

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 25.6.2008 г.  
COM(2008) 383, окончателен

## **ЗЕЛЕНА КНИГА**

**Бъдещи отношения между ЕС и отвъдморските страни и територии**

{SEC(2008) 2067}

## **ЗЕЛЕНА КНИГА**

### **Бъдещи отношения между ЕС и отвъдморските страни и територии**

#### **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

Съгласно част четвърта на Договора за създаване на Европейската общност (Договорът за ЕО) отвъдморските страни и територии (ОСТ) са тясно асоциирани към Европейската общност. Исторически списъкът на ОСТ главно включваше страни и територии, които междувременно се превърнаха в независими суверенни страни, като повечето от тях са страни от АКТЬ. Това обяснява защо логиката, приложена към сътрудничеството между ЕС и ОСТ е до голяма степен идентична с тази, приложена към сътрудничеството между ЕС и държавите от АКТЬ, независимо от факта, че ОСТ са обхванати от отделна правна основа в Договора за ЕО.

Въпреки това, такъв паралелизъм не съответства на реалността в областта, специфичните социални, икономически и екологични предизвикателства, пред които са изправени днес ОСТ, и на тесните исторически, институционални и политически връзки между ОСТ и ЕС. Освен това, той не взема предвид потенциала на ОСТ на важни стратегически аванпостове, пръснати по целия свят като поддръжници на ценностите на ЕС. В допълнение, по-широкият международен контекст претърпя развитие, по-специално вследствие на глобализацията, продължаващата либерализация на международната търговия както и нарасналата регионална интеграция на страните от АКТЬ. Всички тези фактори изискват пълно обновяване на партньорството между ОСТ и ЕС.

На този фон ОСТ и четирите държави-членки, с които са свързани (Дания, Франция, Нидерландия и Обединеното кралство), още през 2003 г. призоваваха за по-голямо признаване на специфичната ситуация на ОСТ. В същото време Комисията, както и растящ брой държави-членки изразиха съмнения относно амалгамирането на асоциирането ОСТ-ЕО и политиката на Общността в областта на сътрудничеството за развитие с нейния акцент върху борбата срещу бедността и върху целите на хилядолетието за развитие. От своя страна Комисията вече предложи, още през 2005 г., изграждането на нови отношения въз основа принадлежността на ОСТ и ЕС към едно и също семейство вместо въз основа на нуждите на ОСТ за развитие сами по себе си.

В последствие Комисията иска да проведе цялостен преглед на отношенията между ЕС и ОСТ и да обмисли значително преразглеждане на асоциирането ОСТ-ЕО. Намерението е да се изследва, как да се излезе от класическия подход за сътрудничество за развитие, като в същото време се увеличи конкурентоспособността на ОСТ и тяхното постепенно интегриране в регионалната и световна икономика, имайки предвид не само предизвикателствата, пред които са изправени, но и техния потенциал. С цел да се изглади пътят към такова осъвременяване Комисията прие настоящата зелена книга, която би следвало да улесни глобалното и прозрачно обсъждане на бъдещите отношения между ЕС и ОСТ, по-специално по отношение на общата философия, която следва да подкрепя тези отношения в по-дългосрочен план.

Поради това целта на настоящата зелена книга е не да определи нова политика или да създаде нови финансови инструменти или подробни процедури, а да изследва редица предизвикателства и възможности и да получи отзвук от заинтересувани страни, преди определянето на ново партньорство между ЕС и ОСТ, по-специално с оглед изтичането на сегашното Решение за откъсване от ЕС в края на 2013 г.

## **2. ПРЕДВАРИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ОСТ**

### **2.1. 21 ОСТ: асоцииране с Общността, разнообразие и общи характеристики**

Съгласно Договора за ЕО, ОСТ са неевропейски страни и територии, които имат специални отношения с Дания, Франция, Нидерландия и Обединеното кралство. Те са асоциирани с Европейската общност с оглед насърчаване на тяхното икономическо и социално развитие и установяване на близки икономически отношения между тях и Общността като цяло. Договорът за ЕО постановява, че асоциирането на ОСТ с Общността „е предназначено преди всичко да защитава интересите и просперитета на населението на тези страни и територии, за да ги доведе до икономическия, социалния и културния напредък, към който се стремят“.

Пълният списък на засегнатите страни и територии е посочен в приложение II към Договора за ЕО. Изброени са общо 21 ОСТ: Гренландия, Нова Каледония и зависимите територии, Френска Полинезия, Френски южни и антарктически територии, Острови Уалис и Футуна, Мейот, Сен Пиер и Микелон, Аруба, Нидерландски Антили (т.е. Бонер, Кюрасо, Саба, Сент Евстатиус, Сент Маартен), Ангуила, Кайманови острови, Фолклендски острови, Южна Джорджия и Южните Сандвичеви острови, Монсерат, Питкърн, Остров Света Елена и зависимите територии, Британската Антарктическа територия, Британската територия в Индийския океан, Острови Туркс и Кайкос, Британски Виргински острови и Бермудските острови. Въпреки това, режимът за асоцииране никога не е бил прилаган спрямо Бермудските острови, в съответствие с желанието на правителството на Бермудските острови.

ОСТ са свързани конституционно с държава-членка, но без да са част от Общността като такава. Фактически, въз основа на член 299, параграф 3 от Договора за ЕО разпоредбите на Договора по принцип не се прилагат към ОСТ, с изключение на част четвърта от Договора, която се занимава изключително с асоциирането ОСТ—ЕО. Поради това е налице фундаментална разлика между ОСТ и най-отдалечените региони, посочени в член 299, параграф 2 от Договора за ЕО. За разлика от ОСТ, най-отдалечените региони не само, че са свързани конституционно с държава-членка, но са и съставна част на Общността и са обвързани по принцип с всички *достигания на правото* на Общността. Поради това не е подходящо да се прави никакво количествено или качествено сравнение между ОСТ и най-крайните региони по отношение на ползите, получени от ЕС и задълженията към ЕС.

Съществуват огромни разлики между самите ОСТ по отношение на степен на автономност спрямо държавите-членки, с които са свързани, но също и в икономическата и социалната област и по отношение на техните географски характеристики и климат. Въпреки това, независимо от огромното разнообразие между ОСТ те имат общи характеристики: нито една от тях не е суверенна държава, всички са парламентарни демокрации, всички са острови, големината на населението им е много малка и екологичното им богатство е извънредно, сравнено с континентална Европа. Те

всички са сравнително податливи на външни сътресения и като цяло зависят от тясна икономическа база, която се развива най-вече около услугите. Те също разчитат силно на внос на стоки и енергия. Като цяло износът на стоки от ОСТ за ЕС или в съответните им географски райони остава ограничен.

По-подробно очертаване на разнообразието и на общите характеристики на ОСТ е приложено към работния документ на службите на Комисията в приложение I към настоящата зелена книга. Освен това, преглед на отделните ОСТ, заедно със статистически данни е включен в приложение II към работния документ на службите на Комисията.

## **2.2. Сегашното асоцииране ОСТ—ЕО: Решението за отвъдморско асоцииране от 27 ноември 2001 г.**

Като се има предвид, че част четвърта на Договора за ЕО (членове 182—188) съдържа основните разпоредби за асоциирането на ОСТ към Общността, подробните правила и процедури за асоциирането ОСТ—ЕО са определени от Съвета съгласно член 187 от Договора за ЕО чрез неколккратно приемане от 1964 г. на решения за отвъдморско асоцииране<sup>1</sup>. Тези подробни разпоредби, по-точно тези от Решението за отвъдморско асоцииране от 27 ноември 2001 г.<sup>2</sup> могат да се разделят на две главни категории: разпоредби за сътрудничество за финансиране на развитието и разпоредби за икономическото и търговско сътрудничество. Обобщение на тези разпоредби може да се намери в работния документ на службите на Комисията, включен в приложение III към настоящата зелена книга.

Предназначението на сегашните разпоредби за сътрудничество за финансиране на развитието в Решението за отвъдморско асоцииране е да насърчават устойчивото развитие на ОСТ, като се обръща по-голямо внимание на намаляването, предотвратяването и най-накрая премахването на бедността. Съответно, сътрудничеството за финансиране на развитие с ОСТ досега се финансираше от Европейския фонд за развитие, който е финансовият инструмент, използван също за сътрудничество за финансиране на развитие с държавите от АКТЬ.

Като се има предвид, че в момента действащото Решение за отвъдморско асоцииране първоначално важеше до 31 декември 2011 г., след технически изменения, направени през 2007 г. продължителността му беше удължена до 31 декември 2013 г., с цел да съвпадне с продължителността на 10-тия Европейски фонд за развитие (ЕФР), обхващащ периода 2008—2013 г. и на многогодишната финансова рамка за периода

---

<sup>1</sup> Към Договора от Рим от 25 март 1957 г. е приложена конвенция за изпълнение, определяща детайлите и процедурата за асоцииране на ОСТ с Общността за първите пет години от влизането в сила на Договора, т.е. до 31 декември 1962 г. В последствие подробните разпоредби и процедура за асоциирането ЕО—ОСТ бяха определени в решения с действие от пет години, приети от Съвета на 25 февруари 1964 г., 29 септември 1970 г., 29 юни 1976 г., 16 декември 1980 г. и 30 юни 1986 г. На 25 юли 1991 г. и на 27 ноември 2001 г. Съветът прие следващи решения за асоциирането на ОСТ с Общността, всяко с валидност от десет години. Освен това продължителността на Решението за отвъдморско асоцииране от 27 ноември 2001 г. беше удължена през 2007 г. до 31 декември 2013 г., за да съвпадне с продължителността на 10-тия Европейски фонд за развитие и многогодишната финансова рамка за 2007—2013 г.

<sup>2</sup> Решение 2001/822/ЕО на Съвета от 27 ноември 2001 година за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейската общност, (ОВ L 314, 30.11.2001 г., стр. 1). Решение, изменено с Решение 2007/249/ЕО (ОВ L 109, 26.4.2007 г., стр. 33).

2007—2013 г. Въпреки това, тези технически изменения не засягат по-късно преразглеждане на решението преди изтичането му през 2013 г., по-специално за последващото прилагане на принципите, определени в част четвърта на Договора за ЕО по отношение на асоциирането ОСТ—ЕО<sup>3</sup>.

### 3. БЪДЕЩИ ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ОТНОШЕНИЯТА ОСТ—ЕС

Поради тясната връзка между ОСТ и Общността, посредством свързаните държави-членки, приложимият към ОСТ търговски режим, както е обобщен в приложение III към настоящата зелена книга, е един от най-благоприятните, давани някога от Общността. Тясната връзка обяснява също защо нивото на глава от населението на финансова помощ на Общността за ОСТ е значително по-голяма, отколкото средното за АКТЬ<sup>4</sup>. Специфичните до известна степен процедури за сътрудничество за финансиране на развитие, сравнени с правилата, приложими към сътрудничеството с държавите от АКТЬ и избираемостта на ОСТ по програми на Общността<sup>5</sup> също са пряко свързани с тези специални отношения, основани на солидарността между Европа и ОСТ, посочена в преамбюла на Договора за ЕО.

Съгласно преамбюла на Договора за ЕО, на който се позовава член 182 от Договора за ЕО, засягащ асоциирането на ОСТ към Общността, високодоговарящите страни, които решиха да създадат Европейската общност, имат намерение „да потвърдят солидарността, която свързва Европа и отвъдморските страни“ и желаят „да гарантират развитието на техния просперитет в съответствие с принципите на Устава на Организацията на обединените нации“.

Въпреки това, солидарността, подкрепяща асоциирането ОСТ—ЕО, и по-специално готовността на Общността да насърчава устойчивото развитие на ОСТ, като предоставя значителна финансова помощ, е била редовно предмет на спорове. В това отношение, се обръща внимание по-специално на факта, че ситуацията сега е променена значително, тъй като въвеждането на концепцията за солидарност между Общността и ОСТ датира от време, когато това се е отнасяло до в по-голямата си част африкански колонии на държавите-членки и до заменянето от Европейският митнически съюз на предишните двустранни търговски режими с тези бивши колонии.

При подписването на Договора от Амстердам на 2 октомври 1997 г. представителите на правителствата на тогава 15-те държави-членки се съгласиха, че първоначалните режими за асоцииране на ОСТ с Общността не могат повече да се справят ефективно с предизвикателствата на развитието на ОСТ. Въпреки това, те също заявиха официално и отново, че целта на асоциирането е да поощри икономическото и социално развитие на ОСТ и да създаде тесни икономически отношения между тях и Общността като

---

<sup>3</sup> Вж. член 62 от преразгледаното Решение за отвъдморско асоцииране, както и съображение 14 от Решение 2007/249/ЕО на Съвета.

<sup>4</sup> Съгласно 10-тия ЕФР (2008—2013 г.) средното ниво на глава от населението на финансовата помощ на Общността за ОСТ е приблизително шест пъти по-високо от средното ниво на глава от населението на финансовата помощ на Общността за държавите от АКТЬ.

<sup>5</sup> Съгласно член 58 от Решението за отвъдморско асоцииране. Вж. също приложение III към настоящата зелена книга.

цяло<sup>6</sup>. Като се има предвид, че условията за асоцииране ОСТ—ЕО в последствие бяха преразгледани и бяха направени редица нововъведения с Решението за откъсморско асоцииране от 2001 г., особено по отношение на финансовия инструмент, общият подход към ОСТ, независимо от това, остана силно мотивиран от Споразумението за партньорство АКТБ—ЕО и неговата класическа логика за сътрудничество за развитие, основана на борбата срещу бедността, въпреки смесването на такъв подход и съвременната ситуация на ОСТ.

При това положение, относно сегашното състояние на нещата се повдигат въпроси от различни заинтересовани страни, достигащи от Комисията, ОСТ и държавите-членки, към които са свързани ОСТ до държавите-членки без ОСТ. От една страна е налице необходимост изцяло да се проучи как асоциирането ОСТ—ЕО може да се адаптира към специфичната ситуация на ОСТ, конкретните предизвикателства, които те срещат, тяхната настояща или потенциална важност за ЕС като цяло и реалността в днешния глобализиран свят. От друга страна, и особено след разширяването на ЕС от 1 май 2004 г. се повдигат въпроси за ползата от това Общността да насърчава устойчивото развитие на ОСТ, особено когато БНП на глава от населението на дадена ОСТ е близък до средното за Общността или когато държава-членка е престанала да предоставя пряка двустранна помощ за развитие на някоя от своите ОСТ.

Поради това, Комисията желае с настоящата зелена книга да постави началото на глобално и прозрачно обсъждане на бъдещите отношения между ЕС и ОСТ, по-специално по отношение на общата философия, която следва да подкрепи тези отношения в по-дългосрочен план. Повдигнатите тук въпроси засягат основите, целите и характера на солидарността между ЕС и ОСТ. Освен това, по-специфични въпроси, засягащи търговския режим, приложим към ОСТ и специфичните характеристики на ОСТ са разгледани в работния документ на службите на Комисията, включен в приложения IV и V към настоящата зелена книга.

Предизвикателствата, определени по-долу не са свързани с количеството или източника на бъдещата финансова помощ на Общността за ОСТ и по този начин не засягат резултата от бъдещите преговори за многогодишната финансова рамка за периода 2013—2020 г. и за бюджетирането на ЕФР. Нито са свързани с това как Комисията административно ще управлява финансовата помощ на Общността в бъдеще, което е въпрос, свързан с вътрешната организация на Комисията.

### **3.1. Партньорство между Общността и ОСТ**

#### *3.1.1. Въздействието на специалните отношения между ОСТ и съответните държави-членки на ЕС*

Въпреки, че член 182 от Договора за ЕО ги квалифицира като неевропейски и *достиганията на правото* на Общността не се прилагат към тях, разглеждането на ОСТ просто като трети страни, не би съответствало на реалността в тази област. Всъщност, докато ОСТ не представляват интегрална част от ЕС, те са част или най-малко тясно свързани с дадена държава-членка на ЕС, което означава, че не могат да се отделят от ЕС и в известен смисъл са „част от крайните му граници“.

---

<sup>6</sup> Декларация № 36 относно откъсморските страни и територии, приложена към Заключителния акт от Конференцията на представителите на правителствата на държавите-членки, която прие Договора от Амстердам (ОВ С 340, 10.11.1997 г.).

За начало, една цяла част на самия Договор за ЕО е посветена на асоциирането на ОСТ с Общността и полага основите за третирането на ОСТ не просто като трети страни. Съгласно структурата на Договора за ЕО, асоциирането ОСТ—ЕО не представлява част от сътрудничеството на Общността за развитие или външното действие на Общността по-общо.

Освен това, поради тяхната история и техните специални отношения с държави-членки на ЕС, ОСТ представляват интегрална част от обществото, което зачита ценностите, на които се основава ЕС и принципите, резултат от общите конституционни традиции на държавите-членки, такива като зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, върховенство на закона и зачитане на основните права. Тези ценности и принципи, които ЕС насърчава също спрямо трети страни се прилагат на практика в ОСТ.

В допълнение, за разлика от трети страни, всички граждани на ОСТ по принцип са европейски граждани по смисъла на член 17 от Договора за ЕО, който постановява, че всяко лице, което притежава гражданство на държава-членка, е гражданин на Съюза. По-конкретно, всички граждани на Гренландия и на френските и нидерландски ОСТ автоматично притежават и гражданството на свързаната държава-членка. От 21 май 2002 г. гражданите на всички ОСТ, владение на Великобритания са и британски граждани, но могат да се откажат от това в полза на оставането им само като граждани на отвъдморските територии на Великобритания и не са задължени да имат паспорт, описващ ги като британски гражданин. Като европейски граждани, гражданите на ОСТ по принцип имат същите права, които гражданството на Съюза дава (както е посочено в членове от 18 до 22 от Договора за ЕО), като правото свободно да се движи и да пребивава (но не да работи) в рамките на територията на държавите-членки. Освен това, гражданите на ОСТ могат да имат правото да избират и да участват в изборите за Европейски парламент, предмет на условията, определени от съответните държави-членки в съответствие с правото на Общността. Такъв е например случаят с гражданите на френските ОСТ.

За Сен Пиер и Микелон и Мейот, специалната им връзка с ЕС също се изразява с използването на еврото в тези ОСТ, дори след като паричният им режим не е определен в Договора за ЕО, тъй като не представляват част от Общността<sup>7</sup>. В момента няма други ОСТ, които използват еврото, но френските ОСТ в Тихия океан, проучват възможността за смяна на паричната им единица с евро<sup>8</sup>.

Може също да се отбележи, че дори и общите разпоредби на Договора за ЕО да не се прилагат за ОСТ при отсъствието на изрично позоваване, компетентността на Съда на Европейските общности обхваща преюдициални заключения, поискани съгласно Договора за ЕО от съд, чиято компетентност обхваща дадена ОСТ, както и производства, образувани съгласно условията, определени в Договора за ЕО, от прокурори от ОСТ срещу актове, приети от Общността.

---

<sup>7</sup> Вж. Решение 1999/95/ЕО на Съвета от 31 декември 1998 година относно паричните условия във френските териториални единици Сен Пиер и Микелон и Мейот (ОВ L 30, 4.2.1999 г., стр. 29).

<sup>8</sup> През 2003 г. Франция заяви, че е възможно в европейските институции да се внесе искане за въвеждане на еврото във френските ОСТ в Тихия океан, само ако всяка от тези три ОСТ е съгласна с въвеждането на еврото. В този контекст Уалис и Футуна обяви, че ще вземе същото решение, което вземат Френска Полинезия и Нова Каледония. През 2006 г. Народното събрание на Френска Полинезия прие резолюция в полза на въвеждането на еврото, като се има предвид, че Нова Каледония все още не беше взела никакво решение.

Някои ОСТ се движат към по-тясно интегриране със своите, свързани държави-членки, които възнамеряват да поискат от Съвета да измени договорите с цел да се включат тези територии в рамките на Общността, като най-отдалечени региони. Въпреки това, Общността остава неутрална спрямо възможното развитие на вътрешните отношения между ОСТ и техните свързани държави-членки и спрямо разликите между ОСТ по отношение на конституционните отношения с техните свързани държави-членки, по-специално тенденцията в повечето ОСТ към по-голяма автономност и независимост. Такива въпроси са от изключителната компетентност на засегнатите държави-членки техните собствени ОСТ. Само ако дадена ОСТ стане напълно независима, тогава нейните граждани биха престанали по принцип да бъдат европейски граждани и тясната ѝ връзка с ЕС чрез свързаната държава-членка би изчезнала.

Без да се засяга такова бъдещо развитие, подчертаните по-горе аспекти показват, че статутът на ОСТ по отношение на Общността се различава от този на която и да е трета страна, включително трети страни, свързани с Общността посредством специфични споразумения, като държавите от АКТБ или страните, обхванати от политиката за съседство на Общността. Независимо от това, ОСТ не представляват част от Общността, независимо от отговора на въпроса, дали или до каква степен правото на свързаната държава-членка се прилага в дадена ОСТ.

Поради това въпросът е къде да се разположат ОСТ що се отнася до отношенията им с Общността, имайки предвид от една страна, че отношенията между Общността и членовете ѝ (включително най-отдалечените региони) не могат като такива да бъдат приложени към ОСТ, и че от друга страна асоциирането на ОСТ с Общността не трябва да окаже въздействие върху конституционните връзки между ОСТ и държавите-членки, към които са свързани.

***Въпрос 1: Как следва да се интерпретира солидарността между Общността и ОСТ на равнище политиката, като се отчете специалната връзка на ОСТ с Общността?***

### *3.1.2. Съвременна интерпретация на целта на асоциирането ОСТ—ЕО*

Съгласно член 182 от Договора за ЕО, целта на асоциирането ОСТ—ЕО е да насърчи икономическото и социално развитие на ОСТ и да установи тесни икономически връзки между тях и Общността като цяло.

Член 1 от действащото в момента Решение за отвъдморско асоцииране, изяснява, че целите на асоциирането ОСТ—ЕО се постигат чрез съсредоточаване върху намаляването, предотвратяването и най-накрая премахването на бедността в ОСТ и върху устойчивото развитие (включително неговият стълб околна среда) и постепенното интегриране в регионалната и в световната икономика. Отделеното внимание на борбата срещу бедността и прилагането на логиката на сътрудничеството за развитие към финансовото сътрудничество на Общността с ОСТ често води до поставяне на знак за равенство между ОСТ и държавите от АКТБ, особено защото финансовият инструмент, т.е. ЕФР, е еднакъв.

Въпреки това, съсредоточаването в момента върху борбата срещу бедността все повече се вижда от страна на ОСТ и от държавите-членки, към които са свързани, като препятствие пред най-ефективния начин за справяне с уязвимостта на ОСТ като малки островни икономики, особено защото сътрудничеството на Общността с ОСТ за

финансиране на развитие се основава понастоящем на набор от стандарти, които са подобни на тези, прилагани към сътрудничеството за развитие с държавите от АКТЬ, и които не отразяват напълно спецификата на ОСТ по отношения на изключително малките им размери, институционална и конституционна ситуация, географско и климатично многообразие, различаващите им се равнища на развитие, и на важността, придавана на иновациите, предприемчивостта и конкурентоспособността.

Интегрирането на ОСТ в сътрудничеството за развитие на Общността също е предмет на нараснала критика от страна на държавите-членки без ОСТ и на държавите от АКТЬ, както стана ясно по време на преговорите за вътрешното споразумение за 10-тия ЕФР, например. Главната причина за тази критика, е че ОСТ получават помощ за развитие, финансирана от ЕФР дори при условие, че някои ОСТ трудно могат да се считат като „развиващи се страни“, никоя ОСТ не е определена като територия с ниски доходи<sup>9</sup>, не са част от Споразумението за партньорство АКТЬ—ЕО и не са обхванати от разпоредбите на Договора за ЕО за сътрудничеството за развитие. В допълнение равнището на помощта на глава от населението за ОСТ и финансирана от ЕФР е значително по-високо от средното за АКТЬ<sup>10</sup>, което се дължи на факта, че ОСТ са свързани с ЕС по-тясно, отколкото са държавите от АКТЬ, но не е свързано със действителните нужди на ОСТ.

От една страна, наистина изглежда оправдано, че от сътрудничеството за развитие на първо място следва да се възползват страните, които най-силно се нуждаят. От друга страна, не е справедливо да се гледа единствено дохода на глава от населението като индикатор за нуждите на ОСТ, тъй като това няма да вземе предвид уязвимостта им като малки островни икономики и особено факта, че малкият им размер и зависимостта им от много тясната икономическа база, влияят силно върху институционалния им капацитет и потенциала им за развитие. Освен това, следва да се запомни, че няколко ОСТ са силно зависими от финансови трансфери от своите свързани държави-членки, което осигурява сравнително високо равнище на социални и публични услуги, но може и да доведе например, до много голям и преобладаващ публичен сектор и недостатъчно развит частен сектор.

Независимо от това, предизвикателствата, свързани с уязвимостта на ОСТ като малки островни икономики не изискват непременно класическия подход за сътрудничество за развитие. Противно на това, за устойчивото развитие на ОСТ изглежда, че в днешния глобализиран свят най-добре е да се подпомага от увеличаване на конкурентоспособността им и постепенното им интегриране в рамките на регионалните и световни пазари, като се отчетат съответно не само предизвикателствата, пред които са изправени, като високите производствени и транспортни разходи, неикономии от мащаба и относителната липса на институционален капацитет, но също техния потенциал, като експертизата им в някои области, относително високото равнище на образование на населението им в сравнение със съседните страни или наличността на някои природни ресурси. Още повече, че тревогите, свързани с околната среда заслужават специално внимание предвид, както на чувствителността на ОСТ спрямо изменението на климата, така и на потенциала им, основан на тяхното биологично разнообразие.

---

<sup>9</sup> Съгласно Комитетът за подпомагане развитието на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР/КІРР). За повече информация вж. приложения І и ІІ, приложени към настоящата зелена книга.

<sup>10</sup> Вж. бележка под линия 4 по-горе.

С цел да се вземе предвид уязвимостта на ОСТ, не би било трайно решение прибягването просто към правене на изключения от действащите правила и процедури, вместо да се определи реална стратегия спрямо ОСТ, защото правейки единствено изключения от политиката за развитие на Общността би подкопало съгласуваността на тази политика, както е определена в Европейския консенсус за развитие<sup>11</sup>. Освен това, това би било диаметрално противоположно на изразените позиции от редица държави-членки без ОСТ. Поради това е необходима дискусия върху политиките, а не върху процедурите.

***Въпрос 2: Съгласни ли сте с това, че трябва да преминем към нов подход с ОСТ, различен от класическия подход на сътрудничеството за развитие (основан на борбата срещу бедността)? Ако е така, какви видове действия бихте предложили с цел по-добре да се насърчи устойчивото развитие на ОСТ и укрепване на тяхната конкурентоспособност и съпротивителни сили?***

### *3.1.3. Взаимни интереси*

ОСТ са разположени в повече или по-малко отдалечени географски райони по целия свят. Въпреки разположението им извън външните граници на ЕС, ОСТ и държавите-членки, към които са свързани, често изтъкват стратегическата важност на ОСТ като „крайните граници на Европа“ или като „аванпостовите на ЕС“, именно поради факта, че са част или най-малкото са тясно свързани с държава-членка на ЕС. Това повдига два въпроса: Каква е действителната стратегическа важност на ОСТ за ЕС като цяло? И до какви отговорности това трябва да доведе за ОСТ по отношение на ролята, която биха могли да играят в техните региони?

В Карибския регион, Тихоокеанския регион и региона на Индийския океан, ОСТ са съседни на държави от АКТБ. Както френските най-отдалечени региони в Карибския басейн и в Индийския океан, някои от тези ОСТ разполагат с ноу-хау, което не винаги го има в съседните им страни и може по полезен начин да се сподели с тези страни. По подобен начин ОСТ биха могли активно да допринесат за насърчаването на европейските ценности, които споделят, на възможно най-широка географска основа в съответните им региони.

Беше изложена идеята да се подпомогне създаването в ОСТ на „центрове на опит и експертиза“, улеснявайки ролята на ОСТ като предмостие на ЕС в съответните им региони. Това, например, би могло да се свърже с изпълнението и насърчаването на високи стандарти в областта на околната среда, господството на закона, доброто управление, спазване на човешките права, включително правата на малцинствата, насърчаването на добри съседски отношения, или принципите на пазарната икономика, иновациите и устойчивото развитие.

Отношение имат също екологичното богатство и различните климатични условия в ОСТ, което може да предложи голям изследователски потенциал. Такъв е вече случаят в някои ОСТ като Френска Полинезия, където се изпълняват научноизследователски проекти в сферата на биологичното разнообразие с участието на изследователски институти от Франция и Съединените щати. По отношение на Гренландия,

---

<sup>11</sup> Съвместна декларация на Съвета и на представителите на правителствата на държавите-членки, заседаващи в Съвета, на Европейския парламент и на Комисията по политиката за развитие на Европейския съюз: „Европейският консенсус“ (ОВ С 46, 24.2.2006 г., стр. 1).

експлоатацията на въглеродороди и други минерали и възможността за нови морски пътища през Северния полюс могат да предоставят нови възможности.

Въпреки това, настоящото партньорство между Общността и ОСТ трудно може да се счита за основано на реципрочни интереси. На практика, действителните отговорности, лежащи върху ОСТ, са ограничени до тези на партньори по помощта и бенефициери на нерепричен преференциален търговски режим. Партньорството между Европейската общност и Гренландия<sup>12</sup> в известен смисъл би могло да се счита като изключение, дори и действителните отговорности на Гренландия в области, различни от рибарството, да остават доста малки (без да се засяга диалога по политиката по отношение на програмата за устойчиво развитие на Гренландия).

Действителните отговорности на ОСТ съгласно сегашното партньорство наистина остават доста ограничени. Например, Решението за откъдморско асоцииране изяснява, че целите на асоциирането ОСТ—ЕО се преследват чрез съсредоточаване, наред с другото, върху постепенното интегриране на ОСТ в регионалните и световната икономики. В това отношение решението също насърчава регионалното сътрудничество между самите ОСТ и между ОСТ и АКТБ, солидарност и интеграция, както и установяване на по-балансиран икономически и социални отношения между ОСТ, държавите от АКТБ, държавите-членки и други части на света. В същото време, ОСТ многократно са посочвали ролята, която могат да играят като конкурентоспособни предимствата между ЕС съответните им региони, което е приветствано от Комисията. Въпреки това, това налага засилено сътрудничество, в рамките на съответните им региони, и с ЕС, ефективния трансфер на ноу-хау и прилагането на стандарти за високо качество. Дори при положение, че решението съдържа разпоредби, позволяващи и настояващи за регионално сътрудничество между ОСТ и техните съседи (независимо дали най-отдалечените региони на Общността, държавите от АКТБ или други трети държави) то не предоставя действителни стимули или отговорности това да се прави и досега резултатите остават по-скоро ограничени, въпреки станалите на разположение на различните засегнати партньори ресурси.

Друг пример за ограничени отговорности съгласно сегашното асоцииране ОСТ—ЕО е свързан с екологичното наследство на ОСТ. Освен значението на екологичната устойчивост на ОСТ за тяхното собствено благополучие, опазването на биологичното разнообразие на ОСТ е от основно значение за Общността и за света изобщо, имайки предвид международното му измерение по отношение на изследователска работа, устойчивото използване на природни ресурси и борбата срещу изменението на климата. Освен това, действащото Решение за откъдморско асоцииране не възлага на ОСТ никакви отговорности да започнат ефективно дейности по защита и опазване на околната среда съгласно стандартите на Общността за мониторинг на редовността на риболовните дейности, за ефективни мерки за контрол на замърсяването и достатъчен капацитет за реагиране при извънредни ситуации, където биха могли да се използват нови търговски възможности, или в научно сътрудничество с европейски изследователски институти и екипи от държави-членки, различни от тези, към които са ОСТ са свързани. Няколко ОСТ се придържат към, служещи за пример екологични стандарти, които са еквивалентни на стандартите на Общността, но не може да се каже,

---

<sup>12</sup> Вж. Решение 2006/526/ЕО на Съвета от 17 юли 2006 година за отношенията между Европейската общност, от една страна, и Гренландия и Кралство Дания, от друга страна (ОВ L 208, 29.7.2006 г., стр. 28).

че това е общата практика във всички ОСТ, които често демонстрират модели на неустойчиво използване на екосистемите.

Всички ОСТ се характеризират с биологично разнообразие, което като цяло е много по-богато, отколкото в континентална Европа. Тези островни и изолирани страни и територии представляват идеално място за развитието на местни видове, независимо дали животински или растителни, сухоземни или морски: например, Нова Каледония има над 2 000 местни вида растения и над 1 600 вида риба. В Мейот са идентифицирани 200 вида корали. ОСТ също са важни места за мигриращите видове: много голяма част от черновеждия албатрос се размножава на Фолклендските острови, в Южна Джорджия, и на архипелазите Крозет и Кергелен (които са част от Френските южни и антарктически територии), Гренландия се обитава от 25 вида морски бозайници, а гърбят кит мигрира до Френска Полинезия за размножаването си. По този начин ОСТ са от голяма важност за биологичното разнообразие в света. Устойчивото използване и защитата на това биологично разнообразие ще се възползват от по-добрата научна документация и достъп до резултати от изследвания. Комисията е на мнение, че биологичното разнообразие и другите природни дадености на ОСТ могат да са основата за засилено сътрудничество в сферата на изследванията и опазването.

Потенциалът на ОСТ по отношение на биологичното разнообразие вече е признат на международно равнище, чрез развиването на научни проекти за получаване на по-добро разбиране на екосистемите, начинът, по който взаимодействат и тяхното значение за екологичното равновесие в световен мащаб. Тези изследователски проекти също имат за цел да намерят решения за запазване на този потенциал, който е под голяма заплата, например от въвеждането на чужди видове, които разрушават съществуващите хабитати или изместват местната растителност (както козите в Бонер и Кюрасо, *micsonia* във Френска Полинезия и Нова Каледония и т.н.), или от въздействието на изменението на климата върху коралите. Расте тревогата на международната общност по отношение на загубата на биологично разнообразие. В съобщението си от 22 май 2006 г., озаглавено „Спиране на загубата на биологично разнообразие до 2010 г. и след това — Запазване на службата на екосистемите за благополучието на хората“, Европейската комисия от своя страна подчертава, че „ефективното действие в богатите на биологично разнообразие отвъдморски страни и територии на държавите-членки е от жизненоважно значение за доверието в ЕС на тази международна сцена“.

Комисията също е силно заинтересована да развие по-активно партньорство с ОСТ по отношение на сътрудничество в други области като икономическата политика, предприятията, трудова заетост и социалната политика, търговия и инвестиции, инфраструктура (включително по отношение на системата Галилео, тъй като ОСТ са потенциални или действителни кандидати за развитието на земна инфраструктура), изследвания, морски въпроси и управление на морето, снабдяване с енергия, енергийна ефективност и възобновяеми източници на енергия, добро управление (включително в данъчната, финансовата и съдебната сфера), развитие на гражданското общество, културен обмен, медии, образование и обучение, миграция, и борбата срещу организираната престъпност, трафик на хора, тероризъм, изпиране на пари, данъчни измами, избягване на данъци, наркотици и незаконен, неотчетен и нерегулиран риболов, както и административно, полицейско и съдебно сътрудничество. Освен това, сътрудничество в областта на морския и въздушния транспорт — включително по отношение на Общото авиационно пространство — може значително да допринесе за интегрирането на ОСТ в своите региони и за по-тясна връзка между ОСТ и Общността.

Във всички случаи възможностите за действие при взаимен интерес на дадена ОСТ и на ЕС (и съседни развиващи се страни) зависят от потенциала на тази ОСТ и желанието ѝ да развие и сподели някои активи, и от значението на тези активи за ЕС, съседните страни или други потенциални партньори, както и от готовността на ЕС да сътрудничи по-активно с тази ОСТ във въпросната област. В този смисъл е съществено да се вземе предвид огромното разнообразие на ОСТ, и особено ситуацията на тези ОСТ, които са крайно изолирани, поради географски, политически или други причини. Едно важно предизвикателство се отнася също до ролята и влиянието на някои страни в различните региони, в които ОСТ са разположени — като Съединените щати, Бразилия и Венецуела в Карибския басейн, или Съединените щати, Япония, Китай, Австралия и Нова Зеландия в Тихия океан.

През 2003 г. ОСТ и държавите-членки, към които са свързани, показаха, че придвижването към истинско партньорство следва да е придружено от сключване на споразумение (представено, ако е необходимо, в отделни протоколи) вместо от приемане на решение от Съвета. Въпреки това, настоящата зелена книга не разглежда такива положения, тъй като член 187 от Договора за ЕО изрично посочва, че подробните правила и процедури за асоциирането ОСТ—ЕО се определят от Съвета.

***Въпрос 3: Как партньорството между ОСТ и ЕС би могло да стане по-активно и реципрочно, във взаимен интерес на двамата партньори? Какви са действителните отговорности, които това следва да донесе за ОСТ или за държавите-членки, към които са свързани (в границите на конституционните им компетенции)?***

***Въпрос 4: Какви, според Вас, са най-важните области от взаимен интерес за сътрудничество между ОСТ и ЕС?***

***Въпрос 5: Какво може да е предимството за ОСТ от нараснало регионално сътрудничество и интеграция? Как би могло да се насърчи трансферът знания и ноу-хау между ОСТ и техните съседи?***

***Въпрос 6: Какво е мнението Ви за възможно засилване на политическия диалог между ЕС, дадена ОСТ и държавата-членка, към която е свързана, особено в ситуации, в които интересите на ЕС и на съответната ОСТ се различават?***

### **3.2. Търговските спогодби между Общността и ОСТ**

Не може да има преразглеждане на сегашните търговски споразумения между Общността и ОСТ, без да се вземат предвид промените в по-широк световен контекст, които влияят на Общността и на самите ОСТ, както и на основните търговски партньори на ОСТ и особено на техните съседи от АКТБ. Общността в продължение на много години непрекъснато подкрепяше регионалната икономическа интеграция като приоритет за държавите от АКТБ, защото интегрирането, регионално, и в многостранни търговски системи предлага нови търговски възможности, които могат да доведат до икономически растеж, и по този начин да бъдат път за излизане от бедността за тези страни. Това също е и основната обосновка на логиката на сътрудничеството за развитие на споразуменията за икономическо сътрудничество (СИС), договорени с държавите от АКТБ.

Факт е и, че теоретичните ползи, предложени на ОСТ от действащия търговски режим ОСТ—ЕО по отношение на преференциален достъп до пазара на Общността, се рушат в резултат на прогресивното либерализиране на търговията в глобален и регионален мащаб. Това е неизбежен процес, за който ОСТ се нуждаят от подготовка, по-специално защото ОСТ вече се ползват от най-благоприятния тарифен режим, даван някога от Общността, което не оставя реална възможност за подобряване на преференциалния им достъп до пазара на ЕС.

В този контекст Комисията още през 2003 г. покани ОСТ, намиращи се в региона на АКТБ и държавите-членки, към които са свързани да разгледат позицията си за регионална икономическа интеграция на тези ОСТ със съседните им държави от АКТБ, и какво тези ОСТ рискуват да загубят или спечелят от участието си в такава регионална икономическа интеграция. Това също е от особена важност по отношение на правилата за произход и по-специално кумулиран произход между ОСТ и АКТБ.

В допълнение, осъвременяването на правилата за произход (основно по отношение на продукти на рибарството), според специфичната ситуация на ОСТ, или увеличаването на капацитета на ОСТ да спазят задълженията по вноса на стоки в Общността, например в санитарната и фитосанитарната сфера (което също представлява ключов елемент от СИС), може да спомогне да се максимализират ползите, които ОСТ извличат от търговския режим ОСТ—ЕО, въпреки намаляващата теоретична стойност на техните тарифни преференции. По същата линия, действащата процедура за трансбордиране следва да е предмет на критична оценка.

С позоваване на работния документ на службите на Комисията, включен в приложение IV към настоящата зелена книга, Комисията би искала да разбере мнението Ви по следните въпроси:

**Въпрос 7.1:** *Какви според Вас са ползите от по-голямата регионална интеграция, които биха представлявали предимство за някои ОСТ в отговор на глобализацията и влошаването в търговските им преференции спрямо Общността?*

**Въпрос 7.2:** *Как ОСТ биха могли да се включат в по-широка регионална търговия и как това би могло да се улесни от Общността?*

**Въпрос 8.1:** *Как виждате добавената стойност за ОСТ от кумулирането на произход ОСТ—АКТБ?*

**Въпрос 8.2:** *От кои ОСТ и колко често се използва кумулирането ОСТ—АКТБ? Това включва ли снабдяването със суровини от държавите от АКТБ и трансформирането им на място в ОСТ?*

**Въпрос 8.3:** *Как осъвременяването на правилата за произход може да се пригоди към специфичната ситуация на различните ОСТ?*

**Въпрос 9.1:** *Каква според Вас е добавената стойност от сътрудничеството с ОСТ в областите, свързани с търговията, което е в отговор на глобализацията и влошаването в търговските им преференции спрямо Общността?*

**Въпрос 9.2:** *Как в това отношение асоциирането ОСТ—ЕО би могло да допринесе по-активно за подобряване на ситуацията в ОСТ?*

**Въпрос 10.1:** *Какво е мнението Ви за истинската добавена стойност от съществуващата процедура за трансбордиране в действащото Решение за отвъдморско асоцииране?*

**Въпрос 10.2:** *Как би могло да се адаптира асоциирането ОСТ—ЕО, за да може по-добре да насърчава развитието на инфраструктурата за транспорт (въздушен, пътен и пристанищен)?*

**Въпрос 10.3:** *Имате ли предложения за други начини, по които може да се помогне добре развитата, но недостатъчно използвана пристанищна инфраструктура в ОСТ, да стане по-конкурентоспособна?*

### **3.3. Специфичните характеристики на ОСТ**

На 2 октомври 1997 г. Конференцията на представителите на правителствата на държавите-членки, която прие Договора от Амстердам, направи декларация за ОСТ, в която призовава за преглед на условията на асоциирането ОСТ—ЕО целящ, наред с другото, по-добре да се вземе предвид разнообразието и специфичните характеристики на отделните ОСТ<sup>13</sup>. Впоследствие, Решението за отвъдморско асоцииране от 2001 г. направи в това отношение редица нововъведения. Тъй като, до 8-мия ЕФР, подлежащата на програмиране помощ беше разделена между френските, нидерландските и британските ОСТ като група, оставяйки на държавите-членки да разпределят тези ресурси между собствените си ОСТ, през 2001 г. Решението за отвъдморско асоцииране въведе отпускането на финансовата помощ на Общността да става направо на отделните ОСТ и предостави по-голяма субсидиарност по отношение на управлението на финансовия инструмент. То включва и разпоредби относно нуждите на най-изолираните и най-слабо развити ОСТ. Освен това, въз основа на придобития оттогава насам опит, сега следва критично да се оценят редица други предизвикателства, засягащи уязвимостта и разнообразието на ОСТ, без да се влияе на въпросите, повдигнати по-горе.

По-конкретно, с позоваване на работния документ на службите на Комисията, включен в приложение V към настоящата зелена книга, Комисията би искала да разбере мнението Ви по следните въпроси:

**Въпрос 11:** *Как насърчаването от Общността на устойчивото развитие на ОСТ следва да се отнася към истинската им уязвимост като малки островни икономики?*

**Въпрос 12:** *Какво е мнението Ви относно създаването на индекс за измерване на относителната уязвимост на ОСТ, който да позволи сравнение не само между ОСТ, но също и с другите страни и територии? Ако такъв индекс бъде създаден, кои са критериите, които да се използват?*

**Въпрос 13:** *С оглед на риска от природни бедствия за много от ОСТ, как намаляването на риска от бедствия да се включи в бъдещите отношения ОСТ—ЕС?*

<sup>13</sup> Декларация № 36 относно отвъдморските страни и територии, приложена към Заключителния акт от Конференцията на представителите на правителствата на държавите-членки, която прие Договора от Амстердам (ОВ С 340, 10.11.1997 г.).

**Въпрос 14: Как асоциирането ОСТ—ЕО би могло да се адаптира, за да отчете в по-голяма степен разнообразието на ОСТ без да се увеличава административната тежест за ОСТ и за Комисията?**

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Договорът за ЕО постановява, че целта на асоциирането на ОСТ с Европейската общност е да се насърчи икономическото и социално развитие на ОСТ и да се създадат близки икономически отношения между тях и Общността като цяло. Освен това той полага свързаните с търговията цели и основните принципи на това асоцииране. Въпреки това, в рамките на Договора за ЕО има много място за маневриране, за да се осъвременят отношенията между ЕС и ОСТ, с цел да се адаптират към реалността в тази област, към специфичната ситуация на ОСТ като малки островни икономики, пръснати по целия свят и към потенциала, който предлагат, както и към по-широкия международен контекст и регионална действителност, в същото време напълно вземайки предвид уникалния статут на ОСТ по отношение на Общността.

С цел да се изглади пътят към бъдещето, настоящата зелена книга е предназначена да възбуди широко публично обсъждане по редица съществени въпроси по отношение на значителното осъвременяване на асоциирането ОСТ—ЕО, така че Комисията накрая да може да определи подходящия отговор на политиката на основа на възможно най-добрата информираност, с цел определяне на нова дългосрочна стратегия за асоциирането на ОСТ с Общността, което изцяло или частично ще замени действащата в момента, когато срокът на сегашното Решение за откъсморско асоцииране изтече на 31 декември 2013 г. Това остава без последствия за възможното преразглеждане на решението преди края на 2011 г. в съответствие с член 62 от него.

Периодът на публични консултации ще започне на 1 юли 2008 г. и ще завърши на 17 октомври 2008 г.

Европейската комисия ви кани да дадете своя принос като използвате електронния формуляр, който можете да намерите на сайта ѝ, на следния адрес:

[http://europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm)

Полученият принос ще бъде анализиран внимателно от Комисията с цел да се изглади пътя към определянето на нова политика спрямо ОСТ. По-точно, мненията ще бъдат разгледани, за се види дали и до каква степен изразените възгледи могат да се включат в бъдещите предложения за политика, свързана с ОСТ. Получените мнения ще бъдат публикувани в Интернет, заедно със самоличността на автора им, освен ако авторът е против публикуването на личните му данни на основа, че такова публикуване би нарушило неговите или нейните законни интереси. В такъв случай мнението може да бъде публикувано в анонимен вид. Иначе мнението няма да бъде публикувано нито, принципно, съдържанието му ще бъде взето предвид. Организациите трябва да се идентифицират. Комисията ще потвърди получаването на мненията, но без непременно да дава отделни отговори по отношение на съдържанието им.

С цел да се осъществи адекватна обратна връзка с респондентите и с обществеността като цяло, обяснителните меморандуми, придружаващи законодателните предложения

или съобщение на Комисията относно отношенията между ЕС и ОСТ ще включват резултатите от това допитване и обяснение как резултатите от него са взети предвид.

Желателно е да използвате електронния формуляр за отговор, което ще направи по-лесно обработването на мненията ви по време на това допитване.

Въпреки това можете да изпратите мнението си писмено на следния адрес:

Green Paper on the future relations between the EU and the OCTs

European Commission

Directorate-General Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States

DG DEV/D/1

SC-15 07/130

B-1049 Brussels

За запитвания също можете да пишете на следния електронен адрес: [DEV-DIR-D@ec.europa.eu](mailto:DEV-DIR-D@ec.europa.eu)