

31. januar 2024

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Rådsafgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om institutionelle løsninger, der skal gælde for aftaler mellem EU og Schweiz vedrørende det indre marked, aftaler, der danner grundlag for Schweiz' faste bidrag til Unionens samhørighed, og Schweiz' associering med EU-programmer

KOM (2023) 0798

Revideret notat på baggrund af samlenotat forud for rådsmøde den 21. maj 2019. Ændringer er markeret med streg i marginen.

1. Resumé

Forhandlingerne mellem EU og Schweiz om en institutionel rammeaftale afsluttedes på teknisk niveau i november 2018, men blev afbrudt i 2021 af Det Føderale Råd i Schweiz.

Med aftalen ønskede man at etablere en institutionel ramme for det bilaterale forhold og muliggøre en løbende tilpasning af eksisterende og fremtidige aftaler i overensstemmelse med udviklingen i EU-lovgivningen, ensartet fortolkning af gældende ret, effektiv overvågning samt håndbævelse og twistbilæggelse.

I februar 2022 foreslog Det Føderale Råd i Schweiz en alternativ tilgang til forhandlingerne, hvor de institutionelle udfordringer blev løst i de eksisterende og kommende aftaler relateret til det indre marked fremfor i én horisontal aftale. I november 2023 opnåede Schweiz og Kommissionen enighed om en fælles forståelse om tilgangen til nye forhandlinger, som skal håndtere de udfordringer, som blev adresseret med udkastet til den institutionelle rammeaftale. Forhandlingsdirektiverne bygger på den fælles forståelse mellem Schweiz og Kommissionen. Ambitionen er at afslutte forhandlingerne i 2024. Regeringen støtter som hidtil forhandlingerne mellem EU og Schweiz og finder, at resultatet bør sikre en balance mellem rettigheder og forpligtelser i Schweiz' forhold til EU. Fastlæggelsen af institutionelle bestemmelser for aftaler mellem EU og Schweiz vedr. det indre marked kan have positive samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

Den 22. maj 2014 indledte EU og Schweiz forhandlinger om en institutionel rammeaftale, som skulle regulere det indbyrdes forhold og Schweiz' adgang til det indre marked. Aftalen skulle etablere en ramme for det bilaterale forhold mellem EU og Schweiz for bl.a. at sikre ensartet implementering. I november 2018 nåede man til enighed om aftaleudkastet på rammeaftalen.

Aftaleudkastet opnåede imidlertid ikke støtte fra Det Føderale Råd i Schweiz, og derfor blev forhandlingerne i maj 2021 afbrudt fra schweizisk side. I februar 2022 foreslog Det Føderale Råd i Schweiz at genoptage forhandlingerne med udgangspunkt i at løse de institutionelle problemer i eksisterende og kommende aftaler relateret til det indre marked fremfor i én horisontal aftale. Fra marts 2022 til november 2023 afholdt Schweiz og Kommissionen drøftelser for at afklare, hvorvidt dette var muligt. I november 2023 opnåedes der enighed mellem Schweiz og Kommissionen om en fælles forståelse om tilgangen til de fornyede forhandlinger. Den fælles forståelse danner grundlag for de forhandlingsdirektiver, som Schweiz og Kommissionen søger politisk godkendelse af. Det er parternes ambition, at forhandlingerne afsluttes i 2024.

Kommissionen offentliggjorde sit forslag til ”rådsafgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om institutionelle løsninger, der skal gælde for aftaler mellem EU og Schweiz vedrørende det indre marked, aftaler, der danner grundlag for Schweiz' faste bidrag til Unionens samhørighed, og Schweiz' associering med EU-programmer” den 20. december 2023. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 20. december 2023. Forslaget til rådsafgørelsen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 218, stk. 3 og 4. Rådets beslutningsprocedure er under afklaring.

Schweiz' økonomiske og handelsmæssige relationer med EU er i dag fastsat gennem mere end 120 bilaterale aftaler, hvor Schweiz på flere områder har overtaget relevant EU-lovgivning mod at kunne få adgang til tilhørende dele af EU's indre marked. Schweiz har siden 2007 ydet et finansielt bidrag med fokus på nye EU-medlemsstater.

Forholdet mellem EU og Schweiz baserer sig bl.a. på en frihandelsaftale af 1972. Schweiz, som er et EFTA-medlemsland, afviste i 1992 på baggrund af en folkeafstemning medlemskab af EØS, hvorefter EU og Schweiz forhandlede en pakke af syv bilaterale sektoraftaler (kendt som bilaterale aftaler I), som trådte i kraft i 2002. Disse omfattede bl.a. fri bevægelighed for personer, tekniske handelshindringer, offentlige indkøb, landbrug samt luft- og landtransport. I 2004 blev yderligere et sæt af sektoraftaler underskrevet (bilaterale aftaler II), som bl.a. omfattede Schweiz' deltagelse i Schengen- og Dublin-samarbejdet, aftaler om beskatning af opsparinger, forarbejdede landbrugsprodukter, statistik, bekæmpelse af svindel, deltagelse i EU's medieprogram og Det Europæiske Miljøagentur. Den bilaterale tilgang er løbende blevet videreudviklet.

De eksisterende bilaterale aftaler indeholder forpligtelser, der varierer på tværs af sektorområder. I modsætning til EØS-aftalen er karakteren af de bilaterale aftaler med Schweiz mere statisk, idet der ikke findes en mekanisme til at tilpasse aftalerne til udviklingen i EU-lovgivningen.

Formålet med forhandlingerne om institutionelle bestemmelser er derfor at sikre en effektiv håndhævelse af eksisterende bilaterale aftaler og horisontal regulering af forholdet mellem EU og Schweiz, der sigter efter at etablere en ensartet fortolkning og anvendelse af indre markedsregler, herunder statsstøtteregler. EU har gjort det til en betingelse for yderligere schweizisk tilknytning til det indre marked, herunder adgang til flere sektorer som f.eks. markedet for elektricitet, at der vedtages fælles institutionelle bestemmelser for gældende og fremtidige aftaler relateret til det indre marked med henblik på at sikre ensartethed og retssikkerhed for borgere og virksomheder.

Forhandlingerne søges afsluttet i løbet af 2024, hvorefter resultatet af forhandlingerne vil blive præsenteret for medlemsstaterne med henblik på rådsgodkendelse.

3. Formål og indhold

Formålet med forhandlingerne mellem EU og Schweiz er at etablere institutionelle løsninger, der regulerer gældende og fremtidige aftaler relateret til det indre marked ud fra følgende grundlæggende hensyn:

- Ensartet fortolkning og anvendelse: Forpligtelse til at fortolke og anvende gældende EU-ret ensartet i det indre marked i overensstemmelse med Domstolens retspraksis.
- Løbende justering i henhold til udviklinger i EU-retten: Forpligtelse for begge parter til at sikre dynamisk tilpasning af aftalerne med Schweiz til EU-retten.

- En effektiv mekanisme for tvistbilæggelse: Uafhængige tvistbilæggelsesmekanismer som sikrer tilsyn og kontrol med anvendelse af aftalerne.
- Aftalernes indbyrdes forbindelse: Den procedure, der skal følges, ved manglende efterlevelse af afgørelser fra tvistbilæggelsesmekanismen, herunder mulighed for kompenserende tiltag i den berørte aftale eller andre aftaler relateret til det indre marked.
- Den fremadrettede karakter af institutionelle løsninger: De institutionelle bestemmelser skal være gældende for og identiske i eksisterende og fremtidige aftaler relateret til det indre marked.

I udkastet til rådsafgårelsen om forhandlingsdirektiver skal de institutionelle bestemmelser omfatte alle aftaler mellem EU og Schweiz, der relaterer sig til det indre marked, herunder også fremtidige aftaler. Af eksisterende aftaler forventes følgende at skulle inkludere de institutionelle bestemmelser, der forhandles om:

- Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer, 1999.
- Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om luftfart
- Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om godstransport og personbefordring med jernbane og ad landevej, 1999.
- Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om handel med landbrugsprodukter, 1999.
- Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om gensidig anerkendelse af overensstemmelsesvurdering, 1999.

Som en del af forhandlingerne indgår en mekanisme for Schweiz' løbende økonomiske bidrag til EU's samhørighedspolitik. Derudover forhandles også en mekanisme for Schweiz' bidrag til omkostningerne forbundet med udvikling, drift og vedligehold af de EU-informationssystemer, som Schweiz har adgang til.

Forhandlingerne skal desuden aftale vilkår og betingelser for Schweiz' deltagelse i EU-programmer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europaparlamentet skal ikke høres om forslaget til rådsafgårelsen.

Europa-Parlamentet vedtog en rapport på plenar den 4. oktober 2023, hvori Parlamentet bl.a. udtrykte bekymring over de eksisterende bilaterale aftaler mellem EU og Schweiz' manglende tilpasning til udviklinger i EU-retten. Parlamentet påmindede, at vedtagelsen af en pakkeaftale for eksisterende og kommende aftaler, der muliggør Schweiz' deltagelse i EU's indre marked, for at sikre ensartethed og juridisk klarhed, forblev en forudsætning for yderligere fremdrift af en sektorbaseret tilgang.

Europa-Parlamentet vedtog en rapport på plenar den 26. marts 2019, da forhandlingerne om en institutionel rammeaftale fortsat pågik. Her forholdt Europa-Parlamentet sig positivt til rammeaftalen og henstillede, at aftalen burde indgås så hurtigt så muligt med henblik på at skabe sammenhæng i det eksisterende komplekse sæt af bilaterale aftaler EU og Schweiz imellem. Samtidig blev det gjort gældende, at en institutionel rammeaftale med Schweiz ville garantere retssikkerheden for både Schweiz og EU, en dynamisk indarbejdelse af EU's regelværk, øget adgang til det indre marked for Schweiz til gavn for begge parter og Den Europæiske Unions Domstols kompetence i tilfælde af uløste tvister vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af den institutionelle rammeaftale.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Indarbejdelse af institutionelle bestemmelser i aftalerne mellem EU og Schweiz relateret til det indre marked forventes at bidrage til en mere ensartet fortolkning og anvendelse af indre markedsreglerne samt oprettelsen af en effektiv mekanisme for tvistbilæggelse, hvilket vil skabe større forudsigelighed for virksomheder fra EU, herunder danske, der handler i og med Schweiz, hvilket kan få positive samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser samt bidrage til styrkede økonomiske relationer.

Aftaler om Schweiz' økonomiske bidrag til EU's samhørighedspolitik, vilkårene for Schweiz' deltagelse i EU-programmer samt Schweiz' bidrag til forvaltningen af de EU-informationssystemer, som Schweiz har adgang til og Schweiz' bidrag til omkostninger til de af EU's agenturer og organer, som Schweiz vil deltage i, kan få positive statsfinansielle konsekvenser i form af et mindre dansk bidrag til EU's budget, i det omfang at Schweiz' bidrag, herunder særligt til samhørighedspolitikken, lægges ind i budgettet inden for de eksisterende udgiftslofter. De nærmere konsekvenser for EU's budget afhænger af de endelige aftaler.

Aftalerne forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Aftalerne forventes ikke på det foreliggende grundlag at have negative konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslaget til rådsafgørelsen og den fælles forståelse har været i høring i handelspolitisk specialudvalg i udvidet kreds, dvs. inklusive erhvervsorganisationer og de faglige organisationer, d. 20. december 2023 til d. 18. januar 2024. Der indkom høringssvar fra Forbrugerrådet Tænk, DI og Landbrug & Fødevarer, som gengives nedenfor i resuméform.

DI:

- I en tid med stigende usikkerhed og krig i Europa, må lande, der deler de samme værdier om frihed, demokrati, retsstatsprincip og en social markedsøkonomi arbejde tættere sammen end før. Derfor er det vigtigt at udvikle EU's relationer med Schweiz og genoptage forhandlinger om en institutionel rammeaftale, der skal sikre retssikkerhed og en level playing field i samhandlen.

- Den nuværende situation er for uholdbar, da de mange nuværende delaftaler mellem EU og Schweiz gør vilkårene usikre for virksomhederne og hæmmer samhandlen.
- Sammenbruddet i forhandlingerne har allerede fået direkte konsekvenser for danske virksomheder, da EU og Schweiz ikke længere anerkender hinandens test af medicinsk udstyr.
- DI støtter derfor fuldt op om Kommissionens henstilling til forhandlingsmandat og det er tillige vurderingen, at mandatet indeholder en god balance i forhold til begge parter interesser og positioner.
- For DI er det vigtigt, at EU driver en offensiv handelspolitik, der sikrer, at europæiske virksomheder sikres de bedst mulige adgangsforhold til globale markeder og at samhandlen foregår så frit, fair og uhindret som mulig.
- Forhandlingsmandatet danner ydermere en fornuftig basis for yderligere at styrke samarbejdet i form af nye aftaler på fødevarerikkerhed, offentlig sundhed og energiforsyningssikkerhed, herunder en længe ventet el-aftale mellem EU og Schweiz.
- Det er vigtigt, at EU og Schweiz udviser kompromisvilje og indgår en langsigtet rammeaftale, der styrker samarbejdet og udvider markedsadgangen på fair og lige vilkår. Aftalen skal lette handel og investeringer mellem parterne uden samtidig at gå på kompromis med EU's værdier, interesser og principper, herunder især integriteten af Unionens indre marked, der til enhver tid skal bevares. Integriteten af det indre marked er helt afgørende for DI, da schweiziske virksomheder ikke må få lettere adgang til det indre marked end europæiske virksomheder selv har.

Landbrug & Fødevarer:

Landbrug & Fødevarer støtter Kommissionens henstilling til at indlede forhandlinger med Schweiz, herunder forhandlinger om det bilaterale handelsforhold. Den danske fødevarerklynge er i høj grad afhængig af økonomisk interaktion med omverdenen med betydelige interesser i åbne markeder samt fri og fair handel, og fokus på eksport og markedsadgang for fødevarerklyngen er derfor afgørende. Det schweiziske marked er således også relevant for klyngens eksport, men potentialet har indtil videre ikke været udnyttet optimalt. Det er derfor vigtigt, at der forhandles en frihandelsaftale på plads, der afspejler erhvervets generelle, offensive interesser, og sikrer reel markedsadgang.

Forbrugerrådet Tank:

- Vi finder oversigten over hensyn, der skal varetages i aftalen, mangelfuld. Især savner vi en tydeligere markering af, at handelsaftaler bør have både hensynet til den grønne omstilling og hensynet til bedre forbrugerbeskyttelse som centrale elementer.
- Specielt i forhold til forbrugerbeskyttelsen skal vi opfordre til, at der arbejdes på at inddrage Schweiz i det såkaldte CPC-netværk (Consumer Protection Cooperation).
- Det bør helt generelt være sigtet med aftalen at give mærkbare forbedringer, herunder også økonomiske, for forbrugerne. Et konkret eksempel kunne være at sigte mod at få Schweiz med i EU's regler om begrænsning af roaming-betaling ("roam like at home").
- Vi støtter ønsket om fuld integration af Schweiz i det europæiske el-net.
- Vi skal opfordre til at holde det digitale område ude af handelsaftalen.
- Vi er generelt skeptiske over for anvendelse af voldgift til tvistbilæggelse vedr. frihandelsaftaler, specielt i investor-stat tvister, men er positive over for, at der dog i dette tilfælde lægges op til at underlægge voldgiften EU-Domstolens fortolkning af EU-retten.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt opbakning blandt medlemsstaterne til at indgå aftalerne med Schweiz om bl.a. institutionelle bestemmelser med henblik på at sikre ensartethed i det indre marked og retssikkerhed for myndigheder, borgere og erhvervslivet. Der forventes at være et generelt ønske blandt medlemsstaterne om at sikre en balance mellem rettigheder og forpligtelser for Schweiz i aftalerne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter som hidtil forhandlingerne mellem EU og Schweiz, som skal bidrage til at sikre ensartet fortolkning og anvendelse af EU-retten, løbende justering i henhold til udviklinger i EU-retten, en mere effektiv mekanisme for tvistbilæggelse, aftalernes indbyrdes forbindelse og en fremadrettet karakter af de institutionelle løsninger. Regeringen finder desuden, at aftalerne bør sikre en balance mellem rettigheder og forpligtelser i Schweiz' forhold til EU.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg den 12. oktober 2018 og til orientering den 15. maj 2019.