

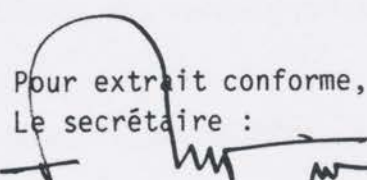
Lignes directrices pour la négociation EEE

Vu la proposition des DFAE et DFEP du 14 mars 1991

Vu les résultats de la procédure de co-rapport et après délibération,
 il est

décidé:

1. La délégation suisse aux négociations se conformera aux lignes directrices telles qu'exposées aux chapitres II à VII et résumées au chapitre VIII de la proposition du DFAE/DFEP.
2. Dans les lignes directrices pour la négociation EEE, il est également tenu compte des commentaires figurant dans la réponse donnée par les DFAE/DFEP au co-rapport du DFI.

Pour extrait conforme,
 Le secrétaire : 

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	5	1
	X	EDI	5	1
	X	EJPD	5	1
	X	EMD	5	1
	X	EFD	5	1
	X	EVD	5	1
	X	EVED	5	1
	X	BK	1	1
		EFK		
		Fin.Del.		





Bern, den 14. März 1991

VERTRAULICHAn den BundesratRichlinien für die EWR-VerhandlungenI. Einleitung

Der Antrag enthält Vorschläge für die Anpassung oder Präzisierung der Verhandlungsrichtlinien in den folgenden Bereichen:

- Landwirtschaft
- Wettbewerb
- technische Vorschriften
- Freizügigkeit der Personen
- EFTA-Fonds im Dienste der Kohäsion
- Lex Friedrich

Eine rasche Anpassung der Richtlinien ist notwendig, um die Verhandlungen in den genannten Bereichen zielführend fortsetzen zu können.

Der Antrag befasst sich nicht mit der allgemeinen Verhandlungssituation und möglichen Anpassungen der Verhandlungsrichtlinien im institutionellen Bereich, die sich daraus ergeben. Ein sich darauf beziehender Antrag wird demnächst folgen.

II. Landwirtschaft

Wie bereits in den Richtlinien für die EWR-Verhandlungen festgehalten, steht weder die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes noch eine gemeinsame Agrarpolitik zur Diskussion. Die EG hatte aber schon während der exploratorischen Gespräche die Verbesserung des Marktzuganges als einen wichtigen Bestandteil des Globalkonzeptes eines EWR bezeichnet (Siehe: Beratungsergebnisse der Tagung der Lenkungsgruppe hoher Beamter der EG-Kommission und der EFTA-Staaten vom 20. Oktober 1989 - AWB 89 1+2 - 89.082 s. 130 ff.)

Im November 1990 legte die EG weitestreichende Vorschläge zur Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten auf den Verhandlungstisch, die ihrem Ansatz nach (Abschaffung der Zölle sowie der mengenmässigen Beschränkungen) geeignet wären, die Durchführung unserer Landwirtschaftspolitik zu verunmöglichen. Auf diese EG-Begehren können wir folglich nicht eintreten. Als Beitrag zum Abbau der EG-internen, sowohl wirtschaftlichen wie sozialen und regionalen Disparitäten, forderte die EG einen verbesserten Marktzugang für eine Liste von rund 70 Agrarprodukten, die teils aus südlichen, aber auch aus nördlichen EG-Mitgliedstaaten stammen, weshalb die geforderten EG-Konzessionen nicht nur den sog. Kohäsionsländern zugute kommen würden.

Die Möglichkeit diesbezüglicher einseitiger Zugeständnisse wurde bereits in den Richtlinien zu den EWR-Verhandlungen festgehalten. Diese Verhandlungen sollen bilateral nach geltenden GATT-Regeln geführt werden und sich auf die Gewährung von Zollkonzessionen für Produkte konzentrieren, die vorwiegend und unmittelbar für die Kohäsionsländer von Interesse sind.

Grundsätzlich ist, soweit dies die Umstände erlauben, anzustreben, dass

- die EG im Rahmen der Uruguay-Runde gegenüber der Schweiz nicht zusätzliche Agrarkonzessionen zu den im EWR-Kontext gewährten fordert;
- die Schweiz die im EWR-Kontext eingeräumten Agrarkonzessionen auch den mittel- und osteuropäischen Ländern gewähren, und schliesslich im Rahmen der Uruguay-Runde in Konzessionen erga omnes umgestalten kann.

Die Agrarkonzessionen unter dem Titel der "Kohäsion" stehen derzeit im Vordergrund der Verhandlungen im EWR-Kontext. Daraus darf aber nicht vorschnell abgeleitet werden, dass die EG auf zusätzliche Agrarhandelsliberalisierungen verzichtet. Ein genaueres Bild wird sich erst ergeben, wenn die EG-Mitgliedstaaten Stellung zu den

von den EFTA-Ländern in Aussicht gestellten Konzessionen unter dem Titel der Kohäsion Stellung bezogen haben.

III. Wettbewerb

Die im Antrag des EDA und des EVD vom 6. Juni 1990 hinsichtlich der Wettbewerbsbestimmungen gemachten Ausführungen sind nach wie vor weitgehend zutreffend. So wird das zu schaffende materielle Wettbewerbsrecht nicht zuletzt von der Lösung institutioneller Fragen abhängen. Grundsätzlich ist aber vom Begehren der EG auszugehen, dass im künftigen Europäischen Wirtschaftsraum ein Wettbewerbsrecht zur Anwendung gelangt, das in materieller Hinsicht bzw. in seiner Substanz dem EG-Wettbewerbsrecht gleich oder annähernd gleich sein wird, und zwar unabhängig von den zu schaffenden Strukturen (Zweisäulenstruktur oder andere). Die Verhandlungen verlangen weiterhin Flexibilität.

In der EFTA-Position sind insofern Änderungen eingetreten, als die Verhandlungen heute fast völlig unter der Arbeitshypothese der Zweisäulenstruktur stehen, was die Schaffung einer EFTA-Wettbewerbsbehörde mit Untersuchungs-, Entscheid- und Strafkompetenzen zur Folge hätte. Die Hypothese der EFTA-Säule ist ihrerseits an zwei Unter-Hypothesen geknüpft, nämlich an die Schaffung angemessener Zuordnungskriterien (Zuständigkeiten für Wettbewerbsfälle) sowie an den Grundsatz der Respektierung der Entscheide einer Säule durch die andere, vorbehaltlich einer gerichtlichen Befassung. Um die Arbeitshypothese einer Zweisäulenstruktur weiter zu verfolgen, müssen nach schweizerischer Auffassung neben einer befriedigenden Lösung der Zuordnungskriterien vor allem auch Grundsätze für eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Säulen festgelegt werden.

Innerhalb der Zweisäulendiskussion ist nach wie vor offen, wie die Kompetenzen zwischen den internationalen und den nationalen Behörden abzugrenzen sind. Die Schweiz hat sich bisher dafür eingesetzt, dass die Sachverhaltsermittlungen und die Durchsetzung der Entscheide in der Verantwortung der nationalen Behörden verbleiben sollten. Es drängt sich aber eine gewisse Flexibilität in der Behandlung dieser Frage auf. Es ist eine Lösung anzustreben, die bezüglich Zusammenarbeit zwischen den beiden Säulen auf der Basis angemessener Zuteilungskriterien systemgerecht ist. Dies würde eine EFTA-Säule bedingen, deren Funktionen weitgehend jener der EG entsprechen würde. Entscheidend wird letztlich sein, ob sich die Schweiz bzw. die EFTA im Ueberwachungsbereich insgesamt für eine Zweisäulenstruktur entscheidet oder nicht. Davon wird auch abhängen, ob und inwieweit die EFTA-Konvention und allenfalls das Kartellgesetz zu ändern sein werden.

IV. Prescriptions techniques

1. Begehren zur Beibehaltung eines hohen Umwelt- und Gesundheitsschutzniveaus

Seit der gemeinsamen Ministerkonferenz vom 19. Dezember 1990 hat in diesem Bereich insofern eine positive Entwicklung stattgefunden, als sich die EG nun bereiterklärte, auf die von den EFTA-Staaten angemeldeten Probleme bei der Uebernahme des heutigen EG-acquis einzutreten. Pragmatisch wurde dabei von Fall zu Fall versucht, gemeinsame Lösungen zu erarbeiten, die ab 1993, d.h. ab Inkrafttreten eines allfälligen EWR-Vertrages den freien Warenverkehr unter gleichzeitiger Gewährleistung eines hohen Niveaus auf dem Gebiet des Umwelt- und Gesundheitsschutzes garantieren sollen. Für die Mehrzahl der ursprünglich von den EFTA-Staaten geltend gemachten Probleme konnten bereits allseits befriedigende Lösungen getroffen werden. Soweit bei der Lösungsfindung allerdings auf EG-Recht Bezug genommen wurde, das erst im Entwurfsstadium vorliegt, erfolgte auch die Zustimmung der EFTA-Staaten jeweils unter dem Vorbehalt, dass die definitiv verabschiedeten EG-Lösungen mit den uns bekannten Entwürfen gleichwertig sein müssen. Falls solche Entwürfe von der EG erst nach der Paraphierung des EWR-Vertrages definitiv genehmigt werden, wäre im Vertrag jeweils ein entsprechender Vorbehalt anzubringen.

Für einige wenige Probleme ist dagegen noch keine Lösung in Sicht, da die Standpunkte entweder nach wie vor zu stark auseinander liegen oder aber die Erarbeitung einer künftigen EWR-Regelung noch umfangreiche Vorabklärungen erfordert. In diesen Fällen dürfte es daher kaum gelingen, bereits ab 1993 den freien Warenverkehr für den gesamten EWR-Raum zu realisieren. Die EFTA-Staaten wollen vielmehr ihre diesbezüglichen Vorschriften über 1993 hinaus beibehalten, sind jedoch bereit, vor einer autonomen Weiterentwicklung der eigenen Vorschriften die Lage erneut gemeinsam zu überprüfen mit dem Ziel, eine Harmonisierung der Vorschriften und damit den freien Warenverkehr auf EWR-Ebene zu einem späteren Zeitpunkt, beispielsweise für 1995 zu erreichen.

Von insgesamt acht ungelösten Fällen betreffen lediglich zwei alle EFTA-Staaten (Abgasvorschriften für leichte Nutzfahrzeuge, Kadmiumgehalt von Dünger), die übrigen sechs dagegen bloss ein oder zwei Länder. Zwei davon betreffen vorwiegend die Schweiz (Beibehaltung der Giftklasse 5 sowie, zum Teil gemeinsam mit Schweden, weitergehende Einschränkungen und Verbote für eine kleine Zahl gefährlicher Chemikalien), zwei weitere allein die Schweiz (Lärmvorschriften für Motorräder und Kosmetika) und je eins Schweden und Norwegen (Schwermetallgehalt von Keramikge-

schirr/in der Praxis nicht von Bedeutung, da die EG-Produkte in der Regel auch die strengeren schwedischen und norwegischen Vorschriften erfüllen) sowie Island, das die Aufhebung der Bedürfnisklausel für Medikamente von einer befriedigenden Lösung im Fischereibereich abhängig macht.

Zur Zeit ist ungewiss, inwiefern die EG auf diese Forderung der EFTA-Staaten nach zeitlich nicht befristeten Ausnahmen (openended derogations) eingehen wird. Aussicht auf Erfolg besteht gemäss informellen Äusserungen des EG Verhandlungsleiters in der Arbeitsgruppe I insbesondere bei Anliegen, die von allen EFTA-Staaten gemeinsam getragen werden. Zu diesen gehören namentlich

- strengere Abgasvorschriften für leichte Nutzfahrzeuge (der bestehende Acquis ist ungenügend; ein EG-Kommissionsvorschlag für eine strengere Regelung entsprechend den heutigen amerikanischen Bestimmungen wird demnächst erwartet);
- Beschränkung des Kadmiumgehalts von Düngern (vgl. Ausführungen unter 1.6);
- weitergehende Klassierungs- und Kennzeichnungsvorschriften für Chemikalien; (für die Schweiz ist die Beibehaltung der Giftklasse 5, die sonst unter das Cassis-de-Dijon Prinzip fallen würde, wichtig);
- über die betreffenden EG-Richtlinien hinausgehende Einschränkungen und Verbote für gewisse gefährliche Chemikalien, namentlich für Asbest, ozonschichtabbauende Substanzen, Pentachlorphenol, Quecksilber und Kadmium.

Schlecht stehen die Chancen jedoch dort, wo nur ein oder zwei EFTA-Länder Probleme bei der Uebernahme des EG-acquis geltend machen. Die EG hat diesbezüglich klar zum Ausdruck gebracht, dass sie die Begehren betreffend Kosmetika, Lärmvorschriften für Motorräder und Schwermetallgehalt von Keramikgeschirr nicht akzeptieren könne. In letzteren Bereichen muss daher davon ausgegangen werden, dass die EG weiterhin mit Nachdruck auf der Uebernahme des Acquis, allenfalls unter Einräumung einer kurzen Uebergangsfrist, beharren wird.

Um nicht in eine verhandlungstaktisch ungünstige Lage versetzt zu werden, sind die EFTA-Staaten bestrebt, die noch verbleibenden mit den bereits gelösten Problemen in diesem Bereich als Gesamtpaket weiter zu behandeln. Dies setzt jedoch voraus, dass die seit Jahresbeginn auf informeller Ebene erzielten Fortschritte und insbesondere auch der unter Ziffer 1.11 erwähnte schwedische Kompromissvorschlag betreffend Abgasvorschriften von Personenwagen nun auch in einer neuen EFTA-Plattform

offiziell konsolidiert werden. Zu diesem Zweck beantragen wir, die mit den Bundesratsbeschlüssen vom 18. Juni und 7. November 1990 erteilten Verhandlungsrichtlinien durch die Genehmigung der nachfolgend dargelegten Lösungsvorschläge wie folgt zu ergänzen:

1.1. Lebensmittelzusatzstoffe (Ziffer 311.1 a-e):

(Numerierung gemäss BRB vom 18. Juni 1990)

In den bisherigen Verhandlungen wurde die unter Ziffer 311.1 e) erwähnte Rahmenrichtlinie von den EFTA-Staaten nie angefochten sondern sogar ausdrücklich als geeignete Grundlage für die Ueberarbeitung der bestehenden Zusatzstofflisten anerkannt. Auf dieser Grundlage will die EG nun für 1993 auch die Anwendungsbedingungen der von ihr erlaubten Zusatzstoffe einheitlich regeln. Nach vertiefter Analyse kamen die EFTA-Lebensmittelexperten ferner zum Schluss, dass bezüglich des unter den Ziffern 311.1 b - d) erwähnten EG-acquis über Konservierungsmittel, Antioxidantien sowie Emulgatoren und Stabilisatoren keine konkreten Vorbehalte bestehen. Die Expertengespräche mit der EG beschränkten sich daher auf die unter Ziffer 311.1 a) erwähnte Richtlinie über Farbstoffe, wobei von mehreren hundert erlaubten Farbstoffen nur rund ein halbes Dutzend Anlass zu Diskussionen gab. Aus schweizerischer Sicht ist dabei lediglich das Ergebnis hinsichtlich des bei uns und in Oesterreich verbotenen, in den übrigen EFTA-Staaten jedoch mit gewissen Einschränkungen erlaubten Tartrazins von Bedeutung. Die EG-Kommission führte diesbezüglich aus, dass nach dem aktuellen Stand der Erkenntnisse Tartrazin in der künftigen EG-Regelung voraussichtlich nicht gänzlich verboten, aber in der Verwendung stark eingeschränkt und in jedem Fall kennzeichnungspflichtig sein werde. Die EFTA-Länder liessen daraufhin informell verlauten, dass auf dieser Basis eine gemeinsame Lösung möglich sein sollte. Dies beruht im wesentlichen auf der Erkenntnis, dass für die Qualität der künftigen EG- bzw. EWR-Zusatzstoffregelung nicht in erster Linie entscheidend ist, welche Farbstoffe auf der Positivliste verbleiben bzw. davon gestrichen werden, sondern welche Anwendungsbedingungen für die erlaubten Zusatzstoffe gelten sollen. Ein diesbezüglicher EG-Vorschlag ist für Mitte des Jahres, ein Entscheid gegen Ende Jahr, d.h. erst nach Abschluss der EWR-Verhandlungen zu erwarten. Aus verhandlungstaktischen Gründen ist es für die EFTA-Staaten daher angezeigt, die Diskussion um die 1993 ohnehin in der heutigen Form nicht mehr gültige EG-Positivliste zu beenden und den bestehenden Acquis zu akzeptieren. Dies hätte den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass unsere Anliegen bei der gegenwärtig stattfindenden Revision der EG-Vorschriften, d.h. bei der Festlegung der ab 1993 im EWR-Raum gültigen Anwendungsbedingungen für die erlaubten Zusatzstoffe wirkungsvoller vertreten werden könnten. Falls die obenerwähnte Neuregelung wider erwarten aber doch erst nach 1993 in Kraft treten sollte, würden der Schweiz daraus keine Nachteile entstehen. In diesem Fall bestünde die Möglichkeit, eine Uebergangs-

frist bis zum Inkrafttreten der neuen EG-Richtlinie vorzusehen oder aber auf der Basis des alten Acquis für Tartrazin strenge nationale Anwendungsbeschränkungen zu erlassen, die in der Praxis einem Anwendungsverbot gleichkämen. Die schweizerische Delegation soll daher ermächtigt werden, die Vorbehalte gemäss den Ziffern 311.1 a - e) aufzuheben.

1.2. Rauch- und Lärmvorschriften für Traktoren (Ziffern 311.3 c und 311.4 b):

Die Schweiz ist das einzige Land, das Probleme bei der Uebernahme des Acquis geltend macht. Wie bereits früher dargelegt, sind die schweizerischen und die EG-Vorschriften betreffend Rauch- und Lärmemissionen von Traktoren infolge unterschiedlicher Testmethoden nicht direkt vergleichbar. Da auch keine Korrelationsmessungen vorliegen bzw. deren Durchführung sich als zu aufwendig erwiesen hat, versuchte die Typenprüfstelle des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP) in Erfahrung zu bringen, ob bei den aus der EG importierten Traktoren zur Erfüllung der schweizerischen Rauch- und Lärmvorschriften technische Anpassungen vorgenommen werden müssen. Das Ergebnis dieser bei den Importeuren durchgeführten Umfrage hat gezeigt, dass beim Rauch keine Anpassungen vorgenommen werden. Die Vorschriften können daher als gleichwertig bezeichnet werden.

Komplizierter stellt sich die Situation im Lärmbereich dar, mussten doch in den letzten Jahren einige Hersteller gewisse technische Anpassungen vornehmen. Allerdings ist eine klar abnehmende Tendenz feststellbar. Dies wird auch durch andere Quellen bestätigt, haben doch die im Rahmen der OECD nach EG-Methoden durchgeführten Prüfungen von aus EG- und EFTA-Staaten stammenden Traktoren für die Jahre 1981-87 einen Durchschnittswert von 86 Dezibel (dB), für die Jahre 1989/90 dagegen einen solchen von nur noch 84,8 dB ergeben. Da die Experten die beiden Messmethoden als gleichwertig erachten, kann davon ausgegangen werden, dass bis 1993 die in der EG produzierten Traktoren auch ohne technische Anpassungen die von der Schweiz geforderten 84 dB erfüllen werden.

Im Laufe der Verhandlungen hat uns die EG ferner zugesichert, dass im Zusammenhang mit der für 1993 geplanten Umwandlung der bisher optionellen Typenprüfrichtlinie in eine zwingende Richtlinie auch die Rauch- und Lärmvorschriften der technischen Entwicklung angepasst und überdies neue Vorschriften zur Beschränkung der gasförmigen Schadstoffemissionen erlassen werden.

Damit steht fest, dass mit der Uebernahme des EG-acquis im Vergleich zur heutigen Situation kein Rückschritt verbunden und mit der zugesicherten Weiterentwicklung sogar eine namhafte Verbesserung zu erzielen ist. Wir beantragen daher die schweizerische Delegation zu ermächtigen, die Vorbehalte gemäss den Ziffern 311.3 c) und

311.4 b) - und als Folge davon auch denjenigen bezüglich der Anerkennung von Typenprüfungen (Ziffer 311.2 b) - aufzuheben. Dies scheint umsomehr angezeigt, als die schweizerischen Vorbehalte im Lärmbereich von den anderen EFTA-Staaten nicht unterstützt werden, Traktorenlärm nur marginal zur gesamten Lärmbelastung beiträgt, und die nordischen EFTA-Staaten bei der Uebernahme des EG-acquis - im Wissen darum, dass die auf dem Markt angebotenen Traktoren in der Regel auch die eigenen strengeren Vorschriften erfüllen dürften - sogar einer Erhöhung des Lärmgrenzwertes zum Schutz des Fahrers von 85 auf 90 dB zugestimmt haben.

1.3. Lärmvorschriften für Baumaschinen und Rasenmäher (Ziffer 311.10)

Die Schweiz ist das einzige Land, das Probleme bei der Uebernahme des Acquis geltend macht. Die bisherigen Verhandlungen haben ergeben, dass auch die EG wie die Schweiz die Absicht hat, auf Mitte der neunziger Jahre strengere Vorschriften zu erlassen. Verbindliche Entscheide sind allerdings bis zum Abschluss der EWR-Verhandlungen nicht zu erwarten. Um andererseits den Herstellern genügend Zeit für die Entwicklung der zur Erfüllung strengerer Vorschriften benötigten Technologien einzuräumen, sollten solche Vorschriften bis spätestens Ende 1992 erlassen werden. Nachdem in unserem Land im Gegensatz zur EG heute noch keine verbindlichen Vorschriften bestehen, schlagen wir vor, dass die Schweiz in einem ersten Schritt baldmöglichst die heute geltenden EG-Richtlinien übernimmt. Der für die Mitte der neunziger Jahre vorgesehene zweite Schritt soll dagegen in Zusammenarbeit mit der EG und anderen interessierten Staaten weiterverfolgt werden, mit dem Ziel bis Ende 1992 einen gemeinsamen Entscheid zu erwirken. Die schweizerische Delegation soll demzufolge ermächtigt werden, den Vorbehalt gemäss Ziffer 311.10 aufzuheben.

1.4. Lärmvorschriften für Motorwagen (Ziffer 311.4 a):

Die Schweiz ist das einzige Land, das Probleme bei der Uebernahme des Acquis geltend macht. Nach uns verfügbaren Informationen wird die EG jedoch voraussichtlich noch vor Mitte 1991 einen Vorschlag für strengere Lärmvorschriften vorlegen, der auch den schweizerischen Zielvorstellungen für eine weitere Verschärfung auf Mitte der neunziger Jahre entspricht. Sofern dieser künftige Entwurf der EG-Kommission mit den uns bekannten Vorschlägen der EG-Lärmexperten übereinstimmt, soll die schweizerische Delegation daher ermächtigt werden, diesem als taugliche Grundlage für eine spätere gemeinsame Lösung zuzustimmen. Ein definitiver Entscheid hinsichtlich der Aufhebung unseres Vorbehalts zum bestehenden Acquis bzw. der Uebernahme des neuen Acquis wird allerdings erst nach der Verabschiedung des betreffenden EG-Vorschlages und somit erst nach Beendigung der EWR-Verhandlungen möglich sein. Je nach EG-Fahrplan müsste dabei allenfalls für Fahrzeugkategorien, für

die in der Schweiz dannzumal noch strengere Vorschriften bestehen, eine Uebergangsperiode bis zum Inkrafttreten der neuen EG-Regelung vorgesehen werden.

1.5. Lärmvorschriften für Motorräder (Ziffer 311.4 c):

Die Schweiz ist das einzige Land, das Probleme bei der Uebernahme des Acquis geltend macht. Die EG hat im Verlauf der bisherigen Verhandlungen klar zu erkennen gegeben, dass sie nicht bereit sei, die von der Schweiz verlangte "openended derogation" zu gewähren. Diese Haltung könnte unter Umständen darauf zurückzuführen sein, dass die EG-Kommission bei ihrer Beurteilung die bestehenden Unterschiede zwischen den schweizerischen und den EG-Prüfmethoden zu wenig in Betracht gezogen hat. Falls die EG aber auch nach Klärung dieses Sachverhalts weiterhin auf der Uebernahme des Acquis beharren sollte - was angesichts der Tatsache, dass die Schweiz hier völlig isoliert ist, nicht ausgeschlossen werden kann - muss nach neuen Lösungsmöglichkeiten gesucht werden. Als einzige Alternative bietet sich dabei eine zeitlich befristete Uebergangsperiode an. Da infolge fehlender Vergleichsmessungen zur Zeit keine Aussagen möglich sind, um wieviel unsere Vorschriften tatsächlich strenger sind als jene der EG, ist unser Anliegen indessen ausserordentlich schwierig zu verteidigen. Die betreffende EG-Richtlinie wurde letztmals im Jahre 1987 geändert, wobei Verschärfungen in zwei Stufen auf 1988/89 bzw. 1993/94 beschlossen wurden. Nach den bisherigen Erfahrungen kann davon ausgegangen werden, dass eine nächste Verschärfung in der EG in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit grösster Wahrscheinlichkeit die Gleichwertigkeit mit den gegenwärtigen schweizerischen Vorschriften bringen wird. Aus diesen Gründen beantragen wir, die schweizerische Delegation zu ermächtigen, als "fallback position" einer zeitlich befristeten Uebergangsregelung von 5 Jahren zuzustimmen.

1.6. Abgasvorschriften für schwere Motorwagen mit Dieselmotoren (Ziffer 311.3 b):

Die Uebernahme des bestehenden EG-acquis ist für alle EFTA-Staaten nicht möglich. Die EG-Kommission hat letztes Jahr jedoch einen Vorschlag für strengere Vorschriften ab 1993 bzw. 1996 vorgelegt, der inzwischen vom EG-Parlament in erster Lesung sogar noch verschärft wurde. Es kann davon ausgegangen werden, dass die künftige EG-Regelung den Anforderungen der Schweiz wie auch der übrigen EFTA-Staaten genügen wird. Unter der Bedingung, dass beim Partikelgrenzwert für die zweite ab 1996 vorgesehene Stufe schliesslich die strengere Variante des von der EG-Kommission vorgelegten Vorschlages gewählt wird, soll die schweizerische Delegation ermächtigt werden, diesem als taugliche Grundlage für eine spätere gemeinsame Lösung zuzustimmen. Ein definitiver Entscheid hinsichtlich der Aufhebung unseres Vorbehalts zum bestehenden Acquis bzw. der Uebernahme des neuen Acquis wird

allerdings erst nach Verabschiedung des betreffenden Richtlinienvorschlages und somit voraussichtlich erst nach Beendigung der EWR-Verhandlungen möglich sein.

1.7. Kadmiumgehalt von Handelsdünger (Ziffer 311.6):

Der Acquis ist für alle EFTA-Staaten nicht akzeptabel, da er eine Beschränkung des Kadmiams in Düngern verunmöglicht. Die EG hat bisher die Notwendigkeit zur Festlegung eines generellen Kadmiumhöchstwertes für Phosphatdünger vehement bestritten. Es ist daher dringend geboten, dass sich die EFTA-Staaten endlich auf eine gemeinsame Plattform für die Verhandlungen einigen. Ein zu diesem Zweck am 6. März durchgeführtes EFTA-internes Expertentreffen hat jedoch nicht zuletzt deshalb kaum Fortschritte gebracht, weil die Schweiz nach wie vor an dem letztes Jahr in Vernehmlassung gegebenen Vorschlag festhielt, den ursprünglich 1986 mit Wirkung ab September 1996 festgelegten Grenzwert von 50 mg Kadmium (Cd) pro Kilo Phosphor (P) bereits auf den 1.1.1992 in Kraft zu setzen. Der bisherige Verlauf der Verhandlungen hat jedoch klar gezeigt, dass dieser Vorschlag weder für die EG noch für die übrigen EFTA-Staaten als künftige EWR-Lösung annehmbar ist. Einzig Schweden scheint mittelfristig ähnlich ambitionöse Pläne wie die Schweiz zu haben, ist gegenwärtig jedoch nicht bereit, sich auf bestimmte Daten bzw. Grenzwerte festzulegen, da erst die Ergebnisse eines Versuches mit einem neuentwickelten Verfahren zur Dekadmisierung von Rohphosphaten abgewartet werden sollen und, statt der Festlegung von Grenzwerten, ohnehin eine starke Präferenz für die Erhebung von Lenkungsabgaben bestehe. Falls es in den nächsten Wochen nicht gelingt, die EFTA-internen Divergenzen über die "richtige" Höhe des Kadmiumgehalts von Phosphatdüngern zu bereinigen, besteht die Gefahr, dass die EFTA-Staaten am Schluss den EG-acquis übernehmen müssen und demzufolge im EWR-Vertrag überhaupt keine Höchstgrenze festgelegt wird. Um dies zu vermeiden, sollte die Schweiz einen neuen Lösungsvorschlag vorlegen. Demzufolge wäre der Kadmiumhöchstgehalt ab sofort bzw. spätestens ab dem 1.1.1993 auf 100 mg zu begrenzen, wobei es den einzelnen Staaten gestattet wäre, auf ihrem eigenen Territorium einen tieferen Wert von 50 mg festzulegen. Falls auch auf der Basis dieses neuen Vorschlages keine Einigung erzielt werden kann, sollte die Schweiz indessen bereit sein, auf dem früher diskutierten Vorschlag einzuschwenken, der im gesamten EWR-Raum eine Absenkung auf 100 mg ab spätestens dem 1.1.1993 und in einem zweiten Schritt auf 50 mg auf den 1.1.1996 vorsieht. Bei beiden Vorschlägen soll zusätzlich zur Festlegung eines Kadmiumhöchstwertes auch der Einsatz von ökonomischen Instrumenten wie beispielsweise die Erhebung von Lenkungsabgaben zur weiteren Absenkung des Kadmiumgehalts von Düngern gestattet werden. Die erste Variante ist voll kompatibel mit dem letztes Jahr vom EDI in Vernehmlassung gegebenen Revisionsvorhaben. Die zweite Variante ist etwas weniger streng, aber stellt gegenüber dem heute geltenden schweizerischen Recht immer noch eine namhafte Verbesserung dar. Wir beantragen daher, die

schweizerische Delegation zu ermächtigen, den beiden obenerwähnten Vorschlägen zuzustimmen.

1.8. Waschmittel (Ziffer 311.8):

Die Schweiz ist das einzige Land, das Probleme bei der Uebernahme des Acquis geltend macht. Die bisherigen Verhandlungen haben zwar ergeben, dass die bestehenden EG-Richtlinien für Waschmittel mit den heute in gewissen EFTA-Staaten geltenden Vorschriften zum Schutz der Umwelt, namentlich den Phosphatbeschränkungen und Verboten vereinbar sind und deshalb übernommen werden können. Die EG-Kommission ist indessen nicht bereit, eine diesbezügliche Bestätigung in den künftigen Vertrag aufzunehmen, mit der Begründung, dass die Interpretation von EG-Recht nicht in die Kompetenz der Kommission, sondern der Gerichte falle. Die übrigen EFTA-Staaten sind von den Ausführungen der EG-Kommission befriedigt, und erachten eine unilaterale Deklaration unter den gegebenen Umständen weder als sinnvoll noch als notwendig. Da in der Bundesrepublik seit 1980 tatsächlich eine Verordnung über Höchstmengen für Phosphate in Wasch- und Reinigungsmitteln besteht, sind wir derselben Ansicht. Wir beantragen daher, die schweizerische Delegation zu ermächtigen, den Vorbehalt gemäss Ziffer 311.8 aufzuheben. Dies scheint umsomehr vertretbar, als die Abklärungen unserer Botschaften in den Niederlanden, in der Bundesrepublik und in Dänemark gezeigt haben, dass - obwohl in diesen Ländern kein gesetzliches Phosphatverbot besteht - der Anteil der phosphatfreien Waschmittel nach Angaben der zuständigen Umweltschutzstellen schätzungsweise zwischen 50 % (DK) und 95 % (BRD und NL) beträgt. Angesichts dieser Entwicklung ist es sehr unwahrscheinlich, dass das bestehende schweizerische Verbot unter Berufung auf das Cassis-de-Dijon Prinzip künftig angefochten wird. Sollte dies wider Erwarten doch geschehen, könnte die Schweiz gestützt auf einen analog zu Art. 36 EWGV gefassten Artikel immer noch auf der Beibehaltung der heutigen Verbote und Beschränkungen zum Schutz der Umwelt bestehen.

1.9. Pestizide (Ziffer 311.9):

Die EG hat in den Verhandlungen bestätigt, dass sowohl die von den EFTA-Staaten beanstandete Negativliste der für die Verwendung in Pestiziden verbotenen Substanzen wie auch die bestehenden Kennzeichnungsvorschriften bezüglich Toxizität Mindestvorschriften darstellen. Es stünde daher den einzelnen Mitgliedstaaten wie auch den EFTA-Ländern frei, weitergehende Verbote und Ettiketierungsvorschriften namentlich auch bezüglich chronischer Effekte zu erlassen. Der Uebernahme des bestehenden EG-acquis steht grundsätzlich nichts mehr entgegen, auch wenn für die Uebergangsperiode bis zum Inkrafttreten der neuen Richtlinien nicht alle Einzelhei-

ten geregelt sind. Ferner konnten auch die hinsichtlich der künftigen Pestizidrichtlinie von den EFTA-Staaten geäusserten Bedenken ausgeräumt werden, hat uns doch die EG-Kommission informiert, dass vor deren Inkrafttreten noch zwei weitere den uns bekannten Vorschlag ergänzende Richtlinien ausgearbeitet werden müssen. Zu diesen Entwürfen betreffend Vorschriften über die Bewertung sowie die Kennzeichnung von Substanzen und Produkten werden wir zu gegebener Zeit ebenfalls noch Stellung nehmen können. Wir beantragen daher, die schweizerische Delegation zu ermächtigen, den Vorbehalt gemäss Ziffer 311.9 aufzuheben.

1.10. Kosmetika

Die Schweiz ist das einzige Land, das Probleme bei der Uebernahme des Acquis geltend macht. Unsere Vorbehalte betreffen namentlich die im Vergleich zur schweizerischen Praxis weniger weitgehende Prävention der EG bezüglich der Verwendung von potentiell allergie- und unerwünschte Langzeitwirkungen - verursachenden Konservierungsmitteln und weiteren Stoffen. Die EG ist bereit, konkrete Beispiele mit uns zu diskutieren; die von uns verlangte "openended derogation" will sie jedoch nicht gewähren. Ende Februar 1991 hat die EG indessen einen neuen Vorschlag zur Ergänzung der bestehenden Kosmetikarichtlinien vorgelegt, der namhafte Verbesserungen in der von der Schweiz gewünschten Richtung enthält. Beantragt wird insbesondere eine vollständige Deklarationspflicht der Bestandteile, der Aufbau eines EG-Registers aller in Kosmetika verwendeten Bestandteile, sowie die Verpflichtung für die Hersteller, ein umfangreiches Dossier zu erstellen, das u.a. auch Angaben über die Bewertung der Sicherheit des Endprodukts enthalten muss. Sofern dieser Vorschlag mit allen vorgesehenen Verbesserungen in geltendes Recht übergeführt wird, dürfte gewährleistet sein, dass das künftige EG-Recht mindestens einen ebenso guten Gesundheitsschutz bietet wie die schweizerischen Vorschriften. Da die geplante EG-Neuregelung jedoch erst nach 1993 in Kraft treten wird, sollte die Schweiz auf einer zeitlich befristeten Uebergangsperiode bis zu deren Inkrafttreten bestehen. Damit wäre namentlich auch sichergestellt, dass für die Behandlung künftiger schweizerischer Anträge für eine Neubeurteilung einzelner Substanzen genügend Zeit zur Verfügung stünde. Aus diesen Gründen beantragen wir, die schweizerische Delegation zu ermächtigen, den generellen Vorbehalt gemäss BRB vom 7. November 1990 aufzuheben und einer Verhandlungslösung im Sinne der oben erwähnten Darlegungen zuzustimmen.

1.11. Abgasvorschriften für Personenwagen (Ziffer 311.3 a):

Die EG hat von Anbeginn der Verhandlungen klargestellt, dass ohne eine befriedigende Lösung bei den Personenwagen keine Fortschritte bei der Behandlung der

zahlreichen von den EFTA-Staaten angemeldeten Probleme bei der Uebernahme des EG-acquis im Bereich der technischen Vorschriften erzielt werden können. Nach langwierigen, äusserst zähen Verhandlungen zeichnet sich nun jedoch bezüglich der Abgasvorschriften ein Kompromiss ab, der sowohl für die EG wie für die EFTA-Staaten annehmbar sein könnte. Dieser von Schweden anfangs Februar vorgelegte Vorschlag sieht vor, dass die EFTA-Staaten

- den EG-acquis vorläufig nicht übernehmen und stattdessen ihre eigenen Vorschriften über 1993 hinaus beibehalten,
- bis Ende 1992 zusammen mit der EG einen Vorschlag für eine spätere gemeinsame Regelung ausarbeiten, die gleichwertig mit den in den USA von 1994-96 einzuführenden Vorschriften sein soll; und
- in einer Uebergangsphase bis zum Inkrafttreten der späteren gemeinsamen Vorschriften auch Fahrzeuge zum freien Verkehr zulassen, die den für 1993 geplanten strengeren EG-Vorschriften entsprechen (ohne Gewährung der in der EG vorgesehenen Uebergangsfrist für Wagen unterhalb 1400 ccm), sofern solche Fahrzeuge bezüglich Dauerhaftigkeit der Abgasausrüstung den Anforderungen der EFTA-Staaten genügen, im Falle der Nichterfüllung die Sanktionen gemäss den Vorschriften der EFTA-Länder zur Anwendung gelangen und sofern zusätzlich der Einsatz von ökonomischen Instrumenten wie beispielsweise die Erhebung von Lenkungsabgaben zur Förderung abgasärmerer Fahrzeuge gestattet ist.

Dieser schwedische Vorschlag wurde inzwischen von allen skandinavischen Staaten auf Regierungsebene und in Oesterreich auf Verwaltungsstufe offiziell genehmigt.

Wir teilen die Auffassung des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), wonach es aus lufthygienischer Sicht am optimalsten gewesen wäre, am früheren EFTA-Lösungsvorschlag festzuhalten, der erlaubt hätte, die in der EG typengeprüften Fahrzeuge nach dem Inverkehrbringen einer Serienüberprüfung nach unseren Bestimmungen zu unterziehen. Nachdem aber von verschiedener Seite durchgeführte Vergleichsmessungen gezeigt haben, dass - als Folge der unterschiedlichen Prüfvorschriften - gewisse Fahrzeuge zwar die EG-Typenprüfung nicht aber die "EFTA-Serienüberprüfung" oder aber umgekehrt die "EFTA-Typenprüfung" nicht aber der EG-Serienüberprüfung bestanden haben, waren weder die EG noch die übrigen EFTA-Staaten bereit, diese Option weiterzuverfolgen. Es besteht somit keine Aussicht mehr, auf dieser Basis eine Einigung zu erzielen. Die Tatsache, dass demzufolge die Serienüberprüfung von in der EG typengeprüften Fahrzeugen auch bei uns nach den jeweiligen EG-Vorschriften zu erfolgen hätte, erachten wir dagegen nicht als entscheidende Aenderung des Lösungsvorschlages, da die EFTA-Staaten bei

der Beurteilung der Gleichwertigkeit der Vorschriften von Anbeginn auf die Serien- und nicht auf die Typenprüfgrenzwerte abgestellt haben.

Schweizerischerseits hat sich das für diesen Bereich federführende Bundesamt für Polizeiwesen mit dem schwedischen Vorschlag einverstanden erklärt, sofern dieser dahingehend ergänzt werde, dass auch Fahrzeuge vom freien Warenverkehr ausgenommen werden, die bloss mit einem Zweiweg- statt wie heute üblich mit einem Dreiwegkatalysator ausgerüstet sind. Unseres Erachtens wäre die vom BAP vorgeschlagene Ergänzung des schwedischen Lösungsvorschlages geeignet, die Gewissheit noch zu erhöhen, dass während der in Aussicht genommenen kurzen Uebergangsperiode nach wie vor ausschliesslich mit Dreiwegkatalysator ausgerüstete, benzinbetriebene Personenwagen in die Schweiz gelangen würden und demzufolge keine lufthygienischen Abstriche in Kauf genommen werden müssten. Nach Auffassung der übrigen EFTA-Staaten ist dies jedoch auch mit dem vorliegenden Vorschlag bereits zur Genüge gesichert. Entscheidend sei nicht, wie von der Schweiz behauptet, das Einzelfahrzeug, sondern die Summe aller während der Uebergangsperiode in Verkehr gesetzten Wagen. Die EFTA-Staaten waren daher nicht bereit, auf den von ihren Regierungen bereits genehmigten Vorschlag nochmals zurückzukommen, zumindest solange als die Schweiz nicht verbindlich zusage, einen solchermassen ergänzten Vorschlag ebenfalls zu akzeptieren.

Das Problem der Abgasvorschriften für Personenwagen ist nach einhelliger Auffassung aller Verhandlungspartner die Schlüsselfrage im ganzen Bereich der technischen Vorschriften. Falls hier keine für die EG befriedigende Lösung gefunden werden kann, die ab 1993 den freien Warenverkehr gewährleistet, sind auch in den übrigen Bereichen, bei denen die EFTA-Staaten bei der Uebernahme des Acquis Vorbehalte angemeldet haben, keine Fortschritte zu erzielen. Dies bedeutet nicht nur, dass die in den bisherigen Verhandlungen auf informeller Ebene erzielten Lösungen wieder in Frage gestellt würden, sondern namentlich auch, dass es für die bisher noch ungelösten Fälle noch schwieriger wäre, unsere Anliegen nach zeitlich nicht befristeten Ausnahmen durchzubringen. Unsere Weigerung anlässlich der letzten Verhandlungsrunde der Arbeitsgruppe I vom 6.-8. März dem schwedischen Kompromissvorschlag unsere Zustimmung zu erteilen, hat bereits dazu geführt, dass die übrigen EFTA-Staaten das mühsam geschnürte Paket als unausgewogen, einseitig die schweizerischen Interessen bevorzugend bezeichneten. Falls es auseinanderbrechen sollte, müssten wir unsere verbleibenden Anliegen nicht nur gegen den Widerstand der EG, sondern auch noch gegen diejenigen der übrigen EFTA-Staaten durchsetzen. Wir beantragen daher, die Delegation zu ermächtigen, den vom BAP ergänzten Lösungsvorschlag als offiziellen Schweizervorschlag in die Verhandlungen einzubringen. Falls die vorgeschlagene Ergänzung nicht durchgesetzt werden kann, ist die Delegation zu ermächtigen, dem schwedischen Kompromissvorschlag zuzustimmen.

V. Libre circulation des personnes

1. Etat des négociations

Après avoir renoncé, dans le cadre du "conditional opening bid", à une dérogation permanente en matière de circulation des personnes, la Suisse a, conformément au mandat du 7 novembre 1990, demandé une longue période transitoire (10 ans) et une clause de sauvegarde pourvue de critères quantitatifs (pourcentage). Ces propositions n'ont, à ce jour, pas été acceptées par la Commission et la situation se présente comme suit:

- En ce qui concerne la clause de sauvegarde, la discussion porte actuellement sur le fait de savoir si celle-ci doit être générale ou spécifique par pays et par secteur. Selon la Commission, la clause de sauvegarde devrait être générale plutôt que spécifique par pays et par secteur. Une clause de sauvegarde générale pourrait éventuellement être accompagnée de déclarations interprétatives unilatérales (par exemple dans le domaine de la libre circulation des personnes). La Commission n'a pas l'intention d'accepter un critère quantitatif. Cette clause pourrait être déclenchée de manière unilatérale après notification et consultation des autres parties contractantes. Des mesures de rééquilibrage pourraient également être prises par les parties contractantes lésées.
- Selon la Commission, la période transitoire devrait être limitée à quatre années et devrait se composer de deux phases de deux ans chacune:
 - durant la première phase, la Suisse procéderait aux adaptations législatives nécessaires. Pendant ce temps, elle continuerait à définir de manière autonome sa politique à l'égard des étrangers.
 - durant la deuxième phase, seul l'aspect quantitatif de notre politique subsisterait. Auraient donc disparu l'ensemble des restrictions qualitatives à l'égard de toutes les catégories d'étrangers, et notamment à l'égard des saisonniers (à l'exception du contingentement) et des frontaliers.

Toutefois, en réunion informelle, la Commission a laissé entendre qu'elle pourrait accepter une période transitoire de sept ans si, durant cette phase, la Suisse pouvait apporter des améliorations substantielles au niveau qualitatif. Allusion a été faite essentiellement au statut des saisonniers et des frontaliers.

On s'attend notamment à ce qu'après deux ans, les saisonniers puissent bénéficier du regroupement familial et les frontaliers du séjour à la semaine.

2. Appréciation de la position de la Commission

Sans vouloir préjuger de la décision, pour l'ensemble des négociations, entre une clause générale et une clause spécifique, cette dernière nous semble préférable pour la circulation des personnes. En effet, en précisant le domaine concerné, on facilite l'interprétation et le contrôle judiciaire de la clause. Pour ce qui est des critères, il paraît difficile de les définir de manière à ce qu'ils soient à la fois précis, objectifs et reconnus par les deux parties. Ceux-ci pourraient donc couvrir nos besoins tout en étant plutôt qualitatifs que quantitatifs. Par opposition à une clause spécifique, une clause générale aurait comme conséquence d'offrir des moyens d'intervention dans des secteurs non spécifiés par l'accord.

Le problème est encore plus délicat en ce qui concerne le contenu et la longueur de la période transitoire.

Sous la pression de certaines Etats membres, notamment de l'Espagne et du Portugal, la Commission insiste pour que, dès le début de la deuxième phase de la période transitoire, nous reprenions dans son intégralité le contenu qualitatif de l'acquis. En clair, cela signifie que, dès janvier 1995 nous devrions abandonner les statuts de saisonnier et de frontalier sous leur forme actuelle. Il est à craindre qu'un tel abandon, prévu sur une période aussi courte, ne provoque des perturbations sur le marché du travail des régions et branches tributaires du travail saisonnier et rende difficile le contrôle quantitatif de l'immigration.

- a. Perturbations sur le marché du travail: sur le marché du travail non saturé tel que nous le connaissons en Suisse, des carences de main-d'oeuvre apparaissent dans toutes les régions et touchent de nombreuses branches économiques, les raisons politiques qui conduisent à limiter la population étrangère empêchent un libre fonctionnement du marché du travail. Dans ce contexte, la distribution des contingents des travailleurs ainsi que les restrictions à la mobilité géographique et professionnelle assurent une certaine répartition du travail et limitent la progression des inégalités économiques entre les régions riches et les régions moins bien développées. Le statut de saisonnier revêt une grande importance pour ces dernières. Un abandon trop brusque des restrictions à la mobilité géographique et professionnelle pourrait momentanément affaiblir les économies de certaines régions qui verraient leur main-d'oeuvre s'en aller pour des zones plus attractives. Il ne faudrait toutefois pas exagérer ce

danger; nous pourrions fortement le réduire si nous disposions d'une période transitoire suffisamment longue, période qui devrait permettre de réduire progressivement le nombre des autorisations saisonnières et faciliter ainsi l'abandon du statut. Cette diminution devrait être compensée par une hausse substantielle des autorisations à l'année.

Enfin, il n'est pas exclu qu'à l'instar des revendications récemment faites par l'Espagne et le Portugal dans le cadre des négociations bilatérales, la Commission demande qu'en matière d'assurance-chômage, nous procédions à des rétrocessions partielles des cotisations des saisonniers, voire à l'exportation de prestations pendant l'entre-saison.

- b. Le contrôle quantitatif de l'immigration: tout progrès qualitatif peut avoir des conséquences sur le volume de l'immigration. Plus courte est la période durant laquelle l'acquis est repris et plus fortes pourraient être les conséquences quantitatives d'une libre circulation des personnes. Une autorisation de séjour à la semaine pour les frontaliers et l'octroi de l'acquis aux saisonniers dès 1995 équivaldraient pratiquement à une mise en vigueur de la libre circulation des personnes après deux ans. En effet, les frontaliers n'étant déjà aujourd'hui pas contingentés, le passage d'un retour journalier à un retour hebdomadaire leur permettrait de prendre domicile en Suisse et réduirait fortement toute possibilité de contrôle. De même, la reprise de l'acquis pour les saisonniers signifierait qu'ils n'auraient plus l'obligation de quitter la Suisse à la fin de leur contrat de travail. La durée de la période transitoire peut également avoir des conséquences sur nos relations avec les pays tiers. Plus cette période est courte et plus la probabilité augmente de devoir prendre des mesures restrictives vis-à-vis de pays tiers tels que la Yougoslavie. Nous pourrions par exemple nous voir obligés de réduire les contingents, voir de limiter ou d'abandonner le droit à la transformation pour les Yougoslaves afin d'absorber une éventuelle augmentation de la population originaires des pays de l'EEE.

3. La libre circulation des personnes et l'ouverture des marchés publics

Dans le cadre des discussions sur les marchés publics (Groupe de négociation I sur la libre circulation des marchandises), la Commission a annoncé qu'elle ne pourrait pas autoriser son ouverture si l'on ne pouvait pas garantir le libre mouvement du personnel nécessaire à l'exercice d'un mandat public.

Devant être réglée globalement au sein du Groupe de négociation III (libre circulation des personnes), la question de la circulation des personnes n'a pas été

approfondie dans le Groupe de négociation I lors des discussions relatives aux marchés publics.

Dans le Groupe de négociation III, il a été prévu d'étendre de huit jours à quatre mois la période donnant droit à la liberté de mouvement des services transfrontaliers. La même règle devrait, durant la période transitoire, s'appliquer aux marchés publics. Pour des durées de travail allant au-delà de quatre mois, les contingents qui seront encore en vigueur devront également s'appliquer aux marchés publics. Il est fort possible que cette solution s'avère insuffisante pour la Commission, auquel cas nous nous trouverons face au dilemme suivant:

- soit nous abandonnons toute restriction pour les marchés publics et nous introduisons ainsi une inégalité de traitement entre les firmes couvertes par les directives sur les marchés publics, qui pourraient ainsi avoir librement recours à de la main-d'oeuvre communautaire, et les firmes non couvertes par les directives et qui resteraient soumises aux mesures limitatives;
- soit nous maintenons les restrictions qui seront négociées au Groupe de négociation III pour la période transitoire et nous risquons d'empêcher ainsi une ouverture des marchés publics pour janvier 1993.

4. Soziale Sicherheit

In diesem Bereich besteht der Acquis communautaire grösstenteils aus direkt anwendbaren Koordinationsregeln, welche die Besonderheiten der beteiligten nationalen Gesetzgebungen grundsätzlich belassen. Nachdem die Schweiz bereits heute mit fast allen EG- und EFTA-Staaten durch Abkommen auf bilateraler Grundlage solche Koordinationsregeln vereinbart hat, ergeben sich für eine Uebernahme des EG-Koordinationsrechts rechtlich keine nennenswerten Schwierigkeiten. Dagegen würde die Anwendung des EG-Rechts ohne Aenderung der heutigen schweizerischen Gesetzgebung Auswirkungen haben, die finanziell und daher innenpolitisch ins Gewicht fallen dürften. Es handelt sich insbesondere um folgende Bereiche:

- Freiwillige Auslandschweizer-AHV (diese Versicherung ist finanziell negativ und wird vor allem aus Solidarität zur Fünften Schweiz aufrechterhalten; eine Oeffnung für EWR-Staatsangehörige wäre bei der heutigen Ausgestaltung unakzeptabel);

- kantonale Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (diese beitragsunabhängigen Bedarfsleistungen, die bisher an Ausländer nur nach 15-jähriger Wohndauer in der Schweiz gewährt wurden und selbst für Schweizer nicht exportierbar waren, müssten künftig an Schweizer wie, ohne Wartezeit, an EWR-Staatsangehörige im ganzen EWR-Raum bezahlt werden, wenn die entsprechenden Einkommensbedingungen erfüllt sind);
- bisher teils auch für Schweizer nicht exportierbare Geldleistungen der AHV und IV (ausserordentliche Renten, Hilflosenentschädigungen, u.a.) müssten künftig an EWR-Staatsangehörige im ganzen EWR-Raum exportiert werden.

Während bezüglich der letztgenannten Kategorie die Anpassung des schweizerischen Rechts durch Aenderung einzelner Rechtsbestimmungen erfolgen kann, bedarf es bezüglich der freiwilligen Auslandschweizer AHV und insbesondere der Ergänzungsleistungen einer vollumfänglichen Umgestaltung des Systems. Diese Umgestaltung kann wegen ihrer Tragweite und innenpolitischen Brisanz nicht innert kürzester Zeit durchgeführt werden. Es ist daher unerlässlich, zumindest für diese zwei Punkte auf der bisher in den Verhandlungen vorsorglicherweise für den ganzen Bereich Soziale Sicherheit verlangten längeren Uebergangszeit auch weiterhin zu bestehen.

5. Conclusion

Déjà dans le mandat du 7 novembre 1990, on relevait que notre politique des étrangers avait atteint un stade qui nécessitait une révision. Dans cette optique, nous pouvons accéder à certaines revendications communautaires, le but étant de parvenir à la libre circulation des personnes au sein de l'EEE.

Toutefois, le principe d'une clause de sauvegarde étant admis, une période transitoire de durée suffisante nous semble également nécessaire afin de faciliter le passage entre deux systèmes très différents l'un de l'autre.

La délimitation de la durée est davantage fonction d'une appréciation politique que technique. Au vu de l'analyse qui précède, nous suggérons de demander une période transitoire d'une durée de sept ans et durant laquelle on procéderait progressivement à des améliorations qualitatives de l'actuelle politique des étrangers. Cette durée pourrait être raccourcie d'une année ou deux au maximum suivant les résultats des négociations concernant les questions qualitatives. Les améliorations qualitatives pourraient être les suivantes:

- avant la fin de la période transitoire, les travailleurs saisonniers pourraient progressivement bénéficier du regroupement familial, de la possibilité de changer de profession et de lieu de travail, ainsi que du droit de rester en Suisse après neuf mois afin d'y chercher un autre emploi. Des compensations financières pourraient, le cas échéant, être envisagées pour la durée de l'entre-saison (rétrocessions partielles des cotisations des saisonniers en matière d'assurances chômage, exportations de prestations pendant l'entre-saison);
- toujours avant la fin de la période transitoire, les travailleurs frontaliers pourraient se voir octroyer le droit de séjour à la semaine et les zones frontalières pourraient être abandonnées.

En ce qui concerne les marchés publics, nous pourrions nous accommoder d'une libéralisation anticipée pour le personnel nécessaire à l'exécution d'un mandat tel qu'il est défini par les directives. Les éventuelles inégalités de traitement qui en découleraient pourraient être acceptées, sachant qu'il s'agirait d'un régime transitoire.

Quant à la clause de sauvegarde il ne nous paraît pas nécessairement opportun d'insister sur un pourcentage, étant donné qu'il ne serait de toute façon pas facile de fixer un taux qui puisse à la fois satisfaire les vœux de la Communauté et les exigences sur le plan de la politique interne suisse. De plus un taux fixé à l'avance pourrait faire figure de "seuil politique" qui risquerait de se retourner contre nous dans la mesure où nous pourrions nous trouver contraints de déclencher la clause de sauvegarde alors que les circonstances objectives ne le justifieraient pas. En conséquence, nous estimons finalement que dans la mesure où la clause de sauvegarde pourra être une solution englobant un certain nombre de critères (politiques, sociaux, économiques, démographiques, écologiques entre autres) elle serait d'autant plus apte à servir nos intérêts.

VI. Fonds AELE en faveur de la cohésion

Les directives de négociation du 18 juin 1990 demandaient à la délégation suisse aux négociations de soumettre au Conseil fédéral des propositions en vue d'une initiative suisse dans le domaine de la cohésion, c'est-à-dire le secteur de la négociation portant sur des mesures ayant pour objectif de réduire le retard des régions les moins favorisées de la CE et de l'AELE. Cette initiative n'a pas pu être lancée, car elle se serait heurtée à l'opposition de nos partenaires de

l'AELE peu enclins à prendre l'initiative de faire des concessions à la CE dans ce domaine.

Toutefois, depuis novembre 1990 et, surtout depuis la réunion du Groupe de négociation à haut niveau pays de l'AELE-CE des 19-20 février 1991, la situation s'est modifiée. Dans un premier temps, en novembre 1990, la CE a pris l'initiative, dans le cadre du volet agricole de la négociation, de demander aux pays de l'AELE des concessions dans le domaine du commerce des produits agricoles en provenance des pays du Sud de l'Europe (voir chapitre II ci-dessus). Dans un deuxième temps, en février 1991, la CE a pris une seconde initiative, celle de proposer aux pays de l'AELE la création d'un Fonds AELE en faveur de la cohésion.

Selon les propositions de la CE - elles sont encore informelles - ce Fonds devrait être créé pour une durée de quatre ans, être autonome et administré par les pays de l'AELE. Il devrait, selon la CE, servir au financement à fonds perdus de projets dans les domaines de l'environnement, des infrastructures et de la formation. Aucune indication n'a été fournie en ce qui concerne le montant du financement. De même la question de savoir si les régions défavorisées de l'AELE pourront également bénéficier du soutien de ce Fonds n'est pas encore claire.

Dans l'esprit de la CE, la création de ce Fonds doit principalement servir à compenser le surcroît de concurrence que les pays membres de la CE les moins développés devraient supporter suite à l'entrée de pays de l'AELE hautement développés dans le Marché unique de 1992. En outre, si la CE propose un Fonds AELE plutôt qu'un Fonds commun EEE ou une participation aux Fonds structurels de la CE, c'est surtout pour éviter que les pays de l'AELE puissent prétendre à un droit à la co-décision dans les activités communautaires en matière de cohésion. Une première réaction de nos partenaires de l'AELE, dont les liens économiques avec les pays du Sud de l'Europe sont moins étroits que les nôtres, a été très réservée. Mais il s'agit d'une position encore provisoire.

Position suisse

Depuis plusieurs années le Conseil fédéral voue une attention soutenue à la question d'une participation suisse aux mesures destinées à réduire le retard économique des pays du Sud de l'Europe. On peut mentionner à ce titre: les réductions tarifaires accélérées en faveur de l'Espagne entrées en vigueur le 1er juillet 1989, la participation de la Suisse au Fonds AELE pour le développement du Portugal et au Fonds de développement social du Conseil de l'Europe.

En outre, dans sa réponse à l'Interpellation Jaggi du 15 décembre 1988 (Suisse et solidarité européenne), le Conseil fédéral s'est déjà exprimé favorablement sur le principe d'une participation de la Suisse aux efforts destinés à réduire les disparités Nord-Sud en Europe et s'est déclaré disposé à examiner toutes formes de coopération entre les pays de l'AELE et la CE au titre de la politique de cohésion dans le cadre de l'EEE. Une telle participation viendrait compléter les actions auxquelles nous participons déjà.

La délégation suisse est donc autorisée à entrer en matière avec la CE sur la proposition de cette dernière de créer un Fonds AELE en faveur de la cohésion. Elle déterminera sa position en tenant compte des principes de négociation fixés lors de la réunion ministérielle des pays de l'AELE de Genève les 1er et 2 mars 1991:

- un éventuel Fonds devrait être géré par les pays de l'AELE - en coopération avec les pays bénéficiaires - et avoir des objectifs spécifiques tels que l'environnement et l'éducation. Les conditions de mise en oeuvre d'un tel Fonds devraient être définies par les pays de l'AELE. Ces conditions ne devraient pas être développées sur la base de dons, mais, si nécessaire, plutôt sur le modèle du Fonds AELE pour le Portugal;
- l'accord des pays de l'AELE sur le principe d'un Fonds doit aussi être vu en relation avec les concessions qui seront faites par la CE dans d'autres domaines de la négociation.

La délégation suisse, tout en tenant compte de ces principes de négociation AELE, pourra encore utiliser, si nécessaire, la marge de manoeuvre que lui donne l'attitude de principe adoptée précédemment par le Conseil fédéral dans le domaine de la cohésion (sa réponse à l'interpellation Jaggi).

VII. Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

Conformément aux lignes directrices de négociations du 7 novembre 1990 un groupe de travail interdépartemental, présidé par l'Office fédéral de la justice, a examiné dans quelle mesure des mesures non discriminatoires dans le domaine de l'aménagement du territoire et du droit foncier, qui seraient conformes à l'acquis communautaire, pourraient nous permettre de remplacer la Lex Friedrich qui, elle, n'est pas conforme à l'acquis communautaire. En d'autres termes, il s'agissait d'examiner si, dans le contexte de la négociation, la Suisse pourrait renoncer à sa demande d'exception permanente et se satisfaire d'une formule

combinant une période transitoire d'adaptation et une clause de sauvegarde. Le groupe de travail a conclu par l'affirmative. Les conclusions de son rapport - qui sera soumis séparément au Conseil fédéral - sont les suivantes :

1. Die Lex F. hat in den vergangenen drei Jahrzehnten die ausländische Nachfrage nach Immobilien in der Schweiz in Grenzen gehalten und gleichzeitig zur Entlastung der Raumordnungs- und Eigentumspolitik beigetragen. Die Lex findet breite Abstützung im Volk; Kantone und Gemeinden besitzen ein wichtiges Mitspracherecht. Es bräuchte einige Ueberzeugungsarbeit, damit die völlige Oeffnung der Lex F. für EWR-Angehörige einen EWR-Vertrag nicht gefährdete.
2. Die Lex F. ist von der Zielsetzung und den Massnahmen her unvereinbar mit den Freizügigkeiten des Binnenmarktes, wie sie in einem EWR Vertrag verankert werden sollen. Sie musste für im EWR ansässige Personen und Unternehmen praktisch völlig aufgehoben werden (vorläufige Ausnahme: Erwerb von Ferienwohnungen durch im Ausland wohnhafte Personen). Die Schweiz hat zusätzlich Ausnahmeregelungen für den Immobilienhandel und blossе Kapitalanlagen in Grundstücken vom Ausland aus verlangt. Die EG lehnt indessen unbefristete Ausnahmen ab. Für die übrigen Erwerbszwecke (Wohnungen, Betriebsstätten) hat der Bundesrat die Aufhebung der Lex-Bestimmungen für EWR-Angehörige bereits zugestimmt.
3. Die Auswirkungen einer völligen Oeffnung der Lex F. für EWR-Angehörige lassen sich nicht quantitativ ermitteln. Würden Immobiliengeschäfte nur nach Wirtschaftlichkeits-Ueberlegungen abgewickelt, so müsste die Gefahr übermässiger ausländischer Kapitalzuflüsse in schweizerische Immobilien nicht sehr hoch eingeschätzt werden. Erfahrungsgemäss sind aber noch andere Motive für Immobilienanlagen entscheidend, besonders etwa in Krisenzeiten (Flucht in Sachwerte). Mit dem EWR würde einem grossen Nachfragepotential die Türen geöffnet und wären Anpassungsprozesse in verschiedenen Bereichen unvermeidlich. Die Oeffnung würde sich aber nicht auf alle Teilmärkte gleichermassen und nicht nur negativ auswirken.
4. Bei einem Verzicht auf die Lex F. werden in erster Linie nicht diskriminierende Massnahmen in den Bereichen Raumplanung und Bodenrecht notwendig sein, um raumordnerisch und eigentumspolitisch unerwünschte Auswirkungen zu verhindern. Ein entsprechendes Massnahmenpaket ist in die anvisierte allgemeine Weiterentwicklung des Bodenrechts einzubetten.

Voraussetzung ist die Bereitschaft der Schweizer zu Reformen, die sie auch selber betreffen.

5. Eine Schutzklausel im EWR-Vertrag zur Abwehr übermässiger Kapitalzuflüsse aus dem Ausland in Immobilien ist innenpolitisch wichtig. Sie konnte aber höchstens in extremis angerufen werden und ist mit beträchtlichem administrativem Aufwand verbunden.
6. Schliesslich kann nur eine schrittweise Liberalisierung der Lex F. in Betracht kommen, einerseits um Schockwirkungen auf dem Immobilienmarkt zu vermeiden und andererseits um Zeit für Ersatzmassnahmen zu gewinnen. Deshalb ist für die Freigabe der gewerbsmässigen Immobiliengeschäfte und blosser Kapitalanlagen eine mindestens fünfjährige Uebergangsfrist vorzusehen. Für den Abbau der übrigen Beschränkungen genügt eine Frist bis zu drei Jahren.

VIII. Lignes directrices de négociation en résumé

Les lignes directrices auxquelles la délégation suisse aux négociations se conformera sont en résumé les suivantes:

1. Agriculture

Diese Verhandlungen sollen bilateral nach geltenden GATT-Regeln geführt werden und sich auf die Gewährung von Zollkonzessionen für Produkte konzentrieren, die vorwiegend und unmittelbar für die Kohäsionsländer von Interesse sind. Produktebezogene Liberalisierungsverhandlungen nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit können ebenfalls ins Auge gefasst werden.

2. Concurrence

Dans la négociation sur les deux piliers, l'objectif doit être d'obtenir

- la création d'un organe commun efficace entre le pilier AELE et le pilier CE.
- l'adoption de critères appropriés pour l'attribution des affaires entre les deux piliers.

Si ces deux conditions sont remplies un système de répartition des compétences entre le pilier AELE et les autorités suisses de la concurrence, qui s'inspirerait du régime communautaire, peut entrer en ligne de compte.

3. Prescriptions techniques

Für die Mehrzahl der ursprünglich von den EFTA-Staaten geltend gemachten Probleme bei der Uebernahme des EG-Acquis konnten bereits allseitig befriedigende Lösungen getroffen werden, die ab 1993 d.h. ab in Kraft treten eines allfälligen EWR-Vertrages den freien Warenverkehr unter gleichzeitiger Gewährleistung eines hohen Niveaus auf dem Gebiet des Umwelt- und Gesundheitsschutzes garantieren. Für einige wenige Probleme ist dagegen noch keine Lösung in Sicht.

Zur Zeit ist ungewiss, inwiefern die EG auf die Forderung der EFTA-Staaten nach zeitlich nicht befristeten Ausnahmen (openended derogations) eingehen wird. Aussicht auf Erfolg besteht gemäss informellen Aeusserungen des EG-Verhandlungsleiters in der Arbeitsgruppe I insbesondere bei Anliegen, die von allen EFTA-Staaten gemeinsam getragen werden. Zu diesen gehören namentlich

- strengere Abgasvorschriften für leichte Nutzfahrzeuge (der bestehende Acquis ist ungenügend; ein EG-Kommissionsvorschlag für eine strengere Regelung entsprechend den heutigen amerikanischen Bestimmungen wird demnächst erwartet);
- Beschränkung des Kadmiumgehalts von Düngern;
- weitergehende Klassierungs- und Kennzeichnungsvorschriften für Chemikalien; (für die Schweiz ist die Beibehaltung der Giftklasse 5, die sonst unter das Cassis-de-Dijon Prinzip fallen würde, wichtig);
- über die betreffenden EG-Richtlinien hinausgehende Einschränkungen und Verbote für gewisse gefährliche Chemikalien, namentlich für Asbest, ozonschichtabbauende Substanzen, Pentachlorphenol, Quecksilber und Kadmium.

Schlecht stehen die Chancen jedoch dort, wo nur ein oder zwei EFTA-Länder Probleme bei der Uebernahme des EG-acquis geltend machen. Die EG hat diesbezüglich klar zum Ausdruck gebracht, dass sie unsere Begehren betreffend Kosmetika und Lärmvorschriften für Motorräder sowie die schwedisch/norwegi-

schen Vorbehalte bezüglich des Schwermetallgehalts von Keramikgeschirr nicht akzeptieren könne. In diesen Bereichen muss daher davon ausgegangen werden, dass die EG weiterhin mit Nachdruck auf der Uebernahme des Acquis, allenfalls unter Einräumung einer kurzen Uebergangsfrist, beharren wird.

Um nicht in eine verhandlungstaktisch ungünstige Lage versetzt zu werden, sind die EFTA-Staaten bestrebt, die noch verbleibenden mit den bereits gelösten Problemen in diesem Bereich als Gesamtpaket weiter zu behandeln. Dies setzt jedoch voraus, dass die seit Jahresbeginn auf informeller Ebene erzielten Fortschritte und insbesondere auch der unter Kapitel V, Ziffer 1.11 erwähnte schwedische Kompromissvorschlag betreffend Abgasvorschriften von Personenwagen in einer neuen EFTA-Plattform offiziell konsolidiert werden. Das Problem der Abgasvorschriften für Personenwagen ist dabei nach einhelliger Auffassung aller Verhandlungspartner die Schlüsselfrage für weitere Fortschritte im ganzen Bereich der technischen Vorschriften.

Falls die Schweiz dem von den übrigen EFTA-Staaten bereits genehmigten schwedischen Kompromissvorschlag nicht zustimmt, hat dies zur Folge, dass

- die auf informeller Ebene erzielten Lösungen wieder in Frage gestellt würden;
- die verbleibenden Anliegen nach zeitlich nicht befristeten Ausnahmen noch schwieriger durchzubringen wären;
- die Schweiz am meisten aufs Spiel setzt, da die ungelösten Fälle vorwiegend unser Land betreffen, und
- die Schweiz für das Auseinanderbrechen der EFTA-Plattform voll verantwortlich gemacht würde.

Falls die Schweiz dem schwedischen Kompromissvorschlag zustimmt, bestehen dagegen gute Chancen, dass die verbleibenden noch offenen Probleme in unserem Sinn gelöst werden können. Wir beantragen daher, die im Kapitel V enthaltenen Verhandlungsrichtlinien integral zu genehmigen. Die Zustimmung zum schwedischen Abgaskompromiss ist davon abhängig zu machen, dass die EG bei der Behandlung der noch offenen Probleme in den vier in Absatz 2 erwähnten Bereichen zu einer für die Schweiz befriedigenden Lösung Hand bietet.

4. Libre circulation des personnes

La période transitoire d'adaptation du droit suisse à l'acquis doit avoir une durée de 7 ans pendant laquelle:

- la Suisse doit pouvoir maintenir un régime de restrictions quantitatives qui serait progressivement assoupli .
- la Suisse peut introduire progressivement des améliorations qualitatives de sa politique.

Cette durée pourrait être raccourcie d'une année ou deux au maximum suivant les résultats des négociations concernant les questions qualitatives. Les améliorations qualitatives pourraient être les suivantes:

- avant la fin de la période transitoire, les travailleurs saisonniers pourraient progressivement bénéficier du regroupement familial, de la possibilité de changer de profession et de lieu de travail, ainsi que du droit de rester en Suisse après neuf mois afin d'y chercher un autre emploi. Des compensations financières pourraient, le cas échéant, être envisagées pour la durée de l'entre-saison (rétrocessions partielles des cotisations des saisonniers en matière d'assurance-chômage, exportation de prestations pendant l'entre-saison);
- toujours avant la fin de la période transitoire, les travailleurs frontaliers pourraient se voir octroyer les droits de séjour à la semaine et les zones frontalières pourraient être abandonnées.

En ce qui concerne les marchés publics, une libéralisation anticipée pour le personnel nécessaire à l'exécution d'un mandat tel qu'il est défini par l'acquis peut entrer en ligne de compte.

Le critère de déclenchement de la clause de sauvegarde à disposition de la Suisse dès la fin de la période transitoire peut être aussi bien quantitatif (pourcentage) que qualitatif, un critère qualitatif étant toutefois préférable.

5. Fonds AELE en faveur de la cohésion

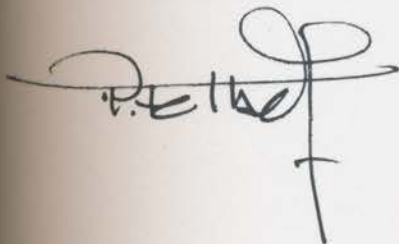
La création d'un Fonds AELE en faveur de la cohésion peut entrer en ligne de compte. Ce Fonds devrait s'inscrire dans le cadre d'un équilibre des avantages et des obligations du Traité EEE. Il devrait être géré par les pays de l'AELE et répondre à des critères d'efficacité.

6. Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

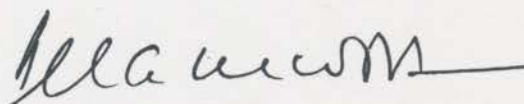
Es wird beantragt, auf die Ausnahmebegehren bezüglich Immobilienhandel und Immobilienanlagen nur zu versichten und die entsprechende Abänderung der Verhandlungsrichtlinien nur vorzunehmen, wenn Gewähr dafür besteht, dass

- a) Im EWR-Vertrag eine wirksame Schutzklausel Aufnahme findet,
- b) Eine Uebergangsfrist von mindestens fünf Jahren für die Freigabe der gewerbsmässigen Immobiliengeschäfte und der Kapitalanlagen bzw. drei Jahre für den Abbau der übrigen Beschränkungen zugestanden wird und
- c) innenpolitisch während der Uebergangsfrist die nötigen Ersatzmassnahmen im Bereiche der Raumplanung und des Bodenrechts verwirklicht werden können.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES



DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE



Pour co-rapport: pour la négociation EEE

- DFF
- DMF
- DFI
- DFJP
- DFTCE

Extraits du procès-verbal:

- DFAE, DFEP, pour exécution
- DFF, DMF, DFI, DFJP, DFTCE, pour information

Pour extrait conforme,

Le Secrétaire:

Lignes directrices pour la négociation EEE

Vu la proposition des DFAE et DFEP du... 14 MARS 1991

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

1. La délégation suisse aux négociations se conformera aux lignes directrices telles qu'exposées aux chapitres II à VII et résumées au chapitre VIII de la proposition du DFAE/DFEP.

Pour extrait conforme,

Le Secrétaire:

Für die BR-Sitzung vom 18. März 1991



Generalsekretariat
Secrétariat général
Segreteria generale

3003 Bern, 15. März 1991
3003 Berne,
3003 Berna,

An den Bundesrat

Richtlinien für die EWR-Verhandlungen
(Antrag EVD/EDA vom 14. März 1991)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Sehr geehrte Herren Bundesräte

Im Auftrag von Herrn Bundesrat Arnold Koller lasse ich Ihnen beiliegend als ergänzende Dokumentation zum Antrag vom 14. März 1991 des EDA und des EVD an den Bundesrat (Ziffer VII) den Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Alternativen zur Lex F" zukommen.

Mit freundlichen Grüßen

Der Stellvertretende
Generalsekretär

Ulrich Hubacher

Beilage erwähnt

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ

7. März 1991

vertraulich**"ALTERNATIVEN ZUR LEX F."****BERICHT DER INTERDEPARTEMENTALEN ARBEITSGRUPPE**

ÜBERSICHT

Der Bericht umschreibt in einem 1. Teil zunächst den Auftrag der Arbeitsgruppe sowie die Ziele und Wirkungen der seit 1961 bestehenden Ueberfremdungsgesetzgebung im Grundstückbereich und zeigt sodann die Unvereinbarkeit dieser ausländerrechtlichen Beschränkungen des Immobilienerwerbs mit einem EWR-Vertrag bzw. mit dem Binnenmarkt auf (Ziff. 1 - 3).

Im 2. Teil werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Aufhebung der Lex F. für EWR-Angehörige untersucht und mögliche Ersatzmassnahmen im Bereich der Raumplanung und des Bodenrechts geprüft sowie die Wirksamkeit von Schutzklauseln im EWR-Vertrag und die Frage der Uebergangsregelung erörtert (Ziff. 4 - 7).

Schliesslich werden die Ergebnisse zusammengefasst und entsprechende Anträge gestellt (Ziff. 8).

1. DER AUFTRAG DER ARBEITSGRUPPE "ALTERNATIVEN ZUR LEX F."

Es ist nicht ausgeschlossen, dass mit dem Beitritt der Schweiz zum EWR auf die Lex F.¹ verzichtet werden muss.² Es stellt sich deshalb die Frage, unter welchen Bedingungen die bisher zugunsten der Lex F. geltend gemachten Ausnahmebegehren fallengelassen werden könnten.

Die Arbeitsgruppe hatte zu diesem Zweck

1. die Auswirkungen auf den Boden- und Immobilienmarkt zu prüfen, die sich infolge einer Ablösung der Lex F. für EWR-Angehörige ergäben;
2. Vorschläge für Ersatzmassnahmen und eine Uebergangsordnung zu machen.

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe kann der Beilage 1 entnommen werden.

Der vorliegende Bericht wurde in seinen Grundsätzen von der Arbeitsgruppe am 22. Januar 1991 genehmigt.

¹ "Lex F." oder "Lex" meint in der Regel das geltende Bundesgesetz, z.T. einschliesslich der früheren Bundesbeschlüsse (vgl. Ziff. 2.1)

² Gleiches gälte a fortiori für einen EG-Beitritt

2. DIE ZIELE UND WIRKUNGEN DER UEBERFREMUNGSGESETZGEBUNG IM GRUNDSTUECKBEREICH

2.1 Die Ziele der Lex F.

Der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ist seit dreissig Jahren bewilligungspflichtig. Von 1961 bis 1984 mit befristeten Bundesbeschlüssen geregelt ("Lex von Moos", "Lex Celio", "Lex Furgler"), wurden diese Bestimmungen 1985 ins ordentliche Recht übergeführt (Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983, SR 211.412.41, "BewG" oder "Lex Friedrich" genannt). Die Normen wurden im Laufe der Zeit immer umfassender und restriktiver, allerdings ohne die berechtigten Interessen (z.B. der Berggebiete) und internationalen Verpflichtungen (z.B. OECD-Kodex zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs) zu vernachlässigen. Die Lex F. überlässt es den Kantonen, den Erwerb von Wohnungen zu bewilligen, und auch die Gemeinden können den Kauf von Ferienwohnungen bis zur völligen Sperre limitieren. Durch das Mitspracherecht der kantonalen und lokalen Bevölkerung wurde die Wirksamkeit der Massnahmen erheblich verstärkt.

Während die früheren Bundesbeschlüsse auch andere Ziele verfolgten, etwa währungspolitische, raumplanerische oder solche des Natur- und Landschaftsschutzes, beschränkt sich die Lex F. ausdrücklich auf die Ueberfremdungsabwehr. Zwischen einheimischem und ausländischem Grundbesitz soll ein massvolles Verhältnis gesichert werden. Die noch heute gültigen Motive für diese Massnahmen sind:

- Knappheit des verfügbaren Bodens
- zeitweise beträchtliche ausländische Nachfrage nach Immobilien
- hohe Boden- und Immobilienpreise
- Ueberbordungen bei Zweitwohnungen
- Gefährdung der kulturellen Eigenart

- Gefährdung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit
- Gefährdung der militärischen Sicherheit
- Berücksichtigung des Volkswillens (nur knappe Ablehnung der Volksinitiative "gegen den Ausverkauf der Heimat" im Mai 1984).

2.2 Die geltende Regelung

Kernpunkte der Lex F. sind:

- Freizügigkeit für Niedergelassene (ausgenommen in der Nähe wichtiger militärischer Anlagen);
- Bewilligungsfreie Uebertragung an gesetzliche Erben im Erbfall und an enge Familienangehörigen unter Lebenden;
- Bewilligungen für Hauptwohnungen für hier wohnhafte Jahresaufenthalter;
- Bewilligungen in beschränktem Umfang für Zweit- und Ferienwohnungen (vor allem Kontingentierung);
- Bewilligungen für Betriebsstätten (ausgenommen gewerbsmässige Immobiliengeschäfte, Landwirtschaft, blosse Immobilienvermietung);
- Verbot von blossen Kapitalanlagen (ausgenommen Personalvorsorge, Versicherungen, preisgünstiger Wohnungsbau, Anteile an Immobilienfonds mit regelmässigem Markt).

2.3 Das Ausmass des ausländischen Immobilienerwerbs

Von 1961 bis heute wurden knapp 80'000 Erwerbsbewilligungen ausgestellt. Davon entfallen rund 90 Prozent auf Angehörige aus EG- und EFTA-Mitgliedländern (die 630'000 Niedergelassenen aus diesen Ländern besitzen ohnehin Freizügigkeit auf dem Immobiliensektor). Rund 80 Prozent der Bewilligungen betreffen flächenschonendes Stockwerkeigentum.

Die jährlichen Bewilligungen haben sich seit 1985 um die 1200 bis 1500 eingependelt; dies entspricht dem Niveau Mitte der 60er Jahre. Der zweimalige Boom Ende 60er/Anfang 70er Jahre und Ende 70er/Anfang 80er Jahre lag vor allem bei den Ferienwohnungen. Die Nachfrage nach Ferienwohnungen hat heute ohne Zweifel nachgelassen (namentlich seit dem Wegfall der deutschen Steuerbegünstigungen für Auslandsinvestitionen). Massgeblich wirkt aber auch die heute restriktive Praxis in den Fremdenverkehrsarten.

Die von 1961 bis 1989 zum Verkauf an Ausländer bewilligte Fläche beträgt 7408 Hektaren oder 2,5 Prozent der Siedlungsflächen der Schweiz (Bauzonen und überbautes Gebiet ausserhalb der Bauzonen). Ueber den gesamten ausländischen Grundbesitz in unserem Land können aber keine genauen Angaben gemacht werden; es fehlen entsprechende Erhebungen vor Einführung der Lex 1961 und über den nicht bewilligungspflichtigen Erwerb seither. Bekannt ist sodann, was die Lex zugelassen, nicht aber, was sie verhindert hat (und das dürfte beträchtlich sein³). Immerhin lässt sich feststellen, dass heute - mit Ausnahme von lokalen Missverhältnissen in Fremdenverkehrsgebieten - von einer Bodenüberfremdung nicht gesprochen werden kann.⁴

2.4 Die Beurteilung der Auswirkungen der Lex F.

Die Lex hat in den letzten 30 Jahren vor allem freie Kapitalanlagen in Immobilien durch Ausländer, spekulative Land- und Liegenschaftskäufe und den Erwerb übergrosser Liegenschaften zum Eigengebrauch verhindert. Zudem hat die Lex bei Zweit- und Fe-

³ So J. Voyame, D'une Lex Furgler à l'autre, in Festschrift für Bundesrat Dr. Kurt Furgler zum 60. Geburtstag, Zürich 1984, S. 348

⁴ In diesem Sinne schon Botschaft des Bundesrates zur Lex F., BBl 1981 III 587ff.

rienwohnungen beschränkend gewirkt. Sie hat zweifellos die ausländische Nachfrage nach Immobilien in Grenzen gehalten und gleichzeitig zur Entlastung der Raumordnungs- und Eigentumspolitik beigetragen.

Die Lex findet breite Abstützung im Volk, und es besteht weitherum die Ueberzeugung, dass die Verhältnisse am Bodenmarkt ohne ihren Schutz noch wesentlich ungünstiger wären.

Die "Ueberfremdung" lässt sich freilich nicht mit präzisen Zahlen erfassen. Das Problem ist vielschichtiger Natur (Stichworte: "Heimat", "Identität", "Ueberbevölkerung"). Von Landesgegend zu Landesgegend bestehen unterschiedliche "Reizschwellen"; von Bedeutung ist auch, ob die Ausländer dem selben oder einem fremden Kulturkreis angehören.

Die Ablösung der Lex F. ist demnach vor allem auch eine politische Frage; ihre Akzeptanz verlangt wohl einige politische Ueberzeugungsarbeit.

3. DIE UNVEREINBARKEIT DER LEX F. MIT DEM BINNENMARKT (EWR)

3.1 Der freizügige Immobilienerwerb im Binnenmarkt

Im Rahmen eines EWR-Vertrags müsste die Schweiz in den betroffenen Bereichen das EG-Recht übernehmen ("Acquis"). Dieses untersagt Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohn- oder Anlageorts. Der freie Personenverkehr (Freizügigkeit der Arbeitskräfte, Niederlassungsrecht der selbständigen Personen und Gesellschaften), das freie Dienstleistungsrecht und der freie Kapitalverkehr (beide grenzüberschreitend) dürfen nicht durch diskriminierende Beschränkungen des Immobilienerwerbs behindert werden. Im übrigen bleiben die innerstaatlichen Eigentumsordnungen unberührt (Art. 222 EWG-Vertrag). Beschränkungen des Grunderwerbs raumplanerischer oder eigentumspolitischer Natur sind daher weiterhin erlaubt, sofern sie für Einheimische und Ausländer gleichermassen gelten.

Schon die Zielsetzung der Lex F. (Ueberfremdungsabwehr) widerspricht den Zielen des Binnenmarkts (Freizügigkeit, Nichtdiskriminierung). Die Lex knüpft für die Freizügigkeit des Immobilienerwerbs an das Niederlassungsrecht an, behandelt dabei aber Schweizer und Ausländer unterschiedlich. Schweizer besitzen das Niederlassungsrecht von Verfassung wegen, auch wenn sie im Ausland wohnen (Art. 45 BV). Demgegenüber wird für Ausländer die fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung verlangt, welche in der Regel erst nach einem fünf- oder zehnjährigen Aufenthalt in der Schweiz erteilt wird.⁵ Ebenso werden Gesellschaften unterschiedlich behandelt; dies hängt davon ab, ob sie von niederlassungsberechtigten Personen beherrscht sind, und darüber

⁵ Art. 5 Abs. 1 Bst. a BewG i.V.m. Art. 2 der Ausführungsverordnung. Das Bundesgericht lehnte in BGE 114 Ib 8 eine extensive Interpretation des Niederlassungsrechts von Ausländern ab. Den Anforderungen eines EWR-Vertrags dürfte deshalb vor allem mit Gesetzesänderungen nachzukommen sein.

hinaus, ob ihr Sitz in der Schweiz oder im Ausland liegt (eine Gesellschaft mit Sitz im Ausland untersteht in jedem Fall der Bewilligungspflicht der Lex, selbst wenn sie von Schweizern beherrscht ist).⁶

Zwar schliesst die Lex den Immobilienerwerb durch nicht niedergelassene Ausländer nicht völlig aus, sondern er wird in vielen Fällen bewilligt (Betriebsstätten, Wohnungen usw.; vgl. Ziff. 2.2). Trotzdem müsste die Lex für EWR-Angehörige fast vollständig aufgehoben werden. Denn das EG-Recht verbietet auch alle faktischen Benachteiligungen, die sich z.B. infolge des nur für Ausländer geltenden Bewilligungsverfahrens ergeben können oder infolge der Bewilligung unter Auflagen. Vor allem aber könnte gestützt auf die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs alle in einem anderen EWR-Mitgliedstaat ansässigen Personen (also nicht nur Angehörige von EWR-Mitgliedstaaten) Grundstücke in der Schweiz wie Inländer zu beliebigen Verwendungszwecken erwerben.⁷ Die Beschränkung des Erwerbs auf bestimmte Bewilligungsgründe und das Verbot der Kapitalanlage wären daher nicht mehr länger zulässig. Einzig für den Erwerb von Zweit- bzw. Ferienwohnungen durch im Ausland wohnhafte Personen behält das EG-Recht innerstaatliche Rechtsvorschriften (vorläufig?) noch vor. Die geltende schweizerische Regelung müsste aber vermutlich da-

⁶ Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c BewG

⁷ Richtlinie 88/361/EWG; darin werden sämtliche Immobilienanlagen vom Ausland aus liberalisiert, ausgenommen Zweit- bzw. Ferienwohnungen. Die Richtlinie enthält damit praktisch den Grundsatz der Immobilienfreizügigkeit. Zwar besitzen Arbeitskräfte nach den für sie geltenden Freizügigkeits-Bestimmungen nur das Recht, im Gaststaat Wohnungen zu erwerben (Verordnung 1612/68/EWG), und die Niederlassungsfreiheit berechtigt nur dazu, Grundstücke zur Ausübung der Erwerbstätigkeit und zum Wohnen zu erwerben (Art. 54 EWG-Vertrag und Allg. Programm 61/1201/EWG). Es wäre jedoch kaum denkbar, die sich in der Schweiz aufhaltenden Ausländer schlechter als ihre Landsleute im Ausland zu behandeln. Eine Ungleichbehandlung könnte allenfalls auch gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot gemäss Art. 7 EWG-Vertrag verstossen.

hingehend geändert werden, dass auch Auslandschweizer wiederum den gleichen Beschränkungen unterworfen würden.⁸

Die Liberalisierungen gelten zudem für alle im EWR domizilierten Drittland-Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit sich tatsächlich und dauerhaft im EWR konzentriert (Art. 58 EWG-Vertrag). Der Kreis der Berechtigten könnte sich daher um einiges über die Angehörigen der EWR-Vertragsparteien hinaus ausdehnen.

3.2 Die bisherigen Verhandlungen EFTA-EG

Die Schweiz hat ein Bedürfnis nach einer permanenten Ausnahme vom Acquis für den "harten Kern" der Lex F. angemeldet. Es betrifft dies die gewerbsmässigen Immobiliengeschäfte⁹ und blasse Kapitalanlagen in Grundstücken vom Ausland aus¹⁰. Im übrigen sollen Immobiliengeschäfte freigegeben werden.¹¹ Die EG lehnt jedoch permanente Sonderregelungen strikt ab. Sie stünden in Widerspruch zur EWR-Zielsetzung der Gleichbehandlung aller Vertragsparteien. In diesem Zusammenhang sind auch die zahlreichen Investitionen der Schweizer in EG-Ländern und die Frage des Gegenrechts zu beachten.

⁸ Dies ist ebenfalls aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot nach Art. 7 EWG-Vertrag zu folgern. Eine diesbezüglich schriftlich an die EG-Experten gerichtete Frage wurde bisher noch nicht beantwortet. Im übrigen unterstanden die Auslandschweizer schon von 1961 bis 1965 der Bewilligungspflicht der Lex.

⁹ Richtlinie 67/43/EWG; die Einschränkung betreffe Kauf, Ueberbauung, Verkauf, Vermietung und Verpachtung von Grundstücken, nicht aber die blasse Vermittlung und Verwaltung von Immobilien zugunsten Dritter.

¹⁰ s. Fussnote 6

¹¹ Besonders für Wohn- und Betriebszwecke, inkl. Landwirtschaft und Parahotellerie, wofür zunächst ebenfalls Ausnahmebegehren angemeldet worden sind; vgl. BRB vom 18. Juni und 7. November 1990 über die Verhandlungsrichtlinien

4. MOEGLICHE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN EINES VERZICHTS AUF DIE LEX F.

4.1 Ursachen und Wirkungen der Ueberfremdungsgesetzgebung

Die Flucht in die Realwerte bei konjunkturellen Ueberhitzungen führte in der Schweiz bisher regelmässig zu Preissteigerungen im Wohnungs- und Immobilienmarkt, die über das Niveau der allgemeinen Teuerung hinausgingen. Sie waren denn auch mehrfach Anlass zu interventionistischen Massnahmen in diesem Bereich. Diese richteten sich meist gegen eine bestimmte Gruppe von Marktteilnehmern wie etwa das Baugewerbe, die Ausländer, die Banken, die institutionellen Anleger oder die Immobilienhändler. Dass Eingriffe in das Marktgeschehen erwünschte und unerwünschte Nebenwirkungen hervorrufen können (z.B. Privilegien für bestimmte Anbieter und Nachfrager), zeigt sich auch an den erstmals 1961 eingeführten Erwerbsbeschränkungen für Ausländer. So führt beispielsweise das Verbot der Kapitalanlage in Immobilien für Ausländer (bzw. die Erteilung einer Bewilligung nur bei Selbstnutzung) zu einem faktischen Vermietungsmonopol für die Einheimischen und zu einer Bevorteilung des einheimischen Baugewerbes. Deshalb wird sich politischer Widerstand gegen einen Abbau solcher (regionalpolitisch vielleicht erwünschter) Privilegien bemerkbar machen.

Privilegien ganz anderer Natur können sich aus dem Raumplanungs- und Baurecht ergeben (Zonen- und Nutzungsordnung) oder aus der besonderen Lage eines Grundstückes (Siedlungsgebiet, Berg- oder Tourismusregion, Abgeschlossenheit, Sonnseite usw.). Es gibt deshalb in diesem Bereich gar keinen homogenen Markt; man kann allenfalls in Annäherung an die Wirklichkeit von Teilmärkten reden. Da sich aber auch auf diesen Teilmärkten Massnahmen der Ueberfremdungsabwehr, der Raumplanung, des Baurechts und anderer

staatlicher Einwirkungen überlagern, fällt es ausserordentlich schwer, die Entwicklung auf diesen Märkten einzelnen Ursachen zuzuschreiben.

4.2. Fehlende statistische Grundlagen

Eine weitere Schwierigkeit bei der Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines allfälligen Verzichts auf die Lex F. ergibt sich aus der äusserst prekären Datenlage. Es bestehen derzeit weder Untersuchungen noch einigermaßen zuverlässige Angaben über die möglichen Auswirkungen eines Wegfalls der Lex auf die Nachfrage nach schweizerischen Grundstücken (oder auf das Angebot beispielsweise von Wohnungen als Folge vermehrter Investitionen in den Wohnungsbau). Vielleicht vermag die bei der Hochschule St. Gallen in Auftrag gegebene Studie über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Integrationsszenarien hier etwas Aufschluss zu geben. Im Moment jedenfalls ist man auf blossen Schätzungen angewiesen, und es darf deshalb nicht verwundern, dass sich die folgenden Ausführungen mehr auf der Ebene der Plausibilität und theoretischer Ueberlegungen als auf dem Boden gesicherter statistischer Daten bewegen.

Die vom Bundesamt für Justiz geführte Lex-Statistik vermag ebenfalls nicht weiterzuhelfen, weil diese zwar über die erteilten Bewilligungen Auskunft erteilt, nicht aber über den "Abschreckungseffekt" der schweizerischen Ueberfremdungsgesetzgebung. Interessant ist immerhin, dass die Nachfrage nach Bewilligungen (von gewissen Tourismusregionen abgesehen) erheblich zurückgegangen ist, seit im Ausland steuerliche Anreize zum Immobilienerwerb in der Schweiz aufgehoben wurden.

4.3. Ansatzpunkte für die Analyse

Zunächst ist darzulegen, welches die grundsätzlichen ökonomischen Konsequenzen einer Aufhebung der Lex F. sein könnten, und soweit dies möglich ist, ob sich dabei nach Kategorien von Marktteilnehmern bzw. bestimmten Teilmärkten differenzieren lässt. Dabei wird weder Anspruch auf Vollständigkeit noch auf wissenschaftliche Stringenz erhoben.

Sicherlich ist davon auszugehen, dass sich als Folge einer Liberalisierung eine erhebliche Preissteigerung dort einstellen müsste, wo die Lex F. eine vorhandene Nachfrage nach bestimmten (nicht sofort vermehrbaren) Kategorien von Immobilien aufgestaut hat. Dabei ist vermutlich zu unterscheiden zwischen der Nachfrage nach selbstbewirtschafteten Liegenschaften (Hauptwohnungen bzw. Zweit- oder Ferienwohnungen und Betriebsstätten), wo für Niedergelassene und Jahresaufenthalter der Zugang bereits weitgehend besteht, allerdings der Zustrom neuer Arbeitskräfte Konsequenzen haben könnte, und dem Zufluss von Geldern zum Zwecke der Kapitalanlage und des Handels mit Immobilien. Dort, wo ungenutzte Baulandreserven vorhanden sind, könnte der Wegfall der Lex natürlich auch zu einer mengenmässigen Ausdehnung (insbesondere des Zweitwohnungsbaus) führen. Sodann könnten sich als Folge der Liberalisierung auch die Marktstrukturen verändern, indem z.B. leistungsfähigere Bauherren, genügsamere Zwischenhändler und weniger begierliche Eigentümer auftreten und einheimische Anbieter verdrängen, was u.a. regionalpolitisch relevant ist. Schliesslich sind Verschiebungen bei der Eigentümerstruktur absehbar, was unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten bedeutsam werden könnte.

4.4. Die Nachfrage nach Grundstücken für die Selbstbewirtschaftung

Die Niedergelassenen sind beim Grundstückerwerb den Schweizern grundsätzlich gleichgestellt, die übrigen hier wohnhaften Ausländer unterliegen gewissen Einschränkungen. Es dürfte sich deshalb bei einem Wegfall der Lex eine (als geringfügig einzustufende) Zusatznachfrage nach Immobilienbesitz (teils als Substitut zur Miete) von den hier bereits anwesenden Ausländern ergeben, aber auch von Seiten der Zuwanderer. Die Befürchtungen bezüglich einer starken Zunahme der Einwanderung in die Schweiz im Falle der Freizügigkeit für Personen im EWR wurden freilich in letzter Zeit etwas zurückgenommen. Eine Mehrnachfrage würde vor allem im Markt für Mietwohnungen manifest. Die Wirkung auf dem Bodenmarkt würde sich vor allem indirekt auswirken, über eine temporäre Verschärfung der Wohnungsmarktsituation.

Anders als die Erstwohnungen bilden Zweit- und Ferienwohnun-
gen bei der Diskussion um die Aufhebung der Lex eine bedeutsame Rolle. Eine aufgestaute Nachfrage wird vor allem in begüterten ausländischen Kreisen bestehen, obwohl heute die Vorteile einer Zweitwohnung in der Schweiz (zentrale Lage, Infrastruktur, Sicherheit, steuerliche Vorteile u.ä.) im Schwinden begriffen sind und gesicherte Angaben über den effektiven Bedarf fehlen. Die Ueberlegung, dass die Nachfrage nach Zweitwohnungen heute weitgehend gedeckt sei, weil die kantonalen Kontingente in den vergangenen Jahren nicht mehr ausgeschöpft wurden, verkennt den Umstand, dass der Verkauf auch auf lokaler und regionaler Ebene eingeschränkt werden kann (Ablehnung von Gesuchen, generelle Erwerbsverbote z.B. im Oberengadin und Wallis usw.). In gewissen Gegenden muss deshalb mit einer erheblichen Nachfrage gerechnet werden, und die Liebhaberpreise werden zweifellos ihre Wirkung auf das allgemeine Preisniveau haben. (Absehbar ist, dass die Dauermieter von Ferienwohnungen in gesperrten Orten versuchen

werden, ihre Wohnungen zu kaufen.) Eine Beeinträchtigung der raumplanerischen Anliegen (geordnete Besiedlung und angemessenes Verhältnis zwischen der Wohnbevölkerung und Feriengästen) braucht damit nicht verbunden zu sein, ganz im Gegenteil: Mit Erstwohnungsanteilplänen, Zweitwohnungssteuern und ähnlichen Instrumenten stehen wirksame nicht-diskriminatorische Massnahmen zur Verfügung. Sie müssen aber rechtzeitig eingeführt werden, damit irreversible Fehlentwicklungen abgewendet werden können.

Der Erwerb von Grundstücken durch Ausländer für die Errichtung von Betriebsstätten ist bereits nach geltendem Recht möglich und dürfte in der Regel keine grösseren Probleme stellen. Eine zusätzliche Nachfrage nach Immobilienbesitz kann sich bei Wegfall der Lex ergeben, weil bisherige restriktive Auflagen und Bedingungen entfallen (Flächenbegrenzungen und Zweckbeschränkungen nur für Ausländer wären nicht mehr zulässig; das EG-Recht verlangt umfassende Inländergleichbehandlung in allen Branchen, auch in der Landwirtschaft, im Bau- und Immobiliengewerbe, in der Parahotellerie). Davon könnten sowohl bereits hier ansässige wie auch neu zuziehende Unternehmen profitieren, wobei die Mehrnachfrage wesentlich auch von der konjunkturellen Entwicklung abhängt.

4.5. Der Erwerb von Grundstücken zum Zwecke der Kapitalanlage und für den gewerbsmässigen Immobilienhandel

Vom realen inländischen Volksvermögen (Boden, Wohnbauten, Betriebe) sind nach Schätzungen rund 60-80 Mrd. Franken oder 5 % in ausländischen Händen. Hinzu kommen noch ca. 140 Mrd. Franken oder 33 % (ohne Banken) am Gesamtbestand der schweizerischen Aktien und Obligationen (Portfolioanlagen). Kann daraus geschlossen werden, dass den Ausländern schon heute, unter der Geltung der Lex, eine breite Palette von Anlagen zur Verfügung steht? Oder muss aus der geringen Bedeutung der Direktinvestitionen in Grundstücke geschlossen werden, dass noch ein Anlagebedarf besteht und

die Lex vor allem Anlagen indirekter Art (z.B. in Immobilien-Anlagefonds) gefördert hat? Als Ersatz für den direkten Kauf von Wohn- und Geschäftsliegenschaften hätte eigentlich bei grossem Interesse an schweizerischen Grundstücken der Erwerb von Immobilienfonds-Anteilen mehr ausmachen müssen als nur gerade 10 Mrd. Franken. Zuverlässige Aussagen hierüber sind kaum möglich, doch dürften Renditeüberlegungen den Grund für die relativ geringen Investitionen in schweizerische Immobilien sein. Andererseits könnte mit Blick auf die grossen Vermögensbestände im EWR eine aus Schweizer Sicht quantitativ bedeutsame Nachfrage nach Boden in unserem Land (und nach Gesellschaften mit erheblichem Immobilienbesitz) dennoch vorhanden sein. Diese könnte insbesondere bei schweren Störungen (Flucht in eine stabile Währung oder in ein sicheres Land) unvermittelt wirksam werden. Auch eine Schutzklausel im EWR-Vertrag könnte dagegen vermutlich wenig ausrichten.

Mit der völligen Oeffnung der Lex könnten schliesslich auch Immobilienmakler und Promotoren im schweizerischen Markt tätig werden. Sie sind bisher in der Schweiz kaum aufgetreten, weil sie ohne die Möglichkeit des Grundstückerwerbs weit weniger flexibel waren als ihre einheimischen Konkurrenten. Dass ein vermehrtes Auftreten von Immobilienhändlern zu einem rascheren Ausgleich zwischen Alt- und Neubaumieten führen könnte, muss aus verteilungspolitischer Sicht wohl als Nachteil angesehen werden. Hingegen könnte durch das Auftreten leistungsfähiger ausländischer Baugesellschaften das Angebot an Mietwohnungen allenfalls vergrössert werden.

Letzlich ist aber der Wegfall der Lex nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Kapitalanlage zu beurteilen, sondern der Freizügigkeit für Dienstleistungen und Personen sowie Firmen, Kernanliegen unserer Bemühungen um einen EWR-Vertrag.

4.6. Vorläufige Schlussfolgerungen

Aus den bisherigen Ueberlegungen folgt, dass eine Aufhebung der Lex F. für EWR-Angehörige kaum schwerwiegende Folgen auf den schweizerischen Immobilien- und Kapitalmarkt hätte. Im Bereich der Kapitalanlagen dürfte die zu erwartende Mehrnachfrage insbesondere durch die heute funktionierende Interdependenz der Renditen für Real- und Finanzanlagen begrenzt sein. Die Mehrnachfrage als Folge der Freizügigkeit der Personen dürfte vor allem den Mietwohnungsmarkt betreffen, wobei eine ausländische Mitfinanzierung u.U. durchaus erwünscht wäre. Bei den Betriebsstätten sind Anpassungsprozesse in erster Linie in der Bauwirtschaft und im gewerbsmässigen Immobilienhandel zu erwarten, weshalb Uebergangsregelungen (auch aus politischen Gründen) sinnvoll sind.

Zum Schutz der ansässigen Bevölkerung vor Verdrängung durch kapitalkräftige Nachfrager, die ihr Einkommen anderswo verdienen, sind nicht-diskriminatorische Massnahmen im Bereich des Wohnungsmarktes zwingend erforderlich.

Schliesslich muss betont und wiederholt werden, dass die Bodenproblematik nicht allein unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesehen und angegangen werden kann. Die Multifunktionalität des Bodens bringt es mit sich, dass ideelle, gesellschaftliche und politische Faktoren eine ebenso bedeutsame, wenn nicht wichtigere Rolle spielen. Deshalb ist es wichtig, dass die Schweiz bei einem Verzicht auf die Lex F. im Rahmen des EWR auf einer wirksamen Schutzklausel und einer Uebergangsfrist von mindestens fünf Jahren (Immobilienanlagen, Immobiliengewerbe, s. Ziffer 7) besteht, damit in dieser Zeit taugliche Ersatzmassnahmen und ein Instrumentarium zur Vermeidung von Fehlentwicklungen bereitgestellt werden können.

5. DIE NOTWENDIGKEIT VON ERSATZMASSNAHMEN IM BEREICHE DER RAUMPLANUNG UND DES BODENRECHTS (INTERNE ERSATZMASSNAHMEN)

5.1 Zweck und Inhalt der Ersatzmassnahmen

Die Lex F. hat wesentlich zur Entlastung der Raumordnungspolitik und der Eigentumspolitik beigetragen. Bei einem Wegfall der Lex ist diesem Umstand Rechnung zu tragen. Die internen Ersatzmassnahmen müssen also sicherstellen, dass die raumordnungs- und eigentumspolitisch unerwünschten Auswirkungen des Bodenmarktes zumindest nicht zunehmen; die Reglementierungen eines solchen Auffangdispositivs würden aber unterschiedslos ausländische und inländische Akteure treffen.

In der Sache sollen die internen Ersatzmassnahmen

- a. die Steuerungskraft der Raumplanung steigern;
- b. die Marktmacht von Zwischenhändlern und Anlegern kontrollieren;
- c. Mieter und selbstnutzende Eigentümer stärken;
- d. die Transparenz des Marktgeschehens erhöhen.

Setzt man eine minimale Reformbereitschaft voraus (vgl. dazu Ziff. 5.3), so lässt sich eine Reihe von wirksamen und machbaren Alternativmassnahmen formulieren. Die Wichtigkeit der einzelnen Massnahmen steht dabei nicht von vornherein fest: Unverzichtbarkeit und Ersetzbarkeit der Einzelmassnahme hängen letztlich von der Zusammensetzung des Gesamtpaketes ab. Unter diesem Vorbehalt zeichnen sich folgende Massnahmen als Kern eines Auffangdispositivs ab:

a. Um die Steuerungskraft der Raumplanung zu steigern:

- Mobilisierung der Nutzungsreserven im Siedlungsraum

Zentrale Grundlage für angebotswirksame Massnahmen im Siedlungsinne. Die entsprechenden Bestimmungen der Raumplanungsverordnung sind (auch im Rahmen des "Vollzugsförderungsprogramms Raumplanungsgesetz") zu vertiefen und weiterzuentwickeln; dabei können die Forschungsergebnisse aus dem Nationalen Forschungsprogramm 22 ("Nutzung des Bodens") nutzbar gemacht werden.

- Erstwohnungsanteile

Mit Erstwohnungsanteilen lässt sich die Verdrängung von Ortsansässigen durch Mieter und Eigentümer von Ferienwohnungen eindämmen.

b. Um die Marktmacht von Zwischenhändlern und Anlegern zu kontrollieren:

- Sperrfrist für die Weiterveräusserung von Grundstücken

Weiterführung des bekannten Instruments, jedoch verbessert aufgrund der gesammelten Erfahrungen. Die Sperrfrist verhindert wirksam spekulative Kaskadenverkäufe. Andere Massnahmen mit vergleichbarer beruhigender Wirkung sind nicht in Sicht.

- Amortisationspflicht

Die heute bestehende Pfandbelastungsgrenze sollte durch eine Amortisationspflicht abgelöst werden. Die Amortisationspflicht verfolgt ein ähnliches Ziel (Ab-

bau der übermässigen Immobilienverschuldung), wirkt aber verlässlicher als die Pfandbelastungsgrenze.

c. Um Mieter und selbstnutzende Eigentümer zu stärken:

- Wohnbau- und Eigentumsförderung

Langfristige, angebotsseitige Milderung des Wohnungsmangels durch verstärktes Engagement im Rahmen des WEG.

- Vorkaufsrecht des Mieters

Einer der wichtigsten Vorschläge zum Thema Eigentumsstreuung. Mit dem Mietervorkaufsrecht kann Eigentum innerhalb der gegebenen Bausubstanz gestreut werden. Die Massnahme gehört zu den wenigen eigentumpolitischen Mitteln, die auch noch zugunsten von Bewohnern in städtischen Verhältnissen zu greifen vermögen.

- Finanzierung von Wohneigentum mit Mitteln der beruflichen Vorsorge

Selbstgenutztes Grundeigentum ist eine sinnvolle Ergänzung der individuellen Altersvorsorge. Die Massnahme senkt die Wohnkosten im Alter und trägt wirksam zur Eigentumsstreuung bei.

- Selbstbewirtschafteterprinzip im bäuerlichen Bodenrecht

Schränkt die Möglichkeiten der Kapitalanlage in landwirtschaftlichen Boden wirksam ein und entzieht ihn damit weitgehend der Spekulation.

d. Um die Transparenz des Marktgeschehens zu erhöhen:

- Bodenpreisstatistik

Erlaubt zuverlässige Aussagen über die Entwicklung der Bodenpreise und der Eigentümerstruktur; wichtige Grundlage für die Formulierung von Politiken im Bereich des Bodenrechts und für die Handhabung einer Schutzklausel im EWR-Vertrag (vgl. Ziff. 6.4.a).

- Veröffentlichung der Eigentumsübertragungen

Die Massnahme erlaubt den transparenzschaffenden Vergleich im konkret-örtlichen Rahmen. Sie stärkt die Verhandlungsposition des Käufers.

- Offenlegung von Beteiligungen an Immobiliengesellschaften

Erhöht die Transparenz beim Grundeigentum juristischer Personen.

Diese Massnahmen sind grundsätzlich europakonform. Bei der konkreten Ausgestaltung des Auffangdispositivs müsste aber darauf geachtet werden, dass die EG-Grundfreiheiten nicht unterlaufen oder ihres Gehalts entleert werden.

Daneben sollten abgaberechtliche Instrumente - die zwar unpopulär, aber wirksam sind - zumindest als flankierende Massnahmen nicht von vornherein ausgeschlossen werden (die Steuerhoheit der Vertragsstaaten wird durch den EWR nicht berührt). Auch umweltrechtliche Auflagen könnten geeignet sein, die Bodennachfrage indirekt einzudämmen.

5.2 Ihr Verhältnis zu bestehenden und beabsichtigten Massnahmen

Einige der aufgezählten Massnahmen sind bereits in die Wege geleitet oder in Kraft; sie müssten zum Teil der neuen Lage angepasst werden. Hier sind vor allem zu nennen: die Sperrfrist für die Weiterveräusserung von Grundstücken, die Eigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge, das Selbstbewirtschaftersprinzip im bäuerlichen Bodenrecht, die Veröffentlichung der Eigentumsübertragungen.

Sodann soll das vom Bundesrat am 10. Dezember 1990 beschlossene "Vollzugsförderungsprogramm Raumplanungsgesetz" die unausgeschöpften Steuerungsmöglichkeiten des geltenden Raumplanungsgesetzes besser erschliessen. Dieser Punkt ist deshalb von Bedeutung, weil viele der raumplanerischen Ersatzmassnahmen schon heute von Kantonen und Gemeinden in eigener Kompetenz ergriffen werden könnten.

Die internen Ersatzmassnahmen würden sich zum Teil mit jenen Massnahmen überschneiden, welche die "Interdepartementale Arbeitsgruppe Weiterentwicklung des Bodenrechts" demnächst vorschlagen wird. Rechtspolitische Widersprüche zeichnen sich indes nicht ab.

5.3 Die Beurteilung in zeitlicher und politischer Hinsicht

Wenn ein Auffangdispositiv kurz- bis mittelfristig greifen soll, müssen die Massnahmen einfach und überschaubar bleiben, rasch realisierbar sein und ohne kantonales Anschlussrecht wirken können.

Die Arbeitsgruppe verschweigt nicht, dass der Aufbau eines solchen Dispositivs auf zeitliche und politische Probleme stossen könnte.

- Zeitliche Probleme: Üblicherweise braucht ein Gesetzgebungsvorhaben fünf bis acht Jahre, um den ordentlichen politischen Prozess (von den Vorarbeiten bis zum Inkrafttreten) zu durchlaufen; zudem greifen gewisse Massnahmen erst Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, weil sie zuerst noch umgesetzt werden müssen (dies gilt zum Beispiel für Planungsmassnahmen). Ein EWR-Vertrag wird jedoch kurze Fristen setzen. Die Politik müsste sich also entweder zu einem beschleunigten Vorgehen bereitfinden oder aber Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat delegieren.

- Politische Probleme: Bodenrechtsreformen gehören in der Schweiz seit je zu den politisch heiklen Geschäften. In der Vergangenheit waren auf diesem Feld nur kleine Schritte möglich. Ein Teil der notwendigen Ersatzmassnahmen dürfte den Rahmen dessen sprengen, was die Öffentlichkeit heute mitzutragen bereit ist. Eine frühzeitige, gezielte und nachhaltige Informationspolitik wäre daher erforderlich. Man wird ferner mit dem Vorwurf rechnen müssen, der Bundesrat nehme den EWR zum Vorwand, um früher verworfene Neuerungen wieder hervorzuziehen und unter einem neuen Titel 'durchzudrücken'.

Die in Ziffer 5.1 dargestellte Massnahmenliste (wie erwähnt bloss eine Auswahl) umfasst Massnahmen, die in zeitlicher und politischer Hinsicht grundsätzlich keine grossen Probleme aufwerfen - mit folgenden Einschränkungen:

- In zeitlicher Hinsicht: Sowohl die Mobilisierung der Nutzungsreserven im Siedlungsraum als auch die Festsetzung von Erstwohnungsanteilen werden ihre entlastende Wirkung erst mit der Zeit entfalten, weil diese Massnahmen nicht ohne Planungsverfahren auf kommunaler Ebene auskommen. Auch eine Bodenpreisstatistik lässt sich nicht von heute auf morgen aufbauen.

- In politischer Hinsicht: Ein Vorkaufsrecht des Mieters könnte Widerstand erregen - dieses Vorkaufsrecht gehört aber (wie übrigens auch die Sperrfrist für die Weiterveräußerung von Grundstücken) zu den zentralen Massnahmen des Auffangdispositivs. Auf geteiltes Echo dürfte die Verpflichtung stossen, die Beteiligungen an Immobiliengesellschaften offenzulegen. Fiskalische Vorlagen haben traditionell geringe Erfolgsaussichten.

6. DER NUTZEN EINER SCHUTZKLAUSEL IM EWR-VERTRAG

Eine Schutzklausel im EWR-Vertrag, die es erlaubte, übermässige ausländische Kapitalzuflüsse auf den schweizerischen Immobilienmarkt abzuwehren und den Zugang der inländischen Bevölkerung zum Immobilienbesitz sicherzustellen, sollte Teil eines Alternativdispositivs zur Lex F. bilden und mithelfen, die Liberalisierungen zu erleichtern. Es bestehen gute Chancen, dass Schutzklauseln anstelle von permanenten Ausnahmeregelungen im EWR-Vertrag zugestanden werden.

6.1 Bereichs- bzw. länderspezifische Schutzklauseln

Die Schweiz setzte sich in den bisherigen Verhandlungen für spezifische Schutzklauseln ein, die sich auf Problembereiche bestimmter Länder beziehen. Für uns besteht ein solches Bedürfnis beim Personenverkehr und beim Immobilienerwerb.

Eine spezifische Schutzklausel für den Immobilienbereich (die auch von Oesterreich und Liechtenstein unterstützt wird) böte die Möglichkeit, Finanzanlagen durch gebietsfremde Personen auf dem inländischen Immobilienmarkt befristet zu untersagen, falls diese Anlagen den Markt derart destabilisieren, dass schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Auswirkungen auftreten und namentlich der Erwerb von Immobilien durch die gebietsansässige Bevölkerung wesentlich erschwert wird.

Die Schutzklausel würde demnach notfallmässig und für befristete Zeit die Kapitalverkehrsfreiheit für Immobilienanlagen ausser Kraft setzen. Sie käme erst nach der vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs gemäss EWR-Vertrag zum Tragen, d.h. nach Ablauf einer Uebergangsperiode von mindestens 5 Jahren (s. Ziffer 7).

Die Formulierung einer solchen Schutzklausel könnte wie folgt lauten (vgl. Working Document EFTA/NG II 52/90 vom 17. Januar 1991, S. 3):

"Haben Kapitalzuflüsse aus einer Vertragspartei Störungen auf dem Immobilienmarkt zur Folge, die namentlich den Zugang der gebietsansässigen Bevölkerung zu Immobilien gefährden, so sind die nationalen Behörden berechtigt, Schutzmassnahmen zur Verhinderung solcher Auswirkungen zu treffen."

6.2 Generelle Schutzklausel

Die EG-Kommission tendiert demgegenüber auf eine generelle Schutzklausel im EWR-Vertrag hin, in Anlehnung an Artikel 226 EWG-Vertrag (Beilage 2). Sie möchte eine Mehrzahl von bereichs- und länderspezifischen Schutzklauseln vermeiden und statt dessen eine allgemeine Schutzklausel vorsehen. Diese würde nach ihrer Meinung die besonderen Interessen der einzelnen Länder ebenfalls abdecken und könnte von allen Vertragsparteien gleichermaßen, also auch EG-seitig, angerufen werden.

Im übrigen könnten beide Arten von Schutzklauseln von den Vertragsparteien autonom ausgelöst werden, die Massnahmen unterstützen jedoch einem politischen Kontrollmechanismus mit dem Recht der übrigen Vertragsparteien, "Ausgleichs"massnahmen (Retorsionsmassnahmen) zu ergreifen, sei es im selben Bereich oder auf anderen Gebieten.

Auf Seiten der EFTA könnten sich besonders die nordischen Staaten infolge ihrer spezifischen Interessenlage eher einer generellen Schutzklausel anschliessen.

6.3 Vorteile spezifischer Schutzklauseln

Zugunsten spezifischer Schutzklauseln sprechen nach schweizerischer Auffassung vor allem folgende Gründe:

- Sie wären auf die besonderen Probleme eines oder mehrerer Länder ausgerichtet (Bodenbereich, Zulassung von Arbeitskräften) und nicht polyvalent.
- Durch die präzise Umschreibung würde ihre Anrufung vermutlich wesentlich erleichtert und würden "Ausgleichs"massnahmen der anderen Vertragsparteien eher erschwert.
- Sie wären deshalb auch innenpolitisch zugkräftiger.

Die Frage, ob den von den einzelnen EFTA-Staaten geltend gemachten Problembereichen mittels spezifischer oder einer generellen Schutzklausel Rechnung zu tragen ist, gehört zu den wichtigen, noch unbereinigten Verhandlungspunkten. Die Verhandlungsdelegation wird zu gegebener Zeit über die Resultate Bericht erstatten.

6.4 Die Voraussetzungen für das Auslösen einer Schutzklausel im Immobilienbereich

a. Ausreichende statistische Grundlagen

Aufgrund glaubwürdiger statistischer Unterlagen muss nachgewiesen werden können, dass der schweizerische Immobilienmarkt durch grenzüberschreitende Kapitalflüsse destabilisiert wird. Wichtig ist hierzu insbesondere, dass die inländischen von den grenzüberschreitenden Kapitalflüssen, die auf den Schweizer Immobilienmarkt gelangen, unterschieden werden können. Eine erste Analyse hat gezeigt, dass es möglich sein sollte, die nötige Transparenz

zu schaffen. Es ist jedoch zu betonen, dass die entsprechenden Instrumente heute noch nicht bestehen (vgl. Ziff. 5.1.d).

b. Klar definierter Anwendungsbereich

Sodann ist eine möglichst präzise Umschreibung ("Definition") des Immobilienmarktes nötig. Dieser ist stark heterogen. Merkliche und - u.U. politisch brisante - Störungen eines Teilmarktes können vorliegen, ohne dass der Immobilienmarkt insgesamt als gestört gelten muss. Die Anwendung der Schutzklausel muss auch in diesen Fällen möglich sein, z.B. zum Schutze gewisser Regionen.

c. Klare Bedingungen für die Anrufung der Schutzklausel

Weiter bedarf es einer möglichst konzisen Umschreibung ("Definition") der "Störung" des Immobilienmarktes. Die Definition der Marktstörung setzt eine explizite, aktive schweizerische "Immobilienpolitik" voraus (vgl. die internen Ersatzmassnahmen zur Lex F. in Ziffer 5, und ferner den demnächst erscheinenden Bericht der "Interdepartementalen Arbeitsgruppe Weiterentwicklung des Bodenrechts"). In einem solchen Rahmen fänden flankierende Massnahmen zur Bekämpfung auslandsbedingter Faktoren eine materielle Begründung.

Die Störung des Immobilienmarktes liesse sich als eine gravierende Beeinträchtigung der Wirksamkeit dieser Instrumente definieren, so dass deren Ziele nicht mehr erreicht werden können. Voraussetzung für die Möglichkeit, eine Marktstörung zu identifizieren, wären somit nicht rein "politische" Vorstellungen über das erwünschte Verhalten des Marktes, sondern das Vorhandensein von regulatorischen Instrumenten.

6.5 Die Wirksamkeit einer Schutzklausel

Die vorstehenden Ausführungen weisen schon darauf hin, dass die Wirksamkeit einer Schutzklausel begrenzt sein dürfte:

- Die Voraussetzungen für deren Anrufung sind streng. Besonders der Nachweis einer Störung des schweizerischen Immobilienmarktes durch Gebietsfremde dürfte sich als eher schwierig erweisen. Dies gilt noch mehr für regionale Störungen bzw. Störungen von Teilmärkten.
- Der mit einer Schutzklausel verbundene administrative Aufwand einer kontinuierlichen Beobachtung des Marktgeschehens ist beträchtlich. Zudem müssen die Instrumente erst noch geschaffen werden.
- Eine Schutzklausel kann eine aktive, nicht diskriminierende Immobilienpolitik nicht ersetzen, sondern setzt diese vielmehr voraus. Sie träte ergänzend, als flankierende Massnahme hinzu, falls die interne Politik nicht ausreicht, um auslandsbedingte Störungen des Immobilienmarktes in den Griff zu bekommen. Sie könnte allenfalls auch wirksam werden, solange interne Massnahmen fehlen.
- Mögliche "Ausgleichs"massnahmen (bzw. Retorsionsmassnahmen) seitens der anderen EWR-Vertragsparteien bedingen schliesslich eine zurückhaltende Anrufung der Schutzklausel (als ultima ratio).

Anders steht es mit der innenpolitischen Bedeutung einer Schutzklausel. Ihr Bestehen dürfte - zusammen mit den internen Ersatzmassnahmen - zur politischen Akzeptanz eines Verzichts auf die Lex F. für EWR-Angehörige wesentlich beitragen.

7. DIE FRAGE DER UEBERGANGSREGELUNG

7.1 Schrittweise Liberalisierung

Die umfassende Freigabe der Immobiliengeschäfte für EWR-Angehörige auf den 1.1.1993 hin, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Vertrages, könnte zu schockartigen Auswirkungen auf dem Immobilienmarkt führen (und allenfalls bereits die Anrufung der Schutzklausel erfordern). Schon deshalb ist ein schrittweises Vorgehen mit Übergangsfristen geboten. Zudem braucht es Zeit, um die internen Ersatzmassnahmen in die Wege zu leiten und die statistischen Instrumente für die Marktbeobachtung (Schutzklausel) zu schaffen. Es ist auch politisch-psychologisch wichtig, die langjährigen Beschränkungen nicht sofort und mit einem Schlag fallen zu lassen.

7.2 Uebergangsfristen

Für die Beseitigung aller diskriminatorischen Regelungen ist eine längere Uebergangsfrist vorzusehen (mindestens 5 Jahre; die Schweizer Delegation hat eine 7jährige Frist eingegeben). Während dieser Frist wären gewerbsmässige Immobiliengeschäfte und blasse Kapitalanlagen in Grundstücken vom Ausland aus weiterhin untersagt ("harter Kern" der Lex). Eine mindestens fünfjährige Frist ist zwingend erforderlich (aber vermutlich immer noch zu kurz), um in der Zwischenzeit die geeigneten internen Massnahmen solide prüfen und in die Wege leiten zu können. Im übrigen wurde Portugal eine fünfjährige Uebergangsfrist für diese Immobilieninvestitionen eingeräumt (vgl. Kapitalverkehrs-Richtlinie 88/361, Anhang III b).

Eine kürzere Uebergangsfrist (max. 3 Jahre) kann für die übrigen Anpassungen der Lex zugestanden werden (Wohnungen, Be-

etriebsstätten, Landwirtschaft, Parahotellerie). Eine Uebergangsfrist ist auch hier notwendig, da nicht nur Bundesrecht geändert werden muss, sondern auch in kantonale und Gemeindekompetenzen eingegriffen wird. Bei dieser Frist besteht zwar Flexibilität, das politisch-psychologische Moment und die Frage der Rechtssicherheit sollten allerdings auch hier beachtet werden. Portugal wurden seinerzeit für die Freizügigkeit von Direktinvestitionen (Betriebsstätten) 4 Jahre eingeräumt.

8. ZUSAMMENFASSUNG UND ANTRAG

8.1 Die Lex F. hat in den vergangenen drei Jahrzehnten die ausländische Nachfrage nach Immobilien in der Schweiz in Grenzen gehalten und gleichzeitig zur Entlastung der Raumordnungs- und Eigentumpolitik beigetragen. Die Lex findet breite Abstützung im Volk; Kantone und Gemeinden besitzen ein wichtiges Mitspracherecht. Es bräuchte einige Ueberzeugungsarbeit, damit die völlige Oeffnung der Lex F. für EWR-Angehörige einen EWR-Vertrag nicht gefährdete.

8.2 Die Lex F. ist von der Zielsetzung und den Massnahmen her unvereinbar mit den Freizügigkeiten des Binnenmarktes, wie sie in einem EWR-Vertrag verankert werden sollen. Sie müsste für im EWR ansässige Personen und Unternehmen praktisch völlig aufgehoben werden (vorläufige Ausnahme: Erwerb von Ferienwohnungen durch im Ausland wohnhafte Personen). Die Schweiz hat zusätzlich Ausnahmeregelungen für den Immobilienhandel und blosse Kapitalanlagen in Grundstücken vom Ausland aus verlangt. Die EG lehnt indessen unbefristete Ausnahmen ab. Für die übrigen Erwerbszwecke (Wohnungen, Betriebsstätten) hat der Bundesrat die Aufhebung der Lex-Bestimmungen für EWR-Angehörige bereits zugestimmt.

8.3 Die Auswirkungen einer völligen Oeffnung der Lex F. für EWR-Angehörige lassen sich nicht quantitativ ermitteln. Würden Immobiliengeschäfte nur nach Wirtschaftlichkeits-Ueberlegungen abgewickelt, so müsste die Gefahr übermässiger ausländischer Kapitalzuflüsse in schweizerische Immobilien nicht sehr hoch eingeschätzt werden. Erfahrungsgemäss sind aber noch andere Motive für Immobilienanlagen entscheidend, besonders etwa in Krisenzeiten (Flucht in Sachwerte). Mit dem EWR würde einem grossen Nachfragepotential die Türen geöffnet und wären Anpassungsprozesse in verschiedenen Bereichen unvermeidlich. Die Oeffnung würde sich aber

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

nicht auf alle Teilmärkte gleichermaßen und nicht nur negativ auswirken.

8.4 Bei einem Verzicht auf die Lex F. werden in erster Linie nicht diskriminierende Massnahmen in den Bereichen Raumplanung und Bodenrecht notwendig sein, um raumordnerisch und eigentumspolitisch unerwünschte Auswirkungen zu verhindern. Ein entsprechendes Massnahmenpaket ist in die anvisierte allgemeine Weiterentwicklung des Bodenrechts einzubetten. Voraussetzung ist die Bereitschaft der Schweizer zu Reformen, die sie auch selber betreffen.

8.5 Eine Schutzklausel im EWR-Vertrag zur Abwehr übermässiger Kapitalzuflüsse aus dem Ausland in Immobilien ist innenpolitisch wichtig. Sie könnte aber höchstens in extremis angerufen werden und ist mit beträchtlichem administrativem Aufwand verbunden.

8.6 Schliesslich kann nur eine schrittweise Liberalisierung der Lex F. in Betracht kommen, einerseits um Schockwirkungen auf dem Immobilienmarkt zu vermeiden und andererseits um Zeit für Ersatzmassnahmen zu gewinnen. Deshalb ist für die Freigabe der gewerbsmässigen Immobiliengeschäfte und blosser Kapitalanlagen eine mindestens fünfjährige Uebergangsfrist vorzusehen. Für den Abbau der übrigen Beschränkungen genügt eine Frist bis zu drei Jahren.

8.7 Antrag

Die Arbeitsgruppe beantragt, auf die Ausnahmebegehren bezüglich Immobilienhandel und Immobilienanlagen nur zu verzichten und die entsprechende Abänderung der Verhandlungsrichtlinien nur vorzunehmen, wenn Gewähr dafür besteht, dass einerseits im EWR-Vertrag eine wirksame Schutzklausel Aufnahme findet und eine Uebergangsfrist von mindestens fünf Jahren zugestanden wird und anderer-

seits innenpolitisch während der Uebergangsfrist die nötigen Ersatzmassnahmen verwirklicht werden können.

Beilage 1: Zusammensetzung der Arbeitsgruppe "Alternativen zur Lex F."

Beilage 2: Artikel 226 EWGV

(AGAL62)



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Bern, 15. März 1991

VERTRAULICH

An den Bundesrat

Richtlinien für die EWR-Verhandlungen

Mitbericht

zum Antrag des EDA und EVD vom 14. März 1991

1. Mit dem Antrag sind wir grundsätzlich einverstanden. Wir nehmen jedoch zu den Teilanträgen, die unser Departement direkt betreffen, einzeln Stellung und unterbreiten Ihnen teilweise Aenderungsanträge.
2. Die zu erwartenden grossen Probleme im Sozialversicherungsbereich sind in Ziffer V.4. des Antrags dargelegt. Angesichts Ihrer Bedeutung **beantworten wir, Abschnitt VIII.4. zu ergänzen mit:**

"Im Bereich der sozialen Sicherheit ist es unerlässlich, dass zumindest bezüglich der freiwilligen Auslandschweizer AHV und insbesondere der kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV auch weiterhin auf einer längeren Uebergangszeit bestanden wird."

3. Im "**Abschnitt IV. Prescriptions techniques**" wird vorgesehen, dass verschiedene Differenzen im Schutzniveau mit künftigem EG-Recht beseitigt werden soll. Dieses zukünftige Recht liegt in einigen Fällen heute noch nicht einmal als offizieller Entwurf vor und ist damit nicht definiert. Wir halten daran fest, dass das schweizerische Recht erhalten bleibt, bis EG-Recht in materieller und zeitlicher Hinsicht den gleichen Anforderungen genügt. Ebenfalls von zentraler Bedeutung ist die Frage der Mitsprache in der Ausarbeitung neuer Normen, insbesondere bereits bevor die im EWR-Vertrag institutionalisierte Mitsprache ab 1.1.1993 besteht. Die Zustimmungen in den folgenden Ziffern erfolgen unter dem Vorbehalt, dass für diese Fragen zufriedenstellende Antworten ausgehandelt werden.

4. Wir sind mit den folgenden Mandatsänderungen gemäss Antrag einverstanden:
 Rauch- und Lärmvorschriften für Traktoren (Antrag Ziffer IV.1.2.)
 Lärmvorschriften für Baumaschinen und Rasenmäher (Antrag Ziffer IV.1.3)
 Kosmetika (Antrag Ziffer IV.1.10.)
5. Lebensmittelzusatzstoffe (Antrag Ziffer IV.1.1.)
 Wir sind mit dem Antrag unter folgenden Bedingungen einverstanden:
Erster Abschnitt: Die Möglichkeit, im EWR-Vertrag auch auf EG-Recht im Entwurfsstadium, welches unseren Anliegen Rechnung trägt, Bezug nehmen zu können, scheint uns überaus wichtig; ohne diese Möglichkeit könnten wir verschiedene Vorbehalte nicht fallenlassen (z.B. im Zusammenhang mit der künftigen Regelung der Zusatzstoffe).
Tartrazin: Die vorgeschlagene Lösung, den Entscheid über die künftige Zusatzstoffregelung zu vertagen und den bestehenden Acquis zu akzeptieren, ist unter der Bedingung einer Mitwirkung auf Expertenebene bei der Neuformulierung der Anwendungsbedingungen für die erlaubten Zusatzstoffe akzeptabel.
6. Lärmvorschriften für Motorwagen (Antrag Ziffer IV.1.4)
 Wir sind mit dem Teilantrag grundsätzlich einverstanden mit folgerndem Vorbehalt:
 Sollte die von der EG beschlossenen Vorschriften nicht den schweizerischen Vorschriften entsprechen oder erst nach 1995 in Kraft setzen, so würde dies zu einer Herabsetzung des angestrebten Schutzniveaus führen. In einem solchen Fall sollte die Schweiz den heute vorliegenden Revisionsentwurf zur BAV auf diesen Zeitpunkt in Kraft setzen können.
7. Lärmvorschriften für Motorräder (Antrag Ziffer IV.1.5)
 Wir erwarten, dass sich die schweizerische Delegation mit Nachdruck für die Gewährung einer "open ended derogation" einsetzt, insbesondere auch als Bestandteil des Pakets gemäss Ziffer IV.1. des Antrags.
 Sofern die Gewährung der "open ended derogation" nicht ausgehandelt werden kann, so erachten wir den vorgelegten Antrag einer Uebergangsfrist von 5 Jahren als ungeeignet, das Schutzniveau in der Schweiz zu erhalten. Es ist gemäss dem bisherigen Rythmus der EG davon auszugehen, dass für 1998 noch keine schärfere EG-Norm vorliegen wird, die möglicherweise (nicht wie im Antrag formuliert "mit grösster Wahrscheinlichkeit") unseren Normen entspricht. Damit müsste nach der 5-jährigen Uebergangsfrist, d.h. 1998, das Schutzniveau auf die ungenügende EG-Verschärfung 1993/94 zurückgesteckt werden.
 Unsere materielle Vorgabe an die zukünftige gemeinsame Norm besteht darin, dass sie gleichwertig ist

wie die im Entwurf vorliegenden schweizerischen Vorschriften. Wenn eine Uebergangsfrist festgesetzt werden muss, so nur unter der Bedingung, dass auf diesen Zeitpunkt hin eine solche neue gemeinsame Norm in Kraft ist. Bis zum Inkrafttreten der gemeinsamen Norm darf das Schutzniveau, wie es durch die heute geltende schweizerische Norm definiert ist, nicht reduziert werden.

8. **Abgasvorschriften für schwere Motorwagen mit Dieselmotoren** (Antrag Ziffer IV.1.6.)

Aus materieller Sicht sind wir mit dem Teilantrag grundsätzlich einverstanden.

Der Bundesrat hat bereits über Inhalt und Zeitplan der schweizerischen Verschärfungen entschieden. Diese Entscheide gelten auch für die Verhandlungsdelegation für die auszuhandelnde Lösung. Dies bedeutet, dass entsprechend verschärfte Vorschriften Mitte der 90er Jahre in Kraft treten müssen, d.h. spätestens auf das Modelljahr 1996 mit Inkrafttreten per 1.10.95. Dieser Zeitplan muss eingehalten werden können.

9. **Kadmiumgehalt von Handelsdünger** (Antrag Ziffer IV.1.7.)

Wir können beiden im Antrag erwähnten Varianten zustimmen. Als wichtig erachten wir auch die Möglichkeit zur Einführung von ökonomischen Instrumenten.

10. **Waschmittel** (Antrag Ziffer IV.1.8)

Wir sind mit dem Teilantrag einverstanden.

Aufgrund des bisherigen Verhandlungsergebnisses kann davon ausgegangen werden, dass unsere Bestimmungen über Phosphate, halogenierte Lösungsmittel, EDTA sowie Nonyl- und Octylphenoethoxylat beibehalten werden können und demzufolge das Schutzniveau in der Schweiz nicht reduziert wird. Wir schlagen jedoch vor, das dieses Verhandlungsergebnis in geeigneter Form, z.B. in "agreed minutes", mit der EG gemeinsam schriftlich festgehalten wird.

11. **Pestizide** (Antrag Ziffer IV.1.9)

Das bestehende Schutzniveau in der Schweiz wird beibehalten, wenn die Richtlinien über die Kennzeichnung von Stoffen und Produkten, welche in der EG noch ausgearbeitet werden sollen, unsere Anliegen (höheres Schutzniveau) berücksichtigt; deshalb ist auch hier eine Mitwirkung an der Ausarbeitung dieser Richtlinie unbedingt erwünscht.

Im Antrag wird ausgeführt, dass Fragen der Uebergangsregelung noch offen sind. Unsere Zustimmung zum Antrag erfolgt unter dem Vorbehalt, dass das **Schutzniveau** auch in der Uebergangsregelung keine Reduktion erleidet.

12. **Abgasvorschriften für Personenwagen** (Antrag Ziffer V.1.11.)

Der Antrag beruht auf der Gleichwertigkeit der schweizerischen Norm (US-Norm) und der weitgehend bereinigten, aber noch nicht beschlossenen EG-Norm. Wir haben begründete Zweifel an der Gleichwertigkeit bezüglich Schutzniveau der beiden Normen und erachten die Aequivalenz als nicht hinreichend erwiesen. Sofern die EG diesen Beweis nicht erbringt, kann das Schutzniveau nur garantiert werden, wenn die in der Schweiz in der Uebergangsphase in Verkehr gesetzten EG-konformen Fahrzeuge eine Serienüberprüfung nach den schweizerischen Vorschriften bestehen, wie dies in einem früheren EFTA-Vorschlag vorgesehen war. Wenn die Verfahren wirklich äquivalent sind, können die im Antrag dargelegten Probleme nicht auftreten. Wir halten deshalb an diesem früheren EFTA-Vorschlag fest.

13. Der im Antrag, Ziffer IV.1.1. unterbreitete Aufrechterhaltung weiterer Ausnahmebegehren für
- Abgasvorschriften für leichte Nutzfahrzeuge,
 - weitergehende Klassierungs- und Kennzeichnungsvorschriften für Chemikalien (Giftklasse 5) und
 - über die weitergehenden Einschränkungen und Verbote für gewisse gefährliche Chemikalien
- stimmen wir mit Nachdruck zu

Die Weiterführung der Giftklasse 5 ist notwendig, um das Schutzniveau in der Schweiz zu erhalten.

Bei den Einschränkungen und Verbote für gewisse gefährliche Chemikalien beantragen wir, dass die schweizerische Verhandlungsdelegation im Detail folgende Haltung vertritt

a) Asbest

Wir halten am Schweizer Asbest-Verbot (Stoffverordnung Anhang 3.3) fest.

Begründung: Die EG kennt ein generelles Verbot nur für den Blauasbest (Krokydolith) und für einige Produktgruppen mit übrigen Asbestfasern; mengenmässig bedeutsame Produkte bleiben zugelassen (Hochbau, Tiefbau, Reibbeläge). Eine Uebernahme der wesentlich weniger umfassenden EG-Vorschriften würde zu einer Verringerung des Schutzniveaus führen.

b) Ozonschichtabbauende Substanzen

Das Schweizerische Massnahmenpaket zum Schutz der Ozonschicht (Aenderung Stoffverordnung) wird in Kürze dem Bundesrat zur Beschlussfassung vorgelegt. Es fand grosse Zustimmung in der Vernehmlassung 1990. Am Inhalt dieses Pakets ist festzuhalten.

Begründung: Die in der Schweiz geplanten Massnahmen sehen generell einen gegenüber der EG

schnelleren Reduktionsfahrplan für den Verbrauch von ozonschichtabbauenden Stoffen vor (bis 8 Jahre schneller, je nach Substanz). Zudem regelt die EG die teilweise halogenierten FCKW) nicht, während die Schweiz, ähnlich wie die BRD, diese Stoffgruppe auch einbezieht.

c) Pentachlorphenol

Wir halten am Schweizer Pentachlorphenol-Verbot (Stoffverordnung Anhang 3.1) fest.

Begründung: Die Herstellung und Verwendung von PCP ist einer der Hauptquellen des Eintrags von Dioxinen und Furanen in die Umwelt.

Eine Aufgabe des Verbots in diesem kritischen Bereich würde eine Reduktion des Schweizer Schutzniveaus bewirken.

d) Quecksilber und Cadmium

Cadmium im Pigmenten und Stabilisatoren

Wir halten am Schweizer Verbot für Cadmium-haltige Pigmente und Stabilisatoren fest.

Begründung: Die EG verbietet Cadmium nur für bestimmte Anwendungen in bestimmten Kunststoffen (mit Uebergangsfristen bis 1995). Demgegenüber besteht in der Schweiz seit 1986 eine umfassende Regelung, die heute praktisch keine Ausnahmen mehr zulässt. Eine Uebernahme der weniger strengen EG-Regelung würde das Schutzniveau in der Schweiz verringern.

Cadmium für den Korrosionsschutz

Wir halten an den Schweizer Bestimmungen über den Einsatz von Cadmium für den Korrosionsschutz fest.

Begründung: Die Schweiz hat für Zink einen Maximalgehalt an Cadmium festgelegt. Allein durch diese Massnahme werden gegen 10 Tonnen Cadmium pro Jahr von der Umwelt ferngehalten. Die EG kennt keine solche Regelung.

Eidgenössisches Departement des Innern

WZV

TELEFAX

Eilt

Bitte unverzüglich
überbringen
Danke

Bern, Datum:

18. 3. 91

Seitenzahl:

(inklusive Deckblatt)

4

Absender:

BUNDESAMT FUER AUSSENWIRTSCHAFT
MONBIJOUSTRASSE 43, 3003 BERN
TELEFAX NR: 0041-31-61 26 69
Dienst für technische Harmonisierung und Normenpolitik

Empfänger:

Hr. F. Conchevin, Vizetanzler BK 3706

EWK - Verhandlungsmethoden;
Antrag BDA/EVD v. 14. März

sehr geehrter Herr Conchevin

Bemerkungen:

Zur Auftrag von Hr. Dir. Blankart
lasse ich Ihnen zur Vorausinfor-
mation den Entwurf zur einer
Stellungnahme zum Mitbericht
des EDI vom 15. März zugehen.

Unterschrift:

Mit freundlichen Grüßen
Herzig

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches Volkswirtschafts-
departement

Bern,

Vertraulich

An den Bundesrat

Richtlinien für die EWR-Verhandlungen

Stellungnahme

Zum Mitbericht des EDI vom 15. März

1. Wir sind mit den Ausführungen gemäss den Ziffern 3-6, 8-11 und 13 des Mitberichts des EDI einverstanden, soweit sie als ergänzende Verhandlungsinstruktionen und nicht als Zustimmung zu künftigen internen Revisionsvorhaben gedacht sind. Bezüglich der in Ziffer 13 b) erwähnten teilweise halogenierten FCKW gilt es dabei zu berücksichtigen, dass zwischen dem BUWAL und dem BAWI ein informelles Einvernehmen besteht, dass die Schweiz nicht als erstes Land international (noch) nicht abgestimmte Vorschriften erlassen werde. Vielmehr soll in den nächsten Monaten versucht werden, auf EWR-Ebene zu einer gemeinsamen Lösung zu gelangen, wobei der bestehende Schweizervorschlag in diese europäischen Diskussionen einzubringen sei. Verzögerungen gegenüber dem heute bestehenden Fahrplan sind damit keine verbunden, da die Vorschriften für diese Substanzen nicht in unmittelbarer Zukunft wirksam werden sollen und die Stillhaltefrist entfallen würde, sobald ein EG-Land wie beispielsweise die Bundesrepublik solche Vorschriften erliesse.

2. Wir sind mit den Ausführungen gemäss den Ziffern 7 (Lärmvorschriften für Motorräder) und 12 (Abgasvorschriften für Personenwagen) des Mitberichts des EDI aus den angeführten Gründen nur teilweise einverstanden.

BegründungMotorräder:

Der vom EDI vorgelegte Vorschlag, wonach die Schweiz im Falle einer Ablehnung unseres Begehrens nach einer zeitlich nicht befristeten Ausnahme eine Lösung anstreben soll, die die materielle Gleichwertigkeit der künftigen gemeinsamen Vorschriften mit den bestehenden schweizerischen Revisionsplänen gewährleistet, ist u. E. keine Alternative, sondern eine mit der in erster Priorität vorgeschlagenen "openended derogation" identische Lösung. Ueberdies wären wir infolge unterschiedlicher Testmethoden zur Zeit gar nicht in der Lage, einen solchen Vorschlag in materieller Hinsicht zu konkretisieren. Falls bis Ende 1997 in der EG tatsächlich keine weitere Verschärfung zustandekäme, hätte dies noch keineswegs wie vom EDI befürchtet zur Folge, dass unser Land nach Ablauf der fünfjährigen Uebergangsfrist die aus schweizerischer Sicht ungenügenden EG-Grenzwerte von 1993/94 übernehmen müsste. Es stünde der Schweiz nämlich frei, jederzeit selbst einen Vorschlag für eine weitere Verschärfung der bestehenden EG-Richtlinie einzureichen. Der in der EG geplante Erlass einer Typenprüfrichtlinie für Motorräder böte sicher eine günstige Gelegenheit dazu. Falls es dabei zu keiner für uns befriedigenden Lösung kommen sollte, könnte die Schweiz anschliessend immer noch von der Möglichkeit des "opting out" Gebrauch machen. Wir kommen daher zum Schluss, dass auch mit der von uns als Alternativlösung vorgeschlagenen befristeten Uebergangsperiode dem Anliegen des EDI nach Beibehaltung des Schutzniveaus entsprochen werden kann.

Personenwagen:

Wir stellen fest, dass der Mitbericht des EDI keinen expliziten Vorbehalt gegen die beantragte Genehmigung des schwedischen Kompromissvorschlages betreffend Abgasvorschriften von Personenwagen geltend macht. Das EDI hält indessen an einem von den EFTA-Staaten der EG anfangs Dezember 1990 informell übermittelten Lösungsvorschlag fest, der aus den im Antrag dargelegten Gründen abgelehnt und seither weder von der EG noch von den übrigen EFTA-Staaten weiterverfolgt wurde. Das Festhalten an diesem früheren Vorschlag bedeutet implizit, dass das EDI dem zur Annahme vorgelegten schwedischen Abgaskompromiss nicht zustimmen kann, zumindest solange, als die EG nicht beweise, dass ihre Vorschriften mit den unseren bzw. mit den heutigen amerikanischen gleichwertig seien. Dabei geht das EDI jedoch von grundlegend falschen Voraussetzungen aus. In diesen Verhandlungen liegt es nicht an der EG, den Beweis für die Gleichwertigkeit ihrer Vorschriften zu erbringen. Vielmehr sind es die EFTA-Staaten, die nachweisen müssen, dass Gründe von fundamentalem nationalen Interesse gegen die Uebernahme des EG-acquis vorliegen. Nachdem alle übrigen EFTA-Staaten den schwedischen Kompromissvorschlag für eine Uebergangslösung bis zum Inkrafttreten gemeinsam erarbeiteter noch strengerer Abgasvorschriften bereits akzeptiert haben, liegt es nun allein an der Schweiz, diesen Beweis zu erbringen. Dies wird uns im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gelingen, da infolge unterschiedlicher Testmethoden ein direkter Vergleich der Vorschriften gar nicht möglich ist. Eine abschliessende Beurteilung der Gleichwertigkeit kann somit erst nach Inkrafttreten der neuen EG-Regelung, d.h. frühestens im Laufe des Jahres 1993 erfolgen. Sollte sich dazumal allerdings herausstellen, dass die Gleichwertigkeit der Vorschriften wider Erwarten in der

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Berlin
Datum
18 mars 1991

Praxis doch nicht gegeben ist, müssten die EFTA-Staaten die Möglichkeit haben, alle zur Aufrechterhaltung ihres Schutzniveaus geeigneten Massnahmen zu treffen. Die schweizerische Delegation soll daher beauftragt werden, sich bei der Ausarbeitung der weiteren Einzelheiten des schwedischen Kompromissvorschlags für die Schaffung einer diesbezüglichen Safeguardklausel einzusetzen. Wir sind überzeugt, dass diese Ergänzung des ursprünglichen Antrags den Anliegen des EDI Rechnung trägt und es ihm ermöglichen sollte, dem schwedischen Abgaskompromiss, dem u. E. einzig realistischen Lösungsansatz, ebenfalls zuzustimmen.

Schlussfolgerung

Wir halten an unserem Antrag vom 14. März fest. Zusätzlich wird beantragt, auch die Ausführungen gemäss der vorliegenden Stellungnahme als Verhandlungsrichtlinien zu genehmigen.

décidé:

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches Volkswirtschafts-
departement

Pour extrait conforme,
le secrétaire:
[Signature]

Publication:
feuille fédérale

Année	Jan	Fév	Mars	Avril
1984				
1985			5	
1986			5	
1987			7	
1988			5	
1989			5	
1990				
1991				
1992				