



Bruxelles, den 20.11.2012  
COM(2012) 680 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino**

**Muligheder for øget integration med EU**

{SWD(2012) 388 final}

## INDHOLDSFORTEGNELSE

### MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino .....	4
1. INDLEDNING .....	4
1.1. EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino ved en korsvej .....	4
1.2. De små landes specifikke situation .....	5
2. EU'S SPREDTE FORBINDELSER MED DE SMÅ LANDE .....	6
2.1. Fælles træk .....	6
2.1.1. Monetære aftaler .....	6
2.1.2. Aftaler om beskatning af indtægter fra opsparing.....	6
2.1.3. Bekæmpelse af svig og udveksling af skatteoplysninger.....	7
2.2. Andorra .....	7
2.2.1. Toldunion .....	7
2.2.2. Schengen .....	7
2.2.3. Bilaterale forbindelser med nabolandene.....	8
2.2.4. Andorras Europa-politik.....	8
2.3. Monaco.....	8
2.3.1. En del af EU's toldområde .....	8
2.3.2. Schengen .....	8
2.3.3. Bilaterale forbindelser med nabolandene.....	9
2.3.4. Monacos Europa-politik.....	9
2.4. San Marino .....	9
2.4.1. Toldunion .....	9
2.4.2. Schengen .....	9
2.4.3. Bilaterale forbindelser med nabolandene.....	9
2.4.4. San Marinos Europa-politik .....	10
3. HINDRINGER FOR ADGANGEN TIL DET INDRE MARKED.....	10
3.1. Fri bevægelighed for personer .....	10

3.2.	Fri bevægelighed for tjenesteydelser og fri etableringsret for virksomheder .....	11
3.3.	Frie varebevægelser .....	12
4.	KONSOLIDERING OG FREMME AF EU'S INTERESSER .....	12
4.1.	Større økonomiske og beskæftigelsesmæssige muligheder for EU's borgere og virksomheder.....	12
4.2.	Gensidige fordele gennem lige vilkår .....	13
4.3.	Samarbejde til støtte af fælles mål .....	13
5.	MULIGE LØSNINGSMODELLER FOR ØGET INTEGRATION .....	14
5.1.	Første løsningsmodel: Status quo.....	15
5.2.	Anden løsningsmodel: Sektorspecifik tilgang .....	15
5.3.	Tredje løsningsmodel: Associeringsaftale .....	16
5.4.	Fjerde løsningsmodel: Deltagelse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde .....	16
5.5.	Femte løsningsmodel: Medlemskab af EU .....	17
6.	KONKLUSION.....	17
6.1.	Horisontale og institutionelle spørgsmål.....	17
6.2.	Henstillinger.....	17

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino**

**Muligheder for øget integration med EU**

**1. INDLEDNING**

**1.1. EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino ved en korsvej**

I Vesteuropa findes en række uafhængige stater med lille territorial størrelse, der ikke er medlemmer af EU: Andorra, San Marino, Monaco, Liechtenstein og Vatikanstaten<sup>1</sup>. EU opretholder sine forbindelser med dem alle i overensstemmelse med artikel 8 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU)<sup>2</sup>.

Forbindelsernes omfang og institutionelle rammer er forskellige fra stat til stat. F.eks. er Liechtenstein medlem af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA) og er tæt knyttet til EU gennem aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), som giver adgang til EU's indre marked. Liechtenstein tilsluttede sig ligeledes Schengenområdet i december 2011. I modsætning hertil er EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino (i det følgende benævnt "de små lande") styret af en række aftaler, der dækker udvalgte områder af gældende EU-ret og EU-politikker.

I december 2010 konkluderede Rådet, at EU's forbindelser med disse tre lande er "**udvidede, men spredte**"<sup>3</sup>, da der stadig er hindringer for den frie bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser til og fra EU. Dette har resulteret i en række praktiske vanskeligheder for borgere og virksomheder både i EU og de små lande. Derfor efterspurgte Rådet en "analyse af mulighederne og de nærmere bestemmelser for deres eventuelle gradvise integrering i det indre marked".

Rådet vedtog en første rapport i juni 2011 under det ungarske formandskab. Det opfordrede EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen til at uddybe deres analyse, herunder at udforske "**en eventuel ny institutionel ramme** for forbindelserne under hensyntagen til, at det er vigtigt med en sammenhængende tilgang for alle tre lande"<sup>4</sup>.

De tre små lande har udtrykt ønske om at **forstærke deres forbindelser** med EU trods uenighed om spørgsmålet om omfang og område. Andorra vil overveje en række forskellige

---

<sup>1</sup> EU's relationer med Vatikanstaten og Liechtenstein er ikke behandlet i denne meddelelse.

<sup>2</sup> Artikel 8 i TEU angiver, at "Unionen udvikler særlige forbindelser med sine nabolande med henblik på at skabe et område med velstand og godt naboskab, der bygger på Unionens værdier og er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde". Erklæring nr. 3 ad artikel 8 i TEU angiver, at "Unionen tager hensyn til den særlige situation for de små lande, der har specifikke naboforbindelser med Unionen".

<sup>3</sup> Rådets konklusioner om EU's forbindelser med EFTA-landene af 14. december 2010.

<sup>4</sup> "EU's forbindelser med Fyrstendømmet Andorra, Republikken San Marino og Fyrstendømmet Monaco" – Rapport fra formandskabet til Rådet, 14. juni 2011, rådsdokument 11466/11, punkt 14.

valgmuligheder, der ikke inkluderer tiltrædelse af EU, og udtrykker en vis interesse i en associeringsaftale. Monaco har også udtrykt interesse for at drøfte mulighederne for øget integration i det indre marked. Endelig er San Marino villig til at overveje en lang række muligheder for større europæisk integration, lige fra EØS-medlemskab til en multilateral eller bilateral associeringsaftale med EU. De tre lande ønsker at beskytte deres **særlige forhold og identitet** i deres forbindelser med EU.

I betragtning af de små landes fortsatte interesse<sup>5</sup> i en tættere integration med EU, ses i denne meddelelse på EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino, og der fremsættes en række anbefalinger til, hvordan en sådan integration kan styrkes. Kommissionen søger med denne meddelelse holdninger til disse anbefalinger og vil ud fra disse træffe afgørelse om de næste skridt i processen.

## 1.2. De små landes specifikke situation

Der er en række ligheder mellem Andorra, Monaco og San Marino. De er uafhængige, små lande både hvad angår geografi og befolkning, og de har alle en eller flere EU-medlemslande som eneste nabolande<sup>6</sup>, med hvilke de har tætte forbindelser som resultat af fælles historie samt politiske og kulturelle tilhørsforhold. Finansielle tjenesteydelser og turisme (ofte i kombination med detailhandel) er af grundlæggende betydning for deres økonomier, selv om der er visse tegn på økonomisk diversificering. De er alle parlamentariske demokratier og medlemmer af De Forenede Nationer (FN), Europarådet og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

Der er dog også betydelige geografiske og befolkningsmæssige **forskelle** mellem dem.

- Andorra er det største land med et areal på 468 km<sup>2</sup> og et indbyggertal på ca. 78 100. Der er langt til nærmeste større by, og den eneste forbindelse til nabolandene Spanien og Frankrig er to hovedveje.
- Monaco grænser op til Frankrig og har et indbyggertal på omkring 36 300. Landets areal er 1,95 km<sup>2</sup>, hvilket gør Monaco til det andet mindste land i verden efter Vatikanstaten.
- San Marino er placeret på en bjergtop og udgør en enklave i Italien. Landets areal er 61,2 km<sup>2</sup> og indbyggertallet er ca. 32 300.

Af yderligere forskelle kan nævnes landenes officielle sprog samt deres forfatningsmæssige, lovgivningsmæssige og politiske systemer.

- Andorra er et fyrstendømme, som styres af to medfyrster, hvoraf den ene er den franske præsident og den anden ærkebiskoppen af Urgell (Spanien).
- Monaco er et konstitutionelt monarki tæt integreret med Frankrig gennem adskillige bilaterale traktater.
- San Marino er en republik og har tætte forbindelser med Italien.

---

<sup>5</sup> Analysen i denne meddelelse er baseret på uformelle holdningsudvekslinger med de tre små lande på arbejdsplan.

<sup>6</sup> Selvom Monaco har en havn ud til Middelhavet.

## 2. EU'S SPREDTE FORBINDELSER MED DE SMÅ LANDE

### 2.1. Fælles træk

Forbindelserne mellem EU og de små lande er generelt **stærke**. EU er deres største handels- og investeringspartner. De små lande har ikke nogen officiel politisk dialog med EU, men deres diplomatiske repræsentationer er akkrediteret til EU på ambassadørniveau, og ledende medlemmer af deres regeringer mødes lejlighedsvist med deres EU-kolleger i Bruxelles<sup>7</sup>. Imidlertid er der ikke akkrediteret nogen EU-delegation til de tre små lande<sup>8</sup>. I hvert af landene repræsenteres EU af et af dets medlemslande<sup>9</sup>.

Hvad angår samarbejdets **retlige grundlag**, er den bilaterale varehandel mellem EU og de tre små lande omfattet af toldunionsaftaler. Monaco har en sådan aftale med Frankrig og er en del af EU's toldområde. San Marino og Andorra har begge en toldunionsaftale med EU. Desuden har EU monetære aftaler og rentebeskatningsaftaler med de tre små lande. Derudover har Kommissionen foreslået at forhandle aftaler på plads til bekæmpelse af svig samt udveksling af skatteoplysninger med de små lande<sup>10</sup>.

#### 2.1.1. Monetære aftaler

EU har nu **monetære aftaler**<sup>11</sup> med hvert af de små lande, hvilket gør det muligt at bruge euroen som lovligt betalingsmiddel og fremstille euromønter op til en fastsat maksimal værdi. Til gengæld har de små lande forpligtet sig til gradvist at indarbejde relevante dele af gældende EU-ret<sup>12</sup> i deres interne lovgivning om: eurosedler og -mønter, retlige regler for bank- og finanssektoren, forebyggelsesforanstaltninger mod hvidvaskning af penge, svig og falskmøntneri samt udveksling af statistiske oplysninger. De små lande har accepteret Domstolens enekompetence til bilæggelse af eventuelle tvister mellem parterne i forbindelse med aftalerne.

#### 2.1.2. Aftaler om beskatning af indtægter fra opsparing

EU har indgået **aftaler om beskatning af indtægter fra opsparing**<sup>13</sup> med de tre små lande, som omfatter foranstaltninger svarende til dem, der er fastsat i direktiv 2003/48/EF om

<sup>7</sup> F.eks. besøgte Andorras og San Marinos udenrigsministre Bruxelles i januar 2012 og juli 2012.

<sup>8</sup> Til sammenligning er EU-delegationen i Bern akkrediteret til naboen Liechtenstein.

<sup>9</sup> I Andorra og Monaco skifter repræsentationen hvert halve år. Italien repræsenterer EU i San Marino og er det eneste EU-land, som har en ambassade der.

<sup>10</sup> Kommissionens meddelelse om "konkrete tiltag til at styrke bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse, bl.a. i forbindelse med tredjelande", KOM(2012) 351 endelig, Bruxelles, 27. juni 2012.

<sup>11</sup> Monetær konvention mellem Den Europæiske Union og Fyrstendømmet Andorra (EUT C 369 af 17.12.2011, s. 1). Monetær konvention mellem Den Europæiske Union og Fyrstendømmet Monaco (EUT C 310 af 13.10.2012, s. 1). Monetær aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken San Marino (EUT C 121 af 26.4.2012, s. 5).

<sup>12</sup> Som fastsat i bilaget for hver aftale.

<sup>13</sup> Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Fyrstendømmet Andorra om fastlæggelse af foranstaltninger svarende til dem, der er fastlagt i Rådets direktiv 2003/48/EF om beskatning af indtægter fra opsparing i form af rentebetaling (EUT L 359 af 4.12.2004, s. 33). Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Fyrstendømmet Monaco om fastlæggelse af foranstaltninger svarende til dem, der er fastlagt i Rådets direktiv 2003/48/EF (EUT L 19 af 21.1.2005, s. 55). Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken San Marino om fastlæggelse af foranstaltninger svarende til dem, der er fastlagt i Rådets direktiv 2003/48/EF om beskatning af indtægter fra opsparing i form af rentebetaling. Aftalememorandum (EUT L 381 af 28.12.2004, s. 33).

beskatning af indtægter fra opsparing i form af rentebetalinger<sup>14</sup>. Inden for denne ramme er indtægter fra opsparing i form af rentebetalinger, der udbetales i disse lande til retmæssige ejere, som er fysiske personer med bopæl i et af EU's medlemslande, genstand for en kildeskat opkrævet af betalende agenter, som er etableret på deres område, og hvis indtægter hovedsagelig overføres til den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl.

Høringer med de kompetente myndigheder fra Andorra, Monaco og San Marino i 2009 bekræftede landenes mulighed for at **ændre deres aftaler** med EU i overensstemmelse med resultatet af revisionen af rentebeskatningsdirektivet. Når Rådet har vedtaget et forhandlingsmandat, indledes de formelle forhandlinger om ajourføring af aftalerne.

### **2.1.3. Bekæmpelse af svig og udveksling af skatteoplysninger**

Kommissionen har fremsat forslag til forhandling af **aftaler om bekæmpelse af svig** samt **udveksling af skatteoplysninger** med Andorra, Monaco og San Marino<sup>15</sup> på baggrund af de erfaringer, der blev gjort i forbindelse med tilsvarende forhandlinger med Liechtenstein under hensyntagen til den internationale udvikling på dette område. Kommissionen påtænker bilaterale aftaler, som bl.a. omfatter foranstaltninger til bekæmpelse af svig samt et omfattende administrativt skattesamarbejde.

## **2.2. Andorra**

### **2.2.1. Toldunion**

EU har indgået en aftale med Andorra om en **toldunion** for industrivarer<sup>16</sup>. Aftalen fastslår, at landbrugsprodukter, der eksporteres fra Andorra til EU-lande, ikke pålægges importafgifter, hvorimod Andorra er berettiget til at opkræve afgifter på import af landbrugsprodukter fra EU-lande. Aftalen fungerer godt, og i 2011 blev der indgået en **protokol**, der udvidede aftalen til også at omfatte toldsikkerhedsforanstaltninger.

Desuden fastlægger en **samarbejdsaftale**<sup>17</sup> samarbejdsgrundlaget på en række områder, navnlig inden for regionalpolitik i Pyrenæerne. EU og Andorra indgik i 1997 en **veterinær protokol**, der tilsigter at opretholde den traditionelle handel med levende dyr og animalske produkter og samtidig sikre overholdelsen af EU's standarder<sup>18</sup>. Andorra har gennemført den gældende EU-ret vedrørende generel fødevarerlovgivning og hygiejne samt regelkomplekset for bekæmpelse af dyresygdomme.

### **2.2.2. Schengen**

Andorra er ikke en del af Schengenområdet. Der foretages **grænsekontrol** ved grænserne mellem Andorra og nabolandene Frankrig og Spanien. Andorras visumkrav koordineres dog med Schengenområdet, og Schengenvisa accepteres. Schengenlandene ved EU's ydre grænser

---

<sup>14</sup> EUT L 157 af 26.6.2003, s. 38.

<sup>15</sup> Rådet (økonomi og finans) af 19. januar 2010 (Rådsdokument 5400/10).

<sup>16</sup> Aftale i form af brevveksling mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Fyrstendømmet Andorra af 28. juni 1990, EFT L 374 af 31.12.1990, s. 16). Aftalen trådte i kraft den 1. januar 1991.

<sup>17</sup> Samarbejdsaftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Fyrstendømmet Andorra (EUT L 135 af 28.5.2005, s. 14).

<sup>18</sup> Tillægsprotokol om veterinære spørgsmål til aftalen i form af brevveksling mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Fyrstendømmet Andorra (EFT L 148 af 6.6.1997, s. 16).

benytter sig af en pragmatisk tilgang, hvorved statsborgere fra Andorra har tilladelse til at gå igennem paskontrollen ved skrankerne for statsborgere i EU- og EFTA-medlemslandene.

### 2.2.3. *Bilaterale forbindelser med nabolandene*

Andorra opretholder særlige forbindelser med **Frankrig, Spanien og Portugal** gennem aftaler på områder såsom fri bevægelighed for personer, uddannelse samt retlige og indre anliggender.

### 2.2.4. *Andorras Europa-politik*

Andorra har udvist **stor interesse for og engagement i** at styrke landets integration med EU.

Andorras regering udarbejdede i 2010 et uofficielt dokument, hvori det udtrykte ønske om et styrket samarbejde. I 2011 fremsendte Andorra et memorandum til EU med angivelse af de områder, der opfattes som hindringer for adgangen til det indre marked. Andorra vedtog i juni 2010 en revideret lov, der forbedrer investeringsmulighederne i landets økonomi.

Andorra ønsker **udbyggede forbindelser med EU** og har således indledt forhandlinger om en ny aftale, der tager hensyn til Andorras geografiske beliggenhed inden for EU samt Andorras særlige forhold, muligheden for anvendelse af overgangsperioder på visse områder, herunder fri bevægelighed for personer og Andorras deltagelse i EU-programmer og EU-agenturer.

## 2.3. **Monaco**

### 2.3.1. *En del af EU's toldområde*

Monaco har en toldsamarbejdsaftale med Frankrig og er således en del af **EU's toldområde**<sup>19</sup>.

Desuden har Monaco og EU indgået en **aftale om anvendelse af visse EU-retsakter** på Monacos område<sup>20</sup>. Aftalens formål er at fremme salget af human- og veterinærmedicinske lægemidler, kosmetiske produkter og medicinsk udstyr fra Monaco på EU-markedet. Aftalen fastlægger, hvilke EU-retsakter på området der finder anvendelse på Monaco.

### 2.3.2. *Schengen*

Monaco er ikke en kontraherende part i Schengenkonventionen. Dets territorium er dog beliggende inden for Schengenområdet ydre grænser, jf. to bilaterale aftaler med Frankrig<sup>21</sup>, og EU-landenes og Monacos statsborgere kan derfor rejse uden visum i hele Schengenområdet, herunder Monaco. Aftalerne fastlægger de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger samt indførelsen af kontrol ved Monacos ydre grænser, som gennemføres af de franske myndigheder ved de godkendte grænseovergangssteder *Monaco-Heliport* og *Monaco-Port*. Desuden ligestilles monegaskiske opholdstilladelser med Schengenvisa.

---

<sup>19</sup> Artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302 af 19.10.1992, s. 1).

<sup>20</sup> Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Fyrstendømmet Monaco om anvendelse af visse EF-retsakter på Fyrstendømmet Monacos område (EUT L 332 af 19.12.2003, s. 42).

<sup>21</sup> To aftaler i form af brevvekslinger mellem Monaco og Frankrig, undertegnet den 15. december 1997, tilpassede den del af konventionen, der vedrører gode naboskabsforbindelser af 18. maj 1963 om indrejse, ophold og etablering af udlændinge i Monaco, til konventionens bestemmelser om gennemførelse af Schengenaftalen.

### 2.3.3. *Bilaterale forbindelser med nabolandene*

Monaco har en række økonomiske **aftaler med Frankrig**, som i visse tilfælde betyder, at Monaco vedtager og følger de samme regler som EU's medlemslande. Når Frankrig eksempelvis gennemfører EU-direktiver i den nationale lovgivning, der på visse områder er omfattet af bilaterale aftaler med Monaco, anvender Monaco umiddelbart den franske lovgivning på disse områder. Dette giver imidlertid ikke Monaco automatisk adgang til EU's indre marked på disse områder, hvor der i forvejen ikke er en aftale med EU. Ligeledes har EU ikke mulighed for at overvåge gennemførelsen eller forfølge eventuelle overtrædelser.

### 2.3.4. *Monacos Europa-politik*

Monaco har udtrykt interesse for at få bedre **adgang til EU's indre marked** på specifikke områder, herunder fri bevægelighed for personer og varer.

I 2012 fremsendte Monaco et memorandum til EU med angivelse af de områder, der opfattes som hindringer for adgangen til det indre marked.

Monaco ønsker at drøfte muligheden for at indgå en omfattende aftale med EU om adgang til det indre marked. En eventuel aftale må tage hensyn til Monacos nære tilknytning til Frankrig samt dets politiske og geografiske forhold.

## 2.4. **San Marino**

### 2.4.1. *Toldunion*

EU og San Marino har indgået en **samarbejds- og toldunionsaftale**<sup>22</sup> med henblik på oprettelse af en toldunion, der dækker alle kapitler i det harmoniserede system, herunder landbrugsprodukter<sup>23</sup>. Denne aftale indeholder endvidere bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling for så vidt angår beskæftigelse og samarbejde på en række områder såsom miljøbeskyttelse, turisme og kultur.

### 2.4.2. *Schengen*

San Marino er ikke en del af Schengenområdet, men der er dog **ingen grænsekontrol** mellem Italien og San Marino. San Marino er ikke associeret i gennemførelsen af andre elementer i Schengenreglerne, f.eks. det politimæssige og retlige samarbejde.

### 2.4.3. *Bilaterale forbindelser med nabolandene*

San Marino har indgået en række bilaterale aftaler med Italien, herunder en aftale vedrørende personers frie bevægelighed<sup>24</sup>, som gør det muligt for San Marinos statsborgere at arbejde og tage ophold i Italien.

---

<sup>22</sup> Aftalen om samarbejde og om toldunion mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken San Marino (EUT L 84 af 28.3.2002, s. 43). Denne aftale blev undertegnet den 16. december 1991, men trådte først i kraft den 1. april 2002. Den blev suppleret i marts 2010 af en omnibusafgørelse truffet af Samarbejdsudvalget EU – San Marino, der dækker toldforanstaltninger samt veterinære og fytosanitære spørgsmål (EUT L 156 af 23.6.2010, s. 13).

<sup>23</sup> Kapitel 1-24 i det harmoniserede system.

<sup>24</sup> Bilateral aftale om venskab og godt naboskab af 31. marts 1939 (lov af 6. juni 1939, nr. 1320, artikel 1).

#### 2.4.4. *San Marinos Europa-politik*

San Marino har udvist **stor interesse for og engagement i** at styrke landets integration med EU<sup>25</sup>.

I 2011 fremsendte San Marino et memorandum til EU med angivelse af de områder, der opfattes som hindringer for adgangen til det indre marked.

San Marino har givet udtryk for, at det vil overveje de forskellige muligheder for øget integration med EU. San Marino ønsker desuden at **forstærke tilknytningen til EU** og har således indledt forhandlinger om en ny aftale, der tager højde for San Marinos geografiske beliggenhed inden for EU samt landets særlige forhold.

### 3. HINDRINGER FOR ADGANGEN TIL DET INDRE MARKED

Borgere og virksomheder i de tre små lande har **begrænset adgang** til EU's indre marked (se det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene for yderligere oplysninger). De mest problematiske områder er den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser samt etableringsfriheden. Varer med oprindelse i de små lande støder også på hindringer for den frie varebevægelse, eftersom EU's regler kan forhindre disse varer i at kunne sælges på EU-markedet. EU's borgere og virksomheder vil også kunne drage fordel af en øget integration med de små lande. F.eks. er EU's borgere i øjeblikket underlagt krav om opholdstilladelse for at kunne arbejde og/eller være bosat i de små lande.

#### 3.1. Fri bevægelighed for personer

De små lande har tætte forbindelser med deres nabolande. Personer og varer har op igennem tiden kunnet bevæge sig til og fra deres områder. På trods af at de små lande har indgået aftaler om fri bevægelighed for personer med deres nabolande, har de ingen tilsvarende aftaler med EU om fri bevægelighed for deres statsborgere inden for EU. Dette udgør ofte en hindring for borgere, som ønsker at tage arbejde, studere, starte en virksomhed eller investere.

Visum er påkrævet for ophold af mere end tre måneders varighed. Visum bevilges på grundlag af strenge kriterier såsom borgernes økonomiske midler og boligsituation. På nuværende tidspunkt afhænger betingelserne for at få tilladelse af det pågældende medlemsland samt de konkrete ansættelsesforhold<sup>26</sup>. De udviklede procedurer for opholdstilladelse opfattes som en hindring for beskæftigelsen i EU's medlemslande. Det er vanskeligt at opnå et forudgående ansættelsesbevis fra arbejdsgiveren, hvilket er nødvendigt for at kunne søge opholdstilladelse. Aftalerne med Andorra og San Marino indeholder med hensyn til arbejdstagers rettigheder kun bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling for så vidt angår arbejdsvilkår<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Der er en livlig intern debat i San Marino om EU-medlemskab. I 2010 blev der taget initiativ til en folkeafstemning om, hvorvidt regeringen bør indgive en ansøgning om medlemskab af EU. San Marinos forfatningsdomstol har for nylig afgjort, at en folkeafstemning er tilladelig, men det står endnu ikke klart, hvornår den vil finde sted.

<sup>26</sup> Immigrationsanliggender er en delt kompetence mellem EU og dets medlemslande. Indrejsetilladelser for tredjelandsstatsborgere afgøres på nationalt plan, mens visse rettigheder og betingelser er harmoniseret på EU-plan.

<sup>27</sup> Artikel 5 i samarbejdsaftalen med Andorra og artikel 20 i samarbejds- og toldunionsaftalen med San Marino.

Foruden kravene om opholds- og arbejdstilladelse har de små lande påpeget en række yderligere problemer på området fri bevægelighed for personer, navnlig manglen på følgende rettigheder, som EU-borgere nyder godt af<sup>28</sup>:

- retten til at opholde sig i EU efter ophøret af den økonomiske aktivitet
- retten til at tage ophold samt mulighed for økonomisk aktivitet for familiemedlemmer
- fri bevægelighed for personer med hensyn til uddannelse og forskning<sup>29</sup>
- mulighed for adgang til EU-programmer, herunder finansiering af forskning og udveksling af studerende<sup>30</sup>
- koordinering af social sikring<sup>31</sup> og gensidig anerkendelse af faglige kvalifikationer<sup>32</sup>.

### 3.2. Fri bevægelighed for tjenesteydelser og fri etableringsret for virksomheder

De små lande står over for **store hindringer** for den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden. Disse friheder er ikke fastsat i en gældende aftale med EU. Virksomheder i de små lande har f.eks. ikke ret til at levere direkte ydelser inden for EU.

Der er ingen restriktioner for virksomheder fra de små lande, der ønsker at etablere et datterselskab i et EU-land og således drive virksomhed eller investere i EU. Men oprettelsen af en filial inden for EU kan være underlagt restriktioner, eftersom der ikke er samme etableringsret for tredjelandes juridiske personer (som for fysiske personer).

Når et datterselskab **etableres** i et EU-land, kan det frit og på lige fod levere tjenesteydelser i alle andre medlemslande i overensstemmelse med gældende EU-ret og den nationale lovgivning<sup>33</sup>. Dog kan virksomheder med hjemsted i de små lande opleve forhøjede omkostninger som følge af en etablering inden for EU grundet behovet for en økonomisk tilstedeværelse samt de tilknyttede administrative procedurer. En sådan tilstedeværelse kan også være nødvendig for at kunne opfylde de EU-retlige krav om forbrugerbeskyttelse (f.eks.

---

<sup>28</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77), medmindre andet udtrykkeligt fremgår.

<sup>29</sup> På betingelserne omhandlet i artikel 7, direktiv 2004/38/EF.

<sup>30</sup> Artikel 18 i TEUF.

<sup>31</sup> I EU er den relevante retsakt forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger. De tre landes sociale sikringsordninger er ikke koordineret med EU-landenes sikringsordninger. Dog kan statsborgere i de tre lande drage fordel af koordineringen mellem EU-landenes lovgivning (Rådets og Europa-Parlamentets forordning (EU) nr. 1231/2010 af 24. november 2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet (EUT L 344 af 29.12.2010, s. 1).

<sup>32</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT L 225 af 30.9.2005, s. 22) giver personer, som har opnået deres erhvervsmæssige kvalifikationer i et medlemsland på direktivets betingelser, adgang til og mulighed for at forfølge det samme erhverv i et andet EU-land på lige vilkår med landets egne statsborgere.

<sup>33</sup> Som for EU-borgere og virksomheder afhænger dette dog af, hvilken type tjeneste der er tale om, da den kan være underlagt visse sikkerhedsforanstaltninger, som f.eks. proformaregistrering via en erhvervsorganisation.

EU-baseret kundeservice). Disse begrænsninger kan især afholde mindre virksomheder fra at drive forretning i EU<sup>34</sup>.

### 3.3. Frie varebevægelser

Den bilaterale handel med varer mellem EU og de tre de små lande fremmes gennem toldunionsaftaler. Monaco har en toldaftale med Frankrig og er en del af EU's toldområde, mens San Marino og Andorra begge har toldunionsaftaler med EU. Ikke desto mindre møder de små lande tekniske hindringer i form af markedsbarrierer. Varer fra disse lande skal opfylde EU's **standarder og regler** for det indre marked, f.eks. reglerne om produktsikkerhed og forbrugerbeskyttelse, for at kunne omsættes i EU.

Virksomheder i de små lande kan støde på hindringer for salget af varer i EU, selvom landet, hvori tjenesteyderen har sit primære forretningssted, ensidigt har implementeret den relevante EU-ret. I de fleste tilfælde er en indgåelse af en aftale med EU fortsat nødvendig, navnlig for at bekræfte, at lovgivningen og implementeringen heraf overholder EU's regler. Desuden skal de små lande løbende ajourføre gældende aftaler med EU for at holde trit med udviklingen af EU-retten.

Eftersom Andorra og San Marino er tredjelande, finder **standardiserede toldprocedurer**, herunder erklæringer, anvendelse. Disse formaliteter kan undertiden medføre forsinkelser.

## 4. KONSOLIDERING OG FREMME AF EU'S INTERESSER

Forrige afsnit skitserede de hindringer, som borgere og virksomheder i de tre de små lande oplever for adgangen til EU's indre marked. Mens EU's og disse landes interesser i mange tilfælde er sammenfaldende, og begge parter kan drage fordel af et gensidigt samarbejde, er der dog nogle områder, hvor EU støder på problemer, der må løse.

### 4.1. Større økonomiske og beskæftigelsesmæssige muligheder for EU's borgere og virksomheder

Det Europæiske Råd har for nylig fremhævet de "stærke spændinger", der bremser den økonomiske genopretning i Europa, herunder statsgældskrisen, den svage finansielle sektor samt vedvarende lav vækst<sup>35</sup>. Som løsning herpå blev der vedtaget en "**vækst- og beskæftigelsespagt**", der indeholder tiltag, som medlemslandene og EU skal iværksætte for at sætte skub i væksten og øge investeringer og beskæftigelse. Pagten understreger især nødvendigheden af at mobilisere alle løftestænger, instrumenter og politikker på "alle forvaltningsniveauer" i EU<sup>36</sup>. Rådet opfordrede på mødet i oktober 2012 til en prompte, beslutsom og resultatorienteret indsats for at sikre en fuldstændig og hurtig gennemførelse af pagten<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Fysiske personer, der er statsborgere i de små lande, skal have en tilladelse til at tage ophold og arbejde (som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende) i et EU-medlemsland (se afsnittet om fri bevægelighed for personer). I praksis kan immigrationslovgivning derfor udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser fra virksomheder eller personer, der er etableret i de små lande.

<sup>35</sup> Det Europæiske Råds konklusioner, Bruxelles, den 29.6.2012, EUCO 76/12.

<sup>36</sup> Pagten har især fokus på skattepolitik: "Der skal hurtigt opnås enighed om forhandlingsdirektiverne vedrørende rentebeskatningsaftaler med tredjelande". Sidstnævnte inkluderer de små lande.

<sup>37</sup> Det Europæiske Råds konklusioner, Bruxelles, den 19.10.2012, EUCO 156/12.

Med et samlet befolkningstal på ca. 150 000 og et højt gennemsnitligt BNP pr. indbygger bidrager de små lande **betydeligt til økonomien** i og omkring deres respektive regioner. F.eks. er Andorra en populær shopping- og turistdestination i Pyrenæerne, som tiltrækker ca. 8 millioner besøgende om året. San Marino er ligeledes en populær turistdestination i Italien med over 2 millioner besøgende om året. Monaco er en af de største beskæftigelsesudbydere i regionen med 45 000 arbejdstagere, der dagligt pendler fra Frankrig og Italien.

Alligevel støder arbejdssøgende EU-borgere fortsat på store vanskeligheder i disse lande, især hvad angår kravene til arbejds- og opholdstilladelse. Dette gælder både for lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. Desuden har de små lande restriktioner på udefrakommende investeringer. Borgere og virksomheder i EU ville kunne nyde godt af en ophævelse af disse restriktioner.

Alle tre lande har store sektorer for finansielle tjenesteydelser og investerer i EU. Andorra, Monaco og San Marino er tilsammen hjemsted for mere end 50 banker og forvalter over 100 mia. EUR i kundeaktiver. Desuden søger de i stigende grad at **diversificere deres økonomier** og fremme sektorer med høj værditilvækst<sup>38</sup>. Problemerne med adgang til EU's indre marked viser, at disse lande besidder **uudnyttet potentiale** som drivkraft for vækst, investeringer, innovation og beskæftigelse, og som EU kunne drage fordel af.

**En nedbrydelse af barrierer** for handel og erhvervsaktiviteter mellem EU og de små lande ville bl.a. bidrage til, at målene i Europa 2020-strategien<sup>39</sup> samt vækst- og beskæftigelsespagten kunne nås. Dette ville også være i overensstemmelse med EU's handelspolitik, som det fremgår af Kommissionens meddelelse fra 2010 om handel, vækst og verdensanliggender. Der er desuden omfattende dokumentation for, at udvidelsen af det indre marked **øger den økonomiske vækst** for alle de deltagende lande. Hvis hindringerne for EU's handel med de små lande således fjernes, ville den økonomiske vækst i det indre marked blive styrket.

#### 4.2. Gensidige fordele gennem lige vilkår

Kernen i EU's indre marked er **fælles regler og standarder** samt en gennemgribende politik for håndhævelse og forvaltning. I princippet bør både EU og de små lande drage fordel af udvidelsen af det indre markeds regelværk, idet dette vil sikre lige vilkår for både virksomheder og personer. EU har interesse i at tilskynde nabolandene til at vedtage et regelkompleks, der er forenelig med EU's. I den forbindelse må man ikke undervurdere, hvor vigtig en **korrekt gennemførelse og håndhævelse** af EU-retten er for et velfungerende indre marked. Et fælles regelkompleks vil bidrage til at løse fælles udfordringer på områder som forbrugerbeskyttelse og miljøhensyn.

#### 4.3. Samarbejde til støtte af fælles mål

Der er potentiale i at fremme samarbejdet med de små lande for at fremme en lang række fælles mål på det politiske, økonomiske, miljømæssige og kulturelle område (se det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene for yderligere oplysninger). På området **regionalpolitik** har samarbejdsaftalen mellem EU og Andorra muliggjort et

---

<sup>38</sup> F.eks. er både San Marino og Monaco producenter af kosmetik, og Andorra og Monaco er hjemsted for producenter af tandimplantater.

<sup>39</sup> Kommissionens meddelelse om "Europa 2020 – En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst", Bruxelles, den 3. marts 2010, KOM(2010) 2020 endelig.

samarbejde mellem Spanien, Frankrig og Andorra inden for rammerne af det operationelle program for EU's regionalpolitik for grænseoverskridende samarbejde i Pyrenæerne<sup>40</sup>. Der er potentiale i at styrke dette samarbejde, da det vil kunne gavne mennesker bosat i hele regionen.

Begge parter har meget at vinde gennem samarbejde på områder af fælles interesse, såsom **gennemsigtighed og udveksling af oplysninger** på området beskatning og bekæmpelse af kriminalitet, herunder skattesvig<sup>41</sup>, skatteunddragelse og hvidvaskning af penge. Det er vigtigt at beskytte den lovlige økonomi mod kriminell infiltration og korruption og således gøre en ihærdig indsats for at udvikle et effektivt system til at opspore, indefryse og konfiskere kriminelle aktiver. Retshåndhævelse og retligt samarbejde, der muliggør **konfiskering af aktiver**, vil hindre kriminelle aktiviteter ved at fastslå, at forbrydelse ikke betaler sig.

Inden for miljøbeskyttelse vil et tættere samarbejde mellem EU og de små lande kunne give mærkbare fordele. F.eks. har Monaco taget internationale initiativer til at bevare maritime økosystemer og biodiversitet og er ligeledes aktiv på andre maritime områder af interesse for EU. Det er værd at undersøge, om der er mulighed for mere regelmæssige drøftelser på dette område.

Med hensyn til **udenrigs- og sikkerhedspolitik** er der ingen aftale med de små lande om deres tilpasning til EU's holdninger og erklæringer, men de kan frit tilpasse sig disse fra sag til sag. Der er endvidere kontakter mellem flere EU-delegationer, internationale organisationer og de små lande. I FN's hovedkvarter i New York mødes EU-delegationen med de små lande i gruppen "Friends of the EU" en gang om måneden. Samarbejdet på dette område kunne styrkes. De små lande har ligeledes sendt et positivt signal herom ved at stemme for EU's forslag til FN's generalforsamlings resolution om udvidet observatørstatus i FN i 2010. En aftale med de små lande kunne føre til et mere systemiseret samarbejde samt udveksling af oplysninger i større internationale organisationer. Andorras formandskab for Europarådets Ministerkomité (9. november 2012 til 16. maj 2013) ville være en oplagt mulighed for at undersøge, hvordan man kan forbedre samarbejdet mellem EU og de små lande om opretholdelse og styrkelse af demokrati og menneskerettigheder i Europa.

## 5. MULIGE LØSNINGSMODELLER FOR ØGET INTEGRATION

Som det fremgår af ovenstående, er det både muligt og ønskværdigt at øge de små landes integration i det indre marked.

Øget integration vil sikre **størst mulig fri bevægelighed** for borgere og virksomheder mellem de små lande og EU, navnlig gennem mere gennemskelige og sikre retsregler. Dette ville medvirke til at styrke **grundlaget for økonomisk vækst** og jobskabelse i dele af EU samt i de små lande. Dette gælder især i EU's naboområder, hvor de små lande allerede beskæftiger tusinder af EU-borgere, herunder grænsearbejdere. Denne dynamik kunne forbedres gennem nemmere adgang til det indre marked, og tilgangen vil desuden fremme en erhvervmæssig diversificering i disse lande og afskaffe bankhemmeligheden og skattelyet. Dette ville i

---

<sup>40</sup> 2007-2013 budget: 168 mio. EUR.

<sup>41</sup> Kommissionens meddelelse om "konkrete tiltag til at styrke bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse, bl.a. i forbindelse med tredjelande", KOM(2012) 351 endelig, Bruxelles, 27. juni 2012.

væsentlig grad øge skatteindtægterne til EU-landenes statskasser og styrke lovgivningen til bekæmpelse af ulovlige finansielle aktiviteter.

Under alle omstændigheder bør EU's udvikling af politikker tage hensyn til **de særlige forhold i de små lande**. Disse lande er placeret centralt i Europa og har nære forbindelser til EU og en stærk tilknytning til deres naboer. Det er derfor hensigtsmæssigt at undersøge, hvordan de bedre kan integreres i det indre marked. I det følgende afsnit vurderes EU's forskellige løsningsmodeller, idet der begyndes med den mindst ambitiøse og slutes med den mest ambitiøse.

### 5.1. Første løsningsmodel: Status quo

I denne løsningsmodel bevares den nuværende fremgangsmåde. Det vil sige, at der ikke forhandles nye aftaler om det indre marked, og de små landes adgang hertil vil således fortsat være stærkt begrænset. Denne løsning kan derfor have konsekvenser for landenes tilknytning til EU, og deres villighed til at forhandle nye aftaler på områder af interesse for EU kan blive negativt påvirket. De eksisterende aftaler medfører utvivlsomt en administrativ byrde for landene og fastholder juridisk usikkerhed for borgerne og erhvervslivet på flere områder.

### 5.2. Anden løsningsmodel: Sektorspecifik tilgang

Denne løsningsmodel består i at forhandle **aftaler for de forskellige sektorer**s adgang til dele af det indre marked f.eks. på området fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser. For at integrere de små lande i det indre marked, kunne der indgås særskilte aftaler med hvert enkelt land på forskellige politikområder, såsom:

- fri bevægelighed for personer
- fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser (eller eventuelt både personer og tjenesteydelser)
- toldunion og fri bevægelighed for varer
- ledsageforanstaltninger, horisontale politikker og samarbejde på andre områder.

Disse aftaler skal ledsages af bestemmelser om fælles værdier og institutioner for at understøtte forbindelsen og sikre velfungerende aftaler.

Denne fremgangsmåde kræver derfor forhandlinger og indgåelse af op til 18 særskilte aftaler med de tre lande (tre for hvert politikområde). Med denne tilgang kan bestemmelserne i aftalerne skræddersys til de enkelte landes specifikke behov, og den indebærer en vis fleksibilitet. Navnlig en faseopdelt tilgang vil gøre det muligt for de små lande gradvist at blive integreret i de søjler i det indre marked, som parterne er nået til enighed om.

Der er dog adskillige **ulemper** ved denne strategi. For det første er det ikke i EU's interesse at forhandle og indgå så mange aftaler, eftersom den påkrævede forhandlingsindsats skal gentages for hver enkel aftale. For det andet vil en tilgang baseret på sektoraftaler for at løse de små landes mest presserende problemer ikke kunne give tilstrækkelige fyldestgørende løsninger på deres problemer, og en sådan tilgang ville ikke være egnet til at håndtere fremtidige udfordringer. Hvis de små lande desuden får markedsadgang inden for forskellige politikområder, vil det resultere i forskellige ordninger for hvert land og dermed skabe et usammenhængende net af forskellige aftaler, der ville være vanskelige at administrere. EU's

erfaringer på dette område med andre vigtige partnere har vist, at der er en række ulemper ved den sektorspecifikke tilgang. Den medfører f.eks. juridisk usikkerhed og er så kompleks, at den er umulig at forvalte<sup>42</sup>.

### 5.3. Tredje løsningsmodel: Associeringsaftale

En associeringsaftale vil i høj grad kunne integrere de små lande i EU og give delvis eller fuld adgang til det indre marked samt EU's ledsageforanstaltninger og horisontale politikker. Den kan også give adgang til deltagelse i andre EU-aktiviteter. Associeringsaftalen vil fastlægge forbindelsens underliggende værdier, principper og institutionelle fundament. Det kunne være en enkelt multilateral aftale mellem EU og de tre små lande eventuelt efter modellen for **Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)**. Det ville teoretisk set være muligt at indgå en bilateral traktat med hvert af de små lande; det er dog ikke hensigtsmæssigt på grund af kompleksiteten og tendensen til unødvendig opdeling, som nævnt i punkt 5.2 ovenfor. Denne løsningsmodel har desuden den fordel, at de tre små lande selv kan regulere deres gensidige forbindelser.

Det ville være nødvendigt at udarbejde en passende **institutionel ramme** for denne model. En løsning, der bygger på troværdigheden og effektiviteten af eksisterende strukturer, vil om muligt være at foretrække. Særlige forvaltningsordninger kunne udarbejdes og f.eks. omfatte mekanismer til høring af de små lande om forslag til EU-lovgivning af særlig relevans for dem samt deres deltagelse som observatører i EU-programmer og EU-agenturer. Hvis en associeringsaftale skal give mening, må der under alle omstændigheder findes en tilfredsstillende løsning for at sikre, at de relevante dele af EU-retten gøres gældende i disse lande, at den rent faktisk gennemføres og håndhæves af de små lande eller af myndigheder, som har fået denne opgave pålagt, samt at gennemførelsen af EU-retten overvåges og i givet fald håndhæves over for disse lande<sup>43</sup>. Hvis der således kan udarbejdes en passende institutionel ramme er dette en **holdbar løsning**, der bør arbejdes videre på.

### 5.4. Fjerde løsningsmodel: Deltagelse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde

Denne løsningsmodel vil muliggøre fuld integration i det indre marked på lige fod med andre tredjelande i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS). Den har **en række fordele**, herunder overskueligheden og pålideligheden ved at anvende en eksisterende og gennemprøvet traktat og institutionelle rammer. Dog er aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde indgået mellem to eksisterende handelsmæssige og økonomiske områder (EU og EFTA), og det vil derfor i princippet være nødvendigt for de små lande først at blive medlem af et af disse for at kunne tilslutte sig EØS-aftalen<sup>44</sup>.

EU-medlemskab vil blive behandlet nedenfor, hvilket efterlader muligheden for tiltrædelse via EFTA. Muligheden for at udvide EFTA og inkludere de små lande må først diskuteres med de nuværende medlemmer Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz. Denne mulighed vil have den fordel at fremme EFTA/EØS-medlemskabet, som vil svinde ind til kun to lande

---

<sup>42</sup> Rådets konklusioner fra mødet i december 2010 om EU's forbindelser med EFTA-landene.

<sup>43</sup> Den vigtige overvågning og håndhævelse af EU-retten i disse lande kunne varetages af Kommissionen og Domstolen, EFTA-Tilsynsmyndigheden og EFTA-Domstolen eller en tilsvarende overnational myndighed. Løsningsmodellerne skal drøftes og den foretrukne løsningsmodel aftales med de små lande.

<sup>44</sup> EØS-aftalens artikel 128.

(Norge og Liechtenstein), hvis Island tiltræder EU. Udvidelsen af EØS ville indebære en genforhandling af EØS-aftalen ikke mindst for at sikre en tilpasning af EØS/EFTA-institutionerne. Det vil være nødvendigt at undersøge den præcise juridiske konstruktion nærmere, hvis denne mulighed vælges. Dette er således en **holdbar løsning**, der bør arbejdes videre på.

## 5.5. Femte løsningsmodel: Medlemskab af EU

Denne løsningsmodel vil give de små lande den mest omfattende adgang til EU's indre marked, programmer og aktiviteter. Selv om ingen af de små lande endnu har søgt om medlemskab, kan de gøre dette i henhold til artikel 49 i TEU: Enhver europæisk stat, som overholder EU's værdier og forpligter sig til at fremme dem, kan ansøge om at blive medlem af EU.

Den fornyede konsensus om udvidelse kræver, at der tages hensyn til EU's integrationskapacitet, samt at både institutioner og udvikling af politikker er velfungerende. Der vil være to store vanskeligheder ved en eventuel ansøgning om medlemskab: for det første er EU's institutioner i øjeblikket ikke indrettet til at kunne håndtere tiltrædelsen af de små lande. Det vil være nødvendigt at vedtage omfattende ændringer i de europæiske traktater og EU's institutionelle struktur for at sikre tilstrækkelig demokratisk repræsentation af alle borgere samt institutionernes funktionsmåde selv efter tiltrædelsen af lande med meget små befolkningstal. Sådanne ændringer vil næppe kunne fastsættes inden for kort tid og kræver vigtige forhandlinger i EU. For det andet vil de små landes begrænsede administrative kapacitet have en væsentlig betydning for deres evne til at implementere den gældende EU-ret og opfylde alle forpligtelser som EU-medlemslande.

## 6. KONKLUSION

### 6.1. Horisontale og institutionelle spørgsmål

Ved fuld integration vil en aftale med de små lande skulle finde en løsning på **fire horisontale spørgsmål** for at sikre et homogent indre marked samt borgernes og erhvervslivets retssikkerhed. Disse spørgsmål vedrører: i) en dynamisk tilpasning af aftalen til gældende EU-ret, ii) en ensartet fortolkning af aftalerne, iii) en uafhængig overvågning og tvangsfuldbyrdelse samt iv) bilæggelse af tvister. I den henseende kan EU trække på sine gode erfaringer med EØS-aftalen. Enhver aftale bør dog tage hensyn til de små landes **særlige forhold og identitet** i overensstemmelse med erklæringen ad artikel 8 i TEU. Det kan blive nødvendigt at tilbyde de små lande overgangsperioder og/eller beskyttelsesklausuler for at beskytte disse principper.

### 6.2. Henstillinger

Såfremt EU ønsker at arbejde videre med nogle af de løsningsmodeller, der er beskrevet i denne meddelelse, vil de skulle drøftes indgående med regeringerne i Andorra, Monaco og San Marino i fuld overensstemmelse med landenes suverænitet og uafhængighed.

I princippet ville model tre til fem kunne løse de centrale problemer, som de små lande står over for. Den første løsningsmodel (status quo) giver ingen løsning og udgør derfor ikke en mulighed. EU's erfaringer med den sektorspecifikke tilgang har tydeligt vist dens ulemper. Da den samtidig kun er en delvis løsning på problemerne, er anden løsningsmodel heller ikke at foretrække, selv om den dog ikke udelukkes helt på nuværende tidspunkt. Løsningsmodel

fem forbliver en langsigtet mulighed, men fastholdes ikke. De små lande har ikke indgivet ansøgning om EU-medlemskab, og fremtidig tiltrædelse vil ikke være en løsning hverken på kort eller mellemlangt sigt.

Derimod vil løsning tre (**associeringsaftale**) og fire (**deltagelse i EØS**) kunne sikre den rette balance mellem fleksibilitet og omfang, der er nødvendig for at kunne løse de små landes problemer og samtidig opfylde EU's krav. Disse løsningsmodeller er derfor at foretrække, selvom de kræver nærmere overvejelse og analyse før en eventuel gennemførelse. Hvis det viser sig at være umuligt at gøre fremskridt med disse løsninger, kan andre muligheder, herunder navnlig anden løsningsmodel, tages op til nærmere overvejelse.

\* \* \*