



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.7.2012  
SWD(2012) 193 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**RÅDETS AFGØRELSE**

**om de oversøiske landes og territoriers associering med Den Europæiske Union**

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

# ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

## RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

### *Ledsagedokument til*

### RÅDETS AFGØRELSE

### om de oversøiske landes og territoriers associering med Den Europæiske Union

#### 1. PROBLEMAFGRÆNSNING

Ved fjerde del i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten) associeres de oversøiske lande og territorier (OLT'er) med Den Europæiske Union (EU). I henhold til EUF-traktatens artikel 198 er formålet med EU-OLT-associeringen at fremme OLT'ernes økonomiske og sociale udvikling og at oprette nære økonomiske forbindelser mellem dem og EU som helhed. Det fremgår også, at associeringen først og fremmest skal åbne mulighed for at tjene befolkningernes interesser i OLT'erne og øge deres velstand for herved at lede dem frem til den økonomiske, sociale og kulturelle udvikling, som de tilstræber.

Siden 1958 har Rådet for Den Europæiske Union fastsat de nærmere regler og procedurer for denne associering ved hjælp af associeringsafgørelser. Den nuværende associeringsafgørelse<sup>1</sup> udløber den 31. december 2013. Revisionen af denne afgørelse, som sker inden for rammerne af EUF-traktaten, er i gang og skal føre frem til et forslag til retsakt om en ny associeringsafgørelse, som ventes at træde i kraft den 1. januar 2014. Dette forslag til retsakt vil bygge på en samlet vurdering, som Europa-Kommissionen, OLT'erne, deres medlemsstater og andre interesserede parter har bidraget til, og som er et led i denne konsekvensanalyse. Forslaget til retsakt bør i tråd med Rådets konklusioner 17801/2009 af 22. december 2009 om EU's forbindelser med OLT'erne forny associeringen, og samarbejdet bør fokusere på prioritetsområder, som alle parter anerkender er af fælles interesse.

I henhold til artikel 203 i EUF-traktaten fastsætter forslaget til retsakt de nærmere retningslinjer og procedurer for alle OLT'ers associering med EU, uanset deres velstand eller andre særlige forhold i de enkelte OLT'er. Forslaget fastlægger retsgrundlaget og de overordnede rammer for EU-OLT-associeringen, de mulige områder for samarbejde mellem EU og OLT'erne, den handelsordning, som vil gælde for samhandel og samarbejde på dette område mellem OLT'erne og EU, samt de forskellige finansielle instrumenter, som OLT'erne vil få adgang til (11. EUF og de horisontale programmer). Denne overordnede ramme vil med hensyn til EU's finansielle bistand blive præciseret i programmeringsfasen sammen med det enkelte OLT for at udpege de samarbejdsområder, hvor EU's bistand mest effektivt vil kunne opfylde associeringens mål. Der vil i den forbindelse blive lagt særlig vægt på det berørte OLT's specifikke økonomiske, sociale og miljømæssige situation og behov.

---

<sup>1</sup> Rådets afgørelse 2001/822/EF af 27. november 2001 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Fællesskab (EFT L 314 af 30.11.2001, s. 1), ændret ved afgørelse 2007/249/EF (EUT L 109 af 26.4.2007, s. 33).

Forslaget til Rådets afgørelse indgår i Europa-Kommissionens arbejdsprogram for 2012.

Siden vedtagelsen af den nuværende associeringsafgørelse i 2001 har den regionale og internationale situation, som OLT'erne befinder sig i, ændret sig markant. Nye politikområder prioriteres på europæisk og internationalt plan (bl.a. miljø, klimaændringer og bæredygtig forvaltning af naturressourcer), og der er sket ændringer i de globale handelsmønstre. Europa-Kommissionen har foreslået en strategi<sup>2</sup>, som kredser om tre prioritetsområder: intelligent vækst, bæredygtig vækst og inklusiv vækst – som en reaktion på den økonomiske og finansielle krise.

OLT'erne står for deres vedkommende fortsat over for økonomiske og sociale problemer og/eller kæmper for at skabe et holdbart grundlag for deres økonomier. De oplever en række problemer, som er forbundet med deres sårbare situation og behovet for at garantere det miljømæssige aspekt af bæredygtig udvikling.

Gennem offentlige høringer er en række overordnede spørgsmål blevet afklaret, bl.a. er der et ønske om at fjerne fokus fra fattigdomsbekæmpelse inden for rammerne af udviklingssamarbejde og skabe et mere gensidigt forhold. Denne ændring vil gennem associeringen gøre det muligt at gribe ind på dette område og sikre anerkendelsen af OLT'ernes særlige forhold, mangfoldighed og sårbarhed samt deres betydning med hensyn til biodiversitet. Denne ændring vil også afspejle den omstændighed, at OLT'ernes største problem ikke er fattigdom som sådan.

Den største udfordring er at få slået OLT'ernes økonomier og samfund ind på en bæredygtig udviklingskurs ved at forbedre konkurrenceevnen, mindske sårbarheden, fremme samarbejdet med nabolandene og sikre deres integrering i den regionale økonomi og/eller verdensøkonomien.

De underliggende årsager til ovennævnte problem kan sammenfattes således:

- 1) OLT'erne har vanskeligt ved at klare hindringer, som skyldes deres fysiske forhold (isoleret og fjern beliggenhed, lille areal og eksklusive økonomiske zoner af forskellige størrelse)
- 2) de formår ikke at mindske den store sårbarhed, som er forbundet med deres geografiske forhold (beliggenhed i områder, hvor der er risiko for cykloner og jordskælv, og som er ramt af konsekvenserne af klimaændringerne, f.eks. blegning af koralrev og forhøjet vandstand, og som er yderst afhængige af import af fossile brændstoffer til høje fragtpriser)
- 3) de kan knap klare små administrative opgaver på grund af deres lille størrelse, og de har som følge heraf vanskeligt ved at udforme og anvende politiske redskaber og udvikle infrastrukturer
- 4) de formår ikke at udvikle deres mikroøkonomier, som er kendetegnet ved strukturelle svagheder og en lille ikkediversificeret produktionsbase, hvor eksporten er koncentreret om nogle få sektorer<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Meddelelse KOM(2010) 2020 endelig af 3. marts 2010 "Europa 2020 – En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst".

<sup>3</sup> Der findes en mere detaljeret analyse af OLT'ernes økonomiske profiler i bilag 12.

- 5) de rammes af præferenceerosion i deres handelsforbindelser med EU, og deres eksport udsættes for øget konkurrence på tredjelandes markeder, fordi større handelspartnere (EU, USA og Canada), som er vigtige eksportmarkeder for visse OLT'er, indgår et stigende antal frihandelsaftaler
- 6) de kan indimellem ikke omfattes af initiativer/aftaler, som indgås af EU og/eller deres medlemsstater med henblik på at løse vigtige europæiske og internationale politiske spørgsmål, som er kommet på dagsordenen i løbet af de seneste ti år, f.eks. konsekvenserne af klimaændringerne i tredjelande, og det forringer OLT'ernes muligheder for at deltage i globale beredskabsmekanismer.

## 2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

EU's beføjelse til at handle på området "forbindelser mellem EU og OLT'erne" udspringer primært af fjerde del i EUF-traktaten. Formålet med EU-OLT-associeringen, som er at fremme den økonomiske og sociale udvikling og oprette nære økonomiske forbindelser mellem OLT'erne og EU som helhed, kan ikke opfyldes ved hjælp af tiltag på medlemsstatsligt plan. Med hensyn til OLT-handelsordningen vil medlemsstatslige tiltag desuden ikke være mulige, da den fælles handelspolitik falder ind under EU's enekompetence (femte del, afsnit II, i EUF-traktaten). I henhold til artikel 206 skal EU's handelspolitik bidrage til en harmonisk udvikling af verdenshandelen, til en gradvis afskaffelse af restriktionerne for den internationale handel og udenlandske investeringer og til en sænkning af toldskrænker og andre hindringer. Bestemmelserne vedrørende den præferentielle samhandel mellem EU og OLT'erne er reguleret af principperne i afsnit II i femte del i EUF-traktaten om EU's handelspolitik.

Som det fremgår af artikel 203 i EUF-traktaten vedtager Rådet for Den Europæiske Union de nærmere retningslinjer, ordninger og procedurer for OLT'ernes associering med EU. Det drejer sig bl.a. om handelsspørgsmål og handelsrelaterede spørgsmål, toldordninger, folkesundhed, den offentlige sikkerhed og den offentlige orden samt arbejdskraftens frie bevægelighed i alle OLT'er og i alle medlemsstater. De forventes at være i tråd med principperne i EUF-traktaten vedrørende fastlæggelse og gennemførelse af EU-politikker og -tiltag, bl.a. vedrørende miljø og ligestilling mellem mænd og kvinder (første del i EUF-traktaten).

I lyset af de stadig mere komplekse udfordringer vil ingen af målene for EU's egne prioritetsområder – sikkerhed, intelligent, inklusiv og bæredygtig vækst og jobskabelse, klimaændringer, adgang til energi, ressourceeffektivitet, herunder beskyttelse af biodiversitet, forsvarlig vandforvaltning og affaldshåndtering, sundhed og pandemier samt uddannelse – kunne nås på egen hånd uden inddragelse af resten af verden.

I kraft af 27 medlemsstater, der handler på grundlag af fælles politikker og strategier, har EU alene en kritisk masse til at imødegå globale udfordringer såsom klimaændringer. De enkelte medlemsstaters indsats kan derimod være begrænset eller fragmenteret. Denne kritiske masse betyder også, at EU er bedre i stand til at føre en politisk dialog med partnerregeringer i OLT'erne.

EU er i sin eksterne indsats opsat på at udbrede sine standarder og dele sin ekspertise. OLT'erne kan blive strategiske forposter for EU i hele verden. Hvis OLT'ernes lovgivning og standarder hæves til EU-niveau, kan det øge OLT'ernes indflydelse og dermed også EU's indflydelse i de respektive regioner.

### 3. EU-INITIATIVETS MÅL

De overordnede mål med associeringen er på grundlag af artikel 198 og 199 i EUF-traktaten:

- at fremme OLT'ernes økonomiske og sociale udvikling
- at oprette nære økonomiske forbindelser mellem OLT'erne og EU som helhed
- at åbne mulighed for at tjene befolkningernes interesser i OLT'erne og øge deres velstand for herved at lede dem frem til den økonomiske, sociale og kulturelle udvikling, som de tilstræber
- at give OLT'erne adgang til den samme handelsmæssige behandling, som medlemsstaterne indrømmer hinanden
- at fremme fastlæggelsen og gennemførelsen af miljøpolitikker i OLT'erne, hvilket er en af de tre grundsten for bæredygtig udvikling (sammen med økonomisk og social udvikling).

Gennem hele høringsforløbet og i de eksterne undersøgelser har der været klar enighed blandt både de interesserede parter, eksterne evaluators og politikere om, at formålet med og målene for associeringen som fastlagt i artikel 198 og 199 i EUF-traktaten skal omsættes til de mål, som Kommissionen har udpeget som væsentlige for denne ramme, og som Rådet for Den Europæiske Union har tilsluttet sig<sup>4</sup>. De specifikke mål for den næste associeringsaftale vil derfor være følgende:

- at bidrage til fremme af EU's værdier og standarder i hele verden
- at etablere et mere gensidigt forhold mellem EU og OLT'erne på grundlag af fælles interesser
- at forbedre OLT'ernes konkurrenceevne
- at styrke OLT'ernes modstandsdygtighed og mindske deres økonomiske og miljømæssige sårbarhed
- at fremme OLT'ernes samarbejde med tredjelande
- at integrere de nyeste prioriterede områder på EU's politiske dagsorden
- at tage hensyn til ændringer i de globale handelsmønstre og EU's handelsaftaler med tredjelande.

---

<sup>4</sup> KOM(2009) 623 og Rådets konklusioner 17801/09.

## **4. ALTERNATIVER**

### **4.1. Forkastede alternativer**

#### *4.1.1. Ingen handling fra EU's side*

Muligheden "ingen handling fra EU's side" er ikke blevet analyseret i denne konsekvensanalyse, da fjerde del i EUF-traktaten i sig selv forpligter EU til at handle.

#### *4.1.2. To særskilte rådsafgørelser: en for handelsordningen og en for samarbejdet om bæredygtig udvikling*

Denne mulighed blev forkastet, fordi den vil forringe muligheden for at fastlægge en omfattende ramme for alle OLT'er. Den vil desuden øge EU-institutionernes lovgivningsbyrde og begrænse synligheden af EU-OLT-partnerskabet.

### **4.2. Alternativ 1: Status quo – forlængelse af den nuværende associeringsafgørelse uden ændringer**

Under alternativ 1 vil strukturen og indholdet i den gældende associeringsafgørelse blive fastholdt i perioden 2014-2020.

### **4.3. Alternativ 2: Fornyelse af associeringsafgørelsen og tilpasning til EU's politiske rammer**

Alternativ 2 sikrer en fornyelse og tilpasning af associeringsafgørelsen til EU's politiske rammer. Afgørelsens mål og principper vil blive revideret under hensyntagen til de politiske retningslinjer fra Det Europæiske Råd, OLT'ernes og deres medlemsstaters ønsker som fremsat ved forskellige lejligheder samt resultaterne af eksterne undersøgelser.

Med dette alternativ vil EU-OLT-samarbejdet få særligt fokus på områder af fælles interesse, bl.a. klimaændringer, bevarelse af biodiversitet og forskning og innovation, sådan som de interesserede parter ønskede, og som det blev anbefalet i de eksterne undersøgelser, og det gør det muligt at tage hensyn til de internationale politiske prioritetsområder, som er fremkommet i løbet af de seneste ti år, og som er i tråd med Europa 2020-dagsordenen. Med dette alternativ vil EU-OLT-associeringen desuden bidrage til at fremme EU's interesser og værdier, idet OLT'erne bliver forposter for EU i deres regioner.

Med alternativ 2 vil handelsordningen fortsat give OLT'erne told- og kvotefri adgang til EU-markedet. De nye bestemmelser vil ligeledes forbedre vilkårene for OLT'ernes adgang til EU-markedet gennem en ændring af præferenceoprindelsesreglerne<sup>5</sup>. Med alternativ 2 vil ordningerne for handel med tjenesteydelser og for etablering desuden blive revideret, og OLT'erne vil blive indrømmet mestbegunstigelsesbehandling, hvor de i dag behandles på linje med almindelige tredjelande (GATS).

---

<sup>5</sup> For eksempel ved at fjerne nationalitetskravet for besætningen på fartøjer, der fisker uden for territorialfarvande, og ved at indføre nye eller klarere definitioner af fuldt ud fremstillede produkter og mindstebehandlinger, lempeligere administrative krav til dokumentation for direkte transport af OLT-varer mellem OLT'ernes område og EU, nye muligheder for kumulation, mere fleksible administrative procedurer for indrømmelse af undtagelser fra oprindelsesreglerne, hvor gyldighedsperioden fastsættes på grundlag af den konkrete sag, osv.

Endelig vil der med alternativ 2 blive indført nye bestemmelser, som vil sikre den korrekte forvaltning af handelspræferencer og præcisere OLT'ernes, medlemsstaternes og EU's respektive ansvar med hensyn til administrative fejl og svig.

#### **4.4. Alternativ 3: Indgåelse af forskellige partnerskabsaftaler**

Alternativ 3 vil medføre en diversificering af forbindelserne mellem EU og OLT'erne. På området handel og økonomisk samarbejde vil der blive anvendt to tilgange. Visse OLT'er kan omfattes af andre bilaterale EU-handelsordninger, enten økonomiske partnerskabsaftaler (ØPA'er) eller frihandelsaftaler (FTA'er), hvor det er relevant og muligt. For de øvrige OLT'er vil der inden for rammerne af associeringen blive oprettet en handelsordning svarende til alternativ 1 eller 2. Selv om denne ordning ikke dækker det handelsmæssige og økonomiske samarbejde med de OLT'er, som vil være omfattet af andre handelsaftaler, kunne den dække samarbejdet med alle OLT'er på alle de øvrige områder. En anden mulighed vil være at samle alt samarbejde med de OLT'er, som kan omfattes af en ØPA eller FTA, inden for rammerne af disse aftaler. Det vil betyde, at den finansielle bistand også vil blive ydet uden for rammerne af associeringssamarbejdet.

### **5. KONSEKVENSANALYSE**

#### **5.1. Vurdering af alternativ 1**

##### *5.1.1. Sociale og økonomiske virkninger*

Forværring af OLT'ernes adgang til EU-markedet: Enhver handelsrelateret virkning vil udspringe af den øgede konkurrence, som OLT'erne risikerer at blive udsat for på EU-markedet som en konsekvens af, at EU-partnertredjelande opnår bedre markedsadgang for deres varer og tjenesteydelser (f.eks. gennem en FTA eller en multilateral aftale). Hvis et OLT mister konkurrenceevne, kan det svække de økonomiske forbindelser mellem EU og OLT'erne. Alternativ 1 kan også indebære, at handelsreglerne ikke sikrer tilstrækkelige incitamenter til at skabe nære økonomiske forbindelser med EU for de OLT'er, som i dag ikke har sådanne forbindelser. Det er derfor usandsynligt, at handelsreglerne under alternativ 1 vil fremme OLT'ernes økonomiske diversificering. OLT'ernes regionale integration vil blive undergravet, eftersom oprindelsesreglerne ikke vil sikre nye muligheder for OLT'er for at skaffe rå- og hjælpestoffer fra deres nabolande og dermed øge samhandelen med dem.

##### *5.1.2. Miljøvirkninger*

Hvis status quo fastholdes, vil EU-OLT-associeringen ikke udløse en større positiv miljøvirkning for OLT'erne. Hvis miljø og klimaændringer ikke anerkendes som et område af fælles interesse for EU og OLT'erne, vil det hindre udviklingen på disse områder, hvor kun nogle få OLT'er har valgt at samarbejde med EU.

Alternativ 1 vil desuden ikke give EU mulighed for at fremme sin politiske dagsorden og sine internationale forpligtelser<sup>6</sup> med hensyn til biodiversitet, grøn energi, klimaændringer og katastroferisikobegrænsning i OLT'erne, og OLT'erne vil ikke bidrage til at udbrede EU's værdier og standarder på disse områder i resten af verden.

---

<sup>6</sup> Meddelelse KOM(2010) 2020 endelig af 3.3.2010 "Europa 2020 – En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst" og meddelelse KOM(2011) 500 endelig af 29.6.2011 "Et budget for Europa 2020".

### 5.1.3. *Administrative virkninger*

Dette alternativ vil hverken påvirke EU's eller OLT'ernes administrative byrde. Programmeringsprocessen og retsgrundlaget forbliver det samme. Med dette alternativ vil det være vanskeligt at tage hensyn til anmodningerne og anbefalingerne fra de eksterne evaluatore om at fremme samarbejdet mellem OLT'erne og deres nabolande, bl.a. gennem en bedre koordinering af de respektive finansielle instrumenter, som OLT'erne, AVS-staterne og regionerne i EU's yderste periferi har adgang til (Den Europæiske Fond for Regionaludvikling – EFRU). Alternativ 1 vil desuden ikke gøre det muligt at tilpasse reglerne og procedurerne for programmering af EU's finansielle bistand.

## 5.2. **Vurdering af alternativ 2**

### 5.2.1. *Sociale og økonomiske virkninger*

Alternativ 2 kan forventes at have positive sociale og økonomiske virkninger på OLT'erne som følge af forbedringen af betingelserne for markedsadgang for OLT-varer, bedre muligheder i EU for OLT-udbydere af tjenesteydelser og OLT-investorer samt mulighed for mere målrettede kapacitetsopbygningsforanstaltninger. Alternativ 2 indeholder således en mulighed for større økonomisk diversificering og jobskabelse i sektorer såsom vedvarende energi, forvaltning af økosystemer, innovation osv. De foreslåede ændringer af oprindelsesreglerne forventes at føre til, at OLT'erne vil udnytte eksportmulighederne i henhold til OLT-handelsordningen mere effektivt.

Enklere og lempeligere betingelser, større gennemsigtighed og sammenhæng med andre handelspartneres oprindelsesregler forventes at medføre større effektivitet, gøre det mere attraktivt og juridisk sikkert at investere i økonomiske sektorer, som er afhængige af præferenceadgang til markedet, og mindske den administrative byrde for OLT-virksomheder og -myndigheder. Diversificeringen af mulighederne for kumulation vil gøre det muligt at forbedre OLT-virksomhedernes forsyningsmuligheder, hvilket vil have en positiv indvirkning på deres konkurrencemæssige stilling og kan stimulere udviklingen af de økonomiske forbindelser mellem OLT'erne og andre tredjelande.

Gennem teknisk bistand og kapacitetsopbygning kan OLT'erne få hjælp til at overholde tekniske regler og sundheds- og plantesundhedsregler, som er en af de største hindringer for OLT-eksportens adgang til EU-markedet. I servicesektoren vil OLT'erne opnå markante fordele.

For det første vil den omstændighed, at EU-markedet bliver åbent for OLT'ernes udbydere af tjenesteydelser, blive understreget af EU's mestbegunstigelsesbehandling, som efterfølgende automatisk forbedres, hver gang EU indrømmer andre tredjelande en gunstigere behandling<sup>7</sup>. De servicesektorer, som vil få størst gavn af fjernelsen af begrænsningerne, vil være tjenesteydelser inden for bygge- og anlægsvirksomhed, miljøvirksomhed og det rekreative område, som alle er af interesse for OLT'erne. Ved at åbne sine servicesektorer yderligere for OLT-udbydere vil EU fremme den videre udvikling af nye eller eksisterende sektorer ved at skabe flere eksportmuligheder, bl.a. handel på tværs af grænserne ved hjælp af moderne kommunikationsteknologier. Alternativ 2 vil endvidere give OLT'erne mulighed for at

<sup>7</sup>

Det vægtede gennemsnit for adgang til EU-markedet svarer til en faktor 34 for GATS Mode 1, 2 og 3, men svarer til en faktor 57 (og 74 for etablering) under en præferenceordning som f.eks. den økonomiske partnerskabsaftale med Cariforum. Se tillæg 2 om associeringsafgørelsens handelsaspekter og handelsrelaterede aspekter.

foretage investeringer i andet end tjenesteydelser (etablering), som ikke er omfattet i dag. Det vil også bidrage til at gøre OLT'erne mere attraktive for udenlandske direkte investeringer. Hvis OLT'erne automatisk udvider den behandling, som de indrømmer større økonomier såsom USA og Kina, til også at omfatte EU, vil det understrege de særlige forbindelser mellem EU og OLT'erne, og princippet om gensidighed vil komme til udtryk.

Inden for rammerne af en bilateral dialog har EU mulighed for at tilskynde OLT'erne til at fremme virksomhedernes sociale ansvar blandt de virksomheder, som investerer og opererer på deres område. Det vil have en positiv virkning på OLT'ernes sociale og miljømæssige standarder.

Den fortsatte, målrettede og koordinerede støtte til OLT'ernes strategier, kapacitet og retlige og institutionelle rammer, som foreslås under alternativ 2, forventes at øge EU's involvering i OLT'ernes politikker, reguleringsmodeller og lignende. Der åbnes mulighed herfor via de nye bestemmelser om handelssamarbejdet mellem EU og OLT'erne, som tilsigtes med alternativ 2.

EU's støtte til OLT'ernes kapacitetsopbygning kan også vedrøre udformning og/eller gennemførelse af socialpolitikker (f.eks. vedrørende arbejdsløshed eller erhvervsuddannelse) som støtte til deres strategier for økonomisk vækst.

#### *5.2.2. Miljøvirkninger*

Der rettes fokus på regionale/tematiske tildelinger med henblik på bedre at kunne sætte ind på områder, der er kommet på dagsordenen i løbet af det seneste årti, og som er af fælles interesse for alle OLT'erne og EU, hvilket vil sikre et mere passende hensyn til OLT'ernes særlige forhold hvad angår miljø, klimaændringer og biodiversitet. Tildelingen af en særlig bevillingsramme for miljø og klimaændringer vil være i tråd med prioriteterne på EU's politiske dagsorden og fremme EU's værdier. Investeringer i et bedre naturmiljø og bedre miljøkvalitet vil desuden have mærkbare økonomiske og sundhedsmæssige virkninger.

#### *5.2.3. Administrative virkninger*

Hvis EU automatisk indrømmer OLT'erne mestbegunstigelsesbehandling på området for tjenesteydelser, vil det betyde, at gennemførelsen af dette alternativ ikke lægger yderligere pres på OLT'ernes begrænsede administrative kapacitet, da langvarige og komplicerede forhandlinger vil kunne undgås. Forslaget om at planlægge den tekniske bistand for hele programmeringsperioden vil skabe større klarhed og efterfølgende sikre en mere effektiv administration af de strategier og programmer, der er udvalgt med henblik på samarbejde. Det vil sikre sammenhæng og udveksling af knowhow mellem lokale forvaltninger og eksterne eksperter.

Kortere leveringstid for EU's finansielle bistand og hurtigere gennemførelse af EU-bistanden vil fremme udviklingen af OLT'ernes kapacitet inden for politikudformning og på lovgivningsområdet.

Alternativ 2 forventes også at gøre programmeringen mere rettidig takket være den mulighed, der foreslås i forbindelse med de "omfattende territoriale udviklingsplaner" eller "omfattende udviklingsplaner", som OLT'erne og de medlemsstater, som de hører under, er blevet enige om. Der vil blive taget højde for disse planer i forbindelse med fastlæggelsen af strategien for samarbejdet mellem OLT'erne og EU.

### 5.3. Vurdering af alternativ 3

#### 5.3.1. Sociale og økonomiske virkninger

Virkningen af alternativ 3 vil afhænge af resultaterne af forhandlingerne mellem OLT'erne, EU og de(t) berørte tredjeland(e). Virkningen vil således være forskellig fra forhandling til forhandling. Generelt kan OLT'ernes samhandel med tredjelande under dette alternativ blive større. På den anden side risikerer OLT-virksomhederne at blive udsat for større konkurrence på deres hjemmemarkeder, da der bliver adgang til billigere importerede produkter. Forbrugerne vil have fordel af denne udvikling. I de tilfælde, hvor de billigere produkter kan anvendes som rå- og hjælpestoffer i forarbejdningsindustrierne, kan disse industrier have fordel heraf og blive mere konkurrencedygtige på grund af de lavere omkostninger. De mest følsomme produkter kan blive undtaget fra liberaliseringen. Toldindtægterne kan falde, og OLT'erne vil dermed være nødt til at finde alternative indtægtskilder, som er mindre afhængige af varehandelen. Dette alternativ kan derfor have alvorlige konsekvenser for de offentlige udgifter i OLT'erne.

De sociale og økonomiske virkninger af eventuelt at omfatte de OLT'er, der er beliggende i Stillehavet, af en ØPA, kan fremme udviklingen i forarbejdningsindustrien (f.eks. fisk/tun), hvilket muligvis vil tiltrække flere udenlandske investeringer på andre partners bekostning. Det kan også føre til en vertikal integration af de forskellige industrier. EU's forarbejdningsindustrier på de relevante områder kan drage fordel af denne udvikling, hvis den fører til en regelmæssig forsyning af disse produkter til EU. EU's industrier kan imidlertid også blive negativt påvirket af den større konkurrence, som de vil blive udsat for. Det kan i værste fald føre til tab af arbejdspladser og lukning af virksomheder i visse EU-medlemsstater.

OLT'er, der giver deres nabolande adgang til deres marked for tjenesteydelser og etablering, kan muligvis tiltrække flere udenlandske direkte investeringer eller midlertidige udbydere af tjenesteydelser, og dette kan samtidig åbne markeder for OLT-udbydere af tjenesteydelser og OLT-investorer. Det afhænger dog af resultatet af forhandlingerne med tredjelande og af, hvilke sektorer OLT'erne vælger at liberalisere. På grund af begrænset administrativ forhandlingskapacitet i OLT'erne bliver der behov for et tæt samarbejde og støtte under forhandlingerne for at undgå en for tidlig liberalisering af sektorer, hvor den nationale regulering endnu ikke er tilstrækkelig udviklet til at sikre forbrugerbeskyttelsen. Hvis visse OLT'er omfattes af EU-frihandelsaftaler (eventuelt med en multilateral forhandling om tjenesteydelser og etablering), og hvis partnerlandenes interesse i OLT-markederne ikke er særlig stor, kan det betyde, at EU's frihandelspartnere vil anmode EU om kompensation i form af yderligere forpligtelser. Det risikerer at bringe aftalen mellem EU og partnerlandene i ubalance.

De OLT'er, som tiltræder ØPA'er, kan opnå adgang til nominelt større handelsrelateret finansiel bistand under 11. Europæiske Udviklingsfond, men de vil ikke have nogen garanti for, at der afsættes tilstrækkelige finansielle midler til at dække deres behov, eftersom hensynet til større partnerlande og udviklingslandene kan veje tungere. Denne virkning kan modvirkes, hvis OLT'erne inden for deres regioner allierer sig med AVS-stater såsom Antigua og Barbuda, Fiji, Guyana og Palau, som er små udviklingsøstater, der står over for nogle af de samme udfordringer som OLT'erne<sup>8</sup>. OLT'erne vil få adgang til disse midler, men de vil blive afskåret fra andre finansieringskilder, som de kunne have fået adgang til under

<sup>8</sup> FN's liste over små udviklingsøstater kan findes på denne adresse: <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm>.

associeringsafgørelsen, f.eks. de interne horisontale programmer og poster på EU-budgettet. Dette vil også være tilfældet for OLT'er, som integreres eller associeres i andre frihandelsaftaler. For dem vil dette tab imidlertid ikke blive kompenseret af adgang til ekstra midler under eksterne programmer for deres region.

### *5.3.2. Miljøvirkninger*

I betragtning af OLT'ernes størrelse vil de miljømæssige virkninger af at inkludere nogle af dem i andre handelsaftaler sandsynligvis være begrænsede, og det vil ikke fremme de miljøvirkninger, der allerede er påpeget for disse aftaler. Miljøvirkningerne af at åbne sit marked for et naboland kan også være større end ved at åbne markedet for EU alene, da det kan forventes at øge transportrelaterede virkninger, selv om disse nabolande oftest vil være tættere beliggende på OLT'et end EU. Nettovirkningen (sammenlignet med status quo og de forbedrede ordninger under alternativ 2) vil være forskellig fra OLT til OLT og afhænge af, hvilken aftale det bliver omfattet af, og af situationen i OLT'erne inden for bestemte sektorer forud for forhandlingerne. For de OLT'er, som fortsat vil være omfattet af handelsordningen under associeringsafgørelsen, vil miljøvirkningerne svare til dem, der er beskrevet under alternativ 1 og 2. Negative miljøpåvirkninger kan afbødes gennem et samarbejde med EU om miljøspørgsmål.

### *5.3.3. Administrative virkninger*

Forhandlingerne og gennemførelsen af alternativ 3 vil være vanskelige og komplicerede for både OLT'erne, deres medlemsstater, EU's handelspartnere og EU. Processen vil skulle gentages for hver enkelt handelsaftale, som skal ændres for at omfatte bestemte OLT'er.

## **6. SAMMENLIGNING AF ALTERNATIVERNE**

### **6.1. Alternativ 1**

Fastholdelsen af status quo kan med rette overvejes som et reelt alternativ for den fremtidige EU-OLT-associering, for det blev vurderet, at de nuværende ordninger har været gavnlige for OLT'ernes sociale og økonomiske udvikling, bl.a. i kraft af fri adgang til det store EU-marked og mulighed for at støtte udnyttelsen af de dermed forbundne eksportmuligheder. EU-OLT-samarbejdet i perioden 1999-2009 blev i eksterne undersøgelser vurderet at have været i overensstemmelse med både associeringens mål og OLT'ernes politiske prioritetsområder, og det blev konkluderet, at der ikke havde været nogen markante uoverensstemmelser eller uforeneligheder mellem EU-OLT-samarbejdet og EU's øvrige politikker. Selv om alternativ 1 er i overensstemmelse med fjerde del i EUF-traktaten og dens præambel, opfylder dette alternativ ikke OLT'ernes, deres medlemsstaters og Europa-Kommissionens fælles ambition om at omforme og forny forbindelserne mellem EU og OLT'erne på gensidig basis. I stedet for at forny forbindelserne og skabe et mere gensidigt partnerskab, der giver bedre mulighed for at tage højde for fælles interesser, vil donor/støttemodtagermodellen, som traditionelt har dannet grundlag for forbindelserne mellem EU og OLT'erne, blive fastholdt.

Adgangen for OLT'ernes varer og tjenesteydelser til EU vil fortsat være underlagt de nuværende regler og vil medføre en ringere markedsadgang for OLT'erne (på grund af præferenceerosion). Det vil have en negativ indvirkning på OLT'ernes sociale og økonomiske stilling.

## **6.2. Alternativ 2**

Alternativ 2 vil styrke samarbejdet mellem EU og OLT'erne på grundlag af de fælles interesser, som de interesserede parter udpegede i løbet af høringsprocessen. Det vil også fremme et mere effektivt samarbejde gennem en mere målrettet og koordineret indsats mellem EU, OLT'erne og deres medlemsstater. Der vil blive ydet større EU-støtte til de samarbejdsområder, som OLT'erne prioriterer (f.eks. bevarelse af biodiversitet og økosystemtjenester, forskning og innovation).

Under alternativ 2 vil EU støtte OLT'erne i deres indsats for at løse følsomme spørgsmål, der undergraver deres bæredygtige udvikling, f.eks. klimaproblematikken, som de ikke kan takle alene. Områder kan ikke på egen hånd udvikle effektive foranstaltninger til at imødegå sådanne udfordringer, men er nødt til at finde partnere og deltage i globale løsninger.

Alternativ 2 vil give OLT'erne en fornyet handelsordning med EU, som 1) vil medføre forbedrede oprindelsesregler og 2) med hensyn til handel med tjenesteydelser og etablering garantere en behandling, som ikke er mindre gunstig end den, som EU indrømmer andre tredjelande, hvilket ikke er tilfældet med den nuværende afgørelse.

Alternativ 2 vil være i overensstemmelse med fjerde del i EUF-traktaten og dens præambel. Det vil også være i tråd med de politiske retningslinjer fra Det Europæiske Råd vedrørende de tre mål om konkurrenceevne, modstandsdygtighed og samarbejde. Under alternativ 2 vil der inden for rammerne af associeringen blive taget højde for den seneste politiske udvikling og de drøftelser, som har fundet sted i det seneste årti. Dette alternativ vil sikre og styrke sammenhængen mellem politikker. De sociale, økonomiske og miljømæssige virkninger vil desuden være mere positive end under alternativ 1.

Alternativ 2 vil bedre afspejle idéen om gensidige interesser, end det i øjeblikket er tilfældet. Det vil gøre det muligt at integrere de vigtigste punkter på EU's politiske dagsorden i forbindelserne mellem EU og OLT'erne, og det vil øge EU's merværdi som en global partner i nye globale spørgsmål. Derved vil OLT'erne i højere grad fremme EU's værdier og standarder i resten af verden.

## **6.3. Alternativ 3**

Ved at integrere eller associere OLT'er i andre handelsaftaler kan nogle af målene for EU-OLT-associeringen blive opfyldt. Det vil dog ske uden for associeringen som sådan. Alternativ 3 kan endvidere muligvis ikke fuldt ud tilpasses til behovene og forholdene i de fleste eller endog alle OLT'er. Der kan også være negative virkninger for EU selv, hvis der bliver behov for en væsentlig kompensation for at inddrage OLT'erne i eksisterende aftaler. Hvis OLT'erne integreres i andre handelsaftaler, vil de associerede lande og territorier, der forfatningsmæssigt hører under en medlemsstat, retligt og i praksis ophøre med at være OLT'er. Da gennemførelsen af alternativ 3 kan føre til, at EU vil skulle udforme løsninger for oprettelse af forskellige typer forbindelser med hvert enkelt OLT, bliver det juridiske arbejde meget kompliceret og vil skulle gentages med hvert OLT. Det vil sandsynligvis skabe større forvirring med hensyn til OLT'ernes og deres indbygges status. Visse af de regler, som i dag er indeholdt eller behandlet i de forskellige aftaler, vil muligvis ikke finde anvendelse på OLT-indbyggere, fordi de er EU-borgere.

## **6.4. Overensstemmelse**

De tre alternativer er i overensstemmelse med fjerde del i EUF-traktaten.

Alternativ 2 og 3 vil være i overensstemmelse med de politiske dagsordener og de politiske prioriteter, som er fremkommet i løbet af de seneste ti år, hvorimod alternativ 1 hverken vil medføre en tilpasning af associeringen efter den seneste udvikling eller en fuld integrering af de tre centrale mål om konkurrenceevne, modstandsdygtighed og samarbejde, som Kommissionen har foreslået, og som Rådet for Den Europæiske Union har tilsluttet sig politisk (jf. afsnit 1.3 ovenfor).

## **6.5. Effektivitet**

Alternativ 1 giver ikke mulighed for at fastsætte mål og målsætninger, der er i overensstemmelse med de politiske prioritetsområder, som Kommissionen udpegede i sin meddelelse<sup>9</sup> om elementer til et nyt partnerskab mellem EU og OLT'erne, og som Rådet<sup>10</sup> har tilsluttet sig. Med alternativ 1 bliver associeringsafgørelsen ikke revideret i lyset af de nye udfordringer, som både EU og OLT'erne står over for. Desuden vil associeringsafgørelsen ikke give mulighed for at tage højde for ændringer i EU's handelsaftaler med tredjelande, hvilket vil mindske EU's muligheder for at nå målet om en fornyet ramme for EU-OLT-samarbejdet.

Med alternativ 2 foreslås det derimod at ændre associeringsrammen for at tage fuldt hensyn til associeringens formål og mål som fastsat i fjerde del i EUF-traktaten, de politiske prioriteter, der er fremkommet siden 2001, og de tre centrale mål om konkurrenceevne, modstandsdygtighed og samarbejde. Det vil give mulighed for et tættere samarbejde om miljø og klimaændringer, skabe synergier og således øge OLT'ernes miljømæssige modstandsdygtighed og have en positiv virkning på deres sociale og økonomiske udvikling samt øge konkurrenceevnen.

Alternativ 3 vil i teorien gøre det muligt at give OLT'erne en "skræddersyet" løsning på handelsområdet, men kan ikke skabe en samlet ramme for et holistisk partnerskab mellem EU og OLT'erne.

## **6.6. Virkninger**

Kommissionen har som nævnt ovenfor tilkendegivet, at den agter at foreslå en fornyelse af EU-OLT-associeringen. Alternativ 1 synes i den forbindelse ikke at være den mest hensigtsmæssige løsning. Alternativ 1 afhjælper ikke på en effektiv måde behovet for at forny partnerskabet mellem OLT'erne og EU, eftersom det ikke vil være muligt at tage højde for den løbende liberalisering af den internationale handel, OLT'ernes potentiale som fortalere for EU's værdier eller muligheden for at fokusere på områder af fælles interesse og rette særlig opmærksomhed mod områder som miljø og regional integration.

Alternativ 2 er den mest passende løsning på Kommissionens ønske om en fornyet ramme for associeringen mellem EU og OLT'erne. Alternativ 2 vil desuden indebære mere fleksible og lempeligere administrative krav og procedurer på handelsområdet.

Virkningerne af alternativ 3 kan blive berørt, hvis der etableres to parallelle rammer for samarbejde (handelsforbindelser under en ØPA eller FTA på den ene side og associeringsafgørelsen for de øvrige områder på den anden side), da det vil medføre en større administrativ byrde. Gennemførelsen af dette alternativ vil være en vanskelig og kompliceret

<sup>9</sup> KOM(2009) 623 endelig af 6.11.2009.

<sup>10</sup> Rådets konklusioner 17801/09 af 22.12.2009 om EU's forbindelser med OLT'erne.

opgave for OLT'erne, deres medlemsstater, EU's handelspartnere og EU. Disse ulemper forventes at øge de administrative udgifter for både EU og OLT'erne.

## 7. DET FORETRUKNE ALTERNATIV

På grundlag af analysen og sammenligningen af de forskellige alternativer er **alternativ 2** det **foretrukne alternativ**, da det bedst vil afspejle:

- a) Europa-Kommissionens, OLT'ernes, deres medlemsstaters og EU's fælles ambition om at gennemgå og revidere EU-OLT-associeringen og skabe et mere gensidigt partnerskab på grundlag af fælles interesser og under hensyntagen til de forskellige udfordringer, som OLT'erne står over for
- b) formålet og de overordnede mål med EU-OLT-associeringen som fastsat i fjerde del i EUF-traktaten om EU's forbindelser med OLT'erne
- c) de specifikke mål for den næste associeringsramme som fastsat ovenfor.

Alternativ 2 vil således betyde, at associeringsafgørelsen fornys og tilpasses efter EU's nuværende politikramme. Alternativ 2 vil efterfølgende gøre det muligt bedre at fokusere på de tre grundsten for bæredygtig udvikling (økonomisk, social og miljømæssig udvikling) og lægge større vægt på de internationale politiske prioritetsområder såsom klimaændringer, miljø og energi, som er fremkommet inden for de seneste ti år.

Med hensyn til handelsreglerne vil alternativ 2 gøre det muligt fortsat at give OLT'erne told- og kvotefri adgang til EU-markedet og samtidig (modsat alternativ 1) indføre bedre betingelser for OLT'ernes markedsadgang. I henhold til alternativ 2 foreslås det desuden at revidere ordningerne for handel med tjenesteydelser og for etablering og indrømme OLT'erne mestbegunstigelsesbehandling, hvor de i dag behandles på linje med almindelige tredjelande (GATS).

Med hensyn til finansiel bistand foreslås det under alternativ 2 at øge andelen af den regionale tildeling inden for den samlede finansielle tildeling, der er afsat til OLT'erne for perioden 2014-2020. Det vil gøre det muligt finansielt at støtte OLT'ernes indsats for at takle problemer, som er opstået i det seneste årti, og som er af fælles interesse for alle OLT'erne og EU. Alternativ 2 vil samtidig fremme målet om et øget samarbejde mellem OLT'erne og deres nabolande samt målet om at udvide EU's indflydelse i verden via OLT'erne og fremme EU's politiske dagsorden som en global aktør.

## 8. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Associeringsafgørelsen er den retsakt, hvorved Rådet fastsætter de retlige rammer for OLT'ernes associering med EU. Det er en tekst, som definerer EU's eksterne forbindelser med disse lande og territorier, og som sådan kan der ikke foretages en vurdering af dens gennemførelse ved hjælp af nøgleindikatorer.

Hvad angår det EU-finansierede samarbejde vil associeringens virkninger blive overvåget i forbindelse med revisioner og evalueringer. De nærmere bestemmelser vedrørende denne overvågning fastsættes i en kommissionsforordning til gennemførelse af Rådets afgørelse. Input- og outputindikatorer fastlægges inden for rammerne af det enkelte program vedrørende

det EU-finansierede samarbejde, som indgås mellem Kommissionen og det enkelte OLT. Disse evalueringer vil være i tråd med de bestemmelser, som vedrører gennemførelsen af 11. EUF.