



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

0884

Décision

Decisione

8 mai 1991

EWR-Verhandlungen: Perspektiven und Optionen

Vu la proposition EVD/EDA du 29 avril 1991 et après délibération il est

décidé:

1. Il est pris connaissance du rapport du 29 avril 1991.
2. Les négociations seront poursuivies.
3. Le ch. 3 de la note est complété comme il suit:
 - 3.1 Les propositions suivantes figurant dans le co-rapport du DFI sont ajoutées aux bottom lines:
 - point 2.1 al. 1 et 2 (sans la référence à l'art. 100 let. a, al. 4 de l'accord CEE)
 - point 2.3
 - point 3 al. 1.
 - 3.2 Les propositions suivantes figurant dans le co-rapport du DFI, sans être considérées comme bottom lines, feront l'objet d'une négociation dure:
 - point 2.2
 - point 3 al. 3.
4. Le texte du communiqué de presse joint est approuvé dans sa substance. Les DFEP et DFAE en reverront la forme.
5. Ce communiqué définit la politique à venir du Conseil fédéral dans le processus d'intégration de la Suisse à l'Europe.

Pour extrait conforme,
le secrétaire

| Protokollauszug an: | | | | |
|---|------|----------|------|-------|
| <input type="checkbox"/> ohne / <input checked="" type="checkbox"/> mit Beilage | | | | |
| z.V. | z.K. | Dep. | Anz. | Akten |
| X | | EDA | 10 | - |
| | X | EDI | 5 | - |
| | X | EJPD | 5 | - |
| | X | EMD | 5 | - |
| | X | EFD | 7 | - |
| X | | EVD | 10 | - |
| | X | EVED | 5 | - |
| | X | BK | 3 | - |
| | | EFK | | |
| | | Fin.Del. | | |

Bern, den 29. April 1991

An den BundesratSTRENG VERTRAULICHEWR-Verhandlungen: Perspektiven und Optionen1. Einleitung

Der Antrag ist wie folgt aufgebaut:

- Stand der Verhandlungen nach der Sitzung des High Level Negotiating Group vom 25. April
- Entwicklung der Verhandlungspositionen
 - auf schweizerischer Seite
 - auf EG-Seite
- Handlungsmöglichkeiten der Schweiz im Verhältnis zum sich abzeichnenden EWR-Vertrag (Szenarien)
- Informationspolitik (grundsätzliche Ausrichtung; mit Blick auf den 1.5.91)

Ziel des Antrages ist es, dem Bundesrat die Beurteilungselemente für die notwendigen integrationspolitischen Weichenstellungen zu unterbreiten, da der heute noch erreichbare EWR-Vertrag aus politisch-institutionellen Gründen als auf Dauer angelegte Grundlage für die Beziehungen Schweiz-EG ausfällt.

Trotz der unerfreulichen Entwicklung der Verhandlungen ist es aus taktischen Gründen nicht ratsam, im jetzigen Zeitpunkt aus den EWR-Verhandlungen auszusteigen. Das Spiel der Schuldzuweisungen würde sonst den anderen Verhandlungspartnern, von denen einige mit dem Gang der Dinge auch zunehmend Mühe bekunden (Island, Norwegen), zu leicht gemacht.

Da es andererseits klar ist, dass ein EWR-Vertrag wie ursprünglich angestrebt nicht zustande kommen dürfte, müssen die notwendigen Weichenstellungen vorbereitet werden. Das dritte Kapitel wird sich mit dieser Frage eingehender auseinandersetzen.

Die Gegenüberstellung des heutigen Verhandlungsstandes (Kapitel 2) mit den Verhandlungsausgangspositionen (Kapitel 3) zeigt mit aller Deutlichkeit, dass die EG entschlossen ist, ihr ursprüngliches Vertragskonzept voll durchzusetzen. Die Flexibilität der Mehrheit der EFTA-Länder hat ihr bei dieser Aufgabe geholfen, auch wenn zugegeben werden muss, dass die EG Kraft ihres Gewichtes so oder so am längeren Hebelarm steht.

Die tragenden Säulen dieses EG-Grundkonzeptes sind:

- der EWR-Vertrag (EWRV) hat zum Zwecke, den EG-Binnenmarkt auf die EFTA-Länder auszudehnen und die Zusammenarbeit bei den flankierenden Politiken zu fördern
- die EG-Entscheidungsautonomie und die EG-interne Entwicklung darf durch den EWRV in keiner, aber auch gar keiner Weise beeinträchtigt werden. Dies gilt für die Ausgestaltung der Politiken, die Rechtsfortbildung und die Rechtssprechung
- die EFTA-Länder haben sich grundsätzlich als Gruppe zu konstituieren, und gegenüber der EG als Gruppe aufzutreten. Dies gilt für die EWR-Informations- und Konsultationsverfahren, dies gilt auch für die Weigerung, einen EG-Entscheid auf EWR-Ebene zu übernehmen.

Die bereits vor Verhandlungsaufnahme beschränkte Homogenität der EFTA-Länder hat im Verlaufe der Verhandlungen noch dadurch abgenommen, dass zwei EFTA-Länder nun klar den EG-Beitritt anstreben und den EWRV als blosse, zeitlich möglichst kurze Uebergangs- und Vorbereitungsphase ansehen. Oesterreich und Schweden zeigen denn auch die grösste Anpassungsbereitschaft in den Verhandlungen.

2. Stand der Verhandlungen

Die Ausführungen über den aus heutiger Sicht noch möglichen EWRV (siehe Kapitel I des Antrages vom 2. April 1991 in der Beilage) bleiben grundsätzlich gültig.

Aufgrund der HLNG-Verhandlungsrunde vom 25. April sind sie noch wie folgt zu ergänzen:

- die EG drückt unvermindert auf weitere Kürzung der Uebergangsperioden. Sie stellt die Kombination längere Uebergangsfrist und Schutzklausel für sensible Bereiche in Frage. Eines der beiden Instrumente müsste nach Ansicht des EG-Chefunterhändlers genügen. Die EFTA-Länder haben diese Sicht der Dinge abgelehnt.
- die EG will, dass in den EWR eine dynamische Entwicklungsklausel zwecks Förderung der Liberalisierung des Agrarhandels aufgenommen wird
- die EG besteht im Bereich der Fischerei auf Fangquoten im Gegenzug zur Liberalisierung des Handels mit Fischen und anderen Meereserzeugnissen, was für Island nach wie vor unakzeptabel ist
- die EG besteht im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen auf der Uebernahme der entsprechenden EG-Richtlinie
- die EG behält sich ihre Stellungnahme zu den Sonderregelungen, welche die EFTA-Länder im Bereich der technischen Vorschriften fordern, vor, gab aber deutlich zu verstehen, dass sie kaum bereit sein wird, alle zu akzeptieren
- im Bereich der Freizügigkeit für Personen will die EG sicherstellen, dass es zu keinen Ungleichbehandlungen zwischen Staatsbürgern kommt, die bereits in der Schweiz tätig sind und solchen, die neu eine Tätigkeit aufnehmen
- die EG behält sich Stellungnahme zum ganzen Transportsektor vor, droht aber damit, die Liberalisierung der Verkehrsdienstleistungen nicht auf den 1. Januar 1993 zu verwirklichen, wenn einzelne EFTA-Länder die Uebergangsfristen bezüglich Uebernahme des EG-Rechtes über die Cabotage im Strassenverkehr, den Marktzugang im allgemeinen und die Wettbewerbsvorschriften in der Zivilluftfahrt nicht spürbar herabsetzen. Bezüglich

Cabotage und Zivilluftfahrt hat die EG die Schweiz im Visier. Die bilateralen Transitverhandlungen mit Oesterreich und der Schweiz müssen bis Mitte Mai im Grundsatz abgeschlossen sein; Die EG stellt diese Verhandlungen nach wie vor in den Gesamtzusammenhang der EWR-Verhandlungen

- die EG lehnt das individuelle "opting out" einzelner EFTA-Länder strikte ab mit folgenden Argumenten:
 - Einbruch des "à la carte"-Prinzips
 - Gefährdung der EWR-Homogenität
 - Verstoss gegen das 2-Pfeiler-Prinzip, wonach die EFTA-Länder einheitlich, als Gruppe zu handeln haben.

Die Mehrzahl der EFTA-Länder ist ebenfalls gegen ein individuelles "opting-out", unterstützt die Schweiz aber mindestens der Form nach.

- die EG lehnt ein unabhängiges EWR-Gericht mit exklusiver Kompetenz für
 - Interpretation der EWR-Regeln und
 - EWR-Vorabentscheidverfahren

ab. Sie hat bereits früher die Möglichkeit zurückgewiesen, dass das Gericht auch für Vertragsverletzungsverfahren zwischen den Vertragsparteien zuständig sein könnte.

Nach Auffassung der EG soll allein der EG-Gerichtshof (EuGH) für die Auslegung der EWR-Regeln, die materiell dem EG-Recht entsprechen, zuständig sein.

Eine Sonderkammer des EuGH mit Richtern aus EFTA-Ländern wäre nur für die verbleibenden Fälle (Anwendung der Schutzklauseln, Uebergangsfristen etc.) zuständig.

Dies bedeutet, dass der EuGH, also ein fremdes Gericht, für rund 90 % der Fälle zuständig wäre.

Zusammenfassende Beurteilung

Während der sich abzeichnende EWR-Vertrag aus wirtschaftlicher Sicht nach wie vor interessant erscheint, entfernt er sich in seinem politisch-institutionellen

Gehalt immer stärker von den ursprünglichen Zielsetzungen. Im Rahmen des EWRV wird von den EFTA-Ländern für wirtschaftliche Vorteile ein hoher politischer Preis gefordert. Zum institutionalisierten Nachvollzugsdruck im Bereich der Rechtsfortbildung kommt neu noch die geforderte weitgehende Unterstellung unter den EuGH.

Es ist höchst fraglich, ob der EWRV, wie er sich heute abzeichnet, überhaupt zur Paraphierung oder sogar zur Unterschrift gelangt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die Frage nach dem Inhalt und geeigneten Zeitpunkt für das Einführen von Alternativideen.

Eine solche Alternatividee könnte in folgendem Vertrag bestehen:

die EFTA-Länder übernehmen in einem multilateralen oder parallelen bilateralen Verträgen das EWR-relevante EG-Recht, wie es in den Verhandlungen identifiziert wurde. Im Bereich der Institutionen wird lediglich ein mit der Verwaltung des Abkommens beauftragter gemeinsamer Ausschuss und ein Schiedsgericht eingerichtet. Nach einer bestimmten Frist wird eine Revisionskonferenz durchgeführt. Aufnahme einer Beitrittsklausel, um eine dynamische Zukunftsperspektive zu eröffnen.

Vorteile dieser Lösung:

- kein institutionalisierter Nachvollzugszwang im Bereich der Rechtsfortbildung
- keine Unterstellung unter ein fremdes Gericht in der Rechtssprechung
- kein Zwang zum Einrichten eines EFTA-Pfeilers
- das Problem des individuellen "opting -out" wäre gelöst
- alle Vertragsparteien bleiben gleichermassen autonom in der internen Rechtsentwicklung und der Ausgestaltung ihrer Politiken

Nachteile:

- Gefährdung der Homogenität des EWR auf Ebene der Rechtsfortbildung und Rechtssprechung. Diese Homogenität ist freilich auch im EWRV gefährdet, wenn die EFTA-Länder EG-Entscheide auf EWR-Ebene nicht übernehmen und die EuGH-Rechtssprechung nicht akzeptieren

- keine oder weniger systematische Konsultation durch die EG bei der Fortentwicklung des EG-Rechtes von Belang für den EWRV
- die Frage des Nachvollzuges des EG-Rechtes stellt sich zum Zeitpunkt der Revisionskonferenz oder wenn der Verlust der Homogenität ein gewisses Ausmass überschreitet

Ein solcher, seines institutionellen Gerüsts, aber auch seiner institutionellen Zwänge entledigter EWRV wahrte die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Schweiz, bietet aber keinen Ersatz für einen EG-Beitritt, der allein die volle und wirkungsvolle Mitgestaltung unseres europäischen Umfeldes ermöglicht.

Wie die Idee eines solchen EWRV von den anderen EFTA-Ländern und der EG aufgenommen würde, ist ungewiss. Ablehnenden dürften auch positive Reaktionen gegenüberstehen.

Die Möglichkeit einer solchen Zwischenlösung, nebst anderen möglichen Lösungsansätzen, ist jedenfalls interessant genug, um den Verhandlungstisch nicht im jetzigen Zeitpunkt zu verlassen.

3. Evolution des positions de négociation et "bottom lines"

En annexe figurent deux tableaux qui montrent l'évolution de la position de négociation respectivement de la Suisse (Annexe 2) et de la CE (Annexe 3).

3.1. Lignes directrices du Conseil fédéral

L'Annexe 1 montre

- dans la deuxième colonne les lignes directrices approuvées par le Conseil fédéral le 18 juin 1990;
- dans la troisième colonne les modifications approuvées par les décisions du 10 septembre et du 7 novembre 1990 et du 18 mars 1991 pour les questions de substance et celles qui ont été proposées le 2 avril 1991 par le DFEP et le DFAE sur les questions juridiques et institutionnelles;

- dans la quatrième colonne la nécessité éventuelle de nouvelles directives dans la mesure où elles sont compatibles avec le catalogue des conditions non négociables (pt 2.2. ci-dessous).

Il ressort du tableau à l'Annexe 2 que l'évolution de la position de négociation de la Suisse a été la suivante:

- à l'exception du domaine des transports (transit routier) nous avons abandonné conditionnellement nos demandes d'exceptions permanentes pour les remplacer par des périodes transitoires et, en ce qui concerne l'acquisition de biens immobiliers (Lex Friedrich) et la libre circulation des personnes, par une clause de sauvegarde qui entrerait en vigueur à la fin de la période transitoire;
- dans le domaine des prescriptions techniques, les modifications des lignes directrices n'entraînent pas un abaissement du niveau de protection des normes suisses. La majorité d'entre elles est le résultat d'un examen approfondi des directives communautaires sur la base des clarifications reçues au cours des négociations;
- dans le domaine des règles de la concurrence, nous avons accepté l'idée d'une autorité AELE ayant des compétences d'enquête de décision et pénales;
- dans le domaine de l'agriculture, la Suisse est disposée à négocier des concessions allant au-delà des produits en provenance des pays dits de cohésion, sur une base de réciprocité;
- la délégation suisse est autorisée à entrer en négociation sur un Fond AELE;
- dans le domaine institutionnel, nous sommes contraints de renoncer aux exigences suivantes: véritable mécanisme d'élaboration et d'adoption des règles EEE en commun, participation individuelle pleine et entière au développement des règles EEE, surveillance égale de la mise en oeuvre et de l'application des règles EEE par chaque partie, organe judiciaire EEE assurant également le règlement des différends, le renforcement de l'AELE devrait être strictement limité à ce qui est indispensable au bon fonctionnement de l'EEE.

- selon l'évolution des négociations, une modification ou une précision ultérieure des lignes directrices pourrait se révéler nécessaire en ce qui concerne les règles de la concurrence, les aides publiques, l'énergie, l'agriculture, les prescriptions techniques, les services audiovisuels, la reconnaissance mutuelle des diplômes, le Fonds AELE, ainsi que certaines questions juridiques et institutionnelles.

Il convient de remarquer en outre que de nombreuses périodes transitoires avaient été indiquées comme nécessaires pour harmoniser le droit suisse avec l'acquis communautaire dans l'annexe aux lignes directrices du 18 juin 1990. La plupart de ces périodes transitoires, qui ne sont pas indiquées à l'Annexe 1, ont entretemps été raccourcies, voire éliminées par les Offices compétents, soit parce que les adaptations se sont révélées moins importantes qu'initialement prévu, soit parce qu'elles pourront être effectuées dans le cadre de la procédure accélérée (EUROLEX).

3.2. Lignes directrices de la CE

Le tableau figurant à l'Annexe 3 indique dans la deuxième colonne le mandat de négociation initial de la CE et, dans la troisième colonne, la position de négociation communautaire actuelle. Le tableau montre que la position de la CE n'a pas été assouplie. Au contraire, elle s'est durcie, en ce qui concerne la possibilité d'avoir des exceptions et sur les questions institutionnelles.

3.3. Conditions essentielles

Comme nous l'avons indiqué dans notre note du 15 avril 1991, il convient de définir, en vue de la phase finale des négociations, les conditions qui devraient être maintenues même au risque d'aboutir à un échec des négociations. Ces conditions sont les suivantes:

1. Agriculture: négociations bilatérales, selon les règles du GATT. Concentration sur des concessions tarifaires pour des produits d'intérêt pour les pays de cohésion. Possibilité de libéralisations ultérieures pour certains produits sur une base de réciprocité.
2. Concurrence: création d'un organe commun efficace entre le pilier AELE et le pilier CE. Adoption de critères appropriés pour l'attribution des affaires entre les deux piliers.

3. Prescriptions techniques: maintien d'arrangements transitoires dans les domaines où le niveau de protection de l'environnement et de la santé suisse est plus élevé.
4. Libre circulation des personnes: maintien d'une période transitoire minimale de cinq ans pendant laquelle le régime de restrictions quantitatives serait progressivement assoupli et des améliorations qualitatives seraient introduites. Clause de sauvegarde disponible à partir de la fin de la période transitoire.
5. Acquisitions de biens immobiliers par des résidents d'autres pays de l'EEE: période transitoire d'au moins cinq ans pour la mise en oeuvre de mesures alternatives à la Lex Friedrich dans le domaine de l'aménagement du territoire et du droit foncier. Clause de sauvegarde disponible à la fin de la période transitoire.
6. Transit: pas de reprise du droit communautaire concernant le poids maximal des camions.
7. Une possibilité d'"opting-out" individuel au sens de la proposition au Conseil fédéral du 2 avril (page 12) sera assurée. La CE a catégoriquement refusé cette possibilité le 25 avril (voir page 4).
8. Assurance pour la Suisse de pouvoir - si elle le souhaite - défendre individuellement ses intérêts dans les organes de l'EEE.
9. Une solution de la question de la comitologie qui permette une participation satisfaisante d'experts et représentants suisses dans la gestion et le développement des règles EEE.
10. Institution d'une juridiction de l'EEE qui possède les compétences nécessaires pour le fonctionnement de l'EEE (notamment interprétation uniforme des règles EEE). En relation avec les compétences de la juridiction de l'EEE, la Suisse comme la CE considèrent que le principe de la primauté et celui de l'effet direct des règles EEE doivent être inscrits dans le Traité EEE et garantis de manière égale par toutes les parties. La proposition faite par la CE le 25 avril sur le mécanisme juridictionnel (voir page 4) se situe nettement en dessous de cette "bottom line".
11. L'AELE en tant que telle ne sera pas partie contractante au Traité EEE.

Dans son co-rapport complémentaire du 15 avril 1991, le DFJP propose de ne retenir qu'un nombre limité de conditions en vue de leur publication: transit routier (condition 6 ci-dessus); clauses de sauvegarde et périodes transitoires en matière de libre circulation des personnes et d'acquisition d'immeubles par des étrangers (conditions 4 et 5); opting-out individuel (condition 7); contrôle juridictionnel, primauté et effet direct (condition 10).

Nous estimons que les autres conditions (conditions 1, 2, 3, 8, 9, 11 ci-dessus) doivent également être considérées comme essentielles. Nous sommes par ailleurs de l'avis que rendre public notre catalogue de conditions est une opération risquée au moment où la négociation entre dans sa phase finale et où il s'agit pour le Conseil fédéral de garder une marge de manoeuvre dans l'appréciation du résultat final.

Si toutefois le Conseil fédéral devait arriver à la conclusion que la publication est, pour des raisons politiques, souhaitable, il devrait - comme le propose le DFJP dans son co-rapport complémentaire du 15 avril 1991 - charger le Comité interdépartemental de mettre au point la formulation exacte des conditions posées par la Suisse à l'acceptation d'un traité sur l'EEE.

4. Scénarios

Il ne fait pas de doute que l'EEE, tel que nous le voyons aujourd'hui se dessiner, ne nous permettra d'atteindre qu'en partie les objectifs de notre politique d'intégration tels qu'exposés dans les deux rapports du Conseil fédéral de 1988 et de 1990 sur l'intégration européenne, à savoir :

- créer entre la Suisse et la CE des conditions-cadre proches de celles d'un marché intérieur;
- renforcer notre droit à participer à la construction européenne.

Le traité EEE devrait nous permettre d'atteindre le premier de ces deux objectifs. Il va créer entre la Suisse, ses partenaires de l'AELE et la CE un régime de libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes proche de celui qui sera en vigueur entre les Etats membres de la CE une fois réalisé le Marché unique de 1992. En outre, il devrait intensifier notre participation à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques d'accompagnement de la CE, c'est-à-dire des actions qu'elle entreprend dans des domaines comme la recherche et le développement, l'éducation, l'environnement, la protection des consommateurs, etc... Sur ce plan l'EEE se distingue nettement d'une politique d'intégration

que nous nous déciderions de mener en nous appuyant sur les paramètres qui guidaient notre politique avant le déclenchement du processus actuel. Car, il est difficile d'imaginer une politique pragmatique et ponctuelle qui puisse embrasser un nombre de domaines aussi étendu et, donc, garantir à nos citoyens et à nos entreprises une réciprocité aussi globale. Par contre, la différence entre l'EEE et une adhésion apparaît comme moins importante, depuis qu'il est admis que l'EEE ne contiendra aucune exception permanente à l'acquis communautaire. Vu sous cet angle, l'EEE devrait en outre avoir cet avantage sur l'adhésion que nous n'aurons pas à reprendre certains domaines de l'acquis communautaire qui nous poseraient de sérieux problèmes (politique agricole commune, normes concernant le poids et la dimension des poids lourds).

Quant au second objectif, le traité EEE ne nous permettra de l'atteindre que très partiellement. La configuration institutionnelle de l'EEE qui émerge aujourd'hui de la négociation est telle qu'il est difficile de soutenir que l'EEE va nous permettre de renforcer véritablement le droit, limité, à participer à la construction européenne que la CE nous avait concédé dans le cadre du Suivi de Luxembourg et déjà auparavant, grâce aux quelque 130 accords qu'elle a négociés avec nous. Dans le cadre de l'EEE, la Suisse ne pourra faire valoir ses intérêts vis-à-vis de la CE qu'après entente avec ses partenaires de l'AELE et par le biais de simples procédures de consultation. Quant au droit pour la Suisse de se distancer d'une nouvelle règle EEE qui aurait été élaborée sans tenir compte de ses intérêts, il serait plus difficile à exercer que celui que nous avons dans le cadre flexible du Suivi de Luxembourg à propos des offres de coopération de la CE.

Si l'EEE peut supporter la comparaison avec l'adhésion sur le plan de la substance, il faut admettre que sur le plan institutionnel il n'y a pas de commune mesure. Information et consultation dans un cas, pleine participation et co-décision dans l'autre.

La question qui se pose est donc celle de savoir si un EEE qui aurait une telle configuration quant à la substance et aux institutions est une voie dans laquelle nous pouvons engager notre politique d'intégration.

Dans l'affirmative, il faut se demander si l'EEE peut encore représenter pour nous une structure durable d'intégration à l'Europe ou si l'on ne doit pas plutôt le considérer désormais comme un moyen transitoire de renforcer une intégration à l'Europe qui ne pourrait trouver finalement à se réaliser que d'une autre manière.

Dans la négative, se pose la question de savoir quelles sont les solutions de remplacement que nous pourrions envisager.

A partir des considérations qui précèdent, les scénarios à envisager sont les suivants :

1er scénario

Les négociations aboutissent à un traité équilibré : nous acceptons de le signer.

Compte tenu de l'état et de la perspective des négociations sur le volet institutionnel de l'EEE, la probabilité qu'un tel scénario se réalise est largement théorique. Il y a deux cas dans lesquels ce scénario pourrait se réaliser, le premier étant le plus théorique :

- ou bien, la CE accepte non seulement les conditions contenues dans nos "bottom lines" de négociation, mais encore elle accepte d'accorder aux pays de l'AELE des droits auxquels la majorité d'entre eux a pourtant déjà renoncé :
 - participation individuelle des pays de l'AELE à la préparation des nouvelles règles EEE;
 - véritable mécanisme d'adoption en commun des décisions;
 - mécanisme assurant une surveillance égale de la mise en oeuvre et de l'application des règles EEE pour chaque partie contractante;
 - organe judiciaire EEE indépendant assurant également le règlement des différends entre parties contractantes.
- ou bien, on abandonne le concept institutionnel de l'EEE, tel que négocié jusqu'ici, concept qui tente de concilier deux objectifs difficilement conciliables, c'est-à-dire l'homogénéité de l'EEE et la pleine autonomie des parties. A la place, on choisirait un concept qui s'appuyerait exclusivement sur les principes de la coopération internationale classique: les pays de l'AELE et la CE régleraient leur coopération d'un commun accord par des traités internationaux et toute modification des règles applicables entre les parties devrait faire l'objet d'un accord international. Ainsi contrairement à ce que la CE prétend obtenir dans le traité EEE, les pays de l'AELE ne devraient pas, en toute logique, être sanctionnés s'ils refusaient de suivre le développement des règles communautaires qui seraient à reprendre. Donc, les pays de l'AELE auraient une autonomie équivalente à celle de la CE.

C'est là le concept qui a été suivi par le passé dans les modèles de "Luxembourg bis" ou "Luxembourg plus" et qui a resurgit récemment sous le vocable d'"EEA light". La différence entre les deux premières formules et la troisième tient au contenu de la coopération qui serait sectoriel dans les deux premiers cas, global dans le dernier. Quant aux avantages et désavantages de cette approche nous vous renvoyons aux pages 5 et 6.

2ème scénario

Les négociations aboutissent à un traité déséquilibré : nous refusons de le signer, sans plus (variante 1), ou en annonçant notre intention d'adhérer à la CE (variante 2).

Variante 1

Refuser de signer le traité EEE sans s'ouvrir une perspective vers l'adhésion revient à choisir l'Alleingang qui, sur le plan institutionnel, pourrait ne pas être de beaucoup inférieur au projet actuel d'EEE, mais qui ne pourrait que très difficilement atteindre, sur le plan de la substance, une dimension aussi globale et une réciprocité aussi optimale, pour nos entreprises et nos citoyens, que l'EEE.

Le refus de signer l'EEE qui ne serait pas accompagnée d'une ouverture vers l'adhésion nous placerait dans une situation de liberté d'action retrouvée - elle est aujourd'hui déjà limitée par la structure multilatérale de la négociation EEE -, mais en même temps d'isolement et d'incertitude quant à l'avenir. Cet inconvénient d'un certain isolement et de l'incertitude peut être en partie atténué. A cet égard, la déclaration publique à faire au moment de l'annonce de notre refus de signer pourrait jouer un rôle important pour l'avenir d'une politique d'intégration de type "Alleingang".

Sur le plan de la politique d'intégration

La situation d'isolement et d'incertitude dans laquelle nous serions placés, du moins jusqu'à ce que nous aurons réussi à nouer de nouveaux contacts avec la CE - car, l'Alleingang pur et dur est impensable - ,est inévitable. Elle sera plus ou moins difficile à surmonter, si tant est qu'elle peut être surmontée, selon ce que deviendra l'EEE après notre retrait et, plus particulièrement, selon ce que seront les réactions de la CE et des pays de l'AELE à ce retrait.

Selon toute probabilité, le traité EEE se ferait sans nous. Car, à la différence de la Suisse dont l'économie, déjà fortement intégrée à celle de la CE, pourrait

supporter le cavalier seul pendant un certain temps, les économies de nos partenaires nordiques et autrichien ne peuvent se payer le luxe de rester à l'écart. Du côté de la CE, le retrait de la Suisse, le pays de l'AELE le plus intéressant pour elle sur le plan économique, enlèverait à l'EEE beaucoup de son attrait, certes. Mais pas forcément suffisamment pour amener la CE à renoncer à un traité dont elle est l'initiatrice et qui établirait, quoi qu'on puisse dire, des liens économiques toujours intéressants. La CE va sans doute aussi raisonner en termes de nouvelle architecture européenne.

Il faut s'attendre à ce que notre retrait sera sévèrement critiqué par nos partenaires de l'AELE. Ils vont l'interpréter comme une critique implicite à l'endroit de leur propre politique. Comment pourront-ils encore justifier à leurs propres yeux et face à leur opinion leur participation à un EEE que la Suisse, un pays qui jouit d'un crédit incontestable, estime insuffisant et ne veut pas signer ? Les pays de l'AELE pour lesquels l'EEE est toujours une solution durable de politique d'intégration, pourraient être mis dans une situation, à la longue intenable, sur le plan intérieur.

Nous pouvons aussi nous attendre à une réaction peu encourageante de la CE. Le retrait de la Suisse va être pour elle une preuve de plus - après l'annonce par la Suède de présenter sa candidature à l'adhésion - d'un échec de l'EEE, au moins partiel, un projet dont elle est l'initiatrice et qu'elle a voulu un outil durable de politique d'intégration. Il faut compter que la CE pourrait vouloir interpréter le retrait de la Suisse comme un manque de solidarité européenne. On peut donc raisonnablement s'attendre à ce que sa disposition à établir de nouveaux contacts avec la Suisse sera entamée. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que la CE fasse montre à notre égard de la même volonté de coopérer avec nous qu'elle avait au temps de la politique pragmatique et ponctuelle d'avant le discours de Delors.

Pour atténuer ces difficultés immédiates prévisibles de notre retrait de l'exercice EEE, il faudrait prévoir, au moment de l'annonce de notre refus de signer, une déclaration à même de prévenir une réaction de la CE qui pourrait compromettre l'avenir.

On pourrait par exemple relever les points suivants:

- mentionner les principaux éléments de nos bottom lines, en disant que nous serions prêts à revenir sur notre refus si la CE était disposée à en tenir compte dans une mesure raisonnable;

- déclarer que, si tel ne devait pas être le cas, nous serions prêts à engager immédiatement la négociation d'un accord bilatéral global fondé sur l'harmonisation du droit ou, sur cette même base, à développer progressivement les éléments de coopération existant déjà.

S'il est, pour ainsi dire, certain que la CE ne pourra pas accepter notre première offre, il est moins sûr qu'elle puisse rejeter la seconde. Car, on peut admettre que la CE n'a pas intérêt à maintenir indéfiniment en quarantaine un pays comme la Suisse, situé géographiquement au coeur de la CE et représentant pour elle un partenaire économique intéressant. Mais, toute incertitude quant à l'avenir ne serait pas écartée.

A côté de ces difficultés immédiates auxquelles il nous faudra faire face, il nous faudra aussi affronter les inconvénients de fond de l'Alleingang, tant politiques qu'économiques :

- difficulté de parvenir, par la voie bilatérale, à établir avec la CE une coopération aussi globale que par le biais de l'EEE, et donc une large réciprocité pour nos citoyens et nos entreprises dans la CE;
- difficulté à renforcer notre droit à participer à la construction européenne. Nous pourrions tout au plus espérer de maintenir, en l'élargissant quelque peu, le droit limité que nous avons déjà grâce aux quelque 130 accords qui nous lient à la CE;
- désavantages économiques à moyen et long terme, notamment perte de compétitivité de la place économique suisse;
- coup d'arrêt ou fort ralentissement du processus d'euro-compatibilité engagé sur le plan interne, fédéral et cantonal.

Même si la CE accepte de se prêter à une coopération bilatérale avec nous, nous resterions quand même confrontés à ces difficultés de fond de l'"Alleingang". Nous aurions retrouvé une liberté de façade. Il n'est pas pensable que la CE puisse accepter de concéder bilatéralement à la Suisse des mécanismes institutionnels moins satellisants que ceux qu'elle est disposée à nous accorder dans le cadre de l'EEE. En outre, par rapport à l'EEE, nous risquerions d'être perdants sur le plan économique. Nous risquerions de ne pas obtenir, ou d'obtenir qu'avec retard, la réciprocité dans la CE pour nos entreprises et nos citoyens sur une base globale. L'"autonomer Nachvollzug" à supposer que nous ayons la volonté politique de l'engager - le processus d'euro-compatibilité ne serait plus guère

stimulé de l'extérieur - ne serait pas un remède suffisant. Car, il ne peut pas à lui seul nous ouvrir la réciprocité dans la CE.

Sur le plan de la politique intérieure

Nous nous exposerions à toutes sortes de critiques faciles : reproche de nous être engagés inconsidérément dans une opération risquée dont l'échec était prévisible et aura des conséquences graves; reproche qu'il aurait mieux valu s'en tenir à la politique pragmatique d'avant le discours de Delors; reproche qu'il aurait mieux fallu choisir d'emblée l'adhésion.

Les milieux qui ont mis tous leurs espoirs dans l'EEE seront déçus. Ils pourraient prétendre qu'en nous retirant de l'exercice EEE nous avons pris une décision hâtive (ce qui est bon pour la Finlande devrait aussi l'être pour la Suisse), que nous avons adopté une attitude trop intransigeante, qu'il aurait fallu persévérer (mieux vaut un mauvais EEE, même à titre de solution transitoire, que "l'Alleingang").

Mais, en rejetant l'EEE, le Conseil fédéral n'essuyera pas que des critiques. On ne manquera de souligner son courage politique d'avoir su mettre un terme à une entreprise qui risquait de conduire à une satellisation de la Suisse.

Pour prévenir ou, en tout cas, atténuer les critiques, et pour mettre en valeur l'aspect positif du refus de signer, la déclaration du Conseil fédéral au moment de l'annonce de ce refus, pourrait contenir les éléments suivants:

- les institutions de l'EEE sont tout à fait insuffisantes;
- les paramètres de la négociation ont changé par rapport à ce qu'ils étaient au départ (évolution de la CE vers l'Union politique; développements en Europe centrale et orientale; retrait d'une partie importante de l'offre "Delors"; adhésion visée par l'Autriche et la Suède);
- la Suisse ne pouvait pas se tenir à l'écart du processus enclenché par le discours de Delors. Car, on nous aurait reproché de manquer à notre devoir de solidarité européenne;
- que le refus de signer l'EEE n'est pas un manquement à notre devoir de solidarité européenne. Comment ? En annonçant notre intention de recher-

cher de nouvelles voies de coopération avec la CE (pas d'"Alleingang" pur et dur);

- que l'expérience de la négociation EEE n'aura pas été inutile. Elle aura fait progresser l'idée européenne en Suisse et sensibilisé tous les milieux aux impératifs de l'euro-compatibilité.

Variante 2

Le refus de signer le traité EEE, accompagné d'une déclaration dans laquelle nous nous fixerions l'objectif d'adhérer à la CE, serait un tournant historique. Car, ce faisant, nous passerions outre à toutes les objections que la Suisse officielle a fait valoir depuis plus de trente ans pour rejeter l'idée d'une adhésion à la CE. Certes, la conséquence immédiate du refus de signer serait une forme d'"Alleingang", pour un certain temps (probablement jusqu'au milieu des années 90). Car, l'attitude de la CE sur la question de son élargissement est claire : elle ne veut pas ouvrir de nouvelles négociations d'adhésion avant d'avoir achevé l'essentiel de son processus de restructuration institutionnelle interne. Il ne faut pas compter qu'une demande d'adhésion de la Suisse la ferait changer d'optique. Mais, cette situation d'"Alleingang" serait évidemment placée dans une tout autre perspective que celle dans laquelle nous placerait un refus de signer le traité EEE, sans plus. A la condition, bien entendu, que notre déclaration soit crédible, et n'apparaisse pas comme un moyen destiné à atténuer les effets négatifs prévisibles de l'Alleingang pour l'immédiat. La déclaration devrait être rédigée sans ambiguïté, voire mentionner le délai dans lequel nous envisageons de déposer notre candidature.

Car, il faut se rendre à l'évidence, durant cette phase d'"Alleingang" limitée dans le temps, nous aurons tous les inconvénients, ou peu s'en faut, de l'"Alleingang" durable mentionné dans le scénario 1, sauf ceux qui ne peuvent, de par leur nature, apparaître qu'à plus long terme (surtout les inconvénients économiques). Il y a deux différences principales :

- une déclaration en faveur de l'adhésion peut contribuer à atténuer ces inconvénients;
- nous aurons l'espoir de pouvoir, le moment de l'adhésion venu, les éliminer une fois pour toutes.

A quoi il faut ajouter ceci : en proclamant notre intention d'adhérer, nous nous mettrions en position de pouvoir rattraper la Suède et l'Autriche. Il y aurait une chance que notre négociation d'adhésion ait lieu en même temps que les leurs.

Nous pourrions ainsi participer à des négociations qui nous intéressent pour cette raison en particulier, qu'elles vont porter sur la définition de ce que sera le statut de l'Etat neutre dans la future Europe.

D'où l'importance d'avoir une déclaration crédible.

Il faut garder à l'esprit que l'incertitude quant à l'avenir, dans laquelle nous placera le refus de signer le traité EEE, même assorti d'une déclaration d'adhésion crédible, nous accompagnera durant toute cette phase d'"Alleingang" limité dans le temps. En effet, s'il est difficilement imaginable que la CE puisse refuser d'entamer avec nous des négociations d'adhésion - tout au plus pourrait-elle les retarder pendant un certain temps - il n'est pas sûr que ces négociations puissent aboutir. Car, la CE avec laquelle nous négocierons notre adhésion sera une CE au caractère supranational renforcé, en marche vers l'Union politique, ce qui veut dire en particulier vers l'établissement d'une politique étrangère et de sécurité commune. Il y aura donc le problème que pourra lui poser notre neutralité. Même une neutralité qui a perdu de son importance pratique en raison de la disparition des antagonismes Est-Ouest, sera sans doute un obstacle qui ne pourra pas être surmonté facilement lors des négociations d'adhésion.

L'autre incertitude qui va peser durant la phase d'"Alleingang" limité dans le temps, est celui de l'acceptation du traité d'adhésion en Suisse par le Parlement et le peuple.

En tout état de cause, les inconvénients mentionnés ci-dessus à propos de l'Alleingang durable, ne devraient subsister durant cette phase transitoire vers l'adhésion, que sous une forme atténuée, sauf, peut-être, si durant cette période la CE devait retirer, à un moment donné, la conviction que son traité d'adhésion avec la Suisse échouerait en vote populaire.

Une fois l'adhésion consommée, ces inconvénients seront éliminés. Principaux avantages que nous retirerions de l'adhésion par rapport à l'EEE tel que vous le voyons se dessiner aujourd'hui et par rapport à une formule "Alleingang" (qui ne serait pas pure et dure, mais qui aurait réussi à établir le contact avec la CE), une sorte d'"Alleingang plus" :

- nous donner le droit de participer pleinement au processus de décision de la CE qui aujourd'hui déjà exerce une influence souvent déterminante sur nos propres décisions;

- éliminer une fois pour toute le risque de satellisation inhérent à toute formule d'intégration autre que l'adhésion;

La perte d'autonomie qui sera la principale conséquence de l'adhésion (en particulier, vote à la majorité) serait ainsi rétribuée équitablement. Etant entendu que cette perte d'autonomie par rapport à un EEE tel que nous le voyons se dessiner ou à un "Alleingang plus" serait relative, puisqu'aujourd'hui déjà il est devenu de moins en moins possible pour nous de nous soustraire à la pression à l'ajustement de la CE, sauf à accepter de payer un prix élevé en termes de discrimination.

Il faut reconnaître que, dans le cours de la négociation EEE, qui est aussi un processus didactique sur le plan interne suisse, plusieurs des arguments qu'on avançait dans le passé comme autant d'objections à l'adhésion se sont estompés ou ont perdu de leur mordant (démocratie directe, fédéralisme, compétences du Parlement et du Tribunal fédéral, libre circulation des personnes). Il subsiste encore la politique de neutralité, le maintien du "treaty-making power" vis-à-vis des pays tiers, le transit routier et l'agriculture. Mais, ces obstacles ne sont pas insurmontables, l'argumentation utilisée par le passé est à nuancer.

Quel pourrait être l'effet sur la CE et sur nos partenaires de l'AELE de notre déclaration en faveur de l'adhésion ? Certainement plus percutant que celui qu'a provoqué la déclaration suédoise. Pour la CE notre déclaration sonnerait le glas de l'EEE en tant qu'instrument de politique d'intégration destiné à durer. L'objectif poursuivi à l'origine par la Commission en proposant l'EEE comme moyen pour éviter de nouvelles adhésions a été déjà condamné à l'échec par les attitudes prises à Vienne et Stockholm.

Quant à la réaction des pays de l'AELE à notre déclaration en faveur de l'adhésion, elle ne devrait être qu'en partie la même que la nôtre lors de la déclaration suédoise. Notre déclaration risque d'avoir un effet d'entraînement et amener les autres pays de l'AELE pour lesquels l'EEE est restée une solution durable de politique d'intégration, à suivre la même voie (sans nécessairement refuser de signer le traité EEE). Elle pourrait aussi susciter des craintes de la part de l'Autriche et de la Suède, qui sont tous deux candidats à l'adhésion. Car, la CE va presque certainement - mais ce n'est pas sûr - vouloir négocier dans un seul paquet, l'adhésion de ces trois pays, comme elle l'a toujours fait lors des élargissements antérieurs (seule exception, la Grèce). Or, une négociation d'adhésion simultanée avec la Suisse pourrait être vue comme un handicap par nos partenaires suédois et autrichien. Ils pourraient craindre de voir la Suisse, lors des négociations d'adhésion avec la CE, leur imposer sa propre conception, plus stricte que la leur, de la neutralité. Pour l'Autriche, il y aurait en outre la crainte

de perdre sa longueur d'avance et de devoir attendre trop longtemps l'adhésion. Qu'une telle crainte soit justifiée est cependant douteux.

3ème scénario

La négociation aboutit à un traité déséquilibré, mais muni d'une clause d'adhésion: nous acceptons de le signer

Accepter de signer un traité déséquilibré, muni d'une clause d'adhésion revient à choisir l'option EEE comme solution transitoire de notre politique d'intégration, une option qui a gagné du terrain dans l'opinion publique ces derniers mois.

Les principaux avantages de cette option par rapport à l'option du refus de signer accompagnée d'une déclaration d'adhésion :

- pas d'"Alleingang" transitoire. Les inconvénients indiqués précédemment sont évités. Notamment :
 - pas d'interruption de l'exercice interne d'euro-compatibilité;
 - pas de risque d'isolement;
 - moins d'incertitude quant à l'avenir de notre politique d'intégration;
- le traité EEE, avec la reprise d'un acquis étendu, conserve le mérite de nous préparer à l'adhésion;
- la situation de dépendance temporaire à l'égard de la CE peut être supportable si on la compare avec celle que nous réserverait l'Alleingang;

Tout comme la variante 2 du scénario 2, ce scénario pourrait nous ouvrir la possibilité de rattraper la Suède et l'Autriche et de négocier notre adhésion à la CE en parallèle. Nous pourrions ainsi participer à des négociations qui vont jouer un rôle important dans la définition de ce que sera le statut de l'Etat neutre dans la future Europe.

Mais, cette solution implique un risque de taille, pour la Suisse, celui de rester enfermée, malgré l'existence de cette clause d'adhésion, pour une période indéterminée, dans des institutions qui ne lui permettront pas d'exercer sur l'intégration européenne une influence proportionnelle à son poids économique et à son importance politique.

Pour éloigner ce risque, la clause d'adhésion devrait, premièrement, avoir le caractère d'un engagement politiquement - si possible, juridiquement - contraignant de la CE vis-à-vis des pays de l'AELE d'ouvrir des négociations d'adhésion. Deuxièmement, il faudrait qu'au moment de la signature du Traité EEE la Suisse manifeste sa volonté de se servir de cette clause dans un délai fixé à l'avance. Ou alors il faudrait que la clause soit aussi contraignante pour les pays de l'AELE dont la Suisse. Faute de l'un ou l'autre de ces deux éléments, la clause d'adhésion ne nous donnerait pas la garantie de pouvoir sortir de l'EEE et de sa machinerie institutionnelle satellisante.

Nous ne pourrions pas nous contenter d'une clause "qui fixe l'adhésion comme objectif et ouvre la possibilité de négociations d'adhésion à un moment déterminé". Encore moins d'une clause d'adhésion lâche comme celle qui existe dans l'accord d'association entre la CE et la Turquie. De telles clauses ne pourraient qu'atténuer - la première dans une plus large mesure - le risque de rester indéfiniment enfermé dans l'EEE, et non pas l'écarter.

Or, une clause contraignante - même politiquement et non juridiquement - est difficilement acceptable pour la CE. Elle est tenue par ses procédures institutionnelles internes longues et compliquées. Mais, surtout, on ne voit pas quel intérêt la CE aurait de prendre, à ce moment crucial de son évolution interne vers l'Union politique, un engagement contraignant pour elle.

Il faut en outre remarquer que la Suisse devrait préalablement négocier cette clause avec ses partenaires de l'AELE (obligation de s'exprimer d'une seule voix). Or, ceux des pays de l'AELE pour qui l'EEE représente toujours une solution durable de politique d'intégration ne pourraient probablement pas se rallier, pour des raisons de politique intérieure, à l'idée d'une clause contraignante. Quant à l'Autriche et la Suède, déjà engagées sur le chemin de l'adhésion, elles pourraient surtout voir dans une telle clause un instrument à même de favoriser la concurrence suisse. Nous retomberions ici dans le cas de figure mentionné dans le scénario 2 / variante 2 (inconvenients pour la Suède et l'Autriche d'une négociation d'adhésion avec la Suisse).

Quant à la volonté suisse de s'engager en direction de l'adhésion, soit sous la forme d'une déclaration claire et précise, soit d'une clause d'adhésion également contraignante pour les pays de l'AELE, elle est aussi indispensable.

Sinon, notre volonté d'adhérer risquerait de ne pas être prise au sérieux. On pourrait nous soupçonner d'être prêts, au fond, à nous contenter de l'EEE. En outre, avec le temps, notre volonté politique d'adhérer risquerait de s'éroder et nous pourrions nous trouver alors enfermés dans l'EEE pour longtemps.

D'ailleurs, sur le plan opérationnel, pour peu qu'on se décide à prendre le risque de l'option d'une signature du traité EEE avec clause d'adhésion, une déclaration suisse devrait avoir lieu avant d'avancer l'idée de la clause d'adhésion à la table de négociation. Pour être crédible, il nous faudrait nécessairement annoncer la couleur. Le scénario 2 / variante 2 décrit les effets possibles d'une telle déclaration.

5. Schlussfolgerungen

1. Der sich abzeichnende EWR-Vertrag fällt aus politischen Gründen als dauerhafte Vertragsgrundlage für unsere Beziehungen zu den EG ausser Betracht.
2. Ein sogeannter "Alleingang" wäre, dies belegen auch die vorläufigen Ergebnisse der Hauser-Studie, wirtschaftlich und sozial mindestens für die nächsten Jahre zwar verantwortbar, steht aber im Widerspruch zur europäischen Bewegung des Zusammenrückens mit der EG im Zentrum der sich heranbildenden neuen europäischen Architektur. Dem Eingeschlossensein in einen satellisierenden EWR-Vertrag mit dem Risiko des "provisoire qui dure" wäre er politisch jedoch vorzuziehen. Wirtschaftlich betrachtet dagegen bietet der EWRV mehr Sicherheit und schafft für Wirtschaftssubjekte wie Personen einen vorhersehbaren Rahmen für die Zusammenarbeit der nächsten Jahre.
3. Der EG-Beitritt eröffnet allein die Perspektive einer wirkungsvollen Mitgestaltung unseres europäischen Umfeldes als gleichberechtigte Partner derjenigen Staaten, mit denen wir wirtschaftlich, sozial und kulturell am engsten verflochten sind. Je früher dieser Beitritt erfolgt, umso stärker kann die Schweiz die künftige Gestalt der EG mitbestimmen. Diese Gestalt hat ihr endgültiges Aussehen noch keineswegs gefunden.

Wenn diese Mitgestaltung ein zentrales Anliegen der Schweiz ist, gibt es keinen anderen Weg. Anders stehen die Dinge, wenn sich das Ziel schweizerischer Integrationspolitik im wesentlichen auf die Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Diskriminierungen in der EG beschränkt, indem sie sich den in der EG getroffenen Entscheiden anpasst.

4. Der Weg über den EWRV bietet wirtschaftlich und sozial den Vorteil, dass faktisch ein Teilbeitritt, nämlich der weitgehende, aber nicht vollständige

Einschluss in den Binnenmarkt, bereits auf den 1.1.1993 erfolgt. Diesen Vorteil würde plus minus auch ein leichter EWRV bieten. Vertretbar ist er politisch aber nur begleitet vom politischen Willen, die EWR-Phase möglichst kurz zu halten. Zusätzlich müssten die notwendigen aussenpolitischen Absicherungen vor Unterzeichnung des Vertrages getroffen werden, um das Risiko des "provisoire qui dure" auf ein Minimum zu beschränken.

6. Informationspolitik

- a. Parlament und Öffentlichkeit sind darauf vorzubereiten, dass der Bundesrat den EG-Beitritt zum Ziel seiner Integrationspolitik erklärt. Dieses neue Ziel darf nicht als Fatalität, als etwas Unvermeidliches, das man eigentlich gerne vermieden hätte, dargestellt werden.

Das neue Ziel wird gesetzt, weil

- der Bundesrat nicht zuletzt aufgrund seiner Erfahrungen in den EWR-Verhandlungen zur Ueberzeugung gelangt ist, dass allein der Beitritt der Schweiz eine wirkungsvolle Mitgestaltung ihres europäischen Umfeldes gestattet und er diese Mitgestaltung will;
- der Bundesrat Anspruch darauf erhebt, dass die Schweiz als gleichwertiger Partner in die europäische Zukunft schreiten und am Aufbau Europas und insbesondere seines unmittelbaren europäischen Umfeldes teilhaben will;
- die gesamteuropäischen Entwicklungen und die EG-Entwicklungsperspektiven es der Schweiz heute auch politisch erlauben, dieses Ziel ins Auge zu fassen;
- sich die bereits im Bericht von 1988 vom Bundesrat festgelegten integrationspolitischen Hauptziele, nämlich
 - Schaffung binnenmarktähnlicher Verhältnisse mit der EG unter Beachtung der Gleichheit der Vertragsparteien und
 - wirkungsvoller Mitarbeit am Aufbau Europas

nur auf dem Beitrittsweg verwirklichen lassen.

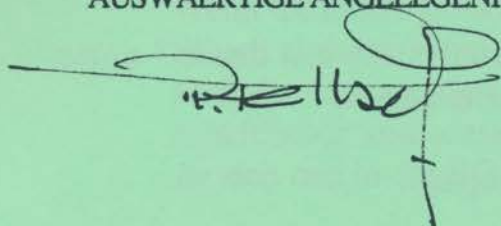
b. An der Pressekonferenz vom 1. Mai, sollte eine solche stattfinden, könnten Folgendes festgehalten werden:

1. Die Schweiz bleibt am EWR-Verhandlungstisch, um sich bis zum Schluss für ein akzeptables Verhandlungsergebnis einzusehen.
2. Der Bundesrat sieht sich durch die jüngsten Verhandlungsentwicklungen, die er an seiner Sitzung ausführlich analysiert hat, in seiner Auffassung bestätigt, dass ein institutionell und politisch ausgewogener EWR-Vertrag ernsthaft gefährdet ist. Die wirtschaftlich-soziale Substanz des Vertrages bleibt dagegen interessant.
3. Eine Abkoppelung der Schweiz vom europäischen Integrationsprozess ist nach Auffassung des Bundesrates weder im Interesse Europas noch unseres Landes. Gleichzeitig scheint es dem Bundesrat selbstverständlich, dass die Schweiz als gleichberechtigter Partner an diesem Prozess teilhaben können muss.
4. Die Analyse verschiedener Szenarien, vor allem aber seine Entschlossenheit, am Aufbau Europas solidarisch mitzuwirken und der Schweiz eine europäische Zukunft als gleichberechtigter Partner zu sichern

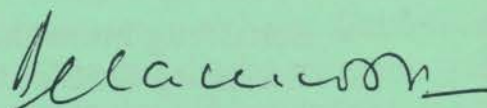
Alternative a): haben den Bundesrat zum Entschluss geführt, den EG-Beitritt anzustreben.

Alternative b): haben den Bundesrat in seiner Auffassung bestärkt, einen EG-Beitritt ernsthaft ins Auge zu fassen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FÜR
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

EIDGENÖSSISCHES VOLKS-
WIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Bern, den 2. April 1991

VERTRAULICH

An den Bundesrat

Richlinien für die EWR-Verhandlungen im institutionellen Bereich

I. Einleitung

Der aus heutiger Sicht mögliche EWR-Vertrag (EWRV)

Der Vertrag wird die weitgehende Verwirklichung der vier "Freiheiten" zwischen EG und EFTA-Ländern erlauben. Die EG wird keine zeitlich unbefristeten Ausnahmen von der Uebernahme des EG-Rechtes zulassen und drängt generell auf sehr viel kürzere Uebergangsfristen bis zur vollen Anwendung des EG-Rechtes, als sie heute von der Schweiz in mehreren Bereichen (Gesellschaftsrecht, Verkehrsrecht, Sozialrecht) ins Auge gefasst werden. Von Ausnahmen abgesehen verlangt die EG eine Beschränkung der Uebergangsfristen auf zwei Jahre (sogenannte technische Anpassungen).

Der EWRV wird eine Rechtsgrundlage für die verstärkte Zusammenarbeit der EG mit den EFTA-Ländern im Bereich der flankierenden Politiken enthalten. Die Frage der Gleichberechtigung wird sich an den Beteiligungsmodalitäten an Programmen und in Ausschüssen, die bei der Durchführung und Weiterentwicklung der Programme eine wichtige Rolle spielen, entscheiden.

Obwohl im institutionell-rechtlichen Bereich noch zahlreiche Fragen offen oder ungenügend geklärt sind, dürften die folgenden Feststellungen auch am Schluss der Verhandlungen noch Gültigkeit haben:

Experten aller Vertragsparteien, also auch der EFTA-Länder, können bei der Vorbereitung von EG-Vorschlägen über neue EWR-relevante Rechtsakte mitwirken. Die EG ist zudem bereit, die EFTA-Länder während des EG-internen Entscheidungsverfahrens in EWR-relevanten Belangen ausführlich zu konsultieren. Diese haben auch das Recht, eine Angelegenheit jederzeit und auf jeder Stufe im EWR-Rat und dem EWR-Ausschuss zur Sprache zu bringen.

Die EG anerkennt dagegen die Existenz eines eigenständigen EWR-Beschlussfassungsprozesses nicht an, was auch in der Erklärung vom 19. Dezember 1990 zum Ausdruck kommt. Für sie gibt es nicht einen EG- und einen EWR-Beschlussfassungsprozess, sondern nur den EG-Beschlussfassungsprozess, der EWR-relevant sein kann oder nicht. EWR-Recht ist für die EG ausgedehntes EG-Recht.

Die EG, das ist der Kern ihres Beharrens auf der uneingeschränkten Beschlussfassungsautonomie der Vertragsparteien, behält sich mit anderen Worten vor, ihre Beschlüsse, EWR-relevant oder nicht, dann zu fassen, wenn die EG-internen Voraussetzungen dafür bestehen. Dies ist auch der Grund, weshalb die EG auf die Feststellung besteht, dass der EG-Beschlussfassungsprozess, EWR-relevant oder nicht, durch die Konsultationen mit den EFTA-Ländern nicht verzögert werden darf.

Die EFTA-Länder sind ihrerseits allerdings nicht verpflichtet, einen ihnen nicht genehmen EWR-relevanten EG-Beschluss zum EWR-Beschluss zu "erheben". Beschlüsse auf EWR-Ebene erfordern Konsensus, d.h. die Zustimmung aller EFTA-Länder. Der Anpassungsdruck auf EFTA-Länder dürfte allerdings sehr gross sein, trifft diese der Verlust der Homogenität doch stärker als die EG. Sollte es zudem nicht möglich sein, EWR-Entscheide nach Ausstieg eines einzelnen EFTA-Landes zu treffen, wird der EFTA-interne Anpassungsdruck auf den Ausstiegswilligen enorm und in der Praxis unwiderstehlich sein.

Zur grundsätzlichen Organisation des EWR ist schliesslich festzuhalten, dass die EG unbeirrt am "2-Pfeiler-Konstruktionsprinzip" (eine etwas gewagte Metapher in Anbetracht der Grössen- und Stärkeverhältnisse) festhält, das aus ihrer Sicht zwei eminente Vorteile hat

- die Autonomie der EG-Organe bleibt erhalten
- die EFTA-Länder unterziehen sich weitgehend der gleichen Disziplin, wie sie EG-intern für die Mitgliedstaaten gilt

Unsere EFTA-Partner sind schon heute bereit, das 2-Pfeiler-System zu akzeptieren.

Dieses System hätte drei hauptsächliche Folgen:

- in der EFTA müssen parallele Organe zur EG mit gleichen Funktionen, wie sie die EG-Kommission, evtl. auch der Gerichtshof und andere Organe (Stichwort Komitologie) im EG-System ausüben, geschaffen werden. Heute bezieht sich diese Feststellung in erster Linie auf die Ueberwachung, andere Bereiche könnten aber ebenfalls erfasst werden.
- der Spielraum für einen einzelnen EFTA-Staat, seine Interessen und Standpunkte selbst geltend zu machen, wird, wo nicht rechtlich, so doch in der Praxis stark eingeschränkt werden. Dies dürfte sich im Konsultationsverfahren über neue EWR-relevante EG-Gesetzgebungspläne, in der Zusammenarbeit auf Ausschussebene, aber auch bei Konsultationsverfahren über Schutzklauseln (spezifische Schutzklauseln wahrscheinlich ausgenommen) deutlich zeigen. Die EG-Kommission geht grundsätzlich davon aus, dass die EFTA-Länder, mit der Ausnahme politischer Grundsatzdiskussionen im EWR-Rat, mit einer Stimme sprechen.
- A côté de ses implications institutionnelles et politiques, la constitution d'un pilier AELE aura aussi des conséquences administratives et budgétaires, puisqu'il s'agira de créer des organes AELE en parallèle à des organes communautaires. La coordination intra-AELE va exiger un accroissement des effectifs du Secrétariat de l'AELE avec tout ce que cela implique (nouveaux locaux, salaires, traduction...). D'après une estimation encore très préliminaire du Secrétariat de l'AELE, il faudrait sans doute compter avec la création de 800 postes de travail supplémentaires au Secrétariat AELE, le coût global d'un poste de travail s'élevant à environ 200'000.-- francs par an (ce qui va faire 160 millions par an, qu'il faut comparer au budget actuel de l'AELE qui est de 30 millions de francs).

Das bestehende Verhandlungsmandat ging davon aus, dass der EWR nicht zu einer namhaften Umbildung der EFTA in Richtung auf EG-ähnliche Strukturen und Organisationsformen führen dürfe. Auf dieser Grundlage dürfte nach heutigem Ermessen ein Vertragsabschluss nicht zustande kommen. Die EG wird von den EFTA-Ländern fordern, dass verschiedene

Parallelorgane aufgebaut werden (Ueberwachungsorgan, Wettbewerbsbehörde, etc.) und sich diese in der Zusammenarbeit einer ähnlichen Disziplin unterwerfen wie dies für die EG-Mitgliedstaaten in der EG zutrifft. Sie dürfte insbesondere auch darauf drängen, dass die EFTA-Länder ausser im EWR-Rat möglichst mit einer Stimme sprechen, was der EG die Zusammenarbeit erleichtert und EFTA-interne Disziplinierungseffekte zeitigt.

EWR: Verhandlungsrichtlinien des Bundesrates

| Bereich | Inhalt der BR-Verhandlungsrichtlinien vom 18.6.1990 | Veränderungen seither (BR-Beschlüsse vom 7.11.1990 und 14.3.1991) | Zusätzliche Anpassungen und Ergänzungen, die notwendig werden könnten, um zum Abschluss des EWRV zu gelangen |
|---|---|---|---|
| 1. <u>Warenverkehr (VG 1)</u> | | | |
| 1.1. <u>Wettbewerb</u> | Materielles Wettbewerbsrecht abhängig von institutionellen Lösungen; einschneidendere Wettbewerbsbestimmungen als im FHA; vermeiden Kartellgesetzrevision | Arbeitshypothese der Zweisäulenstruktur erfordert Schaffung EFTA-Wettbewerbsbehörde mit Untersuchungs-, Entscheid- und Strafkompetenzen, die jener der EG entsprechen würden. Lösung anzustreben, die bezüglich Zusammenarbeit zwischen beiden Säulen auf der Basis angemessener Zuteilungskriterien systemgerecht ist. | EFTA-Wettbewerbsbehörde mit Untersuchungs- und Entscheidkompetenzen wie EG-Kommission und Untersuchungskompetenzen der EG/EFTA-Wettbewerbsbehörden in allen ihnen zugewiesenen Fällen. |
| 1.2. <u>Beihilfen</u> | Von zukünftigen Regeln werden Kantone und Gemeinden nicht ausgenommen; sie dürften in ihrer Wirtschafts- und Regionalpolitik nicht eingeengt werden. | | Einrichtung einer unabhängigen EFTA-Aufsichtsbehörde. EWR-Regeln gelten nur für Beihilfen der EG-Mitgliedstaaten. EG unterzieht sich für gemeinschaftliche Beihilfen nicht den EWR-Beihilfen. Einrichtung einer unabhängigen EFTA-Überwachungsbehörde mit gleichen Kompetenzen wie EG-Kommission. |
| 1.3. <u>Oeffentliches Beschaffungswesen</u> | Liberalisierung, die Aenderung kantonal- und kommunaler Submissionsverfahren und Beschwerdeverfahren | | Reduktion der oder Verzicht auf <u>Uebergangszeit</u> , da EG und übrige EFTA-Länder im Gegenzug Liberalisierung für |

nötig macht, erfordert **Übergangsfrist** von 3 Jahren.

Schweizer Firmen auf ihren Märkten nicht gewähren.

Übernahme der autonomen EG-Ur-sprungsregeln in diesem Bereich zur Verhinderung gemeinsamer Diskriminierung der Angebote mit Nicht-EWR-Waren.

1.4. Geistiges Eigentum

Übergang von der nationalen zur regionalen Erschöpfung: **Übergangsfrist** von 2 Jahren im Patentsektor und **Schutzklausel**; Übernahme des EG-Markenrechts sowie des Rechtsschutzes von Topographien von Halbleitererzeugnissen.

Reduktion der oder **Verzicht auf Übergangszeit** und **Schutzklausel** im Zusammenhang mit Parallelimporten.

1.5. Produkt-haftpflicht

Übernahme der **verschuldensabhängigen Haftung** unter Voraussetzung, dass Haftung des Importeurs zwischen EWR-Staaten beseitigt wird. **Übergangsfrist** von 4-5 Jahren.

Verzicht auf Übergangszeit, da interne Rechtsprechung des BG mit EG-Richtlinie äquivalent und neues Haftungsgesetz der Schweiz auf 1.1.1993 ohnehin in Kraft treten dürfte.

1.6. Energie

Oelnotstandssystem und **gemeinsame Energiepolitik** nicht erforderlich, da freier Warenverkehr bereits seit 1972 verwirklicht. Auslösungs- und Aufhebungskriterien, Kontingenterung/Rationierung, burden sharing erfordern volle Mitsprache und Mitentschei-

Übernahme des EG-Acquis.

ding. IEA-Krisensystem, an welchem auch EG-Mitgliedstaaten mitwirken, ausreichend und Gefahr von Doppelspurigkeiten;

Notifikation von **Investitionsvorhaben**, Verbesserung der Transparenz bei **Gas- und Elektrizitätspreisen** sowie gemeinsame Regelung **Elektrizitätstransit** über Hochspannungsnetze.

1.7. Landwirtschaft
- Agrarprodukte
 Verbesserter Marktzugang für Agrarprodukte aus südlichen Mitgliedstaaten; Konzessionen möglichst im Rahmen der GATT-Runde.

Auf multilaterale Liberalisierungs-vorschläge der EG (Zölle u. QR's) schweizerische Bereitschaft für bilaterale, einseitige Zoll-Konzessionen nach GATT-Regeln für Produkte der Kohäsionsländer sowie Konzessionen für einzelne Produkte auf Gegenseitigkeit;

Gutheissung konkreter schweizerischer Kohäsionskonzessionen sowie der auf Gegenseitigkeit ausgehandelten Agrarkonzession (z.B. Käse, Trockenfleisch, Topfpflanzen, Schnittblumen, Tafel-früchte). Allenfalls multilateraler Zollabbau und Erhöhung von Kontingenten. Präferentielle Gewährung dieser Konzessionen.

EWR-Konzessionen können auch mittel- und osteuropäischen Ländern gewährt werden; dann Umgestaltung in "erga omnes"-Konzessionen im Rahmen GATT-Runde.

Landwirtschaftliche "Evolutivklausel mit konkreten Verpflichtungen für weitere Liberalisierungsschritte" (Dynamisierung), die über Art. 15 FHA CH/EWG gehen.

- Verarbeitete Landwirtschaftserzeugnisse

Interesse für Multilateralisierung und Listenausdehnung im Rahmen des Protokolls Nr. 2; Vereinfachungen beim Erstattungs- und Abschöpfungs-system aufgrund tatsächlicher Marktpreisunterschiede trotz negativer budgetmässiger Auswirkungen.

Änderungen der Referenzpreise, die Verringerung unserer Erstattungen und Abschöpfungen bewirken.

- Pflanzenschutz

Multilaterale Zusammenarbeitsbereitschaft auf der Grundlage des im Entstehen begriffenen EG-Acquis.

Übernahme des EG-Acquis bei Saatgut und Setzlingen sowie Zusicherung für Zusammenarbeit bei zukünftigen EG-Regeln.

- Veterinärrecht

Pragmatische und multilaterale Zusammenarbeitsbereitschaft in ausgewählten Bereichen.

Uebernahme des relevanten EG-Acquis, was für die Schweiz Probleme bringen und Uebergangsregelungen zur Aufrechterhaltung des hohen Schutzniveaus notwendig machen würde (z.B. wegen der klassischen und afrikanischen Schweinepest; Rückstandsuntersuchungen).

1.8. Fisch und andere Meeresprodukte

Bereitschaft für Ausdehnung des von den EFTA-Ländern angewandten EFTA-Freihandelsregimes auf den EG/EFTA-Handel.

Beseitigung der Einfuhrzölle auf Süßwasserfischen. Liberalisierung für Fischmehl und Öle, was für die Schweiz Änderungen im Futtermittelregime, der Butter- und Fettordnung mit erheblichen Kostenfolgen bringen würde.

1.9. Zoll- und Ursprungsfragen
Bereitschaft für substantielle Verbesserungen

- Erleichterungen der Grenzkontrollen und -formalitäten

Multilateralisierung des Abkommens CH/EWG vom 20.11.89

- Amtshilfe in Zollsachen

Protokoll über Amtshilfe in Zollsachen (Zölle, Abgaben und Umsatzsteuer).

- Zollverfahren für Verpackungen, Container und Paletten

Kooperationsvereinbarung

- Ursprungsregeln

Annahme der von der EG angebotenen Verbesserungen und Vereinfachungen.

- Passiver Textilveredelungsverkehr

Zollabbau

1.10. Stahl
Kein Rückschritt des erzielten Liberalisierungsgrades

Übernahme der EGKS-Wettbewerbs- und Beihilferregeln sowie Statistikzusammenarbeit, verbunden mit gleicher Behördenstruktur wie allgemeine Wettbewerbs- und Beihilferregeln.

1.11. Technische Vorschriften

Lebensmittelzusatzstoffe

- Farbstoffe EG-acquis nicht akzeptabel Nein

Weiterentwicklung des EG-acquis für CH voraussichtlich akzeptabel. Definitiver Entscheid erst nach Verabschiedung des EG-Vorschlags möglich.

- übrige Zusatzstoffe EG-acquis nicht akzeptabel Nein

Vertiefte Prüfung ergab, dass die Uebernahme des acquis keine Absenkung des CH-Schutzniveaus bewirkt.

Pestizidrückstände in Lebensmitteln EG-acquis nicht akzeptabel Nein

Vertiefte Prüfung ergab, dass die Uebernahme des acquis keine Absenkung des CH-Schutzniveaus bewirkt.

Schwermetallgehalt in Keramikgeschirr EG-acquis nicht akzeptabel Nein

Vertiefte Prüfung ergab, dass CH-Vorschriften weniger streng sind als EG-acquis; Uebernahme somit ohne Absenkung des CH-Schutzniveaus möglich.

Typenprüfung für Motorfahrzeuge und Traktoren EG-acquis nicht akzeptabel

Vertiefte Prüfung ergab, dass bezüglich der Typenprüfrichtlinien keine CH-Vorbehalte bestehen, bzw. diese nur die Abgas- und Lärmrichtlinien betreffen. Übernahme des EG-acquis somit ohne Absenkung des CH-Schutzniveaus möglich.

Nein

Abgasvorschriften für

- Motorwagen mit Benzinmotoren EG-acquis nicht akzeptabel

Weiterentwicklung des EG-acquis ermöglicht freien Warenverkehr für Fahrzeugkategorien mit einem Hubraum grösser 1400 ccm.

EG fordert, dass auch für Wagen mit einem Hubraum kleiner 1400 ccm der freie Warenverkehr gewährt wird. Je nach Verlauf der Verhandlung ev. Anpassung des Mandats erforderlich.

- Motorwagen mit Dieselmotoren EG-acquis nicht akzeptabel

Weiterentwicklung des EG-acquis voraussichtlich für CH akzeptabel. Definitiver Entscheid erst nach Verabschiedung des EG-Vorschlags möglich.

Nein

- Traktoren EG-acquis nicht akzeptabel

Vertiefte Prüfung ergab, dass die Übernahme des acquis keine Absenkung des CH-Schutzniveaus bewirkt.

Nein

- 9 -

| | | | |
|----------------------|----------------------------|---|------|
| Lärmvorschriften für | EG-acquis nicht akzeptabel | Vertiefte Prüfung ergab, dass EG-acquis für gewisse Fahrzeugkategorien akzeptabel ist. Für die übrigen Kategorien ist eine Uebergangsfrist bis zum Inkrafttreten des weiterentwickelten EG-acquis erforderlich. EG voraussichtlich bereit diese Konzession zu gewähren. | Nein |
| - Motorwagen | | | |
| - Traktoren | EG-acquis nicht akzeptabel | Vertiefte Prüfung ergab, dass die Uebernahme des acquis <u>keine Absenkung des CH-Schutzniveaus</u> bewirkt. | Nein |
| - Motorräder | EG-acquis nicht akzeptabel | Falls EG keine openended derogation gewährt, CH bereit, eine fünfjährige Uebergangsfrist zu akzeptieren. Je nach Verlauf der Verhandlungen somit ev. Konzession seitens CH erforderlich. | Nein |
| - Kleinflugzeuge | EG-acquis nicht akzeptabel | Vertiefte Prüfung ergab, dass EG-acquis nur Mindestanforderungen enthält. Uebernahme des acquis somit <u>ohne Absenkung des CH-Schutzniveaus</u> möglich. | Nein |

| | | | | |
|---|--|----------------------------|--|---|
| - | Baumaschinen und Rasenmäher | EG-acquis nicht akzeptabel | Da in CH noch keine diesbezüglichen Vorschriften existieren, Uebernahme des acquis ohne <u>Ab senkung des CH-Schutzniweaus</u> möglich. | Nein |
| | Schwermetallgehalt von Handelsdüngern | EG-acquis nicht akzeptabel | CH und übrige EFTA-Staaten verlangen weiterhin Konzession der EG. EG voraussichtlich bereit, diese Konzession zu gewähren. | Nein |
| | Chemikalien | | | |
| - | gefährliche Substanzen und Zubereitungen (Klassierung und Kennzeichnung) ... | EG-acquis nicht akzeptabel | CH verlangt weiterhin die Beibehaltung der CH-Giftklasse 5, d.h. eine Konzession seitens der EG. | EG war bisher nicht zu Konzessionen bereit. Je nach Verlauf der Verhandlungen ev. Anpassung des Mandats erforderlich. |
| - | Beschränkungen und Verbote | EG-acquis nicht akzeptabel | CH und übrige EFTA-Staaten verlangen weiterhin Konzession der EG. EG ist mit grösster Wahrscheinlichkeit bereit, diesbezügliche EFTA- bzw. CH-Forderungen zu erfüllen. | Nein |
| | Waschmittel | EG-acquis nicht akzeptabel | Vertiefte Prüfung ergab, dass CH Phosphatverbot mit EG-acquis vereinbar ist. Uebernahme des acquis somit <u>ohne Absenkung des CH-Schutzniweaus</u> möglich. | Nein |

| | | | |
|-----------|--|--|------|
| Pestizide | EG-acquis nicht akzeptabel | Weiterentwicklung des EG-acquis voraussichtlich für CH akzeptabel. Definitiver Entscheid erst nach Verabschiedung des EG-Vorschlags möglich. | Nein |
| Kosmetika | EG-acquis nicht akzeptabel (Vorbehalt erst im BRB vom 7.11.90 neu aufgenommen) | Weiterentwicklung des EG-acquis voraussichtlich für CH akzeptabel. Definitiver Entscheid erst nach Verabschiedung des EG-Vorschlags möglich. | Nein |

2. Libre circulation des services et des capitaux (GN II)

2.1. Lex Friedrich

Maintien des dispositions de la Lex Friedrich pour les acquisitions par des ressortissants de l'EEE de biens immobiliers qui ne sont pas liés à une résidence permanente ou à une activité professionnelle en Suisse

- Période transitoire d'au moins cinq ans pour (a) les purs placements financiers dans l'immobilier et (b) l'acquisition de biens immobiliers par des agents immobiliers de l'EEE pour revente ou location. Ceci afin de mettre en oeuvre des mesures alternatives à la Lex Friedrich conformes à l'acquis communautaire (non-discriminatoires);

Dépendra de la négociation sur les périodes transitoires qui n'a pas encore eu lieu

- Clause de sauvegarde efficace dans le Traité

2.2. Transport

Maintien de la limite de 28 tonnes et de la défense de circuler la nuit et le dimanche

Dépendra des négociations bilatérales en cours et de la détermination de part et d'autre d'en faire le point de cassure de la négociation sur l'EEE

2.3. Services audiovisuels

La Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière du 5.5.1989 constitue l'acquis pertinent et non la Directive CE sur la télévision transfrontière du 3.10.1989

Acceptation de la Directive CE à condition que:

- publicité pour l'alcool: réserve limitée à 5 ans, renégociable à l'échéance, jusqu'à la votation sur les initiatives pendantes à ce sujet. De toute façon, période transitoire de 10 ans

Oui: il est probable que la CE n'accepte pas des périodes transitoires aussi longues et ne veuille pas d'exception permanente en cas d'acceptation par le peuple de l'initiative sur l'interdiction sur la publicité pour l'alcool

- publicité dirigée vers un seul pays: période transitoire de 10 ans

3. Libre circulation des personnes (GN III)

- Exception permanente pour le maintien des aspects quantitatifs de notre politique des étrangers

Probablement aucun besoin de nouvelles directives

- Période transitoire de 5 ans au moins, à la condition d'un résultat satisfaisant de la négociation sur les aspects qualitatifs

- Clause de sauvegarde efficace

- Périodes transitoires pour supprimer les restrictions qualitatives (y compris à l'égard des saisonniers) de notre politique des étrangers

Possibilité de périodes transitoires plus courtes que 5 ans

Probablement aucun besoin de nouvelles directives

- Période transitoire pour adapter à l'acquis notre législation concernant la reconnaissance des diplômes pour certaines professions (fédéralisme) et certaines branches de la sécurité sociale (éviter des conséquences financières trop lourdes)

- Pas de changements des directives

Possible que nous devons nous adapter à l'acquis pour le 1er janvier 1993 (pas de période transitoire) dans la plupart des cas

Ausgangsposition, Richtlinien vom 18. Juni 1990

Modifikationen seither, Richtlinien vom 10. September, 7. November 1990 und 18. März 1991

Notwendige Anpassungen und Ergänzungen

4. Horizontale und flankierende Politiken (VG 4)

Die Verhandlungsdelegation wird mit BR-Beschluss vom 10.9.90 ermächtigt, Übergangsfristen für die Umsetzung der 4., 7., 8. und 11. RL zu verlangen.

4.1 Gesellschaftsrecht
Schweiz akzeptiert Relevanz der verabschiedeten Richtlinien (RL) und Verordnungen (VO), unter der Voraussetzung, dass ein institutioneller Rahmen geschaffen wird, der echte Mitentscheidung bei der Weiterentwicklung des Rechts und die Möglichkeit der Nichtübernahme von Entscheidungen vorsieht. Frage bleibt offen, ob Probleme bei 4., 7., 8. und 11. RL mit unbefristeten Ausnahmen oder angemessenen Übergangsfristen zu lösen sind.

4.2 Sozialpolitik
Schweiz akzeptiert Relevanz der verabschiedeten RL und VO unter der Voraussetzung, dass ein institutioneller Rahmen geschaffen wird, der echte Mitentscheidung bei der Weiterentwicklung des Rechts und die Möglichkeit der Nichtübernahme von Entscheidungen vorsieht.

4.3 Umweltschutz
4.4 Konsumentenschutz
4.5 Statistik
Rechtsharmonisierung, soweit zur Erfüllung der Vertragsziele notwendig
Rechtsharmonisierung, soweit zur Erfüllung der Vertragsziele notwendig
Rechtsharmonisierung, soweit zur Erfüllung der Vertragsziele notwendig

4.6 Forschung und Entwicklung
vertiefte und erweiterte Zusammenarbeit

4.7 Bildung
vertiefte und erweiterte Zusammenarbeit

4.8 Tourismus
vertiefte und erweiterte Zusammenarbeit

4.9 Kleine und mittlere Unternehmen
vertiefte und erweiterte Zusammenarbeit

4.10 Bevölkerungsschutz
vertiefte und erweiterte Zusammenarbeit

4.11 Europa der Bürger (Kultur)
vertiefte und erweiterte Zusammenarbeit

4.12 Kohäsion

Einreten auf EFTA-Fonds möglichst (18.3.91)

Festlegung Beitrag, Dauer, Modalitäten usw.

5. Questions juridiques et institutionnelles (GN V)

Objet Position de départ (décisions des 18.6 et 7.11.1990)

Modifications (proposition du 2.4. et note du 15.4.1991)

Nécessité éventuelle de nouvelles directives

5.1 PROCES- SUS DE DECISION

- exigence d'un véritable processus de co-décision au niveau de l'EEE
- élaboration et adoption en commun
- des règles communes EEE
- dans le respect de l'autonomie décisionnelle des parties
- sans mettre les pays de l'AELE devant le fait accompli
- les procédures d'élaboration et d'amendement des règles EEE doivent permettre aux pays de l'AELE de participer pleinement à leur mise au point, leur gestion et leur développement (travail dans des groupes à 19 où chaque pays de l'AELE peut prendre la parole).
- le principe de l'autonomie de décision doit être préservé dans la même mesure au profit de chacune des parties (possibilité d'opting-out individuel: une partie peut refuser d'adopter de nouvelles règles EEE ou de modifier des règles EEE existantes sans faire obstacle ni à l'entrée en vigueur des nouvelles règles pour les parties qui les ont adoptées ni au maintien des règles existantes pour toutes les parties).
- pas de véritable mécanisme d'élaboration des règles EEE en commun (principe: extension des règles CE)
- procédure d'information/consultation avec droit d'évocation
- sur les règles communautaires pertinentes EEE
- maintien de la règle du consensus pour toute décision EEE
- le risque de situations de fait accompli est limité mais ne peut pas être exclu
- pas de pleine participation mais la Suisse s'efforcera d'obtenir une participation satisfaisante qui lui permette de défendre individuellement ses intérêts dans les organes EEE et d'être pleinement impliquée - y compris par des représentants gouvernementaux - dans les travaux des comités CE qui gèrent et développent l'acquis pertinent EEE.
- maintien de cette exigence; si l'opting-out devait provoquer un déséquilibre des droits et obligations au détriment de certaines parties, celles-ci pourraient prendre les mesures strictement nécessaires en vue de remédier à ce déséquilibre.
- non
- oui, si la CE refuse d'impliquer des représentants gouvernementaux

| Objet | Position de départ (décisions des 18.6 et 7.11.1990) | Modifications (proposition du 2.4 et note du 15.4.1991) |
|------------------|--|---|
| 5.2 SURVEILLANCE | <p>- exigence d'une surveillance efficace, de préférence au niveau de l'EEE, par un ou plusieurs organes indépendants (et non par des organes politiques) afin d'assurer la mise en oeuvre et l'application des règles EEE par chacune des parties.</p> <p>- décision du 7.11.90: acceptation éventuelle d'un système basé sur deux piliers (CE et AELE) subordonné à huit conditions;</p> | <p>- acceptation d'un mécanisme de surveillance basé sur deux piliers; la surveillance politique de la CE en tant que telle par le biais de l'organe mixte serait suffisante si les pays de l'AELE individuellement disposaient du droit d'introduire une procédure en interprétation relative à l'application des règles EEE par la CE devant l'organe judiciaire de l'EEE</p> |
| 2) | le système doit comporter un organe commun efficace; | l'organe commun aura essentiellement des fonctions de coordination; |
| 3) | le système doit être à un organe judiciaire indépendant et efficace; | inchangé |
| 4) | chaque partie contractante peut introduire une action en infraction des règles EEE contre une autre partie contractante devant l'organe judiciaire; | il ne sera pas possible d'introduire une action en infraction des règles EEE contre les parties contractantes devant l'organe judiciaire EEE; |
| 5) | les pays de l'AELE doivent être libres dans l'organisation de leur pilier; | inchangé; |
| 6) | l'acceptation d'un système à deux piliers pour la surveillance ne peut être invoquée comme un précédent dans l'aménagement des autres structures/institutions EEE; | inchangé; |
| 7) | l'acceptation finale de ce modèle est subordonnée à la mise sur pied d'un véritable mécanisme d'élaboration et d'adoption des décisions en commun; | baisse de nos exigences dans ce domaine, voir ch. 5.1; |
| 8) | l'AELE ne doit pas être partie contractante au Traité EEE; | inchangé; |

Nécessité éventuelle de nouvelles directives

oui, si la CE refuse la condition ci-contre.

oui, si la CE refuse l'organe commun

| | | | |
|---|---|--|---|
| Objet | Position de départ (décisions des 18.6 et 7.11.1990) | Modifications (proposition du 2.4 et note du 15.4.1991) | Nécessité éventuelle de nouvelles directives |
| 5.3 ORGANES JUDICIAIRES | <ul style="list-style-type: none"> - nécessité d'instituer une juridiction de l'EEE, juridiquement indépendante de la Cour de justice des CE (CJCE) mais fonctionnellement intégrée à elle. | <ul style="list-style-type: none"> - acception du fait que la juridiction de l'EEE ne sera probablement pas juridiquement indépendante de la CJCE; son indépendance sera assurée par sa composition (l'indépendance des juges ne peut évidemment pas être mise en doute). | <ul style="list-style-type: none"> - oui, si la CE refuse d'instituer une véritable juridiction de l'EEE et de lui conférer des compétences suffisantes |
| 5.4 RÈGLES EEE | <ul style="list-style-type: none"> - les voies de droit devraient comprendre une procédure de renvoi préjudiciel en interprétation et une procédure d'infraction à la demande des parties ou des organes de surveillance. - elles devraient être conçues dans des formes juridiques aussi semblables que possible à celles du droit communautaire (règlements, directives) | <ul style="list-style-type: none"> - renonciation à la procédure d'infraction si les pays de l'AELE individuellement disposent du droit d'introduire une procédure en interprétation relative à l'application des règles EEE par la CE devant la juridiction de l'EEE. - la proposition de la CE est encore trop incertaine pour permettre une modification. | <ul style="list-style-type: none"> - oui, si la CE refuse de reprendre la distinction règlements/directives et si elle exige que les règles EEE s'appliquent seulement entre pays de l'AELE. |
| 5.5 INTÉGRATION DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE | <ul style="list-style-type: none"> - elles devraient déployer les mêmes effets juridiques dans tout l'EEE - les modalités d'intégration de l'acquis communautaire dans le droit des parties contractantes devraient remplir les objectifs suivants: garantie de la clarté et de la sécurité juridiques; accessibilité des textes à l'individu et à l'opérateur économique; publication des textes par chacune des parties; valeur authentique à chacune des 13 langues officielles de l'EEE y compris pour les textes auxquels il est fait référence; effet direct. | <ul style="list-style-type: none"> - la position de la CE est encore trop incertaine pour permettre une modification | <ul style="list-style-type: none"> - oui, à ce jour, il apparaît que les exigences fixées le 18.6.1990 ne pourront que difficilement être remplies. |

| Objet | Position de départ (décisions des 18.6 et 7.11.1990) | Modifications (propositions du 2.4 et note du 15.4.1991) | Nécessité éventuelle de nouvelles directives |
|-----------------------------------|--|---|--|
| 5.6 RENFORCEMENT DE L'AELE | <ul style="list-style-type: none">- les mesures éventuelles nécessaires à cette fin ne pourront être déterminées que lorsque les caractéristiques institutionnelles du <u>Traité EEE</u> seront connues: si le processus de décision EEE se limitait à une procédure d'information/consultation, il n'y aurait aucune raison de renforcer l'AELE dans le cadre de cette procédure. | <ul style="list-style-type: none">- le renforcement de l'AELE ne pourra pas être strictement limité à ce qui est indispensable au bon fonctionnement de l'EEE. | non |
| | <ul style="list-style-type: none">- décision du 7.11.1990: acceptation en tant qu'hypothèse de travail d'un modèle à deux piliers (CE-AELE) pour la surveillance (voir page 2: 8 conditions) à l'exclusion de tout autre domaine. | <ul style="list-style-type: none">- si la Suisse veut éviter une crise majeure dans la négociation, elle doit accepter le concept des deux piliers qui pourrait l'amener à faire deux fois des concessions sur un même point de négociation: d'abord à l'égard de ses partenaires de l'AELE, et ensuite à l'égard de la CE. | |
| | <ul style="list-style-type: none">- refus d'instituer un pilier AELE correspondant au pilier communautaire pour le processus de décision EEE. Les pays de l'AELE devront certainement renforcer leurs structures de coordination à cette fin mais ils ne pourront créer des organes AELE correspondant aux organes CE. | <ul style="list-style-type: none">- tout en admettant que dans la mesure du possible les pays de l'AELE s'efforceront de parvenir à des positions communes qui seront présentées d'une seule voix, la Suisse exige que les pays de l'AELE puissent s'exprimer individuellement lorsque la protection de leurs intérêts le justifie. | oui, suivant les positions des autres pays de l'AELE et de la CE |

Négoiations EEE, Evolution de la position communautaire

| | | |
|--|---|--|
| Objet | Position de départ (décision du 18.6.1990) | Position actuelle (la décision du 18.6.1990 n'a pas été modifiée) |
| 1. Questions de substance | | |
| EXCEPTIONS | Acceptables si elles sont reconnues justifiées par la sauvegarde d'intérêts fondamentaux et si elles ne perturbent pas l'équilibre général de l'accord; en règle générale, elles doivent avoir un caractère transitoire et ne pas viser les politiques communes pertinentes. | Recul: refus d'exceptions permanentes et utilisation de l'argument "équilibre général" pour éliminer au maximum les périodes transitoires. |
| REGIME COMMUN VIS-A-VIS DES PAYS TIERS | Un régime commun vis-à-vis des pays tiers sera recherché dans toute la mesure du possible dans les domaines nécessaires | Inchangé |
| POLITIQUE DE CONCURRENCE | Institution par l'AELE d'une autorité dotée de pouvoirs permettant l'établissement de conditions de concurrence égales à celles qui prévalent dans la CE. Autorité équivalente pour contrôler les aides d'Etat et pouvoirs de prendre les mesures de même nature que la CE. | Inchangé |
| AGRICULTURE | - Obtenir un meilleur accès dans la mesure la plus large possible pour les exportations de la CE sur les marchés des pays de l'AELE. - Reprise, dans toute la mesure du possible, par les pays de l'AELE de l'acquis communautaire dans le domaine des réglementations vétérinaires et phytosanitaires. En tout cas, élimination des obstacles qui découlent de ces réglementations. | Inchangé Inchangé |
| PECHE | Solution équilibrée qui permette d'assurer une combinaison satisfaisante entre les intérêts de la pêche de la CE, notamment l'accès aux ressources des pays AELE et les intérêts commerciaux de ses partenaires. | Inchangé |
| TRANSIT ROUTIER | Négoiations bilatérales doivent être conclues, en tant que solution intermédiaire, en tout cas avant la fin des négociations EEE. Elles ne doivent pas préjuger de l'ensemble des négociations. | Inchangé |

REDUCTION
DES DISPARI-
TES ECONOMI-
QUES ET
SOCIALES

Objectif important de la négociation, notamment à travers l'inclusion dans l'accord de dispositions en matière d'agriculture, de pêche et autres.

Outre les demandes dans le secteur agricole, demande de créer un fonds ALELE en faveur des régions de la CE les moins avancées.

POLITIQUES
D'ACCOMPA-
GNEMENT

Renforcer et élargir la coopération dans le cadre des actions communautaires dans des domaines tels que la recherche et le développement, l'environnement, l'éducation et la formation, certains programmes de politique sociale, la protection des consommateurs, les programmes pour les petites et moyennes entreprises, le tourisme, etc.

Inchangé

2. Questions juridiques et institutionnelles

OBJECTIFS

- accord global d'association, coopération équilibrée entre les parties
- pays de l'ALELE agiront comme interlocuteur unique
- pays de l'ALELE se doteront de mécanismes collectifs adéquats

- Recul: peut-on encore parler de coopération équilibrée ?
- inchangé
- inchangé

PROCESSUS DE
DECISION

- strict respect de l'autonomie de la CE en ce qui concerne tous les aspects de son processus décisionnel interne

- procédure d'information et de consultation réciproques
- procédure unilatérale, la CE n'a que faire de nos informations sur nos processus législatifs

- rétablissement de l'équilibre des droits et obligations entre les parties dans les cas où, en raison de l'exercice par une partie de son autonomie de décision, une divergence affecterait substantiellement cet équilibre

- Recul: l'autonomie de décision des pays de l'ALELE n'a pas la même valeur que celle de la CE; suspension automatique des parties de l'accord que la CE veut modifier si les pays de l'ALELE refusent de suivre la CE.

ORGANE JUDICIAIRE

- mécanisme juridictionnel, appuyé sur la Cour de justice des CE (CJCE) à laquelle on pourrait adjoindre des juges des Etats membres de l'AELE.

- Recul: après les réserves exprimées par le Président de la CJCE, la création d'une instance EEE indépendante paraît improbable: il y aurait tout au plus une Chambre EEE de la CJCE composée de 5 juges de la CJCE et de 2 juges désignés par les pays de l'AELE.

- cette instance serait chargée de l'interprétation des dispositions de l'accord ainsi que des règlements des différends entre les parties

- Recul: ces compétences ont été très fortement restreintes (notamment pas de règlement des différends)

EFFET DIRECT

- les dispositions présentes et futures de l'accord devraient pouvoir être invoquées directement par les particuliers et les entreprises devant les tribunaux, tant dans les Etats membres de la Communauté que dans les pays AELE.

- Recul probable est à craindre: dans quelle mesure pourra-t-on invoquer les règles EEE devant les tribunaux des Etats membres de la CE.

SAUVEGARDES

- l'accord devrait prévoir des clauses de sauvegarde appropriées

- Réticences de la CE



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

Bern, 30. April 1991

Streng vertraulich

An den Bundesrat

EWR-Verhandlungen: Perspektiven und Optionen

Mitbericht

zum "Antrag" vom EDA und EVD vom 29. April 1991

1. Beim vorgelegten Papier fehlen die Entwürfe für ein Beschlussdispositiv. Diese sollten für die Sitzung vom 1.5.91 vorbereitet werden.
2. Unverzichtbare Bedingungen an einen EWR-Vertrag ("Bottom lines")

Wir sind mit den im Antrag, Abschnitt 3.3., dargelegten "Bottom lines" grundsätzlich einverstanden, beantragen aber folgende Ergänzungen:

- 2.1 Technische Vorschriften (Seite 9, Abschnitt 3.3, Ziff. 3.)

Wir sind damit einverstanden, dass in den Bereichen, in welchen das Schutzniveau in der Schweiz höher als in der EG ist, Uebergangslösungen notwendig sind. Als zusätzlich notwendig erachten wir aber auch, dass der EWR-Vertrag für die Schweiz analoge Rechte für die Weiterentwicklung von Schutznormen schafft wie es die EG-Staaten besitzen. (EWG Vertrag Art. 100 a Absatz 4 und Art. 130 t).

Hinsichtlich der Abgasvorschriften für Personenwagen erachten wir es als notwendig, dass mit der Lösung einer Schutzklausel, welche das EDA/EVD in der Stellungnahme auf unseren Mitbericht vom 15. April 1991 vorgeschlagen hat, auch das Recht verbunden ist, stichprobenweise Serienüberprüfungen nach schweizerischen Normen der in der EG typengeprüften Fahrzeuge vorzunehmen und, je nach Resultat, die Schutzklausel anzurufen.

- 2.2 Sozialversicherung

Wir beantragen die Aufnahme folgender zusätzlicher unverzichtbarer Bedingung:

Kein Export der Ergänzungsleistungen und kein Zugang

von Nichtschweizern zur Freiwilligen Versicherung für Auslandschweizer.

Begründung: Der vom relevanten Acquis communautaire vorgeschriebene Export von gewissen Leistungen der Sozialversicherung, besonders der für Schweizer und Ausländer neu vorzunehmende Export der AHV Ergänzungsleistungen, würde enorme Schwierigkeiten bereiten. Vorläufige Schätzungen zeigen, dass allein an Ergänzungsleistungen etwa 500 bis 600 Mio Fr. pro Jahr exportiert werden müssten. Wie weit dies von den Kantonen, den bisherigen Hauptträgern der Ergänzungsleistungen, oder dem Bund als Unterzeichner des EWR-Vertrags übernommen werden müsste, bleibe dahingestellt.

Grundsätzlich möchten wir am Prinzip festhalten, dass die Deckung des Existenzbedarfs eine Aufgabe des Territorialstaats ist, d.h. dass die Fürsorge ortsgebunden ist. Deshalb muss auf dem Verhandlungsweg eine Ausnahme für die Exportpflicht von Ergänzungsleistungen ausgehandelt werden.

Die freiwillige Versicherung für Auslandschweizer müsste bei der Uebernahme des Acquis für alle EWR-Bürger im ganzen EWR geöffnet werden. Dies ist nicht denkbar. Deshalb ist für diesen Bereich eine Ausnahme auszuhandeln, ansonsten diese Versicherung auf den aussereuropäischen Raum beschränkt werden muss und die Auslandschweizer im EWR benachteiligt werden.

2.3 Komitologie (Abschnitt 3.3, Ziffer 9.)

Erforderlich ist nicht nur die Mitsprache im Bereich der Vorschriften, sondern zusätzlich auch jene im Bereich der Aktivitäten (Förderungsprogramme F+E, etc.), die wir voll mitfinanzieren. Mitsprachemodelle, wie sie im Programm ERASMUS geniessen, erachten wir als ungenügend.

3. Andere Fragen des EWR-Verhandlungsmandats

In Anhang 2 des Antrags werden das EWR-Verhandlungsmandat und dessen Änderungen tabellarisch resümiert. Hinsichtlich des Stellenwerts dieser Tabelle möchten wir festhalten, dass das Verhandlungsmandat durch die differenzierten Beschlüsse und nicht durch diese Tabelle festgelegt wird. Beispielsweise ist die Forderung nach "open ended derogations" für die Abgasvorschriften für leichte Nutzfahrzeuge in der Tabelle nicht erwähnt.

Wir beantragen, das bisherige Verhandlungsmandat wie folgt zu ergänzen:

Für den Bereich der Heilmittel ist eine Uebergangsfrist auszuhandeln.

Begründung: Das Heilmittelkonkordat der Kantone wird am 1.1.93 nicht EG-kompatibel sein (Probleme: Regelung über Patentschutz, Preiskriterium der Begutachtung), weshalb eine Uebergangsfrist notwendig wird.

4. Weichenstellung für weiteres Vorgehen

- 4.1 Grundsätzlich teilen wir die Ansicht, dass der EG-Beitritt langfristig eine ernsthaft anzustrebende Variante darstellt. Ebenso klar sind wir aber der Meinung, dass er keine kurzfristig realisierbare Variante ist. Deshalb erachten wir den EG-Beitritt als mögliches Fernziel.
- 4.2 Die Variante "dritter Weg" (BRB vom 17.4.91, Ziffer 4.) ist im vorliegenden Antrag nicht hinreichend ausgearbeitet. Wir gehen davon aus, dass Lösungen wie "EWR light" und "Luxemburg plus" weiter erörtert werden.

Lösungen für einen "dritten Weg" sind nach wie vor von grösstem Interesse. Wir erachten es als notwendig, dass die Schweiz gegebenenfalls über Verhandlungen auch einen solchen "dritten Weg" vorbereitet. Wenn dabei ein ausgewogeneres Resultat erzielt werden kann, muss es nicht notwendigerweise, wie im Antrag EDA/EVD vertreten, eine befristete Uebergangslösung sein.

- 4.3 Ein Entscheid, welche der drei Varianten "Alleingang", "EG-Beitritt" und "dritter Weg" gewählt werden soll, kann erst dann gefällt werden, wenn die Variante "dritter Weg" auch entscheidungsreif vorliegt.

Wir sind deshalb nicht einverstanden, dass bereits jetzt eine Weichenstellung in Richtung EG-Beitritt vorgenommen wird und beantragen, dass ein Entscheid über das Ziel eines EG-Beitritts erst dann gefasst wird, wenn die Verhandlungen abgeschlossen sind.

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE

Nr. 182.239-002

Bern, 6. Mai 1991

In der Antwort anzugeben
 A rappeler dans la réponse
 Ripeterlo nella risposta

An den
 B u n d e s r a t

Streng vertraulich

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EDA und EVD vom 29. April 1991 betreffend
 EWR-Verhandlungen: Perspektiven und Optionen

1. Die gegenwärtige Verhandlungssituation, wie sie aus dem Antrag hervorgeht, zeichnet sich durch beträchtliche Ambivalenz aus. Einerseits wird im Antrag dargelegt, dass der "heute noch erreichbare EWR-Vertrag aus politisch-institutionellen Gründen als auf Dauer angelegte Grundlage für die Beziehungen Schweiz-EG ausfällt". Andererseits soll aber aus taktischen Gründen nicht aus den EWR-Verhandlungen ausgestiegen werden.
2. Wir haben Verständnis für die taktischen Ueberlegungen, meinen aber, dass es sich der Bundesrat weder aussen- noch innenpolitisch leisten kann, die Ambivalenz dieser Verhandlungssituation noch lange weiterbestehen zu lassen. Der Bundesrat muss jetzt ein Signal geben, dass er eine klare Marschrichtung einschlägt und die Verhandlungen in die Hände nimmt. Aussenpolitisch braucht es ein solches Signal, damit wir bei unseren europäischen Verhandlungspartnern - namentlich auch im Hinblick auf allfällige spätere Verhandlungen über einen EWR-light oder einen EG-Beitritt - nicht allen Respekt verlieren. Innenpolitisch ist das Signal nötig, um zu unterstreichen, dass der Bundesrat klare Vorstellungen von den europapolitischen Zielen unseres Landes hegt und gewillt ist, die zur Verwirklichung dieser Vorstellungen nötige Führungsrolle zu übernehmen.

3. Die Stellungnahme des Bundesrates sollte folgende Elemente enthalten:
(ein denkbare Entwurf liegt bei)
- Als erstes muss der Bundesrat deutlich machen, dass er zwar bereit ist, weiter zu verhandeln, dass aber ohne Konzessionen der EG kein Vertragsabschluss zustandekommen wird. Deshalb muss darauf hingewiesen werden, dass gewisse Minimalbedingungen, denen der Vertrag aus Schweizer Sicht genügen muss, bis heute nicht erfüllt sind.
 - Gleichzeitig muss signalisiert werden, dass die Schweiz eine gleichberechtigte Mitwirkung am Aufbau Europas sucht. Der Bundesrat sollte die Verbindung zwischen diesem Willen und den EWR-Verhandlungen deutlich machen: falls die Mitwirkung über den EWR-Vertrag nicht realisiert werden kann, werde die Schweiz den EG-Beitritt anstreben. Mit dieser Ankündigung der Beitrittsabsicht gibt der Bundesrat nach aussen kund, dass seine harte Haltung in den EWR-Verhandlungen nicht gleichzusetzen ist mit einer Verweigerung der europäischen Zusammenarbeit. Gegen innen wird deutlich gemacht, dass der Bundesrat nicht bereit ist, die Nachteile eines "Beinahe-Beitritts" ohne die Vorteile des Beitritts in Kauf zu nehmen, sondern dass er eine langfristige, strategische Europapolitik verfolgt.
 - Der EG-Beitritt wird aus den bekannten aussen- und innenpolitischen Gründen nicht sofort erfolgen können. Es ist also damit zu rechnen, dass für die Zwischenperiode mit der EG weitere Verhandlungen geführt werden müssen. Die Bereitschaft dazu sollte signalisiert werden. Will man indessen vermeiden, in diesen Verhandlungen die in den letzten Monaten gemachten Erfahrungen zu wiederholen und sich erneut einer EG gegenüber zu sehen, die keine oder kaum Konzessionen macht, wird man das Beitrittsziel in zeitlicher Hinsicht offen lassen müssen.
4. Zu den im Antrag erwähnten Szenarien nehmen wir wie folgt Stellung:
- Wir sind der Meinung, dass es kaum einen dauerhaften dritten Weg zwischen EWR-Vertrag und EG-Beitritt geben wird. Sollte es dennoch möglich sein, einen EWR-light in Form von bilateralen Verträgen - nur diese Form gewährleistet die gewünschte Autonomie und ein individuelles "Opting out" bei der Weiterentwicklung des Rechts - auszuhandeln, wäre dies eine Lösung, die eine nähere Prüfung verdiente.

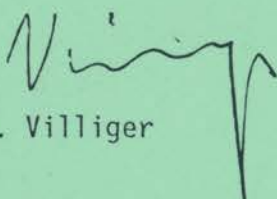
- Unannehmbar scheint uns das im Antrag erwähnte Szenario 3: Ein unausgewogener EWR-Vertrag wird auch mit Beitrittsklausel nicht akzeptabel.
- Schon ein EWR-Vertrag, der den im Antrag genannten unverzichtbaren Minimalbedingungen entspricht, ist wegen der begrenzten Mitspracherechte und dem Verzicht auf permanente Ausnahmen an der Grenze des Akzeptablen. Gerade deshalb sollte er eventuell durch eine Beitrittsklausel ergänzt werden.

Gesamthaft scheinen uns somit die Szenarien 1 (EWR mit Minimalbedingungen oder EWR-light in Form bilateraler Verträge) und 2 (Variante 2, ohne Angabe eines Beitrittsdatums) annehmbar. Die Option EWR-light ist indessen wegen des damit verbundenen Zwangs zum "autonomen Nachvollzug" nur als Uebergangslösung denkbar, abgesehen davon, dass ihre Konkretisierbarkeit keineswegs feststeht. Sie kann deshalb der Öffentlichkeit nicht als vollwertige Lösung angeboten werden, die es erlauben würde, der Kernfrage eines EG-Beitritts auszuweichen.

5. Im Sinne der obigen Ausführungen stellen wir folgende Anträge:

- 5.1 Die Verhandlungsdelegation wird angewiesen, die Verhandlungen über einen EWR-Vertrag mit Minimalbedingungen gemäss Szenario 1 weiterzuführen.
- 5.2 Für den Fall eines Scheiterns der EWR-Verhandlungen sollen die Möglichkeiten eines EWR-light in Form bilateraler Verträge sondiert werden.
- 5.3 Der Bundesrat gibt eine klare Stellungnahme ab, worin er die gegenwärtige Verhandlungssituation und seine Lagebeurteilung darlegt. Er drückt seine Entschlossenheit aus, im Fall eines Scheiterns des EWR-Vertrags mittelfristig den EG-Beitritt der Schweiz anzustreben.

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT


K. Villiger

Entwurf für eine Strategie zum Thema EWR

Die letzten Verhandlungsrunden zeigen, dass ein institutionell und politisch ausgewogener EWR-Vertrag ernsthaft gefährdet ist. Der Bundesrat hat deshalb an seiner heutigen Sitzung eine eingehende Lagebeurteilung vorgenommen und dabei folgende Entscheide getroffen:

1. Der Bundesrat will alles daran setzen, doch noch einen EWR-Vertrag zu erreichen, der für die Schweiz annehmbar ist. Er hat deshalb die Minimalbedingungen neu definiert, denen der Vertrag aus Schweizer Sicht genügen muss. Diese Bedingungen liegen über dem, was die EG bis heute an Konzessionen offeriert hat. Die Verhandlungsdelegation hat entsprechende Instruktionen erhalten.
2. Sollte der EWR-Vertrag den schweizerischen Vorstellungen nicht entsprechen, wird der Bundesrat diesen nicht unterzeichnen. Es ist aber sein fester Wille, der Schweiz eine aktive Mitwirkung als gleichberechtigter Partner am Aufbau Europas zu sichern. Der Bundesrat ist deshalb entschlossen, bei einem Scheitern des EWR-Vertrages mittelfristig den EG-Beitritt der Schweiz anzustreben. Der Alleingang erscheint ihm auf die Dauer ungeeignet, die europapolitischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen der Schweiz zu erreichen.
3. In der Zwischenzeit würde der Bundesrat versuchen, mit neuen Verhandlungslösungen das Verhältnis zu Europa zu vertiefen. Weiter würde er das im Zusammenhang mit dem EWR bereits in die Wege geleitete Programm zur Deregulierung und zur Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an internationale Standards weiterführen, um den Wirtschaftsstandort Schweiz konkurrenzfähig zu erhalten.



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, den 7. Mai 1991

STRENG VERTRAULICH

An den Bundesrat

EWR-Verhandlungen; Perspektiven und Optionen

M i t b e r i c h t

zum Antrag EDA/EVD vom 29. April 1991


1. Wir sind der Auffassung, dass der Bundesrat vor der Ministerkonferenz EG/EFTA vom 13.5.1991 die Öffentlichkeit über seine Marschrichtung in der EWR-Frage orientieren sollte. Es soll dabei eine feste Haltung formuliert werden: Der Bundesrat trifft seine Entscheide nach ruhigem Abwägen und lässt sich von keiner Seite zu übereilten Entschlüssen drängen.
2. Der Inhalt der Erklärung sollte etwa folgendes umfassen:
 - Die Schweiz empfindet europäisch. Als Land im geographischen Herzen Europas möchten wir an dessen Neugestaltung teilnehmen. Das gilt sowohl für die Weiterentwicklung der EG wie für unsere Beziehungen zu den EFTA-Partnern und den Ländern Mittel- und Osteuropas. Neben diesem grundlegend politischen und kulturellen Anliegen haben wir auch wirtschaftliche Interessen an einem europäischen Binnenmarkt. Die Attraktivität der Schweiz

- als Standort für unternehmerische Aktivitäten ist uns wichtig. Deshalb haben wir seinerzeit die Initiative der EG zur Schaffung eines EWR begrüsst.
- Die EWR-Verhandlungen lassen nun aber erkennen, dass ein gleichgewichtiger Vertrag zwischen der EG und den EFTA-Staaten schwer zu erreichen sein wird. Wir werden in den kommenden Verhandlungen konstruktiv darauf hinwirken. Allerdings beharren wir auf einem Entgegenkommen der EG auf einigen Positionen, die für die Aufrechterhaltung der Handlungsautonomie und die Würde unseres Staatswesens unabdingbar sind (opting out, Mitwirkungsregelungen bei Rechtsfortbildung und Verwaltung des EWR-Vertrags, keine fremden Richter, Verfahren zur Wahrung des Gleichgewichts bei Reaktionen der EG auf autonom angerufene Schutzklauseln, Gewichtslimite 28 t; Sonntags- und Nachtfahrverbot).
 - Werden die Minimalbedingungen unterschritten, so behält sich der Bundesrat die Option offen, das Verhandlungsergebnis nicht anzuerkennen und folglich das Vertragswerk der Bundesversammlung, Volk und Ständen nicht zur Genehmigung vorzulegen.
 - Wir sind aber in diesem Fall jederzeit bereit, mit der EG und den EFTA-Partnern über alternative Formen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Zusammenarbeit zu diskutieren (Ausweitung der Freihandelsabkommen, EWR light usw.). Eine Ablehnung des Vertrags bedeutet für uns nicht "Alleingang". Denn so oder so zwingt uns die Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zur Weiterentwicklung unserer Rechtsordnung in verschiedenen Politikbereichen (z.B. in der Landwirtschaft, im Gesellschaftsrecht, im Wettbewerbsrecht).

- Wir sind uns bewusst, dass die EG zur Zeit in einer zentralen Phase ihrer eigenen Neustrukturierung steckt (WWU, politische Union, Sicherheitspolitik, Demokratisierung) und an der "Aussenfront" nicht über die für die Neugestaltung ihrer Beziehungen zum übrigen Europa nötige Flexibilität gebietet. Die Bereitschaft der Gemeinschaft, neue Mitglieder unverzüglich aufzunehmen, ist begrenzt. Das Angebot an die EFTA, einen EWR zu schaffen, sollte denn auch der EG Zeit zur internen Fortentwicklung und Konsolidierung verschaffen. Es ist auch absehbar, dass die EG sich stark wandeln wird, namentlich in Richtung auf eine stärkere Demokratisierung ihrer Entscheidungsprozesse und auf föderalistische Strukturen. Es liegt nahe, dass unser Land daran grösstes Interesse hat und zu dieser Entwicklung aufgrund seiner Geschichte Wesentliches beitragen könnte.

- Verfolgt man diese Entwicklungslinie der EG und vergleicht sie mit unseren eigenen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen und Möglichkeiten, so ist unschwer eine starke Konvergenz zu erkennen. Sowohl die EG wie die Schweiz werden noch einen langen Weg zurücklegen müssen. An dessen Ende könnte dereinst durchaus die Vollmitgliedschaft der Schweiz in der EG stehen.

Eidg. Finanzdepartement



Stich



EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DEPARTEMENT FEDERAL DES TRANSPORTS, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ENERGIE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEI TRASPORTI, DELLE COMUNICAZIONI E DELLE ENERGIE
 DEPARTAMENT FEDERAL DA TRAFFIC ED ENERGIA

3003 Bern, 6. Mai 1991

streng vertraulich

An den Bundesrat

EWR-Verhandlungen: Perspektiven und Optionen

Mitbericht

zum Antrag EDA/EVD vom 29.4.91

Mit den antragstellenden Departementen sind wir der Meinung, dass:

1. Der sich abzeichnende EWR-Vertrag aus politischen Gründen als dauerhafte Vertragsgrundlage für unsere Beziehungen zu der EG ausser Betracht fällt.
2. Mit Blick auf die Schuldzuweisung ein Verhandlungsabbruch im heutigen Zeitpunkt nicht erfolgen soll (nicht die Schweiz soll die Schuld tragen).
3. Nach der Bundesratssitzung vom 8. Mai 1991 eine Pressekonferenz stattfinden muss, um die Öffentlichkeit darauf vorzubereiten, dass der Bundesrat den Stand der EWR-Verhandlungen als kritisch ansieht und ein Scheitern der Verhandlungen nicht auszuschliessen ist. Dies wäre allerdings keine Katastrophe. Die Schweiz hat Alternativen, mit denen sie leben kann. Der Bundesrat muss diesbezüglich Klarheit schaffen, Sicherheit vermitteln und glaubwürdig sein.

Der Bundesrat wird das EWR-Verhandlungsergebnis kritisch würdigen und Bilanz ziehen. Er wird nach Abschluss der Verhandlungen entscheiden, ob der Vertrag Parlament, Volk und Ständen mit positivem Antrag unterbreitet oder abgelehnt werden soll.

Der Bundesrat wird in jedem Fall seine Bereitschaft bekunden, mit der EG - auch nach allfälligem Scheitern des EWR - über alles zu sprechen. Die sich stellenden Fragen müssen und können gelöst werden.

- 2 -

Bereits heute sind vorsorglich Gedanken und Konzepte für die Regelung und Intensivierung unserer Beziehungen zur EG im Falle eines Scheiterns des EWR zu entwickeln. Möglichkeiten bieten sich über den Ausbau des Freihandelsabkommens, Verstärkung der bilateralen Beziehungen etc. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass auch die EG strukturelle Probleme zu bewältigen hat und heute für eine Erweiterung nur bedingt bereit ist. Dies gibt dem Bundesrat die nötige Zeit, um die Schweiz auf einen längerfristig möglichen Beitritt vorzubereiten und Perspektiven EG / Schweiz 2000 zu erarbeiten.

Ueber das EDA/EVD-Papier vom 29.4.91 hinausgehend beantragen wir aus diesen Gründen:

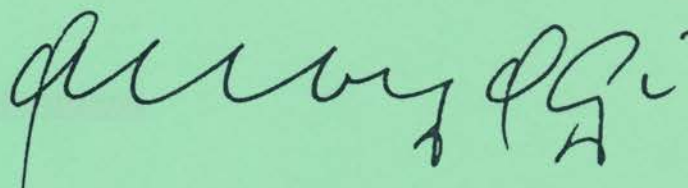
1. Es seien der Oeffentlichkeit auch mögliche Zwischenlösungen zu skizzieren (Ausbau Freihandelsabkommen "EWR light", Uebergangsregelungen).
2. Ein möglicher Beitritt der Schweiz soll nicht überhastet beantragt, aber weiter als Perspektive 2000 verfolgt und anvisiert werden. Die Annäherung an die EG (Beitritt) fällt desto leichter, je rascher sich die EG zu einer föderalistischen, dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteten Gemeinschaft entwickelt und bereit ist, weitere Länder aufzunehmen.

Wichtig:

- Wir sollten uns nicht mittels voreiliger Beitrittsabsicht in die gleiche unkonfortable Warteposition wie Oesterrich und Schweden hinein manövrieren.
- Die EG wird sich wandeln und im Jahre 2000 eine andere sein.
- Wir müssen aus der defensiven Position herauskommen und innenpolitisch Glaubwürdigkeit zurückgewinnen. Dazu dient eine déclaration d'intention, welche es ermöglicht, sowohl schweizerischer wie EG-seits die Sache reifen zu lassen. Wir brauchen innenpolitisch eine Verschnaufpause, weil in letzter Zeit zuviel verspielt wurde.
- Die Informationspolitik muss geführt und insbesondere in der deutschsprachigen Schweiz intensiviert werden. Die Chefbeamten sollen in der Oeffentlichkeit

keine weiteren Erklärungen zu EWR/EG abgeben. Die Information ist von den Spitzen der beiden federführenden Departemente EVD/EDA zu koordinieren.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND
ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Adolf Ogi'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Adolf' written in a larger, more prominent script than the last name 'Ogi'.

Adolf Ogi

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Berne, le 6 mai 1991

Au Conseil fédéral

Note d'information

La question de l'adhésion de la Suisse à la CE

La question de notre adhésion à la CE se présente aujourd'hui à nous sous un jour différent de celui qui avait éclairé l'analyse du Conseil fédéral dans son rapport d'août 1988.

1. La question de l'adhésion dans le rapport du Conseil fédéral de 1988

Dans son rapport d'intégration du 24 août de cette année-là le Conseil fédéral avait laissé ouverte la perspective d'une éventuelle adhésion de la Suisse pour le long terme. Dans ce rapport le Conseil fédéral avait parlé de l'adhésion en ces termes :

- page 123: "Pour la Suisse, l'adhésion à la CE serait la seule voie qui lui permette d'atteindre pleinement les deux objectifs susmentionnés..." c'est-à-dire "- obtenir de la CE un droit général de coopération avec elle et, - s'assurer formellement certaines possibilités d'influer sur le cours du processus d'intégration";
- page 132 : "De l'avis du Conseil fédéral, la seule véritable alternative à notre politique actuelle d'intégration et à son potentiel de développement serait l'adhésion aux CE".

Le Conseil fédéral n'avait pas alors retenu l'option de l'adhésion et avait donné la préférence à une politique d'intégration axée sur un renforcement progressif de notre coopération avec la CE, notamment dans le cadre du Suivi de Luxembourg. Les arguments avancés alors pour ne pas choisir l'adhésion étaient les suivants :

- limitation des pouvoirs de l'Assemblée fédérale et du Tribunal fédéral;
- limitation de l'exercice de la démocratie directe;
- répercussions sur le fédéralisme;
- la crédibilité de notre politique traditionnelle de neutralité pourrait être mise en question;
- maintien de notre treaty-making power vis-à-vis des pays tiers dans le domaine de la politique extérieure;
- impossibilité de maintenir notre politique de stabilisation de la main-d'oeuvre étrangère;
- maintien d'une politique agricole autonome;
- autres difficultés liées à des politiques sectorielles. Bien que le rapport ne les mentionne pas explicitement, il faut entendre par là, principalement, le marché de l'immobilier, le transit routier, le droit des sociétés, la politique sociale.

Le Conseil fédéral était arrivé à la conclusion qu'il ne fallait pas choisir l'adhésion et que, d'ailleurs, ce choix ne s'imposait pas : "...la Suisse - même en restant hors de la CE - peut apporter une contribution constructive non négligeable à l'édification européenne" (page 127). Mais le Conseil fédéral avait aussi admis que "le fait de renoncer à adhérer à la CE aura certainement des répercussions plus graves aujourd'hui qu'en 1972 : la Suisse se trouvera en effet formellement exclue du processus de décision communautaire, alors qu'en revanche, les décisions de la CE la toucheront toujours davantage, suite aux élargissements de la CE et à mesure que les compétences de celle-ci s'étendront." (page 132)

Dans son choix le Conseil fédéral portait de l'idée que la CE était prête à poursuivre une politique de rapprochement graduel et qu'il était possible de conclure des traités sur la base de l'égalité des parties contractantes.

2. La question de l'adhésion aujourd'hui

Plusieurs facteurs sont venus depuis lors modifier les paramètres sur lesquels s'appuyait notre politique d'intégration, telle que définie dans le rapport de 1988:

- les négociations sur l'EEE : la CE, avec la proposition de l'EEE, a radicalement changé d'approche : reprise du droit communautaire comme base juridique commune, obligation des pays de l'AELE, malgré leurs intérêts et situations différents, de se soumettre à une discipline AELE dans les relations avec la CE;
- la disparition de l'antagonisme Est-Ouest et en particulier la réunification allemande;
- le renforcement et l'extension rapides des pouvoirs de la CE et, par contre coup, l'influence grandissante que la CE exerce de facto sur la formulation de nos politiques;
- la perspective de nouvelles adhésions à la CE qui devrait s'ouvrir dès le milieu des années 90.

Conséquences de ces nouveaux développements - qui ne sont apparus dans toute leur dimension qu'après 1988 - sur notre attitude à l'égard de l'option d'une adhésion à la CE :

- La négociation EEE a déjà amené le Conseil fédéral par le passé à constater que la conclusion d'un traité EEE pourrait entraîner une limitation des pouvoirs de l'Assemblée fédérale, du Tribunal fédéral, de l'exercice de la démocratie directe et du fédéralisme. Or, sur ce plan, les conséquences d'une adhésion ne seront pas très différentes de celles d'un TEEE tel qu'il se dessine aujourd'hui. Principalement, ces limitations toucheront un plus grand nombre de domaines dans le cas de l'adhésion, la couverture d'un traité d'adhésion étant plus large que celle de l'EEE.
- La négociation de l'EEE nous a d'ores et déjà convaincu qu'une libéralisation de notre politique à l'égard des étrangers ressortissants de la CE - après une période transitoire d'adaptation - ne va pas mettre en danger l'objectif de stabilisation de la main-d'oeuvre.

Des adaptations de nos conditions-cadre dans d'autres secteurs de l'économie et du droit (marché immobilier, politique sociale, droit des sociétés) devraient également être possibles même si les problèmes de politique intérieure ne doivent pas être sousestimés. S'ajouteraient comme problèmes dans le cas de l'adhésion l'agriculture et le transit routier. Or, ces deux problèmes devraient à terme pouvoir être résolus : d'une part, le processus d'ajustement de notre agriculture est déjà en route dans le cadre de la négociation de l'Uruguay Round du GATT même s'il faut admettre que l'issue de la négociation reste incertaine; d'autre part l'accord routier que nous négocions actuellement avec la CE, pour une durée de 10 à 15 ans, le temps pour nous de résoudre la question du transit alpin, pourrait nous permettre d'écarter cet obstacle à une adhésion.

- La disparition de l'antagonisme Est-Ouest a enlevé beaucoup de son acuité au problème que pouvait soulever une adhésion à la CE sous l'angle de la neutralité. La CE n'est plus perçue aujourd'hui comme le bras économique de l'OTAN.
- L'influence grandissante que la CE exerce de facto sur le formulation de nos politiques et l'impossibilité de plus en plus grande pour la Suisse de se soustraire à cette pression - qui s'exprime aussi par le modèle des deux piliers que la CE entend imposer dans la négociation EEE - rendent de moins en moins convaincant l'argument selon lequel se tenir à l'écart de la CE devrait nous permettre de maintenir notre autonomie plus efficacement que par une appartenance à la CE.
- La perspective de nouveaux élargissements de la CE, dès le milieu des années 90, à de nouveaux pays (Autriche, Suède, Chypre, Malte etc...), pourrait d'ici à quelques années nous placer, malgré l'EEE, dans une situation d'isolement en Europe occidentale. Nous resterions à l'écart des institutions où se décident l'avenir de l'Europe et sa future architecture.
- La perte de notre treaty-making power vis-à-vis des pays tiers dans le domaine des relations économiques extérieures n'est plus un argument que nous pouvons faire valoir sérieusement pour rejeter l'idée d'une adhésion. Déjà dans le cadre de l'EEE - qui ne va pourtant pas porter création d'une union douanière et donc nécessiter l'application d'une politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers - notre treaty-making power sera réduit en partie. De toute façon, si nous restons à l'écart de la CE, nous devons aussi nous attendre à ce que ce qui restera de notre treaty-making power trouvera de moins en moins de possibilités de s'exercer efficacement. Vu l'importance et la densité de nos relations économiques avec la CE, nous

pourrons de moins en moins pratiquer une politique économique extérieure différente de celle de la CE à mesure que cette dernière étend et renforce la dimension extérieure de ses politiques.

En conclusion, on peut affirmer qu'il n'existe plus aujourd'hui d'obstacles insurmontables à l'adhésion à la CE. Mais cette adhésion est-elle pour autant nécessaire ?

Oui, dans la mesure où nous voulons développer une politique d'intégration qui n'ait pas pour seul but de nous éviter des discriminations sur le marché communautaire, mais qui vise aussi à nous donner la possibilité de participer au façonnement de notre environnement européen. Or, nous savons maintenant que l'EEE ne nous permettra d'atteindre que le premier de ces objectifs, mais pas le second. Nous l'avons expliqué dans notre proposition au Conseil fédéral du 29 avril.

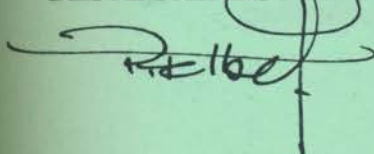
Si la Suisse juge importante une participation efficace à la construction de son environnement européen, il n'y a pas d'alternative à une adhésion à la CE. L'adhésion à la CE ne doit pas être conçue comme une fatalité mais la concrétisation de la volonté suisse de participer à cette construction.

Non, dans la mesure où nous voudrions nous contenter d'une politique d'intégration - celle qui serait basée sur l'EEE - destinée uniquement à nous éviter des discriminations, cela en nous adaptant plus ou moins aux décisions prises dans la CE sans notre participation. La pression d'une telle adaptation avec ses effets de satellisation de fait n'existe pas seulement dans le scénario TEEE mais également dans celui du dit "Alleingang".

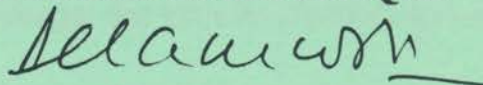
La négociation EEE nous a démontré qu'au vu des développements survenus depuis notre rapport de 1988 :

- l'EEE ne nous donnera qu'une marge de manoeuvre réduite pour influencer l'évolution de l'intégration européenne;
- il n'y a pas de voie moyenne praticable pour une politique d'intégration qui vise à réaliser ces deux objectifs d'intégration qui sont les nôtres : nous ouvrir le grand Marché de 1992 et participer efficacement à la construction de notre environnement européen.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES



DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE



Communiqué de presse

Berne, le 10 mai 1991

Politique d'intégration européenne: Déclaration du Conseil fédéral

1. **Le 19.1.89, le Président de la Commission de la CE a lancé l'idée d'un EEE commun à la CE et aux pays de l'AELE.**

La Suisse, avec les autres membres de l'AELE, est entrée en discussions puis en négociation sur cet EEE, avec la volonté de participer ainsi à l'intégration européenne, d'ouvrir plus largement nos marchés nationaux et d'aller au-delà des seuls objectifs économiques de la coopération entre CE et pays de l'AELE (en englobant, dans l'accord à passer, des objectifs relatifs à la libre circulation des personnes, à la reconnaissance mutuelle des diplômes, à la formation et à la recherche, notamment).

2. **Aujourd'hui, le CF apprécie comme il suit l'état des négociations sur l'EEE:**

En ce qui concerne le **contenu** du futur Traité sur l'EEE (= la substance), le CF juge qu'une harmonisation entre les règles suisses et les règles communautaires est désormais possible, grâce à quoi d'innombrables obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services peuvent tomber. Il reste cependant des éléments importants à régler dans la négociation (pêche, agriculture). En outre, il est indispensable de ménager des périodes transitoires dans certains domaines (libre circulation des personnes, Lex Friedrich), afin de réaliser harmonieusement l'intégration.

En ce qui concerne les **institutions** du futur TEEE - celles qui devront fonctionner dès que le Traité sera opératif, soit, en principe, dès le 1.1.93 -, la négociation est loin d'avoir atteint les objectifs d'égalité des droits des parties contractantes (CE et pays de l'AELE).

3. **Le CF continue de négocier.**

Si la négociation conduit à un Traité acceptable, le CF en proposera la ratification.

Si la négociation n'aboutit pas favorablement et que, en particulier, les institutions du futur TEEE sont déséquilibrées, le CF ne signera pas ce Traité, ni, par conséquent, n'en proposera la ratification.

Au cas où cette seconde hypothèse devait se confirmer, le CF invitera ses partenaires de l'AELE et de la CE à envisager des formules d'accord nouvelles,

qui, d'une part, permettent de reconnaître un "acquis communautaire" aussi large que possible et qui, d'autre part, évitent la consécration juridique de l'inégalité entre les pays de l'AELE et la CE.

4. **Demeure l'essentiel:** le CF entend que la Suisse participe pleinement à l'effort de construction de l'Europe de la fin de ce siècle et du XXIème siècle. Compte tenu des bouleversements intervenus en quelques mois sur notre continent (Europe de l'Est, réunification allemande, accélération de la construction européenne), une démarche isolationniste de la Suisse serait, plus que jamais, contraire à ses intérêts à long terme et contraire à l'engagement solidaire qui la lie à l'Europe, à l'ensemble de l'Europe. Dans tous les domaines, et pas seulement dans le domaine économique.

La participation de la Suisse à un EEE constitue l'un des moyens d'accomplir notre vocation européenne dans son acception la plus large.

Si ce moyen réussit, il n'exclut ni notre contribution à d'autres moyens ni des développements futurs plus engagés.

Si le TEEE devait échouer, le Conseil fédéral entend poursuivre sa politique de participation active à la construction européenne.

La perspective de l'adhésion a nettement gagné en signification mais il ne

s'agit pas de s'y précipiter. Elle devient donc l'option à étudier en priorité.

Pressemitteilung

Bern, 10. Mai 1991

ERKLÄRUNG DES BUNDESRATES

ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPOLITIK

1. **Am 19.1.1989 hat der Präsident der EG-Kommission die Idee eines gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) der EG- und EFTA-Länder vorgeschlagen.**

Die Schweiz hat zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten der EFTA darüber Gespräche und dann Verhandlungen über den EWR aufgenommen in der Absicht, an der Europäischen Integration mitzuwirken, unsere Märkte zu erweitern und über die rein wirtschaftlichen Ziele der Zusammenarbeit zwischen den EG und den EFTA-Ländern hinauszugehen (im angestrebten Vertrag sollten auch Zielsetzungen insbesondere in den Bereichen des freien Personenverkehrs, der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen, der Ausbildung und der Forschung enthalten sein).

2. **Zum jetzigen Zeitpunkt kommt der Bundesrat zu folgender Einschätzung der Verhandlungen über den EWR:**

Hinsichtlich des Inhaltes des künftigen EWR-Vertrages (Substanz) ist der Bundesrat der Ansicht, dass gegenwärtig zwischen den schweizerischen und den EG-Regelungen eine Harmonisierung möglich ist, mit der zahllose Hindernisse für den freien Verkehr von Personen, Gütern, Kapital und Dienstleistungen aus dem Wege geräumt werden können. Trotzdem sind in den Verhandlungen noch wichtige Bereiche zu regeln (Fischerei, Landwirtschaft). Darüberhinaus sind in bestimmten Bereichen unbedingt Uebergangsperioden vorzusehen (freier Personenverkehr, Lex Friedrich), damit die Integration harmonisch verwirklicht werden kann.

Was die Institutionen des künftigen EWR-Vertrages betrifft - die nach Inkrafttreten des Vertrages, d.h. grundsätzlich ab 1.1.1993 funktionsfähig sein sollten -, sind die Verhandlungen noch weit davon entfernt, die Ziele der Gleichberechtigung der Vertragsparteien (EG und EFTA-Länder) erreicht zu haben.

3. **Der Bundesrat setzt die Verhandlungen fort:**

Sollten diese Verhandlungen zu einem annehmbaren Vertrag führen, wird der Bundesrat die Ratifizierung vorschlagen.

Sollten jedoch die Verhandlungen nicht erfolgreich verlaufen und insbesondere die Institutionen des künftigen EWR-Vertrages nicht ausgewogen sein, wird der Bundesrat diesen Vertrag nicht unterzeichnen und demzufolge die Ratifikation nicht vorschlagen.

In diesem zweiten Falle würde der Bundesrat die Partner der EFTA und der EG einladen, neue Möglichkeiten für ein Uebereinkommen anzustreben, mit denen einerseits eine möglichst weitgehende Anerkennung eines "acquis communautaire" erreicht und andererseits ein Vertrag, der die Gleichberechtigung der Vertragsparteien nicht sicherstellt, vermieden werden könnte.

4. Unverändert wichtig bleibt folgendes: Der Bundesrat hat den festen Willen, dass die Schweiz voll am Aufbau Europas mitwirkt. Angesichts der in wenigen Monaten erfolgten Umwälzungen auf unserem Kontinent (Osteuropa, Wiedervereinigung Deutschlands, beschleunigte Entwicklung innerhalb der EG) wäre ein isolationistisches Vorgehen der Schweiz mehr denn je ihren langfristigen Interessen abträglich und stünde im Widerspruch zu einer vom Solidaritätsgedanken getragenen Europapolitik, die ganz Europa im Auge hat. Dies in allen Bereichen, nicht nur im wirtschaftlichen.

Die Teilnahme der Schweiz an einem EWR ist eines der Mittel, mit dem wir unserer Bestimmung in Europa im weitesten Sinne nachkommen können.

Sollte sich dieses Mittel bewähren, sind damit weder unsere Beiträge an andere Projekte noch weitergehende Verpflichtungen ausgeschlossen.

Sollte der Vertrag scheitern und auch die anderen Wege nicht gangbar sein, wird der Bundesrat alles daran setzen, dass die Schweiz weiterhin aktiv am Aufbau des künftigen Europa teilnimmt.

Ein möglicher EG-Beitritt soll nicht überhastet beantragt werden, aber als jene Perspektive besonders verfolgt werden, die erheblich an Bedeutung gewonnen hat.