COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 16.7.2012
SWD(2012) 193 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

***que acompanha o documento***

**DECISÃO DO CONSELHO**

**relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à União Europeia**

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

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

***que acompanha o documento***

**DECISÃO DO CONSELHO**

**relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à União Europeia**

## 1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A Parte IV do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) associa os países e territórios ultramarinos (PTU) à União Europeia (UE). O artigo 198.° do TFUE estabelece que a finalidade da associação UE-PTU é promover o desenvolvimento económico e social dos PTU e estabelecer relações económicas estreitas entre eles e a UE no seu conjunto. Salienta também que a associação deve servir, fundamentalmente, para favorecer os interesses dos habitantes desses países e territórios e para fomentar a sua prosperidade de modo a conduzi-los ao desenvolvimento económico, social e cultural a que aspiram.

Desde 1958, o Conselho da UE definiu as regras pormenorizadas e o procedimento para esta associação através de sucessivas Decisões de Associação Ultramarina (DAU). A DAU atualmente em vigor[1] caducará em 31 de dezembro de 2013. O processo de revisão da presente decisão, efetuado dentro dos limites do TFUE, está em curso e deverá conduzir a uma proposta legislativa de uma nova DAU, que deverá entrar em vigor em 1 de janeiro de 2014. Esta proposta legislativa basear-se-á numa avaliação holística no contexto da presente avaliação de impacto e envolveu a Comissão Europeia, os PTU, os seus Estados-Membros e outras partes interessadas. Em consonância com as Conclusões 17801/09 do Conselho, de 22 de dezembro de 2009, sobre as relações entre a UE e os países e territórios ultramarinos (PTU), a proposta legislativa deverá ter por objetivo a renovação da associação, bem como a concentração nas suas áreas de cooperação em torno de prioridades reconhecidas por todas as partes como sendo de interesse mútuo.

De acordo com o artigo 203.º do TFUE, a proposta legislativa estabelecerá as disposições relativas às modalidades e ao processo de associação entre os PTU e a UE, independentemente do seu nível de riqueza ou outras características específicas de cada PTU. Estabelecerá o quadro jurídico e definirá o quadro geral da associação UE-PTU, os eventuais domínios de cooperação entre a UE e os PTU, o regime comercial que irá regular o intercâmbio e a cooperação nesse domínio entre os PTU e a UE, bem como os diferentes instrumentos financeiros a que os PTU serão elegíveis (11.° FED e programas horizontais). Este quadro homogéneo será ainda pormenorizado no que diz respeito à assistência financeira da UE, na fase de programação com cada PTU beneficiário, a fim de identificar os domínios de cooperação em que a ajuda da UE seria mais eficaz para realizar os objetivos da

[1] Decisão 2001/822/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2001, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Europeia (JO L 314 de 30.11.2001, p. 1), alterada pela Decisão 2007/249/CE (JO L 109 de 26.4.2007, p. 33).

associação. Neste contexto, será dada especial atenção à situação económica, social e ambiental específica e às necessidades com que se depara o PTU em causa.

A proposta legislativa de decisão do Conselho faz parte do programa de trabalho da Comissão Europeia para 2012.

Desde a adoção, em 2001, da DAU atualmente em vigor, a conjuntura regional e internacional em que os PTU operam mudou consideravelmente. Surgiram novas prioridades políticas a nível europeu e internacional (como o ambiente, as alterações climáticas, a gestão sustentável dos recursos naturais), bem como mudanças nos padrões do comércio mundial. A Comissão Europeia propôs uma estratégia[2] articulada em torno de três prioridades – crescimento inteligente, crescimento sustentável e crescimento inclusivo – como resposta à crise económica e financeira.

Por sua parte, os PTU continuam a enfrentar problemas económicos e sociais e/ou a lutar para fundar as suas economias numa base sustentável. São confrontados com um certo número de dificuldades relacionadas com o seu ambiente frágil e a necessidade de assegurar o pilar ambiental do desenvolvimento sustentável.

Através das consultas públicas, foi definida uma série de questões gerais, como passar da redução da pobreza, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, para o estabelecimento de relações mais recíprocas. Esta mudança permitiria que a associação respondesse às realidades no terreno e asseguraria o reconhecimento da especificidade, diversidade e vulnerabilidade dos PTU, bem como a sua importância em termos de biodiversidade. Esta mudança refletiria também o facto de que o principal problema dos PTU não é a pobreza enquanto tal.

A principal questão que tem de ser abordada consiste em colocar as economias e as sociedades dos PTU numa via de desenvolvimento sustentável através do aumento da sua competitividade, redução da sua vulnerabilidade, cooperação com os seus vizinhos e integração nas economias regional e/ou mundial.

As causas subjacentes do problema acima identificado podem ser assim resumidas:

(1) Os PTU têm dificuldade em ultrapassar as desvantagens ligadas às suas características físicas (ilhas, pequena dimensão, localização remota, tamanho variável da zona económica exclusiva);

(2) Não conseguem reduzir a sua elevada vulnerabilidade ligada às características geográficas (situados em zonas de atividade ciclónica e sísmica, expostos ao impacto das alterações climáticas como o branqueamento dos corais ou a subida do nível do mar, altamente dependentes das importações de combustíveis fósseis com custos elevados de transporte);

(3) Resolvem dificilmente o problema das capacidades administrativas insuficientes em virtude da sua pequena dimensão, enfrentando, em consequência, dificuldades na elaboração e aplicação dos instrumentos estratégicos e no desenvolvimento de infraestruturas;

[2] Comunicação «Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» [COM(2010) 2020 final de 3.3.2010].

(4) Não conseguem desenvolver as suas microeconomias, caracterizadas por deficiências estruturais, uma base de produção pequena e não diversificada, com exportações concentradas em poucos setores[3];

(5) São confrontados com a erosão das preferências comerciais para os PTU nas suas relações com a UE e a maior concorrência com que as suas exportações se deparam nos mercados terceiros, devido à conclusão de um número crescente de acordos de comércio livre (ACL) pelos principais parceiros comerciais (UE, Estados Unidos da América e Canadá), que são importantes mercados de destino de alguns PTU;

(6) Por vezes, não é possível abrangê-los por iniciativas/acordos concluídos pela União Europeia e/ou seus Estados-Membros a fim de abordar as prioridades políticas a nível europeu e internacional que surgiram nos últimos dez anos, tais como o impacto das alterações climáticas nos parceiros terceiros, o que reduz a capacidade dos PTU para aderir a mecanismos de resposta global.

## 2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

O direito da União Europeia de agir no domínio das relações UE-PTU decorre essencialmente da Parte IV do TFUE. A finalidade da associação UE-PTU, o desenvolvimento económico e social e as relações económicas estreitas entre os PTU e a União Europeia, no seu conjunto, não podem ser realizados através de ações a nível dos Estados-Membros. Além disso, no que respeita ao regime comercial dos PTU, as ações dos Estados-Membros não seriam possíveis, dado que a política comercial comum se enquadra no âmbito da competência exclusiva da UE (Parte V, Título II, do TFUE). Em conformidade com o artigo 206.°, a política comercial da UE deverá contribuir para o desenvolvimento harmonioso do comércio mundial, para a supressão progressiva das restrições às trocas internacionais e aos investimentos estrangeiros diretos e para a redução das barreiras alfandegárias e de outro tipo. As regras das relações comerciais preferenciais UE-PTU são regidas pelos princípios estabelecidos na Parte V, Título II, do TFUE no que respeita à política comercial da UE.

Tal como estabelecido no artigo 203.º do TFUE, o Conselho da UE aprova as disposições relativas às modalidades e ao processo da associação entre os PTU e a União. Estes incluem o comércio e as questões com ele relacionadas, o regime aduaneiro, a saúde pública, a segurança pública e a ordem pública, bem como a liberdade de circulação dos trabalhadores em todos os PTU e Estados-Membros. Tal deverá estar em conformidade com os princípios previstos no TFUE no que se refere à definição e execução das políticas e atividades da UE, relativas, entre outros, ao ambiente e à igualdade entre homens e mulheres (Parte I do TFUE).

Dados os desafios cada vez mais complexos, nenhuma das prioridades internas da UE – segurança, crescimento inteligente, inclusivo e sustentável, criação de emprego, alterações climáticas, acesso à energia, eficiência dos recursos, incluindo a proteção da biodiversidade, gestão segura da água ou dos resíduos, saúde e pandemias, educação – será realizada de modo isolado em relação ao resto do mundo.

Com 27 Estados-Membros a deliberar no âmbito de políticas e estratégias comuns, só a UE é que detém a massa crítica para enfrentar os desafios globais, como as alterações climáticas. A ação individual dos Estados-Membros pode revelar-se limitada e fragmentada. Esta massa

[3] Para uma análise mais pormenorizada dos perfis económicos dos PTU, ver anexo 12.

crítica coloca também a UE em melhor posição para conduzir um diálogo estratégico com os governos PTU parceiros.

Através da sua ação externa, a UE está empenhada em promover as suas normas e em partilhar a sua experiência. Os PTU têm potencial para se tornarem postos avançados estratégicos da UE em todo o mundo. A melhoria da legislação e das normas dos PTU a fim de se aproximarem dos níveis da UE poderá aumentar tanto a influência dos PTU como, subsequentemente, a da UE nas respetivas regiões.

## 3. OBJETIVOS DA INICIATIVA DA UE

Com base nos artigos 198.° e 199.° do TFUE, os objetivos gerais da associação são os seguintes:

– Promover o desenvolvimento económico e social dos PTU;

– Estabelecer relações económicas estreitas entre os PTU e a UE no seu conjunto;

– Favorecer os interesses dos habitantes desses países e territórios e fomentar a sua prosperidade de modo a conduzi-los ao desenvolvimento económico, social e cultural a que aspiram;

– Permitir que os PTU beneficiem do mesmo regime comercial que os Estados-Membros aplicam entre si;

– Promover a definição e a execução de políticas ambientais nos PTU como um dos três pilares do desenvolvimento sustentável (juntamente com o desenvolvimento económico e social).

No decurso dos diversos estudos externos e consultas, surgiu um claro consenso entre as partes interessadas, os avaliadores externos e os intervenientes políticos de que a finalidade e os objetivos da associação, tal como previstos nos artigos 198.° e 199.° do TFUE, se teriam de traduzir nos objetivos identificados pela Comissão como centrais para o presente quadro e aprovados pelo Conselho da UE[4]. Os objetivos específicos do próximo quadro de associação seriam, pois, os seguintes:

– Contribuir para promover os valores e as normas da UE no mundo;

– Estabelecer relações mais recíprocas entre a UE e os PTU com base nos interesses mútuos;

– Aumentar a competitividade dos PTU;

– Reforçar a capacidade de recuperação dos PTU, reduzir as suas vulnerabilidades económicas e ambientais;

– Promover a cooperação dos PTU com parceiros terceiros;

– Integrar as prioridades mais recentes do programa estratégico da UE;

[4] COM (2009) 623 e Conclusões 17801/09 do Conselho.

– Ter em conta as mudanças nos padrões de comércio mundial e os acordos comerciais da UE com os parceiros terceiros.

## 4. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

### 4.1. Opções rejeitadas

*4.1.1. Sem intervenção da UE*

A opção «Sem intervenção da UE» não é avaliada no presente relatório de avaliação de impacto, dado que a Parte IV do TFUE constitui, só por si, uma obrigação de agir para a UE.

*4.1.2. Duas decisões distintas do Conselho: uma relativa ao regime comercial e outra à cooperação para o desenvolvimento sustentável*

Esta opção foi rejeitada, uma vez que reduziria a possibilidade de definir um quadro global para todos os PTU. Além disso, iria aumentar a carga legislativa das instituições da UE e limitar a visibilidade da parceria UE-PTU.

### 4.2. Opção estratégica n.° 1: Renovação status quo da Decisão de Associação Ultramarina atualmente em vigor sem quaisquer alterações

Segundo a opção estratégica n.° 1, a estrutura e o conteúdo da Decisão de Associação atualmente em vigor seriam mantidos para o período 2014-2020.

### 4.3. Opção estratégica n.° 2: Modernização da Decisão de Associação Ultramarina e alinhamento pelo quadro estratégico da UE

A opção n.° 2 modernizaria e alinharia a DAU pelo quadro estratégico da UE. Os seus objetivos e princípios seriam revistos, tendo em conta as orientações políticas do Conselho da UE, os pedidos apresentados pelos PTU e respetivos Estados-Membros em diversas ocasiões, bem como os resultados dos estudos externos.

Segundo esta opção, a cooperação UE-PTU concentrar-se-ia, em especial, em áreas de interesse mútuo, como solicitado pelas partes interessadas e indicado como recomendação nos estudos externos, por exemplo, nas alterações climáticas, conservação da biodiversidade, investigação e inovação, o que permitiria ter em conta as prioridades políticas internacionais surgidas nos últimos dez anos e que estão em conformidade com a agenda «Europa 2020». Além disso, de acordo com esta opção, a associação UE-PTU contribuiria para promover os interesses e valores da UE, podendo os PTU ser considerados como postos avançados da UE nas respetivas regiões.

Na opção estratégica n.º 2, o regime comercial aplicável continuaria a proporcionar aos PTU um acesso com isenção de direitos e de contingentes ao mercado da UE. Paralelamente, novas disposições iriam prever melhores condições para o acesso dos PTU ao mercado da UE através da revisão das regras de origem preferenciais[5]. Além disso, a opção estratégica n.º 2

[5] (por exemplo, supressão do requisito relativo à nacionalidade da tripulação de navios de pesca fora das águas territoriais e inclusão de definições novas ou mais claras de mercadorias inteiramente obtidas e operações mínimas, requisitos administrativos menos rigorosos no que diz respeito aos elementos de prova do transporte direto de mercadorias dos PTU entre o território dos PTU e a UE, novas

sugere que se proceda à revisão das disposições relativas ao comércio de serviços e ao direito de estabelecimento e conceda o tratamento de nação mais favorecida aos PTU nos casos em que estes atualmente só gozem do tratamento de base relativo a um país terceiro (ou seja, Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços - GATS).

Por último, a opção estratégica n.° 2 sugere a introdução de novas disposições que garantam a gestão correta das preferências comerciais e a clarificação das responsabilidades dos PTU, dos Estados-Membros e da UE no que diz respeito a erros e a fraude.

### 4.4. Opção estratégica n.° 3 : Conclusão de vários acordos de parceria

A opção n.° 3 implicaria a diversificação das relações UE-PTU. No domínio da cooperação económica e comercial seriam adotadas duas abordagens. Certos PTU podiam ser incluídos noutros acordos de comércio bilaterais da UE, nomeadamente os acordos de parceria económica (APE) ou os acordos de comércio livre (ACL), sempre que tal fosse pertinente e possível. Para os restantes PTU, seria previsto um regime comercial dos PTU equivalente às opções estratégicas n.$^{os}$ 1 ou 2 no âmbito do quadro de associação. Embora tal não abranja a cooperação económica e comercial com os PTU que tenham sido incluídos noutros acordos comerciais, poderia cobrir a cooperação com todos os PTU em todas as outras áreas. Uma opção alternativa seria a de que toda a cooperação com os PTU abrangidos por um APE ou ACL ocorra no contexto desses acordos. Esta medida implicaria que a assistência financeira também teria lugar fora do quadro de associação.

## 5. AVALIAÇÃO DO IMPACTO

### 5.1. Avaliação da opção estratégica n.° 1

#### *5.1.1. Impacto social e económico*

Deterioração do acesso dos PTU ao mercado da UE: qualquer impacto relacionado com o comércio decorreria do aumento da concorrência que os PTU podiam ter de enfrentar no mercado da UE em consequência de parceiros terceiros da UE obterem um melhor acesso ao mercado para os seus bens e serviços (por exemplo, através de um acordo de comércio livre ou de um acordo multilateral). A perda de competitividade de um PTU pode traduzir-se no enfraquecimento das suas relações económicas com a UE. Na opção estratégica n.° 1, as regras comerciais também não ofereceriam incentivos suficientes aos PTU que não têm relações económicas fortes com a UE para passarem a tê-las. Por conseguinte, é pouco provável que as regras comerciais na opção estratégica n.º 1 promovam a diversificação económica dos PTU. A integração regional dos PTU seria afetada, dado que o conjunto de regras de origem não lhes proporcionaria novas oportunidades para receberem contributos dos seus vizinhos nem aumentarem as suas trocas comerciais com eles.

#### *5.1.2. Impacto ambiental*

A manutenção do *status quo* não conduziria a um maior impacto positivo da associação UE-PTU no ambiente dos PTU. A falta de reconhecimento de que as questões relacionadas com o ambiente e as alterações climáticas constituem um domínio de interesse mútuo para a

possibilidades de cumulação, procedimentos administrativos mais flexíveis para a concessão de derrogações às regras de origem com um período de validade determinado numa base caso a caso, etc.).

UE e os PTU compromete os progressos alcançados nestes domínios em que só alguns PTU decidem cooperar com a UE.

Além disso, a opção n.° 1 não permitiria à UE promover o seu programa estratégico e os compromissos internacionais[6] em matéria de biodiversidade, energia ecológica, alterações climáticas e redução dos riscos de catástrofe nos PTU, não contribuindo estes para promover os valores e as normas da UE nestes domínios no mundo.

*5.1.3. Impacto administrativo*

Esta opção não influenciaria os encargos administrativos nem da UE nem dos PTU. O ciclo de programação continuaria a ser o mesmo, bem como o quadro jurídico. No âmbito desta opção, seria difícil responder favoravelmente aos pedidos/recomendações apresentados pelos avaliadores externos relativamente à promoção da cooperação entre os PTU e os seus países vizinhos, nomeadamente através de uma melhor coordenação dos respetivos instrumentos financeiros à disposição dos PTU, dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e das regiões ultraperiféricas da UE (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER). Além disso, a opção n.° 1 não permitiria adaptar as regras e os procedimentos da programação da assistência financeira da UE.

## 5.2. Avaliação da opção estratégica n.° 2

*5.2.1. Impacto social e económico*

É provável que a opção estratégica n.° 2 tenha um impacto social e económico positivo nos PTU, em resultado da melhoria das condições de acesso das suas mercadorias ao mercado, de uma maior abertura da UE aos operadores de serviços e investidores dos PTU e da possibilidade de adotar medidas de reforço das capacidades mais focalizadas. Por conseguinte, a opção n.° 2 tem potencial para favorecer a diversificação económica e a criação de emprego em setores como as energias renováveis, a gestão dos ecossistemas, a inovação, etc. É provável que as alterações propostas às regras de origem conduzam a um aproveitamento mais eficaz das oportunidades de exportação dos PTU proporcionadas pelo seu regime comercial.

A simplificação e flexibilização das condições, o reforço da transparência e a coerência com as regras de origem de outros parceiros comerciais são suscetíveis de dar origem a ganhos de eficiência, a um maior grau de atração e segurança jurídica para os investimentos em setores económicos que dependem de um acesso preferencial ao mercado, bem como de reduzir os encargos administrativos das empresas e autoridades dos PTU. A diversificação das possibilidades de acumulação permitiria aumentar as oportunidades de abastecimento para as empresas dos PTU, o que poderia ter uma influência positiva na sua situação competitiva e estimular o desenvolvimento das relações económicas entre os PTU e outros países terceiros.

Através da assistência técnica e do reforço das capacidades, os PTU poderão ser apoiados no cumprimento das normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias que constituem os obstáculos mais importantes com que se deparam as suas exportações para acederem ao mercado da UE. No que se refere ao setor dos serviços, os benefícios para os PTU seriam consideráveis.

[6] Comunicação «Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» [COM(2010) 2020 final de 3.3.2010] e Comunicação «Um orçamento para a Europa 2020» [COM(2011) 500 final de 29.6.2011].

Em primeiro lugar, a abertura do mercado da UE aos operadores de serviços dos PTU seria alinhada pelo tratamento mais favorável da UE e, em seguida, aumentada automaticamente cada vez que a UE concedesse um tratamento mais favorável a outros parceiros terceiros[7]. Os setores dos serviços que beneficiariam mais da supressão das limitações seriam os da construção, do ambiente e os recreativos, tendo todos eles interesse para os PTU. Com a maior abertura dos seus setores de serviços aos operadores dos PTU, a UE estimularia o futuro desenvolvimento de setores novos ou já existentes, mediante a oferta de novas oportunidades de exportação, incluindo para o comércio transfronteiras através de tecnologias de comunicação modernas. Além disso, a opção estratégica n.° 2 daria aos PTU a possibilidade de investirem noutros setores atualmente não abrangidos, para além do setor dos serviços. Contribuiria também para que os PTU se tornassem destinos mais atraentes para o investimento direto estrangeiro. Assegurar que os PTU alargam automaticamente à UE o tratamento dado às economias importantes como a dos EUA ou da China permitiria respeitar o espírito da relação especial entre a UE e os PTU e constituiria uma tradução do princípio da reciprocidade.

No âmbito de um diálogo bilateral, a UE poderia incentivar os PTU a promoverem o princípio de responsabilidade social das empresas (RSE) entre as empresas que investem e operam no seu território. Esta medida afetaria positivamente as normas sociais e ambientais nos PTU.

A continuação de apoio orientado e coordenado às estratégias, capacidades e quadros legislativos e institucionais dos PTU propostos na opção estratégica n.º 2 é suscetível de aumentar a participação da UE, nomeadamente, nas políticas e modelos de regulamentação dos PTU. As novas disposições relativas à cooperação UE-PTU em matéria de comércio previstas pela opção n.° 2 constituem um meio para o conseguir.

O apoio da UE ao reforço das capacidades dos PTU também se podia referir à elaboração e/ou execução das políticas sociais (por exemplo, em matéria de desemprego ou de formação profissional), tendo em vista o acompanhamento das suas estratégias para o crescimento económico.

### *5.2.2. Impacto ambiental*

A ênfase na repartição regional/temática com o objetivo de dar uma melhor resposta às questões surgidas na última década e de interesse comum para todos os PTU e a UE permitirá assegurar um tratamento mais adequado das características específicas dos PTU no que diz respeito às questões relativas ao ambiente, às alterações climáticas e à biodiversidade. A atribuição de uma dotação específica para o ambiente e as alterações climáticas estaria em consonância com as prioridades do programa estratégico da UE e promoveria os valores europeus. Além disso, o investimento em ambientes naturais mais saudáveis e numa melhor qualidade ambiental teria também um impacto considerável em termos económicos e de saúde.

### *5.2.3. Impacto administrativo*

A concessão automática pela UE do tratamento mais favorável em matéria de serviços significa que a implementação desta opção estratégica não exerceria tensões adicionais nas

[7] Considerando que a abertura média ponderada da UE corresponde a um fator 34 para os modos de prestação 1, 2 e 3 no âmbito do GATS, corresponde a um fator 57 (e 74 para o estabelecimento) no âmbito de um acordo preferencial, como o APE com o CARIFORUM. Ver apêndice 2 sobre o comércio e aspetos conexos da DAU.

capacidades administrativas limitadas dos PTU, dado que seriam evitadas negociações longas e complexas. A proposta de definir a assistência técnica para a totalidade do período de programação deverá assegurar uma identificação mais coerente e, posteriormente, uma administração mais eficaz das estratégias e programas selecionados para cooperação. Esta medida permitiria assegurar a coerência e o intercâmbio de conhecimentos entre as administrações locais e os peritos externos.

Períodos de introdução mais curtos para a assistência financeira da UE e uma execução mais rápida da sua assistência conduziriam a um maior desenvolvimento das capacidades dos PTU no domínio da formulação de políticas e da legislação.

Espera-se que a opção n.° 2 venha a ter um impacto positivo também em termos de programação em tempo útil graças à possibilidade que é proposta em relação aos «planos de desenvolvimento territorial global» ou «planos de desenvolvimento global» acordados entre os PTU e respetivos Estados-Membros. Estes planos seriam tidos em conta para definir a estratégia de cooperação entre os PTU e a UE.

### 5.3. Avaliação da opção estratégica n.° 3

#### *5.3.1. Impacto social e económico*

O impacto da opção estratégica n.° 3 dependeria dos resultados das negociações entre os PTU, a UE e o(s) parceiro(s) terceiro(s) em causa. Por conseguinte, o impacto variaria consoante a negociação em causa. Em geral, no quadro desta opção, os fluxos comerciais dos PTU com o(s) parceiro(s) terceiro(s) podiam adquirir importância. Por outro lado, as suas indústrias podiam ter de enfrentar uma concorrência mais forte nos mercados internos dos PTU, já que se poderia passar a dispor de produtos importados mais baratos. Os consumidores beneficiariam com essa evolução. Sempre que as indústrias transformadoras tenham por fator de produção produtos mais baratos, poderão disso beneficiar e tornar-se mais competitivas já que os custos diminuiriam. Os produtos mais sensíveis podiam ser excluídos da liberalização. As receitas aduaneiras podiam diminuir e os PTU teriam então de desenvolver fontes alternativas de receitas, menos dependentes do comércio de mercadorias. Por conseguinte, esta opção podia ter um impacto grave nas despesas públicas dos PTU.

O impacto social e económico de uma possível inclusão dos PTU do Pacífico num APE podia estimular o desenvolvimento da indústria transformadora (por exemplo, de peixe/atum), o que poderia atrair mais investimentos estrangeiros em detrimento de outros parceiros. Podia igualmente levar a uma integração vertical dos diferentes ramos de atividade. A indústria transformadora da UE em causa podia tirar partido destes progressos se tal conduzisse a um abastecimento regular da UE nesses produtos. No entanto, a indústria da UE podia também ser afetada negativamente pela concorrência mais forte que teria de enfrentar. No pior dos casos, tal poderia conduzir à perda de postos de trabalho e à cessação de atividade em certos Estados-Membros da UE.

O facto de os PTU abrirem o seu mercado de serviços e o direito de estabelecimento aos seus vizinhos poderá atrair mais investimento direto estrangeiro ou prestadores de serviços temporários, bem como conduzir a mercados abertos para os prestadores de serviços e os investidores dos PTU. No entanto, tal depende do resultado das negociações com os países terceiros e dos setores escolhidos pelos PTU para a liberalização. Devido à sua capacidade administrativa limitada de negociação, seria necessário que houvesse uma cooperação estreita e apoio durante as negociações, de forma a evitar uma liberalização prematura dos setores em

que a regulamentação interna não esteja suficientemente desenvolvida para garantir a proteção dos consumidores. Sempre que os países parceiros não estejam muito interessados nos mercados dos PTU, a adesão dos PTU aos ACL da UE (incluindo, eventualmente, uma negociação multilateral sobre os serviços e o direito de estabelecimento) poderá implicar que os parceiros ACL da UE a convidem a uma compensação através de novos compromissos, o que correria o risco de desequilibrar o acordo alcançado entre a UE e o(s) país(es) parceiro(s).

Os PTU que adiram aos APE podiam ter acesso a quantidades nominalmente maiores de assistência financeira relativa ao comércio ao abrigo do 11.° Fundo Europeu de Desenvolvimento, mas não teriam qualquer garantia de que um número suficiente de recursos financeiros fosse destinado às suas necessidades, dado que poderão prevalecer os interesses dos parceiros mais importantes e dos países em desenvolvimento. Este efeito poderia ser contrabalançado se os PTU se aliassem na sua região com os Estados ACP, como Antígua e Barbuda, as Ilhas Fiji, Guiana e Palau, que são Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e enfrentam desafios semelhantes aos dos PTU[8]. Apesar de terem acesso a estes fundos, os PTU seriam impossibilitados de beneficiar de outras fontes potenciais de financiamento de que beneficiaram ao abrigo da DAU, como os programas horizontais internos e as rubricas orçamentais da UE. Este seria também o caso para os PTU, que seriam integrados ou associados a outros acordos de comércio livre. No entanto, para estes essa perda não seria compensada pelo acesso a fundos adicionais ao abrigo de programas externos destinados à sua região.

### *5.3.2. Impacto ambiental*

Dada a dimensão dos PTU, é provável que o impacto ambiental da inclusão de alguns deles noutros acordos comerciais seja limitado e não altere o impacto ambiental já constatado para esses acordos. O impacto ambiental da abertura em relação a um país vizinho poderá também ser maior do que quando se faz unicamente em relação à UE, pois é de esperar que tal conduza a um maior impacto em termos de transporte, embora esses países vizinhos tendam a estar localizados mais perto dos PTU do que da UE. O impacto líquido (comparativamente ao *status quo* e às disposições melhoradas da opção n.° 2) seria diferente consoante o PTU, cujo acordo seria anexado, e a situação dos PTU em relação a certos setores antes das negociações. Para os PTU que permaneçam no regime comercial ao abrigo da DAU, o impacto ambiental corresponderia ao da opção n.º 1 ou n.° 2. O impacto ambiental negativo poderia ser atenuado através da cooperação com a UE sobre questões ambientais.

### *5.3.3. Impacto administrativo*

A negociação e implementação da opção estratégica n.° 3 seria pesada e complexa tanto para os PTU como para os seus Estados-Membros, o(s) parceiro(s) comercial(ais) da UE e a UE. Este processo teria de ser repetido para cada acordo comercial que tenha de ser alterado para incluir PTU específicos.

[8] Para a lista dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento da ONU, ver: http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm.

## 6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

### 6.1. Opção estratégica n.° 1

Poder-se-á legitimamente considerar que a manutenção do *status quo* seria uma opção válida para a futura associação UE-PTU, dado se ter verificado que as atuais disposições tinham sido benéficas para o desenvolvimento económico e social dos PTU, nomeadamente o livre acesso ao grande mercado da UE e a possibilidade de apoio para explorar as oportunidades de exportação que tal representa. Estudos realizados a nível externo consideraram que a cooperação UE-PTU no período 1999-2009 tinha sido coerente com os objetivos da associação e as prioridades políticas dos PTU e concluíram que não tinham ocorrido incoerências ou contradições acentuadas entre a cooperação UE-PTU e outras políticas da UE. Apesar de ser coerente com a Parte IV do TFUE e o seu preâmbulo, a opção n.° 1 não satisfaria a ambição partilhada dos PTU, dos seus Estados-Membros e da Comissão Europeia de reformular e modernizar as relações UE-PTU numa base de reciprocidade. Em vez de modernizar as relações e introduzir uma parceria mais recíproca, suscetível de ter mais em conta os interesses mútuos, manter-se-ia a filosofia doador/beneficiário tradicionalmente subjacente às relações UE-PTU.

O acesso dos bens e serviços dos PTU à UE continuaria a estar sujeito às regras em vigor e conduziria a uma perda do acesso ao mercado por parte dos PTU (devido à erosão das preferências), o que teria um impacto negativo na sua situação económica e social.

### 6.2. Opção estratégica n.° 2

A opção estratégica n.° 2 reforçaria a cooperação UE-PTU com base nos interesses mútuos identificados pelas partes interessadas durante o processo de consulta. Promoveria igualmente uma cooperação mais eficaz através de uma ação mais concentrada e coordenada entre a UE, os PTU e os respetivos Estados-Membros. Os domínios de cooperação reconhecidos como prioridades pelos PTU receberiam um apoio reforçado da UE (por exemplo, conservação da biodiversidade e serviços ecossistémicos, investigação e inovação).

No âmbito da opção estratégica n.º 2, a UE apoiaria os PTU na abordagem das questões sensíveis capazes de comprometer o seu desenvolvimento sustentável, como as alterações climáticas, que não podem resolver sozinhos. Para este tipo de desafios, os territórios insulares não estão em condições de tomar sozinhos medidas influentes, sendo necessário encontrar parceiros e integrar-se para dar respostas globais.

A opção estratégica n.º 2 ofereceria aos PTU um regime comercial modernizado com a UE que: 1) implicaria o aperfeiçoamento das regras e origens; 2) garantiria um tratamento em termos de comércio de serviços e direito de estabelecimento não menos favorável do que o reservado pela UE a outros parceiros terceiros, o que não ocorre no quadro atual.

A opção estratégica n.º 2 seria coerente com a Parte IV do TFUE e o seu preâmbulo. Traduziria igualmente as orientações políticas do Conselho da UE para os três objetivos: competitividade, capacidade de recuperação e cooperação. No âmbito da opção estratégica n.º 2, o quadro de associação teria em conta a evolução política recente e faria o ponto da situação sobre as discussões que surgiram na última década. A coerência política seria assegurada por esta opção e até reforçada. O impacto social, económico e ambiental seria mais positivo do que na opção n.° 1.

A opção estratégica n.º 2 refletiria melhor a noção de interesse mútuo do que o que acontece atualmente. Permitiria a integração das prioridades do programa estratégico da UE nas relações entre a UE e os PTU e reconheceria o valor acrescentado da UE como parceiro mundial nas questões emergentes a nível mundial. Ao fazê-lo, os PTU promovem melhor os valores e as normas da UE no mundo.

### 6.3. Opção estratégica n.º 3

Ao integrar ou associar os PTU a outros acordos comerciais, seria possível cumprir alguns dos objetivos da associação UE-PTU. Contudo, tal aconteceria fora da associação enquanto tal. Além disso, a opção n.° 3 poderá não estar plenamente adaptada às necessidades e realidades da maioria, ou mesmo de todos os PTU. Pode haver consequências negativas até para a própria UE se for necessária uma compensação significativa para incorporar os PTU nos acordos em vigor. Ao integrar os PTU noutros acordos comerciais, os países e territórios associados com laços constitucionais com os Estados-Membros deixariam de ser PTU do ponto de vista jurídico e efetivo. Uma vez que a aplicação da opção estratégica n.º 3 pode ter por resultado que a UE tenha de encontrar soluções para o estabelecimento de diferentes tipos de relações com cada PTU, o processo jurídico seria muito complicado e teria de ser repetido para cada um deles. Seria provável que aumentasse a confusão no que se refere ao seu estatuto e ao dos seus habitantes. Certas regras atualmente constantes ou tidas em conta nos diferentes acordos podem não ser aplicáveis aos habitantes dos PTU na medida em que sejam cidadãos da UE.

### 6.4. Coerência

As três opções estratégicas são coerentes com a Parte IV do TFUE.

As opções n.os 2 e 3 permitirão a coerência com os programas estratégicos e as prioridades políticas que surgiram nos últimos dez anos, enquanto a opção n.° 1 não alinharia a associação por estes últimos desenvolvimentos e não integraria plenamente os três objetivos centrais de competitividade, capacidade de recuperação e cooperação, propostos pela Comissão e aprovados a nível político pelo Conselho da UE (ver secção 1.3 supra).

### 6.5. Eficácia

A opção estratégica n.º 1 não permite a definição de metas e objetivos, em conformidade com as prioridades políticas definidas pela Comissão na sua Comunicação[9] «Elementos para uma nova parceria entre a UE e os países e territórios ultramarinos (PTU)» e aprovadas pelo Conselho[10]. Com efeito, a opção estratégica n.º 1 não prevê a revisão da Decisão de Associação de modo a integrar os novos desafios que se colocam à UE e aos PTU. Além disso, a incapacidade da DAU para ter em conta as alterações no contexto dos acordos comerciais da UE com parceiros terceiros diminuiria a capacidade da UE para atingir o objetivo de um quadro PTU-UE modernizado no âmbito da opção n.° 1.

Em contrapartida, a opção estratégica n.º 2 propõe a revisão do quadro de associação, pelo que tem plenamente em conta a finalidade e os objetivos da associação, tal como definidos na Parte IV do TFUE, as prioridades políticas que surgiram desde 2001, bem como os três objetivos centrais de competitividade, capacidade de recuperação e cooperação. Tal permitiria

[9] COM(2009) 623 final de 6.11.2009.

[10] Conclusões 17801/09 do Conselho, de 22 de dezembro de 2009, sobre as relações entre a UE e os países e territórios ultramarinos (PTU).

uma cooperação mais estreita sobre questões de ambiente e clima, a criação de sinergias e, por conseguinte, o aumento da capacidade de recuperação ambiental dos PTU, com um impacto positivo no seu desenvolvimento económico e social e um aumento da competitividade.

A opção estratégica n.º 3 permitiria teoricamente dar uma resposta personalizada aos PTU no domínio do comércio, mas não seria capaz de estabelecer um quadro abrangente para uma parceria global entre a UE e todos os PTU.

### 6.6. Eficiência

Como já referido, a Comissão expôs a sua intenção de propor a modernização da associação PTU-UE. A este propósito, a opção estratégica n.º 1 não parece constituir a decisão mais adequada. Com efeito, a opção n.° 1 não aborda eficazmente a necessidade de renovar a parceria entre os PTU e a UE, dado que não teria em conta a liberalização em curso do comércio internacional, o potencial dos PTU como proponentes dos valores da UE ou a capacidade para identificar áreas de interesse mútuo e conferir especial atenção a áreas como o ambiente e a integração regional.

A opção estratégica n.º 2 constitui a resposta mais adequada ao compromisso assumido pela Comissão de propor um quadro de associação modernizado entre a UE e os PTU. Além disso, a opção n.º 2 estabeleceria requisitos e procedimentos administrativos mais leves e flexíveis no domínio das relações comerciais.

A eficácia da opção estratégica n.º 3 podia ser afetada pela coexistência de dois quadros de cooperação paralelos (relações comerciais ao abrigo de APE ou ACL, por um lado, e a DAU para outros domínios, por outro), dado que implicaria encargos administrativos adicionais. A sua implementação seria um processo complexo e pesado para os PTU, os respetivos Estados-Membros, o(s) parceiro(s) comercial(is) da UE e a UE. Estes inconvenientes são suscetíveis de acarretar custos em termos de despesas administrativas tanto para a UE como para os PTU.

## 7. OPÇÃO PREFERIDA

Com base na análise e comparação das diferentes opções estratégicas, a **opção** 2 é **a preferida**, pois seria a que melhor refletiria:

(a) A ambição partilhada da Comissão Europeia, dos PTU, dos respetivos Estados-Membros e da UE de rever e analisar a associação UE-PTU e de estabelecer uma parceria mais recíproca, com base em interesses comuns e tendo em conta os diferentes desafios enfrentados pelos PTU;

(b) A finalidade e os objetivos gerais da associação UE-PTU, tal como definidos na Parte IV do TFUE sobre as relações entre a UE e os PTU;

(c) Os objetivos específicos do próximo quadro de associação acima definido.

A opção n.° 2 conduziria, assim, à modernização e ao alinhamento da DAU pelo atual quadro estratégico da UE. Posteriormente, a opção n.° 2 permitiria uma maior concentração nos três pilares do desenvolvimento sustentável (económico, social e ambiental) e daria um maior destaque às prioridades políticas internacionais, como as alterações climáticas, o ambiente e a energia, que surgiram nos últimos dez anos.

No que diz respeito às regras relativas ao comércio, a opção n.° 2 permitiria continuar a conceder aos PTU um acesso com isenção de direitos e de contingentes ao mercado da UE e simultaneamente (contrariamente à opção n.° 1) criar melhores condições para o acesso ao mercado dos PTU. Além disso, no âmbito da opção n.° 2, é proposta a revisão das regras aplicáveis ao comércio de serviços e ao direito de estabelecimento, bem como a concessão do tratamento de nação mais favorecida aos PTU nos casos em que atualmente só recebem o tratamento de base relativo a um país terceiro (ou seja, GATS).

Relativamente à assistência financeira, a opção n.° 2 propõe aumentar a parte da dotação regional no âmbito da dotação financeira total reservada para os PTU no período 2014-2020. Tal permitiria apoiar financeiramente os esforços dos PTU, com vista a abordar as questões que emergiram na última década e que são de interesse comum para todos os PTU e a UE. Paralelamente, a opção n.° 2 ajudaria a atingir o objetivo de reforçar a cooperação entre os PTU e os seus parceiros vizinhos, bem como o de expandir a esfera de influência da UE através dos PTU e promover o programa estratégico da UE como protagonista mundial.

## 8. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A Decisão de Associação Ultramarina é o ato legislativo pelo qual o Conselho estabelece o quadro jurídico para a associação entre os PTU e a UE. É, por natureza, um texto que define as relações externas da UE com esses países e territórios e, como tal, a sua aplicação não pode ser avaliada através de indicadores fundamentais.

No que diz respeito à cooperação financiada pela UE, a eficácia da associação será controlada através de auditorias e avaliações. As disposições pormenorizadas para este acompanhamento serão estabelecidas num regulamento da Comissão que executa a decisão do Conselho. Os indicadores de entrada e de saída serão definidos no quadro de cada programa relativo à cooperação financiada pela UE, que será concluído entre a Comissão e cada PTU. Estas avaliações estarão em conformidade com as disposições relativas à aplicação do 11.° FED.