



Bryssel 20.11.2012
COM(2012) 680 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**EU:n sekä Andorran ruhtinaskunnan, San Marinon tasavallan ja Monacon
ruhtinaskunnan väliset suhteet**

Vaihtoehdot tiiviimmälle yhdentymiselle EU:n kanssa

{SWD(2012) 388 final}

SISÄLLYSLUETTELO

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE EU:n sekä Andorran ruhtinaskunnan, San Marinon tasavallan ja Monacon ruhtinaskunnan väliset suhteet	4
1. JOHDANTO	4
1.1. EU:n sekä Andorran, Monacon ja San Marinon suhteet tienhaarassa	4
1.2. Pienten valtioiden erityistilanteet	5
2. EU:N JA PIENTEN VALTIOIDEN VÄLISTEN SUHTEIDEN HAJANAISUUS ...	6
2.1. Yhteiset piirteet	6
2.1.1. Valuuttasopimukset	6
2.1.2. Säästötuloja koskeva verotus	7
2.1.3. Petostentorjunta ja verotietojen vaihto	7
2.2. Andorra	7
2.2.1. Tulliliitto	7
2.2.2. Schengen	8
2.2.3. Kahdenväliset suhteet naapurimaiden kanssa	8
2.2.4. Andorran Eurooppa-politiikka	8
2.3. Monaco	8
2.3.1. Osa EU:n tullialuetta	8
2.3.2. Schengen	9
2.3.3. Kahdenväliset suhteet naapurimaan kanssa	9
2.3.4. Monacon Eurooppa-politiikka	9
2.4. San Marino	9
2.4.1. Tulliliitto	9
2.4.2. Schengen	10
2.4.3. Kahdenväliset suhteet naapurimaan kanssa	10
2.4.4. San Marinon Eurooppa-politiikka	10
3. SISÄMARKKINOILLE PÄÄSYN ESTEET	10
3.1. Henkilöiden vapaa liikkuvuus	11
3.2. Palvelujen vapaa liikkuvuus ja yritysten sijoittautumisvapaus	12

3.3.	Tavaroiden vapaa liikkuvuus	12
4.	EU:N ETUJEN TURVAAMINEN JA EDISTÄMINEN	13
4.1.	Entistä paremmat talouteen ja työllisyyteen liittyvät mahdollisuudet EU:n kansalaisille ja yrityksille	13
4.2.	Yhteistä hyötyä tasapuolisista toimintaedellytyksistä.....	14
4.3.	Yhteistyötä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.....	14
5.	TIIVIIMMÄN YHDENTYMISEN VAIHTOEHDOT.....	15
5.1.	Vaihtoehto 1: nykytilanteen säilyttäminen.....	16
5.2.	Vaihtoehto 2: alakohtainen lähestymistapa.....	16
5.3.	Vaihtoehto 3: puitesopimuksena tehtävä assosiaatiosopimus.....	17
5.4.	Vaihtoehto 4: osallistuminen Euroopan talousalueeseen	17
5.5.	Vaihtoehto 5: EU:n jäsenyys.....	18
6.	PÄÄTELMÄT.....	18
6.1.	Horisontaaliset ja institutionaaliset kysymykset	18
6.2.	Suosituksset	18

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

EU:n sekä Andorran ruhtinaskunnan, San Marinon tasavallan ja Monacon ruhtinaskunnan väliset suhteet

Vaihtoehdot tiiviimmälle yhdentymiselle EU:n kanssa

1. JOHDANTO

1.1. EU:n sekä Andorran, Monacon ja San Marinon suhteet tienhaarassa

Länsi-Euroopassa on useita itsenäisiä pinta-alaltaan pieniä valtioita, jotka eivät ole EU:n jäseniä: Andorran ruhtinaskunta, San Marinon tasavalta, Monacon ruhtinaskunta, Liechtensteinin ruhtinaskunta sekä Vatikaanivaltio.¹ EU:lla on läheiset suhteet kaikkiin näihin valtioihin kanssa, kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 8 artiklassa edellytetään².

Suhteissa on eroja niiden laajuudessa ja institutionaalisessa perustassa. Esimerkiksi Liechtenstein on Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) jäsen, ja sillä on läheinen yhteys EU:hun Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen myötä, joka tarjoaa sille pääsyn EU:n sisämarkkinoille. Lisäksi se on ollut joulukuusta 2011 lähtien Schengen-alueen jäsen. EU:n sekä Andorran, Monacon ja San Marinon, jäljempänä 'pienet valtiot', väliset suhteet sen sijaan perustuvat lukuisiin, yksittäisillä EU:n säännösten ja politiikan aloilla tehtyihin sopimuksiin.

Neuvosto totesi joulukuussa 2010, että EU:n suhteet näihin kolmeen valtioon ovat ”**kattavat mutta hajanaiset**”³, koska edelleen on esteitä, jotka haittaavat henkilöiden, tavaroiden ja palvelujen liikkumista näiden valtioiden ja EU:n välillä. Tämä on aiheuttanut monia käytännön ongelmia sekä EU:n että kyseisten pienten valtioiden kansalaisille ja yrityksille. Neuvosto kehotti sen vuoksi tekemään analyysiin ”näiden maiden vähittäisen sisämarkkinoihin yhdentymisen mahdollisuuksista ja yksityiskohdista”.

Neuvosto hyväksyi asiasta alustavan selvityksen Unkarin puheenjohtajakaudella kesäkuussa 2011. Se kehotti Euroopan ulkosuhdehallintoa ja komissiota syventämään analyysiaan, johon tulisi kuulua myös ”suhteiden **mahdollisten uusien institutionaalisten puitteiden** tutkiminen

¹ Tässä tiedonannossa ei käsitellä EU:n suhteita Vatikaanivaltioon eikä Liechtensteinin ruhtinaskuntaan.

² SEU-sopimuksen 8 artiklassa määrätään, että EU ”luo **naapurimaitensa kanssa erityissuhteet** pyrkien saamaan aikaan unionin arvoihin perustuvan alueen, jolla vallitsee vauraus ja hyvä naapuruus ja jolle ovat ominaisia yhteistyöhön perustuvat läheiset ja rauhanomaiset suhteet”. SEU-sopimuksen 8 artiklaa koskevassa julistuksessa N:o 3 todetaan lisäksi, että ”unioni ottaa huomioon sen kanssa läheisyytensä vuoksi erityissuhteissa olevien kooltaan pienten maiden erityistilanteen”.

³ Neuvoston päätelmät EU:n ja EFTA-maiden välisistä suhteista, 14.12.2010.

niin, että otetaan huomioon kaikkia kolmea maata koskevan yhtenäisen lähestymistavan tärkeys”⁴.

Kaikki kolme pientä valtiota ovat ilmaisseet haluavansa **kehittää suhteitaan** EU:hun. Kehittämistoiveet eroavat tosin jonkin verran suhteiden laajuuden ja kattavuuden osalta. Andorra on ilmaissut olevansa valmis harkitsemaan useita eri vaihtoehtoja EU:n jäsenyyttä lukuun ottamatta ja pitävänsä puitesopimuksena tehtävää assosiaatiosopimusta yhtenä hyvänä vaihtoehtona. Myös Monaco on ilmaissut olevansa kiinnostunut keskustelemaan vaihtoehtoista sisämarkkinaintegraation syventämiseksi. Lisäksi San Marino on ilmaissut olevansa valmis harkitsemaan useita eri vaihtoehtoja yhdentymisen tiivistämiseksi. Näitä ovat muun muassa ETA-jäsenyys ja monenvälinen tai kahdenvälinen assosiaatiosopimus EU:n kanssa. Kaikki kolme valtiota haluavat säilyttää **omat erityispiirteensä ja oman identiteettinsä** suhteissaan EU:hun.

Koska pienet valtiot ovat ilmaisseet olevansa edelleen kiinnostuneita⁵ yhdentymään tiiviimmin EU:hun, tässä tiedonannossa tarkastellaan EU:n sekä Andorran, Monacon ja San Marinon välisiä suhteita ja annetaan joitakin suosituksia siitä, miten tämä tavoite voitaisiin saavuttaa. Komissio toivoo saavansa kannanottoja tiedonannossa esittämiinsä suosituksiin, ja se päättää jatkotoimista näiden kannanottojen perusteella.

1.2. Pienten valtioiden erityistilanteet

Andorra, Monaco ja San Marino ovat monessa suhteessa **samankaltaisia** valtioita. Ne ovat pinta-alaltaan ja asukasluvultaan pieniä itsenäisiä valtioita, jotka ovat kaikki yhden tai useamman EU:n jäsenvaltion ympäröimiä⁶. Niillä on näihin naapureihinsa erittäin läheiset suhteet, jotka perustuvat yhteiseen historiaan sekä poliittisiin ja kulttuurisiin siteisiin. Niiden taloudet perustuvat rahoituspalveluihin ja matkailuun (usein yhdessä vähittäiskaupan kanssa), joskin merkkejä talouden monipuolistumisesta on havaittavissa. Ne ovat kaikki parlamentaarisia demokratioita ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK), Euroopan neuvoston sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) jäseniä.

Niiden välillä on kuitenkin merkittäviä maantieteellisiä ja väestöllisiä **eroja**.

- Andorra on pinta-alaltaan (468 km²) ja asukasluvultaan (noin 78 100) kolmesta pienestä valtiosta suurin. Etäisyys lähimpään suureen kaupunkiin on pitkä, ja naapurimaihin Espanjaan ja Ranskaan on vain kaksi päätieta.
- Monacolla on yhteinen raja Ranskan kanssa, ja sen asukasluku on noin 36 300. Sen pinta-ala on 1,95 km², joten se on maailman toiseksi pienin valtio Vatikaanivaltion jälkeen.
- Vuoren huipulla sijaitseva San Marino on kauttaaltaan Italian ympäröimä. Sen pinta-ala on 61,2 km² ja asukasluku 32 300.

Näillä valtioilla on lisäksi eri virallinen kieli sekä erilaiset perustuslailliset, oikeudelliset ja poliittiset järjestelmät.

⁴ ”EU:n sekä Andorran ruhtinaskunnan, San Marinon tasavallan ja Monacon ruhtinaskunnan väliset suhteet”, puheenjohtajavaltion selvitys neuvostolle 14.6.2011, neuvoston asiakirja 11466/11, 14 kohta.

⁵ Tässä tiedonannossa esitetty analyysi perustuu kaikkien kolmen pienen valtion kanssa käytännön tasolla käytyyn epäviralliseen näkemysten vaihtoon.

⁶ Monacolla on tosin yksi satama Välimeren rannalla.

- Andorra on ruhtinaskunta, jonka hallitsijoina ovat yhdessä Ranskan presidentti ja Urgellin piispa (Espanja).
- Monaco on läheisesti Ranskaan yhdentynyt perustuslaillinen monarkia. Yhentyminen perustuu useisiin kahdensivisiin sopimuksiin.
- San Marino on tasavalta, jolla on läheiset suhteet Italiaan.

2. EU:N JA PIENTEN VALTIOIDEN VÄLISTEN SUHTEIDEN HAJANAISUUS

2.1. Yhteiset piirteet

EU:lla on kaiken kaikkiaan **erittäin hyvät suhteet** pieniin valtioihin. EU on selvästi niiden tärkein kauppa- ja investointikumppani. Pienillä valtioilla ei ole virallista korkean tason poliittista vuoropuhelua EU:n kanssa, mutta niillä on akkreditoituneet diplomaattiset edustustot EU:ssa suurlähettilästasolla ja niiden hallitusten jäsenet tapaavat ajoittain Brysselissä vastaavassa asemassa olevia EU:n edustajia⁷. EU:lla ei kuitenkaan ole akkreditoitua edustustoa yhdessäkään näistä kolmesta pienestä valtiosta⁸. EU:ta edustaa kussakin näistä valtioista jokin sen jäsenvaltio⁹.

EU:n ja kolmen pienen valtion välisistä oikeudellisista puitteista voidaan todeta, että EU:n ja kyseisten valtioiden kahdensivinen tavarakauppa perustuu tulliliittosopimuksiin. Monacolla on tulliliittosopimus Ranskan kanssa, ja se kuuluu EU:n tullialueeseen. San Marinolla ja Andorralla on molemmilla puolestaan tulliliittosopimus EU:n kanssa. EU:lla on lisäksi valuuttasopimuksia ja säästötulojen verotusta koskevia sopimuksia kaikkien kolmen pienen valtion kanssa. Lisäksi komissio on ehdottanut, että niiden kanssa neuvotellaan **petostentorjuntaa ja verotietojen vaihtoa koskevat sopimukset**¹⁰.

2.1.1. Valuuttasopimukset

EU:lla on **valuuttasopimus**¹¹ kunkin pienen valtion kanssa. Sopimuksen ansiosta nämä valtiot voivat käyttää euroa laillisena maksuvälineenä ja lyödä metallirahoja tiettyyn enimmäisarvoon asti. Vastineeksi tästä pienet valtiot ovat sitoutuneet ottamaan EU:n alalla antamat säännökset¹² asteittain osaksi kansallista lainsäädäntöään. Nämä säännökset koskevat euroseteleitä ja -metallirahoja, pankki- ja rahoituslainsäädäntöä, rahanpesun torjuntaa, petoksia ja väärennöksiä sekä tilastotietojen jakamista. Pienet valtiot ovat hyväksyneet sen, että sopimuspuolten välisten erimielisyyksien ratkaiseminen kuuluu Euroopan unionin tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

⁷ Esimerkiksi Andorran ulkoministeri vieraili Brysselissä tammikuussa 2012 ja San Marinon ulkoministeri heinäkuussa 2012.

⁸ Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Bernin EU-edustusto on akkreditoitu naapurissa olevaan Liechtensteiniin.

⁹ Andorrassa ja Monacossa edustus perustuu kuuden kuukauden rotaatiojärjestelmään. San Marinossa EU:ta edustaa Italia, joka on ainoa jäsenvaltio, jolla on siellä suurlähetystö.

¹⁰ Komission tiedonanto konkreettisista tavoista tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa EU:ssa ja sen ulkopuolella, COM(2012) 351 final, Bryssel, 27.6.2012.

¹¹ Euroopan unionin ja Andorran ruhtinaskunnan välinen valuuttasopimus (EUVL C 369, 17.12.2011, s. 1); Euroopan unionin ja Monacon ruhtinaskunnan välinen valuuttasopimus (EUVL C 310, 13.10.2012, s. 1); Euroopan unionin ja San Marinon tasavallan välinen valuuttasopimus (EUVL C 121, 26.4.2012, s. 5).

¹² Kuten kunkin sopimuksen liitteessä määrätään.

2.1.2. Säästötuloja koskeva verotus

EU:lla on **säästötulojen verotusta koskeva sopimus**¹³ kunkin kolmen pienen valtion kanssa. Sopimuksissa määrätään toimenpiteistä, jotka vastaavat säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta annetussa neuvoston direktiivissä 2003/48/EY¹⁴ säädettyjä toimenpiteitä. Sopimusten mukaan näissä kolmessa valtiossa säästöistä tosiasiallisille edunsaajille, jotka ovat jossakin EU:n jäsenvaltiossa asuvia luonnollisia henkilöitä, kertyneistä korkotuloista on maksettava lähdeveroa niiden alueelle sijoittautuneiden maksuasiamiesten pidättämän lähdeveron mukaan, ja suurin osa maksuasiamiesten saamasta tulosta siirretään kyseisten henkilöiden asuinjäsenvaltioihin.

Andorran, Monacon ja San Marinon toimivaltaisten viranomaisten kanssa vuonna 2009 käydyissä neuvotteluissa vahvistui, että kyseiset valtiot ovat valmiit **tarkistamaan** EU:n kanssa tekemiään **sopimuksia** säästödirektiivin uudelleentarkastelun tulosten perusteella. Viralliset neuvottelut sopimuksen tarkistamisesta käynnistetään, kun neuvosto on hyväksynyt neuvotteluvaltuutuksen.

2.1.3. Petostentorjunta ja verotietojen vaihto

Neuvosto antoi komissiolle tämän suosituksen perusteella valtuudet neuvotella **petostentorjuntaa ja verotietojen vaihtoa koskevat sopimukset**¹⁵ Andorran, Monacon ja San Marinon kanssa. Neuvotteluissa otetaan huomioon Liechtensteinin kanssa käydyistä vastaavista neuvotteluista saadut kokemukset ja alan kansainvälinen kehitys. Komission tavoitteena ovat kahden pilarin sopimukset, jotka sisältävät sekä petostentorjuntatoimenpiteitä että kattavaa hallinnollista veroyhteistyötä koskevia toimenpiteitä.

2.2. Andorra

2.2.1. Tulliliitto

EU on tehnyt Andorran kanssa sopimuksen, jolla perustetaan **tulliliitto**¹⁶ teollisuustuotteita varten. Sopimuksessa määrätään, että EU:hun Andorrasta tulevat maataloustuotteet on vapautettu tuontitulleista. Andorralla sen sijaan on oikeus kantaa tuontitullit EU:sta Andorraan tuotavista maataloustuotteista. Sopimus toimii hyvin, ja vuonna 2011 tehtiin **pöytäkirja**, jolla sopimuksen alaan otetaan myös turvallisuuteen liittyvät tullitoimenpiteet.

Andorran kanssa on lisäksi tehty **yhteistyösopimus**¹⁷, joka muodostaa perustan yhteistyölle useilla aloilla, joihin kuuluu etenkin Pyreneiden aluepolitiikka. Vuonna 1997 EU ja Andorra tekivät **eläinlääkintäpöytäkirjan**, jonka tavoitteena on säilyttää perinteinen elävien eläinten

¹³ Euroopan yhteisön ja Andorran ruhtinaskunnan välinen sopimus säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta annetussa neuvoston direktiivissä 2003/48/EY säädettyjä toimenpiteitä vastaavista toimenpiteistä (EUVL L 359, 4.12.2004, s. 33); Euroopan yhteisön ja Monacon ruhtinaskunnan välinen sopimus neuvoston direktiivissä 2003/48/EY säädettyjä toimenpiteitä vastaavista toimenpiteistä (EUVL L 19, 21.1.2005, s. 55); Euroopan yhteisön ja San Marinon tasavallan sopimus säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta annetussa neuvoston direktiivissä 2003/48/EY säädettyjä toimenpiteitä vastaavista toimenpiteistä. Yhteisymmärryspöytäkirja (EUVL L 381, 28.12.2004, s. 33).

¹⁴ EUVL L 157, 26.6.2003, s. 38.

¹⁵ Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto, 19.1.2010 (neuvoston asiakirja 5400/10).

¹⁶ Kirjeenvaihtona 28 päivänä kesäkuuta 1990 tehty sopimus Euroopan talousyhteisön ja Andorran ruhtinaskunnan välillä (EYVL, L 374, 31.12.1990, s. 16); sopimus tuli voimaan 1. tammikuuta 1991.

¹⁷ Euroopan yhteisön ja Andorran ruhtinaskunnan yhteistyösopimus (EUVL L 135, 28.5.2005, s. 14).

ja eläintuotteiden kauppa siten, että samalla varmistetaan EU:n vaatimusten noudattaminen¹⁸. Andorra on pöytäkirjan mukaisesti ottanut yleistä elintarvikelainsäädäntöä ja -hygieniää sekä eläintautien valvonnan puitelainsäädäntöä koskevan yhteisön säännösten osaksi kansallista lainsäädäntöään.

2.2.2. Schengen

Andorra ei kuulu Schengen-alueeseen. Andorran ja sen naapurimaina olevien Ranskan ja Espanjan rajoilla tehdään **rajatarkastuksia**. Andorra koordinoi kuitenkin viisumeita koskevat vaatimuksensa Schengen-alueen kanssa ja hyväksyy Schengen-viisumit. Schengenin jäsenvaltiot soveltavat pragmaattista lähestymistapaa, jonka ansiosta Andorran kansalaisten passintarkastus voidaan EU:n ulkorajoilla suorittaa EU:n ja EFTA-maiden kansalaisille varatuissa tarkastuspisteissä.

2.2.3. Kahdenväliset suhteet naapurimaiden kanssa

Andorralla on erityissuhteet **Ranskaan ja Espanjaan** sekä **Portugaliin** näiden maiden kanssa useilla aloilla tehtyjen sopimusten ansiosta. Tällaisiin aloihin kuuluvat muun muassa henkilöiden vapaa liikkuvuus, koulutus sekä oikeus- ja sisäasiat.

2.2.4. Andorran Eurooppa-politiikka

Andorra on osoittanut olevansa **erittäin kiinnostunut ja sitoutunut** yhdentymään tiiviimmin EU:hun.

Vuonna 2010 Andorran hallitus laati epävirallisen asiakirjan, jossa se ilmoitti halukkuudestaan yhteistyön lisäämiseen. Vuonna 2011 Andorra toimitti EU:lle muistion osa-alueista, joilla on sen mukaan sisämarkkinoille pääsyä haittaavia esteitä. Kesäkuussa 2012 Andorra hyväksyi lisäksi tarkistetun lain, jonka tarkoituksena on maan talouden laajempi avaaminen investoinneille.

Andorra **pyrkii syventämään suhteitaan EU:hun** neuvottelemalla uuden sopimuksen, jossa otetaan huomioon Andorran sijaitseminen EU:n alueella, Andorran erityispiirteet, mahdollisuus siirtymäkausiin käyttöön eräillä osa-alueilla, kuten henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalla, sekä Andorran osallistuminen EU:n ohjelmiin ja EU:n erillisvirastojen toimintaan.

2.3. Monaco

2.3.1. Osa EU:n tullialuetta

Monacolla on tullisopimus Ranskan kanssa, joten se kuuluu **EU:n tullialueeseen**¹⁹.

Lisäksi Monaco ja EU ovat tehneet **sopimuksen tiettyjen yhteisön säädösten soveltamisesta** Monacon ruhtinaskunnan alueella²⁰. Sopimuksen tarkoituksena on helpottaa monacolaisten, ihmisille ja eläimille tarkoitettujen lääkkeiden, kosmetiikkavalmisteiden ja lääkinnällisten

¹⁸ Euroopan talousyhteisön ja Andorran ruhtinaskunnan kirjeenvaihtona tehtyä sopimusta täydentävä eläinlääkintää koskeva pöytäkirja, EYVL L 148, 6.6.1997, s. 16.

¹⁹ Yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 3 artiklan 2 kohta (EUVL L 302, 19.10.1992, s. 1).

²⁰ Euroopan yhteisön ja Monacon ruhtinaskunnan sopimus tiettyjen yhteisön säädösten soveltamisesta Monacon ruhtinaskunnan alueella (EYVL L 332, 19.12.2003, s. 42).

laitteiden myyntiä EU:n markkinoilla. Sopimuksessa määrätään, että Monacon alueella sovelletaan alalla annettua unionin säännöstöä.

2.3.2. Schengen

Monaco ei ole Schengenin yleissopimuksen sopimuspuoli. Se on kuitenkin tehnyt Ranskan²¹ kanssa kaksi kahdenvälistä sopimusta, joiden ansiosta sen alue on Schengen-alueen ulkorajojen sisäpuolella. EU:n ja Monacon kansalaiset voivat tämän vuoksi matkustaa vapaasti ilman viisumia koko Schengenin alueella, myös Monacossa. Sopimuksissa määrätään tarvittavista turvallisuustakeista ja Monacon ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista, joista vastaavat Ranskan viranomaiset hyväksytyissä ulkorajojen ylityspaikoissa *Monaco-Heliport* ja *Monaco-Port*. Lisäksi monacolaisen oleskeluluvan katsotaan vastaavan Schengen-viisumia.

2.3.3. Kahdenväliset suhteet naapurimaan kanssa

Monaco on tehnyt **Ranskan kanssa** useita taloutta koskevia **sopimuksia**, joista on tietyissä tilanteissa seurauksena se, että Monacossa otetaan käyttöön ja sovellettaviksi samat säännöt kuin EU:n jäsenvaltioissa. Esimerkiksi kun Ranska antaa lainsäädäntöä, jolla se saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöään EU:n direktiivejä tietyillä Monacon kanssa tehtyjen kahdenvälisten sopimusten kattamilla aloilla, Monaco soveltaa Ranskan antamaa lainsäädäntöä suoraan. Tämä ei kuitenkaan anna Monacolle automaattista pääsyä EU:n sisämarkkinoille kyseisillä aloilla, koska sillä ei ole sopimusta EU:n kanssa. EU:lla ei myöskään ole keinoja, joiden avulla se voisi seurata täytäntöönpanoa tai puuttua rikkomisiin.

2.3.4. Monacon Eurooppa-politiikka

Monaco on ilmaissut olevansa kiinnostunut nykyistä laajemmasta **EU:n sisämarkkinoille pääsystä** tietyillä aloilla, joihin kuuluvat muun muassa henkilöiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus.

Monaco toimitti EU:lle vuonna 2012 muistion osa-alueista, joilla sen mukaan on sisämarkkinoille pääsyä haittaavia esteitä.

Monaco on valmis jatkamaan keskusteluja, jotka koskevat sisämarkkinoille pääsyä koskevan kattavan sopimuksen tekemistä EU:n kanssa. Sopimuksessa olisi otettava huomioon Monacon läheinen suhde Ranskaan ja sen poliittiset ja maantieteelliset erityispiirteet.

2.4. San Marino

2.4.1. Tulliliitto

EU ja San Marino ovat tehneet **yhteistyötä ja tulliliittoa koskevan sopimuksen**²², jolla perustetaan kaikki harmonoidun järjestelmän ryhmät kattava tulliliitto. Tulliliitto kattaa näin

²¹ Kahdella Monacon ja Ranskan välillä kirjeenvaihtona tehdyllä 15. joulukuuta 1997 allekirjoitetulla sopimuksella mukautettiin hyvistä naapuruussuhteista 18. toukokuuta 1963 tehdyn sopimuksen jaksoa, joka koskee ulkomaalaisten maahantuloa ja sijoittautumista Monacoon sekä oleskelua Monacossa, Schengenin sopimuksen täytäntöönpanosta tehtyyn yleissopimukseen.

²² Euroopan talousyhteisön ja San Marinon tasavallan yhteistyötä ja tulliliittoa koskeva sopimus (EYVL L 84 28.3.2002, s. 43). Tämä sopimus allekirjoitettiin 16. joulukuuta 1991, mutta se tuli voimaan vasta 1. huhtikuuta 2002; Sitä täydennettiin maaliskuussa 2010 EU – San Marino -yhteistyökomitean koontipäätöksellä, joka kattaa tullitoimenpiteet ja eläinlääkintä- ja kasvinsuojeluasiat, (EUVL L 156, 23.6.2010, s. 13).

myös maataloustuotteet²³. Tässä sopimuksessa määrätään lisäksi työehtoihin sovellettavasta, syrjimättömyyttä koskevasta vaatimuksesta sekä yhteistyöstä eri aloilla, kuten ympäristönsuojelun, matkailun ja kulttuurin aloilla.

2.4.2. Schengen

San Marino ei kuulu Schengen-alueeseen, mutta sen ja Italian rajalla **ei ole rajatarkastuksia**. San Marino ei myöskään osallistu muiden Schengenin säännösten osien, kuten poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä koskevien sääntöjen, täytäntöönpanoon.

2.4.3. Kahdenväliset suhteet naapurimaan kanssa

San Marino on tehnyt Italian kanssa useita kahdenvälisiä sopimuksia. Yksi näistä sopimuksista koskee henkilöiden vapaata liikkuvuutta²⁴, ja San Marinon kansalaiset voivat sen ansiosta työskennellä ja asua Italiassa.

2.4.4. San Marinon Eurooppa-politiikka

San Marino on osoittanut olevansa **erittäin kiinnostunut ja sitoutunut** yhdentymään tiiviimmin EU:hun²⁵.

San Marino toimitti EU:lle vuonna 2011 muistion osa-alueista, joilla sen mukaan on sisämarkkinoille pääsyä haittaavia esteitä.

San Marino on ilmoittanut olevansa valmis harkitsemaan erilaisia vaihtoehtoja EU:hun yhdentymisen tiivistämiseksi. San Marino pyrkii **syventämään suhteitaan EU:hun** neuvottelemalla uuden sopimuksen, jossa otetaan huomioon San Marinon sijainti EU:n ympäröimänä sekä maan erityispiirteet.

3. SISÄMARKKINOILLE PÄÄSYN ESTEET

Kaikkien kolmen pienen valtion kansalaisilla ja yrityksillä on **rajoitettu pääsy** EU:n sisämarkkinoille (tarkemmat tiedot liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa). Ongelmallisimmat osa-alueet ovat henkilöiden ja palvelujen vapaan liikkuvuus sekä sijoittautumisvapaus. Lisäksi näistä pienistä valtioista peräisin oleviin tavarihin kohdistuu niiden vapaata liikkuvuutta haittaavia esteitä, sillä EU:n normit ja säännökset voivat estää niiden myynnin EU:n markkinoilla. Myös EU:n kansalaiset ja yritykset hyötyisivät EU:n ja pienten valtioiden tiiviimmästä yhdentymisestä. Esimerkiksi EU:n kansalaiset eivät nykyisin voi työskennellä ja/tai oleskella näissä pienissä valtioissa ilman asianomaista lupaa.

²³ Harmonoidun järjestelmän ryhmät 1–24.

²⁴ Ystävyydestä ja hyvästä naapuruudesta 31 päivänä maaliskuuta 1939 tehty kahdenvälinen sopimus (6 päivänä kesäkuuta 1939 annettu laki nro 1320 (1)).

²⁵ San Marinossa käydään vilkasta keskustelua EU-jäsenyydestä. Vuonna 2010 käynnistettiin aloite kansanäänestyksen järjestämiseksi siitä, olisiko hallituksen jätettävä EU-jäsenyyshakemus. San Marinon perustuslaillinen tuomioistuin on hiljattain katsonut, että kansanäänestys voidaan järjestää, mutta sen ajankohta ei vielä ole tiedossa.

3.1. Henkilöiden vapaa liikkuvuus

Pienillä valtioilla on naapurimaihinsa hyvin läheiset suhteet. Henkilöitä ja tavaroita on aina lähtenyt niiden alueilta ja liikkunut niiden alueiden kautta. Vaikka näillä pienillä valtioilla on henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia sopimuksia naapurimaidensa kanssa, niillä ei ole vastaavanlaisia sopimuksia EU:n kanssa, jotka mahdollistaisivat niiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden EU:ssa. Tämä rajoittaa usein niiden kansalaisten mahdollisuuksia työpaikan saantiin, opiskeluun, yrityksen perustamiseen tai investointeihin.

Yli kolmen kuukauden oleskelua varten tarvitaan oleskelulupa. Oleskeluluvan myöntämiseen sovelletaan tiukkoja ehtoja, joihin kuuluvat muun muassa vaatimus riittävästä taloudellisista resursseista ja asunnosta. Nykyisin oleskeluluvan myöntämisehdot vaihtelevat jäsenvaltion ja työn luonteen mukaan²⁶. Monimutkaisia oleskelulupamenettelyjä pidetään esteenä EU:n jäsenvaltioissa työskentelylle. Yrityksiltä on vaikeaa saada työpaikkaa koskeva etukäteisvahvistus, jota tarvitaan oleskelulupahakemusta varten. Työntekijöiden oikeuksista määrätään Andorran ja San Marinon kanssa tehdyissä sopimuksissa vain siltä osin kuin on kyse työehtoihin sovellettavasta syrjimättömyysperiaatteesta.²⁷

Oleskelu- ja työlupavaatimusten lisäksi pienet valtiot ovat tuoneet esiin useita muita henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä ongelmia, joihin kuuluu etenkin seuraavien EU:n kansalaisilla olevien oikeuksien puuttuminen²⁸:

- oikeus oleskella EU:n alueella taloudellisen toiminnan päättymisen jälkeen;
- perheenjäsenten oleskeluoikeus ja oikeus harjoittaa taloudellista toimintaa;
- henkilöiden vapaa liikkuvuus koulutus- ja tutkimustarkoituksessa²⁹;
- mahdollisuus osallistua EU:n ohjelmiin, myös tutkimusrahoitus- ja opiskelijavaihto-ohjelmiin³⁰;
- sosiaaliturvan yhteensovittaminen³¹ ja ammatillisen pätevyyden vastavuoroinen tunnustaminen³².

²⁶ Maahanmuutto on osa-alue, jota koskeva toimivalta on jaettu EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken. Kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsystä päätetään kansallisella tasolla, mutta eräät oikeudet ja velvollisuudet on yhdenmukaistettu EU:n tasolla.

²⁷ Andorran kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen 5 artikla ja San Marinon kanssa yhteistyöstä ja tulliliitosta tehdyn sopimuksen 20 artikla.

²⁸ Ellei toisin mainita, sellaisina kuin niistä säädetään Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77).

²⁹ Direktiivin 2004/38/EY 7 artiklassa tarkoitettu edellytyksin.

³⁰ SEUT-sopimuksen 18 artikla.

³¹ EU:ssa tästä säädetään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetussa asetuksessa (EY) N:o 883/2004. Kolme pienen valtion sosiaaliturvajärjestelmiä ei ole sovitettu yhteen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien kanssa; niiden kansalaiset voivat kuitenkin tapauksen mukaan hyötyä lainsäädännön yhteensovittamisesta jäsenvaltioiden välillä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1231/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske (EUVL L 344, 29.12.2010, s. 1).

3.2. Palvelujen vapaa liikkuvuus ja yritysten sijoittautumisvapaus

Pienet valtiot kohtaavat **merkittäviä esteitä**, jotka rajoittavat palvelujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta. Näistä vapauksista ei ole määräyksiä EU:n kanssa tehdyissä sopimuksissa. Erityisesti olisi huomattava, että pieniin valtioihin sijoittautuneilla yrityksillä ei ole oikeutta tarjota suoraan palvelujaan unionissa.

Halutessaan harjoittaa liiketoimintaa tai tehdä investointeja unionissa pienten valtioiden yritykset voivat perustaa tytäryrityksiä EU:n jäsenvaltioihin ilman rajoituksia. Sivuliikkeen perustamiseen unioniin voi sen sijaan liittyä rajoituksia. Kolmansien maiden oikeushenkilöillä ei ole sijoittautumisoikeutta (kuten luonnollisilla henkilöillä).

Kun tietyn yrityksen tytäryritys on **sijoittautunut** johonkin jäsenvaltioon, kyseinen yritys saa tarjota palveluja myös kaikissa muissa jäsenvaltioissa EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti ilman syrjintää³³. Pienistä valtioista tulevien yritysten tapauksessa EU:hun sijoittautuminen saattaa kuitenkin lisätä niiden kustannuksia, koska niiden on varmistettava taloudellinen läsnäolo ja toteutettava tähän liittyvät hallinnolliset menettelyt. Edustus EU:ssa saattaa olla tarpeen myös EU:n kuluttajalainsäädännön noudattamiseksi (esimerkiksi myynnin jälkeisten asiakaspalvelujen tarjonnan varmistaminen EU:n alueella). Nämä rajoitteet voivat johtaa siihen, etteivät etenkin pienet yritykset ja mikroyritykset ole halukkaita harjoittamaan liiketoimintaa EU:ssa³⁴.

3.3. Tavaroiden vapaa liikkuvuus

EU:n ja kolmen pienen valtion kahdenvälisen tavarakaupan helpottamiseksi on tehty kolme tulliliittosopimusta: Monacolla on tullisopimus Ranskan kanssa, ja se kuuluu EU:n tullialueeseen, ja San Marinolla ja Andorralla on molemmilla tulliliittosopimus EU:n kanssa. Pieniin valtioihin kohdistuu tästä huolimatta markkinoille pääsyä haittaavia kaupan teknisiä esteitä. Jotta näistä valtioista tulevat tavarat voitaisiin laskea EU:n markkinoille, niiden on oltava EU:n sisämarkkinastandardien ja -sääntöjen, kuten tuoteturvallisuutta ja kuluttajansuojaa koskevien sääntöjen, mukaisia.

Pieniin valtioihin sijoittautuneiden yritysten voi olla vaikea myydä tavaroitaan EU:ssa siinäkin tapauksessa, että pääasiallisena sijoittautumispaikkana oleva pieni valtio on yksipuolisesti ottanut käyttöön tarvittavan EU:n säännösten. Tällöinkin tarvitaan useimmissa tapauksissa EU:n kanssa tehtyä sopimusta sen vahvistamiseksi, että lainsäädäntö ja sen täytäntöönpano täyttävät EU:n vaatimukset. Lisäksi vaikka pienellä valtiolla olisi sopimus EU:n kanssa, sitä on tarkistettava säännöllisesti EU:n lainsäädännön kehityksen huomioon ottamiseksi.

³² EU:ssa sovellettavassa ammattipätevyyden tunnustamisesta 7 päivänä syyskuuta 2005 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2005/36/EY (EYVL L 255, 30.9.2005, s. 22) säädetään, että yhdessä jäsenvaltiossa ammattipätevyytensä hankkineet henkilöt voivat direktiivissä säädetyin edellytyksin ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa kyseistä ammattia toisessa jäsenvaltiossa samoin oikeuksin kuin kyseisen valtion kansalaiset.

³³ Tämän oikeuden edellytyksenä voi tarjotun palvelun mukaan olla tiettyjen, myös EU:n kansalaisiin ja yrityksiin sovellettavien edellytysten täyttäminen, kuten muodollinen ammatillisen järjestön rekisteriin merkitseminen.

³⁴ Luonnolliset henkilöt, jotka ovat pienten valtioiden kansalaisia, tarvitsevat EU:n jäsenvaltioissa sekä oleskelu- että työluvan (jälkimmäinen koskee sekä työntekijöitä että itsenäisiä ammatinharjoittajia) (ks. henkilöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevä kohta). Maahanmuuttolainsäädäntö voi siis käytännössä estää pieniin valtioihin sijoittautuneita yrityksiä tai henkilöitä tarjoamasta palveluita.

Koska Andorra ja San Marino ovat EU:n ulkopuolisia maita, niiden osalta sovelletaan **vakimuotoisia tullimenettelyjä**, joihin kuuluu myös tulli-ilmoitus. Nämä muodollisuudet voivat toisinaan aiheuttaa viivästyksiä.

4. EU:N ETUJEN TURVAAMINEN JA EDISTÄMINEN

Edellisessä jaksossa tarkasteltiin niitä vaikeuksia, joita kolmen pienen valtion kansalaisilla ja yrityksillä on EU:n sisämarkkinoille pääsyssä. Vaikka näiden valtioiden ja EU:n edut ovat monessa suhteessa yhtenevät ja yhteistyöstä on hyötyä molemmille osapuolille, on kuitenkin eräitä EU:n näkökulmasta ongelmallisia osa-alueita, jotka olisi otettava huomioon EU:n ja pienten maiden suhteissa.

4.1. Entistä paremmat talouteen ja työllisyyteen liittyvät mahdollisuudet EU:n kansalaisille ja yrityksille

Eurooppa-neuvosto toi hiljattain esiin talouden elpymistä kaikkialla Euroopassa hidastavan ”kiristyneen jännityksen”, johon kuuluvat myös julkisen talouden velkakriisi, rahoitusalan heikkous ja vähäisenä jatkuva kasvu³⁵. Vastauksena tähän haasteeseen se hyväksyi **kasvu- ja työllisyys sopimuksen**. Sopimus sisältää toimia, joita jäsenvaltioiden ja EU:n on tarkoitus toteuttaa kasvun, investointien ja työllisyyden elvyttämiseksi. Sopimuksessa korostetaan erityisesti sitä, että tähän pyrittäessä on otettava käyttöön kaikki keinot, välineet ja politiikat EU:n ”kaikilla hallintotasoilla”³⁶. Lokakuussa 2012 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti ripeisiin, päättäväisiin ja tulospainotteisiin toimiin sopimuksen täydellisen ja nopean täytäntöönpanon varmistamiseksi³⁷.

Pienet valtiot, joissa on yhteensä noin 150 000 asukasta ja joissa asukasta kohti laskettu keskimääräinen BKT on suuri, **edistävät** merkittävällä tavalla **taloutta** omilla alueillaan ja niiden ulkopuolella. Esimerkiksi Andorra on Pyreneillä merkittävä ostos- ja matkailukohde, jossa käy vuosittain 8 miljoonaa matkailijaa. Vastaavasti San Marino on Italiassa suosittu matkailukohde, jossa käy yli 2 miljoonaa matkailijaa vuodessa. Monaco on alueellaan merkittävä työllistäjä: siellä käy päivittäin työssä 45 000 rajatyöntekijää sen naapurimaasta Ranskasta ja läheisestä Italiasta.

EU:n kansalaiset, jotka haluavat työskennellä näissä valtioissa työntekijöinä tai niihin sijoittautuneina itsenäisinä ammatinharjoittajina, kohtaavat kuitenkin edelleen merkittäviä esteitä, jotka liittyvät lähinnä työ- ja oleskelulupavaatimuksiin. Lisäksi pienet valtiot rajoittavat alueilleen suuntautuvia investointeja. EU:n kansalaiset ja yritykset hyötyisivät näiden rajoitusten poistamisesta.

Kaikki kolme pientä valtiota ovat merkittäviä rahoituspalvelujen tarjoajia, ja ne tekevät investointeja EU:hun: Andorrassa, Monacossa ja San Marinossa on yhteensä yli 50 pankin päätoimipaikka, ja nämä pankit hallinnoivat yli 100 miljardin euron arvosta asiakkaiden omaisuutta. Lisäksi pienet valtiot ovat pyrkinet **monipuolistamaan** entistä enemmän

³⁵ Eurooppa-neuvoston päätelmät, Bryssel, 29.6.2012, EUCO 76/12.

³⁶ Myös veropolitiikka on vahvasti esillä sopimuksessa: ”Kolmansien maiden kanssa säästötulojen verotuksesta tehtävien sopimusten neuvotteluohjeista on päästävä nopeasti yhteisymmärrykseen.” Kolmannet maat sisältävät myös pienet valtiot.

³⁷ Eurooppa-neuvoston päätelmät, Bryssel, 19.10.2012, EUCO 156/12.

talouksiaan ja keskittymään runsaasti lisäarvoa sisältäviin aloihin³⁸. Esteet, joita nämä valtiot kohtaavat pyrkiessään EU:n sisämarkkinoille, osoittavat kuitenkin sen, että niillä on **käyttämätöntä potentiaalia**, jolla voitaisiin edistää kasvua, investointeja, innovointia ja työllisyyttä ja josta EU voisi hyötyä.

EU:n ja pienten valtioiden välisten, kaupan ja taloudellisen toiminnan **esteiden poistamisella** voitaisiin tukea muun muassa Eurooppa 2020 -strategiassa³⁹ ja työllisyys- ja kasvusopimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamista EU:n naapurialueilla. Tämä olisi myös kaupasta, kasvusta ja maailmanpolitiikasta vuonna 2010 annetussa komission tiedonannossa esitetyn EU:n kauppapolitiikan mukaista. Lisäksi on merkittävää näyttöä siitä, että sisämarkkinoiden laajentaminen **edistää** kaikkien osapuolten **talouskasvua**. EU:n ja pienten valtioiden välistä kauppaa haittaavien esteiden poistamisella voitaisiin edistää talouskasvua sisämarkkinoilla entisestään.

4.2. Yhteistä hyötyä tasapuolisista toimintaedellytyksistä

EU:n sisämarkkinat perustuvat **yhteisiin sääntöihin ja normeihin** sekä perusteelliseen täytäntöönpanoon ja hallintaan. Jos EU:n sisämarkkinasäännöstö laajennettaisiin koskemaan myös pieniä valtioita, tästä hyötyisivät sekä EU että kyseiset valtiot, koska näin varmistettaisiin, että sekä yrityksillä että henkilöillä on tasapuoliset toimintaedellytykset. On EU:n etujen mukaista, että se kannustaa naapurivaltioitaan hyväksymään lainsäädäntönsä kanssa yhdenmukaisen säädöskehityksen. **Säännösten asianmukainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niiden asianmukainen täytäntöönpano** on tässä yhteydessä ratkaisevassa asemassa, jotta sisämarkkinat toimisivat hyvin. Yhteisen sääntelykehityksen ansiosta olisi myös helpompaa vastata yhteisiin haasteisiin, joihin kuuluvat muun muassa kuluttajansuoja ja ympäristöhaasteet.

4.3. Yhteistyötä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Pienten valtioiden kanssa tehdään yhteistyötä lukuisten yhteisten, muun muassa politiikkaan, talouteen, ympäristöön ja kulttuuriin liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä yhteistyötä on mahdollista kehittää (tarkempia tietoja on liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa). Esimerkiksi **aluepolitiikan** alalla EU:n ja Andorran välisellä yhteistyösopimuksella on helpotettu yhteistyötä, jota Espanja, Ranska ja Andorra tekevät osana EU:n aluepoliittista toimenpideohjelmaa, joka koskee rajatylittävää yhteistyötä Pyreneiden alueella⁴⁰. Tätä yhteistyötä voitaisiin syventää, mistä hyötyisivät kaikki alueen asukkaat.

Molemmat osapuolet voisivat hyötyä merkittävästi tekemällä yhteistyötä yhteistä etua koskevissa asioissa, joita ovat muun muassa **verotukseen liittyvä avoimuus ja tietojenvaihto** sekä rikosten, myös veropetosten⁴¹, veronkierron ja rahanpesun, torjunta. On tärkeää suojata laillista taloutta rikollisten soluttautumiselta ja korruptiolta. Tämän vuoksi tarvitaan määrätietoisia toimia, joiden avulla voidaan kehittää tehokas järjestelmä rikoksella saatujen varojen jäljittämiseksi, jäädyttämiseksi ja takavarikoimiseksi. **Varojen menetetyksi**

³⁸ Esimerkiksi San Marinossa ja Monacossa on molemmissa kosmetiikkateollisuutta ja Andorrassa ja Monacossa valmistetaan molemmissa hammasimplantteja.

³⁹ Komission tiedonanto: Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, Bryssel 3.3.2010, KOM(2010) 2020 lopullinen.

⁴⁰ Ohjelmakauden 2007–2013 määrärahat ovat 168 miljoonaa euroa.

⁴¹ Komission tiedonanto konkreettisista tavoista tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa EU:ssa ja sen ulkopuolella, COM(2012) 351 final, Bryssel, 27.6.2012.

tuomitsemista helpottavalla lainvalvontatyöllä ja oikeudellisella yhteistyöllä vaikeutetaan rikollisten toimintaa ja ehkäistään sitä osoittamalla, ettei rikos kannata.

Myös EU:n ja pienten valtioiden ympäristönsuojelun alalla tekemän yhteistyön tiivistämisestä olisi konkreettista hyötyä. Esimerkiksi Monaco on tehnyt kansainvälisiä aloitteita meriekosysteemien ja meriympäristön luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi, ja se toimii aktiivisesti myös muilla EU:lle tärkeillä meripolitiikan aloilla. Olisi hyödyllistä selvittää, olisiko tällä alalla mahdollisuuksia nykyistä säännöllisempään näkemystenvaihtoon.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla pienten valtioiden kanssa ei ole tehty sopimusta niiden yhtymisestä EU:n kantoihin ja julistuksiin, mutta ne yhdentävät kantojaan omasta aloitteistaan tapauskohtaisesti. Lisäksi useiden kansainvälisissä järjestöissä olevien EU:n edustustojen ja pienten valtioiden välillä on yhteyksiä. New Yorkissa sijaitsevassa YK:n päämajassa EU:n edustustot ja pienet valtiot, jotka kuuluvat EU:lle myötämielisten maiden ryhmään ("Friends of the EU"), järjestävät kuukausittaisia tapaamisia. Yhteistyötä voitaisiin tällä osa-alueella kehittää nykyisestä. Pienet valtiot osoittivat suhtautuvansa ajatukseen myönteisesti puoltamalla äänestyksessä EU:n ehdotukseen perustuvaa YK:n yleiskokouksen päätöslauselmaa tehostetusta tarkkailija-asemasta YK:ssa vuonna 2010. Jos pienten valtioiden kanssa tehtäisiin tällä alalla sopimus, yhteistyötä voitaisiin tehdä ja tietoja vaihtaa suurissa kansainvälisissä järjestöissä nykyistä järjestelmällisemmin. Andorra toimii Euroopan neuvoston ministerikomitean puheenjohtajana 9. marraskuuta 2012 ja 16. toukokuuta 2013 välisenä aikana. Tämä voi samalla tarjota tilaisuuden tarkastella sitä, miten EU:n ja pienten valtioiden välistä yhteistyötä voitaisiin kehittää, kun on kyse demokratian ja ihmisoikeuksien turvaamisesta ja vahvistamisesta Euroopassa.

5. TIIVIIMMÄN YHDENTYMISEN VAIHTOEHDOT

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että on sekä mahdollista että toivottavaa pyrkiä siihen, että pienet valtiot yhdentyvät sisämarkkinoihin entistä tiiviimmin.

Tiiviimmällä yhdentymisellä varmistettaisiin, että kansalaiset ja yritykset voivat liikkua **mahdollisimman vapaasti** pienten valtioiden ja EU:n välillä. Tämä tavoite saavutettaisiin etenkin entistä selkeämmällä ja nykyistä paremman oikeusvarmuuden turvaavalla oikeudellisella ympäristöllä. Tämä puolestaan auttaisi parantamaan **talouskasvun** ja työpaikkojen luomisen **edellytyksiä** pienissä valtioissa ja tietyillä EU:n alueilla, etenkin pienten valtioiden naapureina olevilla EU:n alueilla, joilla pienet valtiot jo työllistävät tuhansia EU:n kansalaisia rajatyöntekijät mukaan luettuina. Kehitystä voitaisiin vauhdittaa helpottamalla pääsyä sisämarkkinoille. Lisäksi tällaisella lähestymistavalla tuettaisiin näiden valtioiden talouden monipuolistamista ja edistettäisiin luopumista pankkisalaisuudesta ja veroparatiisin asemasta. Tämä merkitsisi samalla EU:n valtionkassojen verotulojen merkittävää kasvua ja laitonta rahoitustoimintaa torjuvan oikeudellisen kehyksen vahvistumista.

EU:n olisi kuitenkin aina toimintapolitiikkaa suunnitellessaan otettava huomioon näiden pienten **valtioiden erityispiirteet**. Kaikki nämä valtiot sijaitsevat Euroopan sydämessä ja niillä on läheiset suhteet EU:hun ja hyvin tiiviit siteet naapureihinsa. EU:n näkökulmasta on sen vuoksi tarkoituksenmukaista tutkia, miten ne voitaisiin ottaa tiiviimmin osaksi sisämarkkinoita. Tässä jaksossa arvioidaan EU:lla näiden tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävissä olevia vaihtoehtoja vähiten kunnianhimoisesta vaihtoehdosta vaikutuksiltaan kauaskantoisimpaan.

5.1. Vaihtoehto 1: nykytilanteen säilyttäminen

Tässä vaihtoehdossa jatkettaisiin nykyisen lähestymistavan soveltamista tekemättä uusia sisämarkkinoihin liittyviä sopimuksia. Tästä olisi seurauksena se, että pienten valtioiden pääsy sisämarkkinoille olisi edelleen hyvin rajoitettua. Tällä vaihtoehdolla saattaisi sen vuoksi olla vaikutuksia niiden ja EU:n välisiin suhteisiin myös yleisemmällä tasolla. Se saattaisi vaikuttaa kielteisesti niiden halukkuuteen neuvotella uusia sopimuksia EU:n kannalta tärkeillä aloilla. Voimassa olevilla sopimuksilla ei voida välttää sitä, että pienille valtioille aiheutuu hallinnollisia rasitteita, jotka ovat kohtuuttomia EU:n sopimuksista saamiin hyötyihin nähden. Lisäksi ne lisäävät kansalaisiin ja talouden toimijoihin kohdistuvaa oikeudellista epävarmuutta useilla aloilla.

5.2. Vaihtoehto 2: alakohtainen lähestymistapa

Tässä vaihtoehdossa pienten valtioiden kanssa neuvoteltaisiin **alakohtaiset sopimukset**, joilla varmistetaan sisämarkkinoille pääsy tietyillä aloilla, kuten henkilöiden tai palvelujen vapaan liikkuvuuden alalla. Täysin kattavan yhdentymisen varmistamiseksi jokaisen pienen valtion kanssa voitaisiin neuvotella erilliset sopimukset yksittäisillä politiikanaloilla, joihin kuuluvat muun muassa:

- henkilöiden vapaa liikkuvuus
- sijoittautumisvapaus ja palvelujen vapaa liikkuvuus (tai sekä henkilöt että palvelut kattava vapaa liikkuvuus)
- tulliliitto ja tavaroiden vapaa liikkuvuus
- rinnakkaistoimenpiteet, monialaiset politiikat ja muut yhteistyöalat.

Näitä sopimuksia olisi täydennettävä yhteisiä arvoja ja instituutioita koskevilla määräyksillä suhteiden perustan määrittelemiseksi ja sopimusten moitteettoman toiminnan varmistamiseksi.

Tämä lähestymistapa edellyttäisi sen vuoksi jopa 18 eri sopimuksen neuvottelemista ja tekemistä kolmen pienen valtion kanssa (kolme kultakin politiikanalalta). Sen ansiosta saattaisi olla mahdollista muokata määräyksiä kunkin valtion erityistarpeiden mukaan, ja se voisi tarjota tiettyä joustavuutta. Etenkin vaiheittainen lähestymistapa tarjoaisi pienille valtioille mahdollisuuden asteittaiseen yhdentymiseen yhdessä sovitulla sisämarkkinoiden osa-alueilla.

Tähän lähestymistapaan liittyy kuitenkin useita **puutteita**. Ensinnäkään ei ole EU:n etujen mukaista neuvotella ja tehdä näin monia sopimuksia, koska neuvottelut vaatisivat yhteen sopimukseen verrattuna moninkertaisen työmäärän. Toiseksi lähestymistapa, jossa pienten valtioiden pakottavimmat ongelmat pyritään ratkaisemaan alakohtaisin sopimuksin, ei tarjoaisi niihin kokonaisvaltaista ratkaisua ja soveltuisi lisäksi huonosti tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseen. Lisäksi jos kukin pienistä valtioista haluisi päästä sisämarkkinoille eri osa-alueilla, jokaista valtiota varten olisi luotava omat järjestelyt, mikä johtaisi irrallisista sopimuksista muodostuvaan, vaikeasti hallinnoitavissa olevaan hajanaiseen sopimusverkostoon. EU:n kokemus muiden tärkeiden kumppanien kanssa solmituista

suhteista on osoittanut, että alakohtaisen lähestymistavan haittana ovat muun muassa sen hallitsematon monimutkaisuus ja siitä seurauksena oleva oikeudellinen epävarmuus⁴².

5.3. Vaihtoehto 3: puitesopimuksena tehtävä assosiaatiosopimus

Puitesopimuksena tehtävällä assosiaatiosopimuksella pienille valtioille voitaisiin tarjota mahdollisuus tiiviiseen yhdentymiseen, johon kuuluisivat myös osittainen tai rajoittamaton pääsy EU:n sisämarkkinoille, puitesopimuksen rinnakkaistoimenpiteet ja monialaiset politiikat. Tällaisessa sopimuksessa voitaisiin määrätä myös osallistumisesta EU:n toimintaan muilla osa-alueilla. Assosiaatiosopimuksessa määriteltäisiin suhteiden perustana olevat arvot ja periaatteet ja niiden institutionaalinen perusta. Sopimus voitaisiin tehdä yhtenä monenvälisenä sopimuksena EU:n ja kaikkien kolmen pienen valtion välillä mahdollisesti **Euroopan talousalueen** (ETA) mallin mukaisesti. Teoriassa olisi myös mahdollista tehdä kunkin pienen valtion kanssa kahdenvälinen sopimus. Tämä ei kuitenkaan ole toivottavaa, sillä siitä olisi seurauksena monimutkaisempi ja turhan hajanainen sopimuskehys, kuten edellä kohdassa 5.2. on todettu. Tämä vaihtoehto tarjoaisi kolmelle pienelle valtiolle lisäetuna myös mahdollisuuden keskinäisten suhteidensa sääntelyyn.

Tätä vaihtoehtoa varten olisi tarpeen laatia **asianmukainen institutionaalinen kehys**. Parhaimpana vaihtoehtona olisi nykyisten rakenteiden uskottavuuteen ja tehokkuuteen perustuva ratkaisu, jos se osoittautuu toteutuskelpoiseksi. Tässä yhteydessä voitaisiin määritellä erityisiä hallintojärjestelyjä, joihin voisivat kuulua esimerkiksi mekanismit pienten valtioiden kuulemiseksi niille erityisen tärkeistä EU:n lainsäädäntöaloitteista (päästösten valmisteluprosessiin osallistuminen), sekä järjestelyt, joiden ansiosta ne voivat osallistua tarkkailijoina EU:n ohjelmiin ja sen erillisvirastojen toimintaan. Jotta puitesopimuksena tehtävä assosiaatiosopimus toimisi, olisi löydettävä tyydyttävä ratkaisu, jolla varmistetaan, että EU:n säännösten asianomaiset osat tulevat sovellettaviksi pienissä valtioissa, että nämä valtiot tai niiden siihen valtuuttamat viranomaiset panevat kyseiset säännösten osat tosiasiasa täytäntöön ja valvovat niiden täytäntöönpanoa ja että säännösten soveltamista seurataan kyseisissä valtioissa ja että sen täytäntöönpano varmistetaan niissä tarvittaessa⁴³. Jos tätä vaihtoehtoa varten saadaan luotua siihen soveltuva institutionaalinen kehys, kyseessä on toteutuskelpoinen vaihtoehto, jota olisi tutkittava tarkemmin.

5.4. Vaihtoehto 4: osallistuminen Euroopan talousalueeseen

Tällä vaihtoehdolla saavutettaisiin täydellinen yhdentyminen sisämarkkinoihin samalta pohjalta, jolle Euroopan talousalueeseen (ETA) nykyisin kuuluvien EU:n ulkopuolisten maiden yhdentymisen perustuu. Tällä vaihtoehdolla on **useita etuja**, joihin kuuluvat muun muassa olemassa olevan ja toimivaksi osoittautuneen perussopimuksen ja institutionaalisen kehysten mukanaan tuoma selkeys ja luotettavuus. Koska sopimus Euroopan talousalueesta on kuitenkin tehty kahden kauppajäsen ja talousalueen välillä (EU ja EFTA), pienten valtioiden olisi periaatteessa ensin liityttävä jompaankumpaan näistä alueista voidakseen liittyä Euroopan talousalueeseen⁴⁴.

⁴² Neuvoston päätelmät EU:n suhteista EFTA-maihin, joulukuu 2010.

⁴³ EU:n säännösten soveltamisen seuranta ja sen täytäntöönpanon varmistaminen näissä valtioissa on tärkeä tehtävä, joka voitaisiin antaa komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen, ETA:n EFTA-elinten (EFTAn valvontaviranomainen ja EFTAn tuomioistuin) tai vastaavan ylikansallisen viranomaisen tehtäväksi. Vaihtoehtoista olisi keskusteltava, ja pienten valtioiden kanssa olisi sovittava vaihtoehdosta, jota pidetään parhaana.

⁴⁴ ETA-sopimuksen 128 artikla.

EU-jäsenyyttä tarkastellaan jäljempänä, joten tässä tarkasteltavaksi jää liittyminen EFTAn välityksellä. EU:n olisi tässä tapauksessa keskusteltava nykyisten jäsenten eli Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kanssa mahdollisuudesta laajentaa EFTA kattamaan myös pienet valtiot. Tässä vaihtoehdossa olisi lisätuna se, että sillä voitaisiin lisätä ETA:n jäseninä olevien EFTA-valtioiden määrää, joka supistuu kahteen (Norja ja Liechtenstein), jos Islanti liittyy EU:hun. ETA:n laajentuminen vaatisi ETA-sopimuksen uudelleen neuvottelemista etenkin ETA:n EFTA-toimielinten mukauttamiseksi. Tarkkaa oikeudellista rakennetta on tarpeen tutkia tarkemmin, jos tämä vaihtoehto valitaan. Kaiken kaikkiaan tämä on **toteutuskelpoinen vaihtoehto**, jota olisi tutkittava tarkemmin.

5.5. Vaihtoehto 5: EU:n jäsenyyys

Tämä vaihtoehto tarjoaisi pienille valtioille kattavimman pääsyn EU:n sisämarkkinoille sekä laajimmat mahdollisuudet osallistua EU:n ohjelmiin ja toimiin. Vaikka yksikään pienistä valtioista ei ole vielä hakenut jäsenyyttä, ne voisivat hakea sitä SEU-sopimuksen 49 artiklan nojalla, jonka mukaan jokainen Euroopan valtio, joka kunnioittaa EU:n arvoja ja sitoutuu edistämään niitä, voi hakea unionin jäsenyyttä.

Laajentumista koskeva uusi yksimielisyys edellyttää, että laajentumisessa otetaan huomioon EU:n integraatiokyky ja sen kyky varmistaa toimielintensä tehokas toiminta ja politiikan tehokas suunnittelu. Jäsenyyden hakemiseen liittyy kuitenkin kaksi merkittävää ongelmaa. Ensinnäkin EU:n nykyisessä toimielinrakenteessa ei ole otettu huomioon tällaisten pienten valtioiden liittymisen asettamia vaatimuksia. Jotta voitaisiin varmistaa kaikkien kansalaisten riittävä demokraattinen edustus ja toimielinten toiminta myös sen jälkeen, kun EU:hun on liittynyt valtioita, joiden asukasluku on vain murto-osa tällä hetkellä pienimpien EU:n jäsenvaltioiden väestöstä, perussopimukseen ja EU:n toimielinrakenteeseen on tarpeen tehdä merkittäviä muutoksia. Tällaisista muutoksista sopiminen veisi todennäköisesti runsaasti aikaa ja edellyttäisi mittavia EU:n sisäisiä neuvotteluja. Toiseksi pienten valtioiden rajallinen hallintokapasiteetti vaikuttaa merkittäväällä tavalla siihen, miten ne kykenevät panemaan täytäntöön EU:n säännöstöä ja täyttämään EU-jäsenyysvelvoitteensa.

6. PÄÄTELMÄT

6.1. Horisontaaliset ja institutionaaliset kysymykset

Jos ratkaisuksi valitaan täysimääräinen yhdentymisen, pienten valtioiden kanssa tehtävässä sopimuksessa olisi ratkaistava seuraavassa luetellut **neljä horisontaalista kysymystä**, jotta voitaisiin varmistaa sisämarkkinoiden yhtenäisyys ja taata oikeusvarmuus talouden toimijoille ja kansalaisille: i) sopimuksen dynaaminen mukauttaminen unionin säännösten kehitykseen; ii) sopimusten yhdenmukainen tulkitseminen; iii) riippumaton valvonta ja täytäntöönpano tuomioistuimissa; ja iv) riitojen ratkaisu. EU voisi tässä yhteydessä hyödyntää ETA-sopimuksesta saatuja hyviä kokemuksia. Tehtävässä sopimuksessa olisi kuitenkin otettava huomioon pienten valtioiden **erityispiirteet ja niiden identiteetit** SEU-sopimuksen 8 artiklaa koskevan julistuksen mukaisesti. Jotta tämän periaatteen noudattaminen voitaisiin varmistaa, pienille valtioille saattaa olla tarpeen tarjota siirtymäaikoja ja/tai suojalausekkeita.

6.2. Suositukset

Jos EU päättää viedä eteenpäin tässä tiedonannossa esiteltyjä vaihtoehtoja, niistä on tarpeen keskustella tarkemmin Andorran, Monacon ja San Marinon hallitusten kanssa kunnioittaen täysin näiden valtioiden itsemääräämisoikeutta ja riippumattomuutta.

Vaihtoehdoilla 3–5 voitaisiin periaatteessa puuttua pienten valtioiden keskeisiin ongelmiin. Vaihtoehto 1 (nykytilanteen säilyttäminen) ei tarjoaisi ratkaisua ongelmiin, joten sitä ei pidetä suositeltavana. Alakohtaisesta lähestymistavasta voidaan todeta, että EU:n kokemukset siitä ovat kiistattomasti osoittaneet sen puutteet. Koska tähän lähestymistapaan liittyy puutteita ja koska sillä ratkaistaan ongelmat vain osittain, vaihtoehtoa 2 ei pidetä suositeltavana, joskaan sitä ei tässä vaiheessa täysin hylätä. Vaihtoehto 5 on mahdollinen pitkällä aikavälillä, mutta sitä ei tässä suositella. Pienet valtiot eivät ole hakeneet EU:n jäsenyyttä, eikä mahdollinen tuleva jäsenyys tarjoaisi ratkaisuja lyhyellä eikä keskipitkällä aikavälillä.

Sen sijaan vaihtoehdoilla 3 (**puitesopimuksena tehtävä assosiaatiosopimus**) ja 4 (**osallistuminen Euroopan talousalueeseen**) voitaisiin varmistaa oikea tasapaino joustavuuden ja kattavuuden välillä ja tarjota ratkaisuja pienten valtioiden ongelmiin siten, että samalla täytetään myös EU:n vaatimukset. Näitä vaihtoehtoja pidetään sen vuoksi parhaina vaihtoehtoina, joskin niitä olisi tarkasteltava ja tutkittava tarkemmin, myös niiden toteutuksen osalta. Jos osoittautuu, ettei näiden vaihtoehtojen pohjalta voida edetä, myös muita vaihtoehtoja ja etenkin vaihtoehtoa 2 voitaisiin tarkastella lähemmin.

* * *