



Bruxelas, 20.11.2012
COM(2012) 680 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Relações da UE com o Principado de Andorra, o Principado do Mónaco e a República
de São Marinho**

Opções para uma integração mais estreita com a UE

{SWD(2012) 388 final}

ÍNDICE

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Relações da UE com o Principado de Andorra, o Principado do Mónaco e a República de São Marinho

1.	INTRODUÇÃO	4
1.1.	As relações da UE com Andorra, Mónaco e São Marinho encontram-se numa encruzilhada	4
1.2.	As situações específicas dos países de pequena dimensão	5
2.	AS RELAÇÕES FRAGMENTADAS DA UE COM OS PAÍSES DE PEQUENA DIMENSÃO.....	6
2.1.	Características comuns.....	6
2.1.1.	Acordos monetários	6
2.1.2.	Acordos sobre a fiscalidade da poupança	7
2.1.3.	Luta contra a fraude e troca de informações em matéria fiscal.....	7
2.2.	Andorra	8
2.2.1.	União aduaneira	8
2.2.2.	Schengen	8
2.2.3.	Relações bilaterais com os países vizinhos.....	8
2.2.4.	Política europeia de Andorra.....	8
2.3.	Mónaco.....	9
2.3.1.	Parte do território aduaneiro da UE	9
2.3.2.	Schengen	9
2.3.3.	Relações bilaterais com os países vizinhos.....	9
2.3.4.	Política europeia do Mónaco.....	10
2.4.	São Marinho	10
2.4.1.	União aduaneira	10
2.4.2.	Schengen	10
2.4.3.	Relações bilaterais com o país vizinho	10
2.4.4.	Política europeia de São Marinho	10
3.	OBSTÁCULOS AO ACESSO AO MERCADO INTERNO	11

3.1.	Livre circulação de pessoas.....	11
3.2.	Livre circulação de serviços e liberdade de estabelecimento de sociedades	12
3.3.	Livre circulação de mercadorias	13
4.	AFIRMAR E PROMOVER OS INTERESSES DA UE	13
4.1.	Maiores oportunidades económicas e de emprego para os cidadãos e as empresas da UE	14
4.2.	Benefícios mútuos através de condições de concorrência equitativas	15
4.3.	Cooperação em apoio de objetivos comuns	15
5.	OPÇÕES POSSÍVEIS PARA UMA INTEGRAÇÃO MAIS ESTREITA.....	16
5.1.	Opção 1: Statu quo	16
5.2.	Opção 2: Abordagem setorial.....	17
5.3.	Opção 3: Acordo-Quadro de Associação	17
5.4.	Opção 4: Participação no Espaço Económico Europeu	18
5.5.	Opção 5: adesão à UE	18
6.	CONCLUSÕES.....	19
6.1.	Questões horizontais e institucionais	19
6.2.	Recomendações.....	19

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Relações da UE com o Principado de Andorra, o Principado do Mónaco e a República de São Marinho

Opções para uma integração mais estreita com a UE

1. INTRODUÇÃO

1.1. As relações da UE com Andorra, Mónaco e São Marinho encontram-se numa encruzilhada

Fazem parte da Europa Ocidental alguns Estados independentes de pequena extensão territorial que não são membros da União Europeia: o Principado de Andorra, a República de São Marinho, o Principado do Mónaco, o Principado do Listenstaine e o Estado da Cidade do Vaticano¹. A UE mantém relações com todos eles, tal como exigido pelo artigo 8.º do TUE².

As relações são diferentes em termos de extensão e quadro institucional. Por exemplo, o Listenstaine é membro da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) e está estreitamente ligado à UE através do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE), que lhe confere acesso ao mercado interno da UE. Também aderiu ao espaço Schengen em dezembro de 2011. Em contrapartida, as relações da UE com Andorra, Mónaco e São Marinho (a seguir designados «países de pequena dimensão») são regidas por um certo número de acordos que cobrem determinados domínios do acervo e das políticas da UE.

Em dezembro de 2010, o Conselho concluiu que as relações que a UE mantém com estes três Estados eram **«apesar do seu vasto alcance, fragmentadas»**³, dado que continua a haver obstáculos a uma livre circulação de pessoas, bens e serviços para dentro e fora da UE. Esta constatação conduziu a algumas dificuldades práticas para os cidadãos e as empresas da UE, bem como para os cidadãos e as empresas dos países de pequena dimensão. Por conseguinte, o Conselho apelou para uma «análise das possibilidades e modalidades de integração progressiva desses países no mercado interno».

O Conselho adotou um relatório inicial em junho de 2011, sob a Presidência húngara. Convidou o Serviço Europeu para a Ação Externa e a Comissão a aprofundarem a sua análise,

¹ As relações da UE com o Estado da Cidade do Vaticano e o Principado do Listenstaine não são abordadas na presente comunicação.

² O artigo 8.º do TUE estabelece que a União «desenvolve **relações privilegiadas com os países vizinhos**, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação». De acordo com a Declaração n.º 3 *ad* artigo 8.º do Tratado da União Europeia «a União terá em conta a situação especial dos países de reduzida dimensão territorial que com ela mantenham relações específicas de proximidade.»

³ Conclusões do Conselho sobre as relações da União Europeia com os países da EFTA, de 14 de dezembro de 2010.

nomeadamente através da exploração de «um **eventual novo quadro institucional** para as relações, tendo em conta a importância de uma abordagem coerente para os três países»⁴.

Os três países de pequena dimensão manifestaram o desejo de **intensificar as suas relações** com a UE, não obstante a existência de algumas diferenças de ênfase em termos de amplitude e âmbito de aplicação. Andorra mostrou-se aberta a considerar várias opções antes da adesão à UE, ao mesmo tempo que expressava uma certa preferência por um Acordo-Quadro de Associação. O Mónaco também revelou interesse em continuar a discutir opções tendo em vista a sua maior integração no mercado interno. Por último, São Marinho indicou estar aberto a considerar uma vasta série de opções no intuito de reforçar a integração europeia, desde a adesão ao EEE até um Acordo-Quadro de Associação multilateral ou bilateral com a UE. Os três países desejam preservar as suas **especificidades e identidades** nas suas relações com a UE.

Tendo em conta o interesse constante manifestado pelos países de pequena dimensão⁵ numa integração mais estreita com a UE, a presente comunicação analisa as relações da UE com Andorra, Mónaco e São Marinho e faz algumas recomendações quanto à forma de concretizar essa integração. Com a presente comunicação, a Comissão pretende obter pareceres sobre estas recomendações, com base nos quais se pronunciará sobre as próximas etapas do processo.

1.2. As situações específicas dos países de pequena dimensão

Andorra, Mónaco e São Marinho têm várias **semelhanças**. São Estados independentes de pequena dimensão territorial e reduzida população, e têm todos um ou mais Estados-Membros da UE como únicos vizinhos⁶, com quem mantêm relações muito estreitas assentes numa história partilhada e em afinidades políticas e culturais. Os serviços financeiros e o turismo (muitas vezes em combinação com os serviços a retalho) constituem a pedra basilar das suas economias, embora haja alguns indícios de diversificação económica. São todos democracias parlamentares e membros da Organização das Nações Unidas (ONU), do Conselho da Europa e da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE).

No entanto, existem também **diferenças** geográficas e demográficas significativas entre eles.

- Andorra é o maior país em termos de território (468 km²) e população (cerca de 78 100 habitantes). Fica situada longe das grandes cidades e está ligada a Espanha e a França por apenas duas estradas principais.
- O Mónaco tem fronteira com a França e uma população de cerca de 36 300 habitantes. O seu território tem uma superfície de 1,95 km², o que o torna o segundo país mais pequeno do mundo, a seguir ao Estado da Cidade do Vaticano.
- São Marinho está situado no alto de uma montanha e é um enclave no território italiano. Tem uma superfície de 61,2 km² e uma população de cerca de 32 300 habitantes.

⁴ «Relações da UE com o Principado de Andorra, a República de São Marinho e o Principado do Mónaco» – Relatório da Presidência ao Conselho, de 14 de junho de 2011, Documento n.º 11466/11 do Conselho, ponto 14.

⁵ A análise apresentada na presente comunicação assenta em trocas informais de pontos de vista com os três países de pequena dimensão a nível de trabalho.

⁶ Embora o Mónaco tenha um porto no mar Mediterrâneo.

Existem outras diferenças, como as que dizem respeito às suas línguas oficiais e aos seus sistemas constitucionais, jurídicos e políticos.

- Andorra é um co-Principado, sendo o Presidente da República Francesa e o bispo de Urgel (Espanha) os co-Príncipes.
- O Mónaco é uma monarquia constitucional estreitamente integrada com a França por meio de numerosos tratados bilaterais.
- São Marinho é uma República e tem relações estreitas com Itália.

2. AS RELAÇÕES FRAGMENTADAS DA UE COM OS PAÍSES DE PEQUENA DIMENSÃO

2.1. Características comuns

Em geral, a UE mantém **muito boas relações** com os países de pequena dimensão. A UE é de longe o seu principal parceiro comercial e de investimento. Não existe um diálogo político de alto nível entre a UE e estes países, embora as suas missões diplomáticas estejam acreditadas junto da UE a nível de embaixadores e altos representantes dos seus governos se desloquem ocasionalmente a Bruxelas para se encontrar com os seus homólogos europeus⁷. Contudo, não há nenhuma delegação da UE acreditada em qualquer dos países de pequena dimensão⁸, estando a UE representada em cada um desses países por um dos seus Estados-Membros⁹.

No que diz respeito ao **quadro jurídico** com estes países, o comércio bilateral de produtos entre a UE e os três países de pequena dimensão é regido por acordos de união aduaneira: o Mónaco tem um acordo deste tipo com a França e faz parte do território aduaneiro da UE, enquanto a República de São Marinho e Andorra têm um acordo de união aduaneira com a UE. Além disso, a UE estabeleceu acordos monetários e de fiscalidade da poupança com os três países de pequena dimensão. Acresce que a Comissão propôs negociar com eles acordos de luta contra a fraude fiscal e de intercâmbio de informações em matéria fiscal¹⁰.

2.1.1. Acordos monetários

A UE tem atualmente **convenções monetárias**¹¹ com cada um dos países de pequena dimensão, o que lhes permite utilizar o euro como moeda com curso legal e cunhar moedas em euros até um valor máximo especificado. Em contrapartida, os países de pequena

⁷ Por exemplo, os Ministros dos Negócios Estrangeiros de Andorra e de São Marinho visitaram Bruxelas, respetivamente, em janeiro de 2012 e julho de 2012.

⁸ A título de comparação, a Delegação da UE em Berna está acreditada junto do país vizinho Listenstaine.

⁹ Em Andorra e no Mónaco, tal efetua-se numa base rotativa de seis meses. A Itália, na qualidade de único Estado-Membro da UE com uma embaixada em São Marinho, representa a UE neste país.

¹⁰ Comunicação da Comissão sobre «os meios concretos para reforçar a luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal, incluindo em relação a países terceiros», COM (2012) 351 final, Bruxelas, 27 de junho de 2012.

¹¹ Acordo monetário entre a União Europeia e o Principado de Andorra (JO C 369 de 17.12.2011, p. 1); Convenção monetária entre a União Europeia e o Principado do Mónaco (JO C 310 de 13.10.2012, p. 1); Convenção monetária entre a União Europeia e a República de São Marinho (JO C 121 de 26.4.2012, p. 5).

dimensão comprometeram-se a integrar gradualmente o acervo pertinente da UE¹² na sua legislação interna, abrangendo o seguinte: notas e moedas de euros; direito bancário e financeiro; prevenção do branqueamento de capitais; fraude e contrafação; e, por último, partilha de informações estatísticas. Os países de pequena dimensão aceitaram a competência exclusiva do Tribunal de Justiça da União Europeia para a resolução de eventuais litígios entre as partes em relação a estes acordos.

2.1.2. Acordos sobre a fiscalidade da poupança

A União Europeia concluiu **acordos sobre a tributação da poupança**¹³ com os três países de pequena dimensão, que preveem medidas equivalentes às previstas na Diretiva 2003/48/CE relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros¹⁴. Neste quadro, os rendimentos da poupança sob a forma de pagamentos de juros efetuados nesses Estados a beneficiários efetivos que são pessoas singulares identificadas como residentes de um Estado-Membro da UE têm de estar sujeitos a uma retenção na fonte aplicada pelos organismos pagadores estabelecidos no seu território, cujas receitas são transferidas, na sua maior parte, para os Estados-Membros de residência da pessoa em questão.

As consultas efetuadas em 2009 com as autoridades competentes de Andorra, do Mónaco e de São Marinho confirmaram a disponibilidade dos países para **alterar os seus acordos** com a UE, em conformidade com o resultado da revisão da diretiva relativa à poupança. Logo que o Conselho aprobe uma autorização de negociação, serão iniciadas negociações formais para atualizar os acordos.

2.1.3. Luta contra a fraude e troca de informações em matéria fiscal

Na sequência de uma recomendação da Comissão, o Conselho autorizou a Comissão a negociar **acordos de luta contra a fraude e troca de informações em matéria fiscal** com Andorra, Mónaco e São Marinho¹⁵, com base na experiência adquirida no quadro de negociações análogas com o Liechtenstein, tendo em conta a evolução internacional neste domínio. A Comissão está a considerar acordos de dois pilares, incluindo não só medidas antifraude mas também uma cooperação administrativa global em matéria fiscal.

¹² Como indicado no anexo de cada Convenção.

¹³ Acordo entre a Comunidade Europeia e o Principado de Andorra que prevê medidas equivalentes às estabelecidas pela Diretiva 2003/48/CE do Conselho relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros (JO L 359 de 4.12.2004, p. 33); Acordo entre a Comunidade Europeia e o Principado do Mónaco que prevê medidas equivalentes às estabelecidas pela Diretiva 2003/48/CE do Conselho (JO L 19 de 21.1.2005, p. 55); Acordo entre a Comunidade Europeia e a República de São Marinho que prevê medidas equivalentes às estabelecidas pela Diretiva 2003/48/CE do Conselho relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros. Memorando de entendimento (JO L 381 de 28.12.2004, p. 33).

¹⁴ JO L 157 de 26.6.2003, p. 38.

¹⁵ Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros», de 19 de janeiro de 2010 (Documento n.º 5400/10 do Conselho)

2.2. Andorra

2.2.1. União aduaneira

A UE concluiu um Acordo com Andorra que institui uma **união aduaneira**¹⁶ para os produtos industriais. O Acordo estabelece que os produtos agrícolas andorranos que entram na UE estão isentos de direitos de importação, embora Andorra tenha direito a cobrar direitos de importação sobre as importações de produtos agrícolas da UE. O Acordo funciona bem e, em 2011, foi concluído um **Protocolo** para alargar a sua aplicação às medidas aduaneiras de segurança.

Além disso, existe um **Acordo de Cooperação**¹⁷ que proporciona um enquadramento para a cooperação numa série de domínios, nomeadamente o da política regional nos Pirenéus. Em 1997, a UE e Andorra concluíram um **Protocolo Veterinário** com o objetivo de manter os fluxos tradicionais de comércio de animais vivos e de produtos de origem animal, sem deixar de garantir ao mesmo tempo a conformidade com as normas da UE¹⁸. Em conformidade, Andorra incorporou o acervo em matéria de legislação geral sobre produtos alimentares e higiene alimentar e de legislação de enquadramento para o controlo de doenças animais.

2.2.2. Schengen

Andorra não faz parte do espaço Schengen. São efetuados **controles nas fronteiras** entre Andorra e os seus vizinhos, França e Espanha. No entanto, coordena os seus requisitos em matéria de vistos com o espaço Schengen e aceita os vistos Schengen. De acordo com uma abordagem pragmática adotada pelos Estados que fazem parte do espaço Schengen, os nacionais de Andorra estão autorizados a utilizar os balcões destinados aos cidadãos da UE e aos países membros da EFTA para o controlo do passaporte nas fronteiras externas da UE.

2.2.3. Relações bilaterais com os países vizinhos

Andorra mantém relações privilegiadas com **França e Espanha**, bem como com **Portugal**, através de acordos em vários domínios, tais como a livre circulação de pessoas, educação e justiça e assuntos internos.

2.2.4. Política europeia de Andorra

Andorra demonstrou um **forte interesse e empenhamento** em aumentar a sua integração com a UE.

Em 2010, o Governo de Andorra elaborou um documento informal no qual anunciava a sua vontade de reforçar a cooperação. Em 2011, Andorra apresentou um memorando à UE, que especifica os domínios em que considera existirem obstáculos ao acesso ao mercado interno. Em junho de 2012, Andorra reviu a sua legislação a fim de promover uma maior abertura da economia ao investimento.

¹⁶ Acordo sob forma de troca de cartas entre a Comunidade Económica Europeia e o Principado de Andorra, de 28 de junho de 1990 (JO L 374 de 31.12.1990, p. 16); o Acordo entrou em vigor em 1 de janeiro de 1991.

¹⁷ Acordo de Cooperação entre a Comunidade Europeia e o Principado de Andorra (JO C 135 de 28.5.2005, p. 14).

¹⁸ Protocolo sobre as questões veterinárias adicional ao Acordo sob forma de troca de cartas entre a Comunidade Económica Europeia e o Principado de Andorra (JO L 148 de 6.6.1997, p. 16).

Andorra **deseja aprofundar as relações com a UE** através da negociação de um novo acordo que tenha em conta o facto de este país se situar, do ponto de vista geográfico, no interior da UE, bem como as suas especificidades, a possibilidade de aplicar períodos de transição em certos domínios, nomeadamente a livre circulação de pessoas, e ainda a sua participação nos programas e agências da UE.

2.3. Mónaco

2.3.1. Parte do território aduaneiro da UE

O Mónaco tem um acordo aduaneiro com a França, pelo que faz parte do **território aduaneiro da UE**¹⁹.

Além disso, o Mónaco e a UE concluíram um **Acordo sobre a aplicação de certos atos comunitários** no território do Principado do Mónaco²⁰. O seu objetivo consiste em facilitar a venda de medicamentos para uso humano e veterinário, produtos cosméticos e dispositivos médicos monegascos no mercado da UE. O Acordo prevê a aplicação do acervo pertinente neste domínio ao território do Mónaco.

2.3.2. Schengen

O Mónaco não é parte contratante na Convenção de Schengen. No entanto, em virtude de dois acordos bilaterais concluídos com a França²¹, o seu território está dentro das fronteiras externas do espaço Schengen. Por consequência, os cidadãos da UE e do Mónaco podem viajar livremente sem visto em todo o espaço Schengen, incluindo o Mónaco. Os acordos preveem as necessárias garantias de segurança e o estabelecimento de controlos nas fronteiras externas monegascas, que são realizados pelas autoridades francesas nos pontos de passagem autorizados das fronteiras externas *Mónaco-heliporto* e *Mónaco-porto*.

2.3.3. Relações bilaterais com os países vizinhos

O Mónaco tem uma série de **acordos económicos com a França**, o que implica, em certos casos, que adote e aplique as mesmas regras que os Estados-Membros da UE. Por exemplo, quando a França adota legislação interna que transpõe as diretivas da UE em certos domínios abrangidos pelos acordos bilaterais com o Mónaco, o Principado aplica diretamente a legislação francesa nesses domínios. Contudo, tal não confere o acesso automático do Mónaco ao mercado interno da UE nesses domínios, caso não exista um acordo com a UE. Além disso, não existem mecanismos para a UE proceder ao acompanhamento da implementação ou sancionar qualquer infração.

¹⁹ Artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

²⁰ Acordo entre a Comunidade Europeia e o Principado do Mónaco sobre a aplicação de certos atos comunitários no território do Principado do Mónaco (JO L 332 de 19.12.2003, p. 42).

²¹ Dois acordos sob forma de troca de cartas entre o Mónaco e a França, assinados em 15 de dezembro de 1997, adaptaram a secção da Convenção sobre as relações de boa vizinhança, de 18 de maio de 1963, relativa à entrada, à residência e ao estabelecimento dos estrangeiros no Mónaco, às disposições da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen.

2.3.4. *Política europeia do Mónaco*

O Mónaco manifestou interesse em obter um maior **acesso ao mercado interno da UE** em domínios específicos, nomeadamente no que respeita à livre circulação de pessoas e de mercadorias.

Em 2012, o Mónaco apresentou um memorando à UE sobre este tópico, especificando os domínios em que considerava existirem obstáculos ao acesso ao mercado interno.

O Mónaco está aberto a prosseguir o debate sobre a possibilidade de concluir um acordo global com a UE sobre o acesso ao mercado interno. Um eventual acordo devia ter em conta as relações estreitas que o Mónaco mantém com a França, bem como as suas especificidades políticas e geográficas.

2.4. **São Marinho**

2.4.1. *União aduaneira*

A UE e São Marinho concluíram um **Acordo de Cooperação e de União Aduaneira**²², que institui uma união aduaneira que abrange todos os capítulos do Sistema Harmonizado, incluindo os produtos agrícolas²³. Este Acordo prevê ainda a não discriminação no que respeita às condições de emprego e a cooperação em vários domínios, como a proteção do ambiente, turismo e cultura.

2.4.2. *Schengen*

São Marinho não faz parte do espaço Schengen, mas **não há quaisquer controlos nas fronteiras** entre Itália e São Marinho. São Marinho não está associado à aplicação de outros elementos do acervo de Schengen, como a cooperação policial e judiciária.

2.4.3. *Relações bilaterais com o país vizinho*

São Marinho concluiu diversos acordos bilaterais com Itália, incluindo um sobre a livre circulação de pessoas²⁴, que autoriza os nacionais de São Marinho a trabalhar e a residir em Itália.

2.4.4. *Política europeia de São Marinho*

São Marinho demonstrou um **forte interesse e empenhamento** em aumentar a sua integração com a UE²⁵.

²² Acordo de Cooperação e de União Aduaneira entre a Comunidade Económica Europeia e a República de São Marinho (JO L 84 de 28.3.2002, p. 43). Este Acordo foi assinado em 16 de dezembro de 1991, mas só entrou em vigor em 1 de abril de 2002. Foi completado, em março de 2010, por uma Decisão «Omnibus» adotada pelo Comité de Cooperação UE-São Marinho que abrange medidas aduaneiras e questões veterinárias e fitossanitárias (JO L 156 de 23.6.2010, p. 13).

²³ Capítulos 1 a 24 do Sistema Harmonizado.

²⁴ Convenção bilateral de amizade e de boa vizinhança, de 31 de março de 1939 (Lei de 6 de junho de 1939, n.º 1320 (1)).

²⁵ Existe um vivo debate a nível interno em São Marinho sobre a adesão à UE. Em 2010 foi lançada uma iniciativa de referendo para averiguar se o Governo deverá apresentar um pedido de adesão à UE. O Tribunal Constitucional de São Marinho decidiu recentemente que é admissível organizar um referendo mas não se sabe ainda quando este terá lugar.

Em 2011, São Marinho apresentou um memorando à UE especificando os domínios em que considerava existirem obstáculos ao acesso ao mercado interno.

São Marinho manifestou abertura para considerar várias opções tendo em vista uma maior integração na UE. **Deseja aprofundar as relações com a UE** através da negociação de um novo acordo que tenha em conta o facto de este país se situar, do ponto de vista geográfico, no interior da UE, bem como as suas especificidades.

3. OBSTÁCULOS AO ACESSO AO MERCADO INTERNO

Os cidadãos e as empresas dos três países de pequena dimensão têm um **acesso limitado** ao mercado interno da UE (ver o documento de trabalho em anexo para informações mais pormenorizadas). As áreas mais problemáticas são a livre circulação de pessoas e de serviços, bem como a liberdade de estabelecimento. As mercadorias originárias destes países defrontam-se igualmente com obstáculos à sua livre circulação, na medida em que as normas e a regulamentação da UE podem impedir a sua venda no mercado da União. Os cidadãos e as empresas da UE beneficiariam igualmente de uma maior integração com os países de pequena dimensão. Por exemplo, atualmente os cidadãos da UE precisam de ter uma licença para trabalhar e/ou residir nestes países.

3.1. Livre circulação de pessoas

Os Estados de pequena dimensão têm relações de grande proximidade com os seus vizinhos. Ao longo da história, tem havido fluxos de pessoas e bens a partir ou através do seu território. No entanto, apesar de terem acordos de livre circulação de pessoas com os países vizinhos, não têm um acordo equivalente com a UE que preveja a livre circulação dos seus nacionais na UE. Tal constitui frequentemente um obstáculo a que os seus cidadãos aceitem um emprego ou aproveitem oportunidades de estudo, criem uma empresa ou invistam.

Para estadias com uma duração superior a três meses, é exigida uma autorização de residência, que é concedida com base em critérios estritos, tais como a posse de meios económicos suficientes e de alojamento. Atualmente, as condições para a obtenção de uma autorização variam consoante o Estado-Membro e o tipo de emprego²⁶. Considera-se que a complexidade dos procedimentos para obter uma autorização de residência constitui um obstáculo ao emprego nos Estados-Membros da UE. É difícil obter da empresa uma declaração prévia de emprego, que é necessária para solicitar uma autorização de estadia. Os acordos com Andorra e São Marinho só preveem, em matéria de direitos dos trabalhadores, a não discriminação relativamente às condições de emprego²⁷.

Para além dos requisitos para a obtenção das autorizações de residência e de trabalho, os países de pequena dimensão referiram alguns outros problemas no domínio da livre circulação

²⁶ A imigração é uma competência partilhada entre a UE e os seus Estados-Membros. A admissão de nacionais de países terceiros é decidida a nível nacional, embora alguns direitos e condições sejam harmonizados a nível da UE.

²⁷ Artigo 5.º do Acordo de Cooperação com Andorra e artigo 20.º do Acordo de Cooperação e de União Aduaneira com São Marinho.

de pessoas, em especial a negação dos seguintes direitos que são concedidos aos cidadãos da UE²⁸:

- o direito a permanecer na UE após o termo da atividade económica;
- o direito de residência e de exercício de uma atividade económica para os seus familiares;
- a livre circulação de pessoas para fins de estudo e de investigação²⁹;
- oportunidades para aceder aos programas da UE, incluindo ao financiamento da investigação e aos intercâmbios de estudantes³⁰;
- coordenação da segurança social³¹ e reconhecimento mútuo das qualificações profissionais³².

3.2. Livre circulação de serviços e liberdade de estabelecimento de sociedades

Os países de pequena dimensão enfrentam **obstáculos significativos** no domínio da livre circulação dos serviços e do direito de estabelecimento. Estas liberdades não estão previstas no âmbito de qualquer dos acordos concluídos com a UE. Mais concretamente, as empresas estabelecidas nos países de pequena dimensão não têm direito de prestar serviços diretamente na União.

Não são impostas restrições à criação de uma filial num Estado-Membro da UE por empresas dos países de pequena dimensão que pretendem realizar uma atividade profissional ou investir na União. Todavia, o estabelecimento na União de uma sucursal pode ser objeto de restrições. Com efeito, não existe o direito de estabelecimento de pessoas coletivas de países terceiros (nem de pessoas singulares).

Uma vez **estabelecida** como filial num Estado-Membro, a entidade em causa é livre de prestar serviços em todos os outros Estados-Membros, em conformidade com o direito da UE

²⁸ Salvo disposição em contrário, previstos na Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

²⁹ Nas condições referidas no artigo 7.º da Diretiva 2004/38/CE.

³⁰ Artigo 18.º do TFUE.

³¹ No interior da UE, a legislação aplicável é o Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social. Os sistemas de segurança social dos três países não estão coordenados com os sistemas de segurança dos Estados-Membros. No entanto, pode dar-se o caso de os nacionais dos três Estados poderem beneficiar da coordenação entre a legislação dos Estados-Membros (Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade (JO L 344 de 29.12.2010, p. 1).

³² Na UE, a Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22), confere às pessoas que tenham adquirido as suas qualificações profissionais num Estado-Membro o direito de, ao abrigo das condições nela previstas, terem acesso à mesma profissão e de a exercerem noutro Estado-Membro com os mesmos direitos que os nacionais.

e a legislação nacional, sem discriminação³³. Contudo, no caso de empresas sediadas nos países de pequena dimensão, o estabelecimento na UE pode aumentar os seus custos devido à necessidade de assegurar uma presença económica e aos procedimentos administrativos daí decorrentes. A presença na UE pode também ser exigida para satisfazer os requisitos da legislação da UE em matéria de defesa do consumidor (por exemplo, serviço pós-venda ao cliente estabelecido na UE). Estas restrições podem, em especial, desincentivar as pequenas e microempresas a realizar negócios na UE³⁴.

3.3. Livre circulação de mercadorias

O comércio bilateral de produtos entre a UE e os três países de pequena dimensão é facilitado por acordos de união aduaneira: o Mónaco tem um acordo aduaneiro com a França e faz parte do território aduaneiro da UE, enquanto São Marinho e Andorra têm acordos de união aduaneira com a UE. Não obstante, os países de pequena dimensão enfrentam obstáculos ao acesso ao mercado sob a forma de entraves técnicos ao comércio. Para poderem ser colocadas no mercado da UE, as mercadorias provenientes destes países têm de satisfazer as **regras e normas** do mercado interno da UE, como as relativas à segurança dos produtos e à proteção dos consumidores.

As empresas sediadas nos países de pequena dimensão podem defrontar-se com obstáculos para venderem os seus produtos na UE e, mesmo se o país de pequena dimensão em que a empresa tem o seu estabelecimento principal tiver unilateralmente transposto o acervo pertinente da UE, na maioria dos casos é ainda necessário concluir um acordo com a UE, nomeadamente para confirmar que a legislação e a sua aplicação estão em conformidade com as normas da UE. Além disso, mesmo quando um pequeno país tem um acordo com a UE, este deverá ser atualizado para se manter a par da evolução da legislação da UE.

Dado que Andorra e São Marinho são países terceiros, são aplicáveis os **procedimentos aduaneiros normais**, incluindo uma declaração. Essas formalidades podem ser, ocasionalmente, motivo de atrasos.

4. AFIRMAR E PROMOVER OS INTERESSES DA UE

A secção anterior descreveu as dificuldades com que se deparam os cidadãos e as empresas dos três países de pequena dimensão em termos de acesso ao mercado interno da UE. Embora, sob muitos aspetos, os interesses desses países e da UE coincidam e ambas as partes beneficiem de uma cooperação mútua, existem, no entanto, alguns domínios em que a UE se depara com problemas que têm de ser abordados no âmbito das suas relações.

³³ Embora, tal como para os cidadãos e as empresas da UE, e consoante o tipo de serviço, tal possa estar subordinado a determinadas garantias, como a inscrição *pro forma* junto de um organismo profissional.

³⁴ No que se refere às pessoas singulares, os nacionais dos países de pequena dimensão precisam de uma autorização de residência e de trabalho (quer como trabalhador assalariado quer como independente) num Estado-Membro da UE (ver secção sobre a livre circulação de pessoas). Na prática, a lei da imigração pode, pois, constituir um obstáculo à prestação de serviços por empresas ou pessoas estabelecidas nos países de pequena dimensão.

4.1. Maiores oportunidades económicas e de emprego para os cidadãos e as empresas da UE

O Conselho Europeu salientou recentemente «as tensões acrescidas» que travam o relançamento económico em toda a Europa, nomeadamente a crise da dívida soberana, a debilidade do setor financeiro e o fraco crescimento persistente³⁵. Em resposta, a Comissão adotou um «**Pacto para o crescimento e o emprego**», que engloba as medidas a tomar pelos Estados-Membros e pela UE com o objetivo de relançar o crescimento, o investimento e o emprego. Em especial, o Pacto sublinha a necessidade de mobilizar todos os meios, instrumentos e políticas para o efeito a «cada um dos níveis de governação» na UE³⁶. O Conselho Europeu de outubro de 2012 apelou para uma ação rápida, determinada e orientada para os resultados, de modo a garantir a aplicação rápida e integral do Pacto³⁷.

Com uma população combinada de cerca de 150 000 habitantes e PIB *per capita* médios elevados, os países de pequena dimensão dão uma **contribuição** substancial **para a economia** nas respetivas regiões e para além delas. A título de exemplo, Andorra é um importante destino turístico e de compras nos Pirenéus, atraindo cerca de 8 milhões de visitantes por ano. Do mesmo modo, São Marinho é um destino turístico popular em Itália, recebendo mais de 2 milhões de visitantes por ano. O Mónaco é um importante fornecedor de emprego na sua região, com 45 000 trabalhadores transfronteiriços que se deslocam diariamente para aí trabalhar, provenientes de França, país vizinho, e de Itália, situada na proximidade.

No entanto, os cidadãos da UE que desejam trabalhar nesses países como assalariados ou estabelecer-se como independentes por conta própria continuam a confrontar-se com obstáculos significativos, principalmente sob a forma de exigências de autorização de residência e de trabalho. Além disso, os países de pequena dimensão aplicam restrições em matéria de investimento estrangeiro. Os cidadãos e as empresas da UE poderiam beneficiar da supressão dessas restrições.

Os três países têm setores dos serviços financeiros muito desenvolvidos e são uma fonte de investimento para a UE: considerados em conjunto, Andorra, Mónaco e São Marinho são a sede de mais de 50 bancos, responsáveis pela gestão de mais de 100 000 milhões de EUR em ativos dos clientes. Além disso, procuraram cada vez mais **diversificar as suas economias** e promover indústrias de elevado valor acrescentado³⁸. No entanto, os obstáculos que esses países enfrentam no acesso ao mercado interno da UE indicam que possuem **potencialidades inexploradas** como motores de crescimento, investimento, inovação e emprego, das quais a UE poderia beneficiar.

A eliminação dos obstáculos à atividade económica e comercial entre a UE e os países de pequena dimensão podia contribuir, nomeadamente, para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020³⁹ e do Pacto para o crescimento e o emprego nas regiões vizinhas da UE. Tal seria igualmente coerente com a política comercial da União Europeia, tal como

³⁵ Conclusões do Conselho Europeu, Bruxelas, 29 de junho de 2012, EUCO 76/12.

³⁶ A política fiscal também ocupa um lugar de destaque no Pacto: «Deve chegar-se rapidamente a acordo sobre as diretrizes de negociação para a celebração de acordos com países terceiros em matéria de tributação da poupança». Estes últimos incluem os países de pequena dimensão.

³⁷ Conclusões do Conselho Europeu, Bruxelas, 19 de outubro de 2012, EUCO 156/12.

³⁸ Por exemplo, São Marinho e Mónaco são ambos produtores de cosméticos; e em Andorra e no Mónaco estão estabelecidos fabricantes de implantes dentários.

³⁹ Comunicação da Comissão: «Europa 2020 — Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.

exposta na Comunicação da Comissão de 2010 sobre comércio, crescimento e questões internacionais. Além disso, há indicações comprovadas de que a ampliação do mercado interno **reforça o crescimento económico** de todos os seus participantes. A supressão dos obstáculos ao comércio da UE com os países de pequena dimensão poderá ser mais uma contribuição para a aceleração do crescimento económico no mercado interno.

4.2. Benefícios mútuos através de condições de concorrência equitativas

A espinha dorsal do mercado interno da UE são as **regras e normas comuns** e uma política rigorosa em matéria de aplicação da legislação e governação. Em princípio, tanto a UE como os países de pequena dimensão deveriam beneficiar do alargamento do acervo relativo ao mercado interno da UE a esses países, o que asseguraria condições de concorrência equitativas tanto para as empresas como para as pessoas. A UE tem interesse em incentivar os Estados vizinhos a adotarem um quadro jurídico compatível com o seu. Neste contexto, a importância da **transposição e da aplicação corretas** do acervo, como condição prévia para o bom funcionamento do mercado interno, não deve ser subestimada. Um quadro jurídico comum facilitaria a resolução dos desafios comuns, que vão desde a defesa do consumidor até às preocupações de ordem ambiental.

4.3. Cooperação em apoio de objetivos comuns

Há potencial para reforçar a cooperação com os países de pequena dimensão em apoio de uma vasta série de objetivos partilhados nas esferas política, económica, ambiental e cultural (ver o documento de trabalho em anexo para informações mais pormenorizadas). No domínio da **política regional**, o Acordo de Cooperação UE-Andorra tem facilitado a cooperação entre Espanha, França e Andorra no contexto do programa operacional de cooperação transfronteiriça nos Pirenéus⁴⁰ no âmbito da política regional da UE. Esta cooperação pode ser aprofundada, o que poderia gerar benefícios para as pessoas que vivem nesta região.

Ambas as partes têm muito a ganhar com a cooperação sobre questões de interesse mútuo, tais como a **transparência e o intercâmbio de informações** no domínio da fiscalidade e da luta contra a criminalidade, incluindo a fraude fiscal⁴¹, a evasão fiscal e o branqueamento de capitais. É importante proteger a economia legal contra a infiltração da criminalidade e a corrupção e, por conseguinte, tomar medidas vigorosas para desenvolver um sistema eficaz destinado a detetar, congelar e confiscar os produtos do crime. A aplicação da lei e a cooperação judicial que facilitam a **confiscação de ativos** irá impedir atividades criminosas e dissuadi-las, mostrando que o crime não compensa.

No domínio da proteção do ambiente, uma cooperação mais estreita entre a UE e os países de pequena dimensão pode produzir benefícios concretos. Por exemplo, o Mónaco tomou iniciativas à escala internacional para preservar os ecossistemas e a biodiversidade marítimos e tem um papel ativo em relação a outras questões marítimas de interesse para a UE. Valeria a pena averiguar se é possível realizar consultas mais regulares neste domínio.

No que diz respeito à **política externa e de segurança**, não existe qualquer acordo com os países de pequena dimensão quanto ao seu alinhamento pelas posições e declarações da UE,

⁴⁰ Orçamento para o período 2007-2013: 168 milhões de EUR.

⁴¹ Comunicação da Comissão sobre «os meios concretos para reforçar a luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal, incluindo em relação a países terceiros», COM (2012)351 final, Bruxelas, 27 de junho de 2012.

embora estes se alinhem por sua própria iniciativa, caso a caso. Além disso, existem contactos entre várias delegações da UE junto das organizações internacionais e os países de pequena dimensão. Na sede da ONU, em Nova Iorque, a delegação da UE reúne-se mensalmente com os países de pequena dimensão, que fazem parte do grupo «Amigos da UE». A cooperação neste domínio poderia ser ainda reforçada. Os países de pequena dimensão enviaram um sinal positivo a este propósito através de uma votação a favor da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas proposta pela UE sobre um estatuto de observador privilegiado na ONU em 2010. A conclusão de um acordo com os países de pequena dimensão poderia permitir uma cooperação mais sistemática e o intercâmbio de informações nas principais organizações internacionais. A presidência andorrana do Comité de Ministros do Conselho da Europa (9 de novembro de 2012 - 16 de maio de 2013) pode proporcionar uma primeira oportunidade para explorar formas de reforçar a cooperação entre a UE e os países de pequena dimensão na salvaguarda e reforço da democracia e dos direitos humanos na Europa.

5. OPÇÕES POSSÍVEIS PARA UMA INTEGRAÇÃO MAIS ESTREITA

Como demonstrado pelas considerações precedentes, é possível e desejável ter por objetivo um grau mais elevado de integração dos países de pequena dimensão no mercado interno.

Uma maior integração garantiria a **máxima liberdade possível** de circulação dos cidadãos e das empresas entre os países de pequena dimensão e a UE, designadamente através de um enquadramento jurídico mais claro e seguro. Por sua vez, isso ajudaria a reforçar as **fundações adequadas para o crescimento económico** e a criação de emprego em certas zonas da UE, bem como nos países de pequena dimensão. Tal aplica-se especialmente nas regiões da UE limítrofes, onde os países de pequena dimensão já oferecem emprego a milhares de cidadãos da UE, incluindo aos trabalhadores transfronteiriços. Esta dinâmica poderia ser estimulada ainda mais através de um maior acesso ao mercado interno. Além disso, esta abordagem apoiaria a diversificação económica destes países e promoveria o abandono do segredo bancário e do estatuto de paraíso fiscal, traduzindo-se num aumento significativo das receitas fiscais para os tesouros públicos dos Estados-Membros da UE e reforçaria o quadro jurídico aplicável à luta contra as atividades financeiras ilícitas.

Em qualquer caso, a UE deverá ter em conta as **especificidades dos países de pequena dimensão** no desenvolvimento da sua política. Estes países estão todos situados no coração da Europa, mantêm relações estreitas de proximidade com a UE e têm laços muito estreitos com os seus vizinhos. Do ponto de vista da UE, é, assim, oportuno examinar formas de os integrar mais estreitamente no mercado interno. A presente secção avalia as opções que se oferecem à UE para alcançar estes objetivos, da opção menos ambiciosa até à mais ambiciosa.

5.1. Opção 1: *Statu quo*

Esta opção daria continuidade à abordagem atual, sem a conclusão de quaisquer novos acordos relacionados com o mercado interno. O resultado desta abordagem seria que o acesso dos países de pequena dimensão ao mercado interno continuaria a ser muito limitado. Consequentemente, a escolha desta opção poderia ter repercussões para as suas relações globais com a UE. A sua disponibilidade para negociar novos acordos em domínios de interesse para a UE poderia ser negativamente afetada. Os acordos existentes não lhes evitam a criação de encargos administrativos excessivos em relação aos benefícios correspondentes para a UE, mas prolongariam a situação da incerteza jurídica para os cidadãos e os operadores económicos em vários domínios.

5.2. Opção 2: Abordagem setorial

Esta opção consistiria na negociação de **acordos setoriais** para o acesso a partes do mercado interno, como por exemplo na área da livre circulação de pessoas ou serviços. A fim de assegurar a plena integração dos países de pequena dimensão, poderiam ser concluídos acordos distintos com cada país em diferentes domínios de intervenção, tais como:

- livre circulação de pessoas;
- liberdade de estabelecimento e livre circulação de serviços (ou possivelmente pessoas e serviços em conjunto);
- união aduaneira e livre circulação de mercadorias;
- medidas de acompanhamento, políticas horizontais e outros domínios de cooperação.

Estes acordos teriam de ser complementados por disposições sobre valores comuns e instituições conjuntas para apoiar as relações e assegurar o bom funcionamento dos acordos.

Esta abordagem exigiria, por conseguinte, a negociação e a conclusão de, no máximo, 18 acordos separados com os três países (três para cada domínio de intervenção). Esta abordagem poderia permitir a adaptação das disposições dos acordos às necessidades específicas de cada país e oferecer uma certa flexibilidade. Mais especificamente, uma abordagem por fases permitiria a integração progressiva dos países de pequena dimensão em pilares do mercado interno fixados por acordo mútuo.

Contudo, os **inconvenientes** desta abordagem são vários. Em primeiro lugar, não é do interesse da UE negociar e concluir um número tão grande de acordos, dado que o esforço de negociação requerido seria multiplicado em comparação com um único acordo. Em segundo lugar, uma abordagem baseada em acordos setoriais para dar resposta às preocupações mais prementes dos países de pequena dimensão não fornece soluções globais para os problemas que enfrentam e seria pouco adaptada para dar resposta aos desafios suscetíveis de surgir no futuro. Além disso, se cada país de pequena dimensão optasse por um acesso ao mercado em diferentes domínios de intervenção, tal resultaria em disposições diferentes para cada país, dando origem a uma rede incoerente de acordos independentes, difíceis de gerir. A experiência da UE nas suas relações com outros parceiros importantes demonstrou que as desvantagens da abordagem setorial incluem um nível de complexidade impossível de gerir e incerteza jurídica⁴².

5.3. Opção 3: Acordo-Quadro de Associação

Um Acordo-Quadro de Associação poderia oferecer aos países de pequena dimensão um elevado grau de integração, incluindo o acesso pleno ou parcial ao mercado interno da UE, as suas medidas de acompanhamento e políticas horizontais. Poderia igualmente prever a participação noutros domínios de atividade da UE. O Acordo de Associação estabeleceria os valores, os princípios e as bases institucionais subjacentes às relações. O Acordo poderia ser um único acordo multilateral entre a UE e os três países de pequena dimensão, eventualmente segundo o modelo do **Espaço Económico Europeu** (EEE). A conclusão de um tratado bilateral com cada país de pequena dimensão seria teoricamente possível mas não desejável

⁴² Conclusões do Conselho de dezembro de 2010 sobre as relações da UE com os países da EFTA.

devido ao aumento da complexidade e à tendência para uma diferenciação desnecessária, tal como referido no ponto 5.2. Esta opção ofereceria a vantagem adicional aos três países de pequena dimensão de regularem as suas relações mútuas.

Seria necessário elaborar um **quadro institucional** adequado para esta opção. Se tal for viável, seria preferível adotar uma solução assente na credibilidade e na eficiência das estruturas existentes. Poderiam ser definidas disposições de governação especiais, que poderiam incluir, por exemplo, mecanismos de consulta dos países de pequena dimensão sobre as propostas de legislação da UE que assumam especial importância para eles («*decision-shaping*»), bem como a sua participação, na qualidade de observadores, nos programas e agências da UE. Em qualquer dos casos, para que um Acordo-Quadro de Associação fosse viável, teria de ser encontrada uma solução satisfatória que assegurasse que as partes pertinentes do acervo seriam aplicáveis nesses países, que o acervo seria efetivamente aplicado e executado pelos países de pequena dimensão ou pelas respetivas autoridades encarregadas dessa missão, e que a aplicação do acervo seria objeto de controlo e, se for caso disso, com obrigação de cumprimento por esses países⁴³. Em geral, se se obtiver um quadro institucional adequado, esta é uma **opção viável** que deve ser aprofundada.

5.4. Opção 4: Participação no Espaço Económico Europeu

Esta opção proporcionaria a plena integração no mercado interno nas mesmas condições que os países do Espaço Económico Europeu (EEE) não pertencentes à UE. Tem **várias vantagens**, incluindo a simplicidade e a fiabilidade de utilizar um tratado e um enquadramento institucional existentes e devidamente comprovados. No entanto, dado que o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu foi concluído entre duas zonas económicas e comerciais já existentes (a UE e a EFTA), seria em princípio necessário que os países de pequena dimensão se tornassem primeiro membros de uma destas organizações para poder aderir ao EEE⁴⁴.

A adesão à UE é considerada mais adiante, pelo que resta considerar a adesão através da EFTA. A UE teria de discutir com os atuais membros - Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça - a possibilidade de alargar a EFTA aos países de pequena dimensão. Esta opção teria a vantagem acrescida de dinamizar a adesão EFTA-EEE, que ficaria reduzida a unicamente dois países (Noruega e Listenstaine) se a Islândia aderir à UE. O alargamento do EEE implicaria a renegociação do Acordo EEE, nomeadamente para prever uma adaptação das instituições dos Estados da EFTA membros do EEE. Caso se escolha esta opção, ter-se-ia de examinar o dispositivo jurídico exato mais aprofundadamente. De modo geral, esta é uma **opção viável** que deve ser aprofundada.

5.5. Opção 5: adesão à UE

Esta opção daria aos países de pequena dimensão o acesso mais abrangente ao mercado interno, programas e atividades da UE. Embora nenhum dos países de pequena dimensão tenha ainda solicitado a adesão, poderiam fazê-lo ao abrigo do artigo 49.º do Tratado da

⁴³ O importante papel de controlo e aplicação efetiva do acervo comunitário nesses países poderia ser assumido pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, pelas instituições dos Estados da EFTA membros do EEE (Órgão de Fiscalização da EFTA e Tribunal da EFTA) ou por uma autoridade supranacional equivalente. As opções teriam de ser debatidas e a opção preferida acordada com os países de pequena dimensão.

⁴⁴ Artigo 128.º do Acordo EEE.

União Europeia: qualquer Estado europeu que respeite os valores da UE e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União Europeia.

O consenso renovado em matéria de alargamento exige que se tenha em conta a capacidade de integração da UE e se assegure o funcionamento eficaz das suas instituições e o desenvolvimento das suas políticas. Um eventual pedido de adesão deparar-se-ia com duas grandes dificuldades: em primeiro lugar, as instituições da UE não estão neste momento adaptadas à adesão de países de dimensão tão pequena. A fim de assegurar a representação democrática adequada de todos os cidadãos e o funcionamento das instituições mesmo após a adesão de países com populações que representam apenas uma fração dos atuais Estados-Membros mais pequenos, seria necessário proceder a alterações importantes dos tratados europeus e do contexto institucional da UE. É pouco provável que essas alterações possam ser acordadas num curto intervalo de tempo e requereriam importantes negociações no interior da UE. Em segundo lugar, as capacidades administrativas limitadas dos países de pequena dimensão teriam um impacto significativo na sua competência para aplicar o acervo da UE e cumprir todas as obrigações na sua qualidade de Estados-Membros.

6. CONCLUSÕES

6.1. Questões horizontais e institucionais

Em caso de plena integração, a fim de garantir a homogeneidade do mercado interno e a segurança jurídica aos operadores económicos e aos cidadãos, qualquer acordo com os países de pequena dimensão teria de incidir em **quatro questões horizontais** relativas aos seguintes tópicos: i) adaptação dinâmica do acordo à evolução do acervo; ii) interpretação uniforme dos acordos; iii) vigilância independente e execução das decisões judiciais; iv) resolução de litígios. A este respeito, a UE poderia basear-se na experiência bem sucedida do Acordo EEE. No entanto, qualquer acordo deveria ter em conta as **especificidades e as identidades específicas** dos países de pequena dimensão, em conformidade com a Declaração sobre o artigo 8.º do TUE. Para salvaguardar estes princípios, pode ser necessário conceder aos países de pequena dimensão períodos de transição e/ou cláusulas de salvaguarda.

6.2. Recomendações

Se a UE decidir continuar a explorar as opções apresentadas na presente comunicação, teria de debatê-las aprofundadamente com os governos de Andorra, do Mónaco e de São Marinho, no pleno respeito da sua soberania e independência.

Em princípio, as opções 3 a 5 poderiam resolver os principais problemas com que se deparam os países de pequena dimensão. A opção 1 (*statu quo*) não apresenta uma solução, pelo que não é uma opção privilegiada. A experiência da UE da abordagem setorial demonstrou concludentemente as suas desvantagens. Por este motivo, e porque asseguraria apenas soluções parciais, a opção 2 não é a opção preferida, embora não seja totalmente excluída nesta fase. A opção 5 continua a ser uma possibilidade a longo prazo, mas não é escolhida aqui. Os países de pequena dimensão não apresentaram um pedido de adesão à UE e a sua adesão futura não traria quaisquer soluções a curto ou médio prazo.

Em contrapartida, as opções 3 (**Acordo-Quadro de Associação**) e 4 (**participação no EEE**) têm potencialidades para salvaguardar o justo equilíbrio entre flexibilidade e abrangência para resolver as preocupações dos países de pequena dimensão, satisfazendo simultaneamente os requisitos da UE. Por conseguinte, estas opções são as preferidas, embora mereçam maior

reflexão e análise, incluindo sobre a sua eventual execução. Se não for possível avançar com estas opções, poder-se-á considerar outras opções, em especial a opção 2.

* * *