



Brussel, 20.11.2012
COM(2012) 680 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**EU-betrekkingen met het Vorstendom Andorra, het Vorstendom Monaco en de
Republiek San Marino**

Mogelijkheden voor nauwere integratie met de EU

{SWD(2012) 388 final}

INHOUDSTAFEL

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE
REGIO'S

EU-betrekkingen met het Vorstendom Andorra, het Vorstendom Monaco en de Republiek
San Marino

1.	INLEIDING	
1.1.	EU-betrekkingen met Andorra, Monaco en San Marino op een kruispunt.....	4
1.2.	De specifieke situatie van de landen met een klein grondgebied.....	6
2.	DE FRAGMENTARISCHE BETREKKINGEN VAN DE EU MET DE LANDEN MET EEN KLEIN GRONDGEBIED.....	6
2.1.	Gemeenschappelijke kenmerken.....	
2.1.1.	Monetaire overeenkomsten	6
2.1.2.	Overeenkomsten over het belasten van spaargelden.....	
2.1.3.	Fraudebestrijding en uitwisseling van fiscale informatie.....	
2.2.	Andorra	7
2.2.1.	Douane-unie	7
2.2.2.	Schengen	8
2.2.3.	Bilaterale betrekkingen met de buurlanden.....	8
2.2.4.	Europees beleid van Andorra	
2.3.	Monaco.....	8
2.3.1.	Deel van het douanegebied van de EU	8
2.3.2.	Schengen	
2.3.3.	Bilaterale betrekkingen met het buurland	9
2.3.4.	Europees beleid van Monaco	
2.4.	San Marino	9
2.4.1.	Douane-unie	9
2.4.2.	Schengen	10
2.4.3.	Bilaterale betrekkingen met het buurland	10
2.4.4.	Europees beleid van San Marino.....	10
3.	BELEMMERINGEN VOOR TOEGANG TOT DE INTERNE MARKT.....	10

3.1.	Vrij verkeer van personen	
3.2.	Vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging voor bedrijven	11
3.3.	Vrij verkeer van goederen.....	
4.	ONDERSTEUNING EN BEVORDERING VAN DE BELANGEN VAN DE EU .	13
4.1.	Betere economische kansen en kansen op werk voor EU-burgers en -bedrijven	13
4.2.	Wederzijdse voordelen door gelijke voorwaarden.....	14
4.3.	Samenwerking rond gemeenschappelijke doelstellingen.....	
5.	MOGELIJKHEDEN VOOR NAUWERE INTEGRATIE	
5.1.	Optie een: status quo	16
5.2.	Optie twee: sectorale aanpak.....	16
5.3.	Optie drie: associatieovereenkomst.....	15
5.4.	Optie vier: deelname aan de Europese Economische Ruimte.....	18
5.5.	Optie vijf: toetreding tot de EU.....	18
6.	CONSLUSIES.....	18
6.1.	Horizontale en institutionele thema's	19
6.2.	Aanbevelingen.....	

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**EU-betrekkingen met het Vorstendom Andorra, het Vorstendom Monaco en de
Republiek San Marino**

Mogelijkheden voor nauwere integratie met de EU

1. INLEIDING

1.1. EU-betrekkingen met Andorra, Monaco en San Marino op een kruispunt

In West-Europa liggen enkele onafhankelijke staten met een klein grondgebied die geen lid zijn van de EU: het Vorstendom Andorra, de Republiek San Marino, het Vorstendom Monaco, het Vorstendom Liechtenstein en de Staat Vaticaanstad¹. De EU onderhoudt met allemaal betrekkingen volgens artikel 8 van het VEU².

De reikwijdte en het institutioneel kader van de betrekkingen zijn verschillend. Liechtenstein, bijvoorbeeld, behoort tot de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en heeft een nauwe band met de EU door de Overeenkomst over de Europese Economische Ruimte (EER). Daardoor heeft het toegang tot de interne markt van EU. In december 2011 sloot Liechtenstein zich ook aan bij Schengen. De betrekkingen van de EU met Andorra, Monaco en San Marino (hierna de "landen met een klein grondgebied" genoemd) worden echter geregeld door een aantal overeenkomsten die gelden voor bepaalde delen van het *acquis* en het beleid van de EU.

In december 2010 concludeerde de Raad dat de EU-betrekkingen met deze drie landen "**uitgebreid maar fragmentarisch**"³ waren, omdat het vrije verkeer van personen, goederen en diensten naar en vanuit de EU nog altijd wordt belemmerd. Dat heeft tot een aantal praktische problemen geleid voor burgers en bedrijven, zowel in de EU als in de landen met een klein grondgebied. Daarom heeft de Raad gevraagd "te onderzoeken of en hoe zij geleidelijk in de interne markt kunnen worden geïntegreerd".

De Raad keurde een eerste verslag goed in juni 2011, tijdens het voorzitterschap van Hongarije, en vroeg de Europese Dienst voor extern optreden en de Commissie om een grondiger analyse. Ze moesten ook een onderzoek instellen naar "een **mogelijk nieuw**

¹ EU-betrekkingen met de Staat Vaticaanstad en het Vorstendom Liechtenstein komen in deze mededeling niet aan bod.

² Volgens artikel 8 van het VEU moet de EU "**met de naburige landen bijzondere betrekkingen** [ontwikkelen], die erop gericht zijn een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen welke stoelt op de waarden van de Unie en welke gekenmerkt wordt door nauwe en vreedzame betrekkingen die gebaseerd zijn op samenwerking". Volgens verklaring nr. 3 bij artikel 8 van het Verdrag van de Europese Unie houdt de Unie "rekening met de bijzondere situatie van de landen met een klein grondgebied die specifieke nabuurschapsbetrekkingen met haar onderhouden."

³ Conclusies van de Raad over de betrekkingen van de EU met de EVA-landen van 14 december 2010.

institutioneel kader voor betrekkingen, rekening houdend met het belang van een samenhangende aanpak voor de drie landen”⁴.

De drie landen met een klein grondgebied lieten alle weten dat ze **hun betrekkingen** met de EU wilden **verbeteren**, ondanks verschillende opvattingen over de omvang en de reikwijdte daarvan. Andorra staat open voor verschillende opties, behalve toetreding tot de EU, en heeft een bepaalde voorkeur voor een associatieovereenkomst laten blijken. Monaco is ook geïnteresseerd in verdere besprekingen over een betere integratie met de interne markt. San Marino, ten slotte, staat open voor een ruim aantal mogelijkheden voor een betere Europese integratie, gaande van toetreding tot de EVA tot een multilaterale of bilaterale associatieovereenkomst met de EU. De drie landen wensen wel hun **specifieke karakter en identiteit** te bewaren in hun betrekkingen met de EU.

Deze mededeling is opgesteld in het licht van de blijvende interesse van de landen met een klein grondgebied in meer integratie⁵. De tekst geeft een overzicht van de betrekkingen van de EU met Andorra, Monaco en San Marino en enkele aanbevelingen over hoe dergelijke integratie tot stand kan komen. De Commissie hoopt reacties te krijgen op deze aanbevelingen, op basis waarvan de volgende stappen in dit proces zullen worden genomen.

1.2. De specifieke situatie van de landen met een klein grondgebied

Andorra, Monaco en San Marino vertonen op enkele punten **overeenkomsten**. Het zijn onafhankelijke staten met een klein grondgebied en een kleine bevolking. Hun buurlanden behoren allemaal tot de EU⁶ en ze onderhouden nauwe betrekkingen gebaseerd op een gemeenschappelijke geschiedenis en politieke en culturele affiniteit. Hun economie steunt voornamelijk op financiële dienstverlening en toerisme (soms in combinatie met diensten voor de detailhandel), hoewel er tekenen van economische diversificatie zijn. Het zijn allemaal parlementaire democratieën en ze zijn alle lid van de Verenigde Naties (VN), de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

Er zijn nochtans ook aanzienlijke geografische en demografische **verschillen**.

- Andorra heeft de grootste oppervlakte (468 km²) en bevolking (ongeveer 78 100 inwoners). Het ligt ver weg van een grote stad en wordt alleen door twee hoofdwegen verbonden met buurlanden Spanje en Frankrijk.
- Monaco grenst aan Frankrijk en telt ongeveer 36 300 inwoners. Het grondgebied beslaat 1,95 km², waardoor het na Vaticaanstad de kleinste staat ter wereld is.
- San Marino ligt op een heuveltop en vormt een enclave in Italië. Het is 61,2 km² groot en telt ongeveer 32 300 inwoners.

De landstalen, de staatsstructuur en het gerechtelijk en politiek systeem zijn ook verschillend.

⁴ “EU-betrekkingen met het Vorstendom Andorra, de Republiek San Marino en het Vorstendom Monaco” – Verslag van het Voorzitterschap aan de Raad van 14 juni 2011, document 11466/11, punt 14 van de Raad.

⁵ De analyse in deze mededeling is gebaseerd op een informele uitwisseling van standpunten met de drie landen met een klein grondgebied op werkniveau.

⁶ Monaco heeft ook een haven aan de Middellandse Zee.

- Andorra is een co-vorstendom, met de president van Frankrijk en de bisschop van Urgell (Spanje) als co-prinsen.
- Monaco is een constitutionele monarchie en is door talrijke bilaterale verdragen nauw verbonden met Frankrijk.
- San Marino is een republiek die nauwe betrekkingen onderhoudt met Italië.

2. DE FRAGMENTARISCHE BETREKKINGEN VAN DE EU MET DE LANDEN MET EEN KLEIN GRONDGEBIED

2.1. Gemeenschappelijke kenmerken

In het algemeen onderhoudt de EU **zeer goede betrekkingen** met de landen met een klein grondgebied. De EU is veruit hun belangrijkste handels- en investeringspartner. De landen met een klein grondgebied voeren officieel geen politieke gesprekken op hoog niveau met de EU, maar hun diplomatieke bezoeken aan de EU worden geaccrediteerd op ambassadeursniveau en hoge regeringsambtenaren reizen geregeld naar Brussel om er te praten met hun EU-tegenhangers⁷. Nochtans is er in geen van deze landen met een klein grondgebied een EU-delegatie⁸. De EU wordt in elk van deze landen vertegenwoordigd door een van haar lidstaten⁹.

Wat het **wettelijk kader** betreft, verloopt de bilaterale handel in goederen tussen de EU en deze drie landen met een klein grondgebied volgens een douane-unieovereenkomst. Monaco heeft dergelijke overeenkomst met Frankrijk en maakt deel uit van het douanegebied van de EU. San Marino en Andorra hebben beide een douane-unieovereenkomst met de EU. Bovendien heeft de EU met de drie landen met een klein grondgebied monetaire overeenkomsten en overeenkomsten over spaarbelasting. De Commissie heeft ook voorgesteld om te onderhandelen over overeenkomsten over fraudebestrijding en de uitwisseling van fiscale informatie¹⁰.

2.1.1. Monetaire overeenkomsten

De EU heeft met elk van de drie landen met een klein grondgebied **monetaire overeenkomsten**¹¹, waardoor ze de euro als wettig betaalmiddel mogen gebruiken en ze voor een bepaald maximumbedrag aan euromunten mogen uitgeven. In ruil hebben de landen met een klein grondgebied zich ertoe verbonden het EU-*acquis*¹² geleidelijk om te zetten in nationale wetgeving, wat betreft eurobiljetten en -munten, bancaire en financiële wetgeving,

⁷ Zo kwamen de ministers van Buitenlandse zaken van Andorra en San Marino respectievelijk naar Brussel in januari en juli 2012.

⁸ Ter vergelijking: de EU-delegatie in Bern is ook geaccrediteerd voor Liechtenstein.

⁹ In Andorra en Monaco gebeurt dat volgens een halfjaarlijkse beurtrol. Italië vertegenwoordigt de EU in San Marino omdat het als enige daar een ambassade heeft.

¹⁰ Mededeling van de Commissie over “Concrete manieren om de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking, ook in relatie tot derde landen, te versterken”, COM(2012)351 definitief, Brussel, 27 juni 2012.

¹¹ Monetaire overeenkomst tussen de Europese Unie en het Vorstendom Andorra (PB C 369, 17.12.2011, blz. 1); monetaire overeenkomst tussen de Europese Unie en het Vorstendom Monaco (PB C 310, 13.10.2012, blz. 1); monetaire overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek San Marino (PB C 121, 26.4.2012, blz. 5).

¹² Zoals bepaald in de bijlage bij elke overeenkomst.

het voorkomen van witwaspraktijken, fraude en vervalsing, en de uitwisseling van statistische gegevens. De landen met een klein grondgebied aanvaarden de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de EU om als enige geschillen tussen de partijen over deze overeenkomsten te behandelen.

2.1.2. Overeenkomsten over het belasten van spaargelden

De EU heeft met elk van de drie landen met een klein grondgebied **overeenkomsten over het belasten van spaargelden**¹³, met daarin maatregelen zoals deze van Richtlijn 2003/48/EG van de Raad betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling¹⁴. Daarin wordt bepaald dat op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rente die in deze staten wordt uitbetaald aan personen die in een EU-land wonen, een bronbelasting moet worden geheven door de betalingsgemachtigden die op het grondgebied van deze staten zijn gevestigd, waarvan de opbrengst grotendeels wordt overgeschreven naar de lidstaat waar de betrokken persoon woont.

In 2009 werd tijdens overleg met de bevoegde autoriteiten van Andorra, Monaco en San Marino bevestigd dat de landen bereid zijn hun **overeenkomsten** met de EU **aan te passen** volgens de herziening van de spaarrichtlijn. Zodra de Raad een machtiging om te onderhandelen heeft goedgekeurd, zullen formele onderhandelingen worden gestart om de overeenkomsten aan te passen.

2.1.3. Fraudebestrijding en uitwisseling van fiscale informatie

Op aanbeveling van de Commissie heeft de Raad de Commissie gemachtigd om met Andorra, Monaco en San Marino te onderhandelen over **overeenkomsten voor fraudebestrijding en uitwisseling van fiscale informatie**¹⁵, gebaseerd op ervaring opgedaan tijdens soortgelijke onderhandelingen met Liechtenstein en rekening houdend met de internationale ontwikkelingen op dat gebied. De Commissie wil tweepijlovereenkomsten, met niet alleen fraudebestrijdingsmaatregelen maar ook uitgebreide administratieve samenwerking rond belastingen.

¹³ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Vorstendom Andorra waarbij wordt voorzien in maatregelen van gelijke strekking als die welke zijn vervat in Richtlijn 2003/48/EG van de Raad betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling (PB L 359, 4.12.2004, blz. 33); overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Vorstendom Monaco waarbij wordt voorzien in maatregelen van gelijke strekking als die welke zijn vervat in Richtlijn 2003/48/EG (PB L 19, 21.1.2005, blz. 55); overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek San Marino waarbij wordt voorzien in maatregelen van gelijke strekking als die welke zijn vervat in Richtlijn 2003/48/EG van de Raad betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling. Memorandum van overeenstemming (PB L 381, 28.12.2004, blz. 33).

¹⁴ PB L 157, 26.6.2003, blz.38

¹⁵ Raad Economische en Financiële Zaken van 19 januari 2010 (document 5400/10 van de Raad).

2.2. Andorra

2.2.1. Douane-unie

De EU heeft met Andorra een overeenkomst over een **douane-unie**¹⁶ voor industriële goederen. In de overeenkomst wordt bepaald dat landbouwproducten die vanuit Andorra worden uitgevoerd naar de EU zijn vrijgesteld van invoerrechten; Andorra mag wel invoerrechten heffen op landbouwproducten uit de EU. De overeenkomst functioneert goed en in 2011 werd een **protocol** rond douaneveiligheidsmaatregelen gesloten.

Bovendien wordt de samenwerking op een aantal terreinen, met name het regionale beleid in de Pyreneeën, bepaald door een **samenwerkingsakkoord**¹⁷. In 1997 sloten de EU en Andorra een **veterinair protocol** voor het in stand houden van de traditionele handel in levende dieren en dierlijke producten waarbij de EU-normen¹⁸ toch worden gerespecteerd. Andorra heeft het *acquis* inzake voedselwetgeving, hygiëne en het wettelijk kader voor de bestrijding van dierziekten overgenomen.

2.2.2. Schengen

Andorra maakt geen deel uit van het Schengengebied. Er zijn **grenscontroles** tussen Andorra en de buurlanden Frankrijk en Spanje. Nochtans zijn er visumovereenkomsten met het Schengengebied en Schengenvisa worden geaccepteerd. In Schengenlanden mogen inwoners van Andorra voor paspoortcontroles aan de buitengrenzen van de EU aanschuiven aan de loketten van de EU- en de EVA-landen.

2.2.3. Bilaterale betrekkingen met de buurlanden

Andorra onderhoudt bevoorrechte betrekkingen met **Frankrijk en Spanje**, en ook met **Portugal**. Het heeft overeenkomsten voor vrij verkeer van goederen, onderwijs, justitie en binnenlandse zaken.

2.2.4. Europees beleid van Andorra

Andorra is **sterk geïnteresseerd en geëngageerd** in een nauwere integratie met de EU.

In 2010 stelde de regering van Andorra een non-paper op waarin ze aangaf meer te willen samenwerken. In 2011 diende Andorra een memorandum in bij de EU, waarin meer details stonden over toegangsbelemmeringen tot de interne markt. In juni 2012 keurde Andorra een herziene wet goed waarmee het zijn economie verder openstelde voor investeringen.

Andorra **wil zijn betrekkingen met de EU verdiepen** door te onderhandelen over een nieuwe overeenkomst waarin rekening wordt gehouden met de geografische ligging binnen de EU, met de eigen identiteit, met mogelijke overgangsfases in bepaalde domeinen, waaronder

¹⁶ Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Vorstendom Andorra van 28 juni 1990 (PB L 374, 31.12.1990, blz. 16); de overeenkomst trad in werking op 1 januari 1991.

¹⁷ Samenwerkingsakkoord tussen de Europese Gemeenschap en het Vorstendom Andorra (PB L 135, 28.5.2005, blz. 14).

¹⁸ Aanvullend protocol over veterinaire vraagstukken bij de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Vorstendom Andorra, PB L 148, 6.6.1997, blz. 16.

het vrije verkeer van personen, en met deelname van Andorra aan EU-programma's en agentschappen.

2.3. Monaco

2.3.1. Deel van het EU-douanegebied

Monaco heeft een douaneovereenkomst met Frankrijk, waardoor het deel uitmaakt van het **EU-douanegebied**¹⁹.

Bovendien hebben Monaco en de EU een **overeenkomst over de toepassing van bepaalde Gemeenschapsbesluiten** op het grondgebied van het Vorstendom Monaco²⁰. De bedoeling is de verkoop op de EU-markt te bevorderen van Monegaskische geneesmiddelen voor mens en dier, schoonheidsproducten en medische instrumenten. In de overeenkomst wordt voorzien in de toepassing van het desbetreffende *acquis* op het grondgebied van Monaco.

2.3.2. Schengen

Monaco is geen overeenkomstsluitende partij bij de Schengenuitvoeringsovereenkomst. Nochtans valt het grondgebied van Monaco door twee bilaterale overeenkomsten met Frankrijk²¹ binnen de grenzen van het Schengengebied, waardoor inwoners van de EU en Monaco vrij kunnen reizen in het hele Schengengebied, Monaco inbegrepen. De overeenkomsten voorzien in de noodzakelijke veiligheidswaarborgen en het organiseren van controles aan de buitengrenzen van Monaco, welke door de Franse autoriteiten worden uitgevoerd aan de officiële grensovergangen *Monaco-Heliport* en *Monaco-Port*. Bovendien hebben Monegaskische verblijfsvergunningen dezelfde waarde als Schengenvisa.

2.3.3. Bilaterale betrekkingen met het buurland

Monaco heeft een aantal economische **overeenkomsten met Frankrijk**, waardoor Monaco in bepaalde gevallen dezelfde regels kan goedkeuren en toepassen als de landen van de EU. Als Frankrijk, bijvoorbeeld, EU-richtlijnen omzet in nationale wetgeving in bepaalde domeinen die worden gedekt door bilaterale overeenkomsten met Monaco, past het Vorstendom meteen de Franse wetgeving in die domeinen toe. Daardoor krijgt Monaco in die domeinen echter niet automatisch toegang tot de interne markt van de EU, omdat er geen overeenkomst bestaat met de EU. Bovendien heeft de EU geen uitvoeringscontrolemechanismen en kan ze niet optreden tegen inbreuken.

2.3.4. Het Europees beleid van Monaco

Monaco heeft in bepaalde domeinen interesse getoond in een ruimere **toegang tot de Europese interne markt**, waaronder het vrije verkeer van personen en goederen.

¹⁹ Art. 3, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L302, 19.10.1992, blz. 1).

²⁰ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Vorstendom Monaco over de toepassing van bepaalde Gemeenschapsbesluiten op het grondgebied van het Vorstendom Monaco (PB L 332, 19.12.2003, blz. 42).

²¹ Twee overeenkomsten in de vorm van een briefwisseling tussen Monaco en Frankrijk, ondertekend op 15 december 1997, keurden het onderdeel goed van het Verdrag inzake goed nabuurschap van 18 mei 1963 over de toegang, het verblijf en de vestiging van vreemdelingen in Monaco volgens de bepalingen van het Uitvoeringsverdrag van het Schengenakkoord.

In 2012 heeft Monaco een memorandum bij de EU ingediend waarin meer details worden gegeven over de toegangsbelemmeringen tot de interne markt.

Monaco staat open voor verdere besprekingen over een mogelijk uitgebreid akkoord met de EU over toegang tot de interne markt. In elke overeenkomst moet rekening worden gehouden met Monaco's sterke band met Frankrijk en zijn politieke en geografische eigenheid.

2.4. San Marino

2.4.1. Douane-unie

De EU en San Marino hebben een **overeenkomst tot instelling van een douane-unie en samenwerking**²², waardoor een douane-unie wordt ingesteld die alle hoofdstukken van het geharmoniseerde systeem bestrijkt, waaronder landbouwproducten²³. In deze overeenkomst staan ook bepalingen over non-discriminatie op het vlak van werkgelegenheid en over samenwerking op verschillende terreinen, zoals milieubescherming, toerisme en cultuur.

2.4.2. Schengen

San Marino maakt geen deel uit van het Schengengebied maar er zijn **geen grenscontroles** tussen Italië en San Marino. San Marino is niet betrokken bij de uitvoering van andere onderdelen van het Schengen-*acquis*, zoals politionele en juridische samenwerking.

2.4.3. Bilaterale betrekkingen met het buurland

San Marino heeft verschillende bilaterale overeenkomsten met Italië, onder meer over het vrije verkeer van personen²⁴, waardoor onderdanen van San Marino mogen werken en wonen in Italië.

2.4.4. Het Europees beleid van San Marino

San Marino is **sterk geïnteresseerd en geëngageerd** in een nauwere integratie met de EU²⁵.

In 2011 heeft San Marino een memorandum ingediend bij de EU waarin meer details worden gegeven over toegangsbelemmeringen tot de interne markt.

San Marino staat open voor een dialoog over de mogelijkheden voor nauwere integratie met de EU. San Marino **wil zijn betrekkingen met de EU verdiepen** door te onderhandelen over een nieuwe overeenkomst waarin rekening wordt gehouden met de geografische ligging binnen de EU en de eigenheid van San Marino.

²² Overeenkomst tot instelling van een douane-unie en samenwerking tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek San Marino (PB L84, 28.3.2002, blz. 43). Deze overeenkomst werd ondertekend op 16 december 1991, maar trad pas in werking op 1 april 2002; ze werd in maart 2010 aangevuld door een omnibusbesluit van het Gemengd Comité EG-San Marino over douanemaatregelen en veterinaire en fytosanitaire kwesties (PB L 156, 23.6.2010, blz. 13).

²³ Hoofdstuk 1-24 van het geharmoniseerde systeem.

²⁴ Bilaterale overeenkomst over vriendschap en nabuurschap van 31 maart 1939 (wet van 6 juni 1939, nr. 1320, lid 1).

²⁵ In San Marino is een levendig debat aan de gang over toetreding tot de EU. In 2010 werd het initiatief genomen voor een referendum over de vraag of de regering een toetredingsverzoek bij de EU moet indienen. Het grondwettelijk hof van San Marino heeft recent geoordeeld dat het referendum mag worden gehouden maar het is nog niet duidelijk wanneer.

3. BELEMMERINGEN VOOR TOEGANG TOT DE INTERNE MARKT

De burgers en bedrijven van elk van de drie landen met een klein grondgebied hebben **bepaalde toegang** tot de interne markt van de EU (zie het begeleidende werkdokument voor details). De meest problematische gebieden zijn het vrije verkeer van personen en diensten en de vrijheid van vestiging. Voor goederen uit de landen met een klein grondgebied zijn er ook belemmeringen op het vlak van vrij verkeer van goederen, omdat ze volgens de EU-normen en -regels mogelijk niet kunnen worden verkocht op de Europese markt. Ook burgers en bedrijven van de EU zouden baat hebben bij een grotere integratie met de landen met een klein grondgebied. Zo hebben EU-burgers momenteel een werk- en/of verblijfsvergunning nodig voor de landen met een klein grondgebied.

3.1. Vrij verkeer van personen

De landen met een klein grondgebied hebben nabuurschapsbetrekkingen met hun buurlanden. Door de geschiedenis heen reisden er mensen en goederen vanuit of over hun grondgebied. Hoewel ze met hun buurlanden overeenkomsten over het vrije verkeer van personen hebben, hebben de landen met een klein grondgebied met de EU geen gelijkwaardige overeenkomst over het vrije verkeer van hun onderdanen in de EU. Dit is vaak een belemmering voor burgers die er willen werken of studeren, een zaak willen beginnen of willen investeren.

Iemand die er langer dan drie maanden wil blijven, heeft een verblijfsvergunning nodig. Deze wordt verleend onder strikte voorwaarden, zoals beschikken over voldoende economische middelen en een verblijfplaats. De voorwaarden om een vergunning te krijgen, verschillen momenteel, afhankelijk van de lidstaat en het type baan²⁶. De complexe procedures voor het krijgen van een verblijfsvergunning worden gezien als een belemmering voor de werkgelegenheid in de landen van de EU. Iemand kan alleen een verblijfsvergunning aanvragen als hij kan bewijzen dat hij werk heeft, maar het is moeilijk om vooraf dergelijk bewijs te krijgen. Wat werknemersrechten betreft, wordt in overeenkomsten met Andorra en San Marino alleen bepaald dat er op het vlak van arbeidsvoorwaarden niet mag worden gediscrimineerd²⁷.

Naast de vereisten voor het krijgen van verblijfs- en werkvergunningen, hebben de landen met een klein grondgebied een aantal bijkomende problemen op het vlak van het vrije verkeer van personen aangekaart. Het gaat in het bijzonder om volgende rechten die wel zijn toegekend aan EU-burgers²⁸, maar niet aan hun eigen onderdanen:

- het recht in de EU te blijven wonen na het beëindigen van een economische activiteit;
- het recht voor familieleden om in de EU te verblijven en er een economische activiteit uit te oefenen;

²⁶ Immigratie is een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten. Over de toegang voor onderdanen van derde landen wordt beslist op nationaal niveau, terwijl sommige rechten en voorwaarden zijn geharmoniseerd op het niveau van de EU.

²⁷ Artikel 5 van de samenwerkingsovereenkomst met Andorra, en artikel 20 van de overeenkomst tot de instelling van een douane-unie en samenwerking met San Marino.

²⁸ Tenzij anders bepaald, opgenomen in Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PB L 158, 30.4.2004, blz. 77).

- vrij verkeer van personen voor onderwijs- en onderzoeksdoeleinden²⁹;
- mogelijke toegang EU-programma's, zoals onderzoekssubsidies en uitwisselingsprogramma's voor studenten³⁰;
- coördinatie van de sociale zekerheid³¹ en wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties³².

3.2. Vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging voor bedrijven

De landen met een klein grondgebied ondervinden **aanzienlijke problemen** op het gebied van het vrije verkeer van diensten en vrijheid van vestiging. Deze vrijheden zijn niet vastgelegd in overeenkomsten met de EU. In het bijzonder hebben bedrijven die zijn gevestigd in de landen met een klein grondgebied, niet het recht om rechtstreeks diensten te leveren in de Unie.

Bedrijven uit landen met een klein grondgebied die in een lidstaat van de EU een dochteronderneming willen oprichten voor zakelijke activiteiten of investeringen in de Unie, ondervinden daarbij geen beperkingen. Maar een filiaal vestigen in de Unie kan onderworpen zijn aan beperkingen. Zo hebben rechtspersonen uit derde landen evenmin als natuurlijke personen het recht om zich te vestigen.

Zodra een entiteit zich als dochteronderneming in een lidstaat heeft **gevestigd**, mag ze in alle andere lidstaten diensten leveren, in overeenstemming met de wetten van de EU en het land, zonder te worden gediscrimineerd³³. Voor bedrijven uit de landen met een klein grondgebied kan een vestiging in de EU echter hoge kosten met zich meebrengen, door de nood aan economische aanwezigheid en de daarmee verbonden administratieve procedures. Aanwezigheid in de EU kan ook noodzakelijk zijn om te voldoen aan de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming (een in de EU gevestigde klantendienst, bijvoorbeeld). In het bijzonder kleine en micro-ondernemingen kunnen hierdoor ontmoedigd worden om zaken te doen in de EU³⁴.

²⁹ Onder de voorwaarden van artikel 7, Richtlijn 2004/38/EG.

³⁰ Artikel 18 VWEU.

³¹ In de EU is de desbetreffende wetgeving Verordening 883/2004 betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels. De socialezekerheidsstelsels van de drie landen zijn niet afgestemd op de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten; eventueel kunnen onderdanen van de drie staten profiteren van de op elkaar afgestemde wetgeving van de lidstaten (Verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot verlenging van Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen (PB L344, 29.12.2010, blz. 1)).

³² In de EU hebben volgens Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255, 30.9.2005, blz. 22) personen die hun beroepskwalificaties hebben behaald in een lidstaat het recht, onder de bepalingen van de richtlijn, op toegang tot hetzelfde beroep in een andere lidstaat en kunnen zij dit uitoefenen met dezelfde rechten als de onderdanen van dat land.

³³ Wat inwoners van en bedrijven in de EU betreft, kan dit naar gelang het soort dienstverlening onderworpen zijn aan waarborgen, zoals pro forma-inschrijving bij een beroepsorganisatie.

³⁴ Wat natuurlijke personen betreft, hebben onderdanen van de landen met een klein grondgebied een verblijfs- en werkvergunning (als werknemer of zelfstandige) voor een EU-land nodig (zie het onderdeel over het vrije verkeer van personen). In de praktijk kan de immigratiewetgeving daardoor een belemmering vormen voor het verlenen van diensten door bedrijven of personen die in de landen met een klein grondgebied zijn gevestigd.

3.3. Vrij verkeer van goederen

De bilaterale handel in goederen tussen de EU en de drie landen met een klein grondgebied wordt geregeld door douane-unieovereenkomsten: Monaco heeft een overeenkomst met Frankrijk en maakt deel uit van het douanegebied van de EU, terwijl San Marino en Andorra douane-unieovereenkomsten hebben met de EU. Niettemin ondervinden de landen met een klein grondgebied toegangsproblemen tot de markt door technische handelsbelemmeringen. Goederen uit deze landen moeten voldoen aan de **normen en regels** van de interne markt van de EU, zoals deze over voedselveiligheid en consumentenbescherming.

Bedrijven die gevestigd zijn in de landen met een klein grondgebied, kunnen problemen ondervinden om hun goederen in de EU te verkopen, zelfs al heeft het kleine land waar de hoofdvesting zich bevindt, het desbetreffende EU-*acquis* eenzijdig overgenomen. In de meeste gevallen moet nog altijd een overeenkomst met de EU worden gesloten, met name om te bevestigen dat de wetgeving en de uitvoering ervan volgens de EU-normen verlopen. Bovendien moet een land met een klein grondgebied, zelfs al heeft het al een overeenkomst met de EU, die overeenkomst aanpassen aan de ontwikkelingen van de EU-wetgeving.

Aangezien Andorra en San Marino derde landen zijn, gelden de **standaard douane-procedures**; zo moet er onder meer aangifte worden gedaan. Deze formaliteiten kunnen af en toe voor vertragingen zorgen.

4. ONDERSTEUNING EN BEVORDERING VAN DE BELANGEN VAN DE EU

In het vorige onderdeel werden de problemen behandeld die burgers en bedrijven van de landen met een klein grondgebied ondervinden als ze toegang willen tot de interne markt van de EU. Hoewel deze landen en de EU in veel opzichten dezelfde belangen hebben en beide partijen waarschijnlijk voordeel halen uit een wederzijdse samenwerking, ondervindt de EU in bepaalde domeinen problemen die moeten worden aangepakt.

4.1. Betere economische kansen en kansen op werk voor EU-burgers en -bedrijven

Onlangs legde de Europese Raad de nadruk op de “verhoogde spanningen” waardoor het economisch herstel in Europa wordt afgeremd, onder meer de staatsschuldcrisis, de zwakke financiële sector en de aanhoudende lage groei³⁵. Als reactie daarop keurde de Raad een “**pact voor groei en werkgelegenheid**” goed waarin maatregelen zijn vastgelegd die de lidstaten en de Europese Unie moeten nemen om de groei, de investeringen en de werkgelegenheid te doen aantrekken. In het bijzonder benadrukt het pact de noodzaak om daartoe alle hefboomen, instrumenten en beleidsvormen in te zetten op “elk bestuursniveau” in de EU³⁶. De Raad van oktober 2012 riep op om snel, vastberaden en resultaatgericht te handelen zodat het pact volledig en snel kan worden uitgevoerd³⁷.

Met een gezamenlijk inwonersaantal van ongeveer 150 000 en een hoog gemiddeld bbp per inwoner, leveren de landen met een klein grondgebied een belangrijke **bijdrage aan de economie** in hun respectieve regio's en daarbuiten. Zo is Andorra een belangrijke bestemming

³⁵ Conclusies van de Europese Raad, Brussel, 29 juni 2012, EUCO 76/12.

³⁶ Belastingsbeleid komt ook uitdrukkelijk in het pact voor: “Er moet spoedig overeenstemming worden bereikt over de onderhandelingsrichtsnoeren voor overeenkomsten met derde landen inzake spaarbelasting”. Dat laatste geldt ook voor landen met een klein grondgebied.

³⁷ Conclusies van de Europese Raad, Brussel, 19 oktober 2012, EUCO 156/12.

in de Pyreneeën voor shoppers en toeristen, met ongeveer 8 miljoen bezoekers per jaar. Ook San Marino is een populaire bestemming in Italië met meer dan 2 miljoen bezoekers per jaar. Monaco is een belangrijke regionale werkgever, met 45 000 grensarbeiders per dag uit Frankrijk en het nabijgelegen Italië.

EU-burgers die willen werken of zich als zelfstandige willen vestigen in deze landen, worden daarin echter nog altijd aanzienlijk belemmerd, vooral door de voorwaarden voor werk- en verblijfsvergunningen. Bovendien leggen de landen met een klein grondgebied inkomende investeringen aan banden. EU-burgers en -bedrijven zouden er waarschijnlijk baat bij hebben als deze beperkingen werden opgeheven.

De drie landen hebben een belangrijke financiële dienstensector en trekken heel wat geld aan: in Andorra, Monaco en San Marino samen zijn meer dan 50 banken gevestigd, die meer dan 100 miljard activa van cliënten beheren. Bovendien proberen ze **hun economieën meer en meer te diversifiëren** en sectoren met een grote toevoegde waarde te stimuleren³⁸. De belemmeringen die deze landen ondervinden bij hun toegang tot de Europese interne markt, zorgen er echter voor dat hun **potentieel** als motoren voor groei, investering, innovatie en werkgelegenheid in het voordeel van de EU **niet ten volle wordt benut**.

Als op het vlak van handel en economie de grenzen tussen de EU en de landen met een klein grondgebied verdwijnen, kan dat onder meer bijdragen tot de doelstellingen van de Europa 2020-strategie³⁹ en het pact voor groei en werkgelegenheid in de aangrenzende gebieden van de EU. Dit zou in overeenstemming zijn met het handelsbeleid van de EU zoals vastgelegd in de mededeling van Commissie over handel, groei en internationale aangelegenheden uit 2010. Bovendien is er significant bewijs dat een uitbreiding van de interne markt **de economische groei bevordert** van alle deelnemers. Het opheffen van de handelsbelemmeringen tussen de EU en de landen met een klein grondgebied kan verder bijdragen tot een grotere economische groei op de interne markt.

4.2. Wederzijdse voordelen door gelijke voorwaarden

De ruggengraat van de Europese interne markt wordt gevormd door **gemeenschappelijke regels en normen** en een strikt nalevings- en governancebeleid. In principe kunnen zowel de EU als de landen met een klein grondgebied voordeel halen uit een uitbreiding van het EU-*acquis* van de interne markt, aangezien dit gelijke voorwaarden zou creëren voor zowel personen als ondernemingen. Het is in het belang van de EU dat buurlanden worden gestimuleerd om een gelijkwaardig wettelijk kader goed te keuren. In dit verband is het belang van een **correcte omzetting en handhaving** van het *acquis* als voorwaarde voor het goed functioneren van de interne markt niet te onderschatten. Door een gemeenschappelijk wettelijk kader zou het makkelijker worden om gemeenschappelijke uitdagingen aan te pakken, van consumentenbescherming tot milieukwesties.

4.3. Samenwerking rond gemeenschappelijke doelstellingen

Er is potentieel om meer met de landen met een klein grondgebied samen te werken rond gemeenschappelijke doelstellingen op het vlak van politiek, economie, cultuur en milieu (zie

³⁸ Zo zijn San Marino en Monaco cosmeticaproductanten; in Andorra en Monaco bevinden zich producenten van tandprotheses.

³⁹ Mededeling van de Commissie: “Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”, Brussel, 03.03.2010, COM(2010) 2020 definitief.

het begeleidende werkdocument voor details). Wat **regionaal beleid** betreft, heeft het samenwerkingsakkoord tussen de EU en Andorra gezorgd voor een betere samenwerking tussen Spanje, Frankrijk en Andorra in de context van het operationeel programma voor het regionale beleid van de EU voor grensoverschrijdende samenwerking in de Pyreneeën⁴⁰. Deze samenwerking kan nog worden verdiept, ten voordele van de inwoners van de regio.

Beide partijen kunnen veel voordeel halen uit een samenwerking rond kwesties met een gemeenschappelijk belang, zoals **transparantie en uitwisseling van informatie** over belastingen of de strijd tegen criminaliteit, onder meer belastingfraude⁴¹, belastingontwijking en witwaspraktijken. De legale economie moeten worden beschermd tegen criminaliteit en corruptie, en daarom moet een efficiënt systeem worden ontwikkeld om criminele vermogensbestanddelen op te sporen, te bevriezen en in beslag te nemen. Door ordehandhaving en gerechtelijke samenwerking rond **inbeslagname van vermogens** zal het moeilijker worden om misdaden te begaan en zullen criminelen worden ontmoedigd omdat blijkt dat misdaad niet loont.

Op het vlak van milieubescherming zou een nauwere samenwerking tussen de EU en de landen met een klein grondgebied tastbare voordelen kunnen opleveren. Zo heeft Monaco op internationaal vlak initiatieven genomen om mariene ecosystemen te beschermen en de biodiversiteit te bewaren, en is het actief op andere maritieme terreinen waar de EU belang bij heeft. Het zou de moeite waard zijn om uit te zoeken of er ruimte is voor geregelder samenwerking.

Wat **buitenlands beleid en veiligheidsbeleid** betreft, is er met de landen met een klein grondgebied geen overeenkomst over het aannemen van standpunten en verklaringen van de EU. Dat gebeurt ad hoc en uit beweging. Voorts onderhouden de EU-delegaties bij internationale organisaties contact met de landen met een klein grondgebied. De EU-delegatie bij de VN in New York komt maandelijks samen met de landen met een klein grondgebied, die lid zijn van de "vrienden van de EU". Samenwerking op dit terrein kan verder worden ontwikkeld. De landen met een klein grondgebied stuurden op dit vlak een positief signaal door in 2010 het EU-voorstel te steunen voor een resolutie van de Algemene Vergadering van de VN over een uitgebreide waarnemersstatus. Een overeenkomst met de landen met een klein grondgebied zou kunnen zorgen voor een systematischer samenwerking en uitwisseling van informatie binnen de grote internationale organisaties. Het voorzitterschap van Andorra van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (9 november 2012 - 16 mei 2013) kan een vroege aanleiding zijn om te onderzoeken hoe de EU en de landen met een klein grondgebied beter kunnen samenwerken rond het ondersteunen en bevorderen van democratie en mensenrechten in Europa.

5. MOGELIJKHEDEN VOOR MEER INTEGRATIE

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is een nauwere integratie van de landen met een klein grondgebied met de interne markt zowel mogelijk als wenselijk.

⁴⁰ Begroting voor 2007-2013: 168 miljoen EUR.

⁴¹ Mededeling van de Commissie over "concrete manieren om de bestrijding van belastingfraude en belastingontwijking, ook in relatie tot derde landen, te versterken", COM(2012)351 definitief, Brussel, 27 juni 2012.

Meer integratie zou een garantie betekenen voor de **grootst mogelijke vrijheid** van verkeer van personen en ondernemingen tussen de landen met een klein grondgebied en de EU, vooral dankzij een duidelijker en veiliger wettelijk kader. Omgekeerd zou dit zorgen voor steviger **fundamenten voor economische groei** en meer werkgelegenheid in delen van de EU en in de landen met een klein grondgebied. Dit geldt vooral voor de aangrenzende regio's van de EU, waar de landen met een klein grondgebied al werk verschaffen aan duizenden EU-burgers, onder wie grensarbeiders. Deze dynamiek zou nog groter kunnen worden door een betere toegang tot de interne markt. Voorts zou deze aanpak de economische diversificatie van deze landen ondersteunen en ze stimuleren om het bankgeheim op te heffen. Ook zouden ze niet langer de status van belastingparadijs hebben. Daardoor zouden EU-landen veel meer inkomsten uit belastingen halen en zou het wettelijk kader tegen illegale financiële activiteiten worden versterkt.

In elk geval zou de EU bij het ontwikkelen van haar beleid rekening moeten houden met de **specifieke aard van de landen met een klein grondgebied**. Deze landen liggen alle in het hart van Europa, onderhouden nauwe nabuurschapsbetrekkingen met de EU en hebben een erg sterke band met hun buurlanden. Vanuit het standpunt van de EU is het daarom aangewezen om te onderzoeken hoe ze beter in de interne markt kunnen worden geïntegreerd. Hierna worden de verschillende opties geëvalueerd, van minst naar meest ambitieus.

5.1. Optie een: status quo

De huidige aanpak wordt behouden, zonder nieuwe overeenkomsten over de interne markt. De toegang tot de interne markt voor de landen met een klein grondgebied blijft heel beperkt. Kiezen voor deze optie kan gevolgen hebben voor de betrekkingen met de EU in het algemeen. De landen met een klein grondgebied kunnen minder bereid zijn om te onderhandelen over nieuwe overeenkomsten waar de EU belang bij heeft. Volgens de huidige overeenkomsten ontstaat in deze landen even goed een administratieve belasting die onevenredig groot is ten opzichte van de voordelen voor de EU, en de rechtsonzekerheid voor burgers en economische operatoren blijft in verschillende domeinen bestaan.

5.2. Optie twee: sectorale aanpak

Deze optie houdt in dat wordt onderhandeld over **sectorale akkoorden** over gedeeltelijke toegang tot de interne markt, bijvoorbeeld vrij verkeer van personen of diensten. Volledige integratie met de landen met een klein grondgebied zou mogelijk zijn door met elk land afzonderlijk overeenkomsten te sluiten over diverse beleidsterreinen, zoals:

- vrij verkeer van personen;
- vrijheid van vestiging en vrij verkeer van diensten; (of mogelijks personen en diensten samen)
- douane-unie en vrij verkeer van goederen;
- bijkomende maatregelen, horizontaal beleid en andere samenwerkingsgebieden.

Deze overeenkomsten moeten worden aangevuld met bepalingen over gemeenschappelijke waarden en instellingen om de betrekkingen te onderbouwen en een vlot functioneren van de overeenkomsten te waarborgen.

Door deze aanpak zou moeten worden onderhandeld over het afsluiten van maximaal 18 afzonderlijke overeenkomsten met de drie landen (drie voor elk beleidsterrein). De bepalingen zouden kunnen worden aangepast aan de specifieke behoeften van elk land en dus enige flexibiliteit bieden. In het bijzonder zouden de landen met een klein grondgebied stap voor stap toe kunnen treden tot de interne markt.

Deze aanpak houdt echter verschillende **nadelen** in. Ten eerste heeft de EU geen belang bij zoveel overeenkomsten, omdat elk akkoord onevenredig veel onderhandelingen vereist. Ten tweede zouden sectorale akkoorden die tegemoetkomen aan de dringendste behoeften van de landen met een klein grondgebied, geen afdoende oplossingen voor hun problemen bieden en zouden ze niet geschikt zijn om mogelijke toekomstige uitdagingen aan te gaan. Als ieder land met een klein grondgebied een andere toegang tot de interne markt zou kiezen, zou dat resulteren in verschillende regelingen voor elk land, wat zou leiden tot een moeilijk te beheren kluwen van onsamenvangende overeenkomsten. De EU heeft in haar betrekkingen met grote partners ondervonden dat een sectorale aanpak onder meer leidt tot een niet te beheren complexiteit en rechtsonzekerheid⁴².

5.3. Optie drie: associatieovereenkomst

Een associatieovereenkomst zou de landen met een klein grondgebied een hoge mate van integratie bieden, waaronder gedeeltelijke of volledige toegang tot de Europese interne markt, de aanvullende maatregelen en het horizontale beleid. Ze zouden ook aan andere EU-activiteiten kunnen deelnemen. In een associatieovereenkomst kunnen de onderliggende waarden, grondbeginselen en institutionele grondslagen van de betrekkingen worden opgenomen. De overeenkomst kan bestaan uit een afzonderlijke multilaterale overeenkomst tussen de EU en drie landen met een klein grondgebied, mogelijk volgens het model van de **Europese Economische Ruimte** (EER). Een bilateraal verdrag met elk land met een klein grondgebied is in theorie mogelijk maar niet verkieslijk, omwille van de hoge complexiteit en de neiging tot onnodige differentiatie, zoals vermeld onder 5.2. Deze optie zou de drie landen met een klein grondgebied het extra voordeel bieden dat ze hun onderlinge betrekkingen kunnen regelen.

Deze optie vereist het opstellen van een toepasselijk **institutioneel kader**. Indien mogelijk heeft een oplossing gebaseerd op de geloofwaardigheid en de efficiëntie van de bestaande structuren de voorkeur. Er zouden speciale bestuursregelingen kunnen worden ingesteld, onder meer mechanismen voor het raadplegen van de landen met een klein grondgebied over EU-wetsvoorstellen die specifiek op hen betrekking hebben (“besluitvorming”) en over hun rol als waarnemer voor EU-programma's en agentschappen. In ieder geval is een associatieovereenkomst pas haalbaar als wordt gegarandeerd dat de relevante onderdelen van het *acquis* in deze landen worden toegepast, dat het *acquis* effectief wordt uitgevoerd en gehandhaafd door de landen met een klein grondgebied of door autoriteiten die daartoe door hen worden gemachtigd, en dat er toezicht is op de toepassing van het *acquis* en dat het zo nodig kan worden afgedwongen⁴³. Als een passend institutioneel kader kan worden uitgewerkt, is dit een **haalbare optie** die verder moet worden onderzocht.

⁴² Conclusies van de Raad van december 2010 over de betrekkingen van de EU met EVA-landen.

⁴³ De belangrijke taak van toezicht en handhaving van het *acquis* in deze landen zou kunnen worden opgenomen door de Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie; door de instellingen van de EER en de EVA (de toezichthoudende autoriteit en het Hof van de EVA); of een gelijkwaardige internationale autoriteit. De mogelijkheden zouden moeten worden besproken en over de voorkeursoptie zou een akkoord moeten worden gesloten met de landen met een klein grondgebied.

5.4. Optie vier: deelname aan de Europese Economische Ruimte

In deze geval is er sprake van volledige integratie met de interne markt op dezelfde basis als niet-EU-landen van de Europese Economische Ruimte (EER). Dit heeft **verscheidene voordelen**, waaronder de helderheid en betrouwbaarheid van een bestaand en beproefd verdrag en institutioneel kader. Aangezien de overeenkomst over de Europese Economische Ruimte echter werd afgesloten tussen twee bestaande handels- en economische ruimtes (de EU en de EVA), zouden de landen met een klein grondgebied in principe eerst lid moeten worden van een van beide om te kunnen toetreden tot de EER⁴⁴.

Toetreden tot de EU is een volgende optie. Daarom wordt hier lidmaatschap via de EVA behandeld. De EU zou een uitbreiding van de EVA met de landen met een klein grondgebied moeten bespreken met de bestaande leden IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland. Deze optie zou als voordeel hebben dat lidmaatschap van de EVA-EER wordt gestimuleerd. Als IJsland lid zou worden van de EU, zouden er immers maar twee landen overblijven (Noorwegen en Liechtenstein). Uitbreiding van de EER zou met zich meebrengen dat opnieuw over de EER-overeenkomst moet worden onderhandeld, niet in het minst over het aanpassen van de instellingen van de EER-EVA. Als deze optie wordt weerhouden, moet de precieze wettelijke constructie in detail worden onderzocht. In het algemeen is dit een **haalbare optie** die verder moet worden bestudeerd.

5.5. Optie vijf: toetreding tot de EU

Hierdoor zouden de landen met een klein grondgebied de meest uitgebreide toegang krijgen tot de interne markt, de programma's en de activiteiten van de EU. Hoewel nog geen enkel land met een klein grondgebied het lidmaatschap heeft aangevraagd, zou het dat kunnen doen volgens artikel 49 van het VEU: elke Europese staat die de waarden van de EU respecteert en zich ertoe verbindt deze te bevorderen, mag een verzoek tot toetreding indienen.

Sinds de nieuwe consensus inzake uitbreiding moet rekening worden gehouden met de integratiecapaciteit van de EU en moet het goede functioneren van de instellingen en de ontwikkeling van het beleid worden gewaarborgd. Een eventuele aanvraag tot toetreding zou twee aanzienlijke problemen met zich meebrengen: ten eerste zijn de EU-instellingen op dit moment niet voorzien op de toetreding van dergelijke kleine landen. Om te garanderen dat alle burgers op een democratische manier worden vertegenwoordigd en dat de instellingen goed blijven functioneren na de toetreding van landen waarvan de bevolking maar een fractie is van die van de kleinste lidstaten, zouden de Europese verdragen en de institutionele structuur van de EU in belangrijke mate moeten worden aangepast. Het is niet waarschijnlijk dat dergelijke veranderingen op korte termijn zouden worden goedgekeurd. Daarover zou eerst binnen de EU moeten worden onderhandeld. Ten tweede zou de beperkte administratieve capaciteit van de landen met een klein grondgebied belangrijke gevolgen hebben voor de uitvoering van het EU-*acquis* en het naleven van alle verplichtingen die EU-lidstaten hebben.

⁴⁴ Artikel 128 van de EER-overeenkomst.

6. CONCLUSIES

6.1. Horizontale en institutionele thema's

Bij een volledige integratie zouden in elke overeenkomst met de landen met een klein grondgebied **vier horizontale thema's** moeten worden opgenomen om de homogeniteit van de interne markt en de rechtszekerheid van economische operatoren en burgers te waarborgen: (i) dynamische aanpassing van de overeenkomst aan de ontwikkeling van het *acquis*; (ii) een eenvormige interpretatie van de overeenkomsten; (iii) onafhankelijk toezicht op en onafhankelijke handhaving van de wet; (iv) geschillenregeling. Hiervoor zou de EU zich kunnen baseren op de goede ervaringen met de EER-overeenkomst. Bij elke overeenkomst zou echter rekening moeten worden gehouden met de **specifieke en bijzondere identiteit** van de landen met een klein grondgebied, overeenkomstig de verklaring ad artikel 8 van het VEU. Om deze grondbeginselen te waarborgen, moeten de landen met een klein grondgebied mogelijk overgangsperiodes en/of vrijwaringsclausules krijgen.

6.2. Aanbevelingen

De opties die in deze mededeling worden voorgesteld moeten, alvorens ze verder door de EU worden uitgewerkt, in detail worden besproken met de regeringen van Andorra, Monaco en San Marino, met het volste respect voor hun soevereiniteit en onafhankelijkheid.

In beginsel kunnen opties drie tot vijf een oplossing bieden voor de belangrijkste problemen waarmee de landen met een klein grondgebied worden geconfronteerd. Optie een (status quo) is geen oplossing en is niet te verkiezen. De EU heeft ondervonden dat een sectorale aanpak duidelijke nadelen heeft. Daarom, en omdat ze alleen gedeeltelijke oplossingen inhoudt, is optie twee niet verkieslijk maar wordt ze in deze fase ook niet volledig uitgesloten. Optie vijf biedt een oplossing op lange termijn maar wordt hier niet weerhouden. De landen met een klein grondgebied hebben niet gevraagd om tot EU toe te treden; bovendien is toetreding geen oplossing op korte en middellange termijn.

Optie drie (**associatieovereenkomst**) en vier (**deelname aan de EER**) laten toe de problemen van de landen met een klein grondgebied zowel flexibel als uitgebreid aan te pakken, terwijl aan de vereisten van de EU wordt voldaan. Deze opties genieten daarom de voorkeur, hoewel ze verder moeten worden overdacht en onderzocht, ook wat hun eventuele uitvoering betreft. Als verdere uitwerking onmogelijk zou blijken, moeten andere opties, in het bijzonder optie twee, verder worden overwogen.

* * *