



Richtlinien für die EWR-Verhandlungen im institutionellen Bereich

Vu la proposition du DFAE et du DFEP du 2 avril 1991

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

décidé:

1. Il est pris connaissance de la proposition des DFAE/DFEP du 2 avril 1991 et de la note du 15 avril 1991.
2. Les DFAE/DFEP sont chargés d'établir, pour la séance du 8 mai 1991, sur la base de la discussion au Conseil, une liste des lignes de défense (Bottom lines) au-delà de quoi la Suisse n'acceptera pas d'aller (au plan du contenu ou des institutions).
3. Une clause d'adhésion (voir co-rapport du DMF du 16 avril 1991, page 3, 3e alinéa) devra être négociée.
4. Les DFAE et DFEP étudieront, pour être disponibles avant la décision finale, les stratégies qui devront être présentées avec la publication de la décision du CF (Alleingang - prévision d'adhésion - troisième voie: négociations bilatérales avec la Communauté et les pays de l'AELE).
5. La publication éventuelle (totale ou partielle) des lignes de défense sera décidée au moment de leur acceptation.

Pour extrait conforme,
 le secrétaire

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	2	-
	X	EDI	2	-
	X	EJPD	2	-
	X	EMD	2	-
	X	EFD	2	-
X		EVD	2	-
	X	EVED	2	-
	X	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		

2520.1

Bern, den 2. April 1991

VERTRAULICHAn den BundesratRichlinien für die EWR-Verhandlungen im institutionellen BereichI. EinleitungDer 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.

Wichtige offene Verhandlungsfragen für die Schlussphase

- wieviele Landwirtschaftskonzessionen wird die EG schliesslich den EFTA-Ländern abfordern?
- wird der Kohäsionsfond zu einer Bedingung für den EWR-Abschluss und was kostet er?
- kommt es überhaupt zu einer Fischereiregelung und welches sind die Folgen für den EWRV, wenn es nicht dazu kommt?
- wird die EG die Transitfrage schliesslich doch in die EWR-Verhandlungen einbeziehen? Welche Mittel wird sie einsetzen, um die 28 to-Limite zu sprengen oder mindestens deutlich zu durchlöchern?
- wird die ausgehandelte Zusammenarbeit bei den flankierenden Politiken näher bei einer herkömmlichen pragmatischen Zusammenarbeit oder bei einer umfassenden, gleichberechtigten Partnerschaft zwischen EG und einzelnen EFTA-Ländern liegen?
- wie weit wird es die EG akzeptieren, dass der freie Warenverkehr nach EG-Normen nicht erlaubt wird, wenn in einem EFTA-Land höhere Vorschriften zum Schutz der Umwelt, der Gesundheit und im Interesse der Sicherheit bestehen?
- welches werden die Teilnahmemöglichkeiten für Vertreter der EFTA-Länder in den EWR-relevanten EG-Ausschüssen sein?
- individuelles oder kollektives opting out für die EFTA-Länder, wenn sie der Ausdehnung eines EG-Beschlusses auf den EWR nicht zustimmen wollen? welche Folgen eines solchen opting out?

- welche Befugnisse wird der geplante EWR-Gerichtshof haben?
- allgemein: wie weit lässt sich der Grundsatz der Gleichheit der Vertragsparteien in Form und Substanz, im Bereich der Ueberwachung beispielsweise, verwirklichen?

Eine Anpassung oder Konkretisierung der Verhandlungsrichtlinien im institutionellen Bereich ist notwendig, wenn die Schweiz den Abschluss eines umfassenden EWRV anstrebt.

II. Questions juridiques et institutionnelles

Les ambitions des pays de l'AELE en ce qui concerne les structures institutionnelles de l'EEE doivent être révisées à la baisse aujourd'hui, d'une part parce que la CE n'offre aux pays de l'AELE qu'un accord par lequel le droit communautaire pertinent EEE s'appliquera désormais dans ces pays et d'autre part parce que la CE exige la constitution d'un pilier AELE s'exprimant d'une seule voix et exerçant des fonctions analogues à celles exercées par la Commission, particulièrement en matière de surveillance. Pour la CE, ces deux éléments sont des conditions sine qua non de l'établissement d'un EEE et, par conséquent, tous nos partenaires AELE les acceptent et la Suisse doit s'y résoudre également. L'inévitable réduction des ambitions des pays de l'AELE découle également d'une exigence du Parlement européen - qui dispose d'un droit de veto sur le Traité EEE - de ne pas conférer à ces pays plus de droits que ceux (très limités) dont il dispose lui-même et dont disposent les parlements des Etats membres dans le processus législatif communautaire. Il faut rappeler que ce n'est pas le Parlement européen qui est l'organe législatif de la CE mais le Conseil.

Contrairement à ce que le Président J. Delors avait proposé le 17 janvier 1989, l'EEE ne sera pas vraiment géré et développé en commun. En effet, les règles EEE seront des règles communautaires dont l'application sera étendue par le Traité EEE aux pays de l'AELE (avec leur consentement évidemment). Lorsque ceux-ci refuseront de modifier, dans un domaine donné, les règles EEE pour tenir compte de la modification des règles communautaires correspondantes, les règles EEE existantes dans ce domaine seraient - selon les vues de la Commission - automatiquement dénoncées à la date d'entrée en vigueur des règles communautaires modifiées. Les directives de négociation doivent donc être modifiées en ce sens qu'il faut renoncer aux exigences d'un véritable mécanisme de décision commun et d'une pleine participation à la mise au point, à la gestion et au développement des règles EEE dans des groupes à 19 où chaque pays de l'AELE aurait pu s'exprimer.

La CE offre aux pays de l'AELE une procédure d'information/consultation sur les règles communautaires pertinentes EEE, ainsi qu'un droit d'évocation, c'est-à-dire le droit de soulever tout problème au sein de l'organe mixte ou du Conseil. Il n'y aura pas de processus d'élaboration en commun des règles EEE. La CE tient à tout prix à prendre ses décisions sur les règles communautaires de façon autonome avant que l'organe mixte EEE adopte ou adapte les règles EEE en conséquence. Il n'y aura pas de situation de fait accompli lorsque les pays de l'AELE auront pu exprimer leur avis dans le processus législatif communautaire et que la CE en aura tenu compte dans sa décision.

D'autre part, la règle du consensus donne à chaque partie contractante donc à chaque pays de l'AELE (bien que ceux-ci doivent parler d'une seule voix) un droit de veto au sein de l'organe de décision EEE. Mais le défaut de consensus fera vraisemblablement obstacle à toute nouvelle règle EEE, ainsi qu'au maintien des règles EEE existantes dans un certain domaine lorsqu'une partie contractante aura développé ses règles de manière autonome dans ce même domaine (voir ci-dessus). La CE a toujours répété qu'elle ne pourrait pas accepter un opting-out individuel de pays de l'AELE, c'est-à-dire que des règles EEE puissent ne pas être appliquées par certains pays de l'AELE. Invoquant l'homogénéité nécessaire de l'EEE, la CE exclut toute géométrie variable: soit une règle s'applique dans tout l'EEE, soit il n'y a pas de règle EEE. Cependant, les pays de l'AELE continueront de revendiquer un droit d'opting-out individuel sur la base des principes d'autonomie de décision des parties, de réciprocité et d'égalité des parties. Ce droit devrait être admis par la CE pour amortir l'effet de fait accompli qui pourrait résulter de son refus d'accepter l'établissement d'un véritable mécanisme de décision commun EEE. De plus, l'homogénéité de l'EEE serait mieux assurée par des règles EEE à 18 voire à 17 plutôt que par l'absence de toute règle dès lors qu'un (ou deux) pays de l'AELE s'opposerait à ladite règle ou exigerait un délai supplémentaire pour la mettre en oeuvre.

En ce qui concerne les comités CE chargés de la gestion et du développement des règles communautaires pertinentes EEE, les pays de l'AELE continuent de demander à ce que leurs experts et représentants gouvernementaux puissent être impliqués pleinement dans leurs travaux. Pour la CE, la gestion de l'acquis communautaire pertinent EEE relève de la seule compétence de la Communauté. Elle exclut catégoriquement la participation de représentants gouvernementaux des pays de l'AELE dans les comités communautaires. Par contre, elle offre une procédure de consultation des "experts de l'AELE" ainsi qu'une concertation entre les présidents des comités communautaires et un représentant des Etats de l'AELE.

La surveillance de la mise en oeuvre et de l'application des règles EEE sera organisée selon le modèle des deux piliers. Cela résulte de la volonté déterminée exprimée tant par la CE que par tous les pays de l'AELE qui sont prêts à se doter d'une structure

de surveillance collective et d'une procédure analogues à celles qui prévalent dans la Communauté. Plusieurs des conditions posées par la Suisse pour l'acceptation de ce modèle doivent être abandonnées: (1) alors que les pays de l'AELE seront assujettis à une surveillance exercée par un organe indépendant (pilier AELE à créer), seule une surveillance politique par l'organe mixte sera exercée sur la CE en tant que telle; (2) l'organe commun aura essentiellement des fonctions de coordination; (3) il ne sera pas possible d'introduire une action en infraction des règles EEE contre les parties contractantes devant l'organe judiciaire EEE; (4) comme on l'a vu, les pays de l'AELE n'obtiendront pas un véritable mécanisme de décision commun. 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 en tant que parties contractantes 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.

Même si la juridiction de l'EEE n'était pas juridiquement indépendante de la Cour de justice des CE, son indépendance serait assurée par sa composition. Alors que les pays de l'AELE continueront de revendiquer une procédure de renvoi préjudiciel, à la requête des juridictions des parties contractantes, ils sont prêts à renoncer aux procédures d'infraction que la CE rejette catégoriquement.

Le renforcement de l'AELE ne pourra pas être strictement limité à ce qui est indispensable au bon fonctionnement de l'EEE. En effet, pour la CE et pour tous nos partenaires AELE, ce renforcement se justifie en soi par la constitution du pilier AELE qui est - pour la CE - une précondition du Traité EEE. Sauf en matière de surveillance, la CE n'a pas précisé ce qu'elle entend par pilier, cependant elle exige que les pays de l'AELE parlent pratiquement toujours d'une seule voix, même au sein du Conseil de l'EEE. La Suisse ne saurait accepter cette dernière exigence. De plus, dans la gestion et le développement des règles EEE, la Suisse continuera d'exiger le droit de s'exprimer individuellement, tout en admettant que les pays de l'AELE s'efforcent de parvenir à des positions communes qui seraient présentées d'une seule voix. En matière de concurrence, la CE exige que les pays de l'AELE constituent non seulement un organe de surveillance indépendant qui serait doté des mêmes compétences que la Commission mais encore une juridiction AELE qui connaîtrait des recours contre les décisions du pilier AELE. Ce pilier réunirait les éléments essentiels qui caractérisent l'application supranationale du droit communautaire de sorte que le renforcement de l'AELE serait particulièrement évident. Quant à l'idée d'une juridiction AELE, tous les pays de l'AELE sont unanimes à la rejeter. En effet, comment pourrait-on assurer l'homogénéité de l'EEE si trois juridictions (CE, AELE, EEE) pouvaient prendre des décisions contradictoires sur des dispositions identiques/semblables?

III. Quelle place dans notre politique d'intégration pour un EEE moins ambitieux sur le plan institutionnel ?

L'EEE, tel qu'on peut aujourd'hui le concevoir dans sa forme finale, est différent de ce que l'on pouvait espérer lors de l'ouverture des négociations. Il convient toutefois de distinguer les aspects matériels (le projet EEE actuel reste, de ce point de vue, avec 1400 actes d'acquis, très ambitieux) et les aspects institutionnels où nos ambitions de départ doivent être revues à la baisse. Comme nous l'avons décrit aux chapitres I et II, les institutions de l'EEE seront largement structurées sur la base d'un système à deux piliers. Conséquence d'une telle structure, l'influence que la Suisse pourrait exercer sur le développement et la gestion de l'EEE et, partant, sur l'évolution de l'intégration européenne sera limitée. Elle sera limitée par l'obligation pour elle de s'entendre avec ses partenaires de l'AELE avant de pouvoir faire valoir son point de vue vis-à-vis de la CE.

Cette évolution de la négociation est devenue inévitable dès le moment où deux facteurs sont venus modifier la donne de la négociation:

- le lancement par la CE de son projet d'Union politique, en décembre de l'année passée, qui a renforcé sa volonté de maintenir à tout prix intacte son autonomie de décision;
- les nouvelles orientations de la politique d'intégration de certains pays de l'AELE, en particulier l'annonce de la candidature suédoise à l'adhésion, qui ont dévalorisé la négociation EEE, en tout cas en tant que solution "sui generis".

La question qui se pose dans ce contexte est celle de savoir si un EEE d'une configuration moins ambitieuse peut encore nous permettre d'atteindre les deux objectifs de notre politique d'intégration tels qu'exposés dans les deux rapports de 1988 et de 1990 du Conseil fédéral sur l'intégration, à savoir:

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

Il ne fait pas de doute que l'EEE nous permettra d'atteindre le premier objectif grâce à une reprise de l'acquis communautaire du Marché intérieur sans exception permanente, quelques domaines restant toutefois en dehors. Par contre, le second objectif ne pourra pas être totalement atteint. Car, un EEE

construit dans une large mesure sur un système à deux piliers limite nécessairement nos possibilités de participation active à la construction européenne.

Dès lors se pose la question de savoir si l'EEE, qui ne nous permettra pas de réaliser nos objectifs d'intégration dans leur totalité, doit toujours être considéré comme le seul objectif prioritaire de notre politique d'intégration. Il ne fait pas de doute que, pour le moment, l'EEE reste notre objectif prioritaire, dans la mesure où des éléments encore ouverts de la négociation - notamment la question de l'opting out - devraient nous permettre, malgré tout, de conclure un Traité équilibré, bien que situé à un niveau d'ambitions institutionnelles moindre.

En admettant que l'EEE doive rester l'objectif prioritaire de notre politique d'intégration, il se pose la question de savoir s'il doit être considéré et présenté à l'extérieur comme une solution durable ou bien plutôt comme une solution transitoire de notre politique d'intégration. L'une et l'autre option ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients. Ce sont les suivants :

- présenter l'EEE comme une solution transitoire serait reconnaître qu'il ne réalise pas les objectifs de notre politique d'intégration dans leur totalité. Il faudrait alors expliquer pour quelles raisons et donc quelles sont les insuffisances institutionnelles qui nous obligent à considérer l'EEE comme une solution transitoire.

En outre, si l'EEE était qualifié de solution transitoire, il nous faudrait donner à notre politique d'intégration une nouvelle finalité qui, en dernière analyse, ne pourrait être que l'adhésion à la CE, avec tous les avantages qu'une telle ouverture nous donnerait, mais aussi certains inconvénients sur le plan de la politique intérieure. Nous risquerions d'éloigner de l'EEE une partie de l'opinion qui serait prête à s'y rallier, mais pour laquelle l'adhésion est difficile à admettre.

- La conception d'un EEE comme solution durable éloignerait ce dernier risque de voir une partie de l'opinion qui serait prête à faire le pas de l'EEE, mais pas celui de l'adhésion, rejeter l'EEE. Avec cette conception, il n'y aurait pas de changement d'orientation de notre politique d'intégration. Par contre, le risque d'une telle approche est important. On serait exposé au reproche d'accepter, pour une période indéterminée, que la Suisse soit enfermée dans des institutions qui ne lui permettront pas d'exercer sur l'évolution de l'intégration européenne une influence proportionnelle à son poids économique et à son importance politique. Nous pourrions cependant contrer en partie ce reproche en arguant

que la valeur de l'EEE va finalement moins dépendre des institutions que de la qualité de la coopération EEE qui devrait se développer dans la pratique.

Aucune de ces deux conceptions n'a que des avantages. Chacune des deux implique des risques. La seule possibilité d'échapper à ce dilemme serait de ne pas signer le Traité EEE. Mais, cela ne serait justifié que si la négociation devait aboutir à un Traité déséquilibré. En cas de refus de signer, nous serions cependant placés dans un certain isolement, du moins momentanément, en attendant que puisse se réaliser l'une ou l'autre option que nous choisirions. En outre, un EEE, aussi imparfait soit-il, ne se ferait pas. Nous ne pourrions donc plus compter sur sa valeur incontestable de passage obligé et d'apprentissage à l'Europe.

IV. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

- Im Verlauf der Verhandlungen haben sich drei wichtige Parameter verändert, nämlich:
 - a) Die EG zog das ursprünglich vom Präsidenten der EG-Kommission J. Delors gemachte Angebot gemeinsamer Entscheidungs- und Verwaltungsorgane zurück;
 - b) Die Ereignisse in Mittel- und Osteuropa haben die Europäische Architektur und damit den Kontext, in welchem die EWR-Verhandlungen stattfinden, stark verändert;
 - c) Mit dem Spielen der Beitrittskarte durch Schweden hat das Abkommen aus der Sicht der EG und der Hälfte unserer EFTA-Partner Übergangscharakter erhalten.
- Letzteres hatte zur Folge, dass unsere EFTA-Partner immer bereitwilliger auf EG-Positionen einschwenkten, was die EG-Kommission ermutigte, ihre Angebote zu verkürzen und ihre Forderungen zu vermehren. Das Zusammengehen mit der EFTA hat unsere Verhandlungsposition geschwächt, wengleich zugegeben werden muss, dass einige Zugeständnisse, z.B. in der Plafonierung, in unserem wohlverstandenen makro-oekonomischen Interesse liegen. Dies festgestellt, versteht sich von selbst, dass wir mit einer Maximalposition in die Verhandlung gestiegen sind, um über eine Negoziationsmarge zu verfügen. Aus dieser Sicht sind Konzessionen nichts Aussergewöhnliches.

- Wir befinden uns nicht in einer Verhandlung, in der negoziert wird, bis alle einig sind. Vielmehr wird unter Zeitdruck verhandelt, und zu einem bestimmten Zeitpunkt wird, wenngleich nicht formell, so doch politisch quasi abgestimmt. Dieser Moment ist nun gekommen: Da alle ausser uns vom absehbaren Ergebnis befriedigt sind, haben wir nur die Wahl, uns "überstimmen" zu lassen, d.h. den sich abzeichnenden EWR zu akzeptieren oder aus der Verhandlung auszusteigen. All dies ist letztlich die Folge des Sprechens mit einer Stimme in einem Verein von Staaten, deren Regierungen aus wahltaktischen Gründen einen EWR um jeden Preis wollen.
- Auf Grund dieser Erwägungen ist es das Ziel der Verhandlungsdelegation, institutionnel ein ausgewogenes Abkommen auf tieferem Ambitionsniveau zu erreichen. Wegen der 2 Pfeiler und der Weigerung der EG, sich in ihrer Beschlussfassungsautonomie, auch wenn die Rechtsetzungsgeschäfte EWR-relevant sind, einzuschränken, wird das Ergebnis jedoch nicht optimal sein. Wir hoffen jedoch, dass das Abkommen angesichts seiner positiven Substanz auch dann noch vertretbar ist, vertretbar als Schritt in die richtige Richtung, insofern es den Beitritt optimal vorbereitet.

Der von den Staatssekretären F. Blankart und K. Jacobi präsierte interdepartementale Ausschuss für die europäische Integration kam zum Schluss, der sich abzeichnende EWR-Vertrag komme als Uebergangslösung in Frage, als nächstes Ziel müsste aber der EG-Beitritt fixiert werden.

V. Lignes directrices de négociation pour les questions institutionnelles

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

Vu la position de la CE et des autres pays de l'AELE, la délégation suisse devra, si la Suisse veut conclure le traité sur l'EEE, renoncer aux exigences suivantes contenues dans les directives de négociations existantes:

- véritable mécanisme d'élaboration et d'adoption de décisions en commun;
- participation pleine et entière en tant que Suisse à l'élaboration et à l'amendement des règles EEE;

- mécanisme assurant une surveillance égale de la mise en oeuvre et de l'application des règles EEE pour chacune des parties contractantes;
- organe judiciaire EEE indépendant assurant également le règlement des différends entre parties contractantes;

Dans le processus de développement des règles EEE, la Suisse s'efforcera d'obtenir le droit de s'exprimer individuellement ainsi que le droit d'être pleinement impliquée - y compris par des représentants gouvernementaux - dans les travaux des comités communautaires qui gèrent et développent l'acquis pertinent EEE.

Le refus par la Suisse d'adopter de nouvelles règles EEE ou de modifier des règles EEE existantes ne doit faire obstacle ni à l'entrée en vigueur des nouvelles règles pour les parties contractantes qui les ont adoptées ni au maintien des anciennes règles pour toutes les parties contractantes. Cette possibilité d'opting-out ne doit pas avoir pour conséquence la caducité automatique des parties de l'accord concernées par les nouvelles ou les anciennes règles EEE. Par contre, si l'opting-out provoque un déséquilibre des droits et obligations au détriment de certaines parties contractantes, celles-ci doivent pouvoir prendre les mesures qui sont strictement nécessaires en vue de remédier à ce déséquilibre.

La Suisse doit obtenir le droit d'introduire auprès de la juridiction EEE une procédure relative à l'application des règles EEE par une autre partie contractante. La Suisse refusera l'institution d'une juridiction AELE, à moins qu'elle ne soit constituée comme une chambre AELE de l'organe judiciaire de l'EEE, ce qui est à la rigueur envisageable.

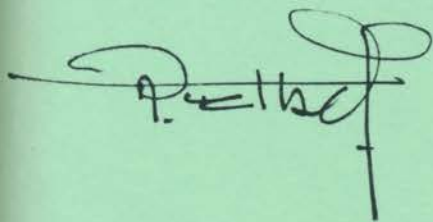
La Suisse donnera son accord à la constitution d'un pilier AELE aux conditions indiquées au chapitre II ci-dessus. On doit aujourd'hui considérer qu'il ne sera pas possible de limiter l'existence d'un "pilier AELE" aux institutions minimales envisagées, conditionnellement, dans les lignes directrices pour la négociation du 29 octobre (surveillance de la mise en oeuvre et de l'application des règles EEE, à l'exclusion de tout autre domaine). En dépit du fait que certaines des huit conditions énoncées ne seront pas remplies, on doit admettre que la négociation évolue vers l'adoption d'un "pilier" pour ce qui est de l'élaboration, de l'adoption et du développement des règles EEE. Cela signifie que la Suisse devra harmoniser ses positions avec ses partenaires de l'AELE afin qu'une position commune AELE soit présentée dans le cadre du processus d'information et de consultation envisagée par la Communauté. Dès lors que l'on veut éviter

une crise majeure dans la négociation, la Suisse doit accepter ce concept. Elle l'a toujours combattu jusqu'ici afin d'éviter d'être amenée à devoir 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 Communauté.

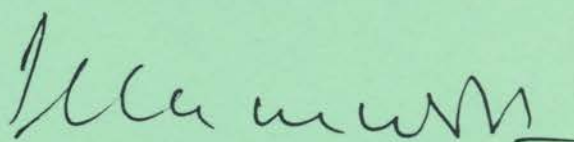
D'un point de vue politique, un régime EEE à deux piliers aura pour la Suisse cette conséquence inévitable que, face à la CE, son partenaire de loin le plus important, elle ne pourra pas faire valoir directement ses intérêts, étant entendu que cette capacité plus limitée de la Suisse à faire valoir ses intérêts est aujourd'hui difficilement mesurable.

La constitution d'un régime EEE à deux piliers aura pour conséquence la création d'organes AELE en parallèle à des organes communautaires, ce qui aura des implications financières et sur les effectifs du Secrétariat de l'AELE (évaluation encore préliminaire: création de quelque 800 postes de travail au coût approximatif de 200'000.-- francs par an chacun (ce qui va faire 160 millions de francs par an, qu'il faut comparer au budget actuel de l'AELE qui est de 30 millions de francs par an).

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES



DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE



Pour co-rapport:

- DFF
- DMF
- DFI
- DFJP
- DFTCE

Extraits du procès-verbal:

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

Lignes directrices pour la négociation EEE

Vu la proposition des DFAE et DFEP du...2 avril 1991

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

décidé:

La délégation suisse aux négociations se conformera aux lignes directrices telles qu'exposées dans la proposition du DFAE/DFEP.

Pour extrait conforme,

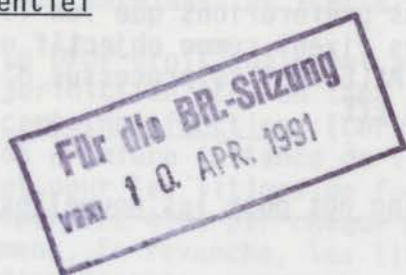
Le Secrétaire:



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

9. April 1991

Confidentiel



Au Conseil fédéral

Co-rapport

à la proposition commune du DFAE et du DFEP du 2 avril 1991 relative aux lignes directrices de négociation EEE pour les questions institutionnelles

1. En général

Sur la base des considérations qui figurent dans la partie I (Einleitung) et la partie IV (Zusammenfassende Schlussfolgerungen) de la proposition, nous sommes pour l'essentiel d'accord avec la partie opérative de la proposition (partie V, lignes directrices revisées de négociation pour les questions institutionnelles), sous réserve des précisions suivantes, qui concernent toutes la p. 12 de la proposition (pour la motivation, voir ci-dessous, chiffre 2 du co-rapport):

1.1 Participation à l'élaboration et à l'amendement des règles EEE
 (1^{er} alinéa de la p. 12)

La rédaction de ce passage des directives modifiées de négociation donne l'impression que l'on maintient intégralement l'exigence de la Suisse d'être "pleinement impliquée" dans le processus d'élaboration et d'amendement des règles EEE, alors que l'on prétend (p. 11 in fine) avoir renoncé à cette exigence. Il convient à cet égard de distinguer entre la phase de préparation par les experts, d'élaboration, d'adoption et de gestion des règles EEE. Il paraît réaliste d'admettre que dans la phase de préparation des règles au niveau des experts - très importante en pratique - le droit d'être consultés des experts (indépendants ou gouvernementaux) pourra être garanti intégralement, mais que dans les phases ultérieures (élaboration et adoption des règles EEE), la Suisse devra se résoudre à admettre une harmonisation de ses positions avec ses partenaires au sein du pilier AELE (ce qui est expressément reconnu au bas de la p. 12 et au haut de la p. 13 de la proposition). Nous

considérons certes également souhaitable une participation intégrale aux travaux communautaires qui gèrent l'acquis communautaire pertinent, mais cette participation intégrale nous paraît politiquement irréaliste, car les négociations ont montré que la Communauté considère cet aspect du problème comme une ingérence dans son propre processus décisionnel. Sous peine d'être confrontés à de nouvelles désillusions, nous préfererions que les lignes directrices de négociation modifiées fixent comme objectif une participation optimale des pays de l'AELE dans ce processus d'élaboration et de développement des règles EEE.

1.2 Modalités d'exercice d'un opting out pour les nouvelles règles EEE (2e alinéa de la p. 12)

Cet aspect des nouvelles directives de négociation est capital, chacune des 3 phrases de cet alinéa nous paraissant essentielle. L'intransigeance de la Communauté à admettre toute forme de géométrie variable dans l'EEE est inacceptable, pour les raisons qui sont parfaitement évoquées en p. 6 de la proposition (principal alinéa, au centre cette page). L'essentiel, dans l'intérêt commun de la Communauté et des pays de l'AELE, est d'éviter un fractionnement inutile des règles futures. Cette exigence d'homogénéité peut s'accommoder d'une certaine souplesse, tout particulièrement dans l'obtention de délais supplémentaires de mise en oeuvre, dans des cas exceptionnels, en vue d'atteindre, au terme de ce délai, un régime commun. Dans des cas plus exceptionnels encore (si l'adoption d'une nouvelle règle EEE devait durablement s'avérer inacceptable pour un Etat AELE), une "clause de rendez-vous" (pour rediscuter, à terme, le problème) devrait pouvoir donner satisfaction.

1.3 Compétence de la juridiction EEE (3e alinéa de la p. 12)

D'une manière générale, la Suisse devra tendre à obtenir des compétences aussi vastes que possible. Elle doit en particulier obtenir le droit de déclencher unilatéralement auprès de cette juridiction EEE une demande d'interprétation des règles EEE ayant pour origine une mauvaise application de ces règles par une autre partie contractante. En d'autres termes, des divergences d'interprétation devraient pouvoir être soumises à la Cour EEE par chaque partie contractante (et, le cas échéant, par l'organe conjoint EEE). Les arrêts rendus seraient obligatoires pour les parties contractantes, qui devraient donc prendre les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt.

Il est en outre capital que la juridiction EEE ait la compétence de rendre des avis préjudiciels à la demande de toutes les juridictions nationales qui sont habilitées à le faire dans le système de l'art. 177 CEE. La Suisse doit non seulement accepter, mais encourager l'exigence de la Communauté de lier cette question à la reconnaissance, dans le Traité (ou dans un Protocole de celui-ci), du principe de l'effet direct et de la primauté des règles EEE sur le droit interne des 19 Etats faisant partie de l'EEE (étant en-

tendu qu'en cas d'identité des règles EEE avec les règles communautaires, la primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres de la Communauté satisfait cette exigence). On remarquera que sur cette question, la Communauté, la Suisse, l'Autriche et le Liechtenstein ont un intérêt commun à voir respectés les principes de la primauté et de l'effet direct par les pays nordiques de l'AELE.

Le DFJP croit également nécessaire de refuser l'institution d'une juridiction AELE en tant que telle, mais admet que pour remplir certaines fonctions (correspondant à celles qu'exerce le Tribunal de première instance de la Communauté en matière de concurrence et pour les litiges de fonctionnaires, etc.), les membres de la Cour EEE élus par chaque pays de l'AELE pourraient siéger séparément. En revanche, les litiges en matière d'interprétation ou d'application entre pays de l'AELE concernant l'EEE devraient être portés devant la Cour EEE en tant que telle.

1.4 Conditions d'acceptation du pilier AELE (dernier alinéa de la p. 12)

Fondamentalement, la Suisse doit donner son accord à la constitution d'un pilier AELE dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement de l'EEE. La proposition se réfère sur cette question aux conditions indiquées au chap. II (p. 7).

Nous faisons à cet égard les nuances suivantes: au sein du Conseil de l'EEE, les ministres doivent pouvoir s'exprimer individuellement, car les compétences de cet organe sont essentiellement politiques. En revanche, il nous paraît légitime qu'au sein de l'organe joint, les décisions puissent se prendre du commun accord des deux piliers (étant entendu que la formation de la volonté au sein du pilier AELE se fera par consensus). Un système faisant intervenir un pilier AELE pour la phase de l'élaboration et de l'adoption formelle des règles EEE, avec la double limite de l'exclusion du pilier AELE dans la phase initiale (phase d'experts) et dans la phase finale (Conseil de l'EEE, auquel il peut être fait appel par le biais de l'évocation) nous paraît acceptable, de même que la présence du pilier AELE pour certains aspects de surveillance. Il nous paraît équivoque de dire (avant-dernière phrase de la p. 7) que le pilier AELE "réunirait les éléments essentiels qui caractérisent l'application supranationale du droit communautaire de sorte que le renforcement de l'AELE serait particulièrement évident". En réalité, il y aura de toute manière primauté des règles EEE sur le droit des pays de l'AELE. Le fait que le pilier AELE puisse contribuer à faire respecter la primauté des règles EEE nous paraît une conséquence normale et acceptable de cette construction.

Dans son souci de ne renforcer l'AELE que dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement de l'EEE, la Suisse devra veiller à ne pas gonfler artificiellement les effectifs du Secrétariat de l'AELE. A ce propos - et sous réserve d'explications complémen-

taires - la création de quelque 800 postes de travail nous paraît à première vue démesurée.

2. Motivation, sous forme de considérations politiques de principe

La proposition commune du DFAE et du DFEP du 2 avril 1991 ne marque pas seulement un tournant fondamental d'une négociation extrêmement difficile. Elle exprime aussi le caractère fondamental des choix auxquels notre pays se trouve actuellement confronté dans la poursuite de sa politique d'intégration européenne.

A cet égard, les explications qui figurent au chapitre III (p. 8-10 de la proposition) ne nous paraissent pas entièrement convaincantes.

Pour le DFJP, voici en quelques mots la place qu'occupera probablement l'EEE dans la politique d'intégration européenne de la Suisse (étant entendu que le diagnostic ne pourra être posé de manière précise qu'une fois le Traité paraphé). Compte tenu de l'ampleur de la réception normative qu'il impliquera (1'400 actes communautaires), le Traité EEE représentera le pas le plus grand jamais franchi par la Suisse dans sa politique d'intégration européenne. S'il est franchi (après approbation par le peuple et les cantons du Traité lui-même et des modifications législatives ou constitutionnelles nécessairement impliquées au niveau du droit fédéral), ce pas sera l'expression d'un acte de souveraineté qui nous fera partager - politiquement, économiquement, juridiquement, socialement, psychologiquement - avec une vingtaine d'autres pays européens, une partie considérable d'un patrimoine politique et juridique commun.

Nous sommes donc d'avis qu'envisagé sous cet angle, l'EEE nous permettra effectivement de poursuivre de manière conséquente les deux objectifs de notre politique d'intégration exposés dans les rapports de 1988 et 1990. Non seulement l'EEE nous permettra-t-il de créer entre la Suisse et la Communauté (même au-delà de nos ambitions initiales) les conditions d'un marché intérieur (ce que reconnaît la proposition, p. 8), mais aussi de renforcer considérablement la participation de la Suisse à la construction européenne. Au bas de la p. 8, la proposition indique que "ce second objectif ne pourra pas être totalement atteint", au motif qu'"un système à deux piliers limite nécessairement nos possibilités de participation active à la construction européenne" (p. 9, en haut). Nous n'en sommes pas convaincus. En disant cela, on compare implicitement la participation à l'EEE à l'adhésion à la Communauté, qui n'a jamais constitué - jusqu'ici - un objectif de notre politique d'intégration européenne. Même l'adhésion à la Communauté ne permettra pas d'atteindre "totalement" ce second objectif de notre politique d'intégration. Ce qui compte, c'est que la Suisse ne soit pas plus longtemps absente dans une mesure aussi grande de cet aspect du processus de construction européenne en cours. Il serait paradoxal que l'évolution spectaculaire de l'Europe ces deux dernières années n'entraîne pas aussi, pour

notre pays, le franchissement du saut qualitatif dont nous avons le plus urgent besoin: un rapprochement substantiel avec la Communauté. L'EEE nous fournit cette occasion, en ménageant entièrement nos choix futurs, y compris le pas décisif de l'adhésion.

En bref, l'EEE - même avec un volet institutionnel plus décevant que nous l'avions imaginé au départ - permettra à la Suisse de se "positionner" de manière optimale dans la nouvelle architecture européenne, en compensant un très important "Nachholbedarf", et cela avant que la Suisse ne souffre d'un possible isolement politique, économique et juridique. Les considérations qui précèdent nous paraissent réduire à de plus justes proportions l'importance trop exclusivement accordée, dès le début de la négociation, au problème de la co-décision pour les futurs actes EEE qui ne feront, en définitive, que consacrer l'évolution naturelle de l'étape fondamentale que la Suisse et ses partenaires franchiront librement, en approuvant ou en refusant, en 1992, le Traité EEE.

En résumé, nous estimons que l'EEE reste l'objectif prioritaire de notre politique d'intégration européenne. Le Conseil fédéral devra présenter l'EEE à l'opinion publique suisse comme une étape fondamentale, qui se justifie en tant que telle pour les raisons indiquées, et qui présentera l'avantage de faciliter considérablement toute étape ultérieure de la participation active de notre pays à la construction européenne, y compris, bien entendu, une éventuelle adhésion à la Communauté, si le peuple et les cantons la jugent souhaitable le moment venu. Dans cette mesure, comme il est relevé à juste titre en p. 11 de la proposition, l'EEE représentera un pas dans la bonne direction, et dans cette mesure constituera une préparation optimale à une adhésion à la Communauté. Il est d'ores et déjà certain que l'EEE représentera une solution transitoire. La seule question est de savoir pour combien de temps. Mais il n'est nullement nécessaire, en partant de ce constat, de penser qu'il faut en conséquence "donner à notre politique d'intégration une nouvelle finalité" (p. 9, avant-dernier alinéa). Comme déjà dit, les deux objectifs de notre politique d'intégration se résument à la recherche permanente de notre intégration optimale à l'Europe.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE

A. Koll



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE

Nr. _____

Bern, 9. April 1991

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

An den
 B u n d e s r a t

VERTRAULICH

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EDA und des EVD betr. Richtlinien für die
 EWR-Verhandlungen im institutionellen Bereich

1. Zu den neuen Verhandlungsrichtlinien:

Der Antrag zu den neuen Verhandlungsrichtlinien beseitigt die letzten Illusionen, dass es möglich sein könnte, einen ausgewogenen Vertrag zur Schaffung eines **dauerhaften** EWR, in welchem die Gleichberechtigung aller Vertragsparteien gewährleistet ist, auszuhandeln.

Zwar ist im Antrag - etwas beschönigend - die Rede von einem "ausgewogenen Abkommen auf tieferem Ambitionsniveau", doch wird gleichzeitig wenig missverständlich dargelegt, dass

- von der ursprünglich geforderten echten Mitbestimmung bei der Verwaltung und Weiterentwicklung (!) des EWR-Rechts nur noch Konsultationsrechte übrigbleiben;
- diese Konsultationsrechte wahrscheinlich zusätzlich eingeschränkt werden durch die Auflage, dass die EFTA-Länder mit einer Stimme sprechen müssen; (der im Antrag nochmals zum Ausdruck gebrachte Wille der Schweiz, am Begehren nach individueller Mitsprache festzuhalten, wird wohl, wie so vieles zuvor, am Widerstand der EG/EFTA scheitern)
- das Veto-Recht der EFTA-Länder, das sich aus dem Konsens-Prinzip ableiten lässt, nur theoretische Bedeutung hat, da der Konsens faktisch erzwungen wird durch die Drohung der EG, dass im Falle der Nichtübernahme einer EG-internen Rechtsänderung in das EWR-Recht auch das zuvor im betreffenden Gebiet geltende EWR-Recht dahinfalle;

- das Recht auf ein individuelles Opting out, falls es überhaupt ausgehandelt werden kann, aus dem gleichen Grund faktisch bedeutungslos ist;
- die Schweiz in einen EFTA-Pfeiler eingemauert wird, in dem sie ihre Interessen, wie die Verhandlungserfahrungen zeigen, kaum je wird durchsetzen können.

Dass die bisher gültigen schweizerischen Verhandlungsziele bei weitem nicht erreicht wurden, geht schliesslich recht drastisch aus der folgenden Formulierung (S. 11) im Antrag hervor: "Wir hoffen [!] jedoch, dass das Abkommen angesichts seiner positiven Substanz auch dann noch vertretbar ist, vertretbar als ein Schritt in die richtige Richtung, insofern es den Beitritt optimal vorbereitet." Mit dieser Aussage wird im Klartext festgestellt, dass der **EWR-Vertrag** nur als **Uebergangslösung** vertretbar ist.

Das heisst aber auch, dass die beantragte **Aenderung der Verhandlungsrichtlinien** nur dann akzeptabel sein kann, wenn der Bundesrat mittelfristig einen **EG-Beitritt der Schweiz** anstrebt. Andernfalls würde er sich dem (berechtigten) Vorwurf aussetzen, einer Satellisierung der Schweiz Vorschub zu leisten.

2. Politische Standortbestimmung:

Die Schweiz hat ihr Einlenken in zahlreichen Sachfragen, vor allem aber auch ihre Bereitschaft zum Verzicht auf permanente Ausnahmen in Fragen von nationalem Interesse (Freizügigkeit für Personen, Lex Furgler, Verkehrsrecht etc.), immer davon abhängig gemacht, dass es möglich sein wird, eine befriedigende Lösung der institutionellen Fragen zu erreichen ("conditional opening bid"). Dies ist, wie sich inzwischen herausstellt, nicht der Fall.

Der **EWR-Vertrag** in seiner heute absehbaren Form stellt letztlich eine Kapitulationsurkunde dar. Er bringt fast alle Nachteile einer EG-Mitgliedschaft mit sich, ohne den Vorteil einer vollberechtigten Mitgestaltung an der künftigen europäischen Wirtschaftsordnung.

Ausserdem könnte sich die Hoffnung, der **EWR-Vertrag** in seiner jetzigen Form ebne leicht und relativ schnell den Beitritt zur EG, als trügerisch

erweisen. Die EG ist zur Zeit mit einer Reihe von Fragen beschäftigt, die sie stark absorbieren und ihre Bereitschaft zur Aufnahme neuer Mitglieder erheblich mindern, wie die Gespräche mit Premierminister Rocard ziemlich unverblümt durchscheinen liessen. Zu den Problemen, die vor einer neuen EG-Erweiterung gelöst werden müssen, gehört die schwierige Ausmarchung über die künftigen Integrationsziele (Wirtschafts- und Währungsunion sowie Politische Union), welche mit einer bisher umstrittenen Anpassung der internen Entscheidungsstrukturen verbunden sein wird. Dazu gehört aber auch die Neugestaltung der Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern, die ihrerseits einen EG-Beitritt anvisieren. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass die souveränitätspolitisch unbefriedigende EWR-Lösung zu einem Dauerprovisorium werden könnte.

Aus solcher Warte betrachtet, ist der EWR-Vertrag in der sich heute abzeichnenden Form, mit allen von uns eingegangenen materiellen Konzessionen, für die wir keine institutionelle Gegenleistung der EG erhalten werden, sachlich nicht vertretbar und innenpolitisch kaum verkäuflich.

3. Optionen des Bundesrates:

Dem Bundesrat stehen in dieser Situation vier Möglichkeiten offen:

1. Abschluss der Verhandlungen und Vorlage des EWR-Vertrags zur Volksabstimmung:

Unserer Meinung nach hat dieses Vorgehen keine Erfolgchancen. Ausserdem setzt sich der Bundesrat damit dem Vorwurf aus, schlecht verhandelt zu haben, aber aus Führungsschwäche nicht den Mut aufzubringen, selber das unbefriedigende Ergebnis abzulehnen. Die Volksabstimmung droht zur Alibiübung zu verkommen.

2. Abschluss der Verhandlungen, aber Verzicht auf Unterzeichnung des Vertrags:

Würde zwar Entschlossenheit und Führungswillen signalisieren, aber kaum jemand dürfte verstehen, warum es der Bundesrat überhaupt soweit hat kommen lassen.

3. Verhandlungsabbruch:

Zum jetzigen Zeitpunkt international kaum mehr glaubwürdig, da die Schweiz ja bisher damit einverstanden war, dass die "bottom line" laufend zurückgestuft wurde. Ausserdem träfe uns die Verantwortung für ein allfälliges Scheitern der Verhandlungen.

4. Neue Elemente in die Verhandlungen einbringen:

Unseres Erachtens der einzige Weg, den EWR innenpolitisch akzeptabel zu machen. Allerdings ist dieses Vorgehen nur möglich, wenn man ein mögliches Scheitern akzeptiert.

4. Welche neuen Elemente können in die Verhandlungen eingebracht werden?

4.1 Wiedereinbringen permanenter Ausnahmebegehren:

Die Durchsetzung permanenter Ausnahmebegehren in Schlüsselbereichen von nationalem Interesse würde im sachlichen Bereich eine deutlichere Trennlinie zwischen EWR-Vertrag und EG-Beitritt markieren. Damit würde der Vertrag als dauerhafte Lösung innenpolitisch zweifellos leichter verkäuflich. Der Rückkommensantrag könnte gegenüber der EG mit dem Hinweis auf den "conditional opening bid" begründet werden, d.h. auf die Tatsache, dass unsere Mitbestimmungsforderungen von der Gemeinschaft nicht erfüllt wurden. Insofern handelt es sich auch nicht um eine willkürliche Errichtung neuer Hürden für einen Vertragsabschluss, sondern um die Aufrechterhaltung früherer Bedingungen.

Die Erfolgsaussichten dieses Vorgehens dürften allerdings, in Anbetracht der Haltung der anderen EFTA-Länder, gering zu veranschlagen sein.

4.2 Aushandlung einer Beitrittsoption:

Nachdem der EWR-Vertrag, wie im Antrag angedeutet, ohnehin nur als Uebergangslösung politisch vertretbar erscheint, sollte versucht werden, eine Beitrittsoption in Form einer Beitrittsklausel

auszuhandeln. Inhaltlich müsste eine solche Beitrittsklausel so ausgestaltet werden, dass allen beitrittswilligen EFTA-Ländern die Möglichkeit eines EG-Beitritts bis zu einem festgelegten Termin eröffnet würde.

Aussen- bzw. integrationspolitisch wären mit der Einführung eines solchen neuen Verhandlungselements folgende Vorteile verbunden:

- verhandlungstaktisches Signal, dass der EWR-Vertrag in seiner heutigen Form für die Schweiz nicht akzeptabel sein wird;
- das Signal, dass wir den EWR-Vertrag nicht um jeden Preis wollen und brauchen, könnte allenfalls noch zu gewissen EG-Konzessionen führen;
- Absicherung, dass die mit dem EWR-Vertrag verbundene Satellisierung bei Verwirklichung der Beitrittsoption zeitlich begrenzt wäre;
- mit der Unterstützung der Beitrittsklausel durch die EFTA-Länder dürfte wahrscheinlich gerechnet werden, denn vor allem die heute schon beitrittswilligen unter ihnen dürften an der Terminierung der Beitrittsoption ein Interesse haben;
- die Beitrittsklausel könnte es der EG ihrerseits erleichtern, die EFTA-Länder vor weiteren Beitrittskandidaten (Türkei, Malta, mittel- und osteuropäische Staaten...) in die Gemeinschaft aufzunehmen;
- sollte die EG indessen die Beitrittsklausel ablehnen, übernehme sie damit einen Teil der Verantwortung für ein allfälliges Scheitern der Verhandlungen; die Schweiz würde dadurch erheblich entlastet;
- die Schweizer Regierung gäbe ihren europäischen Partnern ein deutliches Signal ihres Willens, sich an der Gestaltung des künftigen Europas zu beteiligen;
- ein solches Integrationssignal könnte die europapolitisch negativen Folgen mildern, die sich aus einer allfälligen Ablehnung des EWR-Vertrags durch das Volk ergäben; der vor der Verwerfung des EWR-Vertrags signalisierte Zusammenarbeitswille des Bundesrates ergäbe einen wichtigen Ansatzpunkt für die Neugestaltung der "Nach-EWR-Beziehungen".

Innenpolitisch ist die Beitrittsklausel unter folgenden Gesichtspunkten zu beurteilen:

- Sie wäre zu begründen mit dem Hinweis auf veränderte Rahmenbedingungen der Verhandlungen, die eine Anpassung der Verhandlungsziele erforderten.
- Sie gäbe dem Bundesrat eine gewisse Initiative zurück und zeugte von seinem Willen zur Führungsstärke.
- Sie eröffnete einen neuen Handlungsspielraum, indem die Option verwirklicht werden könnte, aber nicht müsste.
- Sie signalisierte eine gewisse Distanz des Bundesrates zu einem unbefriedigenden Vertragsentwurf, unter gleichzeitigem Hinweis, wie dessen Mängel zu einem späteren Zeitpunkt überwunden werden könnten.
- Sollte die EG die Beitrittsklausel ablehnen, wäre dies ein wichtiges Beurteilungselement, das eine allfällige Ablehnung des EWR-Vertrags durch den Bundesrat mitbegründen könnte.
- Sollte das Volk einen EWR-Vertrag mit Beitrittsklausel in der Volksabstimmung verwerfen, müsste daraus nicht notwendigerweise geschlossen werden, das Volk lehne einen EG-Beitritt als Möglichkeit ab; die Ablehnung könnte durchaus auch auf andere Gründe zurückzuführen sein.
- Innenpolitisch könnte, ja müsste wohl ein EWR-Vertrag mit Beitrittsklausel dem Volk mit der Zusicherung vorgelegt werden, die Verwirklichung der Beitrittsoption, d.h. der EG-Beitritt selbst, wäre wiederum Gegenstand einer Volksabstimmung.

Gesamthaft sprechen somit nach unserer Meinung eine ganze Reihe von Argumenten dafür, dass die Schweizer Verhandlungsdelegation das Begehren nach einer Beitrittsklausel formell in die Verhandlungen einbringt.

5. Anträge:

Im Lichte der obigen Ausführungen beantragen wir, dass die von EDA und EVD beantragte Aenderung des Verhandlungsmandats nur unter folgenden Bedingungen gutgeheissen wird:

5.1 Antrag auf permanente Ausnahmeregelungen:

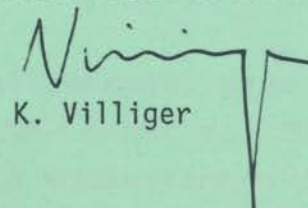
Die Schweizer Delegation koppelt ihre Zustimmung zu den ausgehandelten institutionellen Vereinbarungen im EWR-Vertrag an die Bedingung, dass die EG ihrerseits in Bereichen von eminentem nationalem Interesse permanente Ausnahmeregelungen zulässt (Rückkommen auf den "conditional opening bid").

Der Bundesrat legt, auf Antrag der Departemente, die Bereiche fest, für welche permanente Ausnahmen gefordert werden. Er stützt sich dabei auf die am 18. Juni 1990 verabschiedeten Verhandlungsrichtlinien.

5.2 Einfügung einer Beitrittsklausel in den EWR-Vertrag:

Die Schweizer Delegation beantragt, dass in den EWR-Vertrag eine Beitrittsklausel aufgenommen wird, welche den beitrittswilligen EFTA-Ländern eine terminlich genau befristete Option für einen EG-Beitritt eröffnet.

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT


K. Villiger



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

Bern, den 9. April 1991

VERTRAULICH

Für die BR-Sitzung
 vom 10. APR. 1991

An den Bundesrat

M i t b e r i c h t

zum Aussprachepapier des EDA und des EVD vom 2.4.1991

über die

Richtlinien für die EWR-Verhandlungen im institutionellen
 Bereich

Wir sind durch den Gang der EWR-Verhandlungen in hohem Masse
 beunruhigt.

Das Aussprachepapier zeigt mit aller Deutlichkeit, dass u.a.
 wegen der Beitrittsabsichten mehrerer EFTA-Länder die EG nun
 in der Lage ist, im EWR-Vertragswerk alle Konzessionen zu
 erzwingen, auf welche sie Wert legt. Damit drohen die EWR-
 Verhandlungen sich in ein diplomatisches Marignano zu ver-
 wandeln. Weder die EG noch unsere EFTA-Partner können jedoch
 ein Interesse haben, zu einem EWR-Vertrag zu kommen, der vom
 Schweizer Volk verworfen würde. Denn ein EWR ohne die
 Schweiz würde sich für viele EG-Länder kaum rechtfertigen.
 Es erscheint deshalb wichtig, dass die EG auf Forderungen
 verzichtet, welche die Reizschwelle in der schweizerischen
 öffentlichen Meinung erreichen würde. Es handelt sich dabei
 um folgende:

1. Die Gewichtsbeschränkung auf 28 t und das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen sind beizubehalten. Ein Einbezug dieser Problematik in die EWR-Verhandlungen hätte den Ausstieg der Schweiz zur Folge. Die Akzeptanz des EWR-Vertrages im Volk wäre stark beeinträchtigt, wenn er mit Konzessionen auf diesem Gebiet belastet würde.
2. Der Ausbau der EFTA zu einer "Mini-EG" im Sinne eines quasi vollwertigen Partners der EG-Kommission ist abzulehnen. Einerseits scheint dieser Ausbau nicht notwendig, um die EFTA-Länder in die Lage zu versetzen, mit einer Stimme zu sprechen, haben sie doch bereits, während der ganzen EWR-Verhandlungen mit einer Stimme gesprochen. Andererseits scheint es sehr wahrscheinlich, dass das Schweizer Volk diesen Ausbau verwerfen wird. Dies umso mehr, als jeder erkennen wird, dass die Schweiz finanziell am meisten von dieser kostspieligen Initiative belastet wird, deren Zweck es ist, unser Land mundtot zu machen. Sodann erscheint es fragwürdig, die EFTA derart auszubauen, wo doch absehbar ist, dass zumindest Oesterreich und Schweden gewillt sind, der EG binnen absehbarer Zeit beizutreten.
3. Es soll schliesslich unterstrichen werden, dass kurz vor dem Abschluss der Verhandlungen der eigentliche Preis des EWR-Vertrages noch nicht abgeschätzt werden kann. Diese Bemerkung betrifft vor allem den Kohäsionsfonds und die finanziellen Rückwirkungen von den geforderten Landwirtschaftskonzessionen. Es liegt auf der Hand, dass ein sehr hoher Preis vom Volk nicht akzeptiert wird. Zudem dürfen von EG-Seite keine weiteren Forderungen an die EFTA-Länder gestellt werden.

4. Man könnte sich beim gegenwärtigen Stand der Dinge die Frage stellen, ob die Schweiz sich nicht aus den Verhandlungen zurückziehen sollte. Obwohl die Verhandlungen auch für unser Land zahlreiche positive Aspekte bringen, ist doch klar erkenntlich, dass wir uns sehr weit von den eingangs formulierten Bedingungen entfernt haben.

Wenn wir von einem Ausstieg aus den Verhandlungen absehen, dann aus folgenden Gründen:

- Ein Ausstieg würde einen politischen Eklat bedeuten und die Gefahr einer Trotzreaktion der EG heraufbeschwören. Notwendige bilaterale Verhandlungen könnten dadurch hinausgezögert werden.
- Inhaltlich würden die in bilateralen Verhandlungen mit der EG erzielbaren Ergebnisse schwerlich das im EWR-Vertrag mit den übrigen EFTA-Ländern zugestandene Niveau überschreiten.

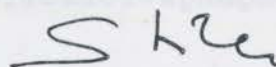
Um eine Entscheidung über die Weiterführung der Verhandlungen in einem späteren Zeitpunkt treffen zu können, muss endlich eine saubere Analyse der wirtschaftlichen und finanziellen Konsequenzen eines Alleingangs der Schweiz vorgenommen werden.

Aufgrund dieser Ueberlegungen stellen wir folgende Anträge zur Ergänzung des Beschlusspositivs:

- Die Schweiz widersetzt sich einem Einbezug des Alpen-Transits in die EWR-Verhandlungen.
- Der Ausbau des EFTA-Sekretariates im Sinne eines vollwertigen Partners der EG-Kommission ist abzulehnen.

- Es ist eine Analyse über die wirtschaftlichen und finanziellen Konsequenzen eines Alleinganges der Schweiz zu erstellen.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

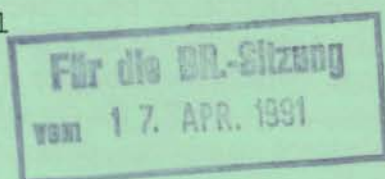


O. Stich

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRT-
SCHAFTSDEPARTEMENT

2520.1



Bern, den 15. April 1991

STRENG VERTRAULICH

An den Bundesrat

Richtlinien für die EWR-Verhandlungen im institutionellen Bereich
Stellungnahme zu den Mitberichten des EDI, E,JPD, EMD und EFD

Vorbemerkung

Unser Antrag vom 2. April 1991 hatte zum Zweck, dem Bundesrat unverblümt zu Bewusstsein zu bringen, inwiefern insbesondere die institutionellen Zielvorgaben nicht zu erreichen sind, nachdem Delors die eine Hälfte seines ursprünglichen Vorschlages ("gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsorgane") zurückgezogen hat, sich unsere EFTA-Partner als wenig standfeste und konfliktbereite Negotiatoren entpuppt haben und die zwei bevölkerungsreichsten EFTA-Länder auf Beitrittskurs sind. Die Risiken einer kollektiven EFTA-Verhandlung mit dem Zwang des Sprechens mit einer Stimme haben wir seit der Ministerkonferenz von Kristiansand (1989) erkannt, was uns vielfach den Vorwurf von "Bremsern" eingebracht hat.

Aller kritischen Beurteilung zum Trotz ist es jedoch wesentlich, auch die "guten Seiten" des EWR nicht zu übersehen: das unwahrscheinliche Umdenken und Hinterfragen, das er in der Schweiz ausgelöst hat, die Oeffnung gegen aussen und der gesunde Wettbewerb, die er uns bringen wird, die Sicherung des Wirtschafts- und Forschungsstandortes Schweiz und die Perspektiven in Richtung EG-Beitritt, die er eröffnet. Es wird nun darum gehen, in der noch verbleibenden Verhandlungszeit das Bestmögliche an institutionellem Gleichgewicht auf tieferer Ambitionsstufe herauszuholen, was angesichts der bestehenden (und fragwürdigen) Verhandlungsparameter nicht leicht zu bewerkstelligen sein wird. Alsdann wird der Bundesrat zu entscheiden haben, ob er das Vertragswerk unterschreiben will oder nicht.

Mitbericht des E,JPD vom 9. April 1991

Grundsätzlich sind wir mit den Ueberlegungen im Mitbericht einverstanden, auch wenn wir die politische Bewertung in Punkt 2 nicht in allen Punkten teilen können. Der EWR-Vertrag (EWRV), wie er sich heute deutlich abzeichnet, erlaubt die Teilnahme am Binnenmarkt und

bedeutet ganz grundsätzlich eine Annäherung an die EG, er kann in Anbetracht seiner institutionellen Schwächen aber nicht als auf Dauer angelegte Plattform für eine wirkungsvolle Beteiligung der Schweiz am Aufbau der europäischen Architektur bezeichnet werden. Der Vergleich des EWRV mit dem Beitritt scheint uns in Anbetracht der im EWR-Rahmen einzugehenden Verpflichtungen trotz aller Unterschiede zwischen den beiden Szenarien legitim. Wir bezweifeln auch, ob es richtig ist, die Bedeutung des EWRV für die schweizerische Teilnahme am europäischen Integrationsprozess dadurch zu erhöhen, dass die heutige Situation der Schweiz als weitgehende Abwesenheit von diesem Prozess diagnostiziert wird.

Der EWRV ist aus den im Mitbericht angegebenen Gründen ein Schritt in die richtige Richtung. Er scheint uns, so wie er sich heute deutlich abzeichnet, aber nur als Plattform zur Verwirklichung des Beitrittszieles akzeptabel. Die institutionellen Implikationen des EWRV - keine Mitentscheidung dort, wo die für uns wichtigen Beschlüsse gefasst werden, nämlich in der EG; faktischer Souveränitätsverlust im Rahmen eines EFTA-Pfeilers, ohne sich im Gegenzug die Mitentscheidung in der EG zu sichern - sind dergestalt, dass er nicht als dauerhafte Lösung in Frage kommt.

Zu einzelnen weiteren Punkten:

- 1.1 Wir sehen den hier konstruierten Widerspruch nicht, glauben aber auch, dass insbesondere die Komitologieziele nicht verwirklicht werden können. Es kann deshalb vom Ziel einer möglichst guten Beteiligung (die Argumentation des EJPD zeigt selbst, dass eine "participation optimale" ausgeschlossen ist) gesprochen werden, wobei unverändert die im Antrag erwähnten Ziele angestrebt werden sollten.
- 1.2 Grundsätzlich einverstanden, aber die Einräumung von Zusatzfristen für die Einführung neuer Vorschriften genügt nicht. Die Möglichkeit einer Nicht-Uebernahme muss mindestens formell bestehen. "Rendez-vous"-Klausel höchstens als Rückfallposition mit Modalitäten, die sicherstellen, dass das "Rendez-vous" nicht die Uebernahme der entsprechenden Vorschriften bedeutet.
- 1.3 Einverstanden, auch wenn uns das im ersten Absatz erwähnte Ziel mindestens so schwierig erreichbar scheint wie die vom EJPD als "irrealistisch" bezeichneten Vorstellungen bezüglich Beschlussvorbereitungsverfahren und der Komitologie.
- 1.4 Zunächst scheint es uns eine absolute Selbstverständlichkeit, dass sich die Minister der Vertragsparteien im EWR-Rat einzeln äussern können. Diese Möglichkeit besteht in jedem Assoziationsabkommen, das die EG mit anderen Ländern abgeschlossen hat.

Das Entscheidende sind die Sprech- und Interventionsmodalitäten im Gemeinsamen EWR-Organ, wo im Normalfall die Beschlussvorbereitung und die Beschlussfassung stattfindet. Es trifft nicht zu, wie der Mitbericht zu verstehen geben könnte, dass die Endphase des Beschlussfassungsprozesses im Normalfall im EWR-Rat stattfindet. Wir bleiben entschieden der Meinung, dass die einzelnen Vertragsparteien, vom formellen Akt der Beschlussfassung abgesehen, sich mindestens formell das Recht sichern müssen, am Beschlussvorbereitungsprozess auf Experten- und Regierungsvertreterebene individuell teilnehmen zu können.

Mitbericht des EMD vom 9. April 1991

Wir sind mit der Auffassung einverstanden, dass die beantragte Aenderung der Verhandlungsrichtlinien nur dann akzeptabel sein kann, wenn der Bundesrat einen EG-Beitritt der Schweiz anstrebt, es mithin zu verhindern gilt, dass "die souveränitätspolitisch unbefriedigende EWR-Lösung zu einem Dauerprovisorium werden könnte".

Zu den Anträgen:

Das Bestehen auf zeitlich unbefristeten Ausnahmeregelungen bedeutet faktisch das Ausscheiden aus den EWR-Verhandlungen. Formell haben wir die Begehren zwar noch nicht zurückgezogen (die Bedingungen für einen Rückzug gemäss des erwähnten "conditional opening bid" sind auch noch nicht erfüllt und werden es kaum je werden), doch ist es klar, dass die EG solche Ausnahmen nicht akzeptieren wird. Vorhandene Untersuchungen zeigen im übrigen, dass der Verzicht auf die ursprünglich von uns angestrebten Ausnahmen entweder in unserem Interesse liegt (Freizügigkeit für Personen) oder mindestens verantwortet werden kann (Lex Friedrich).

Die Zielsetzung, die hinter dem Vorschlag einer Beitrittsklausel steht, teilen wir. Wir glauben aber nicht, dass die EG der Aushandlung und Einfügung einer Beitrittsklausel in den EWR-Vertrag zustimmen würde, die eine Garantie für einen bestimmten Beitrittszeitpunkt enthält. Dies scheint uns noch unwahrscheinlicher, wenn man sich vorbehalten will, ob man die Beitrittsoption ausüben will oder nicht. Die Beitrittsbedingungen sind in Artikel 237 EWGV genannt. Im übrigen will sich die EG vorbehalten, den Entscheid über die Aufnahme neuer Mitglieder gemäss den im Artikel erwähnten Verfahren zu fällen.

Wir sind im übrigen der zunehmenden Ueberzeugung, dass die nächste EG-Erweiterung bereits 1995/1996 stattfinden dürfte und es allein von der Schweiz abhängt, ob sie dabei sein will oder nicht.

Schliesslich scheint es uns, dass das Bestehen auf permanenten Ausnahmebegehren nicht die optimale Voraussetzung für die Aushandlung einer Beitrittsoption schaffen würde.

Mitbericht des EFD vom 9. April 1991

Mit den Anträgen zur Ergänzung des Beschlussdispositivs sind wir einverstanden.

Zur ersten Ergänzung haben wir keine Bemerkung.

Die zweite Ergänzung verstehen wir insbesondere so, dass das EFTA-Sekretariat trotz der personellen Verstärkungen ein Sekretariat bleiben und nicht, wie die EG-Kommission im EG-System, ein Vorschlagsmonopol bekommen oder Exekutivfunktionen ausüben soll. Soweit Vergleiche mit dem EG-System überhaupt angebracht sind, ist das EFTA-Sekretariat mit dem Generalsekretariat des EG-Rates, nicht mit der EG-Kommission zu vergleichen. Das EFTA-Sekretariat soll mit anderen Worten eine Dienstleistungsinfrastruktur für die

EFTA-Länder bleiben. Auch mit ihren Erwägungen in Ziffer 2 des Mitberichtes sind wir vollkommen einverstanden.

Zur dritten Ergänzung dies: Das von Professor H. Hauser geleitete Projekt "Europäische Integration - wirtschaftliche Auswirkungen" sollte im Juni die Antwort auf die gestellte Frage liefern. Die provisorischen Zwischenergebnisse, die dem Bundesrat mit einer Informationsnotiz vom 8. April zugeleitet wurden, gehen davon aus, dass im Falle eines EWR-Abschlusses das BIP-Wachstum von 1991-2000 rund 3 1/2 % höher als bei der Fortführung des Status quo liegen würde. Die Herstellung der Freizügigkeit für Staatsbürger aus EWR-Staaten begleitet von einer Verschärfung der Einwanderungsbestimmungen für Personen aus Nicht-EWR-Ländern hätte gemäss den bisherigen Untersuchungen einen geringeren Migrationssaldo zur Folge als bei der Fortführung des status quo, wobei der Anteil der gut ausgebildeten Arbeitskräfte im Vergleich zum status quo stark zunähme. Es handelt sich hierbei wie gesagt erst um provisorische Ergebnisse, die für den endgültigen Bericht noch überarbeitet werden. Die Studien zeigen im übrigen, dass von der Liberalisierung der Arbeitsmärkte grössere Wachstumseffekte als von der Liberalisierung der Gütermärkte erwartet werden; die Liberalisierung der Dienstleistungs- und Kapitalmärkte ist nur in der Studie des SG ZZ berücksichtigt.

Die wirtschaftlichen Folgen eines Alleinganges erscheinen auf der Grundlage dieser Untersuchungen vertretbar, zumal wenn man in Rechnung stellt, dass die Schweiz mit dem nötigen politischen Willen die Arbeitsmarktpolitik ja auch ausserhalb eines EWR-Vertrages liberalisieren könnte. Hierbei ist jedoch Folgendes zu beachten: selbst wenn die Schweiz die politische Kraft aufbrächte, ihren Binnenmarkt (z.B. durch autonomen Nachvollzug) völlig zu deregulieren und zu liberalisieren, so würde dies im Gegenzug nicht automatisch den freien Zugang zum EG-Binnenmarkt eröffnen. Eine solche Gegenseitigkeit kann nur ein vertragliches Verhältnis, zum Beispiel in Form der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit der Bestimmungen, bewerkstelligen. Dass der Alleingang aber im Vergleich zum EWRV und dem EG-Beitritt auch wirtschaftliche Nachteile hatte und die Attraktivität des Standortes Schweiz mit Bezug auf das europäische Umfeld schwächte, ist unseres Erachtens unbestritten.

Schwerer dürften die politischen und psychologischen Auswirkungen eines Alleinganges ins Gewicht fallen in einer europäischen Landschaft des Zusammenrückens mit der EG im Zentrum. Während man davon ausgehen darf, dass die EG bestehende Abkommen kaum kündigen würde wegen eines schweizerischen Ausscheidens aus dem EWR-Prozess, dürfte sich ihre Bereitschaft, mit der Schweiz neue Abkommen abzuschliessen, strikte auf die Fälle beschränken, wo die EG ein eindeutiges Abkommensinteresse hat. Eine wirklich schlüssige Analyse der Konsequenzen eines sogenannten "Alleinganges" ist deshalb nicht möglich, weil wir das Verhalten der EG und der EFTA-Partner für den Fall eines Ausstieges nicht mit Sicherheit voraussagen können.

Brief von Bundespräsident Flavio Cotti vom 28. März 1991 (siehe Beilage)

Es trifft zu, dass die ursprünglichen Erwartungen, wie sie in Ziffer 1 zusammengefasst sind, nicht alle erfüllt werden können. Der EWR-Vertrag kann in Anbetracht seiner institutionellen Schwächen nicht als auf Dauer angelegte Plattform für eine wirkungsvolle Beteiligung der

Schweiz am Aufbau der europäischen Architektur bezeichnet werden. Die eingeräumten Konsultationsmöglichkeiten bei der Weiterentwicklung des EWR-relevanten EG-Rechtes sind immerhin nicht gering zu schätzen, auch wenn ihre Bedeutung dadurch gemindert würde, wenn die Schweiz selbst in einem solchen Konsultationsverfahren nicht mehr selbst ihre Anliegen vortragen könnte.

Es ist eine Tatsache, dass die EG in ihrer Forderung nach Uebernahme des EG-Rechtes in allen aus ihrer Sicht EWR-relevanten Bereichen unnachgiebig ist und zudem starken Druck auf die Verkürzung möglicher Uebergangsfristen ausübt. Zusätzlicher Druck entsteht durch die Forderung nach möglichst weitgehender Harmonisierung der Uebergangsfristen zwischen den EFTA-Ländern, obwohl sich diese teils in sehr unterschiedlicher Situation befinden. Dieser, den tatsächlichen Gegebenheiten kaum Rechnung tragende Druck ist eine Folge des Verhandeln in der Gruppe, gemeinsame Standpunkte mit einer Stimme vortragend. Es ist heute, wie im Brief angedeutet, noch nicht gesichert, ob die Umweltschutzanliegen im Bereich der technischen Vorschriften - insbesondere die zeitlich nicht befristeten Ausnahmen auf Seite 25 des Bundesratsantrages vom 14. März 1991 - durchgesetzt werden können. Wir gehen davon aus, dass diese Begehren als "limites infranchissables à la négociation" im Sinne von Ziffer 4 des Schreibens anzusehen sind. Was ERASMUS betrifft, haben wir die diskriminierenden Bedingungen seinerzeit unterstrichen und festgehalten, dass aus integrationspolitischer Perspektive ein solcher Vertrag eigentlich nicht unterzeichnet werden sollte. Alle Beteiligten kamen aber zum Schluss, dass ein Abseitsstehen innenpolitisch nicht verstanden würde. Das Durchstehen einer festen Haltung wurde auch in diesem Fall durch die nachgiebige Haltung der anderen EFTA-Länder verunmöglicht. Die Schweiz kritisierte als einziges Land in einer Erklärung die diskriminierenden Bedingungen und gab ihrer festen Erwartung Ausdruck, dass die Angelegenheit im EWR-Rahmen wieder ins Lot gebracht würde.

Die Ziffer 4 des Schreibens interpretieren wir dahin, dass auch das EDI der Auffassung ist, dass der sich heute abzeichnende EWR-Vertrag als auf Dauer angelegte Vertragsgrundlage für unsere Beziehungen zur EG kaum in Betracht kommt.

Zusammenfassend ziehen wir aus den verschiedenen Mitberichten die folgenden Schlussfolgerungen:

1. Die EWR-Verhandlungen werden fortgesetzt
2. Der EWR-Vertrag, so wie er sich heute abzeichnet, eignet sich nicht als eine dauerhafte Grundlage für die Gestaltung unserer Beziehungen zu den EG und den EFTA-Ländern, kann aber nach wie vor als Schritt in die richtige Richtung gelten.
3. Es sollten mit Blick auf die Schlussphase der Verhandlungen Bedingungen festgelegt werden, an denen, auch auf die Gefahr eines Scheiterns der Verhandlungen hin, unverrückt festgehalten wird.

Diese Bedingungen sind

- Punkte 1-6 von Kapitel VIII des Bundesratsantrages vom 14. März 1991

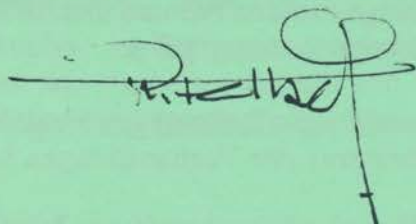
- Keine Uebernahme des EG-Rechtes mit Bezug auf die Höchstgewichte von LKW's
- Sicherung der Möglichkeit, dass die Schweiz im EWR-Konsultationsverfahren wenn nötig ihren Standpunkt selbst vertreten kann, sei dies im EWR-Rat oder im gemeinsamen EWR-Organ
- Einrichtung eines EWR-Gerichtshofes, der die für das Funktionieren des EWR notwendigen Kompetenzen besitzt
- Eine Lösung der Komitologiefrage, die wirkungsvolle Beteiligung bei der Verwaltung und Weiterentwicklung des EWR-Rechtes ermöglicht
- Das EFTA-Sekretariat hat ein Sekretariat im Dienste der EFTA-Mitgliedstaaten zu bleiben. Die EFTA als solche wird nicht Vertragspartei
- Die opting-out Möglichkeit im Sinne des Beschlussdispositivs im Antrag vom 2. April (Seite 12) wird geschaffen.

Wir sind schliesslich zur Ueberzeugung gekommen, dass der aus heutiger Sicht noch mögliche EWR-Vertrag nur akzeptabel ist als Grundlage, um das Ziel des EG-Beitrittes zu verwirklichen. Es ist unsere Absicht, dem Bundesrat spätestens im Antrag für eine allfällige Genehmigung des EWR-Vertrages vorzuschlagen, den EG-Beitritt als Ziel unserer Integrationspolitik festzulegen.

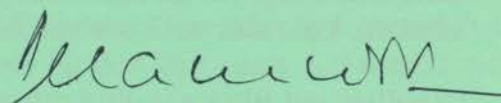
Sollte der Bundesrat die Oeffnung Richtung EG-Beitritt als verfrüht erachten, wäre es, aufgrund der in diesem Bericht gemachten Feststellungen, logisch, auf eine Unterzeichnung des EWR-Vertrages zu verzichten.

Es scheint uns schliesslich wichtig, dieser Stellungnahme zu den Mitberichten eine Notiz über die gegenwärtige Lagebeurteilung des schweizerischen EWR-Chefunterhändlers beizulegen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE
PUBLIQUE

2520.1

Berne, le 15 avril 1991

STRICTEMENT CONFIDENTIEL

Au Conseil fédéral

Directives pour les négociations sur l'EEE dans le domaine institutionnel
Prises de position et co-rapports du DFI, DFJP, DMF et DFF

Remarques préliminaires

Notre proposition du 2 avril 1991 avait pour objectif de montrer au Conseil fédéral que certains objectifs - en particulier dans le domaine institutionnel - ne pourraient pas être atteints après le retrait par Delors de la moitié de ses propositions initiales (organes d'administration et de décision communs). En outre, nos partenaires de l'AELE se sont montrés des négociateurs moins insistants et moins prêts à accepter le conflit que nous-mêmes et les deux pays de l'AELE les plus peuplés se sont même lancés dans la course à l'adhésion. Nous connaissions les risques d'une négociation collective avec l'obligation de parler d'une seule voix depuis la conférence des Ministres de Kristiansand (1989) qui nous a souvent valu le qualificatif de "freineur" ("Bremsen").

Plutôt que de s'appesantir sur les "si", il est plus important de ne pas oublier les "points positifs" de l'EEE: l'extraordinaire remise en question qu'il a provoqué en Suisse, l'ouverture vers l'extérieur et la saine concurrence qu'il nous apportera, l'attrait renforcé de la Suisse au niveau économique et sur le plan de la recherche qu'il garantit et enfin les perspectives qu'il nous offre vers l'adhésion. Il s'agit maintenant, dans le court laps de temps qui nous reste avant la fin des négociations, d'obtenir le meilleur équilibre institutionnel possible à un niveau d'ambitions plus modeste, ce qui, étant donné les paramètres actuels (et discutables) de la négociation, ne sera pas aisé à réaliser. Le Conseil fédéral devra ensuite décider s'il souhaite signer ou non le traité.

Co-rapport du DFJP du 9 avril 1991

De façon générale nous sommes d'accord avec les considérations contenues dans le co-rapport, bien que nous ne puissions pas partager l'appréciation politique faite au chiffre 2 sur tous les points. Le traité EEE (TEEE), tel qu'il se présente aujourd'hui, permet une participation au marché intérieur et constitue de façon générale un rapprochement vers la CE; il ne peut pas, cependant, en prenant en considération ses faiblesses institutionnelles, être décrit comme une plate-forme durable pour assurer une participation effective de la

Suisse à la construction de l'architecture européenne. La comparaison faite entre le TEEE et l'adhésion nous paraît légitime, compte tenu des engagements consentis et malgré toutes les différences qui existent entre les deux scénarios. Nous doutons en outre qu'il soit juste de souligner la signification de l'EEE pour une participation de la Suisse au processus d'intégration européenne, en argumentant qu'elle est aujourd'hui largement absente de ce processus.

Le TEEE constitue, pour les raisons données dans le co-rapport, un pas dans la bonne direction. Il ne nous semble, tel qu'il apparaît aujourd'hui, acceptable que comme plate-forme permettant de réaliser le but de l'adhésion. Les implications institutionnelles du TEEE - pas de co-décision là où les décisions les plus importantes pour nous sont prises, c-à-d dans la CE et perte effective de souveraineté dans le cadre du pilier AELE, tout en n'assurant pas de co-décision avec la CE - sont telles que celui-ci n'entre pas en ligne de compte comme une solution durable .

A propos de quelques autres points:

- 1.1 Nous ne voyons pas de contradictions. Nous croyons cependant également qu'en particulier les objectifs concernant la comitologie ne pourront pas être atteints. On peut ainsi parler d'une participation aussi bonne que possible (l'argumentation du DFJP montre d'elle-même qu'une participation optimale est exclue), bien que les buts énoncés dans la proposition doivent être maintenus inchangés.
- 1.2 D'accord de façon générale, mais l'obtention de délais supplémentaires de mise en oeuvre ne suffit pas. La possibilité de non-reprise (opting out) devrait être au moins formellement maintenue. Une "Clause de rendez-vous" est au plus possible comme position de repli avec des modalités qui assureraient que le "rendez-vous" ne signifierait pas la reprise des règles visées.
- 1.3 D'accord, même si l'objectif fixé dans le premier paragraphe paraît au moins aussi difficile à réaliser que la présentation faite concernant la procédure de préparation des décisions et la comitologie, qualifiée par le DFJP d' irréaliste.
- 1.4 Il nous paraît absolument nécessaire que les Ministres des parties contractantes puissent s'exprimer individuellement dans le cadre du Conseil de l'EEE. Cette possibilité existe dans tous les accords d'association que la CE a conclu avec d'autres Etats.

L'élément décisif est constitué par les modalités de parole et d'intervention au sein de l'organe commun de l'EEE, où l'élaboration et l'adoption formelle des règles devrait normalement avoir lieu. Il n'est pas exact de dire, comme le co-rapport le laisse entendre, que la phase finale de la procédure de prise de décision se déroule normalement dans le Conseil de l'EEE. Nous restons d'avis que chaque partie contractante doit avoir l'assurance qu'elle puisse, mis à part la procédure formelle de prise de décision, participer individuellement à la procédure d'élaboration de la décision au niveau des experts et des représentants de gouvernements.

Co-rapport du DMF du 9 avril 1991

Nous sommes d'accord avec l'avis selon lequel les modifications des directives de négociations proposées ne sont acceptables que si le Conseil fédéral aspire à une adhésion de la Suisse à la CE afin d'éviter que la solution insatisfaisante au niveau de la politique de souveraineté que constitue l'EEE soit une solution provisoire qui dure.

Concernant les propositions:

Le maintien des exceptions illimitées dans le temps signifie pratiquement une sortie des négociations sur l'EEE. Formellement nous n'avons pas encore retiré nos exigences (les conditions pour un abandon selon les critères du "conditional opening bid" ne sont pas encore et ne seront guère remplies); il est cependant clair que la CE n'acceptera pas de telles exceptions. Les études disponibles montrent que pour l'essentiel, le retrait des demandes d'exceptions initialement déposées va dans notre intérêt (libre circulation des personnes) ou tout au moins peut être accepté (Lex Friedrich).

Nous partageons l'objectif qui se trouve derrière la proposition d'introduire une clause d'adhésion. Nous ne croyons cependant pas que la CE acceptera de négocier l'introduction d'une clause d'adhésion dans le TEEE, qui contiendrait une garantie de pouvoir adhérer à une date fixée. Cela nous paraît encore plus improbable, si l'on souhaite pouvoir avoir le choix d'utiliser ou non l'option de l'adhésion. Les conditions d'adhésion sont contenues dans l'article 237. De toute évidence, la CE veut se réserver la décision sur l'adhésion de nouveaux membres selon les procédures prévues par l'article mentionné.

Nous sommes d'ailleurs de plus en plus persuadés que le prochain élargissement de la CE devrait avoir lieu déjà au environ de 1995/1996. Il dépend de la Suisse si elle souhaite être de la partie ou non.

Enfin, il nous semble que le maintien de demandes d'exceptions permanentes ne constituerait pas une condition optimale pour pouvoir traiter de la question de l'option de l'adhésion.

Co-rapport du DFF du 9 avril 1991

Nous sommes d'accord avec les compléments du dispositif de décision proposés.

Concernant le premier complément, nous n'avons pas de remarques.

Nous comprenons le deuxième complément de la manière suivante: le Secrétariat, malgré le renforcement du personnel, doit rester un Secrétariat et non pas recevoir, comme la Commission des CE dans le système de la CE, un monopole en ce qui concerne les propositions ou exercer des fonctions exécutives. Pour autant que l'on veuille faire une comparaison avec le système de la CE, le Secrétariat de l'AELE est à comparer au Secrétariat général du Conseil, et non pas à la Commission des CE. En d'autres termes, le Secrétariat de l'AELE doit rester une infrastructure de service pour les pays de l'AELE.

Nous sommes également entièrement d'accord avec les remarques faites au chiffre 2 du co-rapport.

Ceci concernant le troisième complément: Le projet du Professeur Hauser "Intégration européenne - Conséquences économiques" devrait livrer en juin les réponses aux questions posées. Les résultats provisoires du rapport intermédiaire, qui a été transmis au Conseil fédéral avec une note d'information le 8 avril, partent du principe que dans le cas d'une conclusion de l'EEE la croissance du PIB de 1991 à 2000 serait environ de 3 1/2 % supérieure à celle qui serait enregistrée dans l'hypothèse du status quo. L'introduction de la liberté de circulation et d'établissement pour les ressortissants des Etats de l'EEE accompagnée d'un renforcement des conditions d'immigration pour les personnes des Etats non-EEE aurait pour effet, selon les études actuellement disponibles, un solde de migration plus faible que dans le cas du maintien du status quo. La part des travailleurs possédant un bon degré de formation serait cependant plus importante. Comme nous l'avons dit, il ne s'agit que de résultats provisoires qui doivent encore être affinés pour le rapport final. Les études montrent en particulier que de plus grands effets au niveau de la croissance sont à attendre de la libéralisation du marché du travail que de la libéralisation du marché des biens; Les libéralisations des marchés des capitaux et des services ne sont pris en considération que par l'étude du SGZZ.

Les conséquences économiques d'un "Alleingang" apparaissent, selon ces études, supportables, en particulier si l'on prend en considération que la Suisse pourrait également, s'il existe une volonté politique suffisante, libéraliser sa politique du marché du travail en étant à l'extérieur de l'EEE. Il faut cependant noter les éléments suivants: même si la Suisse avait la volonté politique suffisante de déréguler et de libéraliser complètement son marché intérieur (p. ex. par le biais d'une adaptation autonome aux règles de la CE), cela ne garantirait pas encore automatiquement l'accès libre au marché intérieur de la CE. Cette réciprocité ne pourrait être établie, par exemple par voie d'une reconnaissance mutuelle de l'équivalence en jeu, par un accord. Il nous paraît cependant évident que l'"Alleingang" aurait par rapport à l'EEE ou à l'adhésion des désavantages économiques et diminuerait l'attrait du "Standort Schweiz" dans le cadre de notre environnement européen. Les conséquences politiques et psychologiques d'un "Alleingang" seraient encore plus lourdes dans un paysage européen de rapprochement, avec la CE comme centre de gravité. En partant de l'idée que les accords existants avec la CE resteraient en vigueur au cas où la Suisse déciderait de sortir du processus de l'EEE, il faudrait prendre en considération que la CE se limiterait à conclure de nouveaux accords avec la Suisse uniquement là où elle y verrait un intérêt déterminant pour elle-même. Un examen conséquent des effets d'un "Alleingang" est impossible dans la mesure où nous ne pouvons pas évaluer avec assez de justesse la réaction de la CE et de nos partenaires de l'AELE dans le cas d'un retrait de la Suisse de l'EEE.

Lettre du Président de la Confédération Flavio Cotti du 28 mars 1991 (voir annexe)

Il est exact que les attentes initiales, telles qu'elles sont résumées au chiffre 1, ne pourront pas être toutes réalisées. Le TEEE ne peut pas constituer, en raison de ses faiblesses institutionnelles, une plate-forme durable pour assurer une effective participation de la Suisse à l'édification de la nouvelle architecture européenne. Les possibilités de consultations ménagées pour le développement des règles de la CE pertinentes pour l'EEE ne doivent pas

pour autant être trop sous-estimées, même si leur signification serait amoindrie si la Suisse ne pouvait pas défendre elle-même ses vues dans une telle procédure de consultation.

Il est un fait que la CE dans son exigence concernant la reprise du droit communautaire dans tous les domaines qui à ses yeux sont pertinents pour l'EEE est inflexible et impose, de plus, une forte pression concernant le raccourcissement des périodes transitoires. Une pression supplémentaire est constituée par son exigence de voir les pays de l'AELE harmoniser leurs périodes transitoires bien que ceux-ci se trouvent dans des situations très différentes. Le fait que l'on ne tient pratiquement pas compte de ces données réelles est une conséquence de la négociation en groupe: situation d'ensemble à présenter d'une seule voix. Comme la lettre le mentionne, il n'est pas assuré aujourd'hui que l'on puisse maintenir nos exigences en matières de protection de l'environnement dans le cadre des prescriptions techniques, telles qu'elles sont énoncées à la page 25 (version allemande) de la proposition au Conseil fédéral du 14 mars 1991. Nous partons de l'idée que ces exigences sont à voir comme des "limites infranchissables à la négociation" au sens du chiffre 4 de la lettre. Pour ce qui concerne ERASMUS, nous avons en son temps souligné le caractère discriminatoire des conditions et indiqué que, dans une perspective de politique d'intégration un tel accord ne devrait pas être signé. Tous les milieux concernés sont cependant arrivés à la conclusion qu'il serait difficile d'expliquer, sur le plan interne, que la Suisse soit absente. Le maintien d'une position ferme a également dans ce cas été rendue impossible par l'attitude très conciliante des autres pays de l'AELE. La Suisse a été le seul pays à critiquer dans une déclaration ces conditions discriminatoires et a fermement réaffirmé son attente de voir, dans le cadre de l'EEE, ces conditions rééquilibrées.

Nous interprétons le chiffre 4 de la lettre comme suit: Le DFI est également d'avis que le TEEE tel qu'il apparaît aujourd'hui ne constitue pas une base durable pour nos relations avec la CE.

En résumé, nous tirons des différents co-rapports les conclusions suivantes:

1. Les négociations sur l'EEE seront poursuivies.
2. Le TEEE, tel qu'il apparaît aujourd'hui, ne constitue pas une base durable pour régir nos relations avec la CE et avec les autres pays de l'AELE. Il peut en revanche toujours être considéré comme un pas dans la bonne direction.
3. Il convient de définir, en vue de la phase finale de négociations, des conditions qui seraient maintenues même au risque d'aboutir à un échec des négociations.

Ces conditions sont les suivantes:

- Points 1-6 du chapitre VIII de la proposition au Conseil fédéral du 14 mars 1991
- Pas de reprise du droit communautaire concernant le poids maximal des poids lourds

- Assurance pour la Suisse de pouvoir au cours de la procédure de consultation dans le cadre de l'EEE défendre individuellement ses intérêts, que ce soit dans le Conseil de l'EEE ou dans l'organe commun de l'EEE.
- Création d'une Cour de Justice de l'EEE qui possède les compétences nécessaires pour le fonctionnement de l'EEE
- Une solution de la question de la comitologie qui permette une participation satisfaisante à l'administration et au développement du droit de l'EEE.
- Le Secrétariat de l'AELE doit rester un Secrétariat au service des pays de l'AELE . L'AELE comme telle ne sera pas partie contractante.
- Une possibilité d'Opting-out au sens du dispositif de la proposition au Conseil fédéral du 2 avril (page 12 - texte allemand) sera assurée.

Nous sommes finalement arrivés à la certitude que le TEEE encore possible dans les circonstances actuelles n'est acceptable que comme base pour réaliser l'objectif d'une adhésion à la CE. Nous avons l'intention de proposer au Conseil fédéral, au plus tard lors de la proposition d'une éventuelle acceptation du TEEE, que l'adhésion à la CE constitue le but de notre politique d'intégration.

Si le Conseil fédéral devait juger prématurée cette ouverture vers l'adhésion, il serait, sur la base des constatations faites dans ce rapport, logique de renoncer à une signature du TEEE.

Il nous apparaît enfin important de joindre à cette prise de position sur ces co-rapports une note du Chef négociateur concernant sa perception de la situation actuelle.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE
PUBLIQUE

FLAVIO COTTI
PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE

Berne, le 28 mars 1991

2520.1

Monsieur
Jean-Pascal Delamuraz
Conseiller fédéral
Chef du Département
fédéral de l'économie
publique
3003 Berne

Monsieur le Conseiller fédéral,
Cher Jean-Pascal,

La discussion de lundi 25 mars matin au Conseil fédéral concernant les négociations en matière de transit alpin m'amène à te signaler quelques idées qui s'ancrent de plus en plus dans mes convictions concernant les négociations en matière d'EEE.

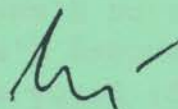
1. Le Conseil fédéral et ses membres sans exception se sont attelés avec beaucoup d'engagement et d'espoir aux négociations EEE. Nous voyions dans l'EEE une voie intéressante pour permettre à la Suisse d'assumer une responsabilité forte et crédible en matière d'édification européenne et de sauvegarder en même temps au moins une partie des indiscutables valeurs institutionnelles et des acquis dans beaucoup de secteurs politiques qu'elle a su réaliser dans les temps passés et récents.
2. Les négociations se sont révélées, il faut bien le reconnaître, une suite ininterrompue de déceptions. Je ne citerai que quelques éléments qui concernent les secteurs du DFI : il va de soi qu'en matière d'assurances sociales ou d'environnement, nous aurions été tout à fait d'accord d'accepter certains compromis sur l'autel de l'EEE; force est de constater qu'une série d'acquis indiscutables et très positifs de notre pays pourraient être mis en danger à très courte échéance. En matière d'éducation et de recherche, l'expérience récente d'ERASMUS l'enseigne, on devra se soumettre à des conditions qui sont objectivement humiliantes, vu que sous cet angle aucun empêchement, quel qu'il soit, ne

devrait exister des deux côtés (à la condition, reconnue bien sûr par la Suisse, que celle-ci assume tous les engagements, même financiers, que comporte l'adhésion à l'accord).

3. Bien sûr, les déceptions touchent une série d'autres sujets dépendant d'autres départements que je ne veux pas indiquer nommément. Au surplus, il reste une série de points d'interrogation fondamentaux sur la question institutionnelle dont l'issue, selon toutes les apparences, est loin d'être certaine.
4. On peut donc finalement se demander s'il ne vaudrait pas mieux interrompre le plus vite possible les négociations EEE. Si l'on ne veut pas en arriver là, il faut de toute manière que l'on fixe finalement, dans les plus brefs délais, des limites infranchissables à la négociation; c'est-à-dire des conditions préalables non plus négociables, au-delà desquelles une participation de la Suisse à l'EEE deviendrait impossible. Il me semble en effet que, dans l'optique actuelle, l'EEE ne peut plus être matériellement considéré comme un accord favorable pour notre pays. De plus, il contient une telle série de "bombes", menues mais effectives, que l'espoir de le voir approuver par le peuple suisse semble très mince. J'en viens à imaginer qu'une adhésion pure et simple à la CE pourrait être envisagée avec davantage de sympathie par le souverain; mais ne nous méprenons pas, à ce sujet aussi ma vision à moyenne échéance reste très pessimiste.

Je voulais te communiquer, cher Jean-Pascal, avec toute la franchise possible, une réflexion qui se renforce de plus en plus dans mon for intérieur.

Je te prie d'agréer, cher Jean-Pascal, mes salutations les plus amicales.



Flavio Cotti

P.S. Les discussions du 26 mars avec nos hôtes français ne modifient en rien - loin de là ! - les idées ci-dessus

Berne, le 8 avril 1991

EEE: perspectives et scénarios

1. L'histoire des relations entre la Suisse et la Communauté est celle d'un constant rapprochement. Depuis et à cause des événements en Europe centrale et de l'Est, on le sait: un jour ce sera l'adhésion. La Communauté n'est, depuis 1989/1990, plus perçue comme le bras économique de l'Otan, dans une Europe partagée où la neutralité avait encore sa spécificité régionale. Après lesdits événements, elle s'étend potentiellement de l'Algarve jusqu'à Brest-Litowsk, du Cap Nord jusqu'à Malte. Pour pouvoir fonctionner, une telle Communauté passera inéluctablement au principe fédéraliste de la subsidiarité. Dans une telle Communauté la Suisse peut et doit trouver sa place, et j'ajouterais: bientôt. Sinon, l'Europe se fera sans nous et déterminera sans nous les notions qui nous sont chères: fédéralisme, neutralité, sécurité et j'en passe.
2. C'est dans cette perspective que se situe l'EEE avec tous ses avantages et ses inconvénients. Le repli dans l'"Alleingang" reviendrait donc à marcher contre l'histoire. En optant pour cette voie, le Conseil fédéral mènerait le pays dans une situation critique, et cela sur les plans politique, économique et diplomatique. Politique, car dans l'isolement les Suisses commenceraient à s'entre-déchirer au sujet de banalités et le fossé entre la Suisse romande pro-européenne et la Suisse alémanique plus réticente s'agrandirait. L'identité nationale (dans le bien-être économique) ne peut paradoxalement être retrouvée que dans un état d'intégration européenne plus poussé. Economique, comme le rapport Hauser va le confirmer: moins de compétition et par conséquent moins de compétitivité, moins de croissance comparative par rapport à la CE, transfert de places de travail qualifiées dans la Communauté, développement vers

une économie intensive en travail nécessitant plus de main-d'oeuvre étrangère peu qualifiée. L'EEE, voire l'adhésion sont (économiquement) inéluctables. Diplomatique enfin, car le refus de signer l'EEE nous mettrait à dos la Communauté et les autres pays de l'AELE de sorte qu'une coopération pragmatique ne pourrait plus être assurée.

3. Enfin, l'EEE amènera de l'air dans ce pays, dérèglementera nos structures économiques figées, nous rendra compétition et compétitivité et - surtout ! - ouvrira les frontières. Les jeunes se sentiront de nouveau à l'aise dans ce pays. L'attrait de la Suisse comme lieu d'investissement et de recherche pourra être maintenu, voire renforcé.
4. Les négociations sur l'EEE ont déclenché en Suisse un formidable processus de réflexion et une mise en cause de certains tabous. Sans elles, nous n'aurions jamais eu la force de mettre en question des états de fait certes utiles dans le temps mais qui sont arrivés à leur terme. Je pense, entre autres, aux défauts structurels de notre politique d'immigration, au cloisonnement des marchés publics, à la cartellisation. Une fois interrompu, cet élan sera perdu. La substance de l'EEE est d'une valeur inestimable.
5. Sur le plan institutionnel, la Suisse est entrée dans la négociation avec un niveau d'ambition élevé, ce qui est normal. Si le Conseil fédéral, tout en connaissant les difficultés de l'exercice, n'avait pas adopté une telle position, l'opinion publique le lui aurait reproché après coup. Or, si nous atteignons un équilibre institutionnel sur un niveau d'ambition moindre, l'effet satellisant du "decision making" sera atténué. L'élément clef de cet équilibre se trouve dans les modalités de l'"opting out". Une telle satellisation serait en tout cas dans les faits à long terme moins importante que la satellisation que nous subissons dans l'"Alleingang", puisque ce dernier serait dépourvu de toute procédure de consultation et de tout droit d'évocation.
6. A cela s'ajoute le fait que la législation du Marché intérieur est pratiquement sous toit. Les modifications seront à l'avenir d'importance mineure et relèveront dans leur grande majorité de la compétence d'ordonnance du Conseil fédéral. Pour les modifications législatives, la déclaration du 19 décembre 1990 nous réserve le droit de

ratification par les Chambres fédérales, le peuple et les cantons. Cela dit, les questions délicates de la comitologie et du droit de concurrence sont encore ouvertes.

7. J'aimerais maintenant commenter les quatre scénarios possibles que vous voudrez bien trouver en annexe.

7.1 Aujourd'hui la Suisse est devant le choix EEE ou "Alleingang". Faut-il la mettre devant le choix adhésion ou "Alleingang" en ne signant pas l'EEE, tout en soumettant une demande formelle d'adhésion, quitte à laisser au peuple le choix de son destin (voir scénario no 1 en annexe) ? Cette formule est séduisante, car elle fait preuve d'une certaine dignité dans le courage. Elle a, néanmoins, entre autres deux désavantages majeurs:

- En refusant de signer l'EEE, le Conseil fédéral ne pourrait le soumettre au peuple, si après quelques années d'isolement douloureux l'EEE s'avérait néanmoins viable.
- La préparation à l'euro-compatibilité qu'implique l'EEE serait interrompue, si l'adhésion se faisait attendre.

J'ajoute qu'une formule du type: "renoncer à l'EEE et renforcer la coopération européenne tout en examinant l'adhésion" serait une parole verbale qui ne nous avancerait pas dans la pratique et camouflerait mal le choix de l'"Alleingang".

7.2 A l'opposé de ce scénario se situe celui de la Suède: signer l'EEE et demander l'adhésion. Si la volonté politique y relative existe, cette formule combine tous les avantages et atténuerait notamment le risque que l'EEE devienne une souricière. Elle aurait un effet de surprise à laquelle l'opinion publique se ferait probablement bientôt. Et si ce n'était pas le cas, elle se polariserait sur la question de l'adhésion tout en approuvant l'EEE respectivement soit comme solution transitoire, soit comme "moindre mal" (voir scénario no 2 en annexe). Le Conseil fédéral ne sera guère enclin de choisir cette solution.

- 7.3 Ceci m'amène à la conclusion qu'il faut signer l'EEE, en le mettant dans une perspective. L'EEE prépare de façon optimale l'adhésion sur laquelle le peuple et les cantons auront de toute façon à se prononcer un jour. Si jamais l'EEE devait être rejeté au cours du vote populaire, le Conseil fédéral pourrait le représenter au peuple, si après quelques années il s'avérait viable et que les méfaits de l'"Alleingang" devenaient pesants. Ce serait le scénario classique du "decision making" suisse: il faut au moins deux votations pour faire passer une idée.

Enfin, le Conseil fédéral pourrait combiner le vote sur l'EEE avec la question consultative et séparée sur la désirabilité de l'appartenance de la Suisse à la Communauté. Cette solution créerait une clarté supplémentaire sur les intentions du souverain et couperait court l'euro-initiative (voir scénario no 3 en annexe).

- 7.4 Le scénario no 4 en annexe adopte le précédent, si l'EEE devait temporairement échouer sur la question du transit.
- 7.5 Reste donc la question de base: le Conseil fédéral ne peut-il signer l'EEE qu'en disant explicitement que ce dernier n'est concevable que comme solution transitoire ? Personnellement, j'y répons par l'affirmative. Or, dans la mesure où le Conseil fédéral n'est pas convaincu que l'adhésion est l'aboutissement de notre politique européenne, il se doit néanmoins, pour rester réaliste et donc crédible, d'indiquer une évidence, à savoir qu'il peut de moins en moins écarter l'adhésion. Il y a là une "fatalité", si ce n'est une volonté de plus en plus collective dans ce pays. Puisque les négociations ont pris, au cours des mois, le caractère d'une "négociation d'adhésion sans adhésion", disons le clairement: l'EEE est l'optimale préparation à l'adhésion, si cette dernière devait être considérée comme souhaitable. Par contre, le repli dans l'"Alleingang" ferait de l'adhésion un obstacle de plus en plus insurmontable. L'EEE va donc dans la bonne direction: vers plus de coopération en Europe, sous quelque forme que ce soit.

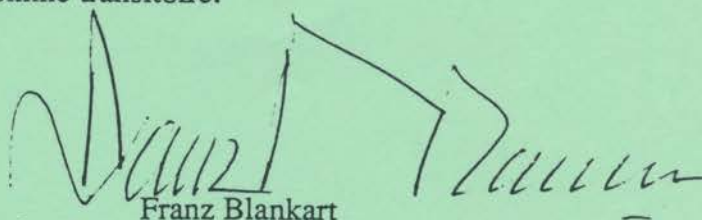
7.6 Vu le fait

- que le Conseil fédéral ne veut pas se prononcer d'ores et déjà sur la question du caractère transitoire de l'EEE et
- que l'EEE est à la longue moins satellisant que l'"Alleingang",

l'on pourrait se déterminer sur la "Sprachregelung" suivante:

L'adhésion peut de moins en moins être écartée. Puisque le Conseil fédéral veut se réserver la décision à ce sujet, l'EEE crée une solution lui permettant de la prendre le moment venu, et cela en pleine liberté et sérénité, dans une situation d'optimale préparation, sans contrainte économique, c'est-à-dire dans un état de non-discrimination. L'"Alleingang" par contre créerait une dépendance unilatérale de fait à long terme plus grande que l'EEE et nous mettrait sous contrainte de l'adhésion sans garantie interne ni externe de l'obtenir.

8. Enfin le problème du vote du peuple et des cantons. Contrairement à d'autres et suivant l'opinion de maints parlementaires, je suis de l'avis que l'EEE a des chances d'être approuvé. Car premièrement, le risque de l'isolement politique, économique et diplomatique commence à être perçu. Deuxièmement, le porte-monnaie est en cause. Troisièmement enfin, l'heure est à l'intégration européenne. Les "attentistes" et les "adhésionnistes" voteront pour l'EEE, les derniers parce qu'ils commencent à se rendre compte que l'EEE est le passage obligé vers l'adhésion. Or, il y a évidemment aussi un risque d'échec, et c'est également aux vues de ce risque que je placerais l'EEE dans la perspective à (plus long) terme de l'adhésion. Un Conseil fédéral qui échoue sur cette perspective entrera dans l'Histoire comme visionnaire. Or échouer sur le seul EEE lui donnera l'image d'un gouvernement qui n'aura pas su prévoir, mais qui aura enfermé le pays dans la permanence institutionnellement peu satisfaisante d'une solution conçue, en dernière perspective, comme transitoire.



Franz Blankart

Scénario no 1

Le Conseil fédéral renonce à signer l'EEE que ce soit pour des raisons institutionnelles ou à cause du transit et demande l'adhésion.

Cette solution serait conséquente, mais pose cinq problèmes:

- En refusant de signer l'EEE, le Conseil fédéral ne peut le soumettre au peuple, si après quelques années d'isolement douloureux l'EEE s'avérait néanmoins viable.
 - La préparation à l'euro-compatibilité qu'implique l'EEE serait interrompue, si l'adhésion se faisait attendre.
 - Cette solution écarterait l'EEE comme passage obligé vers l'adhésion, de sorte que la même négociation devrait être répétée sous le titre de cette finalité.
 - Personne ne sait quand la CE sera prête à s'élargir. Entre-temps la Suisse subirait les contrecoups de l'"Alleingang".
 - L'adhésion aussi nécessite une solution au transit.
-

Scénario no 2

Le Conseil fédéral signe l'EEE et demande l'adhésion (scénario suédois).

Cette solution combine tous les avantages si la volonté politique y relative existe. Elle ferait de l'EEE une partielle adhésion préliminaire. Le risque que l'EEE devienne une souricière serait atténué.

Elle aurait un effet de surprise à laquelle l'opinion publique se ferait probablement vite. Et si ce n'était pas le cas, elle se polariserait sur la question de l'adhésion tout en approuvant l'EEE respectivement soit comme solution transitoire, soit comme "moindre mal".

Scénario no 3 (optimal)

L'EEE se présente différemment que prévu à l'origine, mais le danger d'une dépendance unilatérale est, sans être éliminé, à la longue moins grand qu'en cas d'"Alleingang".

Le Conseil fédéral signe l'EEE avec quatre arguments:

- L'accord va dans la bonne direction et prépare de manière optimale l'adhésion que le Conseil fédéral peut de moins en moins écarter et sur laquelle le peuple et les cantons auront de toute façon à se prononcer un jour.
- Deux à trois pays de l'AELE ayant l'intention d'adhérer, il faut de toute manière renégocier la partie institutionnelle de l'EEE dans quatre ans.
- L'accord est résiliable. Mieux vaut essayer et, le cas échéant, résilier par après, que renoncer d'essayer d'avance.
- L'EEE crée à la longue moins de dépendance unilatérale dans les faits que l'"Alleingang".

Si l'EEE devait être rejeté dans le vote populaire, le Conseil fédéral peut le représenter dans quelques années, s'il s'avère viable et si les méfaits de l'"Alleingang" deviennent pesants.

Le cas échéant, le Conseil fédéral pourrait combiner le vote sur l'EEE avec la question consultative et séparée sur la désirabilité de l'appartenance de la Suisse à la Communauté.

Scénario 4

L'EEE ne peut être signé à cause du transit. L'EEE entre en vigueur pour les autres pays de l'AELE.

Ce scénario nous donnerait du temps

- pour trouver une solution pour le transit, p. ex. dans le contexte du triplement des capacités jusqu'en 1994/1995
- pour ressentir les premiers méfaits de l'"Alleingang"
- pour nous rendre compte comment fonctionne l'EEE
- pour procéder de manière autonome à l'adaptation de notre droit à l'EEE.

Une fois le transit réglé, la Suisse rejoindrait l'EEE avec environ deux ans de retard. Le vote serait le cas échéant combiné avec la "question consultative".

Cette formule correspondrait au comportement international classique de notre pays (ne pas se précipiter dans un engagement inconnu: Conseil de l'Europe, Bretton Woods, ONU), mais présuppose qu'une solution soit trouvée au transit, dès que les passions se sont tassées. Solution séduisante, mais pas excessivement courageuse.



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Confidentiel

Berne, le 15 avril 1991



Au Conseil fédéral

Co-rapport complémentaire du DFJP

à la proposition commune du DFAE et du DFEP du 2 avril 1991 relative aux lignes directrices de négociation EEE pour les questions institutionnelles

1 Nécessité de reprendre l'initiative de la négociation

Nous sommes manifestement parvenus à un point crucial de la négociation. Les aspects contrastés de la présente procédure de co-rapport en témoignent. L'augmentation constante des exigences de la Communauté vis-à-vis des pays de l'AELE exige impérieusement que soit tracée la limite au-delà de laquelle l'exercice ne présente plus aucun sens pour nous.

L'impossibilité prévisible de coordonner une prise de position à cet égard au sein de l'AELE devrait nous inciter à fixer nous-mêmes, dans l'optique suisse, un petit nombre de conditions essentielles qui, pour nous, représentent des exigences auxquelles il ne peut sans aucun prétexte être renoncé (unverzichtbare Bedingungen).

A notre avis, ces exigences doivent remplir deux critères:

- a) revêtir un aspect décisif sur le plan de la politique interne, tout spécialement eu égard à un futur vote du peuple et des cantons;

- b) apparaître politiquement comme pouvant être raisonnablement imposées à la Communauté

2 Esquisse de ces conditions

2.1. Transit routier:

La Suisse exige que, conformément à la proposition initiale de la Communauté, cette question soit traitée bilatéralement, séparément de l'EEE.

2.2. Clauses de sauvegarde:

Le régime de clauses de sauvegarde du Traité EEE devra permettre aux parties contractantes - moyennant contrôle juridictionnel portant tant sur la procédure que sur le fond - de tenir compte de situations objectivement exceptionnelles, notamment en matière de libre circulation des personnes et d'acquisition d'immeubles par des étrangers.

2.3. Périodes transitoires:

Calculées à partir du 1.1.1993, ces périodes transitoires - qui sont le corollaire de l'abandon conditionnel des exceptions permanentes par les pays de l'AELE - devront être au minimum de 5 ans pour la libre circulation des personnes, le droit des sociétés et l'acquisition d'immeubles par des étrangers.

2.4. Opting-out individuel

La garantie de l'autonomie du processus décisionnel communautaire a pour corollaire nécessaire, pour la Suisse, qu'elle puisse exceptionnellement, lors de l'adoption des futures règles EEE, être momentanément dispensée d'être liée par ces règles, si cette dispense, après consultation de ses partenaires de l'AELE, peut raisonnablement être présentée à la Communauté au sein de l'organe mixte comme un élément du consensus ne menaçant pas l'homogénéité de l'EEE.

2.5. Primauté et effet direct des règles EEE:

Ces deux principes devront être inscrits dans le Traité EEE et garantis de manière égale par toutes les parties contractantes.

2.6. Contrôle juridictionnel:

Ce contrôle juridictionnel devra être efficace, équilibré, et assurer l'unité d'interprétation du droit dans tout l'EEE.

Ce n'est que si l'ensemble de ces conditions est réalisé que l'EEE représentera un régime équilibré, fondé sur le consensus.

3 Proposition

Le DFJP est d'avis que le Conseil fédéral devrait, dans le cadre ci-dessus tracé, donner mandat au Comité interdépartemental de mettre au point, dans le délai d'une semaine, la formulation exacte des conditions posées par la Suisse à sa participation à l'exercice EEE.

Ces conditions devraient être formulées de manière à pouvoir être présentées à l'opinion publique suisse et européenne. Il va de soi que pour des raisons de courtoisie, elles seraient transmises à l'avance à nos partenaires de l'AELE, à la Commission des CE, à la présidence du Conseil et aux Etats membres de la Communauté. Elles marqueraient publiquement les bornes de ce que la Suisse considère comme politiquement acceptable dans les négociations EEE.

Le DFJP persiste à penser que l'EEE est une étape nécessaire sur le chemin d'une meilleure intégration de la Suisse en Europe et que pour cette raison, l'EEE est fondamentalement souhaitable. Mais il est évident aussi qu'il n'est pas acceptable à n'importe quel prix, surtout si un échec de l'EEE avait pour conséquence d'empêcher la poursuite du but fondamental de notre politique européenne: permettre une intégration optimale à l'Europe.

L'acceptation par le Conseil fédéral de ces conditions non négociables pour la Suisse impliquera, pour la délégation suisse à la négociation, le mandat de faire preuve de souplesse sur toutes les autres questions, dans le but d'achever la négociation EEE d'ici l'été.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE

A. Kou



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE
 DEPARTEMENT FEDERAL MILITAR

CH-3003 Bern 16. April 1991

Ihr Zeichen
 Votre référence
 Vostro segno

Ihre Nachricht vom
 Votre communication du
 Vostra comunicazione del

Unser Zeichen
 Notre référence
 Nostro segno

An den Bundesrat

Telefon 031 / 67

Streng vertraulich

Richtlinien für die EWR-Verhandlungen im institutionellen Bereich

Vernehmlassung

zur Stellungnahme von EDA und EVD vom 15. April 1991

Wir danken für die Stellungnahme und äussern uns dazu wie folgt:

1. Festhalten an zeitlich unbefristeten Ausnahmeregelungen:

Wir nehmen zur Kenntnis, dass nach Auffassung der beiden Departemente ein Festhalten an den bisherigen Verhandlungsgrundsätzen im Sinne des conditional opening bid zu einem Ausscheiden aus den Verhandlungen führen würde. Wir waren selbstverständlich der Auffassung, dass die Forderung nach Beibehaltung permanenter Ausnahmen alternativ, nicht kumulativ zur Beitrittsklausel erhoben werden soll, dies für den Fall, dass man hätte versuchen wollen, den EWR-Vertrag als eine dauerhafte Lösung akzeptabel zu machen. Wir bedauern etwas, dass der Versuch nicht gewagt werden soll, unsere Ansprüche nochmals klar und unmissverständlich anzumelden, doch beharren wir nicht auf unserem Antrag.

Unter diesen Umständen scheint es uns jedoch umso dringlicher, dafür zu sorgen, dass mit Hilfe einer Beitrittsklausel ein Weg gefunden wird, sicherzustellen, dass der unbefriedigende Satellitenzustand im EWR auf eine zum vornherein festgelegte Dauer begrenzt bleibt.

2. Beitrittsklausel:

Im Gegensatz zur Stellungnahme des EDA/EVD gehen wir davon aus, dass das Risiko eines Dauerprovisoriums EWR-Vertrag gross ist. Auch der Chef-Unterhändler stellt in seinem den Departementen zugestellten Schreiben vom 8. April 1991 (unter "Szenario 1") fest: "Personne ne sait quand la CE sera prête à s'élargir." Dem steht die in der EDA/EVD-Stellungnahme geäusserte "zunehmende Ueberzeugung" entgegen, "dass die nächste EG-Erweiterung bereits 1995/1996 stattfinden dürfte". Eine nähere Begründung für diese Ueberzeugung wird allerdings nicht gegeben.

Unsere Skepsis gegenüber der Annahme einer bald bevorstehenden EG-Erweiterung stützt sich auf folgende Ueberlegungen:

- In einem Punkt herrscht heute mehr oder weniger **Gewissheit**, weil zahlreiche EG-Stellen immer wieder darauf hingewiesen haben: Eine EG-Erweiterung kommt kaum in Frage, bevor die EG-internen Ausmarchungen über die Integrationszukunft beendet sind.
- Die EG hat unzweifelhaft grosse interne Schwierigkeiten, eine rasche Einigung über ihre weiteren Integrationsziele und die damit notwendig verbundenen institutionellen Aenderungen in den gemeinschaftsinternen Entscheidungsverfahren zu erzielen. Die EG-interne Ausmarchung könnte daher sehr wohl um einiges länger dauern, als heute von Integrationsbefürwortern angenommen wird.
- In den EWR-Verhandlungen hat die Gemeinschaft, zeitweise fast in einer Grossmachtallüre, bewiesen, dass sie kaum bereit ist, auf die Interessen Dritter Rücksicht zu nehmen. Diese Erfahrung gibt eigentlich wenig Anlass zur Hoffnung, sie würde sich nach Abschluss des EWR-Vertrags zu grösserer Rücksichtnahme auf die Interessen der EFTA-Partner veranlasst sehen.
- Mit dem EWR erschliesst sich die EG den Zugang zu den verhältnismässig reichen EFTA-Volkswirtschaften und will sich dies auch noch durch Kohäsionsbeiträge vergolden lassen, ohne in ihrer internen Willensbildung wesentlich behindert zu werden. Ihr Interesse, die EFTA-Länder später als Mitglieder aufzunehmen, dürfte unter diesen Umständen eher beschränkt sein, denn für einen geringen zusätzlichen finanziellen Nutzen (Beiträge der beigetretenen EFTA-Länder an das Gemeinschaftsbudget) würde sie sich vor allem eine Erschwerung der internen Meinungsbildungsprozesse einhandeln.
- Die EG hat sich gegenüber dem Beitrittskandidaten Oesterreich, obwohl dieser sein Beitrittsgesuch vor beinahe zwei Jahren hinterlegt hat, noch immer nicht zu einer positiven Antwort durchgerungen.

- Die EG steht vor der Herausforderung neuer Beitrittsge-
suche mitteleuropäischer Länder. Ist es so abwegig, an-
zunehmen, dass uns die Gemeinschaft einige Zeit im EWR-
Vorhof belassen würde, um mitteleuropäische Beitrittsge-
suche mit dem Hinweis abzuwehren, zuerst sei noch das
Verhältnis zu den EWR-Partnern definitiv zu regeln? Ohne
hier der EG eine machiavellistische Haltung unterstellen
zu wollen, möchten wir angesichts der jüngsten Verhand-
lungserfahrungen davor warnen, informellen Zusicherungen
einzelner Gemeinschaftsvertreter zuviel Vertrauen zu
schenken.

Der Abschluss des EWR-Vertrages in der heute absehbaren Form
kommt als dauerhafte Lösung, wie auch in der Stellungnahme von
EDA und EVD zum Ausdruck kommt, nicht in Frage. Deshalb sind
unseres Erachtens die notwendigen Vorkehren zu treffen, um die
Möglichkeit eines Dauerprovisoriums auszuschliessen und dies
gegenüber der EG auch klar und deutlich zu signalisieren.

Es geht darum, von der EG zuallermindest ein verbindliches
politisches Signal zu erhalten, z.B. in Form einer Verpflich-
tung, mit beitrittswilligen EWR-Staaten zu einem festgelegten
Zeitpunkt Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.

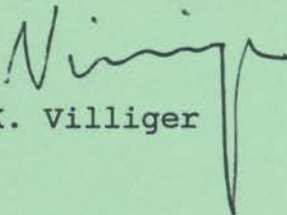
Das in der EDA/EVD-Stellungnahme vorgebrachte Argument, Art.
237 EWG-Vertrag regle das Beitrittsverfahren abschliessend,
scheint uns nicht zwingend gegen den Vorschlag zu sprechen,
den EWR-Vertrag mit einer Beitrittsklausel zu ergänzen. Wenn
die EG wirklich bereit sein sollte, die EFTA-Länder mittel-
fristig in die Gemeinschaft aufzunehmen, dann sollten ihre
beschlussfassenden Organe - dieselben, die auch über allfäl-
lige Beitritte zu entscheiden hätten - auch in der Lage sein,
anlässlich der Genehmigung des EWR-Vertrags eine an den
Vertrag geknüpfte Erweiterungsperspektive zu akzeptieren.
Umgekehrt müsste eine Weigerung als Signal interpretiert
werden, dass seitens der EG wenig Interesse an einer Aufnahme
der EFTA-Länder besteht.

Innenpolitisch scheint es uns dringend notwendig, grössere
Gewissheit über die tatsächlichen Pläne und Absichten der EG
zu erhalten. Ein sachlich unbefriedigender EWR kann u.E.
allein mit einseitigen Absichtserklärungen des Bundesrates
über den provisorischen Charakter des Vertrags und eine
längerfristige Beitrittsabsicht nicht akzeptabler gemacht
werden. **Irgendwo braucht es auch sichtbare Konzessionen und
Verpflichtungen der Gegenseite.** Der Bundesrat muss dem Volk
eine **sichere**, nicht nur eine vage Perspektive aufzeigen
können, dass das unbefriedigende EWR-Provisorium von zeitlich
begrenzter Dauer sein wird. Eine einseitige bundesrätliche
Absichtserklärung liefe Gefahr, als eine Beschönigungsformel
für einen Verhandlungsmisserfolg interpretiert zu werden.

3. Anträge:

Aufgrund dieser innenpolitischen Erwägungen halten wir an unserem Antrag vom 9. 4. 1991 fest, dass die Schweizer Delegation in der nächsten Verhandlungsrunde die Aufnahme einer Beitrittsklausel in den EWR-Vertrag mit einer terminlich genau befristeten Option auf einen EG-Beitritt beantragt.

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT



K. Villiger



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

Bern, den 16. April 1991

STRENG VERTRAULICH

An den Bundesrat

Richtlinien für die EWR-Verhandlungen im institutionellen Bereich

Vernehmlassung

zur Stellungnahme des EDA und des EVD vom 15. April 1991.

Wir verkennen zwar nicht die Notwendigkeit eines bescheidenen Ausbaus des EFTA-Sekretariates. Man sollte auf diesem Gebiet aber äusserst zurückhaltend sein, denn die Erweiterung der EFTA-Bürokratie würde von den Gegnern des EWR-Vertrages als willkommenes Argument benützt, um das Schweizervolk zur Ablehnung zu motivieren.

Zudem wäre es auch sachlich verfehlt, das EFTA-Sekretariat erheblich auszubauen, zumal der EWR nur noch als Uebergangslösung erachtet wird.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

O. Stich