



Brüsszel, 2012.11.20.
COM(2012) 680 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Az Európai Uniónak az Andorrai Hercegséggel, a Monacói Hercegséggel és a San
Marino Köztársasággal fennálló kapcsolatai**

Lehetőségek az EU-val való szorosabb integrációra

{SWD(2012) 388 final}

TARTALOMJEGYZÉK

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az Európai Uniónak az Andorrai Hercegséggel, a Monacói Hercegséggel és a San Marino Köztársasággal fennálló kapcsolatai

1.	BEVEZETÉS	4
1.1.	Válaszúton az Andorrával, Monacóval és San Marinóval fennálló uniós kapcsolatok	4
1.2.	A kis területű országok egyedi helyzete.....	5
2.	AZ EU SZÉTAPRÓZOTT KAPCSOLATAI A KIS TERÜLETŰ ORSZÁGOKKAL	6
2.1.	Közös vonások	6
2.1.1.	Monetáris megállapodások.....	6
2.1.2.	Megtakarítási adóról szóló megállapodások	7
2.1.3.	Információcsere a csalás elleni küzdelem és az adózás terén	7
2.2.	Andorra	8
2.2.1.	Vámunió.....	8
2.2.2.	Schengen	8
2.2.3.	A szomszédokkal fenntartott kétoldalú kapcsolatok.....	8
2.2.4.	Andorra Európa-politikája	8
2.3.	Monaco.....	9
2.3.1.	Az uniós vámterület része	9
2.3.2.	Schengen	9
2.3.3.	A szomszédokkal fenntartott kétoldalú kapcsolatok.....	9
2.3.4.	Monaco Európa-politikája.....	10
2.4.	San Marino	10
2.4.1.	Vámunió.....	10
2.4.2.	Schengen	10
2.4.3.	A szomszédokkal fenntartott kétoldalú kapcsolatok.....	10
2.4.4.	San Marino Európa-politikája.....	10
3.	A BELSŐ PIACHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS ÚTJÁBAN ÁLLÓ AKADÁLYOK.	11

3.1.	Személyek szabad mozgása	11
3.2.	A szolgáltatások szabad mozgása és a vállalkozások letelepedési szabadsága	12
3.3.	Az áruk szabad mozgása	13
4.	AZ EU ÉRDEKEINEK VÉDELME ÉS ELŐMOZDÍTÁSA.....	13
4.1.	Több gazdasági és foglalkoztatási lehetőség az uniós polgárok és vállalkozások számára.....	13
4.2.	Kölcsönös előnyök egyenlő versenyfeltételek révén	15
4.3.	Együttműködés a közös célkitűzések támogatására.....	15
5.	LEHETŐSÉGEK A SZOROSABB INTEGRÁCIÓRA.....	16
5.1.	Első lehetőség: a jelenlegi helyzet fenntartása.....	16
5.2.	Második lehetőség: szektorális megközelítés	16
5.3.	Harmadik lehetőség: társulási keretmegállapodás	17
5.4.	Negyedik lehetőség: részvétel az Európai Gazdasági Térségben	18
5.5.	Ötödik lehetőség: EU-tagság.....	18
6.	KÖVETKEZTETÉS	19
6.1.	Horizontális és intézményi kérdések.....	19
6.2.	Ajánlások.....	19

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az Európai Uniónak az Andorrai Hercegséggel, a Monacói Hercegséggel és a San Marino Köztársasággal fennálló kapcsolatai

Lehetőségek az EU-val való szorosabb integrációra

1. BEVEZETÉS

1.1. Válaszúton az Andorrával, Monacóval és San Marinóval fennálló uniós kapcsolatok

Nyugat-Európában több olyan független, kis területi kiterjedésű ország található, amely nem tagja az Európai Uniónak: az Andorrai Hercegség, San Marino Köztársaság, a Monacói Hercegség, a Liechtensteini Hercegség és a Vatikánvárosi Állam¹. Az EU az EUSZ 8. cikke alapján a fenti országok mindegyikével kapcsolatokat tart fenn².

E kapcsolatok tartalma és intézményi keretei tekintetében jelentősek a különbségek. Liechtenstein például az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagja és szorosan kötődik az Európai Unióhoz az Európai Gazdasági Térségről (EGT) szóló megállapodás keretein belül, amely az EU belső piacához való hozzáférést biztosít számára. Liechtenstein 2011 decemberében a schengeni térséghez is csatlakozott. Ezzel szemben az Európai Unió Andorrával, Monacóval és San Marinóval (a továbbiakban: kis területű országok) fennálló kapcsolatait az uniós vívmányok és szakpolitikák egyes területeit érintő megállapodások szabályozzák.

A Tanács 2010 decemberében megállapította, hogy az EU e három országgal fennálló kapcsolatai „**kiterjedtek, de szétapróztak**”³, mivel a személyek, áruk és szolgáltatások az EU-ból és az EU-ba való szabad áramlása még mindig akadályokba ütközik. Ez számos gyakorlati nehézséget okozott nemcsak az uniós polgárok és vállalkozások, hanem a kis területű országok állampolgárai és vállalkozásai számára is. A Tanács vonatkozó felszólítása szerint „**elemezni kell az ezen országok gazdaságainak az EU belső piacába történő fokozatos integrálódására kínálkozó lehetőségeket és módokat.**”

A Tanács 2011 júniusában a magyar elnökség alatt jelentést fogadott el, amelyben felkérte az Európai Külügyi Szolgálatot és a Bizottságot, hogy mélyrehatóbban vizsgálják meg és tárják fel, hogy „**melyek lehetnek a kapcsolatok lehetséges új intézményi keretei, figyelembe**

¹ A Vatikánvárosi Állammal és a Liechtensteini Hercegséggel fennálló uniós kapcsolatokkal ez a közlemény nem foglalkozik.

² Az EUSZ 8. cikke kimondja, hogy az Unió „a vele **szomszédos országokkal különleges kapcsolatokat** épít ki a jólét és a jószomszédi viszonyok egy olyan térségének a létrehozása céljából, amely az Unió értékeire épül, és amelyet az együttműködésen alapuló szoros és békés kapcsolatok jellemeznek.” Az Európai Unióról szóló szerződés 8. cikkéről szóló 3. nyilatkozat szerint „az Unió figyelemmel lesz azon kis területű országok sajátos helyzetére, amelyek közelségükből adódóan különleges kapcsolatot tartanak fenn vele.”

³ A Tanács 2010. december 14-i következtetései az EFTA-országokkal fenntartott uniós kapcsolatokról.

véve annak fontosságát, hogy e három ország tekintetében koherens megközelítést alkalmazzunk”⁴.

Annak ellenére, hogy a tartalmat és az alkalmazási kört illetően az álláspontok valamelyest eltérnek, mindhárom kis területű ország kifejezte az EU-val fennálló **kapcsolataik javítására** irányuló szándékát. Andorra késznek mutatkozott arra, hogy fontolóra vegyen különböző lehetőségeket – az uniós csatlakozást kivéve –, ugyanakkor kifejezte, hogy egy társulási keretmegállapodást tartana a legelőnyösebb megoldásnak. Monaco ugyancsak csak érdeklődést mutatott aziránt, hogy párbeszédet folytasson a belső piachoz történő szorosabb integrációjára vonatkozó lehetőségekről. Végül San Marino nyitottnak mutatkozott arra, hogy megvizsgálja a megerősített európai integráció lehetőségeinek széles skáláját: az EGT-tagságtól kezdve az EU-val kötendő két- vagy többoldalú társulási keretmegállapodás lehetőségéig. Az EU-val fennálló kapcsolataikban mindhárom ország meg kívánja védeni **sajátosságait és identitását**.

Tekintettel arra, hogy a kis területű országok⁵ továbbra is érdeklődésüket fejezték ki az EU-val való szorosabb integrációra, ebben a közleményben áttekintjük az EU Andorrával, Monacóval és San Marinóval fennálló kapcsolatait, valamint ajánlásokat teszünk arra, hogy milyen módon érhető el ez az integráció. A Bizottság e közlemény segítségével szeretné megismerni az ajánlásokra vonatkozó véleményeket, amelyek alapján döntést hoz majd a folyamat következő lépéseiről.

1.2. A kis területű országok egyedi helyzete

Andorra, Monaco és San Marino között számos **hasonlóság** van: olyan kis területű és kis lélekszámú, független államok, amelyek mindegyikének szomszédja kizárólag egy vagy több uniós tagállam⁶, és ezekkel a közös múlt, valamint a politikai és kulturális hovatartozás alapján nagyon szoros kapcsolatokat tartanak fenn. Noha vannak jelei a gazdasági diverzifikációnak, gazdaságuk alapját a pénzügyi szolgáltatások és a (gyakran a kiskereskedelemmel összefüggő) turizmus jelenti. Mindhárom ország államformája parlamentáris demokrácia, valamint mindegyikük tagja az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ), az Európa Tanácsnak és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek (EBESZ).

Ugyanakkor jelentős földrajzi és demográfiai **különbségek** is megfigyelhetők közöttük.

- A három ország közül Andorra a legnagyobb, területét (468 km²) és népességét (körülbelül 78 100 fő) tekintve. Messze esik a legközelebbi nagyvárostól, és a szomszédos Spanyolországgal és Franciaországgal csupán két főút köti össze.
- Monaco Franciaországgal határos, és körülbelül 36 300 lakosa van. Területe 1,95 km², ezzel a Vatikánvárosi Állam után a második legkisebb állam a világon.
- San Marino egy hegytetőn elhelyezkedő enkláve Olaszországon belül. Területe 61,2 km², lakosság száma körülbelül 32 300 fő.

⁴ „Az Európai Uniónak az Andorrai Hercegséggel, San Marino Köztársasággal és a Monacói Hercegséggel fennálló kapcsolatait” – Jelentés az elnökségtől a Tanácsnak, 2011. június 14., 11466/11. sz. tanácsi dokumentum, 14. pont.

⁵ A közleményben szereplő elemzés alapját a három kis területű országgal munkaszinten folytatott nem hivatalos véleménycserék képezik.

⁶ Noha Monaco rendelkezik kikötővel a Földközi-tengerre.

Hivatalos nyelveiket, valamint alkotmányos, jogi és politikai berendezkedésüket tekintve további különbségek vannak.

- Andorra államformája társhercegség, a két társherceg Franciaország elnöke és a spanyolországi Urgell püspöke.
- Monaco államformája alkotmányos monarchia, és számos kétoldalú szerződés alapján szorosan integrálódott Franciaországgal.
- San Marino államformája köztársaság, és szoros kapcsolatokat tart fenn Olaszországgal.

2. AZ EU SZÉTAPRÓZOTT KAPCSOLATAI A KIS TERÜLETŰ ORSZÁGOKKAL

2.1. Közös vonások

Összességében véve az EU **nagyon jó kapcsolatokat** ápol a kis területű országokkal. Az EU messze a legnagyobb kereskedelmi és beruházási partnerük. A kis területű országok nem folytatnak magas szintű hivatalos politikai párbeszédet az EU-val, viszont diplomáciai képviselőik nagykövetségi szinten akkreditálva vannak az EU-nál, és vezető kormányzati képviselőik időnként Brüsszelbe látogatnak, hogy uniós partnereikkel találkozzanak⁷. Az EU azonban egyik kis területű országban sem rendelkezik akkreditált küldöttséggel⁸, hanem az egyes országokban valamely tagállama képviseli⁹.

Ami az ezen országokkal fenntartott kapcsolatok **jogi keretét** illeti, az EU és a három kis területű ország közötti kétoldalú árukereskedelmet vámunió-megállapodások szabályozzák: Monaco Franciaországgal kötött ilyen megállapodást, és az ország az EU vámterületének részét képezi; San Marino és Andorra pedig vámunió-megállapodást kötött az EU-val. Ezenfelül monetáris, valamint a megtakarítási adóról szóló megállapodások vannak hatályban az EU és mindhárom kis területű ország között. A Bizottság továbbá javasolta, hogy folytassanak tárgyalásokat ezekkel az országokkal a csalás elleni küzdelemről és az adóügyi információk cseréjéről szóló megállapodásokról¹⁰.

2.1.1. Monetáris megállapodások

Az EU már mindhárom kis területű országgal kötött **monetáris megállapodást**¹¹, amely lehetővé teszi számukra, hogy az eurót törvényes fizetőeszközként használják és meghatározott maximális értékig euróérméket bocsássanak ki. A kis területű országok

⁷ Például Andorra külügyminisztere 2012 januárjában, San Marino külügyminisztere pedig 2012 júliusában járt Brüsszelben.

⁸ Összehasonlításképpen: a berni uniós küldöttség a szomszédos Liechtensteinnél is akkreditálva van.

⁹ Andorrában és Monacóban ez hathónapos váltásban történik. San Marinóban Olaszország képviseli az EU-t, mivel csak ő rendelkezik ott nagykövetséggel.

¹⁰ A Bizottság közleménye az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem megerősítését célzó, többek között harmadik országok viszonylatában hozandó konkrét intézkedésekről, COM(2012) 351 final, Brüsszel, 2012. június 27.

¹¹ Monetáris megállapodás az Európai Unió és az Andorrai Hercegség között (HL C 369., 2011.12.17., 1. o.); Monetáris megállapodás az Európai Unió és a Monacói Hercegség között (HL C 310., 2012.10.13., 1. o.); Monetáris megállapodás az Európai Unió és San Marino Köztársaság között (HL C 121., 2012.4.26., 5. o.).

cserében vállalták, hogy fokozatosan beépítik belső jogrendszerükbe a vonatkozó uniós vívmányokat¹² a következő területeken: euróbankjegyek és euróérmék; banki és pénzügyi szabályozás; a pénzmosás, a csalás és a hamisítás megelőzése; valamint statisztikai információk megosztása. A kis területű országok elfogadták, hogy a megállapodással kapcsolatban a felek között keletkező esetleges jogviták rendezése az Európai Unió Bíróságának kizárólagos hatáskörébe tartozik.

2.1.2. *Megtakarítási adóról szóló megállapodások*

Az EU a három kis területű országgal a **megtakarítási adóról szóló megállapodásokat**¹³ kötött, amelyek a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról szóló 2003/48/EK irányelvben¹⁴ meghatározott szabályokkal egyenértékű rendelkezéseket írnak elő. A megállapodások értelmében ezen államok a területükön letelepedett kifizetők révén forrásadót vetnek ki az olyan megtakarításokból származó kamatjövedelmekre, amelyek tényleges tulajdonosai valamely európai uniós tagállamban lakó magánszemélyek, a forrásadóból származó bevételek nagy részét pedig átutalják az érintett magánszemélyek lakhelye szerinti tagállamoknak.

Az Andorra, Monaco és San Marino illetékes hatóságaival 2009-ben folytatott konzultációk során megerősítették, hogy az országok készen állnak arra, hogy a megtakarítási adóról szóló irányelv felülvizsgálatának eredményével összhangban **módosítsák** az EU-val kötött **megállapodásukat**. Amint a Tanács elfogadja a tárgyalásra vonatkozó jóváhagyást, hivatalos tárgyalások kezdődnek a megállapodások aktualizálásáról.

2.1.3. *Információcsere a csalás elleni küzdelem és az adózás terén*

A Bizottság javasolta, hogy – a Liechtensteinnel folytatott hasonló tárgyalások során nyert tapasztalatok alapján, valamint e terület nemzetközi fejleményeinek figyelembevételével – az EU folytasson tárgyalásokat Andorrával, Monacóval és San Marinóval **a csalás elleni küzdelemről és az adóügyi információk cseréjéről szóló megállapodásokról**¹⁵. A Bizottság olyan kétpillérű megállapodásokat tervez, amelyek nemcsak csalás elleni intézkedéseket, hanem átfogó adminisztratív adóügyi együttműködést is tartalmaznak.

¹² Amint azt az egyes megállapodásokhoz csatolt melléklet tartalmazza.

¹³ Megállapodás az Európai Közösség és az Andorrai Hercegség között, a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról szóló 2003/48/EK tanácsi rendeletben meghatározott szabályokkal egyenértékű rendelkezések megállapításáról (HL L 359., 2004.12.4., 33. o.); Megállapodás az Európai Közösség és a Monacói Hercegség között a 2003/48/EK tanácsi irányelvben meghatározott szabályokkal egyenértékű rendelkezések megállapításáról (HL L 19., 2005.1.21., 55. o.); Megállapodás az Európai Közösség és a San Marino Köztársaság között, a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról szóló 2003/48/EK tanácsi irányelvben meghatározott szabályokkal egyenértékű rendelkezések megállapításáról. Szándéknyilatkozat (HL L 381., 2004.12.28., 33. o.).

¹⁴ HL L 157., 2003.6.26., 38. o.

¹⁵ A Bizottság közleménye az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem megerősítését célzó, többek között harmadik országok viszonylatában hozandó konkrét intézkedésekről, COM(2012) 351 final, Brüsszel, 2012. június 27.

2.2. Andorra

2.2.1. Vámunió

Az EU megállapodást kötött Andorrával az ipari termékekre vonatkozó **vámunió**¹⁶ létrehozásáról. A megállapodás úgy rendelkezik, hogy az EU-ba belépő andorrai mezőgazdasági termékek behozatali vámtól mentesek; Andorra ugyanakkor behozatali vámot vethet ki az EU-ból származó mezőgazdasági termékek behozatalára. A megállapodás megfelelően működik, és 2011-ben **jegyzőkönyvet** fogadtak el a megállapodásnak a vámbiztonsági intézkedésekre való kiterjesztéséről.

Ezenfelül **együttműködési megállapodás**¹⁷ rendelkezik a számos területen, így például a pireneusi regionális politikáról folytatott együttműködés keretéről. Az EU és Andorra 1997-ben **állat-egészségügyi jegyzőkönyvet**¹⁸ kötött azzal a céllal, hogy fenntartsák az élő állatok és az állati termékek hagyományos kereskedelmi forgalmát, egyúttal biztosítsák az uniós állat-egészségügyi szabályoknak való megfelelést. Andorra ennek megfelelően átvette az általános élelmiszerjogot és higiénia érintő uniós vívmányokat, valamint az állatbetegségek elleni védekezésre vonatkozó keretjogszabályt.

2.2.2. Schengen

Andorra nem része a schengeni térségnek, így a közte, valamint a szomszédos Franciaország és Spanyolország között meglévő határokon **határellenőrzést** folytatnak. Andorra ugyanakkor a schengeni térséghez igazítja vízumkövetelményeit, és elfogadja a schengeni vízumokat. A schengeni tagállamok által alkalmazott pragmatikus megközelítés alapján az EU külső határain az andorrai állampolgárok útlevél-ellenőrzése lefolytatható az EU- és EFTA-tagállamok állampolgárainak fenntartott pultoknál.

2.2.3. A szomszédokkal fenntartott kétoldalú kapcsolatok

A számos kérdésben, így például a személyek szabad mozgása, az oktatás, valamint az igazságügy és belügy terén létrejött megállapodások révén Andorra privilegizált kapcsolatokat tart fenn **Franciaországgal és Spanyolországgal**, valamint **Portugáliával**.

2.2.4. Andorra Európa-politikája

Andorra **fokozott érdeklődést és erős elkötelezettséget** mutat aziránt, hogy fejlessze az EU-val való integrációját.

Az andorrai kormány 2010-ben nem hivatalos dokumentumot készített, amelyben kifejezte a fokozottabb együttműködés iránti szándékát. 2011-ben Andorra memorandumot nyújtott be az EU-nak, részletesen bemutatva azokat a területeket, amelyeken véleménye szerint akadályok állnak fenn a belső piachoz való hozzáférés tekintetében. 2012 júniusában Andorra

¹⁶ Az 1990. június 28-i, levélváltás formájában kötött megállapodás az Európai Gazdasági Közösség és az Andorrai Hercegség között (HL L 374., 1990.12.31., 16. o.); a megállapodás 1991. január 1-jén lépett hatályba.

¹⁷ Együttműködési megállapodás az Európai Közösség és az Andorrai Hercegség között (HL L 135., 2005.5.28., 14. o.).

¹⁸ Jegyzőkönyv az Európai Gazdasági Közösség és az Andorrai Hercegség között levélváltás formájában létrejött megállapodás állat-egészségügyi kérdésekre vonatkozó kiegészítéséről (HL L 148., 1997.6.6., 16. o.).

felülvizsgált jogszabályt fogadott el gazdaságának a beruházások előtti további megnyitása érdekében.

Andorra az EU-val fenntartott **kapcsolatai elmélyítésére törekszik** egy olyan új megállapodás megtárgyalása révén, amely figyelembe veszi Andorra EU-n belüli földrajzi elhelyezkedését, sajátosságait, a néhány területre – így például a személyek szabad mozgására – érvényes átmeneti időszakok alkalmazásának lehetőségét, valamint Andorra különféle uniós programokban és ügynökségekben való részvételét.

2.3. Monaco

2.3.1. Az uniós vámterület része

Monaco vámmegállapodást kötött Franciaországgal, következésképpen az **uniós vámterület** részét képezi¹⁹.

Monaco és az EU között ezenfelül **megállapodás jött létre egyes közösségi jogi aktusoknak a Monacói Hercegség területén való alkalmazásáról**²⁰. A megállapodás célja, hogy elősegítse a Monacóból származó, emberi és állat-egészségügyi felhasználásra szánt gyógyszerek, valamint kozmetikai termékek és orvostechikai eszközök értékesítését az uniós piacon. A megállapodás úgy rendelkezik, hogy az e területekhez kapcsolódó uniós vívmányokat Monaco területén is alkalmazni kell.

2.3.2. Schengen

Monaco nem szerződő fele a Schengeni Egyezménynek. A Franciaországgal kötött két oldalú megállapodás²¹ értelmében Monaco területe a schengeni térség külső határain belül van, következésképpen az uniós polgárok és Monaco állampolgárai vízum nélkül utazhatnak az egész schengeni térségben, ideértve Monacót is. A megállapodások rendelkeznek a szükséges biztonsági előírásokról és a Monaco külső határain való ellenőrzések kialakításáról, amelyeket a francia hatóságok folytatnak le az engedélyezett határátkelőhelyeken (*Monaco-Heliport* és *Monaco-Port*). Ezenfelül a monacói tartózkodási engedélyt a schengeni vízummal egyenértékűnek nyilvánították.

2.3.3. A szomszédokkal fenntartott kétoldalú kapcsolatok

Monaco számos gazdasági **megállapodást kötött Franciaországgal**, amelyek bizonyos esetekben azt eredményezik, hogy Monaco az uniós tagállamokéval megegyező szabályokat fogad el és alkalmaz. Amikor például Franciaország uniós irányelvek átültetéséről szóló belső jogszabályt fogad el egyes olyan területeken, amelyeket a Monacóval kötött kétoldalú megállapodások szabályoznak, a Hercegség e területeken közvetlenül alkalmazza a francia jogszabályokat. Az EU-val való megállapodás hiányában ez azonban nem jelenti azt, hogy ezeken a területeken Monaco automatikusan hozzáfér az uniós belső piachoz. Az EU továbbá

¹⁹ A Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló, 1992. október 12-i 2913/92/EGK tanácsi rendelet 3. cikkének (2) bekezdése (HL L 302., 1992.10.19., 1. o.).

²⁰ Megállapodás az Európai Közösség és a Monacói Hercegség között egyes közösségi jogi aktusok Monacói Hercegség területén való alkalmazásáról (HL L 332., 2003.12.19., 42. o.).

²¹ Két, levélváltás formájában létrejött megállapodás Monaco és Franciaország között, amelyet 1997. december 15-én írtak alá, és amely a jószomszédi kapcsolatokról szóló, 1963. május 18-i egyezménynek a külföldiek Monacóba való belépésére, tartózkodására és letelepedésére vonatkozó szakaszát a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény rendelkezéseivel igazította.

nem rendelkezik a végrehajtás nyomon követését vagy az esetleges jogsértések kivizsgálását szolgáló mechanizmusokkal.

2.3.4. Monaco Európa-politikája

Monaco érdeklődik aziránt, hogy meghatározott területeken, így például a személyek és áruk szabad mozgása tekintetében nagyobb mértékben **férhessen hozzá az uniós belső piachoz**.

2012-ben Monaco memorandumot nyújtott be az EU-nak e kérdésre vonatkozóan, részletesen bemutatva azokat a területeket, amelyeken véleménye szerint akadályok állnak fenn a belső piachoz való hozzáférés tekintetében.

Monaco nyitott arra, hogy további megbeszéléseket folytassanak a belső piachoz való hozzáférésre vonatkozóan az EU-val kötendő átfogó megállapodásról. Egy esetleges megállapodásnak figyelembe kell vennie Monaco Franciaországgal fennálló szoros kapcsolatait, valamint politikai és földrajzi sajátosságait.

2.4. San Marino

2.4.1. Vámunió

Az EU és San Marino **együtműködésről és vámunióról szóló megállapodást**²² kötött, amely a harmonizált rendszer valamennyi fejezetét, így a mezőgazdasági termékeket is²³ lefedő vámuniót hoz létre. A megállapodás továbbá megkülönböztetésmentességről rendelkezik a foglalkoztatási feltételek és együtműködés tekintetében számos területen, így például a környezetvédelem, a turizmus és a kultúra terén.

2.4.2. Schengen

San Marino nem része a schengeni térségnek, ugyanakkor Olaszország és San Marino között **nincsen határellenőrzés**. San Marino nem társult a schengeni vívmányok egyéb részeinek, így például a rendőrségi és igazságügyi együtműködésnek a végrehajtásához.

2.4.3. A szomszédokkal fenntartott kétoldalú kapcsolatok

San Marino számos kétoldalú megállapodást kötött Olaszországgal, ideértve a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodást is²⁴, amely lehetővé teszi a San Marino-i állampolgárok számára az Olaszországban való munkavállalást és tartózkodást.

2.4.4. San Marino Európa-politikája

San Marino **fokozott érdeklődést és erős elkötelezettséget** mutat aziránt, hogy fejlessze az EU-val való integrációját²⁵.

²² Az Európai Gazdasági Közösség és San Marino Köztársaság közötti együtműködésről és vámunióról szóló megállapodás (HL L 84., 2002.3.28., 43. o.). A megállapodást 1991. december 16-án írták alá, de csak 2002. április 1-jén lépett hatályba; 2010 márciusában kiegészítették az EU–San Marino Együtműködési Bizottság által elfogadott „Omnibus”határozattal, amely vámintézkedésekre, valamint állat- és növény-egészségügyi kérdésekre terjed ki (HL L 156., 2010.6.23., 13. o.).

²³ A harmonizált rendszer 1–24. fejezete.

²⁴ A barátságról és jószomszédságról szóló, 1939. március 31-i kétoldalú megállapodás (1939. június 6-i törvény, 1320 (1)).

2011-ben San Marino memorandumot nyújtott be az EU-nak, részletesen bemutatva azokat a területeket, amelyeken véleménye szerint akadályok állnak fenn a belső piachoz való hozzáférés tekintetében.

San Marino nyitott arra, hogy különböző lehetőségeket fontoljon meg az EU-val való szorosabb integrációra vonatkozóan. San Marino az EU-val fenntartott **kapcsolatai elmélyítésére törekszik** egy olyan új megállapodás megtárgyalása révén, amely figyelembe veszi San Marino EU-n belüli földrajzi elhelyezkedését és sajátosságait.

3. A BELSŐ PIACHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS ÚTJÁBAN ÁLLÓ AKADÁLYOK

A három kis területű ország állampolgárai és vállalkozásai **korlátozottan férnek hozzá** az EU belső piacához (részletek a csatolt szolgálati munkadokumentumban). A legproblémásabb területek a személyek és a szolgáltatások szabad mozgása, valamint a letelepedés szabadsága. Akadályok állnak továbbá a kis területű országokból származó áruk szabad mozgása előtt is, mivel az uniós normák és szabályozások megakadályozhatják, hogy ezeket az árukat az uniós piacon értékesítsék. A kis területű országokkal való szélesebb integrációból az uniós polgárok és vállalkozások is haszonra tehetnének szert. Az uniós polgároknak jelenleg például munkavállalási és/vagy letelepedési engedéllyel kell rendelkezniük a kis területű országokban.

3.1. Személyek szabad mozgása

A kis területű országok szoros kapcsolatokat ápolnak szomszédjaikkal; történelmük során területük egyaránt szolgált az emberek vándorlásának és az áruk áramlásának színterül, illetve kiindulópontjául. Annak ellenére, hogy a kis területű országok megállapodásokat kötöttek a szomszédos országokkal a személyek szabad mozgásáról, az EU-val még sincs olyan ezzel egyenértékű megállapodásuk, amely lehetővé tenné állampolgáraik szabad mozgását az EU-ban. Állampolgáraik ezért gyakran nehézségekkel szembesülnek, amikor szeretnének munkát vállalni, tanulmányokat folytatni, vállalkozásba fogni vagy beruházni.

A három hónapot meghaladó tartózkodáshoz tartózkodási engedély szükséges. Ezt szigorú feltételekhez – például a biztos megélhetéshez és lakhatáshoz – kötik. Az engedély megszerzésének feltételei jelenleg a tagállamtól és a foglalkoztatás típusától függően változnak²⁶. A tartózkodási engedélyre vonatkozó eljárások összetettségét gyakran az uniós tagállamokban való foglalkoztatás akadályának tekintik. A leendő munkahelytől előzetesen nehéz beszerezni a tartózkodási engedély igényléséhez szükséges munkáltatói igazolást. Az Andorrával és San Marinóval kötött megállapodások a munkavállalók jogainak tekintetében csak a foglalkoztatási feltételekre vonatkozóan rendelkeznek a megkülönböztetésmentességről²⁷.

²⁵ San Marinóban élénk belső vita folyik az uniós tagságról. 2010-ben népszavazási kezdeményezés indult arról, hogy a kormány nyújtson-e be az uniós tagság iránti kérelmet. A San Marinó-i alkotmánybíróság nemrégiben úgy határozott, hogy a kérdéstről népszavazást lehet tartani, de ennek időpontja egyelőre még nincs eldöntve.

²⁶ A bevándorlás az EU és a tagállamok közötti megosztott hatáskörbe tartozik. Harmadik országbeli állampolgárok beutazásának és tartózkodásának engedélyezéséről tagállami szinten döntenek, ugyanakkor néhány jogot és feltételt uniós szinten harmonizáltak.

²⁷ Az Andorrával kötött együttműködési megállapodás 5. cikke és a San Marinóval kötött együttműködésről és vámunióról szóló megállapodás 20. cikke.

A tartózkodási és a munkavállalási engedélyekre vonatkozó követelményeken túl a kis területű országok számos további problémát vetettek fel a személyek szabad mozgásának terén, különösen a következő jogok hiányának kapcsán, amelyek az uniós polgárok számára biztosítottak²⁸:

- Jog az EU-ban való maradáshoz a gazdasági tevékenység befejezését követően;
- Jog a tartózkodáshoz és gazdasági tevékenység folytatásához családtagok számára;
- Személyek szabad mozgása oktatási és kutatási célokból²⁹;
- Uniós programokhoz való hozzáférés lehetősége, ideértve a kutatási finanszírozást és a diákcseréket³⁰;
- A szociális biztonság koordinációja³¹ és a szakmai képezések kölcsönös elismerése³².

3.2. A szolgáltatások szabad mozgása és a vállalkozások letelepedési szabadsága

A kis területű országok előtt **jelentős akadályok** állnak a szolgáltatások szabad mozgása és a letelepedés szabadsága terén. Ezekről a szabadságokról az EU-val kötött megállapodások egyike sem rendelkezik. A kis területű országokban letelepedett vállalkozások például közvetlenül nem nyújthatnak szolgáltatásokat az Unióban.

Nincsenek korlátozások arra vonatkozóan, ha a kis területű országokból származó vállalkozások olyan leányvállalatot kívánnak létrehozni valamely uniós tagállamban, amely az Unióban szeretne üzleti tevékenységet folytatni, illetve befektetni. Korlátozás alá eshet azonban egy fióktelep Unióban való letelepedése. Harmadik országból származó jogi személyek (a természetes személyekhez hasonlóan) valóban nem rendelkeznek a letelepedés jogával.

Azt követően, hogy a szóban forgó jogalany egy adott uniós tagállamban leányvállalként **letelepedett**, az uniós és nemzeti jognak megfelelően szabadon, megkülönböztetés nélkül nyújthat szolgáltatásokat az összes többi tagállamban³³. A kis területű országokban található

²⁸ Eltérő rendelkezés hiányában az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 2004.4.30., 77. o.) rendelkezései szerint.

²⁹ A 2004/38/EK irányelv 7. cikkében említett feltételek értelmében.

³⁰ Az EUMSZ 18. cikke.

³¹ Az EU-n belül a vonatkozó jogszabály a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 883/2004/EK rendelet. A három ország szociális biztonsági rendszere nincs összehangolva a tagállamok biztonsági rendszereivel; adott esetben azonban a három állam állampolgárai élhetnek a tagállamok jogszabályai közötti koordináció előnyeivel (a 883/2004/EK rendelet és a 987/2009/EK rendelet harmadik országok e rendeletek által csupán állampolgárságuk miatt nem érintett állampolgáraitra való kiterjesztéséről szóló, 2010. november 24-i 1231/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 344., 2010.12.29., 1. o.).

³² Az EU-n belül a szakmai képezések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 255., 2005.9.30., 22.o.) alapján az adott tagállamban szakmai képezést szerzett személy az irányelvben meghatározott feltételek mellett jogosult arra, hogy egy másik tagállamban megkezdje ugyanannak a szakmának a gyakorlását, és ezt a szakmát egy másik tagállamban ugyanolyan feltételek mellett gyakorolja, mint a másik tagállam állampolgárai.

³³ Noha a szolgáltatás típusától függően – az uniós tagállamok polgáraihoz és vállalkozásaihoz hasonlóan – erre különböző előírások vonatkozhatnak, például szakmai szervezetnél való formális bejegyzés.

vállalkozások költségeit azonban a gazdasági jelenlét és a hozzá kapcsolódó adminisztratív eljárások szükségessége miatt az EU-ban való letelepedés növelheti. Az uniós fogyasztóvédelmi jogszabályok követelményeinek való megfelelés miatt ugyancsak szükség lehet arra, hogy jelen legyenek az EU-ban (például az EU-ban található, értékesítés utáni ügyfélszolgálatok). Ezek a korlátok különösen a kis- és mikrovállalkozásokat tántoríthatják el attól, hogy üzleti tevékenységet folytassanak az EU-ban³⁴.

3.3. Az áruk szabad mozgása

Az EU és a három kis területű ország közötti kétoldalú árukereskedelmet vámunió-megállapodások könnyítik meg: Monaco vámmegállapodást kötött Franciaországgal és az EU vámterületének részét képezi, míg San Marino és Andorra egyaránt vámunió-megállapodást kötött az EU-val. A kis területű országok mindazonáltal a kereskedelem technikai akadályai miatt akadályokba ütköznek a piacra jutás tekintetében. Annak érdekében, hogy az ezen országokból származó termékeket az uniós piacon forgalmazni lehessen, meg kell felelniük az uniós belső piac – például a termékbiztonságra és a fogyasztóvédelemre vonatkozó – **normáinak és szabályainak**.

A kis területű országokban található vállalkozások akadályokkal szembesülhetnek, amikor termékeiket az EU-ban kívánják értékesíteni, még ha az elsődleges letelepedés szerinti kis területű ország egyoldalúan át is vette a vonatkozó uniós vívmányokat – a legtöbb esetben még mindig szükség van arra, hogy megállapodást kössenek az EU-val, konkrétan hogy megerősítsék, hogy a jogszabályok és ezek végrehajtása megfelel az uniós normáknak. Sőt, még ha egy kis területű országnak van is megállapodása az EU-val, azt folyamatosan aktualizálni kell, hogy lépést tartson az uniós jog fejlődésével.

Mivel Andorra és San Marino harmadik országnak számít, **szabványos vámeljáráásokat**, így például nyilatkozatot kell alkalmazni. Ezek a formaságok néha késedelmet okozhatnak.

4. AZ EU ÉRDEKEINEK VÉDELME ÉS ELŐMOZDÍTÁSA

Az előző részben bemutattuk, hogy milyen nehézségekkel szembesülnek a három kis területű ország állampolgárai és vállalkozásai az uniós belső piachoz való hozzáférés tekintetében. Noha ezen országok és az EU érdekei sok tekintetben megegyeznek, és a kölcsönös együttműködésből mindkét félnek haszna származik, mégis van néhány, az EU számára problémás terület, amelyekkel a kapcsolatok keretében foglalkozni kell.

4.1. Több gazdasági és foglalkoztatási lehetőség az uniós polgárok és vállalkozások számára

Az Európai Tanács nemrégiben kiemelte, hogy az EU feszültséggel terhes időszakon megy keresztül: az államadósságokat övező válság és a pénzügyi szektor gyengülése, valamint a tartósan alacsony szintű növekedés egész Európában lassítja a gazdasági fellendülést³⁵. Erre válaszul fogadták el a „**Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot**”, amely olyan, a

³⁴ A természetes személyek tekintetében, a kis területű országok állampolgárainak (akár alkalmazottról, akár önálló vállalkozóról van szó) egy adott uniós tagállamban tartózkodási és munkavállalási engedélyre van szükségük (lásd a személyek szabad mozgásáról szóló részt). A gyakorlatban a bevándorlási jog ezért akadálynak minősülhet a kis területű országokban letelepedett vállalkozások vagy személyek által nyújtott szolgáltatások tekintetében.

³⁵ Az Európai Tanács 2012. június 29-i következtetései, Brüsszel, EUCO 76/12.

tagállamok és az Európai Unió által hozandó intézkedéseket tartalmaz, amelyek segítségével újra lehet indítani a növekedést és a beruházásokat, és ösztönözni lehet a foglalkoztatást. A Paktumban különösen azt hangsúlyozták, hogy e célból az Európai Unió „kormányzásának valamennyi szintjén” minden ösztönzőt, valamint jogi és szakpolitikai eszközt fel kell használni³⁶. Az Európai Tanács 2012. októberi ülésén a Paktum maradéktalan és gyors végrehajtásának érdekében késedelem nélküli, határozott és eredményorientált tettekre szólított fel³⁷.

A kis területű országok – együttesen körülbelül 150 000 fős lakosságukkal és egy főre jutó magas átlag GDP-jükkel – saját térségükben és azon túl is jelentősen **hozzájárulnak a gazdasághoz**. Andorra például fontos bevásárló- és turisztikai célpont a Pireneusokban, és évente hozzávetőleg 8 millió látogatót vonz; ehhez hasonlóan San Marino – évente több mint 2 millió látogatóval – népszerű turisztikai célpontnak számít Olaszországban. Monaco a térség egyik legnagyobb foglalkoztatója: naponta 45 000 határmenti ingázó jár át a szomszédos Franciaországból és a közeli Olaszországból.

Főként a munkavállalási és a tartózkodási engedélyre vonatkozó követelmények miatt továbbra is jelentős akadályokkal szembesülnek azonban azok az uniós polgárok, akik ezekben az országokban munkavállalóként szeretnének dolgozni vagy önálló vállalkozóként letelepedni. A kis területű országok ezenfelül korlátozzák a külföldi beruházásokat. Az uniós polgárok és vállalkozások számára előnyös lenne e korlátozások megszüntetése.

Mindhárom ország jelentős pénzügyi szolgáltatási ágazattal rendelkezik, és az EU-ba irányuló befektetések egyik forrását jelentik: Andorrában, Monacóban és San Marinóban összesen több mint 50 bank székhelye található, és az ügyfelek eszközeinek értéke meghaladja a 100 milliárd EUR-t. Ezenfelül egyre inkább arra törekednek, hogy **diverzifikálják gazdaságukat** és előmozdítsák a magas hozzáadott értéket nyújtó iparágakat³⁸. Az ezen országok előtt az uniós belső piachoz való hozzáférés tekintetében fennálló akadályok azonban azt jelzik, hogy a növekedés, beruházás, innováció és foglalkoztatás motorjaként olyan **kiaknázatlan potenciállal** rendelkeznek, amelyből az EU haszonra tehetne szert.

Az EU és a kis területű országok között a kereskedelem és a gazdasági tevékenység kapcsán fennálló **akadályok lebontásával** hozzá lehetne járulni többek között az Európa 2020 stratégia³⁹, valamint a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktum célkitűzéseinek megvalósításához az EU-val szomszédos térségekben. A „Kereskedelem, növekedés és globális ügyek” című 2010. évi bizottsági közleményben meghatározottak szerint ez az EU kereskedelempolitikájával is összhangban állna. Egyértelmű bizonyítékok vannak továbbá arra vonatkozóan, hogy a belső piac kiterjesztése valamennyi résztvevője számára **fokozza a gazdasági növekedést**. A kis területű országokkal folytatott uniós kereskedelmet gátló tényezők kiiktatásával tovább lehetne ösztönözni a növekedést a belső piacon.

³⁶ Az adópolitika kiemelt helyen szerepel a Paktumban: „A megtakarítások adóztatásáról harmadik országokkal kötendő megállapodások tárgyalási irányelveivel kapcsolatban gyors megállapodásra van szükség.” Ez utóbbi a kis területű országokat is magában foglalja.

³⁷ Az Európai Tanács 2012. október 19-i következtetései, Brüsszel, EUCO 156/12.

³⁸ San Marinóban és Andorrában például egyaránt gyártanak kozmetikumokat, míg Andorrában és Monacóban számos fogászatiimplantátum-gyártó működik.

³⁹ A Bizottság közleménye: „EURÓPA 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája”, Brüsszel, 2010.3.3., COM(2010) 2020 végleges.

4.2. Kölcsönös előnyök egyenlő versenyfeltételek révén

Az EU belső piacának gerincét a **közös szabályok és normák**, valamint a végrehajtással és irányítással kapcsolatos mélyreható szakpolitika képezi. Elvben az EU és a kis területű országok is előnyre tehetnének szert abból, ha az EU belső piaccal kapcsolatos vívmányait rájuk is kiterjesztenék, mivel ez egyenlő versenyfeltételeket biztosítana a vállalkozásoknak és a személyeknek egyaránt. Az EU-nak érdeke fűződik ahhoz, hogy a szomszédos államokat olyan jogi keret elfogadására ösztönözze, amely összeegyeztethető az EU jogi keretével. Ezzel összefüggésben nem szabad alábecsülni annak fontosságát, hogy a belső piac megfelelő működésének előfeltételeként **pontosan ültessék át és alkalmazzák** az uniós vívmányokat. A közös jogi keret elősegítené a fogyasztóvédelemtől a környezetvédelmi kérdésekig terjedő közös kihívások kezelését.

4.3. Együttműködés a közös célkitűzések támogatására

A kis területű országokkal folytatott együttműködést fokozni lehet a politikai, gazdasági, környezeti és kulturális területen széles kört felölelő közös célkitűzések támogatása érdekében (részletek a csatolt szolgálati munkadokumentumban). A **regionális politika** terén az EU–Andorra együttműködési megállapodás elősegítette a Spanyolország, Franciaország és Andorra közötti együttműködést az uniós regionális politika keretében a Pireneusokban folytatott határon átnyúló együttműködés operatív programjával összefüggésben⁴⁰. Az együttműködés tovább bővíthető, és ebből a térségben élő emberek is előnyre tehetnek szert.

Mindkét fél sokat nyerhet az olyan kölcsönös érdekű kérdésekben folytatott együttműködésből, mint például az **átláthatóság és az információcsere** adózási kérdésekben és a bűnözés elleni küzdelem terén, ideértve az adócsalást⁴¹, az adókikerülést és a pénzmosást. Fontos a legális gazdaságnak a bűnözés beszivárgásával és a korrupcióval szembeni védelme, ezért erőteljesen fel kell lépni a bűncselekményből származó javak felkutatását, befagyasztását és elkobzását segítő hatékony rendszer kialakítása érdekében. A **vagyyonelkobzást** lehetővé tevő bűnüldözési és igazságügyi együttműködés gátat szab a bűncselekményeknek, egyúttal el is rettent attól, mivel igazolja, hogy a bűnözés nem kifizetődő.

A környezetvédelem terén az EU és a kis területű országok közötti együttműködés szorosabbá tétele kézzelfogható előnyökkel járhat. Monaco például nemzetközi kezdeményezéseket tett a tengeri ökoszisztémák és a biodiverzitás megőrzése érdekében, valamint tevékenyen fellép egyéb, az EU számára is fontos tengerügyi kérdésekben. Érdemes lenne megvizsgálni, hogy rendszeresebbé tehetők-e az e téren folytatott konzultációk.

A **kül- és biztonságpolitika** terén nem született megállapodás a kis területű országokkal arról, hogy igazodnak az uniós álláspontokhoz és nyilatkozatokhoz, eseti alapon és önkéntesen azonban ezt megteszik. Ezenfelül számos, nemzetközi szervezetek mellett működő uniós küldöttség tart fenn kapcsolatot a kis területű országokkal. A New York-ban az ENSZ mellett működő uniós küldöttség képviselői havonta találkoznak a kis területű országok képviselőivel. A kis területű országok csatlakoztak „az EU barátai” csoporthoz. Ezen a területen tovább lehetne fejleszteni az együttműködést. A kis területű országok e tekintetben

⁴⁰ 2007–2013 közötti költségvetés: 168 millió EUR.

⁴¹ A Bizottság közleménye az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem megerősítését célzó, többek között harmadik országok viszonylatában hozandó konkrét intézkedésekről, COM(2012) 351 final, Brüsszel, 2012. június 27.

pozitív hozzáállást mutattak, amikor 2010-ben megszavazták az ENSZ Közgyűlés azon határozatát, amelyben javasolták, hogy az EU kapjon megerősített megfigyelői státuszt. A kis területű országokkal kötött megállapodás révén rendszeresebbé lehetne tenni a velük folytatott együttműködést és információcserét a főbb nemzetközi szervezetekben. 2012. november 9. és 2013. május 16. között Andorra tölti be az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának elnöki tisztét. Ez kiindulásként lehetőséget nyújthat arra, hogy feltárjuk az EU és a kis területű országok között a demokrácia és az emberi jogok védelmével és megerősítésével kapcsolatos együttműködés fokozásának módjait.

5. LEHETŐSÉGEK A SZOROSABB INTEGRÁCIÓRA

Amint az a fenti megfontolásokból kitűnik, lehetséges és egyben kívánatos is, hogy a kis területű országok nagyobb mértékben integrálódjanak a belső piacba.

A kis területű országok és az EU közötti szorosabb integráció a **lehető legnagyobb szabadságot** biztosítaná a polgárok és a vállalkozások mozgása szempontjából, különösen egyértelműbb és biztonságosabb jogi környezet megteremtése révén. Cserébe ez elősegítené a **gazdasági növekedés** és a munkahelyteremtés **alpjainak** megerősítését az EU egyes részein és a kis területű országokban egyaránt. Ez különösen az EU-nak a kis területű országokkal szomszédos régióira vonatkozik, ahol a kis területű országok már több ezer uniós polgárnak és határmenti munkavállalónak biztosítanak foglalkoztatást. Ez a lendület a belső piachoz való szélesebb körű hozzáférés révén tovább fokozható. Ezenfelül ez a megközelítés elősegítené a kis területű országok gazdaságának diverzifikációját, valamint a banktitok intézményének és az adóparadicsomi státusznak a megszüntetését. Ennek eredményeképpen jelentős mértékben emelkednének az uniós tagállamok államkinestárának adóbevételei, valamint megszilárdulna az illegális pénzügyi tevékenységek elleni jogi keret.

Politikája kialakításakor az EU-nak mindenképpen figyelembe kell vennie a **kis területű országok sajátosságait**. Ezen országok mindegyike Európa szívében helyezkedik el, szoros kapcsolatokat tart fenn az EU-val és még szorosabbat szomszédaival. Az EU szemszögéből ezért helyénvaló megvizsgálni, hogy miként lehetne őket jobban integrálni a belső piacba. Ebben a részben azokat a lehetőségeket értékeljük – a legkevésbé ambiciózustól a legátfogóbbig –, amelyek e cél megvalósítása érdekében az EU rendelkezésére állnak.

5.1. Első lehetőség: a jelenlegi helyzet fenntartása

Ez a lehetőség a jelenlegi megközelítést folytatná, és nem hozna semmilyen új megállapodást a belső piachoz kapcsolódóan. Ennek eredményeképpen a kis területű országok továbbra is csak nagyon korlátozott mértékben férnének hozzá a belső piachoz. E lehetőség elfogadása következképpen tartósan kihathat az EU-val fenntartott átfogó kapcsolatokra, és kedvezőtlenül befolyásolhatja hajlandóságukat arra, hogy az EU számára fontos területeken új megállapodásokról folytassanak tárgyalásokat. A meglévő megállapodások olyan adminisztratív terhet jelentenének a kis területű országok számára, amelyek a megállapodások alapján az EU számára keletkező előnyökhöz képest aránytalanok, ugyanakkor az állampolgárok és a gazdasági szereplők szempontjából több területen állandósítanak a jogbizonytalanságot.

5.2. Második lehetőség: szektorális megközelítés

E lehetőség alapján olyan **szektorális megállapodásokról** lehetne tárgyalásokat folytatni, amelyek hozzáférést biztosítanának a belső piac egyes részeihez, ideértve a személyek és a

szolgáltatások szabad mozgását. A kis területű országok teljes körű integrációjának megvalósítása érdekében külön megállapodásokat lehetne kötni az egyes országokkal különböző szakpolitikai területeken, például a következőkön:

- A személyek szabad mozgása;
- A letelepedés szabadsága és a szolgáltatások szabad mozgása; (vagy lehetőség szerint a személyek és a szolgáltatások szabad mozgása együtt)
- Vámunió és az áruk szabad mozgása;
- Kísérő intézkedések, horizontális szakpolitikák és az együttműködés egyéb területei.

A kapcsolatok alátámasztása és a megállapodások zökkenőmentes alkalmazása érdekében ezeket a megállapodásokat a közös értékekre és intézményekre vonatkozó rendelkezésekkel kellene kiegészíteni.

Ez a megközelítés tehát azt jelentené, hogy a három országgal 18 különálló megállapodást (minden egyes szakpolitikai területen hármat) kellene megtárgyalni és megkötöni. Így a megállapodások rendelkezéseit az egyes országok egyedi szükségleteihez lehetne igazítani, ami némi rugalmasságot biztosíthatna. Ez a szakaszokra épülő megközelítés különösen azt tenné lehetővé, hogy a kis területű országok fokozatosan integrálódjanak a belső piac kölcsönösen elfogadott területeibe.

Ez a megközelítés azonban számos **hátránnyal** jár. Először is, az EU-nak nem áll érdekében, hogy ilyen nagyszámú megállapodást tárgyaljon és kössön meg, mivel tárgyalási szempontból ez sokkal több erőfeszítést igényel, mintha csak egyetlen megállapodásról lenne szó. Másodszor, a kis területű országok legfontosabb problémáinak szektorális megállapodások révén történő megoldása nem jelentene átfogó megoldást az előttük álló problémákra, és a megállapodásokat csak nehezen lehetne kiigazítani a jövőben esetlegesen felmerülő kihívások kezelése érdekében. Továbbá ha minden egyes kis területű ország különböző szakpolitikai területeken szeretne piacra jutni, az különböző megállapodásokhoz vezetne az egyes országokkal, így egymáshoz nem kapcsolódó megállapodások összefüggéstelen, nehezen kezelhető hálójá alakulna ki. A többi nagyobb partnerrel fennálló uniós kapcsolatok tapasztalatai azt mutatják, hogy a szektorális megközelítés hátrányai közé tartozik a kezelhetetlen összetettség és a jogbizonytalanság⁴².

5.3. Harmadik lehetőség: társulási keretmegállapodás

A társulási keretmegállapodás nagyobb fokú integrációt nyújtana a kis területű országok számára, ideértve az EU belső piacához, a kísérő intézkedésekhez és a horizontális szakpolitikákhoz való részleges vagy teljes hozzáférést is; emellett más uniós tevékenységekben is részt vehetnének. A társulási megállapodás meghatározná a kapcsolatok alapvető értékeit, elveit és intézményi alapjait. A megállapodás az EU és a három kis területű ország között létrejövő egyetlen multilaterális megállapodás formáját ölthetné, lehetőség szerint az **Európai Gazdasági Térség** (EGT) mintáját követve. Elméletileg arra is van lehetőség, hogy az EU minden egyes kis területű országgal bilaterális megállapodást kössön, ez azonban nem kívánatos, mivel a fenti 5.2. pontban említettekhez hasonlóan fokozná az

⁴² Az Európai Tanács 2010. decemberi következtetései az EFTA-országokkal fenntartott uniós kapcsolatokról.

összetettséget és szükségtelen megkülönböztetést eredményezne. A kis területű országok számára ez a lehetőség további előnyt nyújtana kölcsönös kapcsolataik szabályozása szempontjából.

E lehetőség vonatkozásában megfelelő **intézményi kereteket** kell meghatározni. Amennyiben megvalósítható, olyan megoldást kellene választani, amely a meglévő struktúrák hitelességére és hatékonyságára épül. Speciális irányítási megoldásokat is ki lehetne alakítani, például a kis területű országok bevonását a számukra különös jelentőséggel bíró uniós jogszabályjavaslatok konzultációs folyamataiba („döntéselőkészítés), vagy meghívásukat uniós programokban és ügynökségekben megfigyelőként való részvételre. Mindenesetre ahhoz, hogy a társulási keretmegállapodás életképes legyen, kielégítő megoldást kellene találni annak biztosítására, hogy ezek az országok alkalmazzák az uniós vívmányok vonatkozó részeit, hogy a kis területű országok, illetve az általuk ezzel a feladattal megbízott hatóságok ténylegesen felügyelik és végrehajtják az uniós vívmányokat, valamint hogy az uniós vívmányok alkalmazását felügyelik és adott esetben érvényesítik ezekkel az országokkal szemben⁴³. Összességében véve, amennyiben megfelelő intézményi keretet lehet kidolgozni, ez **életképes lehetőségnek** bizonyulhat, amelyet tovább kellene vizsgálni.

5.4. Negyedik lehetőség: részvétel az Európai Gazdasági Térségben

Ez a lehetőség ugyanazon az alapon biztosítaná a belső piachoz való teljes körű integrációt a kis területű országoknak, mint az Európai Gazdasági Térség (EGT) jelenlegi nem EU-tag országainak; továbbá **számos előnyt** nyújtana, így például egyértelműséget és megbízhatóságot, amely egy létező és bevált szerződéses és intézményi keret alkalmazásából fakad. Mivel azonban az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás két, előzetesen meglévő kereskedelmi és gazdasági térség (az EU és az EFTA) között jött létre, elvben arra lenne szükség, hogy a kis területű országok először valamelyik térség tagjává váljanak annak érdekében, hogy csatlakozhassanak az EGT-hez⁴⁴.

Az uniós tagságot a későbbiekben részletezzük, így ennél a lehetőségnél az EFTÁ-hoz való csatlakozás marad. Az EU-nak a meglévő tagokkal: Izlanddal, Liechtensteinnel, Norvégiával és Svájcjal kellene megvitatnia annak lehetőségét, hogy az EFTÁ-t kibővítsék a kis területű országokkal. Ez a lehetőség azzal a további előnnyel járna, hogy megnövelné az EFTA–EGT-tagok számát, amely egyébként – amennyiben Izland csatlakozna az EU-hoz – kettőre csökkenne (Norvégia és Liechtenstein). Az EGT kibővítése az EGT-megállapodás újratárgyalását vonná maga után, nem utolsósorban azért, hogy átalakítsák az EGT–EFTA-intézményeket. Amennyiben ezt a lehetőséget választják, akkor részletesebben meg kellene vizsgálni a pontos jogi konstrukciót. Összességében véve ez **életképes lehetőségnek** bizonyulhat, amelyet tovább kellene vizsgálni.

5.5. Ötödik lehetőség: EU-tagság

A kis területű országok számára ez a lehetőség nyújtana a legátfogóbb hozzáférést az uniós belső piachoz, programokhoz és tevékenységekhez. Noha eddig egyik kis területű ország sem nyújtott be csatlakozási kérelmet, ezt az EUSZ 49. cikke értelmében megtehetik: bármely

⁴³ Az uniós vívmányok felügyeletében és végrehajtásában fontos szerepet játszhat a Bizottság és az Európai Unió Bírósága; az EGT EFTA-intézményei (EFTA Felügyeleti Hatóság és EFTA-Bíróság); vagy ennek megfelelő szupranacionális hatóság. A lehetőségeket meg kell vitatni a kis területű országokkal és meg kell állapodni az előnyben részesített lehetőségről.

⁴⁴ Az EGT-megállapodás 128. cikke.

olyan európai állam kérheti felvételét az EU-ba, amely tiszteletben tartja az EU értékeit, és elkötelezett azok érvényesítése mellett.

A bővítésről folyó megújult konszenzus alapján figyelembe kell venni az EU integrációs kapacitását, valamint biztosítani kell intézményeinek hatékony működését és szakpolitikáinak fejlődését. Egy esetleges tagsági kérelem kapcsán két fő nehézség merülne fel: először is, az uniós intézmények jelenleg nincsenek hozzáigazítva az ilyen kis területű országok csatlakozásához. Annak érdekében, hogy biztosítani lehessen valamennyi állampolgár megfelelő demokratikus képviselőjét, valamint az intézmények működését azt követően is, hogy a jelenlegi legkisebb tagállamok lakosságának csupán töredékét kitevő népességű országok csatlakoznak, jelentősen módosítani kellene az európai szerződéseket és meg kellene változtatni az EU intézményi felépítését. Valószínűtlen, hogy ilyen változásokról rövid időn belül megállapodás szülessen, mivel ehhez az EU-n belül jelentős tárgyalásokat kellene lefolytatni. Másodszor, a kis területű országok korlátozott adminisztratív kapacitásai jelentős befolyásolnák az uniós vívmányok végrehajtására és az uniós tagsághoz kapcsolódó valamennyi kötelezettség teljesítésére vonatkozó képességüket.

6. KÖVETKEZTETÉS

6.1. Horizontális és intézményi kérdések

Teljes körű integráció esetén, a belső piac egységessége, valamint a gazdasági szereplők és az állampolgárok jogbiztonsága érdekében a kis területű országokkal kötött megállapodásokban **négy horizontális kérdést** kell kezelni a következőkhöz kapcsolódóan: i. a megállapodás dinamikus hozzáigazítása az uniós vívmányok fejlődéséhez; ii. a megállapodások egységes értelmezése; iii. független felügyelet és bírósági végrehajtás; valamint iv. vitarendezés. Ebben a tekintetben az EU támaszkodhat az EGT-megállapodással kapcsolatos kedvező tapasztalatokra. Egy esetleges megállapodásnak azonban az EUSZ 8. cikkéről szóló nyilatkozatnak megfelelően figyelembe kell vennie a kis területű országok **sajátosságait és különleges identitását**. Ezen elvek védelme érdekében szükséges lehet, hogy a kis területű országok számára átmeneti időszakokat és/vagy védzáradékokat ajánljanak fel.

6.2. Ajánlások

Az e közleményben felvázolt lehetőségeket – amennyiben az EU valamelyikkel tovább szeretne foglalkozni – részletesen meg kellene vitatni Andorra, Monaco és San Marino kormányával, szuverenitásuk és függetlenségük teljes tiszteletben tartása mellett.

A kis területű országok főbb problémáit elvben a harmadik, negyedik és ötödik lehetőség révén lehetne kezelni. Az első lehetőség (a jelenlegi helyzet fenntartása) e problémákra nem nyújt megoldást, ezért azt nem támogatjuk. A szektorális megközelítésre vonatkozó uniós tapasztalatok következetesen megmutatták annak hátulütőit. A második lehetőséget ezért – és mivel csak részmegoldásokat kínálna – nem preferáljuk, viszont ebben a szakaszban nem is zárjuk ki teljesen. Az ötödik lehetőség hosszú távon fennmarad, de itt most nem ajánljuk. A kis területű országok nem nyújtottak be kérelmet az uniós tagságra vonatkozóan, a jövőbeli csatlakozás pedig rövid- és középtávon semmilyen megoldást nem nyújtana.

A harmadik (**társulási keretmegállapodás**) és a negyedik lehetőség (**részvétel az EGT-ben**) ezzel szemben a rugalmasság és az átfogó megközelítés megfelelő egyensúlyának megőrzését biztosítaná annak érdekében, hogy eloszlassuk a kis területű országok aggodalmait, egyúttal az uniós követelményeknek is megfeleljünk. Ezért ezt a két lehetőséget részesítjük előnyben,

jóllehet lehetséges végrehajtásukat is ideértve további mérlegelést és vizsgálatot érdemelnek. Amennyiben azonban e két lehetőség valamelyikének megvalósítása lehetetlenné válna, úgy más lehetőségeket – különösen a másodikat – lehetne a továbbiakban megfontolni.

* * *