. Ефективност

Вариант 1 няма да позволи определянето на цели и задачи в съответствие с политическите приоритети, определени от Комисията в нейното съобщение⁹ относно съставните елементи на едно ново партньорство между ЕС и ОСТ и подкрепени от Съвета¹⁰. Всъщност вариант 1 не предвижда преразглеждане на Решението за асоцииране, за да включи новите предизвикателства, пред които са изправени ЕС и ОСТ. Освен това, тъй като промените в контекста на търговските споразумения на ЕС с трети партньори няма да бъдат взети предвид от РАО, при вариант 1 ЕС няма да може да постигне целта за модернизирани рамка ЕС—ОСТ.

За разлика от него вариант 2 предлага да се преразгледа рамката за асоцииране и по този начин да се вземе предвид напълно намерението и целите на асоциирането, както са определени в част четвърта от ДФЕС, политическите приоритети, очертали се след 2001 г., както и трите основни цели — конкурентоспособност, устойчивост и сътрудничество. Това би позволило по-тясно сътрудничество в областта на екологията и климата, създаване на синергии и следователно повишаване на екологичната устойчивост на ОСТ с положително въздействие върху тяхното социално и икономическо развитие и върху повишаването на конкурентоспособността.

Теоретично вариант 3 би позволил да се предостави на ОСТ приспособен отговор в областта на търговията, но той няма да успее да създаде всеобхватна рамка за цялостно партньорство между ЕС и всички ОСТ.

6.6. Ефикасност

Както беше споменато по-горе, Комисията обяви намерението си да предложи модернизирани на асоциирането ЕС—ОСТ. В това отношение вариант 1 не изглежда най-подходящият. В действителност вариант 1 не дава ефективен отговор на необходимостта от обновяване на партньорството между ОСТ и ЕС, тъй като не би могъл да вземе предвид протичащата либерализация на международната търговия, потенциала на ОСТ да защитават ценностите на ЕС или способността да определят

⁹ COM(2009) 623 окончателен от 6.11.2009 г.

¹⁰ Заключение 17801/09 на Съвета от 22.12.2009 г. относно отношенията на ЕС с ОСТ.

точно областите от взаимен интерес и да отделят специално внимание на области като околната среда и регионалната интеграция.

Вариант 2 представлява най-подходящият отговор на ангажимента на Комисията да предложи модернизирана рамка за асоцииране между ЕС и ОСТ. Освен това вариант 2 би довел до определянето на по-гъвкави и по-облекчени административни изисквания и процедури в областта на търговските отношения.

Ефикасността на вариант 3 би могла да бъде засегната от съществуването на две паралелни рамки за сътрудничество (търговските отношения в рамките на СИП или споразуменията за свободна търговия, от една страна, и РАО за другите области, от друга страна), тъй като това ще въведе допълнителна административна тежест. Неговото осъществяване би представлявало труден и сложен процес за ОСТ, техните държави членки, търговските партньори на ЕС и самия ЕС. Тези пречки вероятно ще допринесат за повишаване на административните разходи както за ЕС, така и за ОСТ.

7. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ

Въз основа на анализа и сравнението на различните варианти на политиката **вариант 2** е **предпочитаният вариант**, тъй като най-добре би отразил:

- а) общия стремеж на Европейската комисия, ОСТ, техните държави членки и ЕС да се преразгледа и измени асоциирането ЕС—ОСТ и да се установи реципрочно партньорство, основано на взаимни интереси и взимащо предвид различните предизвикателства, пред които са изправени ОСТ;
- б) намерението и общите цели на асоциирането ЕС—ОСТ, както са определени в част четвърта от ДФЕС относно отношенията на ЕС с ОСТ;
- в) конкретните цели на следващата рамка за асоцииране, определени по-горе.

Прилагането на вариант 2 би довело до модернизиране и привеждане в съответствие на РАО с настоящата рамка на политиката на ЕС. Впоследствие вариант 2 ще даде възможност за по-добро съсредоточаване върху трите стълба на устойчивото развитие (икономически, социален и екологичен) и за поставяне на по-голям акцент върху международните политически приоритети, които се очертаха през последните десет години, като изменението на климата, околната среда и енергетиката.

Що се отнася до правилата за търговия, вариант 2 би позволил оставането в сила на безмитния и освободен от квоти достъп на ОСТ до пазара на ЕС и в същото време (за разлика от вариант 1) въвеждането на подобрени условия за достъп на ОСТ до пазара. Освен това във вариант 2 се предлага да се преразгледат разпоредбите за търговия с услуги и установяване и да се предостави на ОСТ третиране като „най-облагодетелствана нация“, като се има предвид, че в момента те се ползват само от третиране като трети държави (по силата на ГАТС).

Относно финансовата помощ вариант 2 предлага увеличаване на дела на регионалния транс в общия размер на средствата, заделени за ОСТ за периода 2014—2020 г. Това би дало възможност да се подкрепят финансово усилията на ОСТ да се справят с проблемите, възникнали през последното десетилетие и които са от взаимен интерес за всички ОСТ и ЕС. Успоредно с това вариант 2 ще спомогне за изпълняване на целта за

засилено сътрудничество между ОСТ и съседните им партньори, както и на целта за разширяване на сферата на влияние на ЕС чрез ОСТ и насърчаване на програмата на политиката на ЕС като фактор от световно значение.

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Решението за асоцииране на отвъдморските страни и територии е законодателният акт, с който Съветът определя правната рамка за асоциирането на ОСТ към ЕС. По същество то е текст, който определя външните отношения на ЕС с тези страни и територии, и затова прилагането му не може да бъде оценявано чрез основни показатели.

Що се отнася до сътрудничеството, финансирано от ЕС, ефективността на асоциирането ще бъде наблюдавана чрез одити и оценки. Подробните разпоредби за това наблюдение ще бъдат определени в регламент на Комисията за прилагане на решението на Съвета. Показатели за вложените средства и резултатите ще бъдат определени в рамките на всяка програма, отнасяща се до финансираното от ЕС сътрудничество, което ще бъде сключено между Комисията и всяка ОСТ. Тези оценки ще бъдат в съответствие с разпоредбите, които се отнасят до прилагането на 11-ия ЕФР.