
GRUNDNOTAT

Udenrigsministeriet

Syd- og Nordgruppen

Til:	Folketingets Europaudvalg	J.nr.:	UDV 400.E.17.OLT NFG 400.A.8-1
Fra:	Udenrigsministeriet	Dato:	14. Oktober 2008
Emne:	Grønbog om de fremtidige forbindelser mellem EU og de oversøiske lande og territorier.		

1. Resumé

De oversøiske lande og territorier (OLT'er) er områder, der er konstitutionelt forbundet med et EU-medlemsland uden dog at være del af EU. Grønland, der forlod EU i 1985 er et sådant OLT. Der er i alt 20 OLT'er, som varierer betydeligt i befolkningstal – fra 50 personer på Pitcairn til 250.000 i Fransk Polynesien. Der er for disse OLT'er skabt et arrangement, som sikrer OLT'erne fri adgang for deres varer til EU og for de fleste (ikke Grønland) også en beskeden bistand.

Kommissionen ønsker nu at undersøge forholdene mellem EU og OLT'erne med henblik på en fremtidig gennemgribende revision af associeringsbåndene mellem parterne. Tanken er at se på, hvordan man på en og samme tid kan modernisere det traditionelle samarbejde på udviklingsområdet, styrke OLT'ernes konkurrenceevne og efterhånden få dem integreret økonomisk i regionen (hvor relevant) og resten af verden på en sådan måde, at man ikke blot tager hensyn til deres problemer, men også til deres potentiale.

Kommissionen har derfor i Grønbogen opstillet en række detaljerede spørgsmål til alle interesserede parter.

2. Baggrund

De oversøiske lande og territorier (OLT) indgår i et associeringsforhold til Det Europæiske Fællesskab, jfr. del 4 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Grønland er en OLT.

Mange af de oversøiske lande og territorier på den oprindelige liste over OLT'er er nu blevet uafhængige, og mange er i dag AVS-lande. Dette forklarer, at principperne bag samarbejdet mellem EU og OLT'erne i vid udstrækning er kopier af principperne bag

samarbejdet mellem EU og AVS-staterne, selv om kun de oversøiske lande og territorier har et separat retsgrundlag i EF-traktaten.

Paralleliteten mellem AVS'er og OLT'er afspejler imidlertid hverken de konkrete forhold, de særlige samfundsmæssige, økonomiske og miljømæssige udfordringer, som OLT'erne i dag står over for, eller de nære historiske, politiske og institutionsmæssige bånd mellem OLT'erne og EU. Paralleliteten afspejler heller ikke det potentiale, som de oversøiske lande og territorier har som strategiske forposter for EU. Disse faktorer medvirker til, at også Kommissionen nu finder at partnerskabet mellem OLT'erne og EU bør tages op til en gennemgribende ajourføring.

OLT'erne og de fire medlemsstater, de er knyttet til (Danmark, Frankrig, Nederlandene og UK), har siden 2003 slået til lyd for en større forståelse for de oversøiske landes og territoriers særlige situation. Kommissionen og et voksende antal medlemsstater har endvidere givet udtryk for forbehold med hensyn til den faktiske kobling mellem OLT/EF-associeringen og Fællesskabets udviklingsamarbejde, der jo i første række tager sigte på bekæmpelse af fattigdom. Kommissionen har siden 2005 foreslået, at der opbygges nye forbindelser, som frem for at fokusere på OLT'ernes udviklingsbehov skal fokusere på, at de og EU er medlemmer af den samme familie.

Kommissionen ønsker derfor at gennemføre en undersøgelse af forholdene mellem EU og OLT'erne med henblik på en gennemgribende revision af associeringsbåndene mellem EU og OLT'erne. Tanken er at se på, hvordan man på en og samme tid kan modernisere det traditionelle samarbejde på udviklingsområdet, styrke OLT'ernes konkurrenceevne og efterhånden få dem integreret økonomisk i regionen (hvor relevant) og resten af verden på en sådan måde, at man ikke blot tager hensyn til deres problemer, men også til deres potentiale. For at bane vej for en sådan ajourføring har Kommissionen udarbejdet grønbogen som oplæg til en debat om det fremtidige forhold mellem EU og OLT'erne herunder spørgsmålet om, hvilken overordnet filosofi der på længere sigt bør lægges til grund for dette forhold.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget er ikke relevant.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. Formål og indhold

OLT'erne er ifølge EF-traktaten defineret som ikke-europæiske lande med særlige forbindelser til Danmark, Frankrig, Nederlandene og Det Forenede Kongerige. Deres associering med EF tager sigte på at fremme økonomisk og social udvikling og etablering af nære økonomiske forbindelser mellem disse lande og Fællesskabet som helhed. Ifølge EF-traktaten er formålet med associeringen "først og fremmest at åbne mulighed for at tjene befolkningens interesser i disse lande og territorier og øge deres velstand for herved at lede dem frem til den økonomiske, sociale og kulturelle udvikling, som de tilstræber".

På trods af, at de oversøiske lande og territorier betegnes som ikke-europæiske i EF-traktatens artikel 182, og at de ikke er omfattet af Fællesskabets gældende bestemmelser, er det ikke muligt blot at betragte dem som tredjelande, da dette ikke afspejler de faktiske forhold. Nok udgør OLT'erne ikke nogen integrerende del af EU, men de er stadig en del af - eller nært tilknyttet - et af de 4 moderlande og dermed knyttet til EU og kan i en vis forstand anses som en del af EU's yderste grænseland (Grønland er f.eks. den ydre grænse for Schengensamarbejdet).

Hertil kommer at traktatens del 4 fastlægger grundlaget for, at OLT'erne skal behandles som andet og mere end tredjelande. Som EF-traktaten er opbygget, henhører OLT/EF-associeringen hverken under Fællesskabets udviklingssamarbejde eller under Fællesskabets eksterne foranstaltninger generelt. Hertil kommer, at OLT'erne i kraft af deres historie og deres særlige forhold til EU's medlemsstater udgør en integrerende del af et fællesskab, der respekterer de værdier, som EU er bygget på, og de principper, der ligger til grund for medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, såsom respekten for menneskets værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, lov og orden og overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Disse værdier og principper, som EU også søger at fremme i forholdet til tredjelande, praktiseres af OLT'erne.

Formålet med grønbogen er ikke at stille forslag om nye politikker eller nye finansieringsordninger men at fremlægge en række spørgsmål, hvis besvarelse vil bidrage til at forme det fremtidige partnerskab mellem EU og OLT'erne, idet den nugældende afgørelse om associeringen med oversøiske lande og territorier udløber ved udgangen af 2013.

Regeringens besvarelse af de i Grønbogen stillede spørgsmål er som følger:

Citat begynd.

Spørgsmål 1:

Hvordan bør solidariteten mellem Fællesskabet og de oversøiske lande og territorier udmøntes i politiske tiltag på baggrund af det særlige forhold mellem de oversøiske lande og territorier og fællesskabet?

Svar 1:

Fællesskabet bør vurdere forskellen mellem OLT'er og Oversøiske Regioner og søge at mindske denne forskel. Det er ofte en historisk tilfældighed om et område er endt som det ene eller andet. Det er også klart, at der ikke kan ske fuld ligestilling mellem de to grupper da de oversøiske regioner er dele af fællesskabet og OLT'erne ikke er – men forskellen bør ikke være så stor, som den er i dag og forskellen bør være resultatet af en forhandling og ikke som i dag en konsekvens af periodemæssig pristalsregulering af bistanden til OLT'erne.

Spørgsmål 2:

Er De enig i, at man bør indføre en ny politik over for de oversøiske lande og territorier og gå væk fra den klassiske udviklingssamarbejdspolitik (baseret på fattigdomsbekæmpelse)? I bekræftende fald: hvilke foranstaltninger foreslår De for at fremme en bæredygtig udvikling i de oversøiske lande og territorier og styrke deres konkurrenceevne og modstandsdygtighed?

Svar 2:

Fattigdomsbekæmpelse bør anvendes der hvor dette er den korrekte måde at bistå et udviklingsland eller en OLT. For de OLT'er hvor fattigdomsbekæmpelse ikke mere er det afgørende problem skal man rette indsatsen mod hvad der er det pågældende samfunds svage punkt eller punkter. I Grønland er det at sikre et uddannelsessystem som fanger og fastholder alle med behov for uddannelse eller efteruddannelse. I Caribien kan det være et "forsikrings"behov mod de katastrofer, som naturkræfterne udsætter disse samfund for (vulkanudbrud – tyfoner). Bistanden bør gives mere målrettet efter de forskellige samfunds behov.

Spørgsmål 3:

Hvordan kan partnerskabet mellem de oversøiske lande og territorier og EU gøres mere aktivt og mere gensidigt, i begge parters interesse? Hvilke konkrete pligter kan dette indebære for de oversøiske lande og territorier og den medlemsstat, de er tilknyttet til (inden for deres forfatningsmæssige rammer)?

Svar 3.

EU har en stor og stolt tradition med bistand til denne verdens fattige og Fællesskabet har i mange tilfælde engageret sig i konflikter med krav om at konfliktens parter respekterer de mere grundlæggende forhold vedrørende menneskerettigheder o.l. Der er ingen konflikt mellem OLT'er og Fællesskabet, men EU har været meget tilbageholdende med at stille krav til OLT'erne. Set fra et dansk synspunkt burde man fra Fællesskabets side kunne stille krav om f.eks. respekt for demokratiske spilleregler og de grundlæggende menneskerettigheder.

Spørgsmål 4:

Hvad er de vigtigste områder af gensidig interesse for samarbejdet mellem de oversøiske lande og territorier og EU?

Svar 4:

I dag er de vigtigste områder OLT'ernes adgang til EU's marked uden betingelser (Grønland skal dog stille fiskeriressourcer til rådighed for EU, jfr. udmeldelsestraktaten, men dette er en undtagelse). Hertil kommer for andre OLT'er end Grønland bistand fra EU. For fremtidens samarbejde må man håbe på et differentieret samarbejde reflekterende hver enkelt OLT's særlige problemer og potentiale for udvikling.

Spørgsmål 5:

Hvilke fordele kunne de oversøiske lande og territorier have af et større regionalt samarbejde og en bedre regional integration? Hvordan tilskynder man til en større overførsel af viden og ekspertise mellem de oversøiske lande og territorier og deres nabolande?

Svar 5:

Set fra dansk side er det vanskeligt at besvare spørgsmålet, såfremt der med dette tænkes på et samarbejde med områder der har en formel relation til EU – som f.eks. et samarbejde mellem de caribiske OLT'er og Cariforum. Grønland ligger fjernt fra slige områder. Hvis der tænkes på alle områder, så vil det selvsagt være til Grønlands fordel med et nærmere samarbejde med USA, Canada og Island, men aktuelle transportforbindelser synes at gøre det vanskeligt at forestille sig et sådant samarbejde.

Spørgsmål 6:

Hvad mener De om en eventuel udbygning af den politiske dialog mellem EU, et oversøisk land/territorium og den medlemsstat, de er tilknyttet til, navnlig i situationer, hvor EU's og oversøiske landes og territoriers interesse afviger fra hinanden.

Svar 6:

Fra dansk side ville man anse dette for nødvendigt såfremt relationen mellem OLT'erne og EU skal moderniseres (med respekt for de konstitutionelle forhold mellem OLT'erne og moderlandene). Interesser vil være forskellige og dialog er den eneste mulighed for at sikre et for begge parter tilfredsstillende resultat.

Spørgsmål 7.1:

Hvilke fordele mener de visse oversøiske lande og territorier kunne opnå ved større regional økonomisk integration på baggrund af globaliseringen og udhulingen af disse landes EU-toldpræferencer?

Spørgsmål 7.2:

Hvordan kan de oversøiske lande og territorier få en større regional samhandel, og hvad kan Fællesskabet gøre for at fremme dette?

Svar til 7.1 og 7.2.

Der henvises til svaret på punkt 5.

Spørgsmål 8.1:

Hvad mener De om de oversøiske landes og territoriers fordele ved OLT/AVS oprindelseskumulation?

Svar 8.1.

OLT'erne har fordel af nævnte regler. OLT'erne ville få en større fordel, hvis disse regler forenkles.

Spørgsmål 8.2:

Hvor ofte anvendes OLT/AVS-kumulation, og af hvilke oversøiske lande og territorier? Involverer kumulation levering af råvarer fra AVS-staterne og lokal forarbejdning heraf i de oversøiske lande og territorier?

Svar 8.2.

OLT/AVS kumulation anvendes ikke f.s.v.a. Grønland. AVS ligger for langt borte.

Spørgsmål 8.3:

Hvordan kan der ved ajourføringen af oprindelsesreglerne tages hensyn til de forskellige oversøiske landes og territoriers særlige situation?

Svar 8.3.

Fremtidige oprindelsesregler bør først og fremmest være enkle at administrere og uden det enorme antal undtagelser fra de generelle regler, som præger EU's aktuelle oprindelsesregler. Dette betyder, at disse regler nok ikke kan eller bør differentieres efter de enkelte OLT'er. EU har tidligere haft særligt vanskelige oprindelsesregler for landbrugs- og fiskerivarer. Dette bør ikke gentages f.s.v.a. fremtidige oprindelsesregler for OLT'erne.

Spørgsmål 9.1:

Hvad mener De er fordelene ved et samarbejde med de oversøiske lande og territorier på samhandelsrelaterede områder på baggrund af globaliseringen og udhulingen af disse landes præferencer i samhandelen med EU?

Svar 9.1

Et handelsregime (adgang for OLT'erne til EU's marked samt oprindelsesregler) fælles for OLT'erne forhold til EU vil fortsat være nødvendigt – uanset den kendsgerning, at fordelene ikke vil være så store som før. Undværes kan systemet ikke.

Spørgsmål 9.2:

Hvordan kan man gennem OLT/EF associeringen bidrage mere aktivt til at forbedre forholdene i de oversøiske lande og territorier?

Svar 9.2.

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 1.

Spørgsmål 10.1:

Hvilke reelle fordele mener De den eksisterende omladningsprocedure i den nugældende associeringsafgørelse indebærer?

Svar 10.1

Hvis omladningsproceduren fik lov at fungere efter hensigten, så ville den være en betydelig fordel for de OLT'er, som kunne anvende den.

Spørgsmål 10.2:

Hvordan kan man tilpasse OLT/EF associeringen for at fremme udviklingen af transportinfrastrukturene (lufthavne, veje og havne)?

Svar 10.2

Da spørgsmålet ikke er relevant for Grønland undlades en besvarelse

Spørgsmål 10.3:

Har de forslag til andre måder, hvorpå man kunne bidrage til at gøre de veludviklede, men underudnyttede havneinfrastrukturer i de oversøiske lande og territorier mere konkurrencedygtige?

Svar 10.3

Der henvises til svaret på spørgsmål 10.2

Spørgsmål 11:

Hvordan bør Fællesskabet i sine bestræbelser på at fremme en bæredygtig udvikling i de oversøiske lande og territorier tage højde for disse landes sårbare situation som østater med en meget lille økonomi?

Svar 11

Man bør først og fremmest lytte til disse områders egne ønsker. En række OLT'er ønsker først og fremmest sikkerhed over for naturkatastrofer. Dette ønske burde tilgodeses i en fremtidig allokering af midler således at der kan skabes en "forsikringsordning".

Spørgsmål 12:

Hvad mener De om tanken om at indføre et indeks for de enkelte oversøiske landes og territoriers sårbarhed, således at man ikke blot kan sammenligne disse lande indbyrdes, men også sammenligne den med andre lande og territorier? Hvilke kriterier bør lægges til grund ved indførelsen af et sådant indeks?

Svar 12.

Dette forekommer at være en god ide, hvis der med "andre lande og territorier" menes "Oversøiske områder" som f.eks. Madeira eller De Canariske Øer.

Spørgsmål 13:

Hvordan inddrager man bedst begrænsninger for katastrofe risici i de fremtidige OLT/EU forbindelser på baggrund af den høje risiko for naturkatastrofer i de oversøiske lande og territorier?

Svar 13

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 11

Spørgsmål 14:

Hvordan kan OLT/EF-associeringen tilpasses, således at der tages større hensyn til de oversøiske landes og territoriers diversitet uden derved at øge disse landes og Kommissionens administrationsbyrde?

Svar 14.

Der beskæftiges aktuelt 4 personer i Kommissionen med OLT'erne. Fra dansk side ville man ikke anse 8 personer til dette arbejde som en forøgelse af Kommissionens arbejdsbyrde. Det må formodes, at OLT'erne ikke ville finde det problematisk administrativt såfremt der med en ny OLT associeringsordning sikredes en ordning, der i højere grad sikrede de pågældende områders interesser.

Citat slut.

6. Europa-Parlamentets udtalelse

Grønbogen er også fremsendt af Kommissionen til Parlamentet. Det forventes at Parlamentet vil reagere herpå.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Det er ikke muligt at besvare disse spørgsmål konkret, da resultatet af Grønbogens spørgsmål samt Kommissionens refleksioner herover først vil udmønte sig i forslag fra Kommissionens side om små 4 år. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at Kommissionens forslag, til sin tid, vil indebære større udgifter for Fællesskabet end de, der afholdes for indeværende.

9. Høring

Grønbogen har ikke været i ekstern høring.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra regeringens side er man sig bevidst, at Grønlands relationer til EU – bortset fra Grønlands deltagelse i OLT-arrangementet vil være til genforhandling i 2012 (fiskeriaftalen) og i 2013 (partnerskabsaftalen). Det forekommer derfor hensigtsmæssigt, at der sikres et moderniseret OLT arrangement inden eller samtidigt med disse forhandlinger, hvis resultat for Grønland ikke kan forudsiges.

Regeringen finder i øvrigt, at Kommissionen med sine spørgsmål er inde på en fornuftig bane, hvor tankegangen tilsyneladende er at sikre OLT'erne en relevant relation til EU – en relation, som afspejler de konkrete ønsker og forhold og i mindre grad den ”bistandsvinkel” i form af fattigdomsorientering, som ikke mere forekommer relevant i en OLT sammenhæng.

Regeringen finder endvidere, at det bør undersøges i processen om der kan skabes en større parallel mellem behandlingen af OLT'erne og de oversøiske områder, som er del af EU (som f.eks. De Canariske Øer)

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Udover Danmark er de øvrige moderlande (UK, Holland og Frankrig) også enige i, at det er positivt at iværksætte refleksioner over OLT'ernes fremtidige relationer til EU. Ud over dette generelle synspunkt er der endnu ikke fremkommet mere specifikke bemærkninger. Øvrige EU-lande har ikke ytret sig. Det årlige møde mellem OLT'er, moderlande og Kommissionen finder sted ultimo november 2008 på hvilket tidspunkt der vil fremkomme en bedre afklaring af synspunkterne på Grønbogen.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Udenrigsministeriet