



Bruselj, 20.11.2012
COM(2012) 680 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Odnosi EU s Kneževino Andoro, Kneževino Monako in Republiko San Marino

Možnosti za tesnejšo integracijo z EU

{SWD(2012) 388 final}

KAZALO

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Odnosi EU s Kneževino Andoro, Kneževino Monako in Republiko San Marino

1.	UVOD	4
1.1.	Odnosi EU z Andoro, Monakom in San Marinom na razpotju.....	4
1.2.	Posebne razmere ozemeljsko majhnih držav	5
2.	RAZDROBLJENI ODNOSI EU Z OZEMELJSKO MAJHNIMI DRŽAVAMI.....	6
2.1.	Skupne značilnosti	6
2.1.1.	Monetarni sporazumi	6
2.1.2.	Sporazumi o obdavčitvi prihrankov	6
2.1.3.	Boj proti goljufijam in izmenjava davčnih informacij	7
2.2.	Andora.....	7
2.2.1.	Carinska unija.....	7
2.2.2.	Schengen	7
2.2.3.	Dvostranski odnosi s sosednjimi državami	8
2.2.4.	Evropska politika Andore	8
2.3.	Monako	8
2.3.1.	Del carinskega območja EU	8
2.3.2.	Schengen	8
2.3.3.	Dvostranski odnosi s sosednjimi državami	9
2.3.4.	Evropska politika Monaka	9
2.4.	San Marino	9
2.4.1.	Carinska unija.....	9
2.4.2.	Schengen	9
2.4.3.	Dvostranski odnosi s sosednjimi državami	9
2.4.4.	Evropska politika San Marina	10
3.	OVIRE ZA DOSTOP DO NOTRANJEGA TRGA.....	10
3.1.	Prosti pretok oseb.....	10

3.2.	Prosti pretok storitev in pravica do ustanavljanja za podjetja.....	11
3.3.	Prosti pretok blaga.....	12
4.	ZAGOVARJANJE IN SPODBUJANJE INTERESOV EU	12
4.1.	Večje gospodarske in zaposlitvene možnosti za državljane in podjetja EU	12
4.2.	Vzajemne koristi na podlagi enakih konkurenčnih pogojev	13
4.3.	Sodelovanje pri uresničevanju skupnih ciljev	13
5.	MOŽNOSTI ZA TESNEJŠO INTEGRACIJO.....	14
5.1.	Prva možnost: ohranitev sedanjega stanja.....	15
5.2.	Druga možnost: sektorski pristop.....	15
5.3.	Tretja možnost: okvirni pridružitveni sporazum.....	16
5.4.	Četrta možnost: sodelovanje v Evropskem gospodarskem prostoru.....	16
5.5.	Peta možnost: članstvo v EU.....	17
6.	SKLEPNE UGOTOVITVE	17
6.1.	Horizontalna in institucionalna vprašanja.....	17
6.2.	Priporočila	17

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Odnosi EU s Kneževino Andoro, Kneževino Monako in Republiko San Marino

Možnosti za tesnejšo integracijo z EU

1. UVOD

1.1. Odnosi EU z Andoro, Monakom in San Marinom na razpotju

Zahodno Evropo sestavlja vrsta neodvisnih ozemeljsko majhnih držav, ki niso članice EU, in sicer so to Kneževina Andora, Republika San Marino, Kneževina Monako, Kneževina Lihtenštajn in Vatikanska mestna država¹. EU z vsemi navedeni državami vzdržuje odnose v skladu s členom 8 PEU².

Ti odnosi se razlikujejo po obsegu in institucionalnem okviru. Lihtenštajn je na primer član Evropskega združenja za prosto trgovino (Efta) in je tesno povezan z EU prek Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), ki mu daje dostop do notranjega trga EU. Poleg tega se je decembra 2011 pridružil schengenskem območju. Po drugi strani pa so odnosi EU z Andoro, Monakom in San Marinom (v nadaljnjem besedilu: „ozemeljsko majhne države“) urejeni z vrsto sporazumov, ki zajemajo določena področja pravnega reda in politik EU.

Svet je decembra 2010 sklenil, da so odnosi EU s temi tremi državami „**obsežni, vendar razdrobljeni**“³, saj še vedno obstajajo prepreke za neoviran pretok oseb, blaga in storitev v EU ter iz nje. To povzroča številne praktične težave za državljane in podjetja EU, kakor tudi za državljane in podjetja ozemeljsko majhnih držav. Svet je zato pozval k pripravi „analiz[e] možnosti in načinov za postopno vključevanje teh držav na notranji trg“.

Svet je prvo poročilo sprejel junija 2011, tj. med madžarskim predsedstvom. V njem je Evropsko službo za zunanje delovanje in Komisijo pozval, naj poglobita analizo, vključno z nadaljnjo proučitvijo „**morebitnega novega institucionalnega okvira** odnosov, pri čemer bi bilo treba upoštevati pomen usklajenega pristopa za vse tri države“⁴.

Vse tri ozemeljsko majhne države so izrazile željo po **okrepitevi odnosov** z EU, vendar se njihovi pristopi glede obsega in vsebine teh odnosov nekoliko razlikujejo. Andora je izrazila pripravljenost, da prouči različne možnosti, ki ne pomenijo pristopa k EU, pri tem pa je izrazila določeno preferenco za okvirni pridružitveni sporazum. Monako je prav tako izrazil interes za nadaljnjo proučitev možnosti za tesnejšo integracijo z notranjim trgom EU. Tudi

¹ Odnosi EU z Vatikansko mestno državo in Kneževino Lihtenštajn niso obravnavani v tem sporočilu.

² V skladu s členom 8 PEU „Unija razvija **posebne odnose z državami v svojem sosodstvu**, da ustvari območje blaginje in dobrega sosodstva, ki temelji na vrednotah Unije in za katero so značilni tesni in miroljubni odnosi na podlagi sodelovanja“. V skladu z izjavo št. 3 o členu 8 Pogodbe o Evropski uniji bo Unija „upoštevala poseben položaj ozemeljsko majhnih držav, ki z njo vzdržujejo posebne sosedске odnose“.

³ Sklepi Sveta z dne 14. decembra 2010 o odnosih EU z državami Efte.

⁴ „Odnosi med EU in Kneževino Andoro, Republiko San Marino in Kneževino Monako“ – poročilo predsedstva Sveta z dne 14. junija 2011, dokument Sveta 11466/11, točka 14.

San Marino je izrazil pripravljenost, da prouči različne možnosti za okrepljeno evropsko integracijo, kot je na primer članstvo v EGP ali pa večstranski oziroma dvostranski okvirni pridružitveni sporazum z EU. Vse tri države želijo v odnosih z EU ohraniti svoje **posebnosti in identiteto**.

Glede na stalen interes ozemeljsko majhnih držav⁵ za tesnejšo integracijo z EU so v tem sporočilu povzeti odnosi EU z Andoro, Monakom in San Marinom ter opisana nekatera priporočila v zvezi z možnostmi za takšno integracijo. Komisija želi s tem sporočilom pridobiti mnenja o zadevnih priporočilih, da bi se lahko odločila glede naslednjih korakov v tem procesu.

1.2. Posebne razmere ozemeljsko majhnih držav

Andora, Monako in San Marino imajo nekatere **skupne točke**. So neodvisne države z majhnim ozemljem in prebivalstvom ter mejijo samo na države članice EU⁶, s katerimi imajo zelo tesne vezi na podlagi skupne zgodovine ter političnih in kulturnih podobnosti. Temelj njihovega gospodarstva so finančne storitve in turizem (pogosto tudi v kombinaciji s storitvami trgovine na drobno), čeprav je mogoče opaziti znake gospodarske diverzifikacije. Vse navedene države so parlamentarne demokracije in članice Organizacije združenih narodov (ZN), Sveta Evrope ter Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE).

Vendar pa med njimi obstajajo tudi pomembne geografske in demografske **razlike**.

- Andora je po ozemlju (468 km²) in prebivalstvu (okoli 78 100) največja od treh držav. Precej je oddaljena od najbližjega večjega mesta, s sosednjo Španijo in Francijo pa jo povezujeta le dve pomembnejši cesti.
- Monako meji samo na Francijo in ima približno 36 300 prebivalcev. S površino 1,95 km² je druga najmanjša država na svetu, takoj za Vatikansko mestno državo.
- San Marino se razprostira na 61,2 km² na pobočju gore in je enklava v Italiji. Šteje približno 32 300 prebivalcev.

Zadevne države se med drugim razlikujejo tudi po uradnih jezikih ter po ustavnem, pravnem in političnem sistemu.

- Andora je sokneževina, pri čemer si sokneštvo delita predsednik Francije in urgenski nadškof (Španija).
- Monako je ustavna monarhija, ki je na podlagi številnih dvostranskih pogodb tesno povezana s Francijo.
- San Marino je republika in ima tesne vezi z Italijo.

⁵ Analiza iz tega sporočila temelji na neuradni izmenjavi mnenj na delovni ravni z vsemi tremi majhnimi državami.

⁶ Vendar pa ima Monako pristanišče na Sredozemskem morju.

2. RAZDROBLJENI ODNOSI EU Z OZEMELJSKO MAJHNIMI DRŽAVAMI

2.1. Skupne značilnosti

Na splošno ima EU **zelo dobre odnose** z ozemeljsko majhnimi državami. Je njihova daleč največja trgovinska in naložbena partnerica. Ozemeljsko majhne države niso vključene v uradni politični dialog na visoki ravni z EU, vendar so njihova diplomatska predstavništva akreditirana v EU na ravni veleposlaništev, vodilni člani njihovih vlad pa občasno potujejo v Bruselj na srečanja s predstavniki na enakovredni ravni iz EU⁷. V teh ozemeljsko majhnih državah ni akreditirana nobena delegacija EU⁸, v vsaki od njih pa Evropsko unijo zastopa ena od držav članic⁹.

Kar zadeva **pravni okvir** odnosov Unije s tremi ozemeljsko majhnimi državami, je dvostranska blagovna menjava med EU in njimi urejena s sporazumi o carinski uniji. Monako je tak sporazum sklenil s Francijo in je del carinskega območja EU, San Marino in Andora pa sta sporazum o carinski uniji sklenila z EU. Poleg tega je EU z vsemi tremi ozemeljsko majhnimi državami sklenila monetarne sporazume in sporazume o obdavčitvi prihrankov, Komisija pa je predlagala pogajanja z njimi tudi glede sporazumov o boju proti goljufijam in izmenjavi davčnih informacij¹⁰.

2.1.1. Monetarni sporazumi

EU je doslej z vsako od ozemeljsko majhnih držav sklenila **monetarni sporazum**¹¹, ki jim omogoča, da uporabljajo evro kot zakonito plačilno sredstvo in kujejo evrokovance do določene najvišje vrednosti. Ozemeljsko majhne države pa so se s temi sporazumi zavezale, da bodo postopno vključevale ustrezni pravni red EU¹² v svojo notranjo zakonodajo, in sicer na naslednjih področjih: evrobankovci in evrokovanci, bančno in finančno pravo, preprečevanje pranja denarja, goljufij in ponarejanja ter izmenjava statističnih podatkov. Ozemeljsko majhne države so sprejele izključno pristojnost Sodišča EU za reševanje sporov med pogodbenicami v zvezi s sporazumi.

2.1.2. Sporazumi o obdavčitvi prihrankov

EU je s tremi ozemeljsko majhnimi državami sklenila **sporazume o obdavčitvi prihrankov**¹³, ki določajo ukrepe, enakovredne tistim iz Direktive Sveta 2003/48/ES o

⁷ Zunanja ministra Andore in San Marina sta na primer obiskala Bruselj januarja 2012 oziroma julija 2012.

⁸ Nasprotno pa je delegacija EU v Bernu je akreditirana v sosednjem Lihtenštajnu.

⁹ V Andori in Monaku ima predstavništvo vsakih šest mesecev druga država članica EU. Italija je edina država članica EU z veleposlaništvom v San Marinu in tam zastopa EU.

¹⁰ Sporočilo Komisije o konkretnih načinih za krepitev boja proti davčnim utajam in izmikanju davkom, vključno v zvezi s tretjimi državami, COM(2012) 351 final, Bruselj, 27. junija 2012.

¹¹ Monetarni sporazum med Evropsko unijo in Kneževino Andoro (UL C 369, 17.12.2011, str. 1); Monetarni sporazum med Evropsko unijo in Kneževino Monako (UL C 310, 13.10.2012, str. 1); Monetarni sporazum med Evropsko unijo in Republiko San Marino (UL C 121, 26.4.2012, str. 5).

¹² Kot je določeno v prilogi k vsakemu od sporazumov.

¹³ Sporazum med Evropsko skupnostjo in Kneževino Andoro o določitvi ukrepov, enakovrednih ukrepom iz Direktive Sveta 2003/48/ES o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti (UL L 359, 4.12.2004, str. 33); Sporazum med Evropsko skupnostjo in Kneževino Monako o ukrepih, enakovrednih tistim iz Direktive Sveta 2003/48/ES (UL L 19, 21.1.2005, str. 55); Sporazum med Evropsko skupnostjo in Republiko San Marino o ukrepih, enakovrednih tistim iz Direktive Sveta 2003/48/ES o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti. Memorandum o soglasju (UL L 381, 28.12.2004, str. 33).

obdavčitvi dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti¹⁴. V tem okviru za dohodke od prihrankov v obliki plačil obresti, ki se v teh državah izvedejo v korist fizičnih oseb kot upravičenih prejemnikov, ki so rezidenti ene od držav članic EU, davčni odtegljaj od zneska plačila obresti izvedejo plačilni zastopniki s sedežem na ozemlju teh držav, pri čemer se večji del teh prihodkov prenese v države članice, katere rezidenti so zadevne fizične osebe.

Na posvetovanjih, ki so bila leta 2009 organizirana s pristojnimi organi Andore, Monaka in San Marina, se je potrdila pripravljenost teh držav, da **svoje sporazume z EU spremenijo** v skladu z rezultati pregleda Direktive o prihrankih. Uradna pogajanja za posodobitev teh sporazumov se bodo lahko začela, ko bo Svet sprejel pooblastila za pogajanja.

2.1.3. *Boj proti goljufijam in izmenjava davčnih informacij*

Svet je Komisijo na podlagi njenega priporočila pooblastil, da z Andoro, Monakom in San Marino opravi pogajanja za sklenitev **sporazumov o boju proti goljufijam in izmenjavi davčnih informacij**¹⁵, pri katerih mora upoštevati izkušnje, pridobljene v okviru podobnih pogajanj z Lihtenštajnom, ter mednarodni razvoj dogodkov na tem področju. Komisija načrtuje sporazume, ki temeljijo na dveh stebrih ter določajo ukrepe za boj proti goljufijam in tudi obsežno upravno sodelovanje na davčnem področju.

2.2. **Andora**

2.2.1. *Carinska unija*

EU je z Andoro sklenila sporazum o ustanovitvi **carinske unije**¹⁶ za industrijske proizvode. V skladu s sporazumom se za vnos kmetijskih proizvodov iz Andore v EU ne uporabljajo uvozne dajatve, medtem ko je Andora upravičena do zaračunavanja uvoznih dajatev za kmetijske proizvode iz EU. Sporazum dobro deluje in leta 2011 je bil sklenjen **protokol**, ki v področje uporabe vključuje tudi varnostne carinske ukrepe.

Poleg tega **sporazum o sodelovanju**¹⁷ določa okvir za sodelovanje na številnih področjih, zlasti pri regionalni politiki v Pirenejih. Leta 1997 sta EU in Andora sklenili **protokol o veterinarskih zadevah** s ciljem ohranjanja tradicionalnih tokov trgovine z živimi živali in proizvodi živalskega izvora ob zagotavljanju skladnosti s standardi EU¹⁸. Na podlagi tega sporazuma je Andora v svoj pravni red prenesla splošno zakonodajo EU na področju živil in higiene živil ter okvirno zakonodajo na področju nadzora bolezni živali.

2.2.2. *Schengen*

Andora ni del schengenskega območja. Na mejah med Andoro in sosednjima Francijo in Španijo se izvajajo **mejne kontrole**. Vendar pa država usklajuje svoje vizumske obveznosti s pravili, ki veljajo na schengenskem območju, in priznava schengenske vizume. Na podlagi

¹⁴ UL L 157, 26.6.2003, str. 38.

¹⁵ Seja Sveta za ekonomske in finančne zadeve z dne 19. januarja 2010 (dokument Sveta 5400/10).

¹⁶ Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kneževino Andoro z dne 28. junija 1990 (UL L 374, 31.12.1990, str. 16); sporazum je začel veljati 1. januarja 1991.

¹⁷ Sporazum o sodelovanju med Evropsko skupnostjo in Kneževino Andoro (UL L 135, 28.5.2005, str. 14).

¹⁸ Protokol o veterinarskih zadevah, ki dopolnjuje Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kneževino Andoro (UL L 148, 6.6.1997, str. 16).

pragmatičnega pristopa schengenskih držav članic se za državljane Andore na zunanjih mejah EU lahko opravi kontrola potnih listov na okencih za državljane držav članic EU in Efte.

2.2.3. *Dvostranski odnosi s sosednjimi državami*

Andora zaradi geografske lege ohranja posebne odnose s **Francijo in Španijo**, pa tudi s **Portugalsko**, kar ji omogočajo različni sporazumi, med drugim na področju prostega pretoka oseb, izobraževanja ter pravosodja in notranjih zadev.

2.2.4. *Evropska politika Andore*

Andora kaže **velik interes in tudi zavezanost** za močnejšo integracijo z EU.

Leta 2010 je andorska vlada predložila neuraden dokument, v katerem je izrazila željo po okrepljenem sodelovanju. Leta 2011 je Andora Evropski uniji predložila memorandum, v katerem je podrobno določila področja, na katerih se srečuje z ovirami za dostop do notranjega trga. Junija 2012 je država sprejela revidiran zakon, da bi svoje gospodarstvo še bolj odprla za naložbe.

Andora **si želi poglobiti odnose z EU** s pogajanjem o novem sporazumu, ki bi upošteval geografsko lego države (tj. znotraj EU), pa tudi njene posebnosti, možnost uporabe prehodnih obdobj na nekaterih področjih, vključno s prostim pretokom oseb, ter sodelovanje Andore v programih in agencijah EU.

2.3. **Monako**

2.3.1. *Del carinskega območja EU*

Monako je s Francijo sklenil carinski sporazum in je zato del **carinskega območja EU**¹⁹.

Poleg tega je z EU sklenil **sporazum o uporabi nekaterih aktov Skupnosti** na ozemlju Kneževine Monako²⁰. Namen tega sporazuma je olajšati prodajo monaških zdravil za uporabo v humani in veterinarski medicini, kozmetičnih proizvodov in medicinskih pripomočkov na trgu EU. Sporazum določa uporabo ustreznega pravnega reda EU na ozemlju Monaka.

2.3.2. *Schengen*

Monako ni pogodbenica Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma, vendar pa je na podlagi dveh dvostranskih sporazumov s Francijo²¹ njegovo ozemlje znotraj zunanjih meja schengenskega območja. Zato lahko državljani EU in Monaka potujejo brez vizuma po celotnem schengenskem območju, vključno z Monakom. Sporazuma določata potrebne varnostne preventivne ukrepe in nadzor na zunanji meji Monaka, ki ga izvajajo francoski organi na uradnih mejnih prehodih zunanje meje *Monaco-Heliport* in *Monaco-Port*. Poleg tega so monaška dovoljenja za prebivanje enakovredna schengenskim vizumom.

¹⁹ Člen 3(2) Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL L 302, 19.10.1992, str. 1).

²⁰ Sporazum med Evropsko skupnostjo in Kneževino Monako o uporabi nekaterih aktov Skupnosti na ozemlju Kneževine Monako (UL L 332, 19. 12. 2003, str. 42).

²¹ Z dvema sporazumoma v obliki izmenjave pisem med Monakom in Francijo, podpisanimi 15. decembra 1997, je bil oddelek o vstopu, bivanju in pravici do ustanavljanja za tuje državljane v Monaku iz Konvencije o dobrih sosedskih odnosih z dne 18. maja 1963 prilagojen določbam Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma.

2.3.3. Dvostranski odnosi s sosednjimi državami

Monako je sklenil številne gospodarske **sporazume s Francijo**, zaradi česar v nekaterih primerih sprejema in uporablja iste predpise kot države članice EU. Če na primer Francija sprejme notranjo zakonodajo o prenosu direktiv EU na nekaterih področjih, zajetih v dvostranskih sporazumih z Monakom, kneževina na teh področjih neposredno uporablja francosko zakonodajo. Vendar pa to Monaku ne omogoča samodejnega dostopa do notranjega trga EU na zadevnih področjih, če z EU nima sklenjenega ustreznega sporazuma. Poleg tega EU nima mehanizmov za spremljanje izvajanja takšnih predpisov ali za pregon morebitnih kršitev.

2.3.4. Evropska politika Monaka

Monako je izrazil interes, da pridobi večji **dostop do notranjega trga EU** na nekaterih področjih, vključno s prostim pretokom oseb in blaga.

Leta 2012 je v zvezi s tem Evropski uniji predložil memorandum, v katerem je podrobno določil področja, na katerih se srečuje z ovirami za dostop do notranjega trga.

Monako je pripravljen nadalje razpravljati o možnosti sklenitve celovitega sporazuma z EU glede dostopa do notranjega trga. Tak sporazum bi moral upoštevati tesne vezi kneževine s Francijo ter njene politične in geografske posebnosti.

2.4. San Marino

2.4.1. Carinska unija

V skladu s **sporazumom o sodelovanju in carinski uniji**²² med San Marinom in EU je bila vzpostavljena carinska unija, ki zajema vsa poglavja harmoniziranega sistema, tj. vključno s kmetijskimi proizvodi²³. Sporazum med drugim določa nediskriminacijo glede pogojev zaposlovanja in sodelovanje na različnih področjih, kot so varstvo okolja, turizem in kultura.

2.4.2. Schengen

San Marino ni del schengenskega območja, vendar na meji med njim in Italijo **ni mejnih kontrol**. Država se ni pridružila izvajanju drugih elementov schengenskega pravnega reda, kot sta policijsko in pravosodno sodelovanje.

2.4.3. Dvostranski odnosi s sosednjimi državami

San Marino je sklenil več dvostranskih sporazumov z Italijo, med drugim tudi sporazum o prostem pretoku oseb²⁴, na podlagi katerega lahko državljani San Marina delajo in prebivajo v Italiji.

²² Sporazum o sodelovanju in carinski uniji med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Republiko San Marino (UL L 84, 28.3.2002, str. 43). Ta sporazum je bil podpisan 16. decembra 1991, vendar je začel veljati šele 1. aprila 2002; marca 2010 je bil dopolnjen s sklepom „Omnibus“, ki ga je sprejel skupni odbor ES-San Marino in ki zajema carinske ukrepe ter veterinarske in fitosanitarne zadeve (UL L 156, 23.6.2010, str. 13).

²³ Poglavja 1–24 harmoniziranega sistema.

²⁴ Dvostranski sporazum o prijateljstvu in dobrih sosedskih odnosih z dne 31. marca 1939 (zakon z dne 6. junija 1939, št. 1320 (1)).

2.4.4. Evropska politika San Marina

San Marino je pokazal **velik interes in tudi zavezanost** za tesnejšo integracijo z EU²⁵.

Leta 2011 je Evropski uniji predložil memorandum, v katerem je podrobno določil področja, na katerih se srečuje z ovirami za dostop do notranjega trga.

San Marino je izrazil pripravljenost, da prouči različne možnosti za tesnejšo integracijo z EU. Država **si želi poglobiti odnose z EU** s pogajanjem za nov sporazum, ki bi upošteval geografsko lego San Marina (tj. znotraj EU), pa tudi posebnosti te države.

3. OVIRE ZA DOSTOP DO NOTRANJEGA TRGA

Državljeni in podjetja vseh treh ozemeljsko majhnih držav imajo **omejen dostop** do notranjega trga EU (za podrobnejše informacije glej spremni delovni dokument služb Komisije). Najbolj problematična področja so prosti pretok oseb in storitev ter pravica do ustanavljanja. Ovire obstajajo tudi glede prostega pretoka blaga s poreklom iz ozemeljsko majhnih držav, saj zaradi predpisov in standardov EU tega blaga včasih ni dovoljeno prodajati na trgu EU. Državljeni in podjetja EU bi prav tako imeli koristi od večje integracije z ozemeljsko majhnimi državami, saj na primer državljani EU trenutno potrebujejo dovoljenje za delo in/ali prebivanje v ozemeljsko majhnih državah.

3.1. Prosti pretok oseb

Ozemeljsko majhne države imajo zaradi svoje geografske lege posebno tesne odnose s sosedami. V preteklosti so tokovi oseb in blaga potekali z njihovega ozemlja in prek njega. S sosednjimi državami so sicer sklenile sporazume o prostem gibanju oseb, vendar nimajo enakovrednega sporazuma z EU, ki bi zagotavljal prosto gibanje njihovih državljanov v EU. To njihove državljane pogosto ovira pri uresničevanju možnosti zaposlitve ali študija, ustanovitvi podjetja ali naložbah.

Za prebivanje, daljše od treh mesecev, potrebujejo državljani ozemeljsko majhnih držav dovoljenje za prebivanje. To se izda na podlagi strogih meril, kot so razpoložljivost zadostnih finančnih sredstev in nastanitev. Trenutno se pogoji za pridobitev dovoljenja za prebivanje razlikujejo glede na državo članico in vrsto zaposlitve²⁶. Zapleteni postopki za pridobitev dovoljenja za prebivanje veljajo za oviro pri opravljanju poklicnih dejavnosti v državah članicah EU. Od potencialnih delodajalcev je težko pridobiti predhodno izjavo o nameravani zaposlitvi, ki mora biti priložena vlogi za izdajo dovoljenja za prebivanje. Sporazuma z Andoro in San Marinom kot edino pravico delavcev določata prepoved diskriminacije v zvezi s pogoji zaposlovanja²⁷.

²⁵ V San Marinu poteka živahna notranja razprava o članstvu v EU. Leta 2010 je bila sprejeta referendumsko pobuda o vprašanju, ali bi morala vlada predložiti vlogo za članstvo v EU. Ustavno sodišče San Marina je pred kratkim odločilo, da je referendum dopusten, vendar pa še ni jasno, kdaj bo tak referendum dejansko organiziran.

²⁶ Za področje priseljevanja velja deljena pristojnost med EU in njenimi državami članicami. O sprejemu državljanov tretjih držav se odloča na nacionalni ravni, nekatere pravice in pogoji pa so usklajeni na ravni EU.

²⁷ Člen 5 Sporazuma o sodelovanju z Andoro in člen 20 Sporazuma o sodelovanju in carinski uniji s San Marinom.

Ozemeljsko majhne države so poleg zahtev v zvezi z dovoljenji za prebivanje in delovnimi dovoljenji opozorile na številne druge težave na področju prostega pretoka oseb, med katere sodi zlasti nepriznavanje naslednjih pravic, ki jih imajo državljani EU²⁸:

- pravica do prebivanja v EU po prenehanju gospodarske dejavnosti;
- pravica družinskih članov do prebivanja in opravljanja gospodarske dejavnosti;
- prosti pretok oseb za namene izobraževanja in raziskav²⁹;
- možnosti dostopa do programov EU, vključno s financiranjem raziskav in študentskimi izmenjavami³⁰;
- usklajevanje sistemov socialne varnosti³¹ in vzajemno priznavanje poklicnih kvalifikacij³².

3.2. Prosti pretok storitev in pravica do ustanavljanja za podjetja

Ozemeljsko majhne države se srečujejo s **precejšnjimi ovirami** na področju prostega pretoka storitev in ustanavljanja. Te svoboščine niso določene v nobenem od sporazumov, ki so jih sklenile z EU. Podjetja s sedežem v teh državah na primer nimajo pravice do neposrednega zagotavljanja storitev v Uniji.

Za podjetja iz ozemeljsko majhnih držav, ki želijo v Uniji opravljati gospodarsko dejavnost ali investirati, ni omejitev za ustanavljanje hčerinskih družb v državah članicah EU. Nasprotno pa lahko veljajo omejitve za ustanavljanje podružnic v Uniji. Dejansko pravne osebe (kot tudi fizične osebe) iz tretjih držav nimajo pravice do ustanavljanja.

Ko je subjekt **ustanovljen** kot hčerinsko podjetje v eni od držav članic, lahko opravlja storitve v vseh drugih državah članicah v skladu z zakonodajo EU in nacionalno zakonodajo, brez vsakršne diskriminacije³³. Vendar pa lahko ustanovitev podružnice v EU za podjetja iz ozemeljsko majhnih držav pomeni večje stroške zaradi potrebne gospodarske prisotnosti in upravnih postopkov, ki so s tem povezani. Prisotnost v EU je lahko potrebna tudi zaradi izpolnjevanja zahtev zakonodaje EU o varstvu potrošnikov (na primer glede poprodajnih

²⁸ Če ni drugače navedeno, so te pravice določene v Direktivi 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (UL L 158, 30.4.2004, str. 77).

²⁹ V skladu s pogoji iz člena 7 Direktive 2004/38/ES.

³⁰ Člen 18 PDEU.

³¹ Relevantna zakonodaja v EU je Uredba (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti. Sistemi socialne varnosti v zadevnih treh državah niso usklajeni s sistemi držav članic; vendar pa imajo lahko državljani teh treh držav, odvisno od primera, koristi od usklajevanja med nacionalnimi zakonodajami držav članic (Uredba (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredbe (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva (UL L 344, 29.12.2010, str. 1)).

³² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, 30.9.2005, str. 22) podeljuje osebam v EU, ki so pridobile svoje poklicne kvalifikacije v eni državi članici, zagotovilo, da bodo imele dostop do istega poklica in ga bodo lahko opravljale v drugi državi članici pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane države članice gostiteljice.

³³ Čeprav lahko, odvisno od vrste storitve, podobno kot za državljane in podjetja EU veljajo nekateri zaščitni ukrepi, kot je formalna registracija pri poklicnem združenju.

storitev, ki se zagotavljajo na ozemlju EU). Te omejitve lahko zlasti mala podjetja in mikropodjetja odvrnejo od poslovanja v EU³⁴.

3.3. Prosti pretok blaga

Dvostransko blagovno menjavo med EU in tremi ozemeljsko majhnimi državami urejajo sporazumi o carinski uniji. Monako je sklenil carinski sporazum s Francijo in je tako postal del carinskega območja EU, San Marino in Andora pa sta sklenila sporazuma o carinski uniji z EU. Vendar pa se ozemeljsko majhne države pri dostopu na trg srečujejo s preprekami v obliki tehničnih ovir za trgovino. Da bi bilo blago iz teh držav lahko dano na trg EU, mora izpolnjevati **standarde in predpise** notranjega trga EU, na primer v zvezi z varnostjo proizvodov in varstvom potrošnikov.

Podjetja z glavnim sedežem v ozemeljsko majhni državi se lahko srečujejo z ovirami pri prodaji blaga v EU, tudi če je ta ozemeljsko majhna država enostransko prevzela zadevne elemente pravnega reda EU – v večini primerov je namreč še vedno potreben sporazum z EU, predvsem za potrditev, da sta zakonodaja in njeno izvajanje skladna s standardi EU. Poleg tega pa je treba sporazume, ki so jih ozemeljsko majhne države že sklenile z EU, posodobiti, da bi se upošteval razvoj zakonodaje EU.

Ker sta Andora in San Marino tretji državi, se zanju uporabljajo **standardni carinski postopki**, vključno z deklaracijo. Te formalnosti lahko občasno povzročijo zamude.

4. ZAGOVARJANJE IN SPODBUJANJE INTERESOV EU

V prejšnjem oddelku so bile opisane težave, s katerimi se srečujejo državljani in podjetja treh ozemeljsko majhnih držav pri dostopu do notranjega trga EU. Interesi teh držav in EU v številnih pogledih sovpadajo in obe strani bi lahko imeli koristi od vzajemnega sodelovanja, vendar pa obstajajo nekatera področja, na katerih se EU srečuje s težavami, ki jih je treba v okviru odnosov s temi državami rešiti.

4.1. Večje gospodarske in zaposlitvene možnosti za državljane in podjetja EU

Evropski svet je pred kratkim opozoril na znova napete razmere, ki upočasnjujejo gospodarsko okrevanje po vsej Evropi, vključno s krizo državnega dolga, šibkostjo finančnega sektorja in nenehno nizko rastjo³⁵. Zaradi tega je sprejel „**Pakt za rast in delovna mesta**“, ki vključuje ukrepe za države članice in EU, namenjene ponovni oživitvi rasti, naložb in zaposlovanja. V Paktu je zlasti poudarjeno, da je treba v ta namen uporabiti vse vzvode, instrumente in politike na „vseh raven upravljanja“ v EU³⁶. Oktobra 2012 je Evropski svet pozval k takojšnjemu, odločnemu in v rezultate usmerjenemu ukrepanju za zagotovitev temeljitega in hitrega udejanjanja tega pakta³⁷.

³⁴ Kar zadeva fizične osebe, potrebujejo državljani ozemeljsko majhnih držav dovoljenje za prebivanje in delo (kot delavci ali samozaposlene osebe) v državi članici EU (glej oddelek o prostem pretoku oseb). V praksi lahko torej zakonodaja o priseljevanju ovira zagotavljanje storitev s strani podjetij ali oseb s sedežem v ozemeljsko majhni državi.

³⁵ Sklepi Evropskega sveta, Bruselj, 29. junija 2012, EUCO 76/12.

³⁶ Tudi davčna politika ima v Paktu pomembno mesto: „Hitro je treba doseči dogovor o pogajalskih smernicah za sporazume o obdavčevanju prihrankov s tretjimi državami“. Med slednje spadajo tudi ozemeljsko majhne države.

³⁷ Sklepi Evropskega sveta, Bruselj, 19. oktobra 2012, EUCO 156/12.

Ozemeljsko majhne države imajo skupaj 150 000 prebivalcev, njihove povprečne ravni BDP na prebivalca pa so visoke. Zaradi tega pomembno **prispevajo h gospodarstvu** v svojih regijah in zunaj njih. Andora je na primer pomembna nakupovalna in turistična destinacija v Pirenejih in vsako leto jo obišče približno 8 milijonov ljudi. Podobno je tudi San Marino z več kot 2 milijona obiskovalcev na leto priljubljena turistična destinacija v Italiji. Monako ponuja večino zaposlitev v svoji regiji in iz sosednje Francije in bližnje Italije se dnevno vanj na delo vozi 45 000 čezmejnih delavcev.

Vendar pa se državljani EU, ki želijo delati v teh državah kot uslužbenci ali samozaposleni, še naprej srečujejo s precejšnjimi ovirami, predvsem pri pridobivanju dovoljenj za prebivanje in delo. Poleg tega ozemeljsko majhne države uporabljajo omejitve za tuje naložbe. Državljan in podjetja EU bi lahko imeli koristi od odprave teh omejitev.

Vse tri države imajo močen sektor finančnih storitev in opravljajo naložbe v EU. V Andori, Monaku in San Marinu ima sedež skupaj več kot 50 bank, ki upravljajo več kot 100 milijard EUR iz naslova sredstev strank. Poleg tega si te države vse bolj prizadevajo za **gospodarsko diverzifikacijo** in pri tem spodbujajo zlasti industrije z visoko dodano vrednostjo³⁸. Vendar pa je glede na ovire pri dostopu do notranjega trga EU mogoče sklepati, da imajo še **neizkoriščen potencial** za ustvarjanje rasti, naložb, inovacij in zaposlovanja, od katerih bi lahko EU imela koristi.

Odprava ovir za trgovino in gospodarske dejavnosti med EU in ozemeljsko majhnimi državami bi lahko med drugim prispevala k uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020³⁹ ter Pakta za rast in delovna mesta v sosednjih regijah EU. S tem bi se hkrati udeležala trgovinska politika EU, kakor je določena v sporočilu Komisije iz leta 2010 o trgovini, rasti in svetovnih zadevah. Poleg tega obstaja veliko dokazov, da se s širitvijo notranjega trga **krepi gospodarska rast** vseh udeležencev. Odprava ovir za trgovino EU z ozemeljsko majhnimi državami bi lahko dodatno prispevala k povečanju gospodarske rasti na notranjem trgu.

4.2. Vzajemne koristi na podlagi enakih konkurenčnih pogojev

Skupna pravila in standardi ter dosledna politika o izvrševanju in upravljanju so bistveni elementi notranjega trga. Načeloma bi razširitev pravnega reda EU na področju notranjega trga na ozemeljsko majhne države prinesla koristi tako za zadevne države kot za EU, saj bi se s tem zagotovili enaki konkurenčni pogoji za podjetja in posameznike. V interesu EU je, da sosednje države spodbuja k sprejetju zakonodajnega okvira, ki je združljiv s pravnim okvirom EU. V zvezi s tem ne smemo podcenjevati pomembnosti **pravičnega prenosa in uveljavljanja** pravnega reda EU, ki sta osnovna pogoja za dobro delovanje notranjega trga. Skupni pravni okvir bi olajšal obravnavanje skupnih izzivov, ki segajo od varstva potrošnikov do okoljskih vprašanj.

4.3. Sodelovanje pri uresničevanju skupnih ciljev

Sodelovanje z ozemeljsko majhnimi državami pri uresničevanju najrazličnejših skupnih ciljev na političnem, gospodarskem, okoljskem in kulturnem področju bi bilo mogoče okrepiti (za podrobnejše informacije glej spremni delovni dokument služb Komisije). Na področju

³⁸ V San Marinu in Monaku imajo na primer sedež proizvajalci kozmetičnih izdelkov, v Andori in Monaku pa proizvajalci zobnih implantantov.

³⁹ Sporočilo Komisije: „Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, Bruselj, 3. marca 2010, COM(2010) 2020 final.

regionalne politike je sporazum o sodelovanju med EU in Andoro olajšal sodelovanje med Španijo, Francijo in Andoro v okviru operativnega programa za čezmejno sodelovanje v Pirenejih⁴⁰. To sodelovanje bi bilo mogoče okrepiti, kar bi lahko prineslo koristi za prebivalce po vsej regiji.

Obe strani lahko veliko pridobita s sodelovanjem pri zadevah skupnega interesa, kot so **preglednost in izmenjava podatkov** v davčnih zadevah ter boj proti kriminalu, vključno z davčnimi goljufijami⁴¹, davčnimi utajami in pranjem denarja. Pomembno je, da se zakonite gospodarske dejavnosti zaščitijo pred vdorom kriminalitete in korupcije ter da se v ta namen sprejmejo odločni ukrepi za razvoj učinkovitega sistema za sledenje, zamrznitev in zaplembo sredstev, pridobljenih s kaznivimi dejanji. Kazenski pregon in pravosodno sodelovanje, ki lajšata **zaplembo tako pridobljenih sredstev**, bosta zajezila kriminalne dejavnosti in odvrčala od njih, saj bosta jasno pokazala, da se kazniva dejanja ne izplačajo.

Tudi na področju varstva okolja bi lahko tesnejše sodelovanje med EU in ozemeljsko majhnimi državami zagotovilo konkretne koristi. Monako na primer sodeluje v mednarodnih pobudah za ohranjanje morskih ekosistemov in biotske raznovrstnosti ter je dejaven pri drugih pomorskih vprašanjih, ki so v interesu EU. Koristno bi bilo proučiti možnosti za bolj redna posvetovanja na tem področju.

Kar zadeva **zunanjost in varnostno politiko**, ozemeljsko majhne države niso sklenile dogovora z EU glede usklajevanja z njenimi stališči in izjavami, vendar pa to počno na lastno pobudo na podlagi posameznih primerov. Poleg tega ima več delegacij EU pri mednarodnih organizacijah stike z ozemeljsko majhnimi državami. Na sedežu ZN v New Yorku se delegacija EU mesečno sestaja s predstavniki ozemeljsko majhnih držav, ki so članice skupine „prijatelji EU“. Sodelovanje na tem področju bi bilo mogoče še okrepiti. Ozemeljsko majhne države so v zvezi s tem poslale pozitiven signal, ko so leta 2010 glasovale za predlagano resolucijo generalne skupščine ZN o statusu EU kot opazovalke z dodatnimi pravicami. Sporazum z ozemeljsko majhnimi državami bi omogočil bolj sistematično sodelovanje in izmenjavo informacij v okviru večjih mednarodnih organizacij. Predsedovanje Andore Odboru ministrov Sveta Evrope (od 9. novembra 2012 do 16. maja 2013) bo morda prva priložnost, da proučimo načine za intenzivnejše sodelovanje med EU in ozemeljsko majhnimi državami na področju zagovarjanja in krepitev demokracije in človekovih pravic v Evropi.

5. MOŽNOSTI ZA TESNEJŠO INTEGRACIJO

Kot je razvidno iz zgoraj navedenega, je večja stopnja integracije ozemeljsko majhnih držav z notranjim trgom EU mogoča in tudi zaželeno.

Tesnejša integracija bi zagotavljala **največjo možno svobodo** gibanja državljanov in podjetij med ozemeljsko majhnimi državami in EU, zlasti zaradi jasnejšega in varnejšega pravnega okolja. Posledično pa bi se okrepili **ustrezni temelji za gospodarsko rast** in ustvarjanje delovnih mest v posameznih delih EU kakor tudi v ozemeljsko majhnih državah. To velja zlasti za sosednje regije EU, v katerih ozemeljsko majhne države že ponujajo zaposlitve na tisoče državljanom EU, vključno s čezmejnimi delavci. To dinamiko bi bilo mogoče dodatno okrepiti z večjim dostopom do notranjega trga. Poleg tega bi tak pristop podprl gospodarsko

⁴⁰ Proračun za obdobje 2007–2013: 168 milijonov EUR.

⁴¹ Sporočilo Komisije o konkretnih načinih za krepitev boja proti davčnim utajam in izmikanju davkom, vključno v zvezi s tretjimi državami, COM(2012) 351 final, Bruselj, 27. junija 2012.

diverzifikacijo zadevnih držav ter spodbujal opuščanje bančne tajnosti in statusa davčnih oaz. S tem bi se znatno povečali davčni prihodki držav članic EU in okrepil pravni okvir proti nezakonitim finančnim dejavnostim.

Vsekakor bi morala EU pri oblikovanju politike upoštevati **posebnosti ozemeljsko majhnih držav**. Vse te države se nahajajo v središču Evrope ter imajo tesne sosedske odnose z EU in posebno tesne vezi z neposrednimi sosedi. Z vidika EU je zato primerno, da se proučijo načini za njihovo tesnejšo integracijo z notranjim trgom. Ta oddelek ocenjuje različno ambiciozne možnosti, s katerimi bi lahko EU dosegla te cilje.

5.1. Prva možnost: ohranitev sedanjega stanja

Ta možnost pomeni nadaljevanje sedanjega pristopa, brez sklenitve novih sporazumov v zvezi z notranjim trgom. Rezultat tega pristopa bi bil, da bi bil dostop ozemeljsko majhnih držav do notranjega trga še naprej zelo omejen. Izbira te možnosti bi zato lahko vplivala na njihove splošne odnose z EU ter zmanjšala njihovo pripravljenost za pogajanja o novih sporazumih na področjih, ki so v interesu EU. Obstoječi sporazumi povzročajo upravno breme za ozemeljsko majhne države, ki ni sorazmerno s koristmi za EU, prav tako pa na več področjih ne izboljšujejo pravne varnosti za državljane in gospodarske subjekte.

5.2. Druga možnost: sektorski pristop

Ta možnost bi zajemala pogajanja o **sektorskih sporazumih** za dostop do delov notranjega trga, kot je na primer področje prostega pretoka oseb ali storitev. Za popolno integracijo ozemeljsko majhnih držav z notranjim trgom EU bi bilo mogoče z vsako od njih skleniti ločene sporazume, in sicer na različnih področjih politik, kot so:

- prosti pretok oseb,
- pravica do ustanavljanja in prosti pretok storitev (ali po možnosti oseb in storitev skupaj),
- carinska unija in prosti pretok blaga,
- spremljevalni ukrepi, horizontalne politike in druga področja sodelovanja.

Ti sporazumi bi morali biti dopolnjeni z določbami o skupnih vrednotah in institucijah, da bi se podprli odnosi in zagotovilo nemoteno delovanje sporazumov.

V okviru te rešitve bi bilo torej treba opraviti pogajanja in skleniti do 18 posameznih sporazumov z zadevnimi tremi državami (po trije sporazumi za vsako področje politike). Pri tem bi morda lahko prilagodili določbe sporazumov glede na posebne potrebe vsake države in omogočili določeno prožnost. Pristop po posameznih sektorjih bi ozemeljsko majhnim državam omogočil, da se postopno vključujejo v stebre notranjega trga, o katerih bi se vnaprej dogovorile z EU.

Vendar pa ima sektorski pristop več **pomanjkljivosti**. Prvič, ni v interesu EU, da bi se pogajala in sklenila toliko sporazumov, ker bi bila v primerjavi z enim samim sporazumom potrebna nekajkrat večja pogajalska prizadevanja. Drugič, pristop, ki temelji na sektorskih sporazumih, namenjenih reševanju najbolj perečih vprašanj ozemeljsko majhnih držav, ne bi omogočal celovitih rešitev težav, s katerimi se te države srečujejo, in ne bi bil ustrezno prilagojen za obravnavanje izzivov, ki se lahko pojavijo v prihodnosti. Poleg tega bi v

primeru, da bi se vsaka ozemeljsko majhna država odločila za dostop do trga na različnih področjih, zaradi različnih ureditev za vsako državo nastal nepregleden sklop medsebojno nepovezanih sporazumov, ki bi jih bilo težko upravljati. Izkušnje EU v odnosih z drugimi pomembnimi partnerji kažejo, da negativni vidiki sektorskega pristopa vključujejo neobvladljivo kompleksnost in pomanjkanje pravne varnosti⁴².

5.3. Tretja možnost: okvirni pridružitveni sporazum

Okvirni pridružitveni sporazum bi lahko ozemeljsko majhnim državam zagotovil visoko stopnjo integracije, vključno z delnim ali popolnim dostopom do notranjega trga EU ter spremljevalnih ukrepov in horizontalnih politik. Poleg morebitnega sodelovanja na drugih področjih dejavnosti EU bi tak sporazum določal predvsem osnovne vrednote, načela in institucionalne temelje odnosov. Lahko bi bil v obliki enotnega večstranskega sporazuma med EU in zadevnimi tremi ozemeljsko majhnimi državami, po možnosti po zgledu **Evropskega gospodarskega prostora** (EGP). Sklenitev dvostranske pogodbe z vsako ozemeljsko majhno državo bi bila teoretično mogoča, vendar ni zaželena zaradi dodane zapletenosti in verjetnosti, da bi prišlo do nepotrebnega razlikovanja, kakor je omenjeno v pododdelku 5.2. zgoraj. Ta možnost bi zadevnim trem ozemeljsko majhnim državam omogočila dodatno prednost v smislu urejanja njihovih medsebojnih odnosov.

V okviru te možnosti bi bilo treba pripraviti ustrezen **institucionalni okvir**. Če je to izvedljivo, bi imela prednost rešitev, ki bi temeljila na verodostojnosti in učinkovitosti obstoječih struktur. Opredeliti bi bilo mogoče posebne ureditve upravljanja, ki bi lahko na primer vključevale mehanizme za posvetovanje z ozemeljsko majhnimi državami o zakonodajnih predlogih EU, ki so zanje še posebej relevantni („oblikovanje odločitev“), ter za sodelovanje teh držav kot opazovalk v programih in agencijah EU. Da bi bila možnost sklenitve okvirnega pridružitvenega sporazuma izvedljiva, bi bilo vsekakor treba poiskati zadovoljivo rešitev, s katero bi zagotovili, da v teh državah veljajo ustrezni deli pravnega reda EU in da ozemeljsko majhne države ali organi, ki jim je zaupana taka naloga, dejansko izvajajo in izvršujejo pravni red, ter da se uporaba pravnega reda spremlja in, kakor je ustrezno, uveljavlja v razmerju do teh držav⁴³. Če bi bilo mogoče razviti ustrezen institucionalni okvir, je to **izvedljiva možnost**, ki bi jo bilo treba podrobneje proučiti.

5.4. Četrta možnost: sodelovanje v Evropskem gospodarskem prostoru

Ta možnost bi zagotovila popolno vključitev v notranji trg na isti podlagi, kot velja za sedanje države Evropskega gospodarskega prostora (EGP), ki niso članice EU. Ima **več prednosti**, vključno s preprostostjo in zanesljivostjo, ki ju omogoča uporaba obstoječe in preizkušene pogodbe in institucionalnega okvira. Vendar pa bi morale glede na to, da je bil Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru sklenjen med dvema predhodno obstoječima trgovinskima in gospodarskima področjema (EU in Efta), ozemeljsko majhne države načeloma najprej postati članice ali ene ali druge skupnosti, da bi se lahko pridružile EGP⁴⁴.

⁴² Sklepi Sveta iz decembra 2010 o odnosih EU z državami Efte.

⁴³ Pomembno vlogo spremljanja in izvrševanja pravnega reda v teh državah bi lahko prevzela Komisija in Sodišče Evropske unije, institucije EGP-Efte (Nadzorni organ Efte in Sodišče Efte) ali enakovreden nadnacionalni organ. O teh možnostih bi bilo treba razpravljati z majhnimi državami in se z njimi dogovoriti o najprimernejši možnosti.

⁴⁴ Člen 128 Sporazuma EGP.

Članstvo v EU je obravnavano v nadaljevanju, zato pride v okviru te možnosti v poštev samo pristop prek Efte. EU bi morala o možnosti razširitve Efte na ozemeljsko majhne države razpravljati z obstoječimi članicami Efte, tj. Islandijo, Lihtenštajnom, Norveško in Švico. Ta možnost bi hkrati omogočila okrepitev članstva EGP-Efte, ki bi se ob morebitnem pristopu Islandije k EU skrčilo na samo dve članici (Norveško in Lihtenštajn). Širitev EGP bi vključevala ponovna pogajanja o Sporazumu EGP, da bi se med drugim prilagodile institucije EGP-Efte. Pri izbiri te možnosti bi bilo treba natančno proučiti pravno strukturo. Na splošno je to **izvedljiva možnost**, ki bi jo bilo treba podrobneje proučiti.

5.5. Peta možnost: članstvo v EU

Na podlagi te možnosti bi imele ozemeljsko majhne države največji možni dostop do notranjega trga, programov in dejavnosti EU. Čeprav nobena ozemeljsko majhna država še ni zaprosila za članstvo, lahko zadevne države to storijo v skladu s členom 49 PEU, na podlagi katerega lahko za članstvo v EU zaprosi vsaka evropska država, ki spoštuje vrednote EU in si prizadeva za njihovo spodbujanje.

V skladu z obnovljenim soglasjem o širitvi je treba upoštevati zmogljivost EU za sprejem novih članic ter zagotoviti učinkovito delovanje njenih institucij in razvoj njenih politik. Morebitna prošnja za članstvo v Evropski uniji bi naletela na dve glavni težavi. Prvič, institucije EU trenutno niso prilagojene za pristop ozemeljsko majhnih držav. Tudi če pristopijo države, katerih delež prebivalstva je zanemarljiv v primerjavi s prebivalstvom sedanjih najmanjših članic, bi bile za zagotovitev ustreznega demokratičnega zastopanja vseh državljanov in delovanja institucij potrebne znatne spremembe evropskih pogodb in institucionalne ureditve EU. Dogovor o takšnih spremembah bi bilo zelo verjetno mogoče doseči le v daljšem časovnem okviru in na podlagi obsežnih pogajanj znotraj EU. Drugič, omejena upravna zmogljivost ozemeljsko majhnih držav bi močno vplivala na njihovo izvajanje pravnega reda EU in izpolnjevanje vseh obveznosti, ki jih imajo države članice EU.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

6.1. Horizontalna in institucionalna vprašanja

Pri odločitvi za popolno integracijo bi moral vsak sporazum z ozemeljsko majhnimi državami obravnavati **štiri horizontalna vprašanja**, da bi se lahko zagotovila homogenost notranjega trga ter pravna varnost za gospodarske subjekte in državljane. Ta vprašanja se navezujejo na: (i) dinamično prilagajanje sporazumov glede na razvoj pravnega reda EU; (ii) enotno razlago sporazumov; (iii) neodvisni nadzor in sodno izvrševanje ter (iv) reševanje sporov. V zvezi s tem bi se lahko EU oprla na pozitivne izkušnje, pridobljene v okviru Sporazuma EGP. Vendar pa bi moral vsak sporazum v skladu z izjavo o členu 8 PEU upoštevati **posebnosti in posebno identiteto** ozemeljsko majhnih držav. Za zaščito teh načel bi bilo morda treba ozemeljsko majhnim državam omogočiti prehodna obdobja in/ali zaščitne klavzule.

6.2. Priporočila

Če bi se EU odločila za katero od možnosti, ki so predstavljene v tem sporočilu, bi morala o njej podrobneje razpravljati z vladami Andore, Monaka in San Marina, pri čemer bi morala v celoti upoštevati suverenost in neodvisnost teh držav.

Načeloma bi se s tremi zadnje navedenimi možnostmi rešile ključne težave, s katerimi se srečujejo ozemeljsko majhne države. Prva možnost (ohranitev sedanjega stanja) ne bi

zagotovila nobene rešitve in zato ni primerna možnost. Izkušnje EU s sektorskim pristopom so nedvomno pokazale na pomanjkljivosti takega pristopa. Druga možnost zaradi navedenega in zaradi dejstva, da bi zagotovila le delne rešitve, ni najprimernejša, vendar na tej stopnji ni v celoti izključena. Peta možnost je dolgoročna možnost, ki v tej fazi ni bila izbrana. Ozemeljsko majhne države niso zaprosile za članstvo v EU, njihov pristop v prihodnosti pa kratkoročno ne bi zagotovil rešitev.

V nasprotju s tem pa bi se lahko z izbiro tretje (**okvirni pridružitveni sporazum**) in četrte možnosti (**sodelovanje v EGP**) zagotovilo ohranjanje ustreznega ravnotežja med prožnostjo in celovitostjo pri obravnavi težav, s katerimi se srečujejo ozemeljsko majhne države, ob hkratnem izpolnjevanju zahtev EU. Ti možnosti sta zato najprimernejši, čeprav bi ju bilo treba dodatno temeljito proučiti, vključno z njunim možnim udejanjanjem. Če bi se navedeni možnosti izkazali za neizvedljivi, bi bilo mogoče razmisliti o preostalih možnostih, zlasti o drugi možnosti.

* * *