

EFTA - DW/bis

*Handwritten signature: H. P. A. No*

5. Januar 1991

Notiz an Hrn Botschafter Silvio Arioli

- Kopie an: Hrn Staatssekretär Franz Blankart, BAWI  
 Hrn Staatssekretär Klaus Jacobi, EDA  
 Hrn Botschafter Jakob Kellenberger, IB  
 Hrn Hans-Ulrich Mazenauer, BAWI  
 Hrn Jean-François Riccard, BAWI  
 Hrn Jacques Derron, BAWI  
 Hrn Pascal Strupler, BAWI  
 Hrn Gérard Stoudmann, EVD  
 Mission in Brüssel

Frage des Ausbaus der Beziehungen zu Ungarn, Polen, Tschechoslowakei, Jugoslawien, Türkei und Israel

Im Hinblick auf das informelle Ministertreffen vom 1./2. März 1991 und im Zusammenhang mit den Verhandlungen betreffend Freihandelsabkommen - Frage der Evolutivklausel - sei die bisherige schweizerische Haltung zur Frage des Ausbaus der Beziehungen der EFTA-Länder zu Ungarn, Polen, Tschechoslowakei, Jugoslawien, Türkei und Israel einmal in einen Gesamtzusammenhang gestellt und mögliche weitere Konkretisierungen aufgezeigt.

1. Ausgangspunkt

1.1 In seiner Antwort auf die dringliche Interpellation Eggly vom 5. März 1990 hat der Bundesrat folgendes festgehalten:



"Le Conseil fédéral est d'avis qu'une association sui generis des pays de l'Est à l'AELE est souhaitable à mesure que ces pays introduisent la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que la pleine convertibilité de leur monnaie. Aussi est-il de l'avis que l'Espace Economique Européen devrait laisser intacte la Convention de Stockholm pour permettre une future adhésion des pays en question au système européen de libre-échange sans pour autant les contraindre à devenir membre de l'EEE. Un tel modèle aurait pour conséquence une "AELE à deux vitesses"; ce modèle pourrait d'ailleurs plus facilement être intégré si jamais la configuration européenne devait être constituée en cercles concentriques. A terme, cette association sui generis à l'AELE devrait permettre une association des pays de l'Est à l'Espace Economique Européen."

Diese Grundhaltung hat Bundesrat Delamuraz seinen Kollegen aus den anderen EFTA-Ländern erstmals am 3. April 1990 näher dargelegt und in den weiteren Ministerkonferenzen des vergangenen Jahres bestätigt.

- 1.2 Mit der Unterzeichnung der Göteborger Erklärung der EFTA-Länder mit Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei wurde der Grundstein für die Verwirklichung der schweizerischen Vorschläge gelegt, wurde doch in diesen Erklärungen einerseits die Zusammenarbeit auf Gebieten wie Handel, Wirtschaft, Industrie, Transport, Telekommunikation, Umweltschutz und Fremdenverkehr vorgesehen sowie die graduelle Errichtung einer Freihandelszone anvisiert.

Seither wurden die Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit diesen Ländern aufgenommen. Weitere Verhandlungsrunden finden im Februar und März statt.

- 1.3 Im Verhältnis zu Jugoslawien wurde gewissermassen als Ergänzung der Bergen Erklärung am Treffen des Gemischten Ausschusses EFTA-Länder/Jugoslawien unter Schweizer

Vorsitz im November des vergangenen Jahres formell die Möglichkeit geschaffen, wie im Falle Ungarns, Polens und der Tschechoslowakei die Prüfung der Bedingungen für die graduelle Errichtung einer Freihandelszone an die Hand zu nehmen. Eine derartige erste Diskussion hat stattgefunden; die Frage der Aufnahme eigentlicher Verhandlungen stellt sich im Hinblick auf das gemeinsame Treffen des Unterausschusses vom 27./28. Februar 1991.

- 1.4 Im Falle der Türkei wird seit dem letzten Herbst über ein Freihandelsabkommen verhandelt. Weitere Treffen sind Mitte Februar und im April vorgesehen.
- 1.5 Mit Israel fand ein erster gemeinsamer Meinungsaustausch auf Expertenebene betreffend die Frage eines Freihandelsabkommens statt. Die Frage des weiteren Vorgehens soll am kommenden Ministertreffen entschieden werden.

## 2. Derzeitiger Stand der Diskussion der Frage des Ausbaus der Beziehungen mit den fraglichen Ländern

- 2.1 In bezug auf die osteuropäischen Länder hat diese Delegation die Diskussion betreffend den Ausbau der Beziehungen über den Freihandelsbereich hinaus anlässlich verschiedener Sitzungen der Delegationschefs zunächst mündlich und alsdann schriftlich (vgl. Beilage 1) lanciert. Hauptstossrichtungen eines möglichen Ausbaus bestehen in institutioneller und materieller Hinsicht (Assoziation, Beitritt und Bereiche wie z.B. Dienstleistungen).

Die übrigen EFTA-Länder sind praktisch einhellig gegen einen institutionellen Ausbau. Hingegen zeigen sie (insbesondere Schweden) eine gewisse Bereitschaft für die Ausdehnung der Freihandelsabkommen auf den Dienstleistungssektor.

Von den osteuropäischen Ländern hat einzig Ungarn ein Interesse für eine Assoziation bereits am ersten gemeinsamen Treffen des Unterausschusses im vergangenen November bekundet und dürfte im März anlässlich der dann vorgesehenen Diskussion einer möglichen Evolutivklausel darauf zurückkommen. Es mag sein, dass auch Polen und die Tschechoslowakei in diesem Zusammenhang ihre Vorstellungen darlegen werden.

Was die Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Freihandelsabkommen anbelangt, so hat keines der fraglichen Länder bis anhin diesbezüglich Ideen entwickelt. Allerdings hat insbesondere die Tschechoslowakei im Rahmen des Kooperationsvolets der Gøteborger Erklärung klare Begehren gestellt.

2.2 In bezug auf Jugoslawien fordern Oesterreich, Norwegen und Schweden eine Gleichbehandlung mit Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei - ein Begehren, das auch von Jugoslawien gestellt wird. Finnland und die Schweiz haben sich einer Gleichbehandlung widersetzt.

2.3 Was die Türkei anbelangt, so haben die EFTA-Länder bis anhin den in ihren Freihandelsabkommen mit der EG eingeschlagenen Weg beschritten. In bezug auf den allfälligen Ausbau ihrer Beziehungen haben sie praktisch wörtlich den Text der Evolutivklausel übernommen, wie er in Artikel 32 des Freihandelsabkommen Schweiz/EG figuriert. Der in diesem Abkommen in der Präambel vorhandene Hinweis auf die Möglichkeit der Prüfung eines Ausbaus und einer Vertiefung ihrer Beziehungen wurde indes nicht übernommen; vielmehr findet sich lediglich ein Hinweis auf eine mögliche Ausdehnung und Diversifizierung der gegenseitigen Zusammenarbeit auf Bereiche von gemeinsamen Interessen.

Die Türkei sieht in ihrem Abkommensentwurf unter der Zielsetzung die Errichtung einer Freihandelszone vor, um einerseits den Freihandel als solchen zu verwirklichen

und andererseits die Zusammenarbeit zu verstärken auf Gebieten wie Handelspolitik, Steuerfragen, Anpassung an den Binnenmarkt der EG und an den EWR, Bereiche der Götterborger Erklärung und Kultur. Der Ausbau dieser Zusammenarbeit wäre über ein in einer Evolutivklausel vorgesehenes Verfahren - es ist dem Vorschlag der EFTA-Länder ähnlich - vorzunehmen.

2.4 Israel wünscht ein Abkommen, das Freihandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit, namentlich auf Bereichen, wie sie in den Götterborger Erklärungen, im Protokoll EG/Israel von 1978 vorgesehen sind, abdeckt. Die EFTA-Länder werden, wie erwähnt, ihre Positionen noch festlegen.

3. Mögliche weitere Konkretisierung der schweizerischen Haltung

3.1 Gewissermassen als Vorfrage gilt es zunächst zu klären, ob gegenüber den fraglichen Ländern ein einheitliches Vorgehen oder eine Differenzierung vorgenommen werden soll, und dies in bezug auf die Ausgestaltung der Beziehungen in institutioneller und/oder in materieller Hinsicht.

Der Verlauf der bisherigen Gespräche mit den hier zur Diskussion stehenden Ländern zeigt, dass alle eine gewisse formale Gleichstellung verlangt hatten. Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei wünschten eine solche zunächst im Rahmen der Erklärungen von Götterborg. Jugoslawien forderte alsdann in bezug auf den Freihandelsaspekt eine Gleichstellung. Die Türkei wünscht im Rahmen der Abkommen über den Freihandel den Einschluss der Bereiche der Götterborger Erklärungen, was auch von Israel angestrebt wird.

Eine Differenzierung, wie sie von der Schweiz zwischen Ungarn, Polen, Tschechoslowakei einerseits und andererseits Jugoslawien angestrebt wird, kann, wie die

bisherige Erfahrung zeigt, nur in zeitlicher, nicht aber in inhaltlicher Hinsicht durchgezogen werden.

- 3.2 In materieller Hinsicht liesse sich durchaus eine gewisse Gleichbehandlung anstreben. Massgebendes Kriterium könnte die Vermeidung einer Diskriminierung im Verhältnis zur EG sein. Die in Frage stehenden Länder könnten somit diesbezüglich gleichbehandelt werden.

In institutioneller Hinsicht ist indes zu differenzieren, ist doch eine Assoziation - politisch betrachtet - eine andere Beziehung als eine blosse vertragliche Freihandelsbeziehung, selbst wenn diese auch weitere Zusammenarbeitselemente enthalten sollte.

Was das massgebende Kriterium für die Differenzierung anbelangt, so könnte jeder europäische Staat Mitglied eines Assoziationsverhältnisses werden, dies in Anlehnung an Art. 237 des EWG-Vertrages.

Das von der Schweiz für die osteuropäischen Länder vorgeschlagene Modell liesse sich somit grundsätzlich auf Jugoslawien und die Türkei übertragen.

Dieses Modell ist durchaus kompatibel mit dem Vorgehen der EG. Die Doppelassoziation verwirklicht "l'Europe à deux vitesses" - EFTA- und EG-seitig.

Eine Analyse dessen, was sich im Verhältnis der EFTA-Länder zu Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei abzeichnet, ergibt, dass über die Gøteborger Erklärungen, die in diesem Zusammenhang vorgesehene Bereitstellung von finanziellen Mitteln sowie die Freihandelsabkommen bereits eine Assoziation sui generis im Entstehen ist. Was in diesem Verhältnis am wenigsten stark entwickelt ist, sind die institutionellen Bande.

Wenn aber mit 5 Ländern jährlich mindestens je ein Treffen der Gemischten Ausschüsse und dazwischen

zusätzliche Treffen der Unterausschüsse stattfinden sollen, stellt sich die Frage der Ausgestaltung der Beziehungen in organisatorischer und damit in gewissem Sinne auch in institutioneller Hinsicht von selbst. Welche Antwort hierauf zu geben sein wird, hängt selbstverständlich gerade auch von den betroffenen Ländern selber ab. Eine Gruppierung nur schon von Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei ist nach wie vor heikel.

3.3 Die bisherige Erfahrung mit den anderen EFTA-Ländern zeigt, dass sie nicht Konzepte entwickeln und alsdann verwirklichen wollen. Vielmehr ziehen sie das pragmatische Vorgehen vor.

3.4 Wie könnte nun im einzelnen die schweizerische Haltung zur Frage des Ausbaus der Beziehungen der EFTA-Länder zu Ungarn, Polen, Tschechoslowakei, Türkei und Israel festgelegt werden?

3.4.1 Das von der Schweiz für die osteuropäischen Länder vorgeschlagene Modell gilt grundsätzlich auch für Jugoslawien und die Türkei. Die Verwirklichung erfolgt, sofern die Voraussetzungen hierfür gegeben sind, pragmatisch in Etappen.

3.4.11 Die erste Etappe umfasst die Bereiche der Bergen bzw. Göteborger Erklärungen und den Freihandel. Dies hat zur Folge, dass im Verhältnis zur Türkei die Zusammenarbeitsbereiche der genannten Erklärungen in das Freihandelsabkommen, beispielsweise im Sinne des türkischen Vorschlages, aufgenommen werden.

Eine weitere Folge dieses Ansatzes ist, dass in den Freihandelsabkommen eine Evolutivklausel im Sinne von Art. 32 des Freihandelsabkommen Schweiz/EG ausreicht.

3.4.12 In einer zweiten Etappe könnten weitere Bereiche wie Dienstleistungen eingeschlossen werden. Parallel zur Verwirklichung der ersten Etappe werden die Treffen der Gemischten Ausschüsse mehr und mehr gruppiert bis hin zu gemeinsamen Treffen, gegebenenfalls auch auf Ministerebene, und dies letztlich anlässlich einer ordentlichen Ministertagung der EFTA-Länder.

Die Experten aus den verschiedenen EFTA-Ländern werden vermehrt zu gemeinsamen Sitzungen eingeladen.

Ein Beizug der Genfer Vertreter dieser Länder zu Sitzungen der Delegationschefs wird zunächst punktuell und alsdann regelmässig vorgenommen.

Die Parlamentarier aus den EFTA-Ländern sollten fortfahren mit regelmässigen Treffen mit ihren Kollegen aus Ungarn, Polen, der Tschechoslowakei und Jugoslawien. Ferner sollten auch Kontakte zu den Parlamentariern aus der Türkei hergestellt werden.

Ferner sollten auch die Sozialpartner aus den verschiedenen Ländern, in dem Masse als solche Strukturen bestehen, Kontakte untereinander pflegen.

3.4.13 In der dritten Etappe wird die sich in der zweiten Etappe herausgebildete Assoziation formalisiert und gegebenenfalls auf den EWR ausgedehnt.

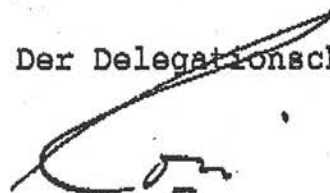
3.4.2 Was Israel angeht, so wird ein Freihandelsabkommen klassischer Natur abgeschlossen. Ueber eine Evolutivklausel im Sinne von Art. 32 des Freihandelsabkommens Schweiz/EG können später gegebenenfalls weitere Bereiche, in erster Linie



unter Berücksichtigung des Kriteriums der Vermeidung der Diskriminierung, erfasst werden.

3.5 Der vorgeschlagene Ansatz erlaubt ohne weiteres eine Ausdehnung der Beziehungen auf andere Länder. Europäischen Ländern stünde mithin die Assoziation offen, während mit aussereuropäischen Ländern, namentlich mit den GCC-Ländern, die Beziehungen im Sinne des Vorgehens mit Israel gestaltet würden.

Der Delegationsschef



William Rossier  
Botschafter

Redpage 1

DELEGATION SUISSE  
près l'AELE et le GATT

Genève, 23.1.91

Relations with East European Countries: further steps beyond free trade arrangements  
(Swiss views)

The Council at official level has been requested to report to the next ministerial meeting with appropriate recommendations regarding EFTA's relations with third countries. This mandate has to be considered together with the one given at Gothenburg: "to further reflect on the future development of relations with the countries in Eastern Europe".

One of the elements that we have to take into account in this context is the content of the "European agreements" foreseen between the EC and some East European countries. The content of the "European agreement" will be based on a dynamic concept, that goes beyond the traditional concept of a free trade agreement under Article XXIV of the GATT. One other element is the political dimension of the FTAs that EFTA's countries intend to sign with the East European countries. This dimension cannot be neglected and our FTAs should indicate clearly to these countries our willingness to allow them to be fully integrated into Europe.

A question of principle should be discussed by Delegations: the necessity of integrating into the free trade agreements a precise indication regarding a possible development of our relations. If all Delegations agree about it, the lines of this development should be defined, in institutional terms - association, membership - and in terms of coverage - extension of the coverage to other fields than industrial products and processed agricultural products, e.g. trade in services. The issue of monitoring should also be examined.

Regarding the institutional aspects, we are in favour of an association sui generis on condition that the concerned countries implemented the political, social and economic reforms that already conditioned the EFTA side's agreement to embark upon consideration of free trade agreements. Regarding coverage, it is evident that the FTAs that we are negotiating cannot be based on the traditional 1970s model but have to be economic instruments adapted to the 1990s. Account has to be taken of development with regard to the Uruguay Round and of the dynamic concept applied by of the European Community. Only thus could the EFTA countries hope to avoid discrimination vis-à-vis the EC, in particular in the field of services.

We believe that it is our best interest that the FTAs of the EFTA countries with the East European countries include the possibility of an extension in institutional terms and in terms of coverage, on conditions still to be defined.