



16.017

**Freihandelsabkommen mit der EU
statt bilaterale Abkommen.
Bericht des Bundesrates
zum Postulat Keller-Sutter 13.4022****Un accord de libre-échange avec l'UE
à la place des accords bilatéraux.
Rapport du Conseil fédéral concernant
le postulat Keller-Sutter 13.4022***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Keller-Sutter Karin (RL, SG), für die Kommission: Die APK Ihres Rates hat den Postulatsbericht "Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen" am 18. Januar dieses Jahres beraten und ihn als umfassendes Dokument gewürdigt. Ich bedanke mich beim Bundesrat für die sorgfältige Auslegeordnung über die Bedeutung und den Inhalt des Freihandelsabkommens mit der EU aus dem Jahre 1972 sowie des heutigen bilateralen Vertragswerks.

Auslöser des Postulates waren ja Äusserungen der Gegner der Personenfreizügigkeit, die laut über einen sogenannten Plan B nachgedacht haben, sollte es aus irgendeinem Grund dazu kommen, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen wegfallen würde und damit auch das bilaterale Vertragswerk infrage gestellt wäre. Für diesen Fall sollte die Schweiz mit der EU ein umfassendes Freihandelsabkommen aushandeln, das an die Stelle der bilateralen Verträge treten sollte. Ähnliches ist übrigens von den Brexit-Befürwortern zu hören, die sich bei einem Austritt Grossbritanniens aus der EU den Abschluss eines WTO-plus-Abkommens vorstellen. Der Bericht präsentiert denn auch eine umfassende Analyse beider Wege und stellt diese einander gegenüber. Angesichts des breiten Interesses an dieser Fragestellung hat der Bundesrat eine breite Abstützung des Berichtes angestrebt. Bei der Ausarbeitung waren also nicht nur verschiedene Bundesstellen beteiligt, sondern auch externe Expertinnen und Experten.

Zunächst musste – und das ist wichtig – im Bericht der Begriff des "umfassenden Freihandelsabkommens" geklärt werden, wie er in der Diskussion immer wieder verwendet wird. Damit ist definitionsgemäss ein Freihandelsabkommen gemeint, das auf den Marktzugang beschränkt ist. Der Bundesrat kommt nach eingehender Analyse zur Auffassung, dass ein solches Abkommen einen klaren Rückschritt zu den bilateralen Verträgen mit der EU bedeuten würde. Eine Abkehr von den bilateralen Verträgen wäre mit grosser Unsicherheit verbunden, da eine Neuverhandlung eines umfassenden Freihandelsabkommens im Interesse beider Seiten liegen müsste – die Bereitschaft müsste auf beiden Seiten vorhanden sein, und es würde ja dann auch einige Zeit in Anspruch nehmen. Dabei könnte ein Vakuum entstehen, das zu grosser Rechtsunsicherheit führen könnte, was sich negativ auf den Werkplatz Schweiz auswirken könnte. Es gilt zu bedenken, dass die bilateralen Verträge in vielen Bereichen für Schweizer Anbieter binnenmarktähnliche Verhältnisse geschaffen haben. Die Kommission teilte in ihrer Diskussion dieses Fazit des Bundesrates.

Zum Bericht: Der Bericht untersucht sektoriell horizontale Fragen und institutionelle Mechanismen, und zwar für die einzelnen Bereiche Warenverkehr, Handel mit Dienstleistungen, Personenverkehr, Kapitalverkehr und öffentliches Beschaffungswesen. Er zieht auch einen Vergleich zwischen den bilateralen Verträgen und einem umfassenden Freihandelsabkommen. Einzuschränken ist, dass ein Freihandelsabkommen – ich habe es schon angetönt – jeweils das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien ist. Ein tatsächliches Ergebnis vorwegzunehmen ist deshalb nicht ganz einfach. Unklar wäre, inwieweit Teile des bilateralen Vertragswerks, das heute besteht, in ein Freihandelsabkommen überführt werden könnten.

Erlauben Sie mir, kurz die Ergebnisse des im Bericht angestellten Vergleichs in den wichtigsten Bereichen darzustellen und dazu kurz etwas zu sagen.





Im Unterschied zum heutigen bilateralen Vertragswerk würde ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU den grössten Teil der heute von den bilateralen Verträgen abgedeckten Bereiche ausschliessen. Im Bereich der technischen Handelshemmnisse könnte es sein, dass Produkte, die in der Schweiz unter einem EU-Label vermarktet werden, unterschiedliche Anforderungen erfüllen und damit einer doppelten Konformitätsbewertung unterzogen werden müssten. Das könnte bedeuten, dass für den Schweizer Markt und für den EU-Markt jeweils verschiedene Produkteserien hergestellt werden müssten. Das führt natürlich zu Mehrkosten. In der Kommission war von einer Schätzung aus dem Jahr 2011 die Rede, die zwischen 160 und 320 Millionen Franken liegt.

In den Bereichen Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, biologische Landwirtschaft, Früchte und Gemüse sowie im Veterinärbereich müssten wieder Grenzkontrollen und Zeugnisse eingeführt werden, im Bereich der Zollsicherheit würde eine Voranmeldepflicht für Warenimporte aus der EU bzw. für Warenexporte in die EU gelten. Die sektoriellen Bestimmungen im Dienstleistungsbereich, welche im Rahmen des bilateralen Vertragswerks enthalten sind, würden mit einem Übergang zu einem umfassenden Freihandelsabkommen wegfallen. Damit sind die Abkommen im Landverkehrs- und im Versicherungsbereich gemeint, das Abkommen zum Luftverkehr sowie die Dienstleistungserbringung gemäss Freizügigkeitsabkommen. Sodann würde im Bereich des Personenverkehrs die heutige Personenfreizügigkeit wegfallen.

AB 2016 S 227 / BO 2016 E 227

Es gibt aber auch Bereiche, die in den bilateralen Verträgen abgedeckt sind, die auch in einem Freihandelsabkommen aufgenommen werden könnten. Beispielsweise könnten im Warenverkehrsbereich ein Verbot von Zöllen auf Industrieprodukten, Handelsdisziplinen gemäss dem WTO-Ansatz, gemeinsame Ursprungsregeln und die daraus folgende Kumulationsmöglichkeit sowie gewisse Vereinfachungen und eine Beschleunigung der Grenzkontrollen und -formalitäten wohl auch Teil eines Freihandelsabkommens sein.

Ähnliches gilt für den Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens. Die dort gewährten Konzessionen wären im Rahmen eines umfassenden Freihandelsabkommens mit der EU weitgehend mit den heutigen bilateralen Verträgen vergleichbar bzw. deckungsgleich. Die Ausführung solcher Aufträge wäre aber ohne Freizügigkeitsabkommen erschwert, was sich auf die Vergabepaxis in der EU bzw. auf die Wahrscheinlichkeit, dass Schweizer Unternehmen den Zuschlag eines öffentlichen Auftrags erhalten, auswirken könnte.

Dann sind Bereiche betroffen, die heute von den bilateralen Verträgen nicht erfasst sind, die jedoch durch ein Freihandelsabkommen tangiert werden. Es ginge hier um zusätzliche Liberalisierungen und Marktöffnungen; diese betreffen vor allem die Landwirtschaft. Die Agrarzölle sind im aktuellen bilateralen Vertragswerk ja nur punktuell geregelt. Aufgrund des heute relativ geringen Liberalisierungsgrades der Zölle im Agrarbereich besteht beim Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte ein erhebliches zusätzliches Liberalisierungspotenzial. Ein neuverhandeltes Freihandelsabkommen würde die Zölle auch für Landwirtschaftsprodukte umfassender abdecken, wobei der aus den Verhandlungen resultierende Liberalisierungsgrad den Handelsinteressen beider Partner entsprechen müsste. Da ein solches Abkommen keine Rechtsharmonisierung vorsehen würde, wäre der Spielraum für Verbesserungen des Marktzugangs im nichttarifären Bereich, der für die Schweiz ebenfalls von grossem Interesse ist, begrenzt. Nicht tarifär sind beispielsweise Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit oder Produktesicherheit im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Im Vergleich zum bisher verfolgten Ansatz von parallelen Verhandlungen im Agrar- und Lebensmittelbereich wäre also eine rein tarifäre Marktöffnung im Agrarbereich im Rahmen eines Freihandelsabkommens wohl nicht im Interesse der Schweizer Landwirtschaft und würde wohl auch zu grossem Widerstand führen.

Der Abschluss eines klassischen Handelsabkommens für den gesamten Dienstleistungssektor wäre denkbar, hätte aber einen beschränkten Mehrwert, weil die EU und die Schweiz den Gats-Ansatz bereits in der WTO weitgehend ausgereizt haben. Ein Rückfall auf eine reine WTO-Position dürfte als fragwürdig eingestuft werden. Es gibt ja Kreise, die sagen, man könnte den Bilateralismus eigentlich verlassen und sich auf eine reine WTO-Position zurückziehen. Wenn man aber die Entwicklung der WTO etwas beobachtet, so weiss man, dass das zu hinterfragen ist: Die Efta-Delegation der Bundesversammlung hatte eine Sitzung mit EU-Kommissarin Malmström, die in dieser Frage recht deutlich war und nicht gerade das Ende der WTO verkündet, aber relativ deutlich gesagt hat, dass die WTO geringe Zukunftschancen habe, auch angesichts des Freihandelsabkommens zwischen den USA und dem pazifischen Raum, also TPP, und auch TTIP, das ja ausgehandelt werden soll.

Die bilateralen Verträge decken also nach dem Gesagten nach Auffassung des Bundesrates die Interessen der Schweiz aus all den genannten Gründen besser ab, als dies mit einem umfassenden Freihandelsabkommen je erreicht werden könnte. Sie bilden einen massgeschneiderten rechtlichen Rahmen, welcher den engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sowie der geografischen



Lage der Schweiz im Zentrum Europas Rechnung trägt.

Die bilateralen Verträge sind das Ergebnis einer fortlaufenden Interessenabwägung. Damit sei auch gesagt, dass es nicht darum geht, den bilateralen Weg kritiklos heiligzusprechen, denn wir alle wissen, dass es wohl kaum Verträge gibt, die nur Vorteile haben. Es ist aber ebenso verfehlt, die bilateralen Verträge zu verteufeln und sie schlechtzureden. Der Bericht ist in dieser Hinsicht erfrischend nüchtern.

Wir wissen ja, dass gut 55 Prozent unserer Exporte in die EU gehen und rund 80 Prozent unserer Importe aus der EU stammen. Damit ist auch gesagt, dass wir ein Interesse an einem geregelten Verhältnis mit unserem wichtigsten Handelspartner haben. Auch muss man sich bewusst sein, dass die Schweiz und die EU ihre Beziehungen in über 120 Verträgen geregelt haben. Ein solch filigranes Vertragswerk zu ersetzen wäre wohl eine echte Herausforderung, die jahrelange Arbeit beanspruchen würde.

Die Kommission anerkennt denn auch deutlich die Bedeutung des bilateralen Weges und dieser Verträge für den Wohlstand der Schweiz. Der vorliegende Bericht bildet nebst den verschiedenen Berichten zu den ökonomischen Auswirkungen der Bilateralen eine umfassende Grundlage und Auslegeordnung auch für die kommenden Debatten.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Voilà un rapport apparemment technique mais qui est vraiment, je crois pouvoir le dire, très politique et très utile dans le débat actuel. Le postulat 13.4022 Keller-Sutter est clair et demande d'analyser le pour et le contre d'un accord global de libre-échange en comparaison avec la voie bilatérale, les accords bilatéraux. On peut dire les choses de cette manière: laisser tomber la voie bilatérale pour un accord de libre-échange global consisterait à lâcher la proie pour l'ombre. C'est en gros la conclusion du rapport.

Il convient tout d'abord de rappeler qu'un accord de libre-échange global est un accord d'accès au marché au sens strict mais qui ne prévoit aucune harmonisation du droit. Nous disposons déjà d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne, depuis 1972. Il s'agit d'un accord de première génération – sans entrer dans les détails – et non d'un accord de libre-échange global comme on le conçoit dans ce qu'on appelle les accords de deuxième génération. Le rapport identifie les domaines supplémentaires d'accès au marché, qui pourraient être réglés sans harmonisation du droit, si nous remplaçons la voie bilatérale par un accord de libre-échange global. Il présente trois conclusions principales.

La première conclusion est qu'un accord de libre-échange global constituerait une régression par rapport à la voie bilatérale. Nous avons conclu des accords bilatéraux en complément de notre accord de libre-échange de 1972. L'harmonisation du droit, qui est prévue dans certains accords bilatéraux, permet une participation aux marchés intérieurs de l'Union européenne, ce qui ne serait pas possible avec un accord de libre-échange global. Qu'est-ce que cela signifie très concrètement? Pour reprendre très rapidement ce qui a déjà été dit, cela signifie, par exemple, que pour les obstacles techniques au commerce, l'accord de libre-échange rendrait caduques certaines des dispositions en vigueur dans le domaine de la circulation des marchandises. En gros, on se dirigerait vers un double examen de conformité, des fabrications de série différentes pour les deux marchés ou des coûts supplémentaires pour l'économie. Sans entrer dans les détails, c'est ce qu'un tel accord impliquerait.

Le deuxième exemple concerne les facilitations et la sécurité douanières. Il existe aujourd'hui une reconnaissance mutuelle des prescriptions en matière de sécurité douanière, ce qui permet la simplification et l'accélération des formalités dans les contrôles douaniers. Un accord de libre-échange mettrait fin à l'espace commun de sécurité douanière, et nous devrions introduire des déclarations préalables pour les exportations vers l'Union européenne et pour les importations depuis l'Union européenne. La Suisse ne serait plus traitée comme un Etat membre – elle n'est pas un Etat membre, mais avec les accords bilatéraux développés progressivement dans les domaines d'intérêt de la Suisse, elle est traitée en la matière comme un Etat membre. Les répercussions, si nous devons remplacer les accords bilatéraux par un accord de libre-échange, seraient, en termes de coûts, à nouveau négatives.

AB 2016 S 228 / BO 2016 E 228

Le troisième exemple, ce sont les transports terrestres. Avec l'accord bilatéral, les entreprises suisses de transport routier et ferroviaire bénéficient de conditions d'accès au marché comparables à celles de l'UE. Avec un accord de libre-échange global, on réduirait l'efficacité pour le transport des marchandises, par exemple; ce serait la fin de la reconnaissance mutuelle de la politique de transport. Là aussi, cela aurait pour effet une augmentation des coûts. Le dernier exemple, c'est le transport aérien; là encore, il y a un accord bilatéral qui permet à des compagnies suisses de desservir n'importe quelle destination de l'Union européenne, avec des appareils de n'importe quelle capacité. Sans cet accord bilatéral, ce seraient les anciens accords avec les





pays membres de l'Union européenne qui devraient s'appliquer, pour autant qu'ils existent. Les droits seraient plus restrictifs pour les compagnies suisses; il y aurait une hausse des coûts. Globalement, avec tous ces éléments, on voit qu'il y aurait une régression, un retour en arrière.

Concernant le deuxième résultat du rapport, relatif aux domaines pour lesquels l'accord de libre-échange global n'aurait que peu de conséquences: il y en a, mais il n'y en a pas beaucoup. Il y a deux domaines en particulier: la circulation des marchandises, qui est déjà réglée par l'accord de libre-échange de 1972, et les marchés publics, sous réserve de pouvoir avoir un résultat de négociation qui arriverait au même niveau que l'accord bilatéral existant en la matière – mais là encore, il faudrait renégocier sur ce point.

Le troisième résultat du rapport, c'est qu'une ouverture supplémentaire, donc une libéralisation supplémentaire serait possible, dans certains domaines. Est-ce qu'on la souhaite? Cette question reste ouverte. La voie bilatérale ne couvre pas certains domaines, par exemple des aspects de la politique agricole et des aspects liés aux services. Dans ces deux cas, il faudrait vraisemblablement négocier, parce que si on regarde les accords de libre-échange globaux de deuxième génération qui ont été conclus par l'Union européenne récemment, par exemple avec le Canada ou la Corée du Sud, il y a eu des renégociations et des concessions agricoles beaucoup plus étendues que celles que nous connaissons actuellement entre l'Union européenne et la Suisse. L'accord de libre-échange, sans harmonisation du droit, limiterait par ailleurs les améliorations dans le domaine non tarifaire. C'est le domaine, par exemple, de la sécurité alimentaire dans lequel nous avons un intérêt. Ce serait donc une situation plus difficile et moins avantageuse qu'actuellement. Il n'y a pas d'accord bilatéral sur la libéralisation des services. L'accord de libre-échange global pourrait prévoir une ouverture dans ce secteur avec une valeur ajoutée limitée, notamment parce que ce domaine est en grande partie géré dans le cadre de l'OMC. Ce serait surtout l'harmonisation du droit qui permettrait d'éliminer les entraves à l'accès au marché, les divergences, et la non-reconnaissance des législations nationales, notamment dans le domaine financier, qui est un domaine qui fait l'objet de discussions exploratoires. Donc l'approche bilatérale, avec la possibilité d'harmoniser le droit, est probablement plus intéressante pour la Suisse concernant les services financiers.

On a vu les désavantages d'un accord de libre-échange global. Y a-t-il des avantages? On pourrait imaginer qu'il y en a un, celui d'offrir une plus grande autonomie en matière législative, mais dans les faits, ce n'est pas vraiment le cas. Nous avons une économie très ouverte, très exportatrice, et même si on n'a pas d'accords bilatéraux, on doit s'adapter de manière autonome. C'est dans l'intérêt de nos activités économiques, de nos emplois, que de s'adapter. Cette autonomie formelle est donc relative, et elle doit être relativisée. Les inconvénients, avec le deuxième examen de conformité, seraient considérables pour les exportateurs suisses. On aurait donc en effet une autonomie de droit, mais de fait, elle serait réduite, et n'offrirait pas la même sécurité juridique.

Se pose encore la question de la faisabilité politique: au fond, est-ce que l'Union européenne serait prête à remplacer partiellement les accords bilatéraux par de nouveaux arrangements, qui seraient faits dans un accord de libre-échange global? Serait-elle prête à maintenir les positions que nous avons obtenues au cours de ces dernières années, de ces dernières décennies, dans le cadre des négociations sur les accords bilatéraux? Quelles exigences pourrait-elle avoir en contrepartie? Toutes ces questions restent ouvertes. On ne les a pas tranchées évidemment, parce qu'on ne les trancherait que dans le cas où l'on devrait décider de partir sur cette voie stratégique, ce qui n'est pas l'avis du Conseil fédéral, qui conclut sur deux points: premièrement, la compétitivité de la place économique suisse est plus grande avec la voie bilatérale, et ce rôle des accords bilatéraux est régulièrement discuté dans des études. Une nouvelle étude a été publiée cette semaine, qui montre l'importance économique et sociale du pilier que constitue la voie bilatérale pour notre pays. Deuxièmement, le rapport concernant le postulat Keller-Sutter 13.4022 confirme l'objectif principal de la stratégie du Conseil fédéral, qui consiste à mieux maîtriser la migration tout en maintenant et en développant la voie bilatérale.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport