



Bruxelles, den 18.11.2013
COM(2013) 793 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino: Muligheder for landenes
deltagelse i det indre marked**

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino: Muligheder for landenes
deltagelse i det indre marked**

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | INDLEDNING | 3 |
| 2. | ANALYSE AF LØSNINGSMODELLERNE | 4 |
| 2.1. | Første løsningsmodel: Deltagelse i Det Europæiske Økonomiske samarbejde (EØS) 4 | |
| 2.1.1. | Vurdering | 4 |
| 2.1.2. | De små landes holdninger | 4 |
| 2.2. | Anden løsningsmodel: En eller flere rammeassocieringsaftaler | 4 |
| 2.2.1. | Vurdering | 4 |
| 2.2.2. | De små landes holdninger | 5 |
| 2.2.3. | En eller flere aftaler? | 5 |
| 2.2.4. | Horisontale og institutionelle spørgsmål | 5 |
| 3. | TILPASNING TIL DEN GÆLDENDE EU-RET OG DEN ADMINISTRATIVE KAPACITET | 6 |
| 4. | ØKONOMISK VURDERING | 7 |
| 5. | KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER | 9 |
| 5.1. | De næste skridt | 9 |
| 5.2. | Centrale principper | 9 |
| 5.2.1. | Fælles værdier | 9 |
| 5.2.2. | Principper vedrørende det indre marked | 10 |
| 5.2.3. | Specifikke bemærkninger | 10 |
| 5.2.4. | Den aktuelle udvikling | 10 |

1. INDLEDNING

Den 20. november 2012 vedtog Kommissionen en meddelelse¹ om en styrkelse af EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino og det medfølgende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene² om hindringerne for disse landes adgang til EU's indre marked og samarbejde på andre områder. I meddelelsen blev de nuværende tætte forbindelser mellem EU og disse små europæiske lande beskrevet. Kommissionen vurderede, at der er et betydeligt potentiale for at udvikle disse forbindelser yderligere til gensidig fordel.

I meddelelsen blev det understreget, hvordan tættere økonomiske bånd, navnlig i lyset af den nuværende økonomiske og finansielle krise, ville kunne bidrage til en bæredygtig økonomisk genopretning i Europa og til EU's 2020-strategi, herunder øget beskæftigelse, handel og investeringer i EU-regioner, der grænser op til disse lande. Meddelelsen blev rundet af med en opstilling af fem løsningsmodeller for de små landes deltagelse i det indre marked.

Rådet gav i sine konklusioner³ den 20. december 2012 udtryk for sin tilslutning til meddelelsen og udvalgte to af løsningsmodellerne som værende de mest realistiske:

- i) de små landes deltagelse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), og
- ii) forhandlingen af en eller flere rammeassocieringsaftaler med landene, for at "give dem adgang til EU's indre marked og dets ledsageforanstaltninger og horisontale politikker, og som skal indeholde institutionelle mekanismer med aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde som model."

Desuden har Rådet henvist til behovet for at "sikre, at det indre marked er ensartet og velfungerende, samtidig med at der tages hensyn til de tre landes særlige karakteristika og [...] betydningen af at udforme en sammenhængende tilgang for alle tre lande."

Rådet har derfor opfordret Kommissionen og (eventuelt) den højtstående repræsentant til at fortsætte deres analyse af disse to løsningsmodeller, og navnlig:

- "holde konsultationer med Andorras, Monacos og San Marinos regeringer og andre relevante parter fra første halvår af 2013 for at se på om disse to muligheder kan gennemføres, og hvor stor en støtte der er til dem, især under hensyntagen til de institutionelle betingelser, der er nævnt i meddelelsen".
- "inden udgangen af 2013 at forelægge Rådet en rapport med en analyse af konsekvenserne og af de vigtigste institutionelle, politiske og økonomiske følger af disse muligheder samt anbefalinger om de næste skridt."

Denne rapport er et svar på Rådets opfordring. Den er udarbejdet på grundlag af konsultationer med de små lande og EØS-EFTA-staterne⁴. Den indeholder oplysninger, der er indsamlet under EU-Udenrigstjenestens (EEAS) og Kommissionens tjenestegrenes besøg i Andorra, Monaco og San Marino i marts 2013, og den suppleres af landenes svar på et

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino — Muligheder for øget integration med EU (COM(2012) 680 final/2), Bruxelles, den 11.1.2013.

² Commission Staff Working Paper Accompanying the Commission Communication on EU relations with the Principality of Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino — Obstacles to access by Andorra, Monaco and San Marino to the EU's Internal Market and Cooperation in Other Areas (SWD(2012) 388 final), Brussels 20.11.2012.

³ Rådets konklusioner om EU's forbindelser med Andorra, San Marino og Monaco af 20.12.2012, vedtaget på Rådets (transport, telekommunikation og energi) 3213. møde.

⁴ Norge, Island og Liechtenstein.

detaljeret spørgeskema med svar på deres spørgsmål om deres lovgivning og administrative kapacitet.

2. ANALYSE AF LØSNINGSMODELLERNE

2.1. Første løsningsmodel: Deltagelse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejde (EØS)

2.1.1. Vurdering

Denne løsningsmodel ville indebære, at de små lande inddrages i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) på samme grundlag som landene i den nuværende Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), der er medlemmer af EØS⁵. Den største styrke ved EØS er, at den er baseret på et sikkert traktatgrundlag og en sikker institutionel ramme, herunder EØS- og EFTA-institutionerne (sekretariatet, tilsynsmyndigheden og domstolen). Imidlertid kræver denne løsningsmodel, at de små lande først bliver medlemmer af Det Europæiske Frihandelsområde (EFTA), hvilket igen kræver, at EFTA-medlemsstaterne⁶ i enstemmighed tilslutter sig, at de kan tiltræde EFTA-aftalen⁷. De små lande har indtil videre ikke ansøgt om medlemskab af EFTA. EFTA-staterne har derfor ikke formelt taget stilling til en sådan løsningsmodel.

Denne løsningsmodel kan medføre visse yderligere ulemper, i og med at EØS-EFTA-staterne handler på grundlag af en fælles holdning i EØS-Rådet og Det Blandede EØS-Udvalg⁸. En deltagelse af de små lande i EØS ville gøre det mere kompliceret at nå til enighed om en fælles holdning, da seks stater i givet fald ville skulle tilpasse deres holdninger i stedet for de nuværende tre. Det kunne forstærke de udfordringer, som EU og dens EØS-EFTA partnere allerede står over for med hensyn til at sikre en rettidig beslutningsproces i EØS. Dertil kommer, at de små lande vil skulle tiltræde EFTA-handelsaftaler med tredjelande.

2.1.2. De små landes holdninger

Andorra har udtrykt åbenhed over for at overveje sin deltagelse i EØS, forudsat at det er baseret på en stabil institutionel ramme, og at der tages hensyn til Andorras særlige situation. San Marino er ligeledes åben over for at overveje denne løsningsmodel. Monaco har imidlertid udelukket denne løsningsmodel, fordi den ikke så nemt kan tilpasses landets særlige omstændigheder.

2.2. Anden løsningsmodel: En eller flere rammeassocieringsaftaler

2.2.1. Vurdering

Den anden løsningsmodel indebærer en forhandling af en eller flere associeringsaftaler mellem EU og de små lande. Dette ville sikre, at de små lande deltager i det indre marked, men det kunne tillige omfatte et samarbejde på andre områder, såsom retlige og indre anliggender, landbrug, fiskeri, regionalpolitik og udenrigspolitik. Denne løsningsmodel ville, i modsætning til den første, være adskilt fra EØS og ville derfor ikke forudsætte en opbakning fra EØS-EFTA-staterne. En anden fordel ved denne løsningsmodel er, at den er fleksibel, da associeringsaftalerne kan skræddersyes til de specifikke behov i såvel EU som i de små lande. Endelig ville det være muligt at udforme en passende institutionel ramme til at understøtte disse aftaler (se nedenfor).

⁵ Norge, Island og Liechtenstein.

⁶ Schweiz, Norge, Island og Liechtenstein.

⁷ EØS-aftalens artikel 128.

⁸ EØS-aftalens, artikel 90 og 93.

2.2.2. *De små landes holdninger*

Andorra har udtrykt åbenhed over for at overveje en associeringsaftale, forudsat at den er baseret på en stabil institutionel ramme og fuldt ud tager hensyn til Andorras særlige situation. Monaco og San Marino er ligeledes åbne over for denne løsningsmodel, hvis der fuldt ud tages hensyn til deres særlige forhold. Andorra og San Marino er villige til at overveje en multilateral associeringsaftale, der involverer alle tre små lande. Monaco har ikke udelukket denne løsningsmodel men ville foretrække en bilateral aftale med EU, der er skræddersyet til landets særlige situation og tager hensyn til dets tætte forbindelser med Frankrig.

2.2.3. *En eller flere aftaler?*

Det er Kommissionens indledende vurdering, at en enkelt multilateral associeringsaftale mellem EU og alle tre små lande formentlig ville være at foretrække frem for tre særskilte aftaler, da sidstnævnte scenario risikerer at åbne op for en øget kompleksitet og en unødvendig opdeling. En multilateral aftale kunne omfatte en fælles ramme af hovedprincipper og institutionelle bestemmelser, men bør ikke desto mindre være tilstrækkeligt fleksibel til at tage hensyn til hvert enkelt lands særlige forhold. Det kunne opnås ved at indbefatte særskilte bestemmelser for hvert af landene enten i aftalens hovedtekst eller i form af protokoller. En enkelt aftale kunne tillige omfatte landenes indbyrdes forbindelser, hvis de selv ønskede det. Imidlertid ville det være nødvendigt at drøfte sagen yderligere med de små landes regeringer for at nå frem til den rigtige løsning.

2.2.4. *Horisontale og institutionelle spørgsmål*

I ovennævnte meddelelse blev der henvist til en række horisontale og institutionelle spørgsmål, der har til formål at sikre ensartethed på det indre marked og retssikkerhed for de økonomiske aktører og borgerne. Enhver aftale med de små lande vil derfor skulle tage stilling til:

- (a) aftalens/aftalernes dynamiske tilpasning til udviklingen inden for den gældende EU-ret
- (b) en ensartet fortolkning af aftalen/aftalerne
- (c) uafhængig overvågning og tvangsfuldbyrdelse
- (d) tvistbilæggelse

Hvad angår a) dynamisk tilpasning, kan en associeringsaftale følge EØS-modellen⁹, således at de små lande generelt anerkender, at de har en forpligtelse til at anvende den gældende EU-ret på de områder, der er omfattet af aftalen. Det ville kræve en beskyttelse af landenes suverænitet, hvor der tages hensyn til deres respektive forfatningsmæssige procedurer. Beslutningsprocessen i EØS-Rådet og Det Blandede EØS-Udvalg bør være så effektiv som muligt for at gøre det muligt hurtigt at tilpasse aftalen til den gældende EU-ret. Det er nødvendigt at oprette en mekanisme til at underrette de små lande om udviklinger, især vedrørende ændringsforslag til den gældende EU-ret, og give dem mulighed for at fremsætte deres synspunkter om udkast til retsakter, som især vedrører dem. Imidlertid ville de ikke blive tildelt en formel beslutningskompetence (ofte benævnt "udformning af beslutning" i EØS-sammenhæng).

I EØS-sammenhæng spiller EFTA-sekretariatet en væsentlig rolle i vurderingen af nye EU-retsakters EØS-relevans og udarbejdelsen af lister over retsakter, som muligvis skal indarbejdes i EØS-aftalen. I denne forbindelse ville det i stedet for at oprette en helt ny

⁹ EØS-aftalens artikel 102.

institution være værd at udforske mulighederne for udveksling af oplysninger mellem sekretariatet og Andorra, Monaco og San Marino. Dette ville kræve konsultationer med EØS-EFTA-staterne, de små lande, samt EFTA-sekretariatet.

Vedrørende b) en ensartet fortolkning af aftalerne og c) en uafhængig overvågnings- og tvangsfuldbyrdelse, er det nødvendigt at finde løsninger, der kan sikre, at det indre marked er ensartet og velfungerende. En løsning kunne være at tildele henholdsvis Kommissionen og Domstolen disse roller og derved undgå at skulle oprette nye institutioner. Det kunne tillige overvejes at inddrage en EU-medlemsstat til at bistå Kommissionen med overvågning, hvis der var opbakning hertil fra alle berørte parter.

Angående d) tvistbilæggelse ville der skulle udformes et effektivt og retfærdigt system for bilæggelse af tvister. Endelig skal aftalen også fastlægge, i hvilket omfang og under hvilke betingelser afgørelser, der er truffet af EU-agenturer med udøvende beføjelser, vil være direkte gældende i de små lande.

3. TILPASNING TIL DEN GÆLDENDE EU-RET OG DEN ADMINISTRATIVE KAPACITET

Da de små lande ikke er medlemmer af EU, har de i øjeblikket ingen forpligtelse til at tilpasse deres retlige rammer og administrative kapacitet til den gældende EU-ret, medmindre disse krav er en del af de aftaler, de har indgået med EU. F.eks. giver de monetære aftaler om anvendelsen af euroen som officiel valuta, som alle tre lande har undertegnet med EU, mulighed for, at de kan tilpasse sig til store dele af den gældende EU-ret, hvad angår blandt andet finansielle tjenesteydelser, bekæmpelse af hvidvaskning af penge og bekæmpelse af varemærkeforfalskning.

Ikke desto mindre er det en væsentlig forudsætning for de små landes deltagelse i det indre marked, at de tilpasser sig den gældende EU-ret og har en tilstrækkelig kapacitet til at gennemføre og håndhæve den. I den sammenhæng har Rådet i sine konklusioner fra den 20. december 2012 noteret sig "den indsats som Andorra, Monaco og San Marino har gjort." Rådet har endvidere opfordret dem til at "fortsætte deres indsats for yderligere at øge konvergens mellem deres lovgivning og gældende EU-ret vedrørende det indre marked og styrke deres administrative kapacitet for at lette gennemførelsen af yderligere relevant EU-ret."¹⁰

Overordnet set varierer graden af de små landes tilpasning fra at være delvis til at være begrænset, bortset fra et lille antal undersektorer, hvor de har tilpasset sig fuldstændigt eller i overvejende grad. Det er blandt andet inden for den frie varebevægelse og finansielle tjenesteydelser, at deres respektive retlige rammer, i bredeste forstand, er delvist tilpassede. Tilpasningen rangerer fra begrænset til delvis på en række områder, herunder den frie bevægelighed for kapital og offentlige indkøb, og der er kun sket en begrænset tilpasning, hvad angår blandt andet intellektuelle ejendomsrettigheder, konkurrencepolitik og informationssamfundet og medier. Landenes tilpasning inden for miljø og klimaændringer er meget begrænset.

De små lande har velfungerende offentlige forvaltninger, der tager sig af de fleste af de områder, der er omfattet af det indre marked. Imidlertid ville de skulle investere i deres administrative kapaciteter på en række områder for at kunne opfylde kriterierne for deltagelse i det indre marked. Andorra, har med en befolkning på ca. 76 000 omkring 5 800 ansatte i den

¹⁰ Rådets konklusioner om EU's forbindelser med Andorra, San Marino og Monaco, af 20.12.2012, vedtaget på Rådets (transport, telekommunikation og energi) 3213. møde.

offentlige forvaltning. Monaco, hvis fastboende befolkning udgør omkring 36 300, har omkring 3 500 ansatte i statsforvaltningen. San Marino, hvis befolkning er på omkring 32 400, har omkring 4 065 ansatte i den offentlige sektor, herunder 2 297 der arbejder i den offentlige forvaltning, og 1 048 der arbejder for socialsikringsinstituttet. Disse tal giver et overordnet billede af de menneskelige ressourcer, der er til rådighed i de tre lande. Imidlertid skal den administrative kapacitet i forhold til gennemførelsen af den gældende EU-ret også bedømmes ud fra andre kriterier såsom organisatorisk effektivitet, teknisk kompetence samt de menneskelige og finansielle ressourcer, som overvågnings- og håndhævelsesopgaver er blevet tildelt.

4. ØKONOMISK VURDERING

Anskuet ud fra en makroøkonomisk synsvinkel ville de potentielle økonomiske virkninger af de tre små landes deltagelse i EU's indre marked være meget begrænsede for EU som helhed. Med en befolkning på sammenlagt omkring 145 000 og en BNP på sammenlagt 8 mia. EUR udgør landenes befolkninger 0,03 % af EU's samlede befolkning (508 millioner) og deres BNP 0,07 % af EU's samlede BNP (13 trillioner EUR). En så enorm forskel i antal og mængde viser, hvor svært det er at ekstrapolere en målelig økonomisk påvirkning. I nedenstående analyse fokuseres der på EU-perspektivet. Hvis disse lande deltog i det indre marked, ville virkningerne sandsynligvis være relativt større for de små landes økonomier, end den ville være for EU's økonomi.

Økonomierne i de små lande er generelt set præget af en stor indbyrdes afhængighed med deres nabolande, med hvilke de traditionelt har haft og stadig har de tætteste forbindelser. Der er betydelige økonomiske forskelle mellem de tre lande.

Andorras økonomi afhænger af turisme samt finansielle tjenesteydelser og detailhandel (det anslås at 9 millioner turister besøger landet om året, hvilket svarer til ca. 80 % af landets BNP). I San Marino er andelen af turisme lavere, og økonomien er mere diversificeret (f.eks. tegner industrien sig for ca. 40 % af BNP). Monacos økonomi bygger hovedsagligt på serviceydelser (herunder finansielle tjenesteydelser og turisme) samt let industri med høj værditilvækst (8 % af BNP og 9 % af de beskæftigede).

Finansielle tjenesteydelser udgør henholdsvis 16 % af BNP i Andorra, 15 % i Monaco og 11 % i San Marino. Denne sektor spiller således en væsentlig rolle i landenes nationale økonomier uden dog at være dominerende. Overvågningen foretages af de nationale tilsynsmyndigheder i Andorra (INAF) og San Marino (centralbanken). I Monaco er denne opgave overdraget til den franske Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP). De monetære aftaler, som alle tre lande har undertegnet med EU, forpligter dem til gradvist frem til 2017 at tilpasse sig den gældende EU-ret vedrørende bankvæsen og bekæmpelse af hvidvaskning af penge.

De små lande opererer imidlertid ikke inden for alle områder af finansielle tjenesteydelser. F.eks. er der ingen værdipapirmarkeder i nogen af de tre lande. Et andet særligt kendetegn er, at der ikke findes udenlandsk ejede banker i San Marino. Ud af de seks banker i Andorra er én af dem et datterselskab af en virksomhed i EU. I Monaco er alle banker enten filialer eller datterselskaber af udenlandske koncerner (hovedsagelig fra EU eller Schweiz).

Den økonomiske situation i Andorra og San Marino er blevet betydeligt forværret siden begyndelsen af den økonomiske krise. San Marinos BNP faldt med 25 % mellem 2008 og 2011. Andorra oplevede et tilsvarende fald på 15,2 %. I Monaco faldt BNP i 2009 med 11,2 %, men steg igen i 2010 med 3,2 % og i 2011 med 8,0 % for næsten at nå samme niveau som i 2008. Krisen er en faktor, som har foranlediget Andorra, og i lidt mindre grad San

Marino og Monaco, til at tilpasse og/eller genoverveje deres økonomiske modeller. Som en følge heraf er de nu mere åbne over for at søge tættere økonomiske forbindelser med EU.

På trods af den økonomiske krise er arbejdsløsheden fortsat bemærkelsesværdigt lav i alle tre lande (San Marino har med 5,3 % den højeste arbejdsløshed af de tre). Det forhold kan forklares med to faktorer.

I alle tre lande er der en betydelig "buffer" af tilrejsende sæson- eller vikaransatte og pendlere (som bor i de nærliggende regioner i de omkringliggende lande). Disse personer optræder ikke i de nationale arbejdsløshedstal, når de mister deres job.

Den anden forklaring er tilstedeværelsen af et stærkt beskyttet arbejdsmarkedet i alle tre lande, hvor der gives præference til statsborgere eller personer med bopæl i landet, og hvor der kræves tilladelser fra myndighederne i forbindelse med mange aktiviteter og/eller etablering.

Når de tre økonomier er ved godt helbred, kan de gavnlige virkninger af de små landes beskæftigelsesudbud mærkes langt ud over deres grænser i de omkringliggende EU-medlemsstater. Ud af Monacos 50 000 beskæftigede bor næsten 40 000 af dem i nabolandene Frankrig eller Italien. I Andorra pendler 1 600 ud af 36 000 beskæftigede dagligt fra nabolandene Spanien eller Frankrig. San Marinos virksomheder beskæftiger 5 500 pendlere fra Italien ud af en samlet arbejdsstyrke på 20 5000.

Den omtrentlige andel af udlændinge i de tre lande, hvoraf de fleste er EU-borgere, udgør: 18,5 % i San Marino (6 000 ud af 32 400 personer), 55 % i Andorra (42 000 ud af 76 000 personer) og 80 % i Monaco (29 000 ud af 36 300 personer).

Antageligvis ville mange af de nye job, der bliver skabt i de tre lande, blive besat af ikke-statsborgere (især EU-borgere), såfremt de tre lande deltog i det indre marked, da der kun er en begrænset lokal arbejdskraft til rådighed for arbejdsgiverne. Den indvirkning som muligvis vil være på EU, hvad angår jobskabelse kan måles i forhold til en "spredning" til naboregioner samt jobskabelse i landet, som EU-borgerne kunne drage fordel af.

Den befolkningsmæssigt største af de tre stater, Andorra, er omgivet af fattigere områder, så denne fordel kunne vise sig målbar i den tilgrænsende spanske provins Lérida eller i de franske departementer Pyrénées-Orientales og Ariège. Det er imidlertid ikke muligt på det nuværende stadium nøjagtigt at måle denne effekt.

EU har siden 2007 haft et handelsoverskud med San Marino (183 mio. EUR i 2011). I 2011 udgjorde EU's samlede import og eksport til San Marino 325,5 mio. EUR. I samme periode havde EU også et handelsoverskud med Andorra (1 105 mio. EUR i 2011). I 2011 beløb den samlede import og eksport til Andorra sig til 1 158 mio. EUR. Det er sværere at vurdere EU's handel med Monaco, da det mestendels foregår via Frankrig (og derfor ikke opgøres særskilt). I øjeblikket går 95 % af San Marino's eksport til Italien, mens størstedelen af Andorras eksport går til Spanien. Der er ingen forventning om, at EU's eksport til de tre lande ville stige betydeligt, hvis de tre lande deltog i det indre marked, bl.a. i betragtning af den eksisterende toldunion mellem EU og henholdsvis Andorra og San Marino på den ene side og Monaco, der er en del af EU's toldområde, på den anden side.

Kort sagt ville stærkere økonomiske forbindelser kun have en marginal indvirkning på EU's økonomi som helhed givet de tre landes befolkning og BNP. Den gavnlige effekt, især på arbejdsmarkedet, og de positive afledte effekter heraf kunne blive mere udtalte på regionalt og lokalt plan særligt i EU's naboregioner, som grænser op til disse lande.

5. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

5.1. De næste skridt

Kommissionen er parat til at udbygge forbindelserne med Andorra, Monaco og San Marino, navnlig ved deres deltagelse i EU's indre marked. Som skitseret i meddelelsen fra november 2012, kunne en sådan deltagelse give fordele for begge parter, bl.a. ved at nedbryde barrierer for økonomisk aktivitet på tværs af grænserne. Kommissionen har vurderet de to løsningsmodeller, som Rådet har bibeholdt i konklusionerne fra december 2012: i) de pågældende landes deltagelse i EØS og ii) forhandlingen af en eller flere rammeassocieringsaftaler med de pågældende lande med henblik på at identificere løsninger, som ville give disse lande adgang til EU's indre marked, samtidig med at de lever op til de kriterier, som er nævnt i meddelelsen.

I betragtning af de ovenfor beskrevne principper finder Kommissionen, at forhandlingerne om (en eller flere) associeringsaftaler er den mest realistiske af de to løsningsmodeller. Det er en vigtig pointe, at anvendelsesområdet for og indholdet af en sådan aftale/sådanne aftaler kan tilpasses såvel EU's krav som hvert af de små landes særlige forhold og omstændigheder. Hvis der er en gensidig interesse herfor, kunne anvendelsesområdet for sådan en aftale/sådanne aftaler tillige udvides til at omfatte andre områder end det indre marked. Desuden bør der også etableres forbindelser mellem aftalen og allerede eksisterende aftaler såsom toldunionsaftalen med Andorra, told- og samarbejdsaftalen med San Marino og aftalerne om beskatning af indtægter fra opsparring mellem EU og de tre små lande (ændringer til den sidstnævnte aftale er under forhandling). Derimod anses de små landes deltagelse i EØS ikke på nuværende tidspunkt for at være en realistisk mulighed på grund af de politiske og institutionelle forhold, som der blev redegjort for i afsnit 2.1.

Kommissionen anbefaler, at en rammeassocieringsaftale bør danne grundlag for en styrkelse af EU's forbindelser med Andorra, Monaco og San Marino under hensyntagen til de nedenfor anførte principper. Aftalen/aftalerne skal i givet fald rumme relevante bestemmelser, som er tilpasset hvert af landenes særlige situation enten i hovedteksten eller i tilhørende protokoller.

5.2. Centrale principper

Følgende principper bør danne grundlag for forhandlingerne om associeringsaftalen/associeringsaftalerne.

5.2.1. Fælles værdier:

I overensstemmelse med EU's generelle praksis i sine forbindelser med tredjelande bør der i en eventuel aftale med de små lande henvises til de to parter fælles værdier og deres vilje til at overholde dem. Aftalen/aftalerne kunne navnlig henvide til artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU)¹¹.

5.2.2. Principper vedrørende det indre marked

Som anført i den førnævnte meddelelse er fælles regler og en grundig håndhævelse af afgørende betydning for, at det indre marked fungerer korrekt. Rådet fremhævede i konklusionerne fra den 20. december 2012 ligeledes behovet for at sikre et ensartet og velfungerende indre marked.

¹¹ "Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd."

5.2.3. *Specifikke bemærkninger*

I Rådets konklusioner fra december 2012 anføres det, at Kommissionens analyse af de to løsningsmodeller bør tage de små landes særlige forhold med i betragtning. De særlige forhold omfatter deres lille landområde og befolkning, deres tætte forbindelser med nabolandet/nabolandene og deres politiske og økonomiske karakteristika. Det er ligeledes vigtigt at huske, at EU i henhold til artikel 8 i Traktaten om Den Europæiske Union "udvikler særlige forbindelser med sine nabolande med henblik på at skabe et område med velstand og godt naboskab, der bygger på Unionens værdier og er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde." I erklæring nr. 3 om artikel 8 fremgår det, at "Unionen tager hensyn til den særlige situation for de små lande, der har specifikke naboforbindelser med Unionen."

5.2.4. *Den aktuelle udvikling*

Det er vigtigt, at EU fastholder en sammenhængende tilgang til forbindelserne med partnere i nabolandene. Der bør tages højde for relevante ændringer i disse forbindelser i enhver aftale med de små lande. Det er særligt den positive indvirkning, som samarbejdet inden for told og beskatning har haft på det indre markeds funktion, der bør få EU til at overveje, om tilgangen til de horisontale og institutionelle spørgsmål, som beskrevet ovenfor, bør udvides til også at dække aftaler på dette område, herunder protokollen/protokollerne som bliver resultatet af de igangværende forhandlinger med de små lande om ændringer af EU's aftaler om beskatning af opsparing.