



Brüssel, den 20. Dezember 2023
(OR. en)

17059/23

EEE 50
CH 11
MI 1162
RECH 572

VORSCHLAG

| | |
|----------------|---|
| Absender: | Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission |
| Eingangsdatum: | 20. Dezember 2023 |
| Empfänger: | Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union |

| | |
|----------------|---|
| Nr. Komm.dok.: | COM(2023) 798 final |
| Betr.: | Empfehlung für einen BESCHLUSS DES RATES über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über institutionelle Lösungen für Abkommen zwischen der EU und der Schweiz mit Bezug zum Binnenmarkt sowie über Abkommen, die die Grundlage für den ständigen Beitrag der Schweiz zum Zusammenhalt der Union und für die Assoziierung der Schweiz mit Programmen der Union bilden |

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 798 final.

Anl.: COM(2023) 798 final



Brüssel, den 20.12.2023
COM(2023) 798 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über institutionelle Lösungen für Abkommen zwischen der EU und der Schweiz mit Bezug zum Binnenmarkt sowie über Abkommen, die die Grundlage für den ständigen Beitrag der Schweiz zum Zusammenhalt der Union und für die Assoziierung der Schweiz mit Programmen der Union bilden

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Begründung

Die EU und die Schweiz sind wirtschaftlich, historisch, kulturell, sozial und politisch eng miteinander verflochten. Die EU ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz, die Schweiz wiederum der viertgrößte Handelspartner der EU. Über 1,3 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger leben in der Schweiz, während fast 450 000 Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft in der EU ansässig sind. Jeden Tag passieren einige Hunderttausend Berufspendler die Grenze zwischen der EU und der Schweiz in beide Richtungen.

Die EU und die Schweiz sind durch zahlreiche bilaterale Abkommen verbunden. Über Abkommen über die Freizügigkeit, über den Land- und Luftverkehr, über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen nimmt die Schweiz am Binnenmarkt der EU teil.¹ Die Schweiz ist außerdem ein assoziiertes Schengen-Land. Sie ist traditionell ein starker Partner bei Forschung und Innovation. Während der COVID-19-Krise intensivierte sich die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz bei grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren. Schließlich ist die Schweiz in hohem Maße in das Stromnetz der EU integriert.

Die engen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz werden gleichwohl durch mehrere seit Langem bestehende strukturelle Probleme der geltenden Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt beeinträchtigt, insbesondere durch

- das Fehlen einer einheitlichen Auslegung und Anwendung des Unionsrechts in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt,
- die nicht bestehende Verpflichtung der Schweiz zur dynamischen Angleichung an das Unionsrecht,
- das Fehlen eines wirksamen Streitbeilegungsmechanismus, in dem der Gerichtshof der Europäischen Union im Hinblick auf das Unionsrecht eine Rolle spielt,
- die ungleichen Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen aus der EU und der Schweiz, insbesondere weil die Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt keine Vorschriften über staatliche Beihilfen enthalten,
- das Fehlen eines regelmäßigen und fairen finanziellen Beitrags zum sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt der EU.

Kontext

Von 2014 bis 2021 verhandelten die EU und die Schweiz über ein institutionelles Rahmenabkommen zur Lösung verschiedener struktureller Probleme, die die Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz beeinträchtigten. Im Einklang mit den

¹ Abkommen über den Luftverkehr, Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße, Abkommen über die Freizügigkeit, Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, alle unterzeichnet am 21. Juni 1999.

Verhandlungsrichtlinien des Rates von 2014² hätte ein institutionelles Rahmenabkommen einen einheitlichen Governance-Rahmen geliefert, der dazu gedient hätte, die geltenden Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt zu verwalten und ihre korrekte Anwendung sicherzustellen. Das institutionelle Rahmenabkommen hätte außerdem den Governance-Rahmen für zusätzliche Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt bereitgestellt; hierzu zählen auch die Abkommen, deren Aushandlung der Rat genehmigt hatte, insbesondere die Abkommen über Lebensmittelsicherheit (2003 und 2008) und das Abkommen im Strombereich (2006). Der Governance-Rahmen hätte ferner für das Abkommen im Gesundheitsbereich gegolten, dessen Aushandlung der Rat im Jahr 2008 genehmigt hatte.

Im November 2018 erzielten die Verhandlungsführer auf fachlicher Ebene eine Einigung über einen Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen. Nachdem der Schweizer Bundesrat dem Entwurf die Billigung verweigert hatte, kamen die Verhandlungen über die übrigen Abkommen zum Erliegen, da sowohl der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 19. Februar 2019 als auch das Europäische Parlament in seiner Empfehlung vom 26. März 2019 den Abschluss neuer Marktzugangsabkommen oder die Gewährung verbesserter Bedingungen im Rahmen geltender Abkommen vom Abschluss des institutionellen Rahmenabkommens abhängig machten. Am 26. Mai 2021 beschloss der Schweizer Bundesrat trotz weiterer Versuche, Lösungen zu finden, die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen einseitig zu beenden.

Am 25. Februar 2022 schlug der Schweizer Bundesrat vor, erneut Verhandlungen über ein umfangreiches Maßnahmenpaket im Zusammenhang mit den bilateralen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz aufzunehmen, um so die institutionellen Fragen im Rahmen der geltenden und künftigen Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt und nicht in einem horizontalen Abkommen zu lösen. Zwischen März 2022 und November 2023 führten Vertreter der Kommission Sondierungsgespräche mit der Schweiz, um zu ermitteln, ob die Kommission die Vorschläge des Schweizer Bundesrats als Grundlage für eine Empfehlung zur Wiederaufnahme von Verhandlungen akzeptieren konnte.

Die Gespräche führten zu einer Vereinbarung, in der das politische Verständnis beider Seiten über das Vorgehen bei künftigen Verhandlungen festgehalten ist; außerdem werden darin die Komponenten und Parameter eines umfangreichen Verhandlungspakets ebenso festgelegt wie Kompromissziele und Lösungen für entscheidende institutionelle und sektorale Punkte. Diese Vereinbarung wurde vom Schweizer Bundesrat am 8. November 2023 und von der Europäischen Kommission am 21. November 2023 gebilligt. Beide Seiten verpflichteten sich, die Vereinbarung als Grundlage für die jeweiligen Verhandlungsmandate zu nutzen, die sie beantragen würden, und einigten sich auf das gemeinsame Ziel, die Verhandlungen im Laufe des Jahres 2024 abzuschließen.

Der Schweizer Bundesrat hat nun das Schweizer Parlament und die Kantone um ein neues Verhandlungsmandat ersucht.

Die Mitgliedstaaten (Gruppe „EFTA“³) sowie das Europäische Parlament (Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und DEEA⁴) wurden im Laufe der Sondierungsgespräche mehrfach über den neuesten Stand informiert. In seiner Entschließung vom 4. Oktober 2023

² Council Decision 6176/14 authorising the opening of negotiations on an agreement between the European Union and the Swiss Confederation on an institutional framework governing bilateral relations.

³ EFTA: Europäische Freihandelsassoziation.

⁴ Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET) und Gemischter Parlamentarischer Ausschuss „Delegation für die Zusammenarbeit im Norden und für die Beziehungen zur Schweiz und zu Norwegen, im Gemischten Parlamentarischen Ausschuss EU-Island und im Gemischten Parlamentarischen Ausschuss Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)“ (DEEA).

rief das Europäische Parlament zu einem raschen Abschluss der Gespräche, zur baldigen Verabschiedung von Verhandlungsmandaten und zum Abschluss der Verhandlungen innerhalb der Amtszeit bzw. der Legislaturperiode der derzeitigen Kommission und des derzeitigen Europäischen Parlaments auf.

Ziele

Durch Verhandlungen über ein umfangreiches Paket von Maßnahmen im Zusammenhang mit den bilateralen Beziehungen zur Schweiz möchte die EU gleichwertige Rechte für Bürgerinnen und Bürger sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen einführen. Hierfür ist es notwendig, die langandauernden strukturellen Probleme zu lösen und ein neues Gleichgewicht der Rechte und Pflichten für die EU und die Schweiz in allen miteinander verknüpften Marktzugangsabkommen herzustellen; zugleich ist für Rechtssicherheit und einen einheitlichen Ansatz in jenen Bereichen des Binnenmarkts zu sorgen, an denen die Schweiz teilnimmt, und die konkreten Vorteile für Personen mit der Staatsangehörigkeit der Schweiz oder eines EU-Mitgliedstaats sowie für Unternehmen sind auszubauen. Die geltenden und künftigen Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt sollten daher auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Bürgerinnen und Bürgern sowie gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen beruhen.

Diese Abkommen sollten institutionelle Bestimmungen enthalten, die folgende wesentliche Grundsätze und Elemente widerspiegeln:

- einheitliche Auslegung und Anwendung des Besitzstandes der Union: eine Verpflichtung, den Besitzstand der Union einschließlich der Bestimmungen über staatliche Beihilfen überall im Binnenmarkt einheitlich auszulegen und anzuwenden. Hierfür müssen die Abkommen mit der Schweiz und die Rechtsakte der Union, auf die in den Abkommen Bezug genommen wird, gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sowohl aus der Zeit vor als auch nach der Unterzeichnung der entsprechenden Abkommen ausgelegt und angewandt werden;
- dynamische Angleichung: eine Verpflichtung der Vertragsparteien, durch ein geeignetes Beschlussfassungsverfahren und eine Frist für die Anpassung der Rechtsordnung der Schweiz an den einschlägigen Besitzstand der Union sicherzustellen, dass die Abkommen mit der Schweiz mit Bezug zum Binnenmarkt dynamisch an die Entwicklung des Besitzstandes der Union angeglichen werden;
- Streitbeilegung: einen wirksamen Mechanismus für die Lösung von Streitigkeiten, der die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Auslegung des Unionsrechts wahrt. Hierfür sollte eine unabhängige Schiedsstelle für die Beilegung von Streitigkeiten eingerichtet werden. Für den Fall, dass bei der Anwendung der Abkommen Begriffe des Unionsrechts herangezogen werden, sollte die Schiedsstelle verpflichtet sein, eine entsprechende Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union vorzulegen, der dann eine für die Schiedsstelle bindende Entscheidung trifft;
- Verknüpfung von Abkommen: das Vorgehen, wenn eine der Vertragsparteien der Auffassung ist, dass die andere Partei sich nicht an eine Entscheidung der Schiedsstelle gehalten hat, einschließlich der Möglichkeit dieser Vertragspartei, verhältnismäßige und wirksame Ausgleichsmaßnahmen im Hinblick auf das betroffene Abkommen oder ein anderes Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt zu treffen, welche auch die teilweise oder

vollständige Aussetzung des betreffenden Abkommens oder der betreffenden Abkommen umfassen können. Die geltenden Kündigungsbestimmungen, durch die die im April 2002 geschlossenen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz verknüpft werden, sollten aufrechterhalten werden;

- zukunftsgerichteter Charakter institutioneller Lösungen: Die in den Verhandlungen vereinbarten institutionellen Bestimmungen sollten, vorbehaltlich technisch begründeter Anpassungen, auf geltende und künftige Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt Anwendung finden und darin identisch übernommen werden.

Die genannten institutionellen Bestimmungen sollten in künftige Abkommen im Strombereich und über Lebensmittelsicherheit, deren Aushandlung 2018 bis zum Abschluss der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen ausgesetzt wurde, sowie in alle künftigen Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt übernommen werden. Überdies sollten diese Bestimmungen analog in einem künftigen, die Teilnahme der Schweiz an Mechanismen und Netzen der EU vorsehenden Abkommen im Gesundheitsbereich gelten. Das Abkommen im Strombereich sollte darauf abzielen, den Stromhandel zu fördern, für mehr soziales Wohlergehen zu sorgen, die Netzstabilität sowie die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und den Übergang zu einem Energiesystem mit Netto-Null-Emissionen zu erleichtern. Das Abkommen über Lebensmittelsicherheit sollte darauf abzielen, einen Beitrag zur Schaffung eines Raums der Lebensmittelsicherheit, der die EU und die Schweiz umfasst, zu leisten. Das Abkommen im Gesundheitsbereich sollte darauf abzielen, die Zusammenarbeit für die Gesundheit der Bevölkerung in der EU und in der Schweiz zu fördern.

Die Aufnahme institutioneller Bestimmungen in das Abkommen über die Freizügigkeit sollte zu einer erheblichen Verbesserung der rechtlichen Lage von EU-Bürgerinnen und -Bürgern sowie von Schweizer Staatsangehörigen in der Schweiz bzw. der EU führen, insbesondere durch die Integration der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich in der EU frei zu bewegen und aufzuhalten⁵, in das genannte Abkommen und die Einführung eines Streitbeilegungsmechanismus. Die Nichtdiskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten und die Gegenseitigkeit sollten zentrale Elemente des Abkommens darstellen. Die Bedingungen, unter denen EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie Schweizer Staatsangehörige dauerhafte Aufenthaltsrechte erlangen können, sollten verbessert werden. Die Änderungen des Abkommens über die Freizügigkeit sollten außerdem einen besseren Rahmen für die geltenden flankierenden Maßnahmen der Schweiz zur Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern⁶ und für die nachfolgenden Entwicklungen des einschlägigen Besitzstandes der Union bereitstellen. Möglicherweise müssen spezifische begrenzte Ausnahmen vereinbart werden.

Die Einführung der institutionellen Bestimmungen in das Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße sollte den Anwendungsbereich des Abkommens, das den internationalen Personenverkehr mit Ausnahme des rein innerstaatlichen Verkehrs in der Schweiz (d. h. des nationalen Fern-, Regional- und Nahverkehrs) erfasst, nicht verändern. Möglicherweise müssen spezifische begrenzte Ausnahmen vereinbart werden.

⁵ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

⁶ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1).

Die EU strebt auch die Einrichtung eines ständigen, rechtlich bindenden Mechanismus für den regelmäßigen, einvernehmlich vereinbarten und fairen finanziellen Beitrag der Schweiz zum Zusammenhalt der EU im Rahmen des neuen Gleichgewichts von Rechten und Pflichten an. Zudem sollte der Grundsatz eingeführt werden, dass die Schweiz zu den Kosten für Entwicklung, Betrieb und Wartung aller Informationssysteme der EU beiträgt, zu denen sie Zugang hat.

Die EU beabsichtigt, geeignete Regelungen für die Assoziierung der Schweiz mit Programmen der Union, insbesondere mit „Horizont Europa“, dem Euratom-Programm für Forschung und Ausbildung, den Tätigkeiten des Europäischen gemeinsamen Unternehmens für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie, „Digitales Europa“, Erasmus+ sowie der Copernicus-Komponente der Weltraumprogramme und -tätigkeiten der EU, oder an Teilen davon auszuhandeln.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Durch die institutionellen Bestimmungen würden zwar die Ziele der verschiedenen Abkommen nicht verändert, sie würden jedoch für eine kohärentere und einheitlichere Anwendung des Besitzstandes der Union in allen Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, oder in Politikbereichen, in denen die Schweiz sich zur dynamischen Angleichung verpflichtet hat, sorgen. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und der gleichen Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen aus der EU und der Schweiz würde im Mittelpunkt der verschiedenen Abkommen stehen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die Verhandlungen über ein umfangreiches Paket von Maßnahmen mit Bezug zu den bilateralen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz würden dazu beitragen, die Ziele der Unionspolitik auf den folgenden Gebieten zu erreichen:

- Justiz, Grundrechte und Beschäftigung,
- Unternehmen und Industrie,
- Gesundheit,
- Verkehr,
- Energie,
- Lebensmittelsicherheit,
- Handel,
- Binnenmarkt,
- Wettbewerb.

Überdies würde das Abkommen zur Assoziierung der Schweiz mit Unionsprogrammen zu Fortschritten in Richtung der Ziele der Unionspolitik in folgenden Bereichen beitragen:

- Bildung und Ausbildung,
- Forschung und Innovation,
- digitale Wirtschaft und Gesellschaft,
- Weltraum.

Die Schaffung eines rechtlich bindenden Rahmens für den finanziellen Beitrag der Schweiz zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU würde langfristig zur Erreichung

der Ziele der Unionspolitik in diesen Politikbereichen beitragen, nicht zuletzt durch die Herstellung von Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit.

Schließlich würden die Verhandlungen den Schutz der finanziellen Interessen der Union gewährleisten, indem sie dafür sorgen, dass die Schweiz einen angemessenen Beitrag zu Verwaltung und Betrieb der Programme und Agenturen, an denen sie teilnimmt, sowie der Informationssysteme, zu denen sie Zugang hat, leistet.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage für den Beschluss ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in denen das Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss von Übereinkünften zwischen der Union und Drittländern festgelegt wird. Für Angelegenheiten, die unter den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom-Vertrag) fallen, sollte außerdem dessen Artikel 101 gelten.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Entfällt (ausschließliche Zuständigkeit)

• Verhältnismäßigkeit

Der Beschluss steht in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel, Rechtssicherheit und einen einheitlichen Ansatz in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, zu fördern und sicherzustellen, dass jeder Teilnehmer am EU-Binnenmarkt sich an dieselben Regeln und Pflichten halten muss.

• Wahl des Instruments

Das Instrument ist in Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV vorgesehen.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

• Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften

Entfällt

• Konsultation der Interessenträger

Entfällt

• Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Entfällt

• Folgenabschätzung

Entfällt

• Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung

Entfällt

• Grundrechte

Entfällt

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die EU sieht Abkommen vor, die Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben werden.

Dies betrifft das Abkommen zur Assoziierung der Schweiz mit Horizont Europa, mit dem Euratom-Programm für Forschung und Ausbildung, den Tätigkeiten des Europäischen gemeinsamen Unternehmens für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie, dem Programm „Digitales Europa“ und dem Programm Erasmus+ sowie der Beteiligung der Schweiz an der Copernicus-Komponente des Weltraumprogramms der EU. In dem vorgeschlagenen Abkommen werden faire und ausgewogene Bedingungen für den finanziellen Beitrag der Schweiz zu Programmen der Union, an denen sie teilnimmt, einschließlich der allgemeinen Verwaltungskosten für die Verwaltung dieser Programme, festgelegt. Das Abkommen wird eine Gegenseitigkeitsklausel enthalten, mit der sichergestellt wird, dass in der Union niedergelassene Rechtsträger im Einklang mit den Bedingungen, die in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Schweiz festgelegt sind, so weit wie möglich Zugang zu äquivalenten Forschungs- und Innovationsprogrammen der Schweiz haben.

Dies betrifft auch die Abkommen zur Schaffung eines Mechanismus für den finanziellen Beitrag der Schweiz zu den Kosten für Entwicklung, Betrieb und Wartung aller Informationssysteme der Union, zu denen sie Zugang hat. Ferner werden Vorkehrungen für den Beitrag der Schweiz zu den Kosten der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union getroffen, an denen sie sich beteiligen würde.

Die genauen Auswirkungen auf den Haushalt werden vom Ergebnis der Verhandlungen abhängen.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Der Verhandlungsprozess wird voraussichtlich 2024 beginnen. Während der Sondierungsgespräche brachten die Europäische Kommission und die Schweiz das gemeinsame Ziel zum Ausdruck, die Verhandlungen im Laufe des Jahres 2024 zum Abschluss zu bringen; danach müssten die verschiedenen Abkommen unterzeichnet und geschlossen werden.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Die Kommission empfiehlt daher dem Rat,

- einen Beschluss anzunehmen, durch den die Europäische Kommission ermächtigt wird, Verhandlungen mit der Schweiz über ein umfangreiches Paket von Maßnahmen im Zusammenhang mit den bilateralen Beziehungen zur Schweizerischen Eidgenossenschaft aufzunehmen und zu führen;
- dem Ratsbeschluss Verhandlungsrichtlinien beizufügen;
- den Beschluss 6176/14 des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über einen institutionellen Rahmen für die bilateralen Beziehungen aufzuheben und zu ersetzen;
- einen Sonderausschuss zu benennen; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen;
- den Beschluss an den Verhandlungsführer zu richten.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über institutionelle Lösungen für Abkommen zwischen der EU und der Schweiz mit Bezug zum Binnenmarkt sowie über Abkommen, die die Grundlage für den ständigen Beitrag der Schweiz zum Zusammenhalt der Union und für die Assoziierung der Schweiz mit Programmen der Union bilden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf den Artikel 218 Absätze 3 und 4,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 101,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im Februar 2014 stellte der Rat fest, dass sich die Beziehungen zwischen der Union und der Schweiz in Richtung eines höheren Grads der Integration entwickelt haben. Der Schweiz war bereits Zugang zu einer Reihe von mit dem Binnenmarkt verbundenen Sektoren gewährt worden, und es waren Verhandlungen vorgesehen, die die Beteiligung der Schweiz am Binnenmarkt erweitern würden.
- (2) Der Rat beauftragte die Europäische Kommission daher, ein institutionelles Rahmenabkommen auszuhandeln, mit dem institutionelle Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt in bestehende und künftige Abkommen zwischen der EU und der Schweiz mit Bezug zum Binnenmarkt aufgenommen würden.
- (3) Im November 2018 schlossen die Europäische Kommission und die Schweiz den Entwurf eines institutionellen Rahmenabkommens ab, doch die Verhandlungen über mehrere Fragen, darunter die Freizügigkeit, wurden fortgesetzt.
- (4) Im Mai 2021 beendete die Schweiz nach einem weiteren Austausch mit der Europäischen Kommission einseitig die Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen.
- (5) Im Februar 2022 schlug der Schweizer Bundesrat einen alternativen Weg vor, bestehend aus einem umfangreichen Paket von Maßnahmen im Zusammenhang mit den bilateralen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz, einschließlich eines neuen Ansatzes in Bezug auf die institutionellen Elemente. Diese institutionellen Elemente würden in jedes bilaterale Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt und nicht in ein horizontales Abkommen aufgenommen. Im März 2022 prüften die Europäische Kommission und die Schweiz in Sondierungsgesprächen, ob beide Seiten die Verhandlungen auf dieser Grundlage wieder aufnehmen könnten.
- (6) In Anbetracht der Ergebnisse der Sondierungsgespräche und aufbauend auf dem Mandat aus dem Jahr 2014 für ein institutionelles Rahmenabkommen und früheren

Mandaten für Abkommen im Strombereich, im Gesundheitsbereich, über Lebensmittelsicherheit und die Beteiligung der Schweiz an der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm und der Europäischen Eisenbahnagentur schlug die Kommission vor, die Verhandlungen über ein umfangreiches Paket wieder aufzunehmen.

- (7) Das umfangreiche Paket würde Folgendes einschließen:
- in bestehende und künftige Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt aufzunehmende institutionelle Bestimmungen für eine dynamische Angleichung an den Besitzstand der Union, für eine einheitliche Auslegung und Anwendung sowie für die Beilegung von Streitigkeiten;
 - in bestehende und künftige Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt aufzunehmende Bestimmungen über staatliche Beihilfen;
 - neue Abkommen im Strombereich und im Gesundheitsbereich sowie ein aktualisiertes und erweitertes Abkommen über Lebensmittelsicherheit;
 - ein Abkommen, das die Teilnahme der Schweiz an Programmen der Union ermöglicht;
 - ein Abkommen, das die Beteiligung der Schweiz an der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm ermöglicht;
 - ein Abkommen zur Gewährleistung des dauerhaften finanziellen Beitrags der Schweiz zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der Europäischen Union und
 - weitere Elemente wie den finanziellen Beitrag der Schweiz für den Zugang zu und die Nutzung von Informationssystemen.
- (8) Um Einheitlichkeit und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Akteure im Binnenmarkt zu gewährleisten, sollten die Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt und die Rechtsakte der Union, auf die in diesen Abkommen Bezug genommen wird, im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union angewandt werden. Dies sollte sich auf die gesamte Rechtsprechung vor und nach Abschluss der Verhandlungen erstrecken.
- (9) Die fortgesetzte Beteiligung der Schweiz am Binnenmarkt und eine mögliche Ausweitung des Binnenmarkts setzen voraus, dass für die Beziehungen zur Schweiz in den unter diese Abkommen fallenden Bereichen die gleichen Regeln gelten wie im Binnenmarkt, und dass sie nicht unterschiedlich ausgelegt und angewandt werden können.
- (10) Darüber hinaus setzt die Einheitlichkeit voraus, dass geltendes und künftiges Unionsrecht in den unter diese Abkommen fallenden Bereichen im Zuge seiner Annahme, Weiterentwicklung oder Änderung in die Abkommen aufgenommen wird. Zu diesem Zweck sollte ein Verfahren für die Inkorporierung, einschließlich einer maximalen Umsetzungsfrist, vorgesehen werden.
- (11) Eine unabhängige Schiedsstelle für die Beilegung von Streitigkeiten sollte eingerichtet werden. Die Schiedsstelle sollte dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Frage zur verbindlichen Entscheidung vorlegen, wenn die Anwendung von Bestimmungen der Abkommen Begriffe des Unionsrechts einschließlich möglicher Ausnahmen und Garantien umfasst.

- (12) Die gleichen institutionellen Bestimmungen sollten in alle bestehenden und künftigen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz mit Bezug zum Binnenmarkt aufgenommen werden, um eine einheitliche und koordinierte Verwaltung der Abkommen zu erleichtern. Diese institutionellen Bestimmungen würden insbesondere in die folgenden bestehenden Abkommen aufgenommen: Das Abkommen über die Freizügigkeit⁷, das Abkommen über den Luftverkehr⁸, das Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße⁹, das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertung¹⁰, das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen¹¹; alle am 21. Juni 1999 unterzeichnet. Die institutionellen Bestimmungen würden auch in die künftigen Abkommen im Strombereich und über Lebensmittelsicherheit aufgenommen. Sie sollten analog für das künftige Abkommen im Gesundheitsbereich gelten, sofern dieses Abkommen die Beteiligung der Schweiz an Mechanismen und Netzen der EU vorsieht.
- (13) Regelungen zu staatlichen Beihilfen sollten in die bestehenden Abkommen über den Luftverkehr und den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße sowie in künftige Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt einschließlich eines Abkommens im Strombereich aufgenommen werden, um für gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem internationalen Markt zu sorgen. Überdies sollte die Überprüfung jeglicher staatlicher Beihilfen in der Schweiz auf materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften beruhen, die den in der EU geltenden gleichwertig sind.
- (14) Unbeschadet der Verpflichtung, geltendes und künftiges Unionsrecht in das Abkommen über die Freizügigkeit aufzunehmen, und unter Achtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten und des Grundsatzes der Gegenseitigkeit müssen möglicherweise bestimmte begrenzte Anpassungen des bestehenden Besitzstandes der Union im Bereich der Freizügigkeit vereinbart werden. Anpassungen sollten nicht zu einer Einschränkung der Rechte führen, die EU-Bürgerinnen und -Bürger derzeit im Rahmen des Abkommens über die Freizügigkeit genießen.
- (15) Unbeschadet der Verpflichtung, das geltende und künftige Unionsrecht im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern in das Abkommen über die Freizügigkeit aufzunehmen, müssen möglicherweise bestimmte begrenzte Anpassungen vereinbart werden, um den Besonderheiten des schweizerischen Arbeitsmarkts Rechnung zu tragen und die Anwendung des Abkommens sicherzustellen. Unbeschadet der Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Begründetheit und der Verhältnismäßigkeit sollten sich diese Anpassungen auf die vorherige Mitteilung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen beschränken, um Kontrollen in bestimmten Sektoren auf der Grundlage von Risikobewertungen, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit für Dienstleister, die ihren früheren finanziellen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind, und die Anforderungen an Selbstständige in Bezug auf die Bereitstellung eindeutig begrenzter und bestimmter Dokumente zu erleichtern. Die Union kann auch vereinbaren, dass die Schweiz nicht an künftige Änderungen der Rechtsinstrumente der Union im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern gebunden sein sollte, wenn diese zu einer spürbaren Schwächung oder

⁷ ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 6.

⁸ ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 73.

⁹ ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 91.

¹⁰ ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 132.

¹¹ ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 369.

Verringerung des Schutzniveaus entsandter Arbeitnehmer in Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, insbesondere Arbeitsentgelt und Zulagen, führen.

- (16) Unbeschadet der Verpflichtung, das geltende und künftige Unionsrecht in den unter das Übereinkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße fallenden Bereichen zu übernehmen, könnten in diesem Bereich bestimmte begrenzte Anpassungen vereinbart werden. Dadurch sollte der Anwendungsbereich des Abkommens, das den internationalen Personenverkehr mit Ausnahme des rein inländischen Verkehrs in der Schweiz (d. h. innerstaatlicher Fern-, Regional- und Nahverkehr) abdeckt, nicht verändert werden.
- (17) Mit dem Ziel, die langjährige und erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz, insbesondere in den Bereichen Forschung und Innovation, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Sport und Kultur, sowie in anderen Bereichen von gemeinsamem Interesse zu konsolidieren und zu vertiefen, sollte ein Abkommen künftig eine systematischere Teilnahme der Schweiz an Unionsprogrammen ermöglichen. In diesem Abkommen würden die allgemeinen Voraussetzungen und Bedingungen für die Teilnahme der Schweiz an Programmen der Union festgelegt.
- (18) Die spezifischen Voraussetzungen und Bedingungen für die Teilnahme der Schweiz an der Generation von Unionsprogrammen für den Zeitraum 2021-2027, insbesondere an den Programmen für Forschung und Innovation, den Tätigkeiten des Europäischen gemeinsamen Unternehmens für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie, den Programmen „Digitales Europa“, Erasmus+, EU4Health und Copernicus, sollten ebenfalls vereinbart werden.
- (19) Angesichts der Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt und zur Förderung einer kontinuierlichen und ausgewogenen Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz, sollten die EU und die Schweiz einen neuen rechtsverbindlichen Mechanismus einrichten, der einen regelmäßigen, einvernehmlich vereinbarten und fairen finanziellen Beitrag der Schweiz zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen ihren Regionen ermöglicht. Dieser neue rechtsverbindliche Mechanismus sollte für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU bereitstehen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union ein umfangreiches Paket von Maßnahmen im Zusammenhang mit den bilateralen Beziehungen zur Schweizerischen Eidgenossenschaft auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang festgelegt.

Artikel 3

Mit diesem Beschluss wird der Beschluss 6176/14 des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über einen institutionellen Rahmen für die bilateralen Beziehungen ersetzt und aufgehoben.

Artikel 4

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit [Name des Sonderausschusses], der gemäß Artikel 218 Absatz 4 AEUV als Sonderausschuss tätig wird, und auf der Grundlage der im Anhang enthaltenen Richtlinien geführt.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*