



Bryssel den 20.11.2012
COM(2012) 680 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

EU:s förbindelser med Andorra, Monaco och San Marino

Valmöjligheter för en närmare integration med EU

{SWD(2012) 388 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

| | |
|---|----|
| EU:s förbindelser med Andorra, Monaco och San Marino..... | 4 |
| 1. INLEDNING..... | 4 |
| 1.1. EU:s förbindelser med Andorra, Monaco och San Marino vid ett vägskäl | 4 |
| 1.2. De små ländernas särskilda situation | 5 |
| 2. EU:s FRAGMENTERADE FÖRBINDELSER MED DE SMÅ LÄNDERNA..... | 6 |
| 2.1. Gemensamma drag..... | 6 |
| 2.1.1. Monetära avtal..... | 6 |
| 2.1.2. Avtal om beskattning av sparande | 6 |
| 2.1.3. Bedrägeribekämpning och utbyte av information i skattefrågor..... | 7 |
| 2.2. Andorra | 7 |
| 2.2.1. Tullunion | 7 |
| 2.2.2. Schengen | 8 |
| 2.2.3. Bilateral förbindelser med grannländerna | 8 |
| 2.2.4. Andorras EU-politik..... | 8 |
| 2.3. Monaco..... | 8 |
| 2.3.1. En del av EU:s tullområde | 8 |
| 2.3.2. Schengen | 8 |
| 2.3.3. Bilateral förbindelser med grannländerna | 9 |
| 2.3.4. Monacos EU-politik..... | 9 |
| 2.4. San Marino | 9 |
| 2.4.1. Tullunion | 9 |
| 2.4.2. Schengen | 9 |
| 2.4.3. Bilateral förbindelser med grannländerna | 10 |
| 2.4.4. San Marinos EU-politik | 10 |
| 3. HINDER FÖR TILLTRÄDE TILL DEN INRE MARKNADEN..... | 10 |
| 3.1. Fri rörlighet för personer..... | 10 |

| | | |
|------|--|----|
| 3.2. | Fri rörlighet för tjänster och fri etableringsrätt för företag | 11 |
| 3.3. | Fri rörlighet för varor | 12 |
| 4. | ATT VÄRNA OM OCH FRÄMJA EU:s INTRESSEN..... | 12 |
| 4.1. | Större ekonomiska och sysselsättningspolitiska möjligheter för EU:s medborgare och företag | 12 |
| 4.2. | Lika villkor ger ömsesidiga fördelar | 14 |
| 4.3. | Samarbete för att uppnå gemensamma mål | 14 |
| 5. | MÖJLIGA ALTERNATIV FÖR NÄRMARE INTEGRATION | 15 |
| 5.1. | Alternativ ett: ingen åtgärd..... | 15 |
| 5.2. | Alternativ två: sektorsindelning | 15 |
| 5.3. | Alternativ tre: associeringsavtal..... | 16 |
| 5.4. | Alternativ fyra: deltagande i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet | 17 |
| 5.5. | Alternativ fem: EU-medlemskap | 17 |
| 6. | SLUTSATSER..... | 18 |
| 6.1. | Övergripande och institutionella frågor | 18 |
| 6.2. | Rekommendationer | 18 |

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

EU:s förbindelser med Andorra, Monaco och San Marino

Valmöjligheter för en närmare integration med EU

1. INLEDNING

1.1. EU:s förbindelser med Andorra, Monaco och San Marino vid ett vägskäl

Västeuropa omfattar ett antal oberoende stater med ringa territoriell utsträckning som inte är medlemmar av EU: Furstendömet Andorra, Republiken San Marino, Furstendömet Monaco, Furstendömet Liechtenstein och Vatikanstaten¹. I enlighet med artikel 8 i EU-fördraget upprätthåller EU förbindelser med samtliga dessa stater².

Förbindelserna skiljer sig åt i fråga om omfattningen och den institutionella ramen. Liechtenstein, exempelvis, är medlem av Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) och nära förbundet med EU genom avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), som ger tillgång till EU:s inre marknad. Landet tillträdde också Schengenområdet i december 2011. Däremot regleras EU:s förbindelser med Andorra, Monaco och San Marino (nedan kallade *små länder*) i ett antal avtal som omfattar valda områden av EU:s regelverk och politik.

I december 2010 konstaterade rådet att EU:s förbindelser med dessa tre stater var ”**omfattande men splittrade**”³, eftersom det fortfarande föreligger hinder för den fria rörligheten för personer, varor och tjänster till och från EU. Detta har lett till en rad praktiska svårigheter för medborgare och företag inom EU, liksom för medborgare och företag i de små länderna. Därför har rådet efterlyst en ”analys av möjligheterna och villkoren för deras eventuella gradvisa integration med den inre marknaden”.

Rådet antog en första rapport i juni 2011 under det ungerska ordförandeskapet. I det sammanhanget uppmanades Europeiska utrikestjänsten och kommissionen att fördjupa sin analys samt undersöka ”en **eventuell ny institutionell ram** för förbindelserna med hänsyn till vikten av en samordnad strategi för alla tre länder”⁴.

Samtliga tre små länder har uttryckt en önskan om att **stärka sina förbindelser** med EU, oaktat vissa skillnader vad gäller omfattning och räckvidd. Andorra har uttryckt öppenhet för

¹ EU:s förbindelser med Vatikanstaten och Furstendömet Liechtenstein tas inte upp i detta meddelande.

² Unionen ska **utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder** i syfte att skapa ett område med välstånd och god grannsamja som grundar sig på unionens värderingar och utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete. Enligt förklaring nr 3 till artikel 8 i fördraget om Europeiska unionen kommer unionen ”att beakta den särskilda situationen för länder med litet territorium som har särskilda närhetsförbindelser med unionen.”

³ Rådets slutsatser om EU:s förbindelser med Eftaländerna av den 14 december 2010.

⁴ EU relations with the Principality of Andorra, the Republic of San Marino and the Principality of Monaco – rapport från rådets ordförandeskap av den 14 juni 2011, rådsdokument 11466/11, punkt 14.

att beakta olika alternativ utom en anslutning till EU, samtidigt som landet har uttryckt vissa preferenser för ett associeringsavtal. Monaco har även visat intresse för att närmare diskutera valmöjligheterna för en närmare integration med den inre marknaden. Slutligen har San Marino uttryckt öppenhet för att beakta en rad alternativ för ökad europeisk integration, från EES-medlemskap till ett multilateralt eller bilateralt associeringsavtal med EU. Samtliga tre länder vill skydda sina **särdrag och sin identitet** i förbindelserna med EU.

Mot bakgrund av det fortsatta intresse för en närmare integration med EU som de små länderna har givit uttryck åt⁵, innehåller föreliggande meddelande en granskning av EU:s förbindelser med Andorra, Monaco och San Marino samt vissa rekommendationer om hur en sådan integration skulle kunna uppnås. Genom föreliggande meddelande efterlyser kommissionen synpunkter på dessa rekommendationer, utifrån vilka kommissionen kommer att besluta om nästa steg i processen.

1.2. De små ländernas särskilda situation

Andorra, Monaco och San Marino uppvisar flera **likheter**. De är oberoende stater med ringa territoriell utsträckning och befolkning, och alla har EU-länder eller andra länder som enda grannländer⁶, med vilka de upprätthåller mycket nära förbindelser grundade på gemensam historia och politiska och kulturella band. Finansiella tjänster och turism (ofta i kombination med detaljisttjänster) utgör hörnstenen i deras ekonomier, även om det finns vissa tecken på ekonomisk diversifiering. De är alla parlamentariska demokratier och medlemmar av Förenta nationerna (FN), Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Det finns emellertid betydande geografiska och demografiska **skillnader** dem emellan.

- Andorra är det största landet sett till ytan (468 km²) och befolkningen (omkring 78 100). Landet ligger långt från närmaste storstad och har bara två större vägar som förbindelselänkar till angränsande Spanien och Frankrike.
- Monaco gränsar till Frankrike och befolkningen uppgår till omkring 36 300 personer. Dess territorium omfattar 1,95 km², vilket gör landet till världens minsta efter Vatikanstaten.
- San Marino är beläget på en bergstopp och utgör en enklav i Italien. Ytan omfattar 61,2 km² och befolkningen uppgår till omkring 32 300.

Andra exempel på skillnader är deras officiella språk och deras konstitutionella, rättsliga och politiska system.

- Andorra är ett furstendöme med Frankrikes president och biskopen av Urgel (Spanien) som samregerande statschefer.
- Monaco är en konstitutionell monarki som på grundval av flera bilaterala fördrag är nära integrerad med Frankrike.
- San Marino är en republik och upprätthåller nära förbindelser med Italien.

⁵ Analysen i föreliggande meddelande bygger på informella diskussioner med samtliga tre små länder i samband med arbetsmöten.

⁶ Monaco har förvisso en hamn i anslutning till Medelhavet.

2. EU:s FRAGMENTERADE FÖRBINDELSER MED DE SMÅ LÄNDERNA

2.1. Gemensamma drag

På det hela taget upprätthåller EU **mycket goda förbindelser** med de små länderna. EU är deras ojämförligt största handels- och investeringspartner. De små länderna för ingen officiell politisk dialog på hög nivå med EU, men deras diplomatiska beskickningar är ackrediterade vid EU på ambassadörsnivå, och höga statliga företrädare sammanträder ibland i Bryssel med sina motparter inom EU⁷. Ingen EU-delegation är emellertid ackrediterad i något av de små länderna⁸. EU företräds i vart och ett av dessa länder av någon av sina medlemsstater⁹.

Vad gäller **den rättsliga ramen** med dessa länder, regleras den bilaterala handeln med varor mellan EU och de tre små länderna i enskilda avtal om tullunion: Monaco har ett sådant avtal med Frankrike och ingår i EU:s tullområde, San Marino och Andorra har båda avtal om tullunion med EU. Dessutom har EU monetära avtal och avtal om beskattning av sparande med samtliga tre små länder. Dessutom har kommissionen föreslagit förhandlingar om bedrägeribekämpning och avtal om utbyte av information i skattefrågor med dem¹⁰.

2.1.1. Monetära avtal

EU har nu **monetära avtal**¹¹ med vart och ett av de små länderna som gör att de kan använda euron som lagligt betalningsmedel och prägla euromynt upp till ett fastställt högsta värde. I utbyte har de små länderna åtagit sig att gradvis införliva relevanta delar av EU:s regelverk¹² i sin nationella lagstiftning om sedlar och mynt i euro, bank- och finansregler, penningtvätt, bedrägeri och förfalskning samt utbyte av statistiska uppgifter. De små länderna har dessutom godtagit EU-domstolens exklusiva behörighet att lösa eventuella tvister mellan parterna med avseende på avtalen.

2.1.2. Avtal om beskattning av sparande

EU har **avtal om beskattning av sparande**¹³ med de tre små länderna, i vilka föreskrivs åtgärder motsvarande dem som fastslås i rådets direktiv 2003/48/EG om beskattning av

⁷ Exempelvis besökte utrikesministrarna från Andorra och San Marino Bryssel i januari 2012 respektive juli 2012.

⁸ Som en jämförelse kan nämnas att EU:s delegation i Bern är ackrediterad även i angränsande Liechtenstein.

⁹ I Andorra och Monaco sker det halvårsvis enligt ett roterande schema. I egenskap av enda EU-medlemsstat med en ambassad i San Marino, företräds EU av Italien där.

¹⁰ Kommissionens meddelande om konkreta sätt att stärka bekämpandet av skattebedrägeri och skatteundandragande, också med avseende på tredjeländer, KOM (2012) 351 slutlig, Bryssel den 27 juni 2012.

¹¹ Monetärt avtal mellan Europeiska unionen och Furstendömet Andorra (EUT C 369, 17.12.2011, s. 1). Monetärt avtal mellan Europeiska unionen och Furstendömet Andorra (EUT C 310, 17.12.2011, s. 1). Monetärt avtal mellan Europeiska unionen och Republiken San Marino (EUT C 121, 26.4.2012, s. 5).

¹² Enligt bilagan till respektive avtal med tredjeländ.

¹³ Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Furstendömet Andorra om åtgärder likvärdiga med dem som föreskrivs i rådets direktiv 2003/48/EG om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar (EUT L 359, 4.12.2004, s. 33). Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Furstendömet Monaco om åtgärder likvärdiga med dem som föreskrivs i rådets direktiv 2003/48/EG om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar (EUT L 19, 21.1.2005, s. 55). Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Republiken San Marino om åtgärder likvärdiga med dem som föreskrivs i rådets direktiv 2003/48/EG om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar. Samförståndsavtal (EUT L 381, 28.12.2004, s. 33).

inkomster från sparande i form av räntebetalningar¹⁴. Inom denna ram måste inkomster från sparande i form av räntebetalningar som i dessa stater görs till faktiska betalningsmottagare, definierade som enskilda personer bosatta i ett EU-land, omfattas av kupongskatt som tas ut av betalningsombud etablerade på deras territorium, vilkas inkomster oftast överförs till den medlemsstat där personen i fråga är bosatt.

Vid samråd som hölls under 2009 med behöriga myndigheter i Andorra, Monaco och San Marino bekräftades att länderna har möjlighet att **ändra sina avtal** med EU i överensstämmelse med resultaten av översynen av spardirektivet. När ett tillstånd att förhandla antagits av rådet, kommer de formella förhandlingarna om att uppdatera avtalen att inledas.

2.1.3. Bedrägeribekämpning och utbyte av information i skattefrågor

Efter rekommendationer från kommissionen bemyndigades kommissionen av rådet att förhandla om **avtal om bedrägeribekämpning och utbyte av information i skattefrågor** med Andorra, Monaco och San Marino¹⁵, på grundval av de erfarenheter som gjorts i samband med liknande förhandlingar med Liechtenstein och mot bakgrund av den internationella utvecklingen på området. Kommissionen planerar avtal som inbegriper två pelare: bestämmelser om bedrägeribekämpning och övergripande administrativt samarbete i skattefrågor.

2.2. Andorra

2.2.1. Tullunion

EU har ingått ett avtal med Andorra om upprättande av en **tullunion**¹⁶ för industriprodukter. I avtalet föreskrivs att jordbruksprodukter som importerar från Andorra till EU ska vara befriade från importtullar, medan Andorra har rätt att ta ut tullar på import av jordbruksprodukter från EU. Avtalet fungerar väl och 2011 undertecknades ett **protokoll**, genom vilket avtalet utvidgas till att omfatta säkerhetsrelaterade tullåtgärder.

Dessutom erbjuds genom ett **samarbetsavtal**¹⁷ en ram för samarbete på ett antal områden, bland annat regionalpolitiken i Pyrenéerna. Under 1997 undertecknade EU och Andorra ett **veterinärmedicinskt protokoll** i syfte att bibehålla den traditionella handeln med levande djur och animaliska produkter, samtidigt som överensstämmelsen med EU:s normer garanteras¹⁸. I enlighet med detta har Andorra tagit över både gemenskapens regelverk om allmän lagstiftning om livsmedelshygien och ramlagstiftningen om bekämpning av djursjukdomar.

¹⁴ EUT L 157, 26.6.2003, s. 38

¹⁵ Rådet (ekonomiska och finansiella frågor) den 19 januari 2010 (rådets dokument 5400/10)

¹⁶ Avtal i form av en skriftväxling mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Furstendömet Andorra av den 28 juni 1990 (EGT L 374, 31.12.1990, s. 16). Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1991.

¹⁷ Samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Furstendömet Andorra (EUT L 135, 28.5.2005, s. 14).

¹⁸ Tilläggsprotokoll om veterinära frågor till avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Furstendömet Andorra, EGT L 148, 6.6.1997, s. 16.

2.2.2. Schengen

Andorra utgör inte en del av Schengenområdet. **Gränskontroller** genomförs vid gränserna mellan Andorra och dess grannländer Frankrike och Spanien. Landet samordnar emellertid sina viseringskrav med Schengenområdet och godtar Schengenviseringar. Enligt en pragmatisk metod som tillämpas av Schengenmedlemsstaterna, tillåts andorranska medborgare att vid EU:s yttre gränser få sina pass kontrollerade vid gränspassagera för medborgarna i EU och Eftas medlemsstater.

2.2.3. Bilateral förbindelser med grannländerna

Andorra upprätthåller förmånliga förbindelser med Frankrike, Spanien och Portugal, genom avtal på flera områden, t.ex. när det gäller fri rörlighet för personer, utbildning och rättsliga och inrikes frågor.

2.2.4. Andorras EU-politik

Andorra har visat ett **starkt intresse och engagemang för** att fördjupa integrationen med EU.

Under 2010 utarbetade Andorras regering ett icke officiellt dokument om sin önskan om ökat samarbete. Under 2011 lade Andorra fram ett memorandum för EU, i vilket de områden som upplevs som hinder för den inre marknaden anges. I juni 2012 antog Andorra en reviderad lag för att ytterligare öppna sin ekonomi för investeringar.

Andorra **eftersträvar fördjupade förbindelser med EU** genom förhandlingar om ett nytt avtal som beaktar Andorras geografiska belägenhet inom EU, landets särdrag, möjligheten att tillämpa övergångsbestämmelser på vissa områden, också i fråga om fri rörlighet för personer, samt Andorras deltagande i EU:s program och organ.

2.3. Monaco

2.3.1. En del av EU:s tullområde

Monaco har ett tullavtal med Frankrike, vilket innebär att Monaco ingår i **EU:s tullområde**¹⁹.

Dessutom har Monaco och EU ingått ett **avtal om tillämpning av vissa gemenskapsrättsakter** på Furstendömet Monacos territorium²⁰. Syfte är att underlätta försäljning av monegaskiska läkemedel för användning inom humanmedicinen och veterinärmedicinen, kosmetiska produkter och medicintekniska produkter på EU:s marknad. Genom avtalet tillämpas relevanta EU-bestämmelser på området på Monacos territorium.

2.3.2. Schengen

Monaco är inte fördragsslutande part i Schengenkonventionen. Tack vare två bilaterala avtal med Frankrike²¹ ligger emellertid landets territorium inom Schengenområdets yttre gränser,

¹⁹ Artikel 3.2 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 19.10.1992, s. 1).

²⁰ Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Furstendömet Monaco om tillämpning av vissa gemenskapsrättsakter på Furstendömet Monacos territorium (EUT L 332, 19.12.2003, s. 42).

²¹ Genom två avtal i form av skriftväxling mellan Monaco och Frankrike, undertecknade den 15 december 1997, anpassades den del av konventionen om goda grannförbindelser av den 18 maj 1963 med

och därigenom kan medborgare i EU respektive Monaco resa fritt utan visering inom hela Schengenområdet och Monaco. Avtalen innehåller bestämmelser om nödvändiga säkerhetsåtgärder och inrättandet av kontroller vid Monacos yttre gränser, vilka genomförs av de franska myndigheterna vid de godkända yttre gränsövergångarna *Monaco-Heliport* och *Monaco Port*. Därutöver är monegaskiska uppehållstillstånd likvärdiga med Schengenviseringar.

2.3.3. Bilateral förbindelser med grannländerna

Monaco har ett antal **ekonomiska avtal med Frankrike**, som i vissa fall innebär att Monaco antar och tillämpar samma regler som EU:s medlemsstater. När Frankrike exempelvis antar lagstiftning som införlivar EU-direktiv i den nationella lagstiftningen på vissa områden som omfattas av bilaterala avtal med Monaco, är den franska lagstiftningen direkt tillämplig på dessa områden också i Monaco. Detta ger emellertid inte Monaco någon automatisk tillgång till EU:s inre marknad på dessa områden, eftersom det saknas ett avtal med EU. Det finns inte heller några mekanismer som gör att EU kan övervaka genomförandet eller beivra överträdelse.

2.3.4. Monacos EU-politik

Monaco har uttryckt intresse för att få utökat **tillträde till EU:s inre marknad** inom särskilda områden, även när det gäller den fria rörligheten för personer och varor.

Under 2012 lade Monaco fram ett memorandum för EU i ämnet, i vilket de områden som upplevs som hinder för den inre marknaden anges.

Monaco är öppet för att ytterligare diskutera möjligheten att ingå ett övergripande avtal med EU om tillträde till den inre marknaden. I varje nytt avtal måste Monacos närmare förbindelser med Frankrike och landets politiska och geografiska särdrag beaktas.

2.4. San Marino

2.4.1. Tullunion

EU och San Marino har ingått ett avtal om **samarbete och tullunion**²², genom vilket upprättas en tullunion som omfattar samtliga kapitler i det harmoniserade systemet, dvs. även jordbruksprodukter²³. I avtalet föreskrivs vidare förbud mot diskriminering i fråga om anställnings- och samarbetsvillkor inom olika områden som miljöskydd, turism och kultur.

2.4.2. Schengen

San Marino utgör inte en del av Schengenområdet, men det förekommer **inga gränskontroller** mellan Italien och San Marino. San Marino är inte knutet till genomförandet

avseende på inresa, vistelse och bosättning för utländska medborgare i Monaco till bestämmelserna i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.

²² Avtal om samarbete och tullunion mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken San Marino (EGT L 84, 28.3.2002, s. 43). Avtalet undertecknades den 16 december 1991, men trädde inte i kraft förrän den 1 april 2002. Det kompletterades i mars 2010 genom ett övergripande beslut fattat av samarbetskommittén EG-San Marino om tullåtgärder och veterinära och fytosanitära frågor (EUT L 156, 23.6.2010, s. 13).

²³ Kapitlen 1–24 i det harmoniserade systemet.

av andra delar av Schengenregelverket, till exempel polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

2.4.3. Bilateral förbindelser med grannländerna

San Marino har slutit flera bilaterala avtal med Italien, bland annat ett om fri rörlighet för personer²⁴ som innebär att medborgare i San Marino kan arbeta och bo i Italien.

2.4.4. San Marinos EU-politik

San Marino har visat ett **starkt intresse och engagemang för** att fördjupa integrationen med EU²⁵.

Under 2011 lade San Marino fram ett memorandum för EU, i vilket de områden som upplevs som hinder för den inre marknaden anges.

San Marino har uttryckt öppenhet för att beakta olika alternativ för närmare integration i EU. San Marino eftersträvar **fördjupade förbindelser med EU** genom förhandlingar om ett nytt avtal som beaktar att San Marino geografiskt ligger inom EU samt landets särdrag.

3. HINDER FÖR TILLTRÄDE TILL DEN INRE MARKNADEN

Medborgare och företag i de tre små länderna har **begränsat tillträde** till EU:s inre marknad (se det bifogade arbetsdokumentet för närmare uppgifter). De mest problematiska områdena är den fria rörligheten för personer och tjänster samt etableringsfriheten. Varor med ursprung i de små länderna stöter på hinder för den fria rörligheten för varor i fråga om EU:s standarder, och regleringar kan förhindra att dessa varor säljs på EU-marknaden. EU:s medborgare och företag skulle även gynnas av en ökad integration med de små länderna. Exempelvis måste EU-medborgare för närvarande söka tillstånd för att arbeta eller bo i något av de små länderna.

3.1. Fri rörlighet för personer

De små staterna upprätthåller nära förbindelser med sina grannländer. Genom historien har deras territorier alltid genomkorsats av personer och varor. Trots att de små länderna har avtal om fri rörlighet för personer med angränsande länder, har de inga motsvarande avtal med EU som garanterar fri rörlighet inom EU för deras medborgare. Detta utgör ofta ett hinder för deras medborgares möjligheter att ta anställning, studera, starta företag eller investera.

Uppehållstillstånd krävs för vistelser som överstiger tre månader. Detta beviljas på grundval av strikta kriterier, såsom tillgång till tillräckliga ekonomiska medel och bostad. För närvarande varierar villkoren för att erhålla tillstånd beroende på medlemsstat och typ av

²⁴ Bilateralt avtal om vänskap och goda grannskapsförhållanden 31 mars 1939 (lag av den 6 juni 1939, no.1320 (1)).

²⁵ Det försiggår en livlig debatt om EU-medlemskap i San Marino. Under 2010 väcktes ett folkomröstningsinitiativ om huruvida regeringen borde lämna in en ansökan om medlemskap i EU. San Marinos konstitutionsdomstol har nyligen beslutat att en folkomröstning är tillåten, men att det ännu inte står klart när den kommer att äga rum.

anställning²⁶. De komplicerade förfarandena för att få uppehållstillstånd ses som ett hinder för anställning i ett EU-land. Det är svårt att från näringslivet få anställningsbevis på förhand, vilket är nödvändigt för att ansöka om uppehållstillstånd. Vad gäller arbetstagarnas rättigheter innehåller avtalen med Andorra och San Marino endast förbud mot diskriminering i fråga om anställningsvillkor²⁷.

Utöver kraven på uppehållstillstånd och arbetstillstånd har de små länderna tagit upp ett antal andra problem när det gäller den fria rörligheten för personer, särskilt frånvaron av följande rättigheter som beviljas medborgare i EU²⁸:

- Rätten att uppehålla sig i EU sedan den ekonomiska verksamheten upphört.
- Familjemedlemmars rätt att uppehålla sig i EU och utöva ekonomisk verksamhet där.
- Fri rörlighet för personer i utbildnings- och forskningssyfte²⁹.
- Möjligheter att delta i EU-program, också forskningsfinansiering och studentutbyte³⁰.
- Samordning av de sociala trygghetssystemen³¹ och ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer³².

3.2. Fri rörlighet för tjänster och fri etableringsrätt för företag

De små länderna står inför **stora hinder** när det gäller den fria rörligheten för tjänster och för etablering. Dessa friheter föreskrivs inte i något av de avtal som ingåtts med EU. Särskilt de företag som är etablerade i de små länderna har inte rätt att direkt tillhandahålla tjänster i unionen.

Det finns inga restriktioner mot att i ett EU-land bilda ett dotterbolag till företag från de små länderna som vill bedriva affärsverksamhet eller investera i unionen. Men bildandet av en filial inom unionen kan bli föremål för restriktioner. Det finns i själva verket ingen rätt till

²⁶ Invandringen är ett behörighetsområde som delas mellan EU och dess medlemsstater. Rätten till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare fastställs nationellt, medan vissa rättigheter och villkor är harmoniserade på EU-nivå.

²⁷ Artikel 5 i samarbetsavtalet med Andorra och artikel 20 i Samarbets- och tullavtalet med San Marino.

²⁸ Om inte annat anges, föreskrivs de i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

²⁹ På de villkor som anges i artikel 7 i direktiv 2004/38/EG.

³⁰ Artikel 18 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

³¹ Inom EU är den gällande lagen på området förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. De sociala trygghetssystemen i de tre länderna är inte samordnade med systemen i medlemsstaterna. Beroende på omständigheterna kan medborgare i de tre länderna dra nytta av samordningen av medlemsstaternas lagstiftning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de medborgare i tredje land som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344, 29.12.2010, s. 1).

³² Inom EU ger direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 30.9.2005, s. 22) personer som har förvärvat yrkeskvalifikationer i en medlemsstat rätt att, enligt de villkor som fastställs i direktivet, få tillträde till samma yrke och utöva detta yrke i en annan medlemsstat med samma rättigheter som landets egna medborgare.

etableringsfrihet för juridiska personer från tredjeländer (vilket det däremot gör för fysiska personer).

När enheten i fråga väl har **etablerats** som ett dotterbolag i en medlemsstat, har den rätt att utan åtskillnad tillhandahålla tjänster i samtliga övriga medlemsstater i enlighet med gällande EU-lagstiftning och nationell lagstiftning³³. När det gäller företag som är baserade i de små länderna, kan emellertid en etablering i EU öka deras kostnader på grund av behovet av ekonomisk närvaro och administrativa förfaranden. Närvaro inom EU kan också vara nödvändigt för att uppfylla EU-lagstiftningens krav om konsumentskydd (t.ex. kundservice efter försäljning inom EU). Dessa begränsningar kan särskilt avhålla små- och mikroföretag från att bedriva affärsverksamhet i EU³⁴.

3.3. Fri rörlighet för varor

Den bilaterala handeln med varor mellan EU och de tre små länderna underlättas genom avtal om tullunion: Monaco har ett tullavtal med Frankrike och ingår i EU:s tullområde, medan San Marino och Andorra båda har avtal om tullunion med EU. De små länderna möter ändå hinder för marknadstillträde i form av tekniska handelshinder. För att släppas ut på EU-marknaden måste varor från dessa länder måste uppfylla EU:s **normer och regler** för den inre marknaden, exempelvis reglerna om produktsäkerhet och konsumentskydd.

Företag som är baserade i de små länderna kan möta hinder vid försäljningen av sina varor i EU, även om det lilla land där tjänsteleverantören har sitt säte ensidigt har införlivat EU:s regelverk. Ett avtal med EU är i de flesta fall fortfarande nödvändigt, särskilt för att bekräfta att lagstiftningen och genomförandet av den uppfyller EU:s normer. Om ett litet land har ett avtal med EU, måste avtalet dessutom aktualiseras för att hålla jämna steg med utvecklingen av EU:s lagstiftning.

Eftersom Andorra och San Marino är tredjeländer, tillämpas **standardiserade tullförfaranden**, också för klareringen. Dessa formaliteter kan ibland orsaka förseningar.

4. ATT VÄRNA OM OCH FRÄMJJA EU:S INTRESSEN

I föregående avsnitt beskrivs de svårigheter som medborgarna och företagen i de tre små länderna möter när de vill ta sig in på EU:s inre marknad. Även om dessa länders och EU:s intressen i många avseenden sammanfaller och båda sidor har mycket att vinna på ett ömsesidigt samarbete, finns det dock vissa områden där förbindelserna ger EU problem som måste hanteras.

4.1. Större ekonomiska och sysselsättningspolitiska möjligheter för EU:s medborgare och företag

Europeiska rådet framhöll nyligen ”ökade spänningar” som bromsar den ekonomiska återhämtningen i hela Europa, bl.a. statsskuldskrisen, finanssektorns svaghet den fortsatt låga

³³ Vad gäller medborgare och företag i EU, kan detta – beroende på typen av tjänst – vara föremål för vissa garantier, t.ex. proformaregistering hos en yrkesorganisation.

³⁴ När det gäller fysiska personer, behöver medborgare i de små länderna tillstånd att vistas och arbeta (som arbetstagare eller egenföretagare) i en EU-medlemsstat (se avsnittet om fri rörlighet för personer). I praktiken kan lagen om invandring därför utgöra ett hinder för företag eller personer etablerade i de små länderna ska kunna tillhandahålla tjänster.

tillväxten³⁵. Som en reaktion antogs en ”**pakt för tillväxt och sysselsättning**” som omfattar åtgärder att vidtas av medlemsstaterna och Europeiska unionen i syfte att återupprätta tillväxt, investeringar och sysselsättning. I pakten betonas särskilt behovet av att mobilisera alla hjälpmedel, instrument och politiska strategier inom alla styrnivåer inom EU³⁶. Vid Europeiska rådets möte i oktober 2012 efterlystes skyndsamma, bestämda och resultatnriktade insatser för att säkerställa ett fullständigt och snart genomförande av pakten³⁷.

Med en sammanlagd befolkning på ungefär 150 000 och hög genomsnittlig BNP per capita ger de små länderna ett betydande **bidrag till ekonomin** inom och utanför sina respektive regioner. Exempelvis är Andorra ett stort shopping- och turistmål i Pyrenéerna som lockar till sig omkring 8 miljoner besökare per år. På liknande sätt är San Marino ett populärt turistmål i Italien, med över 2 miljoner besökare per år. Monaco är en betydande arbetsplats i den egna regionen, med 45 000 gränsarbetare som dagligen pendlar in från det angränsande Frankrike och närliggande Italien.

EU-medborgare som vill arbeta i dessa länder som anställda eller etablera sig som egenföretagare möts emellertid fortfarande av betydande hinder, huvudsakligen i form av arbets- och uppehållstillstånd. Dessutom tillämpar de små länderna begränsningar för utländska investeringar. Både EU:s medborgare och företag skulle kunna dra nytta av att dessa begränsningar hävs.

Samtliga tre länder har betydande finanstjänstesektorer som bidrar med investeringar i EU:

sammantaget har över 50 banker sina säten i Andorra, Monaco eller San Marino, där de förvaltat över 100 miljarder euro i kundtillgångar. Dessutom har de i allt större utsträckning försökt **diversifiera sina ekonomier** och främja branscher med högt förädlingsvärde³⁸. De hinder som ligger i vägen för dessa länders tillträde till EU:s inre marknad visar emellertid att de besitter **en outnyttjad potential** som skapare av tillväxt, investeringar, innovation och sysselsättning som EU skulle kunna gynnas av.

Undanröjandet av hinder för handel och ekonomisk verksamhet mellan EU och de små länderna kan bl.a. bidra till uppnåendet av målen för Europa 2020-strategin³⁹ och en pakt för sysselsättning och tillväxt och arbetstillfällen i regioner som gränsar till EU. Detta skulle även vara förenligt med EU:s handelspolitik, på det sätt som den beskrivs i kommissionens meddelande 2010 om handel, tillväxt och världspolitik. Vidare föreligger tydliga bevis för att en utvidgning av den inre marknaden **främjar ekonomisk tillväxt** för alla aktörer. Undanröjandet av hinder för EU-handel med de små länderna skulle vidare kunna bidra till ökad ekonomisk tillväxt på den inre marknaden.

³⁵ Europeiska rådets slutsatser, Bryssel den 29 juni 2012, EUCO 76/12.

³⁶ Skattepolitik också har en framträdande plats i pakten: ”En överenskommelse måste snabbt nås när det gäller förhandlingsdirektiven för avtal med tredjeländer om beskattning av inkomster från sparande.” Detta inbegriper de små länderna.

³⁷ Europeiska rådets slutsatser, Bryssel 19 oktober 2012, EUCO 156/12.

³⁸ Exempelvis produceras kosmetika i både San Marino och Monaco. I Andorra och Monaco finns många tillverkare av tandimplantat.

³⁹ Meddelande från kommissionen: *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, Bryssel den 3 mars 2010, KOM(2010) 2020 slutlig.

4.2. Lika villkor ger ömsesidiga fördelar

Ryggraden i EU:s inre marknad är **gemensamma regler och normer** samt en genomarbetad politisk strategi för genomförande och styrning. I princip bör både EU och de små länderna kunna dra nytta av att regelverket för den inre marknaden utvidgas till att omfatta även dem, eftersom detta skulle ge såväl företag som personer lika villkor. Det ligger i EU:s intresse att uppmuntra grannländerna att anta ett regelverk som är förenligt med EU:s. I förbindelse med detta kan vikten av ett **korrekt införlivande och genomförande** av regelverket som ett villkor för en väl fungerande inre marknad inte underskattas. Genom ett gemensamt regelverk skulle det bli lättare att ta itu med gemensamma utmaningar, från konsumentskydd till miljöproblem.

4.3. Samarbete för att uppnå gemensamma mål

Det går potentiellt att förbättra samarbetet med de små länderna för att uppnå ett stort antal gemensamma mål på områdena ekonomi, miljö och kultur (se det bilagda arbetsdokumentet för närmare uppgifter). På det **regionalpolitiska** området har samarbetsavtalet mellan EU och Andorra underlättat samarbetet mellan Spanien, Frankrike och Andorra inom ramen för EU:s regionalpolitiska operativa program för gränsöverskridande samarbete i Pyrenéerna⁴⁰. Potentiellt kan detta samarbete fördjupas, vilket skulle kunna gynna folk i hela regionen.

Båda sidor har mycket att vinna på samarbete i frågor av ömsesidigt intresse, såsom **öppenhet och informationsutbyte** på områdena beskattning och brottsbekämpning, också skattebedrägerier⁴¹, skatteflykt och penningtvätt. Det är viktigt att skydda den legala ekonomin mot brottslig infiltration och korruption, varför resoluta åtgärder måste vidtas för att utveckla ett effektivt system för att spåra, frysa och förverka vinning av brott. Brottsbekämpning och rättsligt samarbete som underlättar **förverkande av tillgångar** kommer att begränsa den brottsliga verksamheten och ha en avskräckande effekt genom att brott bevisligen inte lönar sig.

På området miljöskydd skulle ett närmare samarbete mellan EU och de små länderna kunna resultera i konkreta fördelar. Exempelvis har Monaco internationellt tagit initiativ till bevarande av maritima ekosystem och biologisk mångfald, och landet är verksamt i andra maritima frågor av intresse för EU. Det vore värt att undersöka om det finnes utrymme för mer regelbundna överläggningar på området.

Vad gäller utrikes- och säkerhetspolitiken föreligger inga avtal med de små länderna om deras anslutning till EU:s ställningstaganden och deklarerationer, men de ansluter sig på eget initiativ från fall till fall. Vidare förekommer kontakter mellan flera EU-delegationer vid internationella organisationer och de små länderna. I FN-högkvarteret i New York sammanträder EU-delegationen varje månad med de små länder som ingår i gruppen "EU:s vänner". Samarbetet på detta område skulle kunna utvecklas ytterligare. Genom att rösta för EU:s föreslagna resolution för FN:s generalförsamling om utökad observatörsstatus inom FN i 2010 skickade de små länderna en positiv signal i frågan. Ett avtal med de små länderna kan leda till ett mer systematiskt samarbete och informationsutbyte i viktiga internationella organisationer. Andorras ordförandeskap i Europarådets ministerkommitté (den 9 november

⁴⁰ 2007–2013 års budget: 168 miljoner euro.

⁴¹ Kommissionens meddelande om konkreta sätt att stärka bekämpandet av skattebedrägeri och skatteundandragande, också med avseende på tredjeländer, COM(2012) 351 slutlig, Bryssel den 27 juni 2012.

2012–16 maj 2013) kan vara ett första tillfälle att utforska olika sätt att förbättra samarbetet mellan EU och de små länderna för att upprätthålla och stärka demokratin och de mänskliga rättigheterna i Europa.

5. MÖJLIGA ALTERNATIV FÖR NÄRMARE INTEGRATION

Som framgår av ovanstående överväganden är det både möjligt och önskvärt att eftersträva en högre integrationsgrad för de små länderna på den inre marknaden.

Närmare integration skulle säkerställa **största möjliga fria rörlighet** för medborgarna och företagen mellan de små länderna och EU, särskilt genom en tydligare och säkrare rättslig miljö. Detta skulle i sin tur bidra till att lägga en **lämplig grund för ekonomisk tillväxt** och skapande av sysselsättning både i delar av EU och de små länderna. Detta gäller särskilt i regioner som gränsar till EU, där små länder redan erbjuder tusentals EU-medborgare anställning, också gränsöverskridande arbetstagare. Denna dynamik skulle kunna ytterligare förstärkas genom bättre tillgång till den inre marknaden. Dessutom skulle en sådan inriktning stödja den ekonomiska diversifieringen av dessa länder och främja en avveckling av banksekretessen och skatteparadis. Detta skulle leda till kraftigt ökade skatteinkomster för EU-medlemsstaterna och stärka den rättsliga ramen mot olaglig ekonomisk verksamhet.

Under alla omständigheter bör EU ta hänsyn till **de särskilda förhållandena i de små länderna** när det utformar sin politik. Dessa länder ligger redan mitt i Europa, upprätthåller nära förbindelser med EU och har mycket täta band med sina grannar. Ur EU:s perspektiv är det därför lämpligt att undersöka metoder för att integrera dem bättre på den inre marknaden. I detta avsnitt utvärderas de alternativ som EU har för att uppnå dessa mål, från minimala till mycket ambitiösa insatser.

5.1. Alternativ ett: ingen åtgärd

Genom detta alternativ skulle nuvarande strategi fortsätta utan att några nya avtal om den inre marknaden ingås. Det skulle leda till att de små ländernas tillträde till den inre marknaden också fortsättningsvis skulle vara mycket begränsat. Valet av detta alternativ skulle sålunda kunna få konsekvenser för deras allmänna förbindelser med EU. Deras beredvillighet att förhandla fram nya avtal på områden av intresse för EU skulle kunna påverkas negativt. De befintliga avtalen innebär inte att man slipper en administrativ börda för dem som är oförenlig med fördelarna för EU, utan skulle innebära ständig rättsosäkerhet för medborgare och ekonomiska aktörer på flera områden.

5.2. Alternativ två: sektorsindelning

Detta alternativ skulle innebära att **sektorsavtal** förhandlas fram för tillträde till delar av den inre marknaden, t.ex. på området fri rörlighet för personer eller tjänster. För att de små länderna ska kunna integreras fullständigt, skulle separata avtal kunna slutas med vart och ett av länderna på olika politiska områden, exempelvis:

- Fri rörlighet för personer.
- Etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster (eller möjligen personer och tjänster tillsammans).
- Tullunion och fri rörlighet för varor.

- Kompletterande åtgärder, övergripande politik och andra samarbetsområden.

Dessa avtal skulle behöva kompletteras med bestämmelser om gemensamma värderingar och institutioner för att stödja och säkerställa ett väl fungerande avtal.

Detta tillvägagångssätt skulle därför kräva förhandlingar om och ingående av upp till 18 separata avtal med de tre länderna (tre för varje politikområde). Dessutom skulle man kunna skräddarsy bestämmelserna i avtalen efter varje lands specifika behov och erbjuda en viss flexibilitet. I synnerhet skulle en infasning göra att de små länderna gradvis skulle kunna integreras i ömsesidigt överenskomna pelare inom den inre marknaden.

Nackdelarna med detta tillvägagångssätt är emellertid flera. Det ligger för det första inte i EU:s intresse att förhandla fram och ingå ett så stort antal avtal, då förhandlingsinsatserna skulle mångfaldigas jämfört med ett enda avtal. Ett tillvägagångssätt som utgår från sektorsavtal för att lösa de små ländernas mest pressande problem skulle för det andra inte ge några övergripande lösningar på de problem som de står inför och skulle vara dåligt anpassat till att hantera utmaningar som kan uppstå i framtiden. Om varje mindre land valt marknadstillträde på olika politikområden, leder det dessutom till olika arrangemang för varje land och i sin tur till ett virrvarr av avtal som inte samordnats, vilket vore svårt att hantera. EU:s erfarenheter i förbindelserna med andra viktiga partner har visat att nackdelarna med sektorsstrategin bl.a. är ohanterlig komplexitet och rättsosäkerhet⁴².

5.3. Alternativ tre: associeringsavtal

Ett associeringsavtal skulle kunna erbjuda de små länderna en hög grad av integration, med exempelvis partiellt eller fullt tillträde till EU:s inre marknad, dess kompletterande åtgärder och övergripande strategier. Det skulle också kunna göra länderna delaktiga på andra områden inom EU:s verksamhet. I associeringsavtalet skulle de bakomliggande värderingarna, principerna och institutionella grunderna för förbindelserna anges. Avtalet skulle kunna utformas som ett enda multilateralt avtal mellan EU och de tre små länderna, eventuellt med **Europeiska ekonomiska samarbetsområdet** (EES) som förebild. Ett bilateralt avtal med respektive land skulle vara teoretiskt möjligt, men inte önskvärt på grund av den ökande komplexiteten och tendensen till onödig differentiering, vilket framgår av punkt 5.2 ovan. Detta alternativ skulle också ge de tre små länderna fördelen att de kan reglera sina inbördes förbindelser.

Det skulle vara nödvändigt att utarbeta en lämplig **institutionell ram** för detta alternativ. Om möjligt skulle en lösning som bygger på trovärdigheten och effektiviteten i befintliga strukturer vara att föredra. Särskilda styrmekanismer skulle kunna fastställas, vilket exempelvis skulle kunna vara mekanismer för samråd med de små länderna om förslag till EU-lagstiftning som är särskilt relevant för dem ("beslutsfattande") liksom deras deltagande som observatörer i EU:s program och organ. För att få till stånd ett hållbart associeringsavtal måste under alla omständigheter en tillfredsställande lösning hittas för att säkerställa att de relevanta delarna av EU:s regelverk görs tillämpliga i dessa länder, att regelverket verkligen genomförs och tillämpas av de små länderna eller de myndigheter som av dem bemyndigats med sådana uppgifter, och att tillämpningen av regelverket övervakas och, i förekommande

⁴² Rådets slutsatser från december 2010 om EU:s förbindelser med Eftaländerna.

fall, kontrolleras i dessa länder⁴³. Om en lämplig institutionell ram kan utformas, är detta generellt ett **hållbart alternativ** som bör utredas närmare.

5.4. Alternativ fyra: deltagande i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

Detta alternativ skulle leda till fullständig integration på den inre marknaden på samma villkor som gäller de nuvarande länder i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som inte är medlemmar av EU. Det har **flera fördelar**, bl.a. enkelheten och tillförlitligheten när det gäller att använda fördrag och institutionella ramar som redan finns och är beprövade. Med tanke på att avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet slöts mellan två redan befintliga handelsrelaterade och ekonomiska områden (EU och EFTA), måste i princip de små länderna först bli medlemmar av endera området innan de skulle kunna ansluta sig till EES⁴⁴.

Medlemskap i EU diskuteras nedan, vilket skulle göra en anslutning genom EFTA överflödigt. EU skulle med de nuvarande medlemsstaterna Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz behöva diskutera möjligheten att utvidga EFTA med de små länderna. Detta alternativ skulle också ha den extra fördelen att öka värdet av ett medlemskap i Efta/EES, som skulle krympa till endast två länder (Norge och Liechtenstein) om Island anslöt sig till EU. Utvidgningen av EES skulle innebära omförhandlingar av EES-avtalet, inte minst för att anpassas EES- och Eftainstitutionerna. Den exakta rättsliga uppbyggnaden skulle behöva undersökas närmare om detta alternativ valdes. På det hela taget är detta ett **hållbart alternativ** som bör undersökas närmare.

5.5. Alternativ fem: EU-medlemskap

Detta alternativ skulle ge de små länderna det mest omfattande tillträdet till EU:s inre marknad, program och verksamhetsområden. Även om inga små länder ännu har ansökt om medlemskap, skulle de enligt artikel 49 i fördraget om Europeiska unionen kunna göra det: Varje europeisk stat som respekterar EU:s värderingar och förbinder sig att främja dem får ansöka om att bli medlem av EU.

Det förnyade samförståndet om utvidgningen kräver att EU:s integrationsförmåga beaktas, att institutionerna fungerar effektivt och att politiken utvecklas. En eventuell ansökan om medlemskap skulle stöta på två stora problem: för det första är EU:s institutioner för närvarande inte anpassade till anslutningen av så små länder. För att säkerställa en adekvat demokratisk representation av alla medborgare och institutionernas funktion även efter anslutningen av länder med en population som endast är en bråkdel av de minsta nuvarande medlemsstaterna, skulle det krävas viktiga förändringar i EU:s fördrag och EU:s institutionella struktur. Sådana förändringar förväntas inte kunna godkännas på kort sikt och skulle kräva omfattande förhandlingar inom EU. Dessutom kommer de små ländernas begränsade administrativa kapacitet att ha en betydande inverkan på deras förmåga att genomföra EU:s regelverk och för att uppfylla alla skyldigheter som EU-medlemsstater.

⁴³ Den viktiga rollen att övervaka genomförandet av gemenskapens regelverk i dessa länder skulle antas av kommissionen och Europeiska unionens domstol, EFTA-/EES-staternas institutioner (Eftas övervakningsmyndighet och Eftadomstolen) eller motsvarande överstatliga myndighet. Alternativen skulle behöva diskuteras med de små länderna och ett lämpligt alternativ väljas tillsammans med dem.

⁴⁴ Artikel 128 i EES-avtalet.

6. SLUTSATSER

6.1. Övergripande och institutionella frågor

För att säkerställa den inre marknadens homogenitet och rättssäkerheten för de ekonomiska aktörerna och medborgarna, skulle – i händelse av en fullständig integration – varje avtal med de små länderna behöva omfatta **fyra övergripande frågor** som rör: i) den dynamiska anpassningen av avtalet till det föränderliga EU-regelverket. ii) en enhetlig tolkning av avtalen. iii) oberoende övervakning och verkställighet, och iv) tvistlösning. I detta avseende skulle EU kunna dra nytta av de goda erfarenheterna av EES-avtalet. I enlighet med förklaringen i artikel 8 i EUF-fördraget bör varje överenskommelse emellertid beakta de små ländernas **särdrag och identitet**. För att värna om dessa principer kan det bli nödvändigt att erbjuda små länder övergångsperioder och/eller skyddsklausuler.

6.2. Rekommendationer

De alternativ som presenteras i föreliggande meddelande skulle, för att EU ska kunna gå vidare med dem, behöva diskuteras i detalj med regeringarna i Andorra, Monaco och San Marino, med full respekt för deras suveränitet och oberoende.

I princip skulle alternativen tre till fem lösa de små ländernas främsta problem. Alternativ ett (ingen åtgärd) erbjuder ingen lösning och är därför inte ett alternativ som föredras. EU:s erfarenheter av en sektorsindelning visar att den har många nackdelar. Därför och eftersom alternativ två dessutom endast skulle leda till en partiell lösning, är den heller inte att föredra men ändå inte helt utesluten i detta skede. Alternativ fem förblir en långsiktig möjlighet, men tas inte med här. De små länderna har inte lämnat in någon ansökan om EU-medlemskap, och en framtida anslutning skulle inte erbjuda några lösningar på kort till medellång sikt.

Däremot skulle alternativen tre (**associeringsavtalet**) och fyra (**medlemskap i EES**) kunna säkerställa rätt balans mellan flexibilitet och täckning för att ta itu med de små ländernas problem och uppfylla EU:s krav. Dessa alternativ är därför de lämpligaste, trots att de kräver ytterligare eftertanke och utredning, också i fråga om möjligheten att genomföra dem. Om det skulle visa sig vara omöjligt att gå vidare med dessa, skulle andra alternativ, särskilt alternativ två, kunna bli föremål för närmare överväganden.

* * *