

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Consigliere federale
Didier Burkhalter
Capo del Dipartimento federale
degli affari esteri (DFAE)
Palazzo federale ovest
3003 Berna

Consultazione sulla politica europea: linee direttrici riguardanti il mandato di negoziazione del Consiglio federale per le questioni istituzionali

Egregio Signor Consigliere federale Burkhalter,

in riferimento alla sua comunicazione del 26 agosto 2013 trasmessa alla Conferenza dei Governi cantonali nonché all'incontro del 19 settembre 2013 tenutosi a Ginevra in occasione del 10. Dialogo del federalismo Confederazione-Cantoni, con la presente esprimiamo il nostro parere in merito al tema relativo al mandato di negoziazione del Consiglio federale per le questioni istituzionali.

Lo scrivente Consiglio ritiene doveroso evidenziare come la Svizzera, nel contesto economico europeo attuale, goda di una posizione privilegiata nei confronti dell'UE. Lei stesso ha dichiarato che in considerazione del fatto che la Svizzera rappresenta il quarto partner commerciale e secondo investitore dell'UE, quest'ultima ha forti interessi a mantenere stretti e buoni rapporti con il nostro Paese. È dunque fondamentale che il Consiglio federale si avvalga il più possibile di tale circostanza particolarmente favorevole per trarre il massimo vantaggio dalle negoziazioni con l'UE. A questo proposito si auspica un'assoluta fermezza da parte dei negoziatori svizzeri su quegli elementi cosiddetti *linee rosse vincolanti* affinché gli interessi della nazione vengano adeguatamente tutelati.

Un eventuale futuro accordo dovrà mediare una soluzione che risponda in maniera equilibrata e congrua alle pretese delle parti. Alla luce di questa constatazione nell'ambito delle presenti trattative, si ritiene propizio avanzare la richiesta di eliminare la clausola ghigliottina dagli accordi vigenti.

Ripresa dell'acquis UE pertinente agli accordi

Inevitabilmente scettico è per contro il nostro parere concernente la ripresa dinamica dell'acquis UE rilevante. A preoccupare sono soprattutto le ripercussioni che una simile soluzione potrà avere sugli accordi già in essere, con particolare riferimento alle misure collaterali alla libera circolazione delle persone. Esse sono indispensabili per il mantenimento di un mercato interno

equilibrato. Il Cantone sta soffrendo molto a causa degli effetti distorsivi derivanti dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Come abbiamo già riferito in altre occasioni, le misure fiancheggiatrici sinora adottate non solo vanno mantenute ma devono essere rafforzate. Giusta l'opinione della professoressa basilese di diritto europeo Christa Tobler questo genere di provvedimenti a fronte di un accordo istituzionale con l'UE non sarebbe più lecito poiché problematico ai sensi del diritto comunitario (cfr. Prof. Dr. Christa Tobler, Die flankierenden Massnahmen der Schweiz in einem erneuerten System des bilateralen Rechts, https://ius.unibas.ch/uploads/publics/41099/20131006224043_5251cacb952aa.pdf).

Il Consiglio federale propone la ripresa dinamica dell'acquis rilevante per gli accordi che trattano l'accesso al mercato interno europeo. Per quanto riguarda gli accordi già in essere verranno recepiti unicamente gli sviluppi intervenuti dopo la conclusione della prospettata soluzione istituzionale a condizione che essa non comporti un cambiamento dello scopo, dell'oggetto o del contenuto del trattato. A nostro parere determinare quando un determinato sviluppo del diritto pertinente UE alteri lo scopo, l'oggetto e il contenuto di un accordo costituirà un compito assai arduo, fonte di forti tensioni.

È inoltre lecito chiedersi cosa accadrà qualora una direttiva contenuta in un accordo già in vigore verrà sostituita da una nuova: quest'ultima sarà oggetto della ripresa dinamica dell'acquis oppure sfuggirà all'applicazione della soluzione istituzionale? A tal proposito neppure gli esperti in materia sono in grado di fornire una risposta precisa e convincente. Proprio per questa ragione, alla Svizzera conviene mantenere una posizione che garantisca la tutela della propria sovranità.

Discordie potranno parimenti insorgere all'occasione dell'identificazione delle revisioni di direttive da ritenersi rilevanti ai sensi dei rapporti bilaterali ai fini della ripresa dinamica.

Riteniamo che la ripresa dinamica dell'acquis comunitario vada riservata esclusivamente a quegli accordi settoriali relativi a contesti molto tecnici che per la natura della materia regolamentata presuppongono un adeguamento agli sviluppi agile e semplificato. Accordi tecnici che per loro natura non devono pregiudicare la sovranità elvetica, nella misura in cui essi costituiscono uno sviluppo naturale dei parametri.

Interpretazione dell'acquis UE pertinente

Riguardo all'interpretazione dell'acquis pertinente dell'UE ricordiamo come le autorità giudiziarie svizzere, nel contesto del metodo interpretativo, già ora facciano riferimento alla giurisprudenza determinante della CGUE per definire l'ampiezza del significato di una norma relativa ad un accordo bilaterale (DTF 129 III 335; DTF 136 II 5). Di conseguenza non può essere condivisa l'eventualità dell'introduzione di una procedura pregiudiziale, nella quale la CGUE, su richiesta dei tribunali svizzeri di ultima istanza, proceda all'interpretazione di una disposizione dell'acquis EU pertinente incorporato nell'accordo. Quanto proposto rischierebbe di innescare tensioni qualora vi fossero divergenze in merito all'ampiezza del potere di cognizione della CGUE come pure qualora le autorità giudiziarie svizzere rendessero un giudizio divergente da quanto suggerito.

Composizione delle controversie

Concedere alla CGUE la facoltà di esprimere una propria interpretazione autorevole circa le controversie inerenti all'interpretazione dell'acquis UE integrato in un accordo settoriale, seppur privo del carattere di giudizio rispettivamente decisione direttamente applicabili o attuabili, porrebbe i membri del comitato misto in una situazione contorta e complessa rendendo difficile il raggiungimento di una soluzione politica che si discosti dall'interpretazione avanzata dalla CGUE. Tanto più che la parte favorita dal parere di quest'ultima, nelle discussioni in seno del comitato misto, si avvarrebbe inevitabilmente in una posizione di forza.

Campo di applicazione della soluzione istituzionale

Il tema relativo al campo di applicazione dell'accordo istituzionale è strettamente connesso con la questione inerente alla ripresa dinamica del diritto UE pertinente di cui si è già detto al capoverso dedicato alla "Ripresa dell'acquis UE pertinente agli accordi" del presente documento. Alla luce di quanto precedentemente espresso condividiamo le preoccupazioni sollevate dalla Conferenza dei Governi cantonali a questo proposito nella presa di posizione esame del 13 dicembre c.m.

Partecipazione dei Cantoni alla negoziazione

Ritenuto l'alto grado di correlazione tra la prospettata soluzione istituzionale e le competenze e gli interessi dei Cantoni è auspicabile la partecipazione nella delegazione incaricata dal Consiglio federale per la negoziazione di una rappresentanza dei Cantoni, in particolare di quelli maggiormente toccati dagli effetti della libera circolazione.

Con queste considerazioni, voglia accogliere, signor Consigliere federale, l'espressione della nostra massima stima.

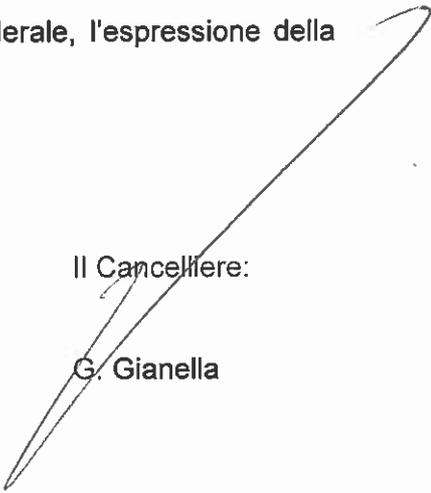
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



P. Beltraminelli

Il Cancelliere:



G. Gianella

Allegato:

- Presa di posizione CdC del 13 dicembre 2013.

Copia per conoscenza:

- Divisione dell'economia, Residenza;
- Cancelleria dello Stato, Residenza;
- alla Deputazione ticinese alle Camere federali.



Stellungnahme

Vertraulich

Leitlinien des Verhandlungsmandates zu den institutionellen Fragen Schweiz – EU

Konferenz der Kantonsregierungen, 13. Dezember 2013

1. Vorbemerkungen

1 Die Kantone unterstützen eine weitere Vertiefung der Beziehung zur EU nur unter dem Vorbehalt, dass gleichzeitig innerstaatliche Reformen zwecks Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation realisiert werden. Sie erwarten deshalb, dass der Bundesrat auch auf innerstaatlicher Ebene die notwendigen Schritte in die Wege leitet, um die Funktion der schweizerischen Institutionen zu bewahren.

2. Allgemeine Erwägungen

2 Die Kantone begrüssen es ausdrücklich, dass ihnen der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme einräumt, bevor er ein Verhandlungsmandat für ein Abkommen mit der EU zu institutionellen Fragen verabschiedet. Ebenfalls ausdrücklich begrüsst wird die Tatsache, dass sowohl technischen als auch den politischen Vertretern der Kantone bei verschiedenen Gelegenheiten bereits im Vorfeld der Entscheide des Bundesrates vom 26. Juni 2013 und 21. August 2013 Gelegenheit zur Diskussion über die sich im Zusammenhang mit diesem Mandat stellenden Fragen geboten wurde. Nach Auffassung der Kantone entspricht dieses Vorgehen des Bundesrates dem Sinn und Geist der Bestimmungen über die Mitwirkung der Kantone an der Aussen- und Europapolitik des Bundes.

Die Kantone geben zudem ihrer Zufriedenheit darüber Ausdruck, dass der Bundesrat ihnen für die Stellungnahme zu dieser für unser Land sehr wichtigen Frage eine aus-reichende Frist zur Stellungnahme eingeräumt hat.

Die Kantone erwarten, dass der Bundesrat bei diesem europapolitischen Vorhaben, welches Zuständigkeiten und wesentliche Interessen der Kantone betrifft, die vorliegende Stellungnahme gebührend berücksichtigt.

3 Auch nach Ansicht der Kantone hat sich der bilaterale Weg bewährt und sollten seine Errungenschaften erhalten werden. Die Kantone sind zudem der Auffassung, dass es aufgrund unserer geografischen Lage und

der wirtschaftlichen Verflechtung sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Interesse unseres Landes ist, die Zusammenarbeit mit der EU in gewissen Bereichen weiter zu vertiefen, wo dies der Schweiz überwiegende wirtschaftliche und politische Vorteile bringt. An dieser letztmals im Rahmen der Stellungnahme zu den damaligen institutionellen Vorschlägen des Bundesrates am 1. Juni 2012 bestätigten grundsätzlichen Haltung der Kantone hat sich nichts geändert.

4 Nichts geändert hat sich allerdings auch an der Haltung der Kantone, wonach die weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU die Realisierung einer Reihe von innerstaatlichen Reformen zwecks Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation bedingt. Die Kantone haben den diesbezüglichen Handlungsbedarf in ihrem Positionsbezug vom 24. Juni 2011 dargelegt. Aus Sicht der Kantone bestätigen die im Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates enthaltenen Leitlinien nun klar, dass diesbezüglich Handlungsbedarf besteht. Sie erwarten deshalb vom Bundesrat, dass er parallel zu den Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen die notwendigen Schritte in die Wege leitet. Die Kantone werden dem Bundesrat Vorschläge zur Verbesserung der Mitwirkungsrechte der Kantone unterbreiten und erwarten, dass die notwendigen Massnahmen ergriffen werden.

5 Bereits in ihrer europapolitischen Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 haben die Kantone festgehalten, dass mit der EU eine Vereinbarung darüber gefunden werden muss, wie in Zukunft der Mechanismus zur Übernahme von EU-Recht geregelt werden soll. Die Kantone nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat zur Auffassung gelangt ist, dass jetzt der geeignete Zeitpunkt für diesbezügliche Verhandlungen mit der EU gekommen ist.

6 Die Kantone nehmen schliesslich mit Befriedigung zur Kenntnis, dass sich der Bundesrat ihrer am 1. Juni 2012 geäusserten Auffassung angeschlossen hat, wonach die angestrebte rechtliche Homogenität zwischen den Parteien einschliesslich einer einheitlichen Anwendung und Auslegung des relevanten EU-Acquis die Funktion der schweizerischen Institutionen bewahren muss.

3. Erwägungen zu den Leitlinien zuhanden der Schweizer Delegation

3.1. Übernahme von relevantem EU-Acquis in die Abkommen

7 Die hier vorgeschlagenen Leitlinien entsprechen den Positionen, wie sie die Kantone in ihrer europapolitischen Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 festgehalten und in ihrer Stellungnahme vom 1. Juni 2012 bestätigt haben. Unter Vorbehalt der nachfolgenden Bemerkung können sich die Kantonsregierungen folglich mit diesen Leitlinien einverstanden erklären.

8 Nach Ansicht der Kantonsregierungen kann sich der Grundsatz der dynamischen Übernahme von EU-Recht nur auf Rechtsakte der EU beziehen, welche spezifisch den Marktzugang in dem vom sektoriellen Abkommen erfassten Bereich regeln. Deshalb muss ein zukünftiges institutionelles Abkommen zwingend eine Regelung enthalten, wie die Abkommensrelevanz von EU-Rechtsakten festgestellt wird und wie bei Uneinigkeit verfahren wird. Anzustreben ist eine Regelung auf politischer Ebene im Gemischten Ausschuss; eine letztinstanzliche Unterstellung der Schweiz unter den EuGH wäre diesbezüglich für die Kantone nicht

akzeptabel. Für sogenannte horizontale Regeln, welche nach Auffassung der Parteien unter Umständen ebenfalls abkommensrelevant sein könnten (z.B. Bestimmungen über Wettbewerb, staatliche Beihilfen, Umweltschutz, Konsumentenschutz, usw.) müssen zudem Ausnahmen vom Grundsatz der dynamischen Übernahme möglich sein.

3.2. Überwachung der Abkommen

9 Grundsätzlich richtig ist, dass in einem bilateralen Vertragsverhältnis jede Vertragspartei für die korrekte Anwendung und Auslegung des Abkommens in ihrem eigenen Gebiet zuständig ist. Die Kantone teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die Unterstellung unter supranationale Behörden ausgeschlossen ist.

10 In ihrer Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 haben sich die Kantone gegen eine Kompetenzübertragung an die Europäische Kommission ausgesprochen. Die Kantone unterstützen deshalb die Haltung des Bundesrates, wonach der Europäischen Kommission keine allgemeine Überwachungskompetenz für das Schweizer Territorium oder über Schweizer Behörden und keine sonstigen Entscheidungskompetenzen übertragen werden dürfen. Die Kantone teilen die Auffassung des Bundesrates betreffend Ausschluss eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Schweiz. Schliesslich begrüssen die Kantone den Verzicht auf die Einsetzung einer unabhängigen nationalen Überwachungsbehörde und den Verweis auf die bereits heute praktizierte Überwachung im Rahmen eines Gemischten Ausschusses Schweiz-EU. Die Kantone erwarten, rechtzeitig und umfassend in die Entscheidungsfindung der Gemischten Ausschüsse einbezogen zu werden, sofern ihre Zuständigkeiten betroffen oder wesentliche Interessen tangiert sind.

3.3. Auslegung des relevanten EU-Acquis

11 In ihrer Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 haben sich die Kantonsregierungen in Bezug auf die Auslegung der Abkommensbestimmungen gegen eine Kompetenzübertragung an den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) ausgesprochen. Der Bundesrat schlägt nun vor, die Rechtsprechung des EuGH zum in die sektoriellen Abkommen übernommenen EU-Acquis für beide Parteien massgebend zu erklären. Weiter könnte das geplante institutionelle Abkommen auch vorsehen, dass letztinstanzliche Schweizer Gerichte befugt wären, dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens eine Auslegungsfrage zum relevanten EU-Acquis zu unterbreiten. Schliesslich wären die anderen Bestimmungen eines sektoriellen Abkommens, die nicht den relevanten übernommenen EU-Acquis betreffen, der Auslegung durch den EuGH entzogen.

12 Aus Sicht der Kantone kann diesem Vorschlag zugestimmt werden. Obschon zwei bestehende Abkommen lediglich die Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU vor einem festen Stichtatum vorsehen, orientiert sich das Bundesgericht in seiner Praxis bereits heute generell an der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH. Zudem erfolgt eine Interpretation der Rechtsnormen durch den EuGH generell und abstrakt und ist auf den konkreten Einzelfall nicht direkt anwendbar. Somit würde den zuständigen Schweizer Gerichten im konkreten Einzelfall weiterhin ein notwendiger Ermessensspielraum zur Verfügung stehen.

13 Wichtig erscheint den Kantonen in diesem Zusammenhang aber insbesondere, dass sich die dem EuGH zugestanden Kompetenz ausschliesslich auf die Auslegung des von der Schweiz übernommenen EU-Acquis beschränkt. Nicht akzeptabel wäre es für die Kantone, wenn dem EuGH eine allgemeine Auslegungs- und Entscheidungsbefugnis betreffend die sektoriellen Abkommen zugestanden würde.

3.4. Streitbeilegung

14 In ihrer Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 haben sich die Kantone gegen Automatismen und Guillotine-Klauseln für den Fall ausgesprochen, dass die Schweiz einmal einer Weiterentwicklung des EU-Rechts nicht Rechnung tragen kann oder eine sonstige Streitigkeit zwischen den Partnern nicht gelöst werden kann. In ihrer Stellungnahme vom 1. Juni 2012 haben sich die Kantone präzisierend damit einverstanden erklärt, dass in solchen Fällen die Möglichkeit der Ergreifung von verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen mit der Möglichkeit der Überprüfung der Verhältnismässigkeit akzeptabel wäre.

15 Vorliegend schlägt der Bundesrat im Wesentlichen den von den Kantonen bereits am 1. Juni 2012 gutgeheissenen Mechanismus vor, ergänzt allerdings durch ein weiteres Element: betrifft die Streitigkeit die Auslegung des in einem sektoriellen Abkommen übernommenen EU-Acquis, könnte eine Partei den EuGH um eine autoritative Auslegung der betroffenen Vorschriften ersuchen. Aus Sicht der Kantone kann diesem Vorschlag des Bundesrates zugestimmt werden, da einerseits immer noch der Gemischte Ausschuss für die definitive Streitbeilegung zuständig wäre und sich andererseits die dem EuGH zugestandene Kompetenz erneut auf die rechtlich verbindliche Auslegung des in einem sektoriellen Abkommen übernommenen EU-Acquis beschränkt.

3.5. Anwendungsbereich eines zukünftigen institutionellen Abkommens

16 Bereits anlässlich ihrer europapolitischen Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 haben sich die Kantone mit der Frage des Anwendungsbereichs einer allfälligen zukünftigen neuen institutionellen Lösung auseinandergesetzt. Sie haben sich dafür ausgesprochen, eine solche Lösung – zumindest vorläufig – auf zukünftige Abkommen mit der EU zu beschränken. Auch anlässlich ihrer Stellungnahme vom 1. Juni 2012 sind die Kantone davon ausgegangen, dass sich die damaligen Vorschläge des Bundesrates ausschliesslich auf zukünftige Abkommen beschränken.

17 Der Bundesrat schlägt nun vor, dass ein institutionelles Abkommen auf zukünftige und bestehende sektorielle Abkommen angewendet werden darf. Einschränkend hält er fest, dass dies nur für Abkommen „mit Bezug zum EU-Binnenmarkt“ gelten soll. Zudem dürften sich Ziel, Zweck und Inhalt der bestehenden Abkommen durch ein institutionelles Abkommen nicht ändern. Der in der Vergangenheit nicht übernommene relevante EU-Acquis soll auch weiterhin nicht übernommen werden. Hingegen wären zukünftige relevante Rechtsakte der EU, mithin auch Weiterentwicklungen nicht übernommener Rechtsakte zu übernehmen. Ergänzend präzisiert der Bundesrat in der Folge eine Reihe von Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens und des Landverkehrsabkommens, welche unangetastet bleiben sollten.

18 Die Vorschläge des Bundesrates erscheinen nicht schlüssig und bergen die Gefahr in sich, dass bestehende Abkommen gefährdet werden. Der Begriff „Abkommen mit Bezug zum EU-Binnenmarkt“ ist sehr

schwammig und könnte beispielsweise auch das Freihandelsabkommen von 1972 umfassen. Zudem soll in einem institutionellen Abkommen die Pflicht zur Übernahme von künftigen Rechtsentwicklungen der EU verankert werden, während eine solche Pflicht bei einer ganzen Reihe von bestehenden sektoriellen Abkommen nicht besteht. Somit würde ein institutionelles Abkommen in jedem Fall „Ziel, Zweck und Inhalt“ einiger der bestehenden sektoriellen Abkommen ändern. Schliesslich erscheint es nicht zielführend, an der Nichtübernahme gewisser Rechtsakte festzuhalten und gleichzeitig zu akzeptieren, dass Weiterentwicklungen solcher nicht übernommener Rechtsakte übernommen werden müssen.

19 Die Kantone knüpfen deshalb ihre Zustimmung zu einer Anwendung eines institutionellen Abkommens auf bestehende Abkommen an folgende Bedingungen:

20 Ein institutionelles Abkommen darf nur auf solche bestehende Abkommen angewendet werden, welche den Zugang zum Binnenmarkt der EU bezwecken und welche den relevanten EU-Acquis mittels Verweisen im Anhang übernehmen.

21 Bisher nicht übernommene relevante Rechtsakte sowie deren Weiterentwicklungen müssen auch mit Inkrafttreten eines institutionellen Abkommens nicht übernommen werden.

22 Die vom Bundesrat in seinem Schreiben vom 26. August 2013 erwähnten Punkte im Bereich des Freizügigkeitsabkommens dürfen durch ein institutionelles Abkommen nicht in Frage gestellt werden.

23 Ebenso müssen die Kernelemente der Schweizer Verkehrspolitik gewahrt bleiben. Darunter fallen die 40-Tonnen-Limite – und somit implizit ein Giga-Liner-Verbot, das Nacht- und Sonntagsfahrverbot, die Schwerverkehrsabgabe sowie die Kabotage-Verbote im grenzüberschreitenden Strassengüterverkehr und Personenverkehr. Ausserdem darf die Integration und Qualität des schweizerischen Systems des öffentlichen Verkehrs, welches unter anderem einen integrierten Taktfahrplan, das Knotenprinzip, die Konzessionsvergabe für Bündel mehrerer Linien und integrierte Tarifsysteme umfasst, nicht gefährdet werden.¹

4. Beteiligung der Kantone an den Verhandlungen

24 Die Kantone sind vom geplanten institutionellen Abkommen in ihren Zuständigkeiten und wesentlichen Interessen betroffen. Sie sind deshalb in allfällige Verhandlungen einzubeziehen. Zudem ist eine Vertretung der Kantone in der Verhandlungsdelegation vorzusehen.

25 Die Kantone gehen davon aus, dass die kantonale Vertretung in der Verhandlungsdelegation das vom Bundesrat verabschiedete Verhandlungsmandats erhalten wird.

¹ Siehe BeilageStellungnahme der Konferenz der Kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KoV: *Europapolitik: Leitlinien des Verhandlungsmandates des Bundesrates zu den institutionellen Fragen Schweiz-EU (zweite Lesung der KdK)*

