



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 16.7.2012
SWD(2012) 193 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

ROZHODNUTÍ RADY

o přidružení zámořských zemí a území k Evropské unii

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

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

ROZHODNUTÍ RADY

o přidružení zámořských zemí a území k Evropské unii

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Část čtvrtá Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) přidružuje zámořské země a území (ZZÚ) k Evropské unii (EU). Článek 198 SFEU stanoví, že účelem přidružení ZZÚ k EU je podporovat hospodářský a sociální rozvoj ZZÚ a navazovat úzké hospodářské vztahy mezi nimi a EU jako celkem. Zdůrazňuje rovněž, že přidružení má sloužit především podpoře zájmů a blahobytu obyvatel těchto zemí a území, aby tak byly vedeny k hospodářskému, sociálnímu a kulturnímu rozvoji, o nějž usilují.

Od roku 1958 Rada EU v rozhodnutích o přidružení zámoří postupně stanovovala podrobnosti a postup pro toto přidružování. Použitelnost stávajícího rozhodnutí o přidružení zámoří¹ končí dnem 31. prosince 2013. V současné době probíhá v mezích daných SFEU revize tohoto rozhodnutí, která by měla vyústit v legislativní návrh nového rozhodnutí o přidružení zámoří, jež má vstoupit v platnost dne 1. ledna 2014. Tento legislativní návrh bude založen na komplexním přezkumu v rámci tohoto posouzení dopadů, do kterého byla zapojena Evropské komise, ZZÚ, jejich členské státy a jiné zúčastněné strany. V souladu s závěry Rady 17801/2009 ze dne 22. prosince 2009 o vztazích EU se zámořskými zeměmi a územími by se legislativní návrh měl zaměřit na obnovení přidružení, jakož i na zaměření spolupráce na priority, u kterých všechny strany uznávají, že jsou předmětem jejich společného zájmu.

V souladu s článkem 203 SFEU legislativní návrh předloží ustanovení upravující podrobnosti a postup pro přidružení všech ZZÚ k EU, bez ohledu na stupeň jejich bohatství nebo jiné specifické rysy jednotlivých ZZÚ. Stanoví právní rámec a vymezí obecný rámec pro přidružení ZZÚ k EU, možné oblasti spolupráce mezi EU a ZZÚ, obchodní režim, kterým se budou řídit obchodní výměny a spolupráce mezi ZZÚ a EU v této oblasti, jakož i různé finanční nástroje, které se budou u ZZÚ moci uplatňovat (11. Evropský rozvojový fond a horizontální programy). Pokud jde o finanční pomoc EU, bude tento jednotný rámec v programovací fázi u jednotlivých ZZÚ přijímajících pomoc rozveden podrobněji, aby se určily oblasti spolupráce, ve kterých by byla pomoc EU nejúčinnější, pokud jde o naplnění cílů přidružení. Zvláštní pozornost se přitom bude věnovat konkrétní hospodářské a sociální situaci, stavu životního prostředí a potřebám příslušných ZZÚ.

Legislativní návrh rozhodnutí Rady je součástí pracovního programu Evropské Komise pro rok 2012.

¹ Rozhodnutí 2001/822/ES ze dne 27. listopadu 2001 o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému společenství (Úř. věst. L 314, 30.11.2001, s.1), ve znění rozhodnutí 2007/249/ES (Úř. věst. L 109, 26.4.2007, s. 33).

Od přijetí stávajícího RPZ v roce 2001 se regionální i mezinárodní prostředí, ve kterém ZZÚ působí, podstatně proměnilo. Na evropské a mezinárodní úrovni vyvstaly nové politické priority (jako je životní prostředí, změna klimatu, udržitelné hospodaření s přírodními zdroji) a došlo ke změnám ve struktuře světového obchodu. Evropská komise v reakci na hospodářskou a finanční krizi navrhla strategii² založenou na třech prioritách: inteligentní růst, udržitelný růst a růst podporující začlenění.

ZZÚ se i nadále potýkají s ekonomickými a sociálními problémy a/nebo usilují o to, aby byl základ jejich hospodaření udržitelný. Čelí řadě obtíží souvisejících s jejich křehkým životním prostředím a s potřebou zabezpečit environmentální pilíř udržitelného rozvoje.

Z veřejných konzultací vyplynulo mnoho podnětů, jak vztahy založit na recipročním základě, například odklonit se v rozvojové spolupráci od boje s chudobou. Tato změna by přidružení umožnila reagovat na skutečnou situaci v dané oblasti a zajistila by uznání zvláštností, různorodosti a zranitelnosti ZZÚ, jakož i jejich významu, pokud jde o biologickou rozmanitost. Odrážela by také skutečnost, že hlavním problémem ZZÚ není chudoba jako taková.

Hlavní problém, který je třeba řešit, spočívá v tom, jak prostřednictvím posilování konkurenceschopnosti ZZÚ, omezování jejich zranitelnosti, zvyšování odolnosti v oblasti životního prostředí a také prostřednictvím spolupráce se sousedními zeměmi a začlenění ZZÚ do regionálního či světového hospodářství vybudovat v ZZÚ hospodářství a společnost postavené na udržitelném základě.

Hlavní příčiny výše uvedeného problému lze shrnout takto:

- (1) Pro ZZÚ je obtížné překonávat omezení vyplývající z jejich geografických vlastností (malá, vzdálená ostrovní území, s různě velikou výlučnou ekonomickou zónou).
- (2) Nedokáží zmírňovat svou značnou zranitelnost související s jejich zeměpisnými rysy (nacházejí se v oblastech cyklónů a seismické činnosti, jsou vystaveny dopadům změny klimatu jako bělení korálů či zvyšování hladiny moře, jsou silně závislé na dovozu fosilních paliv, přičemž přepravní náklady jsou vysoké).
- (3) Kvůli své velikosti mají omezené administrativní kapacity, a v důsledku toho se potýkají s problémy při vypracovávání a uplatňování politických nástrojů a při budování infrastruktur.
- (4) Své mikroekonomiky, které se vyznačují strukturálními nedostatky, malou, nediverzifikovanou výrobní základnou a soustředěním vývozu do několika málo odvětví³, nedokáží rozvíjet.
- (5) Ve vztahu k EU se musí vypořádat s narušením obchodních preferencí pro ZZÚ a se zvýšenou konkurencí pro své vývozy na třetích trzích vyplývající z toho, že hlavní obchodní partneři (EU, Spojené státy a Kanada), kteří pro některé ZZÚ představují důležité vývozní trhy, uzavírají stále více dohod o volném obchodu.

² Sdělení KOM(2010) 2020 v konečném znění ze dne 3. března 2010 „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“.

³ Podrobnější analýza ekonomických profilů ZZÚ je obsahem přílohy 12.

- (6) V některých případech není možné, aby se na ně vztahovaly iniciativy/dohody, které EU a/nebo její členské státy uzavřely se třetími stranami a které se zaměřují na řešení politických priorit na evropské a mezinárodní úrovni, jež se objevily v posledních deseti letech (např. dopady změny klimatu), což omezuje možnost ZZÚ připojit se k celosvětovým mechanismům reakce.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Právo EU jednat v oblasti vztahů mezi EU a ZZÚ vychází především ze čtvrté části SFEU. Účelu přidružení ZZÚ k EU, totiž sociálního a hospodářského rozvoje a úzkých ekonomických vazeb mezi ZZÚ a EU jako celkem, nelze dosáhnout prostřednictvím akcí na úrovni členských států. Pokud jde o obchodní režim ZZÚ, akce členských států by navíc ani nebyly možné, neboť společná obchodní politika spadá do výlučné pravomoci EU (část pátá, hlava II SFEU). Podle článku 206 by měla obchodní politika EU přispívat k harmonickému rozvoji světového obchodu, k postupnému odstranění omezení mezinárodního obchodu a přímých zahraničních investic a ke snižování celních a jiných překážek. Pravidla upravující preferenční obchodní vztahy mezi EU a ZZÚ se řídí zásadami stanovenými v hlavě II páté části Smlouvy o fungování Evropské unie, která upravuje obchodní politiku EU.

Jak je stanoveno v článku 203 SFEU, Rada EU stanoví podrobnosti, opatření a postupy pro přidružení ZZÚ k Unii. Patří mezi ně obchodní otázky a otázky s obchodem související, celní režimy, veřejné zdraví, veřejná bezpečnost nebo veřejný pořádek a volný pohyb pracovníků v ZZÚ a členských státech. Tyto oblasti mají být v souladu se zásadami stanovenými v SFEU, které se týkají vymezení a provádění politik a činností EU mimo jiné v oblasti životního prostředí a rovnosti pohlaví (SFEU, část první).

Vzhledem ke stále složitějším problémům se žádné z interních priorit EU (bezpečnost, inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění, tvorba pracovních míst, změna klimatu, přístup k energii, účinné využívání zdrojů včetně ochrany biologické rozmanitosti, bezpečné vodní a odpadové hospodářství, zdraví a boj s pandemiemi, vzdělávání) nedosáhne v izolaci od okolního světa.

Rozhodující sílu potřebnou k reakci na celosvětové problémy, jako je např. změna klimatu, má jen EU se svými 27 členskými státy jednajícími v rámci společných politik a strategií. Akce jednotlivých členských států mohou být omezené a roztříštěné. Tato zásadní váha rovněž staví EU do lepší pozice pro vedení politického dialogu s partnerskými vládami ZZÚ.

Prostřednictvím své vnější činnosti je EU odhodlána šířit své normy a sdílet své zkušenosti a poznatky. ZZÚ mají potenciál stát se strategickými představenými stanovišti EU rozmístěnými po celém světě. Posun právních předpisů a norem ZZÚ na úroveň EU by mohl posílit vliv jak ZZÚ, tak následně i EU v jejich příslušných regionech.

3. CÍLE INICIATIVY EU

Na základě článků 198 a 199 SFEU jsou obecné cíle přidružení následující:

- podporovat hospodářský a sociální rozvoj ZZÚ,
- navazovat úzké hospodářské vztahy mezi ZZÚ a EU jako celkem,

- podporovat zájmy a blahobyt obyvatel ZZÚ a vést je k hospodářskému, sociálnímu a kulturnímu rozvoji, o nějž usilují,
- umožnit ZZÚ těšit se při obchodních stycích stejnému zacházení, jaké si vzájemně poskytují členské státy,
- podporovat vytyčování a provádění politik v oblasti životního prostředí v ZZÚ jako jednoho ze tří pilířů udržitelného rozvoje (společně s hospodářským a sociálním rozvojem).

Z různých konzultací a externích studií jasně vyplývá, že zúčastněné strany, externí hodnotitelé i političtí činitelé se shodují na tom, že účel a cíle přidružení vymezené v článcích 198 a 199 SFEU bude třeba promítnout do cílů, které Komise v této souvislosti považuje za klíčové a které podpořila i Rada EU⁴. Zvláštní cíle příštího rámce pro přidružení proto budou následující:

- přispět k šíření hodnot a norem EU v okolním světě,
- navázat mezi EU a ZZÚ vztah, který se bude zakládat na společných zájmech a bude se vyznačovat větší vzájemností,
- posílit konkurenceschopnost ZZÚ,
- zvýšit odolnost ZZÚ a snížit jejich zranitelnost v oblasti hospodářství a životního prostředí,
- podpořit spolupráci ZZÚ s partnery ze třetích zemí,
- zapracovat do přidružení priority politického programu EU,
- zohlednit změny ve struktuře světového obchodu a obchodní dohody, jež EU uzavřela s partnery ze třetích zemí.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

4.1. Odmítnuté varianty

4.1.1. Žádné opatření na úrovni EU

Variantou „žádné opatření na úrovni EU“ se tato zpráva o posouzení dopadů nezabývá, neboť čtvrtá část SFEU sama o sobě představuje povinnost EU jednat.

4.1.2. Dvě samostatná rozhodnutí Rady: jedno o obchodním režimu a druhé o spolupráci v oblasti udržitelného rozvoje

Tato varianta byla zamítnuta, neboť by oslabilu možnost vypracování komplexního rámce pro všechny ZZÚ. Navíc by zvýšila legislativní zátěž orgánů EU a omezila viditelnost partnerství mezi EU a ZZÚ.

⁴ COM(2009) 623 a závěry Rady 17801/09.

4.2. Varianta 1: Obnovení stávajícího rozhodnutí o přidružení zámoří beze změn

První variantou je pro období 2014–2020 zachovat strukturu i obsah stávajícího rozhodnutí o přidružení.

4.3. Varianta 2: Modernizace rozhodnutí o přidružení zámoří a sbližování s politikou EU

Druhou variantou je modernizace rozhodnutí o přidružení zámoří a jeho sladění s politikou EU. Cíle a zásady by se upravily podle politických směrů Rady EU, požadavků ZZÚ a jejich členských států vyjádřených při různých příležitostech a také výsledků externích studií.

Podle této varianty by se spolupráce mezi EU a ZZÚ soustředila zejména na oblasti společného zájmu (např. změna klimatu, ochrana biologické rozmanitosti, výzkum a inovace), jak požadovaly zúčastněné strany a ve svých doporučeních zdůraznily externí studie. Bylo by tak možné zohlednit mezinárodní politické priority, které vyvstaly v posledních deseti letech a které jsou v souladu se strategií Evropa 2020. Navíc by podle této varianty přidružení ZZÚ k EU přispívalo k šíření zájmů a hodnot EU, neboť ZZÚ by ve svých regionech působily jako předsunutá stanoviště EU.

Podle varianty 2 by obchodní režim ZZÚ nadále poskytoval bezcelní a kvótami neomezený přístup na trh EU. Zároveň by nová ustanovení poskytla ZZÚ lepší podmínky vstupu na trh EU díky přepracování preferenčních pravidel původu⁵. Součástí varianty 2 je také návrh revidovat režim upravující obchod službami a liberalizaci usazování, kde se v současnosti se ZZÚ zachází jako se třetími zeměmi (tj. na základě Všeobecné dohody o obchodu službami – GATS), a udělit ZZÚ doložku nejvyšších výhod.

A konečně, varianta 2 obsahuje návrh zavést nová opatření, která by zabezpečila korektní správu obchodních preferencí a vyjasnila odpovědnost ZZÚ, členských států a EU, pokud jde o administrativní chyby a podvody.

4.4. Varianta 3: Uzavření několika dohod o partnerství

Třetí varianta by spočívala v diverzifikaci vztahů mezi EU a ZZÚ. V oblasti obchodu a hospodářské spolupráce by existovaly dva přístupy. Tam, kde by to bylo možné a smysluplné, by vztahy s některými ZZÚ mohly upravovat jiné dvoustranné obchodní dohody, totiž dohody o hospodářském partnerství či dohody o volném obchodu. U zbývajících ZZÚ by právní úprava přidružení stanovila pro obchod se ZZÚ režim rovnocenný režimu ve variantách 1 a 2. Takový režim by sice nezahrnoval obchodní a hospodářskou spolupráci s těmi ZZÚ, se kterými by byly uzavřeny jiné obchodní dohody, nicméně ve všech ostatních oblastech by mohl upravovat spolupráci se všemi ZZÚ. Jinou možností by bylo v případě ZZÚ, které by uzavřely dohody o hospodářském partnerství či o volném obchodu, začlenit veškerou spolupráci se ZZÚ do těchto dohod. To by znamenalo, že finanční pomoc by se rovněž poskytovala mimo rámec přidružení.

⁵ (např. odstranění omezení týkajících se národnosti posádky plavidel při rybolovu mimo teritoriální vody, zapracování nových či jasnějších definic pojmů „zcela získané“ či „minimální operace“ v souvislosti se zbožím, snížení administrativní zátěže v souvislosti s dokazováním, že přeprava zboží pocházejícího ze ZZÚ mezi ZZÚ a EU byla přímá, nové možnosti pro kumulaci původu, pružnější administrativní postupy při udělování odchylek od pravidel původu, kdy se o době platnosti bude rozhodovat případ od případu atd.)

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

5.1. Posouzení varianty 1

5.1.1. Sociální a hospodářské dopady

Horší přístup ZZÚ na trh EU: jakékoliv dopady související s obchodem by vyplývaly ze zvýšené konkurence, které by ZZÚ mohly být na trhu EU vystaveny v důsledku toho, že třetí země získají pro své zboží a služby lepší přístup na trh EU (např. díky dohodě o volném obchodu nebo mnohostranné dohodě). Ztráta konkurenceschopnosti ZZÚ by se mohla promítnout do oslabení ekonomických vazeb mezi EU a ZZÚ. Varianta 1 je navíc variantou, ve které by obchodní pravidla nemusela ty ZZÚ, které v současnosti neudržují silné ekonomické vztahy s EU, dostatečně pobízet k tomu, aby tento stav změnil. Není proto pravděpodobné, že by obchodní režim podle první varianty podporoval hospodářskou diverzifikaci ZZÚ. Došlo by k narušení regionální integrace ZZÚ, neboť soubor pravidel původu by ZZÚ neposkytoval dodatečné příležitosti k získávání vstupů od sousedních zemí, a nepobízel by tedy k intenzivnějšímu obchodování s nimi.

5.1.2. Dopad na životní prostředí

Zachování současného stavu by nikterak neposílilo pozitivní dopad přidružení ZZÚ k EU na životní prostředí v ZZÚ. Skutečnost, že otázky spojené se životním prostředím a změnou klimatu nejsou považovány za oblast společného zájmu EU a ZZÚ, je na překážku pokroku v této oblasti, v níž se s EU rozhodlo spolupracovat jen několik málo ZZÚ.

Varianta 1 by navíc EU neumožňovala prosazovat její politický program a mezinárodní závazky⁶ v oblasti biologické rozmanitosti, „zelené“ energie, změny klimatu a snižování nebezpečí katastrof v ZZÚ a ZZÚ by nepomáhaly šířit hodnoty a normy EU v těchto oblastech v okolním světě.

5.1.3. Správní dopad

Tato varianta by neměla žádný vliv na administrativní zátěž EU ani ZZÚ. Programovací cyklus ani právní rámec by se nezměnil. U této varianty by bylo obtížné řídit se požadavky a doporučeními externích hodnotitelů, pokud jde o prosazování spolupráce ZZÚ a jejich sousedů, mimo jiné prostřednictvím lepší koordinace příslušných finančních nástrojů (Evropský fond pro regionální rozvoj – EFRR), které mají ZZÚ, africké, karibské a tichomořské státy (státy AKT) a nejvzdálenější regiony EU k dispozici. Varianta 1 by navíc neumožňovala úpravu pravidel a procesů spojených s plánováním finanční pomoci EU.

5.2. Posouzení varianty 2

5.2.1. Sociální a hospodářské dopady

Varianta 2 by pravděpodobně na ZZÚ měla kladný sociální a hospodářský dopad, neboť by znamenala lepší podmínky vstupu zboží ze ZZÚ na trh EU, větší otevřenost EU vůči poskytovatelům služeb a investorům ze ZZÚ a možnost cílenějších opatření k budování kapacit. Varianta 2 tudíž představuje příležitost k větší hospodářské diverzifikaci a vytváření

⁶ Sdělení KOM(2010) 2020 v konečném znění ze dne 3. března 2010 „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“ a Sdělení KOM(2011) 500 v konečném znění ze dne 29. června 2011 „Rozpočet – Evropa 2020“.

pracovních míst v oblastech jako energie z obnovitelných zdrojů, řízení ekosystémů, inovace apod. Navrhované úpravy pravidel nejspíše povedou k tomu, že ZZÚ budou vývozní příležitosti poskytované obchodním režimem mezi EU a ZZÚ využívat efektivněji.

Zjednodušení a zmírnění podmínek, posílení transparentnosti a souladu s pravidly původu jiných obchodních partnerů pravděpodobně přinese zvýšení efektivity, právní jistoty a přitažlivosti pro investory v hospodářských odvětvích, která jsou závislá na preferenčním přístupu na trh, a snížení administrativní zátěže společností a orgánů ze ZZÚ. Diverzifikace možností kumulace původu společností ze ZZÚ poskytne pestřejší možnosti získávání vstupů, což bude mít pozitivní dopad na jejich konkurenceschopnost a může podpořit navazování hospodářských vztahů mezi ZZÚ a jinými třetími zeměmi.

Prostřednictvím technické pomoci a budování kapacit by bylo možné ZZÚ pomoci splnit technické, hygienické a rostlinolékařské předpisy, tedy nejvýznamnější překážky, které ZZÚ brání vyvážet do EU. Zvláště významný by byl přínos pro ZZÚ v odvětví služeb.

Otevření trhu EU poskytovatelům služeb ze ZZÚ by bylo nejprve vázáno na nejvýhodnější zacházení EU a posléze by se trh automaticky otvíral ještě více, kdykoliv by EU jiným třetím zemím poskytla příznivější zacházení⁷. Mezi odvětví služeb, která by z odstranění omezení měla největší prospěch, patří stavebnictví, služby v oblasti životního prostředí a rekreační služby, z nichž všechna jsou pro ZZÚ významná. Dalším otevíráním sektoru služeb poskytovatelům ze ZZÚ by EU podpořila další rozvoj nových i stávajících odvětví poskytnutím dalších vývozních příležitostí, včetně přeshraničního obchodu prostřednictvím moderních komunikačních technologií. Varianta 2 by navíc ZZÚ zpřístupnila i investice (usazování) mimo oblast služeb, což doposud nebylo možné. Přispěla by také ke zvýšení přitažlivosti ZZÚ pro přímé zahraniční investice. Mechanismus zajišťující, že ZZÚ automaticky poskytnou EU zacházení, které poskytují velkým ekonomikám jako USA či Čína, by odrážel povahu zvláštního vztahu mezi EU a ZZÚ a odpovídal by zásadě vzájemnosti.

V rámci dvoustranného dialogu by EU mohla pobízet ZZÚ k šíření zásady sociální odpovědnosti podniků mezi společnostmi, které investují či působí na jejich území. To by mělo příznivý dopad na sociální a ekologické normy v ZZÚ.

Cílená a koordinovaná podpora strategií, kapacit a legislativního a právního rámce ZZÚ, kterou by EU podle druhé varianty nadále poskytovala, pravděpodobně zvýší zapojení EU do politik ZZÚ, jejich regulačních modelů apod. Cestu k tomu vytyčují nová ustanovení týkající se spolupráce EU a ZZÚ v oblasti obchodu, se kterými druhá varianta počítá.

Podpora budování kapacit v ZZÚ ze strany EU by se mohla vztahovat i na vypracovávání a/nebo provádění sociální politiky (např. v souvislosti s nezaměstnaností či odborným vzděláváním) coby příspěvku k jejich strategiím hospodářského růstu.

5.2.2. *Dopad na životní prostředí*

Důraz kladený na přidělování prostředků konkrétním zeměpisným či tematickým oblastem, aby bylo možné lépe reagovat na výzvy, které se objevily v posledním desetiletí a které jsou

⁷ Zatímco u metod dodávky služby 1, 2 a 3 podle GATS odpovídá vážený průměr ukazatele otevřenosti EU koeficientu 34, v případě preferenčních dohod jako Dohoda o hospodářském partnerství mezi státy CARIFORA a EU odpovídá koeficientu 57 (74 v případě usazování). Viz příloha 2 o obchodu a aspektech rozhodnutí o přidružení zámoří spojených s obchodem.

předmětem společného zájmu všech ZZÚ i EU, by zabezpečil, že specifickým rysům ZZÚ v souvislosti s životním prostředím, změnou klimatu a biologickou rozmanitostí bude věnována přiměřená pozornost. Vyčlenění zvláštní částky na životní prostředí a změnu klimatu by bylo v souladu s prioritami politického programu EU a přispělo by k šíření hodnot EU. Investice do zkvalitňování přírodního prostředí a zlepšování kvality životního prostředí by měly také významný dopad na hospodářství a na zdraví.

5.2.3. Správní dopad

Jelikož by EU nejvýhodnější zacházení v oblasti služeb poskytovala automaticky, a tudíž by se předešlo zdoluhavým a složitým jednáním, zavedení této varianty by s sebou neneslo žádnou dodatečnou zátěž omezených administrativních kapacit ZZÚ. Návrh stanovit technickou pomoc pro celé programovací období by přinesl systematictější určování potřeb a následně účinnější správu strategií a programů vybraných pro spolupráci. Tím by se zajistila větší propojenost a výměna know-how mezi místní správou a externími odborníky.

Kratší lhůty pro poskytování finanční pomoci EU a rychlejší provádění pomoci EU by vedly k dalšímu rozvoji kapacit ZZÚ v oblasti vypracovávání politiky a právních předpisů.

Očekává se, že varianta 2 by měla příznivý dopad také pokud jde o včasnost plánování, a to díky možnosti zmiňované v souvislosti s komplexními plány územního rozvoje či komplexními plány rozvoje, na kterých se ZZÚ dohodnou se svými členskými státy. Tyto plány by se zohledňovaly při definování strategie spolupráce mezi ZZÚ a EU.

5.3. Posouzení varianty 3

5.3.1. Sociální a hospodářské dopady

Dopady třetí varianty by závisely na výsledcích jednání mezi ZZÚ, EU a příslušným třetím partnerem či partnery. Proto by se dopady u různých jednání lišily. Obecně by u této varianty obchodní toky ZZÚ se třetími partnery mohly nabýt na významu. Na druhou stranu by ale jejich odvětví mohla čelit zvýšené konkurenci na domácích trzích ZZÚ, neboť by na nich byly k dispozici levnější dovážené produkty. Z tohoto vývoje by měli zákazníci prospěch. Pokud by levnější výrobky sloužily jako vstupy pro zpracovatelská odvětví, mohla by ze situace těžit i tato odvětví. Stala by se konkurenceschopnějšími, neboť by jim poklesly náklady. Nejcitlivější výrobky by mohly být z liberalizace vyňaty. Příjmy z cel by mohly poklesnout a ZZÚ by musely najít alternativní zdroje příjmů, méně závislé na obchodu zbožím. Tato varianta by proto měla výrazný dopad na veřejné výdaje v ZZÚ.

Sociální a hospodářský dopad možného zahrnutí tichomořských ZZÚ do dohody o hospodářském partnerství by mohlo podnítit rozvoj zpracovatelského průmyslu (např. zpracování ryb/tuňáků), a ZZÚ by tak mohla přilákat více zahraničních investic na úkor jiných partnerů. Dalším důsledkem by mohla být vertikální integrace různých odvětví. Příslušná zpracovatelská odvětví v EU by z tohoto vývoje mohla těžit, pokud by znamenal stálé dodávky takových výrobků do EU. Dopad na odvětví v EU by však mohl být i negativní, neboť by musela čelit silnější konkurenci. V nejhorším případě by tato varianta mohla vyústit v úbytek pracovních míst a zastavení činnosti v některých členských státech EU.

Pokud ZZÚ svým sousedům otevrou svůj trh se službami a liberalizují usazování, mohlo by to do země přivést více přímých zahraničních investic či poskytovatelů dočasných služeb a také by to znamenalo otevření trhu pro poskytovatele služeb a investory ze ZZÚ. Vše však závisí na výsledku jednání se třetími zeměmi a na odvětvích, která by se ZZÚ rozhodly

liberalizovat. Vzhledem k omezené administrativní kapacitě k vyjednávání na straně ZZÚ by během jednání byla nutná úzká spolupráce a podpora, aby nedošlo k předčasné liberalizaci odvětví, kde není vnitrostátní právní úprava dostatečně rozvinutá a nezajišťuje ochranu spotřebitelů. V oblastech, kde partnerské země nemají o trhy ZZÚ výrazný zájem, by připojení ZZÚ k dohodám o volném obchodu mezi EU a těmito zeměmi (možná včetně mnohostranných jednání o oblasti služeb a liberalizaci usazování) mohlo mít za následek, že partnerské země budou po EU požadovat kompenzace v podobě dalších závazků. Byla by tak ohrožena vyváženost dohody uzavřené mezi EU a partnerskou zemí či zeměmi.

ZZÚ, které by se připojily k dohodám o hospodářském partnerství, by získaly přístup k nominálně vyšším částkám finanční pomoci v rámci 11. Evropského rozvojového fondu, ale neměly by žádnou záruku, že na jejich potřeby bude vyčleněno dostatečné množství finančních prostředků, neboť by mohly převážít zájmy větších partnerů a rozvojových zemí. Tomu by se dalo předejít, pokud by ZZÚ spojily síly se státy AKP ve svém regionu, například se státy Antigua a Barbuda, Fidži, Guyana a Palau, což jsou malé ostrovní rozvojové státy, které se potýkají s podobnými problémy jako ZZÚ⁸. ZZÚ by sice získaly přístup k těmto fondům, byly by však odříznuty od jiných možných zdrojů financování, ke kterým měly přístup podle rozhodnutí o přidružení zámoří, například od interních horizontálních programů či položek rozpočtu EU. Stejná situace by nastala u ZZÚ, které by byly začleněny do jiných dohod o volném obchodu nebo by se k nim připojily. V jejich případě by však tato ztráta nebyla kompenzována přístupem k dodatečným zdrojům v rámci vnějších programů pro jejich region.

5.3.2. Dopad na životní prostředí

Vzhledem k velikosti ZZÚ by připojení některých ZZÚ k jiným obchodním dohodám pravděpodobně mělo pouze omezený dopad na životní prostředí a nikterak by nezměnilo výsledek již provedeného posuzování dopadů těchto dohod. V případě otevření trhu sousednímu státu by mohl být dopad na životní prostředí vyšší než u otevření trhu pouze státům EU, neboť se dá předpokládat, že by narostly dopady související s přepravou, ačkoliv sousední země se zpravidla nacházejí blíže k ZZÚ než státy EU. Čistý dopad (v porovnání se současným stavem a s vylepšeným režimem podle varianty 2) by se lišil podle konkrétních ZZÚ, dohod, ke které by se připojovaly, a situace v příslušných sektorech v ZZÚ před vyjednáváním. U ZZÚ, na které by se nadále vztahoval obchodní režim podle rozhodnutí o přidružení zámoří, by byl dopad na životní prostředí stejný jako u variant 1 a 2. Nepříznivý dopad na životní prostředí by bylo možné zmírnit prostřednictvím spolupráce s EU v oblasti ekologie.

5.3.3. Správní dopad

V případě varianty 3 by vyjednávání a provádění bylo náročné a složité pro ZZÚ, jejich členské státy, obchodní partnery EU i samotnou EU. Tento proces by se musel opakovat u každé jednotlivé obchodní dohody, která by musela být upravena tak, aby se vztahovala i na příslušné ZZÚ.

⁸ Seznam malých ostrovních rozvojových států OSN viz: <http://www.un.org/special-rep/ohrrls/sid/list.htm>.

6. POROVNÁNÍ VARIANT

6.1. Varianta 1:

Zachování současného stavu lze právem považovat za reálnou variantu budoucí podoby přidružení ZZÚ k EU, neboť se ukázalo, že stávající režim byl přínosný pro sociální a hospodářský vývoj ZZÚ, mimo jiné díky poskytnutí volného přístupu na rozsáhlý trh EU a možnosti využít s tím souvisejících vývozních příležitostí. Spolupráce mezi EU a ZZÚ v období 1999–2009 byla podle externích studií v souladu s cíli přidružení i s politickými prioritami ZZÚ. Studie nepoukázaly na žádné výrazné rozpory či nesoulad mezi spoluprací EU a ZZÚ a ostatními politikami EU. Varianta 1 je sice v souladu se čtvrtou částí SFEU a její preambulí, nenaplněvala by však ambice upravit a modernizovat vztahy EU a ZZÚ tak, aby byly vyváženější, které sdílí ZZÚ, jejich členské státy i Komise. Místo modernizace vztahů tak, aby bylo partnerství postavené na recipročním základě, a lépe tak zohledňovalo společné zájmy, by byl zachován současný princip dárce/příjemce, na kterém jsou vztahy EU a ZZÚ tradičně založeny.

Přístup zboží a služeb ze ZZÚ na trh EU by se i nadále řídil stávajícími pravidly, což by vedlo k tomu, že ZZÚ by (v důsledku narušení systému preferencí) ztratily přístup na tento trh. To by mělo negativní dopad na sociální a hospodářskou situaci ZZÚ.

6.2. Varianta 2:

Varianta 2 by podnítila spolupráci EU a ZZÚ vycházející ze společných zájmů, které zúčastněné strany vyjádřily během konzultačního procesu. Napomohla by také účinnější spolupráci mezi EU, ZZÚ a jejich členskými státy pomocí cílenějších a lépe koordinovaných akcí. Oblasti spolupráce, které ZZÚ považují za prioritní (např. ochrana biologické rozmanitosti a ekosystémové služby, výzkum a inovace) by EU podporovala zvýšenou měrou.

Podle této varianty by EU pomáhala ZZÚ zabývat se citlivými otázkami, které ohrožují jejich udržitelný rozvoj a se kterými se nemůžou vypořádat samy, např. změnou klimatu. Ostrovní území nemohou takovým výzvám úspěšně čelit sama, potřebují najít partnery a zapojit se do reakcí na celosvětové úrovni.

Varianta 2 by pro ZZÚ znamenala modernizovaný obchodní režim s EU, který 1) by zahrnoval vylepšená pravidla původu a 2) v oblasti obchodu službami a liberalizace usazování by zajistil zacházení neméně výhodné než to, které EU poskytuje jiným třetím stranám, což současná právní úprava nezajišťuje.

Varianta 2 by byla v souladu se čtvrtou částí SFEU a její preambulí. Vycházela by rovněž z politických směrů Rady EU týkajících se tří cílů, konkurenceschopnosti, odolnosti a spolupráce. Podle varianty 2 by právní rámec upravující přidružení přihlížel k nedávnému politickému vývoji a k diskusím, které v proběhly v posledním desetiletí. Tato varianta by zajistila a posílila soudržnost politik. Sociální a ekonomické dopady i dopady na životní prostředí by byly příznivější než v případě varianty 1.

Varianta 2 by společným zájmům vyhovovala lépe než současná právní úprava. Umožňovala by zabudovat priority programu politiky EU do vztahu mezi EU a ZZÚ a navíc by zvýšila přidanou hodnotu EU coby světového partnera v souvislosti s novými globálními problémy. ZZÚ by tak přispívaly k šíření hodnot a norem EU v okolním světě.

6.3. Varianta 3:

Uzavřením jiných obchodních dohod s ZZÚ by bylo možné naplnit některé z cílů přidružení ZZÚ k EU. Docházelo by k tomu však mimo vlastní rámec přidružení. Variantu 3 by navíc nebylo možné plně přizpůsobit potřebám a situaci většiny či dokonce všech ZZÚ. Také dopady na samotnou EU by mohly být nepříznivé, pokud by připojení ZZÚ ke stávajícím dohodám vyžadovalo významné kompenzace. Připojení ZZÚ k jiným obchodním dohodám by znamenalo, že přidružené země a území ústavně spojené s členskými státy by právně i fakticky přestaly být ZZÚ. Jelikož by volba této varianty mohla mít za následek, že by EU musela vypracovat řešení umožňující vybudování různých typů vztahů s každou ZZÚ, právní postup by byl velmi složitý a bylo by nutné ho zopakovat s každou další ZZÚ zvlášť. To by pravděpodobně vedlo k narůstajícímu zmatku, pokud jde o status ZZÚ a jejich obyvatel. Jistá pravidla, která jsou v současnosti obsažena v různých dohodách, by se na obyvatele ZZÚ nemusela vztahovat v téže míře, v jaké se vztahují na občany EU.

6.4. Soudržnost

Tři varianty politiky jsou v souladu s čtvrtou částí SFEU.

Varianty 2 a 3 umožní soulad s politickými programy a prioritami, které se objevily v posledních deseti letech, zatímco podle varianty 1 by přidružení tento nejnovější vývoj nezohledňovalo a tři hlavní cíle, konkurenceschopnost, odolnost a spolupráci, které navrhla Komise a politicky podpořila Rada EU (viz oddíl 1.3), by nezačlenilo plně.

6.5. Účinnost

Varianta 1 neumožňuje stanovit cíle v souladu s politickými prioritami, které Komise vytyčila ve svém sdělení o složkách nového partnerství mezi EU a zámořskými zeměmi a územími⁹ a které podpořila Rada¹⁰. Varianta 1 nepočítá s revizí rozhodnutí o přidružení tak, aby zohledňovalo nové obtíže, se kterými se potýká jak EU, tak ZZÚ. Nemožnost zohlednit v rozhodnutí o přidružení zámoří změny související se obchodními dohodami EU se třetími partnery by navíc omezila schopnost EU dosáhnout cíle v podobě modernizovaného rámce vztahů mezi EU a ZZÚ.

Varianta 2 naopak navrhuje právní rámec přidružení revidovat, a tak plně zohlednit účel a cíle přidružení stanovené v části čtvrté SFEU, politické priority, které se od roku 2001 objevily, i tři klíčové cíle: konkurenceschopnost, odolnost a spolupráci. Revize by umožnila užší spolupráci v oblasti životního prostředí a změny klimatu, vytváření synergií, a tudíž zvýšení odolnosti ZZÚ v této oblasti, což by příznivě ovlivnilo sociální a hospodářský vývoj ZZÚ a zvýšilo jejich konkurenceschopnost.

Varianta 3 by teoreticky v oblasti obchodu umožňovala řešení šitá na míru ZZÚ, ale nepřinesla by ucelený rámec pro komplexní partnerství mezi EU a všemi ZZÚ.

6.6. Efektivita

Jak již bylo uvedeno výše, Komise naznačila, že má v úmyslu navrhnout modernizaci přidružení ZZÚ k EU. Varianta 1 se proto nezdá být nejvhodnějším řešením. Varianta 1 se ve skutečnosti účinným způsobem nezabývá potřebou upravit partnerství mezi ZZÚ a EU, neboť

⁹ KOM(2009) 623 v konečném znění ze dne 6. listopadu 2009.

¹⁰ Závěry Rady 17801/09 ze dne 22. prosince 2009 o vztazích EU se zámořskými zeměmi a územími.

by neumožňovala zohlednit postupující liberalizaci mezinárodního obchodu a potenciál ZZÚ pro šíření hodnot EU ani určit oblasti společného zájmu a věnovat zvláštní pozornost oblastem jako je životní prostředí či regionální integrace.

Varianta 2 nejvhodněji reaguje na závazek Komise navrhnout modernizovaný rámec přidružení ZZÚ k EU. Navíc by varianta 2 znamenala pružnější a mírnější administrativní požadavky a postupy v oblasti obchodních vztahů.

Na efektivitu varianty 3 by mohla mít vliv koexistence dvou paralelních rámců spolupráce (dohoda o hospodářském partnerství či dohoda o volném obchodu pro obchodní vztahy na straně jedné a rozhodnutí o přidružení zámoří pro jiné oblasti na straně druhé), neboť by představovala zvýšení administrativní zátěže. Provádění této varianty by bylo náročné a složité pro ZZÚ, jejich členské státy, obchodní partnery EU i samotnou EU. Tyto nevýhody by se pravděpodobně promítly do zvýšených správních výdajů jak v EU, tak v ZZÚ.

7. PREFEROVANÁ VARIANTA

Na základě analýzy a porovnání různých možností politiky je **preferovanou variantou varianta 2**, neboť by nejlépe odrážela:

- (a) sdílené ambice Evropské komise, ZZÚ, jejich členských států a EU přezkoumat a revidovat přidružení ZZÚ k EU a vybudovat partnerství na recipročním základě, které bude vycházet ze společných zájmů a bude zohledňovat nejrozličnější výzvy, kterým ZZÚ čelí;
- (b) účel a cíle přidružení stanovené v části čtvrté SFEU o vztazích EU se ZZÚ;
- (c) zvláštní cíle budoucího právního rámce přidružení stanovenými výše.

Varianta 2 by tedy vyústila v modernizaci rozhodnutí o přidružení zámoří a jeho sladění se současným právním rámcem EU. Varianta 2 by tudíž lépe umožňovala zaměřit se na tři pilíře udržitelného rozvoje (hospodářský, sociální a ekologický) a zdůraznit mezinárodní politické priority (např. změna klimatu, životní prostředí a energetika), které se objevily v posledních deseti letech.

Pokud jde o pravidla obchodu, varianta 2 by umožňovala nadále ZZÚ poskytovat bezcelní a kvótami neomezený přístup na trh EU a zároveň (na rozdíl od varianty 1) vylepšit podmínky, za kterých ZZÚ na trh EU vstupují. Součástí varianty 2 je navíc i návrh revidovat režim upravující obchod službami a usazování, kde se v současnosti se ZZÚ zachází jako se třetími zeměmi (např. na základě Všeobecné dohody o obchodu službami – GATS), a udělit ZZÚ doložku nejvyšších výhod.

Pokud jde o finanční pomoc, varianta 2 navrhuje navýšit podíl prostředků přidělených jednotlivým regionům na celkové částce vyčleněné pro ZZÚ na období 2014–2020. To by umožnilo finančně podporovat úsilí ZZÚ o řešení problémů, které vyvstaly v minulém desetiletí a které jsou oblastí společného zájmu všech ZZÚ i EU. Zároveň by varianta 2 naplňovala cíl posílit spolupráci ZZÚ s jejich sousedy i rozšířit prostřednictvím ZZÚ sféru vlivu EU a šířit politický program EU jako světového hráče.

8. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Rozhodnutí o přidružení zámoří je legislativní akt, kterým Rada stanoví legislativní rámec pro přidružení ZZÚ k EU. Povahou jde o text, který vymezuje vnější vztahy EU s těmito zeměmi a územími, a proto nelze jeho provádění hodnotit pomocí hlavních ukazatelů.

Pokud jde o spolupráci financovanou z prostředků EU, bude účinnost přidružení sledována prostřednictvím auditů a hodnocení. Podrobná ustanovení upravující toto monitorování budou stanovena v nařízení Komise, kterým se provádí rozhodnutí Rady. Vstupní a výstupní ukazatele budou definovány v rámci každého programu vztahujícího se ke spolupráci financované z prostředků EU, na kterém se Komise s jednotlivými ZZÚ dohodne. Tato hodnocení budou v souladu s ustanoveními upravujícími provádění 11. Evropského rozvojového fondu.