



Brussel, 5 maart 2026  
(OR. en)

5290/25  
ADD 1

---

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2024/0102 (NLE)**

---

---

**AELE 3  
AND 2  
SM 2  
MI 15**

**NOTA**

---

van: het secretariaat-generaal van de Raad  
aan: de delegaties

---

Betreft: Bijlage bij het BESLUIT VAN DE RAAD inzake de ondertekening, namens de Unie, en de voorlopige toepassing van de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Vorstendom Andorra en de Republiek San Marino, elk als een afzonderlijke partij, anderzijds

---

## VERKLARING VAN ANDORRA OVER DE TABAKSSECTOR

Andorra heeft de afgelopen jaren een diepgaand en intensief hervormingsproces in gang gezet met als doel meer openheid en transparantie te creëren en Andorra dichter bij de EU te brengen.

Met die hervormingen wordt gestreefd naar een gestructureerde overgang van het economische model van Andorra en naar diversificatie van de economie. De diversificatie van de economie van Andorra, ondersteund door de uitvoering van deze overeenkomst, moet leiden tot de ontwikkeling van nieuwe economische sectoren en tot een groter concurrentievermogen van bepaalde bestaande sectoren.

De economische hervorming moet hand in hand gaan met de gestage ontwikkeling van de belastinginkomsten als gevolg van de aanzienlijke hervormingen van de afgelopen jaren en van de sociaaleconomische situatie, waaronder de werkgelegenheid.

In die context is een van de prioriteiten van Andorra het verder versterken en beschermen van verantwoorde handel in tabak. Andorra zet zich volledig in voor een beleid ter verbetering van de volksgezondheid en de bestrijding van tabaksgebruik, met name door toe te treden tot de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik en het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten, en door de desbetreffende EU-wetgeving over te nemen.

Een belangrijk onderdeel van het volksgezondheidsbeleid van Andorra is de preventie en bestrijding van fraude en smokkel met betrekking tot tabaksproducten. Andorra is vastbesloten zijn inspanningen op die gebieden te versterken, met name door de EU-wetgeving op gezette tijden goed te keuren en uit te voeren met voldoende bestuurlijke, gerechtelijke en materiële capaciteit.

Andorra verbindt zich ertoe de samenwerking op het gebied van fraudebestrijding te versterken, met name met de EU en met zijn twee aangrenzende EU-lidstaten. Andorra zal nauwlettend toezicht houden op veranderingen in de hoeveelheden tabaksproducten die het lokaal worden produceert, invoert, op de markt brengt en uitvoert. Andorra wijst met name op de inwerkingtreding op 1 april 2018 van de Overeenkomst tussen de regering van de Franse Republiek en de regering van het Vorstendom Andorra betreffende grensoverschrijdende samenwerking in politie- en douanezaken, en op de ondertekening op 2 september 2015 van de Overeenkomst tussen het Vorstendom Andorra en het Koninkrijk Spanje inzake samenwerking op het gebied van misdaadbestrijding en veiligheid.

Gezien de huidige verschillen in prijzen, met inbegrip van belastingen, voor tabaksproducten tussen Andorra en met name zijn twee aangrenzende EU-lidstaten, verbindt Andorra zich ertoe de verschillen in prijzen, met inbegrip van belastingen, voor tabaksproducten die op de datum van ondertekening van deze overeenkomst tussen de EU en Andorra bestaan, niet te vergroten ten opzichte van de aangrenzende EU-lidstaat met de laagste prijzen.

Andorra ziet erop toe dat tijdens de in artikel 10, lid 1, van het Andorra-protocol bedoelde overgangperiode elke inkomstenderving als gevolg van de verlaging van de douanerechten met betrekking tot tabaksproducten tegelijkertijd wordt gecompenseerd door andere staatsinkomsten.

Andorra benadrukt dat belastingheffing niet binnen de werkingssfeer van deze overeenkomst valt, maar onderzoekt, waar passend en met het oog op het waarborgen van voldoende staatsinkomsten, de mogelijkheid om zich te laten inspireren door EU-wetgeving inzake belastingen op tabaksproducten.

GEZAMENLIJKE VERKLARING VAN DE EU EN ANDORRA  
OVER HET VRIJE VERKEER VAN PERSONEN

Deze overeenkomst, waarin de voorwaarden voor de uitoefening van het recht van vrij verkeer van personen door onderdanen van een EU-lidstaat of van Andorra worden vastgesteld, en de opnemings door Andorra van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad<sup>1</sup> houden voor Andorra geen verplichting in om het begrip “burgerschap van de Unie” (artikelen 20 e.v. VWEU), dat geen equivalent heeft in deze overeenkomst, over te nemen.

De artikelen 18, 21, 46, 50 en 59 VWEU vormen de rechtsgrondslag van Richtlijn 2004/38/EG.

Richtlijn 2004/38/EG voorziet in een stelsel van rechten van binnenkomst, verblijf, uitreis en gelijke behandeling. Dat stelsel is onderworpen aan bepaalde inperkingen en beperkingen die op hun beurt onder meer onderworpen zijn aan procedurele waarborgen (met name rechterlijke toetsing).

Richtlijn 2004/38/EG is van toepassing in de betrekkingen tussen de EU en Andorra overeenkomstig de voorwaarden die zijn vastgesteld in de bijlagen VIII en V bij het Andorra-protocol.

De rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU biedt nuttige verduidelijkingen, onder meer met betrekking tot de maatregelen waarover de gaststaat beschikt om de openbare orde te handhaven en buitenlandse criminelen uit te zetten.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB EU L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

De opname door Andorra van Richtlijn 2004/38/EG doet geen afbreuk aan de beoordeling van de relevantie van toekomstige EU-wetgeving en van toekomstige rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU op basis van het concept burgerschap van de Unie voor deze overeenkomst. Deze overeenkomst biedt geen rechtsgrondslag voor politieke rechten van onderdanen van een EU-lidstaat of van Andorra.

De EU en Andorra komen overeen dat het immigratiebeleid niet onder deze overeenkomst valt. Het verblijfsrecht van onderdanen van derde landen valt niet onder deze overeenkomst, met uitzondering van het recht van onderdanen van derde landen die familieleden zijn van een onderdaan van een EU-lidstaat of van Andorra die zijn of haar recht van vrij verkeer van personen uit hoofde van deze overeenkomst uitoefent, aangezien dat recht voortvloeit uit het recht van vrij verkeer van onderdanen van een EU-lidstaat of van Andorra.

Andorra erkent dat het voor onderdanen van een EU-lidstaat of van Andorra die gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer van personen, van belang is dat hun familieleden — in de zin van Richtlijn 2004/38/EG — die de nationaliteit van een derde land bezitten, ook bepaalde afgeleide rechten genieten, zoals de rechten die zijn vastgesteld in artikel 12, lid 2, artikel 13, lid 2, en artikel 18 van die richtlijn.

VERKLARING VAN ANDORRA  
OVER DE BIJZONDERE SITUATIE VAN ANDORRA  
EN OVER DE BESCHERMING VAN DE VEILIGHEID EN DE OPENBARE ORDE

De regering van Andorra,

Verwijzend naar de verklaring betreffende artikel 8 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, gehecht aan de Slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen, ondertekend op 13 december 2007,

Eraan herinnerend dat Andorra een zeer klein bewoonbaar bergachtig gebied heeft, met een ongewoon hoog percentage inwoners en werknemers die geen onderdaan zijn van Andorra,

Eraan herinnerend dat het waarborgen van de veiligheid en de openbare orde het hoofddoel van elke staat is,

Vaststellend dat het voor Andorra van vitaal belang is de veiligheid van de staat, van personen en eigendommen en van de bijzondere openbare orde van Andorra te kunnen waarborgen,

Vaststellend dat de bevolking van Andorra een hoog niveau van openbare veiligheid geniet, dat moet worden gehandhaafd als een belangrijke troef in termen van reputatie, levensomstandigheden en sociale cohesie,

Eraan herinnerend dat de veiligheidsinstrumenten, instellingen en infrastructuur waarover een grotere staat normaliter beschikt, niet beschikbaar zijn voor Andorra,

Opnieuw bevestigend dat zij zich ertoe verbindt alle bepalingen van deze overeenkomst na te leven en deze te goeder trouw toe te passen,

Is van oordeel dat het noodzakelijk is om bij de toepassing van de overeenkomst naar behoren rekening te houden met de specifieke geografische situatie en de demografische en sociale structuur van Andorra.

Is van oordeel dat de rechtbanken van Andorra op basis van de artikelen 27 en 28 van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad<sup>1</sup> het niveau van bescherming moeten bepalen dat zij wenselijk achten voor de fundamentele belangen van de samenleving, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, waarin is verduidelijkt dat een dergelijk beschermingsniveau strikt moet worden uitgelegd.

Is van oordeel dat bij de interpretatie van de bepalingen van deze overeenkomst die verband houden met de veiligheid en de openbare orde, rekening moet worden gehouden, met inachtneming van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid en de uitlegging van het Hof van Justitie van de EU, met de mogelijke reële gevolgen van individuele gedragingen die volgens de rechtspraak van de nationale rechtbanken een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving en een gevaar vormen voor de veiligheid en de openbare orde, gelet op de specifieke geografische, demografische en sociale kenmerken van Andorra.

Is van oordeel dat de vaststelling door Andorra van de in artikel 97 van de kaderovereenkomst bedoelde vrijwaringsmaatregelen gerechtvaardigd zou kunnen zijn, onder meer wanneer kapitaalinstroom van de andere geassocieerde partij een bedreiging kan vormen voor de toegang van de ingezetenen tot de vastgoedmarkt, wanneer er sprake is van een buitengewone toename van het aantal onderdanen van EU-lidstaten die de openbare systemen dreigt te ondermijnen, of wanneer het totale aantal banen dat door de nationale economie wordt gegenereerd, in verhouding tot het aantal ingezetenen, leidt tot een situatie van duidelijk onevenwicht.

Verbindt zich ertoe te voorzien in de nodige mechanismen om ervoor te zorgen dat het aandeel van onderdanen van EU-lidstaten in zijn bevolking niet afneemt gedurende de periode waarin de in artikel 97 van de kaderovereenkomst bedoelde vrijwaringsmaatregelen van kracht zijn.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB EU L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

GEZAMENLIJKE VERKLARING VAN DE EU EN ANDORRA  
OVER LUCHTVERVOER

De EU en Andorra komen overeen om binnen acht jaar na de inwerkingtreding van deze overeenkomst in het Gemengd Comité te onderzoeken of bijlage XIII bij het Andorra-protocol kan worden uitgebreid tot de luchtvervoerssector.

---