10.2.1 Botschaft

zur Genehmigung der Änderung des EFTA-Übereinkommens bezüglich Handel mit landwirtschaftlichen Produkten und Ursprungsregeln

vom 9. Januar 2013

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das Übereinkommen vom 4. Januar 1960¹ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen) wurde letztmals 2001 überarbeitet und ist in Bezug auf die Landwirtschaftserzeugnisse nicht mehr aktuell. In den bilateralen Landwirtschaftsabkommen, welche die Schweiz und ihre EFTA-Partner seither einerseits mit Drittstaaten parallel zu den entsprechenden EFTA-Freihandelsabkommen und andererseits mit der Europäischen Union abgeschlossen haben, räumen die EFTA-Staaten gegenüber ihren Partnern weitreichendere Zollkonzessionen ein, als sie sich heute untereinander gewähren.

Auch betreffend landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte ist der Geltungsbereich des EFTA-Übereinkommens nicht mehr aktuell.

Bezüglich Ursprungsregeln haben die EFTA-Staaten das regionale Übereinkommen vom 15. Juni 2011² über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln (PEM-Konvention) ratifiziert. Der Bundesrat hat der Unterzeichnung der PEM-Konvention und der nötigen Änderungen der betroffenen Freihandelsabkommen im Juni 2010 zugestimmt. Die PEM-Konvention ist für die EFTA-Staaten seit dem 1. Januar 2012 beziehungsweise seit dem 1. Mai 2012 (Island) in Kraft. Das EFTA-Übereinkommen ist diesbezüglich nicht mehr aktuell und soll entsprechend mit einem direkten Verweis auf die PEM-Konvention angepasst werden.

1.2 Verlauf der Verhandlungen

An der EFTA-Ministerkonferenz vom 23. November 2010 haben die EFTA-Staaten in Genf vereinbart, das EFTA-Übereinkommen im Bereich der Landwirtschaft zu aktualisieren, mit dem Ziel, dass sich die EFTA-Staaten untereinander einen verbesserten Marktzugang gewähren, der vergleichbar ist mit demjenigen, den sie ihren Freihandelspartnern (einschliesslich der EU) gewähren. Im Mai 2011 hat der Bundesrat diesbezüglich ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Die Agrarexperten der EFTA-Staaten haben sich in fünf Verhandlungsrunden auf eine Änderung des EFTA-Übereinkommens im Agrarbereich sowie bezüglich Ursprungsregeln geeinigt.

1 SR **0.632.31** 2 SR **0.946.31**

2012-2593 1377

Der EFTA-Rat hat am 21. Juni 2012 mit dem Beschluss Nr. 2/2012 die vorliegende Änderung des EFTA-Übereinkommens gemäss Artikel 59 des Übereinkommens unter Ratifikationsvorbehalt der EFTA-Mitgliedstaaten gutgeheissen.

1.3 Überblick über den Inhalt der Änderung des Übereinkommens

Schwerpunkt der inhaltlichen Änderungen des EFTA-Übereinkommens ist der gegenseitig verbesserte Marktzugang für Agrarbasisprodukte sowie für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (vgl. Ziff. 1.4). Dieser ist in den neuen Anhängen W (Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte) und V (Basisagrarprodukte) reflektiert, welche die bisherigen Anhänge C (Liste der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und der aus landwirtschaftlichen Rohstoffen verarbeiteten Erzeugnisse, auf die sich Art. 8 Abs. 1 bezieht) und D (Liste der Zollkonzessionen für landwirtschaftliche Produkte) ersetzen.

Neben diesen materiellen Änderungen wurde auch die Struktur des EFTA-Übereinkommens im Bereich Warenverkehr überarbeitet. Im Titel zu Kapitel II (Freier Warenverkehr) wird neu eine Fussnote eingefügt, welche auf die Zollunion zwischen der Schweiz und Liechtenstein verweist. Die Bestimmungen betreffend landwirtschaftliche Erzeugnisse werden vereinfacht. Artikel 8 wird neu formuliert, und der geltende Artikel 9 wird aufgehoben. Neu ist auch Anhang X betreffend die vom Freihandel ausgenommenen Agrarprodukte, welche nicht in die Kapitel 1–24 des Harmonisierten Systems eingereiht sind. Das EFTA-Übereinkommen wird damit bezüglich der relevanten Bestimmungen mit denjenigen der Freihandelsabkommen vergleichbar, welche die EFTA abgeschlossen hat.

Betreffend Ursprungsregeln enthält Artikel 5 des EFTA-Übereinkommens neu einen direkten Verweis auf die PEM-Konvention. Aus diesem Grund ist der bisherige Anhang A (Ursprungsregeln) nicht mehr notwendig und wird aufgehoben. In Bezug auf Agrarprodukte gilt weiterhin nur die bilaterale Kumulation zwischen den EFTA-Staaten.

Inkrafttreten

Gemäss Ziffer 10 des EFTA-Ratsbeschlusses Nr. 2/2012 tritt der Beschluss zur Änderung des EFTA-Übereinkommens am ersten Tag des dritten Monates nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden aller Mitgliedstaaten beim Depositar in Kraft

1.4 Würdigung

Bezüglich der tarifären Aspekte in den Bereichen Agrarbasisprodukte und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte führt das vorliegende Verhandlungsergebnis zu einer Verbesserung der Marktzugangsbedingungen zwischen den EFTA-Staaten. Die Zollkonzessionen sind in etwa mit denjenigen vergleichbar, welche die EFTA-Staaten anderen entwickelten Freihandelspartnern sowie der EU gewähren. Aus Schweizer Sicht hervorzuheben sind auf norwegischer Seite namentlich die Erweiterung des bestehenden Zollkontingents für Käse von 90 auf 200 Tonnen, neue Zollkontingente von je 10 Tonnen für Würste und Trockenfleisch sowie ein Zollkontin-

gent von 400 Tonnen für Apfelsaftkonzentrat. Auf isländischer Seite hervorzuheben ist ein Zollkontingent für Käse von 15 Tonnen und ein Zollkontingent für Trockenfleisch von 10 Tonnen. Die Schweiz gewährt den EFTA-Staaten mit wenigen Ausnahmen ebenfalls die gleichen Konzessionen, die sie anderen Freihandelspartnern (einschliesslich der EU) gewährt. Die Schweiz gewährt gewisse Konzessionen gegenüber der EU in Form von Kontingenten innerhalb von WTO-Kontingenten. Da Island und Norwegen für diese Produkte kein oder nur ein sehr begrenztes Exportpotential haben, wurde darauf verzichtet im Rahmen des EFTA-Übereinkommens ebenfalls entsprechende Kontingente zu schaffen. Dies betrifft insbesondere Schinken, Trockenfleisch, Würste und andere Fleischspezialitäten. Bei Käse gewährt die Schweiz einen zollfreien Zugang zum Schweizer Markt. Für Island und Norwegen von Wichtigkeit ist insbesondere der verbesserte Marktzugang für Schaf- und Pferdefleisch im Rahmen des WTO-Kontingents. Betreffend landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte wurden Geltungsbereich und Verpflichtungsniveau analog der entsprechenden Vereinbarungen zwischen den EFTA-Staaten und anderen Freihandelspartnern (inkl. EU) angepasst. Das vorliegende Verhandlungsresultat bleibt somit im Rahmen der schweizerischen Agrarpolitik.

1.5 Vernehmlassung

Aus Artikel 3 Absätze 1 und 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005³ (VIG) ergibt sich, dass bei einem internationalen Abkommen, das nicht dem fakultativen Referendum unterstellt ist und keine wesentlichen Interessen der Kantone betrifft, grundsätzlich kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, es sei denn es handelt sich um ein Vorhaben von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite oder wenn dieses in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird. Die vorliegende Änderung des EFTA-Übereinkommens entspricht bezüglich Inhalt sowie hinsichtlich der finanziellen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutung im Wesentlichen früher abgeschlossenen Landwirtschaftsabkommen der Schweiz, die ebenfalls keine Vorhaben von grosser Tragweite im Sinne des VIG darstellen. Die Kantone wurden gemäss den Artikeln 3 und 4 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1999⁴ über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) sowohl bei der Vorbereitung der Verhandlungsmandate als auch, soweit erforderlich, während der Verhandlungen beigezogen. Da die Änderung auch nicht in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird, wurde auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet.

³ SR 172.061

⁴ SR 138.1

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens

Fussnote zum Titel von Kapitel II: Freier Warenverkehr

Die Schweiz verhandelt Marktzugangsfragen im Bereich Warenverkehr aufgrund der Zollunion Schweiz-Liechtenstein auch im Namen von Liechtenstein. Bisher wurde im EFTA-Übereinkommen nicht spezifisch darauf verwiesen. Dies wird mit dieser Fussnote nachgeholt.

Art. 5 Ursprungsregeln und administrative Zusammenarbeit

Die PEM-Konvention ist für die Schweiz, Norwegen und Liechtenstein seit dem 1. Januar 2012 und für Island seit dem 1. Mai 2012 in Kraft. Mit einem direkten Verweis in Freihandelsabkommen zwischen Mitgliedstaaten der PEM-Konvention auf die Ursprungsregeln der PEM-Konvention werden diese im entsprechenden bilateralen Verhältnis anwendbar. Entsprechend ist in solchen Freihandelsabkommen kein separater Anhang über Ursprungsregeln mehr nötig. Dies gilt auch für das EFTA-Übereinkommen. Entsprechend wird Artikel 5 mit einem direkten Verweis auf die PEM-Konvention angepasst. Es wird weiter festgehalten, dass für Agrar-Erzeugnisse nur die bilaterale Kumulation zwischen den EFTA-Staaten anwendbar ist.

Art. 8 Landwirtschaftliche Erzeugnisse

Der geltende Artikel 8 ist von der Struktur her veraltet und die gegenseitigen Konzessionen auf Agrarerzeugnisse der EFTA-Staaten sind kaum mehr nachvollziehbar. Der Artikel wird deshalb entsprechend analoger Bestimmungen in anderen Freihandelsabkommen, die die EFTA mit Drittstaaten abgeschlossen hat, angepasst.

Art. 9 Erzeugnisse von Teil I und Teil II des Anhangs C (verarbeitete Landwirtschaftsprodukte)

Artikel 9 wird aufgrund der Änderung von Artikel 8 hinfällig und wird aufgehoben.

Anhang A Anhang über die Bestimmungen des Begriffs «Erzeugnisse mit Ursprung in» oder «Ursprungserzeugnisse» und über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen

Anhang A wird aufgrund des direkten Verweises auf die PEM-Konvention in Artikel 5 hinfällig und wird aufgehoben. Da die Ursprungsregeln der PEM-Konvention den Ursprungsregeln des geltenden Anhangs A des EFTA-Übereinkommens entsprechen, ändert sich inhaltlich nichts.

Anhang C Liste der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und der aus landwirtschaftlichen Rohstoffen verarbeiteten Erzeugnisse, auf die sich Artikel 8 Absatz 1 bezieht

Aufgrund der Änderung von Artikel 8, durch welche die Struktur des Abkommens geändert wird, wird Anhang C hinfällig und wird deshalb aufgehoben.

Anhang D Liste der Zollkonzessionen für landwirtschaftliche Produkte

Aufgrund der Änderung des Artikels 8, durch welche die Struktur des Abkommens geändert wird, wird Anhang D hinfällig und wird deshalb aufgehoben.

Anhang V Basisagrarprodukte

Aufgrund der Anpassung der Struktur des EFTA-Übereinkommens im Bereich des Warenverkehrs an diejenige der Freihandelsabkommen, welche die EFTA mit Drittstaaten abgeschlossen hat, sowie aufgrund der Änderung von Artikel 8 wird neu Anhang V eingefügt. Dieser enthält neben materiellen Bestimmungen zu zukünftigen Liberalisierungsschritten und zum WTO-Agrarabkommen die Zollkonzessionen für Basisagrarprodukte der EFTA-Staaten (vgl. Ziff. 1.4).

Anhang W Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte

Aufgrund der Anpassung der Struktur des EFTA-Übereinkommens im Bereich des Warenverkehrs an diejenige der Freihandelsabkommen, welche die EFTA mit Drittstaaten abgeschlossen hat, sowie aufgrund der Änderung von Artikel 8, wird neu Anhang W eingefügt. Dieser beinhaltet neben den materiellen Bestimmungen über die Preisausgleichsmassnahmen bei verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten den angepassten Produkteumfang. Damit entspricht der Geltungsbereich demjenigen der neueren Freihandelsabkommen, welche die EFTA mit Drittstaaten abgeschlossen hat.

Anhang X Landwirtschaftliche Erzeugnisse, welche nicht in die Kapitel 1–24 des Harmonisierten Systems eingereiht sind

Aufgrund der Anpassung der Struktur des EFTA-Übereinkommens im Bereich des Warenverkehrs an diejenige der Freihandelsabkommen, welche die EFTA mit Drittstaaten abgeschlossen hat, sowie aufgrund der Änderung von Artikel 8 wird neu Anhang X eingefügt. Dieser enthält die landwirtschaftlichen Erzeugnisse, welche nicht in die Kapitel 1–24 des Harmonisierten Systems eingereiht sind und für welche die Schweiz und Norwegen den anderen EFTA-Staaten keine Zollkonzessionen gewähren.

3 Auswirkungen des Vertrags

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen für den Bund bestehen maximal aus dem zu erwartenden Ausfall von Zöllen auf Einfuhren aus Norwegen und Island im Agrarbereich. 2011 betrug der Zollertrag für Einfuhren von Landwirtschaftsprodukten aus Norwegen rund 5000 und aus Island rund 11 000 Schweizerfranken. Dieser Zollertrag wird aufgrund der zusätzlich gewährten Konzessionen teilweise wegfallen. Die finanziellen Auswirkungen halten sich somit in engen Grenzen und sind in Beziehung zu den positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen des verbesserten Zugangs zum norwegischen und isländischen Markt und der sich daraus ergebenden Stärkung des Standorts Schweiz zu setzen.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die vorliegende Änderung des EFTA-Übereinkommens hat keine direkten personellen Auswirkungen. Personelle Auswirkungen beim Bund können sich aus der steigenden Anzahl Freihandelsabkommen ergeben, die es umzusetzen und weiter zu entwickeln gilt. Für den Zeitraum 2010–2014 wurden entsprechende Ressourcen bewilligt. Für diesen Zeitraum haben die vorliegenden Freihandels- und bilateralen Landwirtschaftsabkommen sowie Abkommensaktualisierungen keine weitere personelle Aufstockung zur Folge. Der Ressourcenbedarf für die Aushandlung neuer Freihandelsabkommen und für die Umsetzung und Weiterentwicklung der bestehenden Freihandelsabkommen nach 2014 wird vom Bundesrat zu gegebenem Zeitpunkt neu beurteilt.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Für die Kantone und Gemeinden hat die Änderung des EFTA-Übereinkommens keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Für die urbanen Zentren und Agglomerationen und Berggebiete sind keine Auswirkungen zu erwarten.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Durch die Beseitigung bestimmter Landwirtschaftszölle im Handel zwischen Norwegen und Island und der Schweiz wirken sich die Änderung des EFTA-Übereinkommens positiv auf die schweizerische, norwegische und isländische Volkswirtschaft aus. Auf beiden Seiten vergrössern sich die Absatzmärkte und das Angebot für Landwirtschaftsprodukte. Die Konzessionen der Schweiz im Agrarbereich bewegen sich im Rahmen der Konzessionen, die den anderen bisherigen Freihandelspartnern gewährt werden, und sind mit der schweizerischen Agrarpolitik vereinbar. Es sind somit keine negativen Auswirkungen auf die schweizerische Landwirtschaft oder Landwirtschaftsproduktion zu erwarten.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Änderung des EFTA-Übereinkommens fällt unter die Massnahme «Ausbau und Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen», die in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁵ zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁶ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt worden ist.

⁵

BBI **2012** 481, hier 553 BBI **2012** 7155, hier 7159

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung⁷ (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (vgl. Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 19978).

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz und die übrigen EFTA-Staaten sind WTO-Mitglieder. Die Änderung des EFTA-Übereinkommens orientiert sich an den Instrumenten der WTO beziehungsweise steht im Einklang mit den daraus resultierenden Verpflichtungen. Die Änderungen des EFTA-Übereinkommens stehen weder mit den staatsvertraglichen Verpflichtungen gegenüber der EU noch mit den Zielen der Europapolitik der Schweiz in Widerspruch. Es werden namentlich keine Rechte und Pflichten der Schweiz im Verhältnis zur EU berührt.

Gültigkeit für das Fürstentum Liechtenstein

Aufgrund des Vertrags vom 29. März 1923⁹ zwischen der Schweiz und Liechtenstein wendet die Schweiz die in der vorliegenden Änderung enthaltenen Bestimmungen für den Warenverkehr auch für Liechtenstein an.

5.3 Erlassform des Vertrags

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen sowie solche, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, dem fakultativen Referendum.

Das EFTA-Übereinkommen kann unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von zwölf Monaten jederzeit gekündigt werden (Art. 57 des Übereinkommens). Es liegt kein Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Für die Umsetzung der Änderung des EFTA-Übereinkommens sind keine Anpassungen auf Gesetzesstufe erforderlich.

⁷ SR 101

⁸ SR 172.010

⁹ SR **0.631.112.514**

Die vorliegende Änderung enthält rechtsetzende Bestimmungen in Form von Zollkonzessionen. Zur Frage, ob es sich dabei um wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV handelt (vgl. auch Art. 22 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹0), welche das fakultative Referendum nach sich ziehen würden, ist einerseits festzuhalten, dass die geänderten Bestimmungen im Rahmen der Verordnungskompetenzen umgesetzt werden können, welche das Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986¹¹ dem Bundesrat für Zollkonzessionen einräumt. Anderseits sind die Bestimmungen nicht als grundlegend einzustufen: Sie ersetzen kein innerstaatliches Recht und treffen keine Grundsatzentscheide für die nationale Gesetzgebung. Die Verpflichtungen, die sich aus der Änderung des Übereinkommens ergeben, bewegen sich im Rahmen anderer von der Schweiz in den letzten Jahren abgeschlossener internationaler Abkommen und sind somit vergleichbar mit denjenigen in anderen Freihandelsabkommen, die die EFTA-Staaten mit Drittländern abgeschlossen hat.

Anlässlich der Beratungen zur Motion 04.3203 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 22. April 2004 sowie zu den Botschaften zu den seither abgeschlossenen Freihandelsabkommen haben beide Räte die Haltung des Bundesrates unterstützt, wonach internationale Abkommen, welche diesen Kriterien entsprechen, nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung des EFTA-Übereinkommens ist deshalb nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 BV zu unterstellen

5.4 Sprachfassung und Veröffentlichung

Es gibt keine Originalfassung dieser Änderung in einer der Schweizer Amtssprachen. Englisch ist die offizielle Arbeitssprache der EFTA. Der Abschluss des Übereinkommens in Englisch entspricht der gleichbleibenden Praxis, welche die Schweiz im Bereich der Verhandlungen und des Abschlusses von Freihandelsabkommen in der Vergangenheit verfolgt hat. Diese Praxis steht im Einklang mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c der Sprachenverordnung vom 4. Juni 2010¹². Ausserdem würde die Erstellung von Originalfassungen in den Amtssprachen aller Vertragsparteien den Einsatz unverhältnismässiger Mittel erfordern.

Das Fehlen einer Originalfassung des Änderungstextes in einer der Schweizer Amtssprachen macht es dennoch erforderlich, den Text der Änderung im Hinblick auf die Publikation in der Amtlichen Sammlung in die drei Amtssprachen zu übersetzen. Davon ausgenommen sind die Anhänge, welche mehr als hundert Seiten umfassen und Bestimmungen technischer Natur enthalten. Nach den Artikeln 5 Absatz 1 Buchstabe b, 13 Absatz 3 und 14 Absatz 2 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004¹³ sowie Artikel 9 Absatz 2 der Publikationsverordnung vom 17. November 2004¹⁴ kann die Veröffentlichung solcher Texte auf Titel sowie Bezugsquelle

¹⁰ SR 171.10

¹¹ SR **632.10**

¹² SR **441.11**

¹³ SR 170.512

¹⁴ SR 170.512.1

beschränkt werden. Die Anhänge sind auf der Internetseite des EFTA-Sekretariats 15 verfügbar. Übersetzungen der PEM-Konvention und die Zollverfahren werden ausserdem von der Eidgenössischen Zollverwaltung elektronisch publiziert. 16

¹⁵ www.efta.int

¹⁶ www.ezv.admin.ch