

UNIVERSITEIT GENT
FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

Switzerland: The Hole in the European Doughnut
De relatie tussen de EU en Zwitserland

Wetenschappelijk artikel

aantal woorden: 9976

JONAS HEYVAERT

MASTERPROEF POLITIEKE WETENSCHAPPEN
afstudeerrichting INTERNATIONALE POLITIEK

PROMOTOR: PROF. DR. JAN ORBIE

COMMISSARIS: DR. AN SCHRIJVERS

COMMISSARIS: PROF. DR. HENDRIK VOS

ACADEMIEJAAR 2008 - 2009

ABSTRACT:

The first chapter of this article gives an overview of the most important bilateral agreements between the EU and Switzerland, focussing on the Bilaterals I and II, two package deals, which both parties concluded after the rejection of the EEA by Switzerland in 1992. This draws us to the conclusion that Switzerland is extremely attached to its national sovereignty. Unlike other European countries, it does not seem to be prepared to come to a compromise, with regards to its national sovereignty, in return for participation in the EU decision-making process. However, the bilateral agreements generally force it to adjust itself to the *acquis communautaire*, leaving ‚sovereignty’ as a somewhat hollow concept.

The second chapter attempts to clarify the Swiss attitude. It appears that the country’s concordance model (including its federal structure) and direct democracy make it easy to veto accession to the EU, but these factors do not explain why they would oppose EU membership. Therefore, it is necessary to delve deeper into the Swiss national identity and economy. Federalism, direct democracy and neutrality are key components of this identity. These issues would clash with an accession to the EU and therefore Switzerland prefers to distance itself from this debate. Nevertheless, it can only afford to do so, thanks to its economic prosperity. Moreover, in economic terms, Switzerland would not benefit greatly by joining the EU. The bilateral agreements already protect the country from economic isolation in Europe, whilst the disadvantages of joining the EU would undo many of its advantages.

Inhoudsopgave:

INLEIDING:	4
I. DE RELATIE TUSSEN DE EU EN ZWITSERLAND:	5
A. EUROPESE GEMEENSCHAP VOOR KOLEN EN STAAL (1951):	5
B. EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP (1957) EN EUROPESE VRIJHANDELSASSOCIATIE (1960):	5
C. VRIJHANDELSAKKOORD (1972):	6
D. LUXEMBURG-PROCES (1984-1989):	6
E. <i>AUTONOMER NACHVOLLZUG</i> (1988):.....	7
F. EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE EN TOETREDINGSVERZOEK (1989-1992):.....	8
G. BILATERALS I (1999):.....	9
H. BILATERALS II (2004):.....	12
I. DE TOEKOMST?.....	15
J. CONCLUSIE:	17
II. SWITZERLAND: THE HOLE IN THE EUROPEAN DOUGHNUT:	18
INLEIDING:.....	18
A. <i>SONDERFALL</i> :	18
B. FEDERALISME:	23
C. FEDERALE BESLUITVORMING:	26
BESLUIT:	31
BIBLIOGRAFIE:	32

Inleiding:

I. Zwitserland speelt een eigenaardige rol in de geschiedenis van de Europese integratie. Het land heeft sinds het opstarten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal immers elke vorm van politieke integratie afgewezen. Op één moment na, in het begin van de jaren '90, toen de regering uit onvrede met de door de EG voorgestelde Europese Economische Ruimte opteerde voor de grote vlucht vooruit en een toetredingsverzoek indiende. De Zwitserse bevolking riep haar regering evenwel tot de orde door bij referendum het EER-akkoord (dat door de regering was aanvaard met het oog op de toetreding) te verwerpen. In dit artikel wordt vooreerst nagegaan hoe de relaties tussen de EU en Zwitserland zich voor en na deze gebeurtenis hebben ontwikkeld, waarbij gefocust wordt op de belangrijkste bilaterale akkoorden tussen beide partijen. In het tweede hoofdstuk wordt onderzocht waarom Zwitserland ondanks de verregaande economische integratie van het land in Europa en het gebrek aan inspraak in de Europese besluitvorming nooit is toetreden tot de EU.

I. De relatie tussen de EU en Zwitserland:

A. Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951):

2. Toen in 1951 Frankrijk, Italië, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal oprichtten, besloot Zwitserland om niet aan het project deel te nemen (Church, 2007, p. 188). Dit zou immers ten koste van de nationale soevereiniteit en neutraliteit zijn gegaan. Bovendien zag de economische elite weinig voordelen in een samenwerking op het vlak van kolen en staal. Meer nog: in de supranationale structuur van de EGKS ontwaarde ze de voorbode van één grote, Europese, door bureaucraten gestuurde planeconomie.

B. Europese Economische Gemeenschap (1957) en Europese Vrijhandelsassociatie (1960):

3. De lidstaten van de EGKS hielden het echter niet bij samenwerking op het vlak van kolen en staal, maar werkten aan de oprichting van een douane-unie (wat in 1957 leidde tot de oprichting van de EEG). Zwitserland vreesde hierdoor economisch gediscrimineerd te worden en probeerde daarom de uitvoering van het plan te verhinderen door binnen de OEES te ijveren voor een grote Europese vrijhandelszone, zonder dat aan de soevereiniteit van de staten zou worden geraakt (Dinan, 2004, pp. 89-111; Ganser & Kreis, 2007, pp. 52-54; Goetschel, Bernath & Schwarz, 2005, pp. 18-20). Toen dit niet lukte, richtte Zwitserland samen met Oostenrijk, Denemarken, Noorwegen, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk de EFTA op¹, een industriële vrijhandelszone en intergouvernementeel tegenwicht voor de EEG. Tot 1969 bleef deze tweedeling van West-Europa bestaan. De lidstaten van de EFTA, inclusief Zwitserland², zochten in navolging van het V.K. wel toenadering tot de EEG (in de vorm van een associatieakkoord), maar al deze pogingen eindigden abrupt toen de Franse president de Gaulle zijn veto uitsprak tegen Brits lidmaatschap van de EEG.

¹ IJsland trad toe in 1970, Finland in 1986, Liechtenstein in 1991. In 1973 verlieten het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken de EFTA en traden ze toe tot de EG, Portugal deed hetzelfde in 1986, net als Oostenrijk, Zweden en Finland in 1995.

² In december 1961 verklaarde Zwitserland, in de veronderstelling dat de Britten dra de EFTA zouden verlaten voor de EEG, dat het bereid was een associatie met de EEG aan te gaan (Church, 2007, p. 190). In september 1962 stelde Zwitserland vervolgens als voorwaarden voor het aangaan van deze associatie dat het zijn neutraliteit, federalisme en directe democratie moest kunnen behouden, dat het niet verplicht zou worden om toekomstige Europese regelgeving over te nemen en dat er een associatieraad en een arbitrageorgaan zou worden gecreëerd.

C. Vrijhandelsakkoord (1972)³:

4. Nadat Pompidou in 1969 de Gaulle opvolgde, nam de EG een positievere houding aan ten opzichte van de lidstaten van de EFTA (Church, Severin & Hurni, 2007, pp. 130-132; Goetschel, 2003, p. 316; Gstöhl, 2002, pp. 132-139). Daarenboven nam de realisatie van de douane-unie in 1968 het laatste restje vrees weg dat samenwerking met de EFTA tot een verwatering van de Europese integratie zou leiden. De EG was bijgevolg bereid over een grote West-Europese vrijhandelszone te onderhandelen en zelfs om de EG uit te breiden met leden van de EFTA. Zwitserland beschouwde toetreding evenwel nog steeds onverzoenbaar met het behoud van zijn soevereiniteit, maar was wel geïnteresseerd in een bilateraal vrijhandelsakkoord met de EG. Door de komende uitbreiding van de EG met het V.K., Ierland en Denemarken werd toegang tot de gemeenschappelijke markt immers steeds belangrijker voor Zwitserland. Aldus sloten de EG en Zwitserland in 1972 een akkoord dat voorzag in de progressieve afbouw van de douanetarieven op industriële goederen zodat er vanaf 1 juli 1977 volledige vrijhandel bestaat tussen de partijen⁴. Het akkoord geldt echter niet voor landbouwproducten, Zwitserland kon bijgevolg d.m.v. hoge douanetarieven en subsidies zijn landbouwsector blijven afschermen van buitenlandse concurrentie⁵.

D. Luxemburg-proces (1984-1989):

5. *Aanleiding.* Het vrijhandelsakkoord maakte een einde aan de tarifaire handelsbelemmeringen voor industriële producten, maar de niet-tarifaire handelsbelemmeringen tussen de EG en de EFTA bleven bestaan (door de economische crisis in de jaren '70 waren ze zelfs nog toegenomen). De plannen van de EG om de interne technische handelsbelemmeringen af te schaffen deden de lidstaten van de EFTA derhalve vrezen dat hun handel met de EG zou dalen (Gstöhl, 2002, pp. 147-155; Pedersen, 1994, 26-32). Hoewel Zwitserland toetreding bleef afwijzen, had het dus belang bij een verdere toenadering tot de EG. De EG ging hierop in, maar wenste, vooral vanaf 1987 met de inwerkingtreding van de Europese Akte, deze toenadering in een multilateraal kader te organiseren. Op 9 april 1984 legden de EG en de lidstaten van de EFTA in Luxemburg een gezamenlijke verklaring af waarin ze pleitten voor verdere afbouw van de handelsbelemmeringen in industriële producten, pragmatische samenwerking in tal van domeinen als landbouw en consumentenbescherming, gezamenlijke inspanningen om het

³ Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat, *P.B.* L 300/188 van 31 december 1972. Met betrekking tot kolen en staal werd een afzonderlijke, maar inhoudelijk analoge overeenkomst gesloten: Overeenkomst tussen de Lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Zwitserse Bondsstaat, *P.B.* L 350/13 van 19 december 1973. Voor uurwerken bestond reeds een aparte overeenkomst: Overeenkomst betreffende uurwerken tussen de Europese Economische Gemeenschap en haar Lid-Staten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds van 30 juni 1967.

⁴ Met andere lidstaten van de EFTA werden quasi identieke overeenkomsten gesloten, de grote gelijkheid tussen deze bilaterale akkoorden wijst erop dat het vooral de EG, en niet zozeer de afzonderlijk optredende lidstaten van de EFTA, was die bepaalde hoever de toenadering tussen EG en EFTA zou gaan (Gstöhl, 2005, p. 139).

⁵ Ook sommige andere (gevoelige) producten werden uit het toepassingsgebied uitgesloten of pas vanaf 1984 aan het vrijhandelsregime onderworpen. Dankzij een speciale clausule kon het toepassingsgebied evenwel vlot naar andere producten worden uitgebreid.

economisch herstel te ondersteunen en de werkloosheid te verlagen en verder overleg omtrent een open multilateraal handelssysteem.

6. Resultaten. Het zogenaamde Luxemburg-proces dat hieruit voortvloeide, bracht in 1987 de eerste multilaterale akkoorden tussen de EG en de lidstaten van de EFTA voort: er werd een enkel administratief document voor het goederenverkeer tussen de verschillende landen ingevoerd en de communautaire regeling inzake douanevervoer werd uitgebreid naar de EFTA⁶. Een jaar later volgde de Lugano-overeenkomst⁷ en in 1989 werd een overeenkomst bereikt over het uitwisselen van informatie over technische voorschriften⁸. Al bij al een mager resultaat, de redenen hiervoor waren dat de EG weigerde de lidstaten van de EFTA te betrekken in de EG-besluitvorming en bovendien prioriteit gaf aan haar eigen interne marktprogramma. De relatie tussen de EG en Zwitserland bleef zodoende voornamelijk bilateraal en sectoraal georganiseerd. Het beste voorbeeld hiervan is het Verzekeringsakkoord⁹ dat beiden in 1989 (na 17 jaar onderhandelen) sloten en dat verzekeringsmaatschappijen, gevestigd op het grondgebied van de ene partij en actief op het gebied van het directe verzekeringsbedrijf (met uitsluiting van de levensverzekeringsbranche), toelaat agentschappen of bijkantoren te openen op het grondgebied van de andere partij. Vanaf 1989 verliep het Luxemburg-proces parallel met het EER-proces (*infra*) om er uiteindelijk volledig in op te gaan.

E. Autonome Nachvollzug (1988):

7. Zonder enige politieke autonomie te verliezen had Zwitserland voor zijn exportgerichte sectoren toegang tot de gemeenschappelijke markt verkregen, terwijl de op de eigen markt gerichte sectoren, zoals de landbouwsector, geen verhoogde buitenlandse concurrentie hoefden te vrezen (Goetschel, 2007, pp. 178-179; Gstöhl, 2002, pp. 138 en 159-160; Sciarini & Listhaug, 1997, p. 417). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de door de Zwitserse regering gevoerde Europapolitiek op ruime instemming van de werkgevers, de vakbonden en het electoraat kon rekenen. Niettemin hebben de afbouw van de tarifaire en non-tarifaire handelsbelemmeringen en de opeenvolgende uitbreidingen van

⁶ Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland, de Republiek IJsland, het Koninkrijk Noorwegen, het Koninkrijk Zweden en de Zwitserse Bondsstaat inzake de vereenvoudiging van de formaliteiten in het goederenverkeer, *P.B.* L 134/2 van 22 mei 1987; Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland, de Republiek IJsland, het Koninkrijk Noorwegen, het Koninkrijk Zweden en de Zwitserse Bondsstaat betreffende een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer, *P.B.* L 226/2 van 13 augustus 1987.

⁷ Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, *P.B.* L 319/9 van 25 november 1988. Dit verdrag zal worden vervangen door het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (*P.B.* L 339/3 van 21 december 2007) van zodra dit laatste in werking treedt.

⁸ Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap, enerzijds, en de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland, de Republiek IJsland, het koninkrijk Noorwegen, het koninkrijk Zweden en de Zwitserse Bondsstaat, inzake de vaststelling van een procedure voor de uitwisseling van informatie op het gebied van technische voorschriften, *P.B.* L 291/2 van 23 oktober 1990.

⁹ Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, *P.B.* L 205/3 van 27 juli 1991.

de EG ertoe geleid dat de EG voor Zwitserland een steeds belangrijkere handelspartner werd. Deze toenemende economische integratie maakte de nood aan harmonisatie met het *acquis communautaire* steeds groter, wat de regering in mei 1988 heeft doen besluiten nieuwe wetgeving systematisch op haar compatibiliteit met de bestaande Europese regelgeving te toetsen (“*autonomer Nachvollzug*” genoemd). Doordat de EG niet bereid was om niet-leden inspraak te verlenen in haar besluitvorming besepte de regering dat dit de prijs was die betaald moest worden voor het behoud van haar formele onafhankelijkheid. Voor de bevolking blijft deze vorm van integratie evenwel quasi onopgemerkt. Alleen toen de regering het voorbeeld van de EU wou volgen en de energiesector probeerde te liberaliseren stootte dit op een negatief referendum. Zelfs het ministerie van buitenlandse zaken heeft intussen een „EU-reflex” ontwikkelt en toetst standpunten, ondanks de Zwitserse neutraliteit steeds aan die van de EU.

F. Europese Economische Ruimte en toetredingsverzoek (1989-1992):

8. Aanleiding. In januari 1989 stelde Commissievoorzitter Delors voor om de samenwerking tussen de EG en de EFTA te institutionaliseren in een gestructureerd partnerschap (Pedersen, 1994, pp. 33-39; Gstöhl, 2002, pp. 171-176). Dit partnerschap, de latere EER, zou de leden van de EFTA volledige toegang bieden tot de interne markt, gebaseerd op wederzijdse erkenning van elkaars productienormen en met deelname aan het besluitvormingsproces, op voorwaarde dat de EFTA zelf een sterkere structuur zou uitbouwen. Delors wou de EFTA zo een alternatief voor toetreding bieden, zodat de EG zich volledig kon toelagen op de uitvoering van de Europese Akte en geen tijd hoefde te spenderen aan een uitbreiding. Zwitserland stond argwanend tegenover de uitbouw van een sterkere EFTA-structuur, maar aangezien de handel met de EG voor Zwitserland enorm belangrijk was en omdat vele Zwitserse bedrijven, met het vooruitzicht op de totstandkoming van de interne markt, massaal investeerden in de EG-lidstaten, t.k.v. investeringen in eigen land, kon het het voorstel niet naast zich neerleggen.

9. Onderhandelingen en toetredingsverzoek. De officiële onderhandelingen startten in juni 1990, maar reeds eerder was duidelijk dat de EG, in weerwil van wat Delors had voorgesteld, geen niet-lidstaten tot de besluitvorming zou toelaten en dat overname van het bestaande *acquis communautaire* essentieel was voor toegang tot de interne markt (Church, 2007, p. 195; Gstöhl, 2002, pp. 176-178). De Zwitserse regering meende dat een evenwichtig akkoord hierdoor onmogelijk was, maar raakte verdeeld over het alternatief: terwijl de sociaal-democraten en de christen-democraten voorstander werden van toetreding, opteerde de rechts-populistische SVP voor isolationisme. Uiteindelijk besliste de regering in oktober 1991, bij meerderheid, toetreding als doel voorop te stellen, het EER-akkoord¹⁰

¹⁰ Inhoudelijk omvat het akkoord de interne marktregulering, m.u.v. landbouw en visserij, maar wel inclusief de horizontale bepalingen (sociaal beleid, consumentenbescherming, milieu, statistieken en vennootschapsrecht), de

werd enkel aanvaard met het oog op die toetreding. Het officiële toetredingsverzoek volgde in mei 1992.

10. Referendum. Op 6 december 1992 verwierp 50,3 % van de Zwitserse bevolking (in absolute cijfers betekende dit een verschil van slechts 23.836 stemmen tussen beide kampen) en een meerderheid van de kantons (16 tegen 7) het EER-akkoord. Als belangrijkste redenen worden het verlies aan soevereiniteit en de vrees voor hogere werkloosheid, lagere lonen en verlies van eigenheid door het vrij verkeer van personen aangehaald (Church, 2007, pp. 193-196; Sciarini & Listhaug, 1997, pp. 417-419). Dit resultaat legde de kloof bloot die ontstaan was tussen de regering (m.u.v. de SVP), die beseftte dat in een interdependente wereld toegang tot de Europese besluitvorming nodig was om de eigen soevereiniteit te behouden en het electoraat, die de (politieke) integratie in Europa en het vrij verkeer van personen als bedreigingen voor de Zwitserse identiteit beschouwde.

G. Bilaterals I (1999):

11. Aanleiding. De regering legde zich noodgedwongen neer bij de uitslag van het referendum en ‚bevroor‘ het toetredingsverzoek. Niettemin kon Zwitserland het zich niet veroorloven aan de zijlijn te blijven staan, nu de meeste andere leden van de EFTA verdere toenadering of zelfs toetreding tot de EU zochten (Schwok & Levrat, 2001, pp. 336-338; Vahl & Grolimund, 2006, pp. 26-31). Vandaar dat de regering in januari 1993 een lijst met vijftien domeinen waarin het bilaterale akkoorden wou sluiten aan de EU voorstelde. De EU aanvaardde evenwel slechts vijf van de voorgestelde onderwerpen (luchtvervoer, landvervoer, overheidsopdrachten, wetenschappelijke en technologische samenwerking en wederzijdse erkenning van overeenstemmingsbeoordeling) en voegde er twee andere aan toe (vrij verkeer van personen en handel in landbouwproducten). Bovendien eiste de EU dat de zeven onderwerpen d.m.v. een guillotineclausule aan elkaar gekoppeld werden: de zeven akkoorden traden tezelfdertijd in werking en de beëindiging van één akkoord zal ook tot de beëindiging van de zes andere akkoorden leiden. Zo wou de EU vermijden dat de door haar gewenste akkoorden over vrij verkeer van personen en handel in landbouwproducten door de Zwitserse bevolking zouden worden verworpen.

12. Algemeen. In juni 1999 werden de akkoorden ondertekend en na een positief referendum in Zwitserland konden ze in juni 2002 in werking treden (Dupont & Sciarini, 2007, pp. 202-203; Felder & Kaddous, 2001). Elk akkoord, m.u.v. het akkoord inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking, gold voor een initiële periode van zeven jaar en werd nadien voor onbepaalde tijd

mededingingsregels en de zogenaamde *flanking policies* (samenwerking op vlak van onderzoek en technologische ontwikkeling, informatiediensten, milieu, onderwijs, opleiding en jongerenbeleid, sociaal beleid, consumentenbescherming, kleine en middelgrote ondernemingen, toerisme, de audiovisuele sector en burgerbescherming), zie Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, P.B. L 001/3 van 3 januari 1994.

verlengd (opnieuw na een positief referendum in Zwitserland). Zoals ook het geval is bij de meeste oudere bilaterale akkoorden, voorziet elk akkoord (opnieuw m.u.v. het akkoord inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking) in de oprichting van een Gemengd Comité met vertegenwoordigers van beide partijen. Deze comités zijn belast met het beheer van de overeenkomsten en het toezicht op de goede werking ervan. Ze kunnen technische aanpassingen doorvoeren en aanbevelingen opstellen, maar dienen steeds bij unanimité te beslissen. Eventuele geschillen tussen de partijen zullen ook steeds eerst binnen deze Comités worden besproken.

13. Vrij verkeer van personen¹¹. De vrees dat een toevloed van buitenlandse werknemers de werkgelegenheid in gevaar zou brengen, was een van de hoofdredenen waarom de Zwitserse bevolking het EER-akkoord had verworpen. De Zwitserse regering stond bijgevolg voor de moeilijke taak de eis van de EU om volledig vrij verkeer van personen in te voeren en de gevoeligheden van de eigen bevolking met elkaar te verzoenen (Koch & Lavenex, 2007, pp. 159-160). Dit lukte wonderwel door de combinatie van een lange transitieperiode (pas vanaf juni 2014 zal er volledig vrij verkeer van personen bestaan tussen de EU en Zwitserland) en de mogelijkheid om na zeven jaar het akkoord te beëindigen (wat evenwel het einde van alle zeven akkoorden met zich mee zou hebben meegebracht). Onder druk van de vakbonden, die dreigden zich tegen het akkoord te keren, namen de regering en de sociale partners bovendien begeleidende maatregelen die een daling van de lonen en een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden na de opening van de arbeidsmarkt moesten voorkomen.

Aangezien het akkoord inzake vrij verkeer van personen een gemengd akkoord is (als enige van de Bilaterals I), waren nieuwe onderhandelingen tussen de EU en Zwitserland nodig bij de uitbreiding van de EU in 2004, wat in Zwitserland gepaard ging met een uitbreiding van de eerder genomen begeleidende maatregelen om een daling van de lonen en een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden te vermijden (Koch & Lavenex, 2007, pp. 159-160). Dit verklaart tevens waarom voor de acht Oost-Europese lidstaten die in 2004 tot de EU toetreden een andere overgangsregeling geldt dan voor de EU 15 en Malta en Cyprus. Niettemin zal ook tussen hen en Zwitserland volledig vrij verkeer van personen gelden vanaf juni 2014¹². Voor Roemenië en Bulgarije, die in 2007 tot de EU toetraden, geldt een overgangsperiode tot juni 2016¹³.

¹¹ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, *P.B.* L 114/6 van 30 april 2002. Het vrij verkeer geldt voor werknemers in loondienst, zelfstandigen, dienstverleningen van korte duur en personen die geen economische activiteit uitoefenen, maar over voldoende financiële middelen beschikken en een ziektekostenverzekering hebben afgesloten. Het verblijfsrecht strekt zich daarenboven uit tot de gezinsleden van de betrokkenen, die, ongeacht hun nationaliteit, eveneens het recht verwerven een economische activiteit uit te oefenen. De betrokkenen mogen hun verblijf voortzetten na de beëindiging van de economische activiteit en hebben wat de verwerving van onroerend goed betreft dezelfde rechten als de onderdanen van de ontvangende staat. Verder bevat het akkoord bepalingen omtrent de coördinatie van de sociale zekerheidssystemen en de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties.

¹² Protocol bij de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, met het oog op de deelname, als

14. Vervoer over land¹⁴. Zwitserse transportbedrijven verwerven toegang tot de communautaire vervoersmarkt (en omgekeerd), maar om dit te verkrijgen diende Zwitserland grote toegevingen te doen: het moest zich aanpassen aan de relevante professionele technische en sociale normen van de EU, wat o.m. betekende dat het zijn limiet voor vrachtwagens van 28 naar 40 ton diende op te trekken en zijn verbod voor vrachtwagens om 's nachts en op zondag te rijden moest inperken. Nochtans ligt dit thema heel gevoelig bij de Zwitserse bevolking, het aanhoudende vrachtverkeer doorheen de Alpen zorgt namelijk voor overlast, erosie en vervuiling (Gstöhl, 2002, p. 182). In 1994 aanvaardde de bevolking zelfs een volksinitiatief waardoor de regering verplicht werd het goederenverkeer doorheen de Alpen zoveel als mogelijk via de spoorwegen te laten verlopen. Om het akkoord te kunnen verzoenen met dit volksinitiatief kreeg Zwitserland het recht heffingen in te voeren voor vrachtwagens om zo de vervoerders aan te zetten tot een overschakeling op het spoorvervoer.

15. Luchtvervoer¹⁵. Dit akkoord verleent de Zwitserse luchtvaartmaatschappijen toegang tot de communautaire markt (en omgekeerd), wat o.a. betekent dat Zwitserse luchtvaartmaatschappijen vluchten mogen organiseren tussen EU-lidstaten. Het gebrek hieraan was een van de oorzaken van de ondergang van Swiss Air (Church et al., 2007, p. 133). Het akkoord gaat verder dan de andere overeenkomsten aangezien het bepaalt dat Zwitserland de bestaande Europese regels (o.a. op vlak van tarieven voor luchtdiensten, mededinging, technische voorschriften en veiligheid) dient over te nemen, terwijl de overige akkoorden Zwitserland louter verplichten zich aan te passen aan het relevante *acquis communautaire*. Bovendien moet Zwitserland de controlebevoegdheid van de Europese instellingen inzake vrije mededinging erkennen.

16. Overige akkoorden. Het akkoord inzake handel in landbouwproducten¹⁶ voorziet een vermindering van de tarifaire en niet-tarifaire handelsbelemmeringen of zelfs volledige vrijhandel voor bepaalde landbouwproducten. De overeenkomst betreffende overheidsopdrachten¹⁷ verruimt de verplichtingen die beide partijen reeds tegenover elkaar hadden op grond van de WTO Overeenkomst

overeenkomstsluitende partijen, van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek, op grond van hun toetreding tot de Europese Unie, *P.B.* L 089/30 van 28 maart 2006.

¹³ Protocol bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, met het oog op de deelname, als overeenkomstsluitende partijen, van de Republiek Bulgarije en Roemenië, op grond van hun toetreding tot de Europese Unie, *P.B.* L124/53 van 20 mei 2009.

¹⁴ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake het goederen- en personenvervoer per spoor en over de weg, *P.B.* L 114/91 van 30 april 2002.

¹⁵ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake luchtvervoer, *P.B.* L 114/73 van 30 april 2002.

¹⁶ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de handel in landbouwproducten, *P.B.* L 114/132 van 30 april 2002.

¹⁷ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat betreffende sommige aspecten van overheidsopdrachten, *P.B.* L 114/430 van 30 april 2002.

inzake overheidsopdrachten¹⁸. Het akkoord inzake overeenstemmingsbeoordeling¹⁹ heeft tot doel de handel tussen de EU en Zwitserland nog vlotter te laten verlopen door in een erkenning van elkaars overeenstemmingsbeoordelingsprocedures voor bepaalde industrieproducten te voorzien. De overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking²⁰ ten slotte liet Zwitserse onderzoekers toe op dezelfde wijze als hun collega's binnen de EU deel te nemen aan het vijfde kaderprogramma voor wetenschappelijk onderzoek van de EU. Dit programma is inmiddels afgelopen, maar de overeenkomst werd verlengd voor het zesde en zevende kaderprogramma²¹.

H. Bilaterals II (2004):

17. Aanleiding. In juni 2002, dezelfde maand dat de Bilaterals I in werking traden, begonnen Zwitserland en de EU reeds aan een nieuwe onderhandelingsronde (Alfonso & Maggetti, 2007, pp. 216-223; Kaddous & Greiner, 2006). Beide partijen hadden hiervoor hun eigen motieven: Zwitserland wou deelnemen aan het Schengen- en Dublinacquis, terwijl de EU aandrang op akkoorden over fraudebestrijding en belastingheffing op spaargelden. Net als de Bilaterals I kunnen de Bilaterals II bijgevolg beschouwd worden als één grote „package deal”. Daar waar bij de Bilaterals I de EU een guillotineclausule eiste, was het nu Zwitserland dat aandrang op parallellisme: geen enkel akkoord werd ondertekend voordat er over alle andere akkoorden eensgezindheid bestond. Zwitserland wist immers dat België, Oostenrijk en Luxemburg een Europese richtlijn omtrent een belastingheffing op spaargelden niet zouden aanvaarden als hierover geen akkoord met Zwitserland werd gesloten en maakte daar gebruik van om in alle dossiers toegevingen af te dwingen.

¹⁸ WTO Overeenkomst inzake overheidsopdrachten, *P.B.* L 336/273 van 23 december 1994. Zwitserland verbindt zich ertoe de WTO overeenkomst niet enkel door de federale en de kantonale, maar ook door de gemeentelijke overheden te laten toepassen, terwijl de EU Zwitserse leveranciers en dienstverleners de mogelijkheid verleent de gunning van overheidsopdrachten aan te vechten voor de rechter. Daarnaast wordt het toepassingsgebied van de WTO overeenkomst (energie, water en stadsvervoer) uitgebreid met telecommunicatie, spoorwegen en sommige nutsbedrijven.

¹⁹ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake wederzijdse erkenning van de overeenstemmingsbeoordeling, *P.B.* L 114/369 van 30 april 2002. Art. 1 van de overeenkomst omschrijft een overeenstemmingsbeoordeling als “*een systematisch onderzoek om te bepalen in hoeverre een product, procédé of dienst aan de gestelde eisen voldoet*”. Het toepassingsgebied van de overeenkomst omvat o.a. speelgoed, motorvoertuigen, gasgestookte apparaten en drukapparatuur.

²⁰ Overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking tussen de Europese Gemeenschappen en de Zwitserse Bondsstaat, *P.B.* L 114/468 van 30 april 2002.

²¹ Overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, *P.B.* L 32/23 van 5 februari 2004 en Overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, *P.B.* L 189/26 van 20 juli 2007. De EU en Zwitserland hebben intussen een lange traditie van wetenschappelijke en technologische samenwerking opgebouwd. De eerste overeenkomsten daartoe kwamen namelijk al in de jaren 1970 tot stand. Om de bestaande en toekomstige samenwerking vlot te laten verlopen werd in 1985 bovendien een kaderovereenkomst (*P.B.* L 313/6 van 22 november 1985) gesloten die eenvoudige procedures voorzag en het mogelijk maakte om particuliere organisaties en bedrijven bij de samenwerking te betrekken. Verscheidene akkoorden die sindsdien tussen de EU en Zwitserland gesloten zijn, inclusief de zonet aangehaalde akkoorden, verwijzen naar deze kaderovereenkomst.

18. Algemeen. Het nieuwe pakket bilaterale overeenkomsten omvat tien akkoorden, waarvan de meeste een Gemengd Comité oprichten om de goede werking te verzekeren en om eventuele geschillen te beslechten. De akkoorden werden ondertekend op 26 oktober 2004, maar traden op verschillende tijdstippen in werking, gaande van maart 2005 tot april 2009. Enkel m.b.t. de Schengen/Dublin akkoorden werd in Zwitserland een referendum gehouden, waarbij de bevolking zich, ondanks de vrees voor een toenemende immigratie door de afschaffing van de grenscontroles, achter de akkoorden schaarde (Alfonso & Maggetti, 2007, pp. 221-223).

19. Belastingheffing op spaargelden²² en fraudebestrijding²³. In 2003 raakten de lidstaten van de EU het eens over een richtlijn die, d.m.v. een systeem van automatische gegevensuitwisseling, diende te vermijden dat ingezetenen van een lidstaat met spaargelden in een andere lidstaat de belastingheffing op de in die laatste lidstaat verkregen rente konden ontlopen²⁴. Om kapitaalvlucht naar Zwitserland te vermijden eisten België, Oostenrijk en Luxemburg dat ook dit land de bepalingen van de richtlijn (of gelijkwaardige maatregelen) zou toepassen. Gezien het grote belang dat Zwitserland aan zijn bankgeheim hecht, werd besloten dat het land een bronbelasting zou heffen op de rentebetalingen en die vervolgens zou doorstorten aan de lidstaat waar de spaarder woont²⁵. Financiële instellingen slagen er echter makkelijk in deze bronbelasting voor hun cliënten te omzeilen. Daarnaast stemde Zwitserland toe mee te werken aan het opsporen van belastingfraude door op verzoek van een lidstaat de nodige gegevens over te maken. Zwitserland bekwam evenwel dat het enkel wanneer de fraude ook naar Zwitsers recht als een misdrijf wordt beschouwd (wat niet het geval is voor belastingontwijking) op het verzoek dient in te gaan. Aldus werd een tweede maal tegemoet gekomen aan de Zwitserse gevoeligheid inzake het bankgeheim (Vahl & Grolimund, 2006, p. 32)²⁶.

²² Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat waarbij wordt voorzien in maatregelen van gelijke strekking als die welke zijn vervat in Richtlijn 2003/48/EG van de Raad betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling, *P.B.* L 385/30 van 29 december 2004.

²³ Overeenkomst voor samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, ter bestrijding van fraude en andere illegale activiteiten die hun financiële belangen schaden, *P.B.* L 046/8 van 17 februari 2009. Het betreft een gemengde overeenkomst, maar art. 47 bepaalt dat nieuwe lidstaten van de EU d.m.v. een schriftelijke kennisgeving tot de overeenkomst kunnen toetreden, Zwitserland kan bijgevolg geen veto uitspreken tegen een uitbreiding van de territoriale werkingssfeer.

²⁴ Richtlijn (EG) 2003/48 van de Raad van 3 juni 2003 betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling, *P.B.* L 157/38 van 26 juni 2003.

²⁵ De heffing bedraagt 15 % gedurende de eerste drie jaar, 20 % gedurende de volgende drie jaar en 35 % na afloop van die periode. Zwitserland stort vervolgens 75 % van de heffing aan de lidstaat waar de spaarder woont. De spaarder kan evenwel de bronheffing vermijden door de uitbetalende instantie de toestemming te verlenen zijn gegevens over te maken aan de Zwitserse staat die deze vervolgens mededeelt aan de lidstaat waar de spaarder woont, zodat deze hem zelf kan belasten. Binnen de EG passen België, Luxemburg en Oostenrijk hetzelfde systeem toe. Zowel de richtlijn als de overeenkomst gelden enkel t.o.v. natuurlijke personen.

²⁶ Daarnaast bekwam Zwitserland ook het recht aan de voordelen van de Europese richtlijn betreffende de afschaffing van de bronbelasting op dividenden, rente en royalty's uitgekeerd tussen ondernemingen te mogen deelnemen.

Ook tijdens de onderhandelingen over het akkoord betreffende fraudebestrijding slaagde Zwitserland erin om, ondanks sterk aandringen van de EU, het behoud van zijn bankgeheim te verzekeren. Het dient immers enkel op te treden tegen het witwassen van geld wanneer de feiten ook naar Zwitsers recht een misdrijf uitmaken²⁷. Het verbaast bijgevolg niet dat de EU weinig tevreden is over beide akkoorden en dat deze materie ook in de toekomst nog tot onderhandelingen tussen beide partijen zal leiden. Bovendien heeft de financiële crisis die in 2008 uitbrak de druk op belastingparadijzen zoals Zwitserland doen toenemen om hun bankgeheim drastisch in te perken.

20. Schengen²⁸/Dublin²⁹. Zwitserland wenste toe te treden tot de Schengenruimte zodat het kon nagaan of personen die het land willen betreden voorheen reeds misdrijven hebben gepleegd binnen de EU³⁰. Het was echter niet bereid zich in te schakelen in de automatische gerechtelijke samenwerking als hierdoor het Zwitserse bankgeheim zou worden uitgehouden. Daarnaast wordt het land opgenomen in het communautaire asielbeleid (het zogenaamde Dublinacquis). Zwitserland vreesde immers, zeker na toetreding tot de Schengenruimte, dat binnen de EU afgewezen asielverzoekers hun geluk massaal in Zwitserland zouden beproeven (binnen de EU is immers telkens slechts één lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van een asielverzoek³¹) (Koch & Lavenex, 2007, p. 157). Zwitserland neemt het bestaande Schengen- en Dublinacquis over, maar behoudt het recht toekomstige wijzigingen en aanvullingen te verwerpen, hoewel dit het einde van de overeenkomsten tot gevolg kan hebben. De EU heeft dus weliswaar grote toegevingen gedaan zodat Zwitserland zijn soevereiniteit en bankgeheim ten volle kan behouden, maar betreft het land niet officieel bij de verdere ontwikkeling van het *acquis communautaire*, terwijl het weinig waarschijnlijk is dat Zwitserland het tot een einde van de overeenkomsten laat komen³². Het land betaalt het behoud van zijn soevereiniteit m.a.w. in de vorm van een minder grote invloed op het gemeenschapsrecht dan de EU-lidstaten. Op 12 december 2008 is Zwitserland effectief toegetreden tot de Schengenruimte.

²⁷ Zwitserland kon het toepassingsgebied van het akkoord beperken tot smokkel, handel waarbij BTW, bijzondere verbruiksbelastingen of accijnzen worden ontdoken, misbruik van subsidies, fraude bij overheidsopdrachten en het witwassen van de opbrengsten uit deze activiteiten. Bovendien dient met de fraude een bedrag van minimaal 25.000 euro gemoeid te zijn (bij smokkel zelfs 100.000 euro), tenzij het om zeer ernstige feiten gaat en kan de samenwerking worden geweigerd als de aangezochte staat meent dat haar soevereiniteit, veiligheid, openbare orde of andere wezenlijke belangen in het gedrang komen.

²⁸ Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, *P.B.* L 053/52 van 27 februari 2008.

²⁹ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, *P.B.* L 053/5 van 28 januari 2008.

³⁰ Naast veiligheidsredenen speelden ook economische redenen een rol voor Zwitserland, dankzij het akkoord wordt immers vermeden dat niet-Europese toeristen en zakenlui een afzonderlijk visum voor Zwitserland zouden moeten aanvragen. (Alfonso & Maggetti, 2007, p. 221).

³¹ Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, *P.B.* L 50/1 van 25 februari 2003.

³² Zwitserland zal wel informeel betrokken worden bij de voorbereiding van toekomstige besluiten.

21. Overige akkoorden. Het akkoord inzake statistiek³³ heeft tot doel te zorgen voor samenhangende en vergelijkbare statistische informatie (o.a. op vlak van toerisme, buitenlandse handel en landbouw) zodat in de toekomst data van EU-lidstaten en Zwitserland makkelijker met elkaar kunnen worden vergeleken. De overeenkomst betreffende media³⁴ liet Zwitserland toe deel te nemen aan de EU-programma's Media Plus en Media Opleiding³⁵ op voorwaarde dat het zijn wetgeving aanpaste aan het *acquis communautaire*. Deze programma's zijn intussen afgelopen, maar Zwitserland mag deelnemen aan het nieuwe programma ter ondersteuning van de audiovisuele sector, genaamd Media 2007³⁶. De overeenkomst inzake milieu³⁷ laat Zwitserland toe deel te nemen aan de werkzaamheden van het Europees Milieuagentschap en het Europees Milieuobservatie- en -informatienetwerk. Met de overeenkomst betreffende verwerkte landbouwproducten³⁸ wordt de handel tussen de EU en Zwitserland verder geliberaliseerd. Tot groot genoegen van de Zwitserse agro-industrie heft de EU alle douanetarieven voor Zwitserse verwerkte landbouwproducten als chocolade, pasta en sauzen op en ziet ze af van exportsubsidies voor deze producten. Zwitserland vermindert zijn douanetarieven en exportsubsidies voor deze producten, of schaft ze volledig af. De overige twee akkoorden verhinderen dat gepensioneerde EU-ambtenaren die in Zwitserland wonen zowel aan de EU als aan Zwitserland belastingen op hun pensioen dienen te betalen en laten toe dat Zwitserse studenten, leerjongens en jongeren in de periode 2007-2013 kunnen deelnemen aan communautaire programma's m.b.t. algemeen onderwijs, beroepstraining en extra-curriculair werk.

I. De toekomst?

22. Korte termijn. Zoals hierboven aangegeven zullen fiscaliteit en fraudebestrijding ook in de toekomst een belangrijke factor blijven in de relatie tussen de EU en Zwitserland. Niet enkel bezorgt het bankgeheim Zwitserland het imago van belastingparadijs, ook beschuldigt de Commissie Zwitserland ervan het Vrijhandelsakkoord van 1972 te schenden doordat bepaalde Zwitserse kantons een belastingsregime hanteren dat volgens de Commissie neerkomt op door het akkoord verboden

³³ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat over samenwerking op het gebied van statistiek, *P.B.* L 090/2 van 28 maart 2006.

³⁴ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat op audiovisueel gebied tot vaststelling van de voorwaarden voor de deelneming van de Zwitserse Bondsstaat aan de communautaire programma's Media Plus en Media Opleiding, *P.B.* L 090/23 van 28 maart 2006.

³⁵ Media Plus diende ter aanmoediging van de ontwikkeling, de distributie en de promotie van Europese audiovisuele werken, Media Opleiding was een opleidingsprogramma voor vakmensen van de Europese audiovisuele programma-industrie.

³⁶ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat op audiovisueel gebied tot vaststelling van de voorwaarden voor de deelname van de Zwitserse Bondsstaat aan het communautaire programma Media 2007, *P.B.* L 303/11 van 21 november 2007.

³⁷ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat betreffende de deelname van Zwitserland aan het Europees Milieuagentschap en het Europees Milieuobservatie- en -informatienetwerk, *P.B.* L 090/37 van 28 maart 2006. Eerder nam Zwitserland reeds op informele basis deel aan deze werkzaamheden.

³⁸ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat tot wijziging van de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat van 22 juli 1972, wat de bepalingen betreffende verwerkte landbouwproducten betreft, *P.B.* L 023/19 van 26 januari 2005.

overheidssteun aan ondernemingen. Hierdoor wordt, nog steeds volgens de Commissie, het handelsverkeer tussen de EU en Zwitserland verstoord en ontlopen de EU-lidstaten miljarden aan belastinginkomsten. Een oplossing voor dit conflict is nog niet in de maak. Een ander belangrijk thema in de relatie tussen beiden is het vrij verkeer van diensten, beide partijen hebben reeds lang aangegeven een algemeen bilateraal akkoord hieromtrent te willen sluiten, maar voorlopig raakt men niet verder dan de hierboven vermelde sectorale akkoorden (verzekeringen, luchtvervoer,...)³⁹.

23. Lange termijn. De bilaterale akkoorden worden door vele Zwitsersers beschouwd als een goed alternatief voor toetreding tot de EU of de EER. Ze verhinderen immers een economische marginalisatie van het land zonder de politieke onafhankelijkheid aan te tasten. Het is echter verre van zeker dat Zwitserland zijn huidige Europapolitiek zal kunnen voortzetten (Bundesrat, 2006; Gstöhl, 2007; Holman, 2005, p. 135-144; Papadopoulos, 2007). Niet alleen wordt het afwachten of de recente akkoorden in de praktijk voor de EU een aanvaardbaar resultaat opleveren, sowieso zal de EU zich steeds afkeriger opstellen tegenover de tijdrovende bilaterale en sectorale benadering. De verdieping van de Unie neemt namelijk tijd en energie in beslag die daardoor niet aan de relatie met Zwitserland besteed kan worden. Daarenboven leidt ze ertoe dat naast de Raad, de Commissie en de lidstaten ook het Europees Parlement zich met de relatie met Zwitserland inhoudt en dat de EU nog meer dan voorheen het *acquis communautaire* aan derde landen zal willen opdringen. Bovendien behelst de verdieping steeds meer domeinen waarin een bilaterale aanpak nagenoeg onmogelijk is (zoals het monetaire beleid). De uitbreiding van de EU maakt dan weer dat meer en meer lidstaten bij de bilaterale onderhandelingen moeten worden betrokken. Nu reeds is duidelijk dat de EU enkel onderhandelingen start als ze daar zelf belang bij heeft. Toetreding tot de EU blijft echter ook de komende jaren weinig realistisch, het enige alternatief voor Zwitserland om de economische integratie verder te zetten zal bijgevolg een raamakkoord zijn dat alle bestaande bilaterale akkoorden integreert en het statische karakter ervan vervangt door een dynamische structuur die de verschillende akkoorden sneller kan aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen binnen de EU. Dit idee leeft zowel in Brussel als in Bern, maar het is niet te voorspellen of het ooit zal worden gerealiseerd.

³⁹ Verder onderhandelen de EU en Zwitserland momenteel o.a. over een integratie van Zwitserland in de communautaire elektriciteitsmarkt. De EU wil ook akkoord over een volledige vrijhandel in landbouwproducten en over integratie van Zwitserland in de communautaire regeling voor de handel van broeikasgasemissierechten. Zwitserland van zijn kant wil een samenwerkingsakkoord sluiten met het in 2002 binnen de EU opgerichte Eurojust, ter bestrijding van de grensoverschrijdende misdaad. Beide partijen zijn ook voorstander van een Zwitserse deelname aan het Galileo-project, dat moet leiden tot een Europese tegenhanger van het Amerikaanse GPS.

J. Conclusie:

24. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog en het begin van de Europese integratie hebben vele kleine Europese staten gekozen om toe te treden tot de EU of haar voorlopers. Hierbij hebben zij steeds een deel van hun soevereiniteit moeten opgeven, maar in ruil kregen ze inspraak in de Europese, en bij uitbreiding mondiale besluitvorming. Zwitserland heeft de voorbije decennia evenwel altijd meer belang gehecht aan soevereiniteit dan aan inspraak. Dit leidde aanvankelijk tot pogingen om tot een Europese vrijhandelszone te komen zonder dat aan de onafhankelijkheid van de deelnemende landen zou worden geraakt en vervolgens tot bilaterale contacten met de EG gericht op het vermijden van economische discriminatie zonder ook maar enige autonomie prijs te geven.

Het succes van deze bilaterale politiek (in combinatie met de steeds verdere uitbreiding en verdieping van de EG) heeft er evenwel toe bijgedragen dat Zwitserland voor zijn export steeds afhankelijker werd van de EG, waardoor het zich steeds meer genoodzaakt zag zich aan te passen aan het *acquis communautaire*. Vandaar dat de Zwitserse overheid bij de onderhandelingen over de EER zowel soevereiniteit als inspraak probeerde na te streven. Toen dit uitdraaide op een ontgoocheling, besloot de regering om het voorbeeld van zovele andere Europese landen te volgen en een deel van de soevereiniteit op te geven in ruil voor inspraak. De Zwitserse bevolking keurde deze keuze echter ongenadig af, waarna de overheid terugkeerde naar haar traditionele houding. Dit leidde tot de Bilaterals I en II, twee package deals die dienen te vermijden dat Zwitserland economische hinder ondervindt van de verwerping van het EER-akkoord. In een geglobaliseerde en interdependente wereld heeft de notie „soevereiniteit” echter sterk aan belang ingeboet en lijkt de keuze voor inspraak bijgevolg efficiënter te zijn. Een evaluatie van de bilaterale akkoorden bevestigt dit. Hoewel Zwitserland bepaalde toegevingen van de EU kon afdwingen (zoals het behoud van het bankgeheim en de vrijwaringsclausules in bepaalde gevoelige akkoorden) zijn de bilaterale akkoorden toch voornamelijk gebaseerd op (aanpassing aan of overname van) het *acquis communautaire*. Dit terwijl Zwitserland op geen enkele wijze toegang krijgt tot de Europese besluitvorming en deze ook niet zal krijgen zolang het niet toetreedt tot de EU (en dus deels zijn soevereiniteit opgeeft). Zelfs in domeinen die niet door de bilaterale akkoorden geregeld worden, ziet Zwitserland zich genoodzaakt zich unilateraal aan het *acquis* aan te passen. De EU is namelijk de belangrijkste handelspartner van Zwitserland zodat de druk vanuit economische middelen om de integratie (unilateraal, bilateraal of multilateraal) verder te zetten steeds groter wordt. Toch houdt het land vast aan zijn absolute soevereiniteit. De vraag is: waarom?

II. Switzerland: The hole in the European doughnut:

Inleiding:

25. Het antwoord op de hierboven gestelde vraag is in zekere zin heel eenvoudig: Zwitserland is geen lid van de EU omdat de verwachte baten van EU-lidmaatschap niet opwegen tegen de verwachte kosten. Maar waarom zouden de baten voor Zwitserland lager zijn dan voor andere landen en/of de kosten hoger? En wie beslist hierover? Deze vragen nopen tot een onderzoek van de Zwitserse besluitvormingsmechanismen (gekenmerkt door een hoge mate van concordantie of anders gesteld, de gewoonte om beslissingen bij consensus i.p.v. meerderheid versus minderheid te nemen), economie en nationale identiteit. Deze drie factoren zijn evenwel sterk met elkaar verbonden zodat het niet opportuun is ze in drie onderscheiden afdelingen te behandelen. In de plaats daarvan zal de volgende afdeling een beeld schetsen van de Zwitserse *Sonderfall*, een term die Zwitserse traditionalisten gebruiken om de succesvolle politieke en economische geschiedenis van hun land aan te duiden. Dit impliceert een behandeling van de drie vermelde factoren. Vervolgens wordt in de tweede afdeling dieper ingegaan op het Zwitserse federalisme, dat zowel vanuit het oogpunt van de besluitvorming als vanuit dat van de nationale identiteit relevant is. De derde afdeling ten slotte, behandelt de besluitvorming op federaal niveau en focust op de rol van de eurosceptici en de directe democratie in de Zwitserse Europapolitiek. Ook deze afdeling is niet enkel van belang m.b.t. de besluitvorming, maar evenzeer m.b.t. de nationale identiteit.

A. Sonderfall:

26. **Een korte voorgeschiedenis.** Het ontstaan van de Zwitserse Bondsstaat gaat terug tot in de late middeleeuwen, toen verscheidene landelijke valleigemeenschappen en opkomende handelssteden toenadering tot elkaar zochten om zich te bevrijden van het feodalisme (Fahrni, 2003, pp. 19-79). Hoewel deze samenwerking zo succesvol was dat zelfs een militaire expansie kon worden ondernomen naar Franstalig en Italiaanstalig gebied, leidden de interne politieke, sociaal-economische en (na de Reformatie) religieuze spanningen vaak tot gewapende strijd, waaruit uiteindelijk, vooral in de steden, maar in zekere mate ook in de landelijke kantons, een oligarchisch bewind van slechts enkele patricische families voortkwam. Aan dit regime kwam een einde toen Napoleon in 1798 de unitaire Helvetische Republiek installeerde, die evenwel veel weerstand opriep, zodat in 1803 opnieuw de vroegere confederale structuur werd hersteld. Het Congres van Wenen in 1815 maakte tevens een einde aan de politieke rechten die Frankrijk had geïntroduceerd en herstelde het vroegere oligarchische bewind. De liberale beweging legde zich hier echter niet bij neer en slaagde erin om, in navolging van de revolutie in Frankrijk in 1830, in verschillende (stedelijke, handeldrijvende) kantons de macht te grijpen. Ze ijverden voor een versterking van de centrale macht, zowel om economische redenen, als

om de macht van de conservatieven in de overige (landelijke, agrarische) kantons te breken. Na een korte burgeroorlog drukten ze in 1848 hun wil door.

27. *Het ontstaan van de Zwitserse Bondsstaat.* De nieuwe grondwet van 1848 verplichtte alle kantons de liberale grondrechten te respecteren en legde door het terugschroeven van de interne (tarifaire en non-tarifaire) handelsbelemmeringen de basis voor een explosieve economische groei (Fahrni, 2003, pp. 74-129). De nieuwe staatsstructuur kon niet langer als confederaal beschouwd worden, maar dat neemt niet weg dat aan het federale niveau slechts een beperkt aantal bevoegdheden werden toegekend en de kantons bijgevolg een grote autonomie behielden. De nieuwe regering, die aanvankelijk volledig uit liberalen bestond, kreeg bovendien al snel af te rekenen met tegenkanting van radicale democraten die de representatieve vertegenwoordiging van het volk in het nieuwe federale parlement als een bevestiging van het vroegere oligarchische bewind beschouwden en ijverden voor meer rechtstreekse inspraak van het volk⁴⁰, zoals reeds eeuwenlang de traditie was in de landelijke kantons (althans formeel, in werkelijkheid werd de besluitvorming ook daar in grote mate gecontroleerd door slechts enkele patricische families). De conservatieven, die zich bleven verzetten tegen een versterking van het centrale gezag, sloten zich bij deze beweging aan. Al gauw bleek het in 1874 gecreëerde recht voor het volk om een referendum af te dwingen over elke federale wet een uitermate sterk wapen in hun handen om de pogingen van de liberalen om de macht van de kantons uit te hollen, tegen te houden. Uiteindelijk besloten de liberalen in 1891 de conservatieven een regeringszetel aan te bieden, waardoor het aantal referenda snel afnam.

28. *Het Zwitserse concordantiemodel.* De directe democratie ligt bijgevolg mee aan de basis van het Zwitserse concordantiemodel, aangezien ze de liberalen voortdurend dwong met de conservatieven te overleggen om negatieve referenda te vermijden (Papadopoulos, 2001, pp. 46-47). De verschillende (linguïstische, religieuze, sociaal-economische en kantonale) breuklijnen die het land doorsnijden, maar niet samenvallen en daardoor leiden tot overleg, vormen een tweede belangrijke ontstaansreden. De openheid van de Zwitserse economie (op haar beurt een gevolg van een gebrek aan grondstoffen, de eerder kleine interne markt en de centrale ligging in Europa) moedigt bovendien aan tot concordantie tussen overheid, werkgevers en werknemers om de concurrentiepositie van de nationale bedrijven te beschermen tegenover het buitenland. En ten slotte heeft ook het gebrek aan dwangmiddelen op federaal niveau ongetwijfeld een rol gespeeld om de federale overheid tot overleg te bewegen. Het kan bijgevolg niet verbazen dat de liberalen na de conservatieven in de regering te hebben opgenomen hetzelfde deden met de Boerenpartij (1929) en de sociaal-democraten (1943). Aldus kwam in 1959 de „toverformule” tot stand die tot 2003 gehanteerd werd om de zeven regeringszetels over de belangrijkste partijen van het land te verdelen: 2 voor de SP

⁴⁰ De grondwet van 1848 bepaalde al dat het volk bij referendum diende in te stemmen met wijzigingen aan de grondwet, maar liet de wetgevende macht volledig over aan het parlement.

(*Sozialdemokratische Partei*), 2 voor de liberale FDP (*Freisinnig-demokratische Partei*), 2 voor de conservatieven, intussen CVP (*Christlichdemokratische Volkspartei*) en 1 voor de Boerenpartij, intussen SVP (*Schweizerische Volkspartei*)⁴¹.

Het concordantiemodel strekt zich echter ook uit voorbij de regeringsvorming, aangezien niet enkel politieke partijen, maar ook de kantons en verschillende belangenverenigingen een referendum kunnen afdwingen. Bijgevolg consulteert de regering al deze verschillende actoren en vraagt ze hen deskundigen af te vaardigen om in commissies mee te werken aan wetsontwerpen, alvorens ze deze bij het parlement indient. Dit geeft hen uiteraard een grote invloed op het beleid, waardoor impactvolle voorstellen (zoals een toetreding of zelfs maar een verregaande toenadering tot de EU) vaak in de kiem gesmoord worden en de status-quo grotendeels gehandhaafd blijft.

29. Constitutioneel patriotisme. Voor 1848 was er nauwelijks sprake van een Zwitserse identiteit, de bevolking had namelijk noch een taal noch een religie gemeenschappelijk. De nieuwe grondwet bracht hierin verandering door de Zwitsers gemeenschappelijke instellingen te geven en door een einde te maken aan eeuwen van regelmatig opblaiende interne strijd (Church, 2004b, pp. 270-275). De federale staatsstructuur en de directe democratie ontwikkelden zich vervolgens tot wezenlijke kenmerken van de nationale identiteit. Zwitsers beschouwen hen immers niet louter als middelen om tot een efficiënt, democratisch bestuur te komen, maar dichten hen een hogere status toe, los van hun werkelijke nut, wat men ook aanduidt met de term „constitutioneel patriotisme”. Voorstellen om het federalisme en de directe democratie te hervormen stuiten derhalve vaak op verzet. Beide komen in de volgende afdelingen ruimschoots aan bod, maar vooreerst worden twee andere elementen van de Zwitserse *Sonderfall* en nationale identiteit ontleed: de neutraliteit en de economische welvaart.

30. De Zwitserse neutraliteit. De Zwitserse neutraliteit vloeit zowel voort uit de eeuwenlange omsingeling door grootmachten als uit de vrees dat een actieve buitenlandse politiek de onenigheid tussen de diverse nationale (linguïstische, religieuze e.a.) minderheden zou aanwakkeren (Ganser & Kreis, 2007; Goetschel et al., 2005, pp. 14-24). Niettemin is het pas na de Tweede Wereldoorlog (waaraan Zwitserland is kunnen ontsnappen) dat de neutraliteit geëvolueerd is van een louter middel om het voortbestaan van het land te verzekeren tot een kernelement van de Zwitserse identiteit. Dit verklaart waarom het principe, hoewel het zijn reële nut grotendeels verloren heeft, toch belangrijk blijft in de Zwitserse buitenlandse politiek. Ten tijde van de Koude Oorlog hield de Zwitserse regering krampachtig vast aan de Zwitserse onafhankelijkheid en verantwoordde ze dit steevast o.b.v. het neutraliteitsprincipe, hoewel het land zonder enige twijfel tot het Westerse blok behoorde en steeds

⁴¹ Een andere, ongeschreven regel houdt in dat vier regeringsleden uit het Duitstalige landsgedeelte moeten komen, twee uit het Franstalige en één uit het Italiaanstalige. Daarnaast is het ook de gewoonte dat de drie grootste kantons (Zürich, Bern en Vaud) in de regering vertegenwoordigd te zijn.

een anticomunistische buitenlandse politiek heeft gevoerd. Toen de regering haar tegenkanting tegen politieke integratie liet varen uit onvrede met de voorgestelde EER (*supra*), verantwoordde ze dit met de stelling dat de neutraliteitspolitiek door het einde van de Koude Oorlog zijn relevantie grotendeels verloren had en een toetreding tot de EU bijgevolg niet in de weg zou mogen staan⁴². De regering heeft haar standpunt sindsdien niet gewijzigd, ofschoon ze de ontwikkelingen van de Europese Defensie- en Veiligheidspolitiek op de voet volgt. Ze sluit niet uit dat ondanks deze ontwikkelingen Zwitserland ooit tot de EU zal toetreden en een opt-out inzake het gemeenschappelijk buitenlands beleid vraagt of zelfs haar neutraliteit opgeeft⁴³.

Voor een groot deel van de bevolking is het opgeven van de neutraliteit evenwel onbespreekbaar, wat mee hun negatieve houding t.o.v. de EU verklaart (Christin & Trechsel, 2002)⁴⁴. Bovendien geven de grootste aanhangers van de neutraliteit er doorgaans een ruime invulling aan, die inhoudt dat Zwitserland ook in vredetijd dient af te zien van elke (ook economische) politiek die in geval van conflict een neutrale houding ongeloofwaardig zou maken, wat wordt aangegrepen om een isolationistisch buitenlands beleid te bepleiten.

31. De Zwitserse economie. Het economische succes van Zwitserland vormt eveneens een kernelement van de Zwitserse nationale identiteit (Church et al., 2007; Sciarini & Listhaug, 1997, p. 432; Weder, 2007). Hoewel de economische groei sinds de jaren '90 significant lager ligt dan in de decennia meteen na de Tweede Wereldoorlog, blijft Zwitserland immers één van de welvarendste landen ter wereld. Zwitsers zijn enorm trots op deze prestatie die volgens hen voornamelijk te wijten is

⁴² Bundesrat, 1992, p. 1302: *“In der politischen Grosswetterlage, welche bis Ende der achtziger Jahre zwischen den beiden Supermachten herrschte, bildete die Neutralität jene Eigenschaft welche eine kleine Gruppe von Staaten für Vermittlungsaufgaben besonders befähigte. Mit dem Wegfall des Ost-West-Konflikts hat sich dies schlagartig geändert. Einerseits hat die Neutralität als Mittel der Aussenpolitik in der neuen europäischen Landschaft an Sinn und Aussagekraft verloren, und andererseits ist den EG auch innerhalb der KSZE [=CVSE] eine Schlüsselstellung zugefallen.”*

⁴³ Bundesrat, 2006, pp. 165-167: *“Nach dem aktuellen Stand würde ein EU-Beitritt (...) nicht gegen die Pflichten im Zusammenhang mit dem Neutralitätsrecht verstossen. Die EU ist jedoch berufen, sich in diesem Bereich weiter zu entwickeln” ... “Der Entwurf für einen Verfassungsvertrag bestimmt (...) das die gemeinsame Verteidigungspolitik der EU schrittweise zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, für welche es einen einstimmigen Beschluss aller EU-Mitgliedstaaten brauchen würde. Eine alle EU-Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, einer solchen Allianz beizutreten, wäre nicht mit der Neutralität vereinbar. Tatsächlich würde eine Gemeinschaft dieser Art notwendigerweise eine militärische Unterstützung im Fall des Angriffs auf ein EU-Mitglied mit sich bringen. Ein EU-Beitritt bliebe aber aus Sicht der Neutralität dennoch möglich, wenn eine Regelung der Schweiz im Gegensatz zu anderen EU-Staaten erlauben würde, dieser Verteidigungsgemeinschaft fernzubleiben.” ... “Sollte die EU ihre gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik derart konsolidieren, dass sie ein sowohl im Innern als auch gegenüber Aussen dauerhaftes und beständiges System schafft, dann könnte man sich fragen, ob dieses System die Sicherheit der Schweiz gleichermassen wie die Neutralität gewährleisten kann.”*

⁴⁴ De gehechtheid aan de neutraliteit kwam het sterkst tot uiting in 1986, toen 75,7 % van de bevolking en alle kantons de toetreding tot de VN verwierpen. In 2002 aanvaardde een kleine meerderheid (54,6 %) van de bevolking dan toch de toetreding tot de VN, maar de kantonale meerderheid was bijzonder nipt (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19860316/index.html> en <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20020303/index.html>, geraadpleegd op 8 december 2008).

aan het concordantiemodel, het monetaire beleid (een stabiele munt en een lage inflatie), een flexibele arbeidsmarkt, een lage belastingdruk en een grote aandacht voor innovatie. Deze welvaart stimuleert niet enkel het nationalisme⁴⁵, ze laat ook toe dat Zwitserland zich onafhankelijker kan opstellen tegenover de EU. Gstöhl verwoordt het als volgt: *“Being rich is not the reason for their reluctance [to join the EU] but it allows them to cherish national peculiarities much longer.”* (1996, p. 4). Toetreden tot de EU zal van Zwitserland geen welvarend land kunnen maken, omdat het nu eenmaal reeds een welvarend land is.

Bovendien zou de volledige opname in de interne markt Zwitserland weliswaar geen windeieren leggen, maar is het verschil met de mate van integratie die het vandaag heeft bereikt te miniem om de politieke bezwaren tegen toetreding (de gevreesde gevolgen voor neutraliteit, federalisme en directe democratie) geheel te neutraliseren. Daarenboven zou het lidmaatschap van de EU ook verscheidene economische nadelen met zich meebrengen (zoals een minder flexibele arbeidsmarkt en een hogere belastingdruk)⁴⁶, zodat ook EconomieSuisse, de belangrijkste werkgeversorganisatie van het land, pleit voor het voortzetten van de bilaterale weg om de economische integratie te vervolledigen zonder zich

⁴⁵ De kritiek van buitenaf op het lakse mededingingsbeleid, het gebrek aan liberalisering in bepaalde sectoren (zoals energie en telecommunicatie), het bankgeheim in combinatie met het tolereren van belastingontduiking en witwaspraktijken, de overheidssteun die bepaalde kantons aan hun ondernemingen verlenen en het protectionistische landbouwbeleid doet bijgevolg geen goed aan het imago van de EU bij de bevolking.

⁴⁶ Bundesrat, 2006, pp. 133-138 (inzake de economische gevolgen van EU-lidmaatschap): *“Die Schweizerische Arbeitsgesetzgebung müsste an das teilweise höhere Schutzniveau der EU angepasst werden (...). Diese Anpassungen könnten die Arbeitsmarktflexibilität verringern.”* ... *“Für die Landwirtschaft würde der EU-Beitritt neben dem Agrarfreihandel zusätzlich die Übernahme der EU Zollgesetzgebung sowie die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik bedeuten. Gleichzeitig würden aber die Produktions- und Konsumentenpreise sinken und für Schweizer Produzenten neue Exportchancen geschaffen.”* ... *“Nach dreieinhalb Jahren Erfahrungen im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit konnte kein lohdämpfender Effekt des FZA [vrij verkeer van personen] ausgemacht werden. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass in einigen Bereichen ein solcher Druck spürbar würde, insbesondere im Bereich der wenig qualifizierten Arbeiten.”* ... *“Im Fall des EU-Beitritts würde die Schweiz sich ebenfalls an der Ausarbeitung der gemeinsamen Migrationspolitik der EU gegenüber Drittstaatsangehörigen beteiligen. Sie verlöre eine gewisse Handlungsfreiheit im Bereich der Politik der Zulassung und des Aufenthalts von Arbeitnehmern aus Drittstaaten, des Familiennachzuges und der den Daueraufenthaltern erteilten Rechte. Der Entwurf für ein neues Ausländergesetz müsste gegebenenfalls angepasst werden.”* ... *“Aussenwirtschaftspolitisch würde die Schweiz vom relativen Verhandlungsgewicht der EU profitieren und die Positionen der EU mitbestimmen. Sie wäre allerdings auch an diese gebunden und würde im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik ihre Handelsvertragsautonomie verlieren.”* ... *“Im Rahmen der Zollunion müsste die Schweiz den höheren EU-Aussenzolltarif für Produkte von Drittstaaten übernehmen (betrifft gegenwärtig 18 % der Importe). Umgekehrt würde die Aufhebung der Warenkontrollen an der Grenze für die Wirtschaft bedeutende Einsparungen bringen.”* ... *“Die Preisentwicklung wäre von verschiedenen Einflüssen abhängig: Wettbewerbseffekte [meer concurrentie] schaffen Druck auf die Preise (...). Die Erhöhung der Mehrwertsteuer dagegen würde wahrscheinlich einen Preisanstieg bewirken.”* ... *“Im Bereich der indirekten Steuern würden die Mehrwertsteuersätze denjenigen der EU angeglichen, d.h. der Normalsatz würde auf mindestens 15 %, der Sondersatz auf mindestens 5 % angehoben. (...) in diesem Ausmass würde die Steuerquote steigen.”* ... *“Steuererleichterungen für Unternehmen gelten aber unter gewissen Bedingungen als verbotene staatliche Beihilfen.”* ... *“Die Übernahme des EU-Acquis würde zudem zu einer Ausdehnung des Informationsaustauschs führen. (...) De facto würde (...) das steuerliche Bankgeheimnis in seiner aktuellen Definition nach Schweizer Recht in Frage gestellt.”* ... *“Im Falle einer Teilnahme an der Währungsunion würde die Geldpolitik in der Schweiz durch die Europäische Zentralbank bestimmt. Die Anpassung an das höhere Zinsniveau der EU (...) würde in der Übergangsphase (...) beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen.”* ... *“Als EU-Mitgliedstaat würde die Schweiz schliesslich jährlich einen Nettobeitrag von schätzungsweise 3,4 Milliarden CHF [ongeveer 2,2 miljard euro] leisten.”*

deze nadelen op de hals te halen⁴⁷. Merk op dat de Bilaterals hier een dubbelzinnige rol vervullen. Ze zijn zowel een gevolg van het niet toetreden tot de EU in het begin van de jaren '90 als een reden voor het niet toetreden tot de EU vandaag. Bovendien vormen ze enerzijds een alternatief voor toetreding omdat ze vermijden dat Zwitserland geïsoleerd raakt door niet tot de Unie toe te treden, terwijl ze anderzijds de drempel voor toetreding verlagen door het land steeds verder in de interne markt op te nemen, wat de nood aan verdere harmonisatie met het *acquis communautaire* en het bijhorende gebrek aan inspraak bij de totstandkoming van dat *acquis* steeds groter maakt. Dit leidt bij de tegenstanders van toetreding tot de EU vaak tot interne verdeeldheid omtrent de Bilaterals.

B. Federalisme:

32. Stand van zaken. De Zwitserse staatsstructuur maakt sinds 1848 een langzame centripetale evolutie door. De federale overheid heeft omwille van de toenemende mobiliteit van de bevolking, de economische mondialisering en de toenemende eisen die in een moderne welvaartsstaat aan de overheid gesteld worden immers steeds aan belang gewonnen (Church, 2004a, pp. 26-30; Dardanelli, 2007, pp. 18-26). Niettemin blijven de 26 kantons het belangrijkste beleidsniveau van het land vormen, voornamelijk door hun grote vrijheid bij de uitvoering van federale wetgeving en hun fiscale autonomie. Of de kantons deze status ook in de toekomst zullen kunnen behouden is echter zeer twijfelachtig. De kantonale grenzen hebben namelijk zowat al hun economische relevantie verloren en verscheidene kantons zijn te klein geworden om de taken van een moderne overheid (op vlak van milieu, onderwijs, ruimtelijke ordening,...) zelfstandig te kunnen uitvoeren. Bijgevolg worden regelmatig voorstellen gedaan om de territoriale indeling van het land te veranderen, gaande van de fusie van de kleinste kantons tot het invoeren van een compleet nieuwe structuur gebaseerd op vijf à negen nieuwe regio's.

Bovendien zijn de fundamenten van het concordantiemodel (en dus ook van het federalisme zelf⁴⁸) in gevaar. De verschillende breuklijnen die het land doorsnijden, houden elkaar immers steeds minder in evenwicht. Religie is geen factor van belang meer in de Zwitserse politiek, terwijl de linguïstische breuklijn⁴⁹ steeds sterker wordt, o.a. door de rol van de massamedia, de aanhoudende economische verschillen tussen de taalgroepen en de verschillende politieke visies van Franstaligen en Duitstaligen

⁴⁷ EconomieSuisse, 2006, pp. 3 en 15: "*Ein EU-Beitritt der Schweiz ist für die Wirtschaft nicht von Interesse. Die wichtigsten Anliegen der Wirtschaft sind mit den bilateralen Abkommen erfüllt. Der mit einem EU-Beitritt verbundene Effizienzgewinn würde durch zahlreiche wirtschaftspolitische Nachteile (Geld- und Währungspolitik, Finanz- und Fiskalpolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) mehr als aufgewogen.*" ... "*Aus Sicht der Wirtschaft ist der bilaterale Weg kein einfacher, aber aus heutiger Sicht der einzig gangbare Weg im Verhältnis zur EU. Eine realistische Alternative ist nicht in Sicht.*"

⁴⁸ Het federalisme maakt uiteraard integraal deel uit van het concordantiemodel, aangezien het territoriale minderheden een grotere inbreng verleent in de besluitvorming dan ze op basis van hun bevolkingsaantal verdienen en hen bovendien een zekere mate van zelfbestuur schenkt. Dit verhindert dat de grote kantons hun wil opleggen aan de kleinere en dwingt hen tot het zoeken naar een ruimere consensus.

⁴⁹ Ongeveer 2/3 van de bevolking spreekt Duits, 1/5 Frans, 1/10 Italiaans en amper 1% Reto-Romaans.

(zo zijn de Duitstaligen traditioneel eerder eurosceptisch, terwijl Franstaligen een eerder positieve houding tegenover de EU aannemen, hoewel de kloof tussen beide gemeenschappen de laatste jaren kleiner wordt). Als de Zwitsers zich meer en meer gaan identificeren met de taalgroep waartoe ze behoren, kan dit de huidige federale structuur en zelfs de eenheid van het land bedreigen. Het Zwitserse federalisme staat derhalve onder sterke druk, terwijl het, zoals hierboven gesteld, een belangrijk element van de nationale identiteit blijft. Traditionalisten houden krampachtig vast aan het bestaande federalisme (in het bijzonder de bestaande kantonale autonomie) en staan bijgevolg erg kritisch tegenover mogelijke bijkomende bedreigingen. Het is belangrijk dit in het achterhoofd te houden bij het bestuderen van de gevolgen van toetreding tot de EU voor het federalisme.

33. *Verwachte impact van toetreding tot de EU.* De EU laat de interne structuur van haar lidstaten onverlet, bijgevolg zou een toetreding tot de EU geen rechtstreekse gevolgen hebben voor het Zwitserse federalisme (Bundesrat, 2006, p. 129⁵⁰, 2007; Dardanelli, 2007, pp. 26-31). Uiteraard zouden Zwitserland en bijgevolg ook de kantons hun autonomie deels verliezen, maar dit wordt gecompenseerd door de inspraak die ze zouden krijgen binnen de Europese besluitvorming (*supra*). Een mogelijk gevaar is evenwel dat het verlies aan kantonale autonomie gecompenseerd wordt door inspraak van de federale regering, wat een versterking van het centrale gezag zou betekenen en de nationale machtsverhoudingen bijgevolg zou wijzigen. Zeker voor de kleinste kantons zou het moeilijk worden hun stem te laten horen binnen de EU, zij zijn immers zo klein dat ze zelfs geen aanspraak kunnen maken op een zetel in het Europees Parlement⁵¹. Daarnaast zou toetreding ook een uitbreiding van het aantal ministers en eventueel de aanduiding van een echte regeringsleider nodig maken, wat eveneens het centrale gezag zou kunnen versterken.

Niettemin tonen de initiatieven die de kantons vandaag reeds hebben ondernomen om betrokken te worden bij het Europese beleid van de federale overheid duidelijk aan dat het scenario van een sterkere centrale overheid bij toetreding niet noodzakelijk werkelijkheid hoeft te worden. Zo werd in 1993, na het EER-debacle, de Conferentie van Kantonnale Overheden opgericht, die intussen het belangrijkste orgaan voor de verdediging van kantonale belangen op federaal niveau is. Bovendien werd in 1999 een nieuw grondwetsartikel ingevoerd dat de federale overheid verplicht de kantons te

⁵⁰ “*Die föderalistischen Institutionen und deren Zusammenspiel bedürften bei einem EU-Beitritt keiner grundlegenden Änderung. (...) Ein EU-Beitritt hätte zwar weniger Auswirkungen auf die Kompetenzen der Kantone als auf jene des Bundes. Dennoch blieben nur wenige kantonale Kompetenzen vom EU-Recht völlig unberührt. Das Gemeinschaftsrecht wirkte sich nicht massiv und breit, aber doch in zahlreichen Fragmenten auf Kantonale Kompetenzen aus.*”

⁵¹ Derhalve zouden voor de Europese verkiezingen niet langer de kantonale kieskringen gebruikt kunnen worden, alleen dit al brengt het voor traditionele Zwitsers grote schrikbeeld van een afschaffing van de kantons dichterbij. Voorstanders van hervormingen daarentegen zijn vaak ook voorstander van toetreding tot de EU omdat ze hopen dat toetreding als hefboom voor het doorvoeren van hun voorstellen kan dienen.

betrekken bij haar buitenlands beleid⁵². Ook de ervaringen van andere federale landen binnen de EU doen vermoeden dat Zwitserland zijn bestaande evenwicht tussen federale overheid en kantons in grote mate zou kunnen behouden bij toetreding tot de Unie. Toch blijven vele Zwitsers de EU als een bedreiging voor het federalisme zien, iets waar de *Euro-gegeners (infra)* sterk op inspelen. Zij maken bovendien gebruik van de huidige onenigheid tussen de EU en Zwitserland m.b.t. bepaalde kantonale belastingregimes (*supra*, nr. 22) om toetreding tot de EU als nefast voor de kantonale fiscale autonomie voor te stellen.

34. Het verplichte referendum. Zoals hierboven gesteld, is het omwille van het Zwitserse concordantiemodel behoorlijk moeilijk om toetreding tot de EU door te drukken, aangezien een minderheid de beslissing kan blokkeren. Art. 140 van de Zwitserse grondwet illustreert dit: “*Référendum obligatoire: Sont soumises au vote du peuple et des cantons: a. les révisions de la Constitution; b. l’adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales; (...)*”. Op 6 december 1992 is gebleken dat dit artikel, en in het bijzonder de vereiste kantonale meerderheid, enorm belangrijk is voor de relatie tussen Zwitserland en de EU. In een verplicht referendum⁵³ verwierp die dag immers een kleine meerderheid van de bevolking, maar een grote meerderheid van de kantons de toetreding tot de EER. Aangezien alle kantons, ondanks hun enorme onderlinge demografische verschillen⁵⁴, bij het berekenen van de kantonale meerderheid eenzelfde gewicht krijgen (behalve de zes „halfkantons”, deze genieten dezelfde autonomie als de overige kantons, maar tellen voor de berekening van de kantonale meerderheid slechts voor de helft van een normaal kanton) worden de kleinere kantons sterk bevoordeeld. In theorie kan 10% van de bevolking⁵⁵ een veto stellen tegen een toetreding tot de EU (Dardanelli, 2007, pp. 28-29). Omdat de meeste eurosceptici in de kleine, landelijke kantons leven, hebben zij een disproportioneel grote invloed op de Europese politiek van de federale overheid⁵⁶.

⁵² “*Participation des cantons aux décisions de politique extérieure: 1. Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. 2. La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et elle les consulte. 3. L’avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.*” (art. 55 van de Zwitserse grondwet).

⁵³ Voorafgaand aan het referendum was er discussie of een verplicht referendum, en dus een kantonale meerderheid, wel vereist was. De verwarrende overheidscommunicatie hierover heeft volgens sommigen zelfs meegespeeld bij de negatieve uitkomst (Trechsel, 2007, p. 41).

⁵⁴ Deze verschillen bestonden al in 1848, bij het ontstaan van de Zwitserse Bondsstaat, maar door de migratie van het platteland naar de stad zijn ze enorm toegenomen. Zo telde Zürich in 1848 17 maal zoveel inwoners als Uri, vandaag is dit reeds 34 maal zoveel.

⁵⁵ De helft van de bevolking van de twaalf (halfkantons als half gerekend) kleinste kantons.

⁵⁶ Bij het referendum over de EER bijvoorbeeld waren de vijf kantons waar de tegenstanders de ruimste meerderheid behaalden de Duitstalige kantons Uri, Schwyz, Obwalden, Appenzell Innerhoden en Glarus (2 hiervan zijn halfkantons). Samen waren zij goed voor 93.004 nee-stemmen. De 4 kantons waar de voorstanders de grootste meerderheid haalden waren de Franstalige kantons Neuchâtel, Vaud, Genève en Jura. Samen waren zij goed voor 406.751 ja-stemmen. Ondanks dit grote verschil in absolute cijfers, waren voor de berekening van de kantonale meerderheid de 93.004 nee-stemmen en de 406.751 ja-stemmen evenveel waard. (<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va//19921206/can388.html>, geraadpleegd op 8 december 2008).

C. Federale besluitvorming:

35. Inleiding. In Zwitserland worden om de vier jaar verkiezingen gehouden voor de twee kamers van het federale parlement⁵⁷, waarna beide in gemeenschappelijke vergadering de zeven ministers (die geen officiële onderlinge hiërarchie kennen) aanduiden. De aldus gevormde regering is de belangrijkste actor in de Zwitserse Europapolitiek, in principe kan zij bij meerderheid beslissen (zoals bij het toetredingsverzoek, *supra*, nr. 9), maar doorgaans zoekt ze toch de consensus, om een negatief referendum te voorkomen. Wat ons bij de andere belangrijke actor in de Zwitserse Europapolitiek brengt: de Zwitserse burger, dankzij de directe democratie heeft deze immers meer dan in andere landen, de mogelijkheid het buitenlands beleid van de regering te sturen. Dit speelt vooral in het voordeel van de rechts-populistische SVP en andere eurosceptische bewegingen. Zij blijken namelijk uitermate bekwaam in het aanwenden van de directe democratie om het beleid in de door hen gewenste richting te sturen.

De overige partijen worden in deze afdeling niet behandeld, het volstaat te vermelden dat de SP de enige regeringspartij is die onomwonden pleit voor toetreding tot de EU (SP, 2006), daarbij gesteund door de GPS (*Grüne Partei der Schweiz*), de vijfde grootste partij van het land (GPS, 2007). De CVP steunde in 1991 het toetredingsverzoek, maar pleit nu slechts voor een verdere toenadering tot de EU⁵⁸. De FDP ten slotte is intern sterk verdeeld over de kwestie en houdt het daardoor bij een vaag pleidooi om de toekomstige Europapolitiek te laten afhangen van het succes van de bilaterals⁵⁹.

36. Recente ontwikkelingen. Zoals gezien, verliep de aanduiding van de ministers van 1959 tot 2003 a.d.h.v. de zogenaamde ‚toetredingsformule‘ (*supra*, nr. 28). In 2003 werd de SVP echter de grootste partij en eiste ze een tweede ministerpost op, ten koste van de CVP⁶⁰. Deze regeringszetel ging naar Christoph Blocher, de man die in 1992 met succes de campagne tegen de EER leidde en sindsdien zijn partij heeft omgevormd van een kleine partij die opkwam voor de boeren tot een rechts-populistische

⁵⁷ De *Nationalrat* telt 200 leden, evenredig verdeeld over de 26 kantons. De *Ständerat* telt 46 leden, twee per kanton (m.u.v. de halfkantons, zij mogen elk slechts één vertegenwoordiger afvaardigen). Beide kamers wegen even zwaar door in het wetgevende werk.

⁵⁸ CVP, 2004: *“Wir befürworten die bilateralen Verträge mit Europa (...). Wir schaffen für unsere Wirtschaft den gleichberechtigten Zugang zum europäischen Binnenmarkt – unseren zweiten Heimmarkt.”* ... *“Wir leisten einen Beitrag an den Aufbau der militärischen Sicherheit im europäischen Raum. Die Neutralität ist allenfalls neu zu definieren.”* ... *“Wir wollen unsere Beziehungen zur EU ausbauen”* ... *“Wir halten der Schweiz in der Europapolitik alle Optionen offen. Wir lehnen eine Einschränkung der aussenpolitischen Handlungsfreiheit ab (z.B. ein kategorisches Nein zum ein EU-Beitritt).”*

⁵⁹ FDP, 2006: *“In ihren Beziehungen zur Europäischen Union geht die Schweiz den bilateralen Weg. Die laufenden Entwicklungen innerhalb der EU sowie der Bedarf der Schweiz für eine weitere materielle oder formelle Zusammenarbeit mit den europäischen Staaten wird fortlaufend analysiert. Die Schweiz engagiert sich ausserhalb Europas für den Abschluss weiterer Freihandelsabkommen.”*

⁶⁰ De SVP behaalde 63 van de 246 parlementszetels (+12 t.o.v. 1999), de SP 61 (+4), de FDP 50 (-11) en de CVP 43 (-7) (<http://www.parlament.ch/e/dokumentation/wahlen-2007/wa-nr-nationalratswahlen/wa-nr-nationalratswahlen-2003/Pages/wa-nr-nationalratswahlen-2003-resultate.aspx>, geraadpleegd op 8 december 2008).

partij die op ruime steun van de middenklasse en het bedrijfsleven kan rekenen (Holman, 2005, pp. 77-79; Stämpfli, 2007, pp. 79-96). Met zijn provocatieve en populistische stijl slaagde Blocher erin om de SVP, ondanks de twee ministerposten, toch als oppositiepartij voor te stellen en de overige regeringspartijen tegen zich in het harnas te jagen. Daarom besloot het parlement na de parlamentsverkiezingen in 2007⁶¹ Widmer-Schlumpf, een gematigder parlamentslid van de SVP, en niet Blocher tot minister te benoemen. Het gevolg was een breuk binnen de SVP tussen de radicale vleugel rond Blocher en de gematigde vleugel die zich verenigde in de nieuwe BDP (*Bürgerlich-Demokratische Partei*). Deze nieuwe partij bezette vervolgens de twee regeringszetels die eerder aan de SVP toekwamen⁶². Blocher wentelde zich in de slachtofferrol en verkondigde met zijn partij harde oppositie te zullen voeren tegen de nieuwe regering, maar de SVP verkreeg in 2008 opnieuw een ministerpost t.k.v. de BDP, hoewel de overige partijen Blocher zelf uit de regering blijven weren.

37. De Euro-gegeners. De zogenaamde *Euro-gegeners* zijn enorm belangrijk in de Zwitserse Europapolitiek, aangezien ze, omwille van het concordantiemodel, toenadering tot de EU vaak kunnen afremmen (Church, 2004b, pp. 276-288; Stämpfli, 2007, pp. 86-92). Bovendien maken ze dankbaar gebruik van de directe democratie en de tabloids om de politieke agenda te sturen. Hun gedachtegoed, dat sinds de jaren '90 steeds extremer is geworden, steunt op het idee dat behoud van de Zwitserse nationale identiteit en de economische welvaart onverzoenbaar is met een opener buitenlandse politiek. Ze focussen niet louter op de EU, maar zien deze als slechts één facet van de dreigende mondialisering en interdependentie. Ze scoren vooral bij rechtse, oudere, laagopgeleide en mannelijke kiezers en staan het sterkst in het Duitstalige landsgedeelte.

In het parlement en in de regering worden ze vertegenwoordigd door de SVP⁶³. Bij de laatste parlamentsverkiezingen (dus voor de afsplitsing van de gematigde vleugel) bekoorde zij 28,9 % van

⁶¹ De SVP bleef de grootste partij met 69 zetels (+6), voor de SP met 52 zetels (-9), de CVP met 46 zetels (+3) en de FDP met 43 zetels (-7) (http://www.politik-stat.ch/2007_fr.html, geraadpleegd op 8 december 2008). De FDP vormt evenwel sinds 2003 in het federale parlement een gezamenlijke fractie met de LPS (*Liberale Partei der Schweiz*), een kleine partij met 4 zetels in het nationale parlement, zodat haar fractie groter bleef dan die van de CVP. In 2008 zijn de FDP en de LPS tot een fusie overgegaan.

⁶² Net als de SVP is de BDP gekant tegen toetreding tot de EU, zij het in minder scherpe bewoordingen: “*Europa kann notfalls ohne die Schweiz leben, die Schweiz ohne Europa wohl kaum. Diese Erkenntnis darf uns jedoch nicht dazu verleiten, unsere Interessen nicht mit Nachdruck und Selbstbewusstsein zu vertreten. (...) Ein EU-Beitritt ist zur Zeit aus Sicht der BDP kein Ziel schweizerischer Aussenpolitik. Aktuell und auch in naher Zukunft sind die Beziehungen zur EU ohne Beitritt genügend gestaltbar. Diese Position ist immer wieder zu überprüfen. Entscheidend ist dabei nicht eine ideologisch sture nationalistische Haltung, sondern das Wohl und die Interessen unserer Bevölkerung und unseres Landes. Wir sehen die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU und die Wahrung unserer Interessen primär im Rahmen bilateraler Verträge bei allen sich stellenden Problemen.*” (2008, p. 4).

⁶³ SVP, 2007: “*Der Bundesrat hat dank dem Druck der SVP sein langjähriges “strategisches Ziel” des EU-Beitritts endlich fallen gelassen und spricht heute nur noch von einer “längerfristigen Option”. Dies ist eine wichtige Stärkung des Souveränität, der Unabhängigkeit und der Neutralität unseres Landes. (...) Die SVP wird aber weiterhin die Augen offen halten müssen, um zu verhindern, dass unser Land doch noch durch die Hintertür in die EU geführt wird.*” ... “*Für die Schweiz hiesse ein EU-Beitritt die Preisgabe der Unabhängigkeit, des Föderalismus und der Volksrechte – und damit der Verlust von drei Säulen unseres Sonderfalls. Neuerung*

de kiezers⁶⁴. Bovendien bestaan er, naast de SVP, verschillende kleine, extreemrechtse partijen die niet of nauwelijks in het parlement vertegenwoordigd zijn, maar niettemin actief campagne voeren tegen verdere toenadering tot de EU⁶⁵. AUNS (*Aktion für eine Unabhängige und Neutrale Schweiz*), een rechtse drukingsgroep die net als de SVP, zij het in mindere mate, door Blocher gedomineerd wordt, vormt de andere spil van het netwerk van *Euro-gegeners*⁶⁶. Ze werd opgericht in 1986 n.a.v. een referendum over toetreding tot de VN en stelt zich tot doel toetreding tot de EU te verhinderen om zo de Zwitserse neutraliteit en soevereiniteit te bewaren. Net als de SVP beschikt AUNS over de nodige financiële middelen, expertise en aanhang om referenda af te dwingen en campagne te voeren tegen een verdere toenadering tot de EU⁶⁷.

38. Directe democratie. De belangrijkste wapens die de *Euro-gegeners* tot hun beschikking hebben, zijn de drie verschillende vormen van directe democratie die de Zwitserse grondwet voorziet. Vooreerst het verplichte referendum (*supra*, nr. 34). Zoals hierboven werd aangegeven is deze vorm enorm belangrijk in de relatie tussen de EU en Zwitserland, ook al zijn er sinds 1992 geen verplichte referenda m.b.t. de EU meer geweest.

strebt die EU auch eine gemeinsame Armee an. Damit würde der EU-Beitritt (...) den Verlust der vierten Säule unseres Sonderfalls, der dauernd bewaffneten, immer währenden, integralen Neutralität, bedeuten. ... *“Eine EU-Mitgliedschaft würde schwere Nachteile mit sich bringen. Weniger Lohn, höhere Zinsen, höhere Mieten und Hypothekarzinsen, zusätzliche Mehrwertsteuern, Prämien und Abgaben. Dazu kämen Nettozahlungen nach Brüssel in Milliardenhöhe, politischer Euro statt stabiler Franken, Verlust des Bankkundengeheimnisses mit gravierenden Folgen für den Finanzplatz.”* ... *“Mit dem Abbau der Grenzkontrollen im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Vertrags wird sich das Problem der Kriminalität noch verschärfen. Kriminelle werden ungehindert überall in der EU ihren Machenschaften nachgehen können.”* ... *“Durch die Bilateralen Verträge holten wir uns Hunderttausende EU-Lastwagen ins Land.”*

⁶⁴ In verschillende Duitstalige kantons, o.a. in Zürich, het grootste kanton van het land, behaalde de partij meer dan 30 % van de stemmen (met als uitschieter Schwyz: 45 %), in de Franstalige kantons ligt haar stemmenaantal beduidend lager (hoogste in Neuchâtel: 23,2 % van de stemmen) (cijfers voor de verkiezing van de *Nationalrat*).

⁶⁵ De belangrijkste zijn de SD (*Schweizer demokraten*) (zie <http://www.schweizer-demokraten.ch>), de fundamentalistisch protestantse EDU (*Eidgenössisch-Demokratische Union*) die één zetel heeft in de *Nationalrat* (zie <http://www.edu-schweiz.ch/cms>), de FPS (*Freiheits-Partei der Schweiz*) (zie <http://www.freiheits-partei.ch>), de KVP (*Katholische Volkspartei*) (zie <http://www.kvp.ch/>) en de Lega dei Ticinesi (zie <http://www.legaticinesi.ch>). Deze laatste staat sterk in Ticino, het enige kanton waar een meerderheid van de bevolking Italiaans praat. Bij de laatste verkiezingen voor de *Nationalrat* in 2007 behaalde ze daar 14 % van de stemmen (wat haar één parlamentszetel opleverde) (http://www.politik-stat.ch/nrw2007TI_de.html, geraadpleegd op 8 december 2008). Ondanks hun kleine vertegenwoordiging in het parlement slaagden de SD en de Lega erin voldoende handtekeningen te verzamelen om referenda over de Bilaterals I en de uitbreiding van het akkoord inzake vrij verkeer van personen naar de nieuwe lidstaten af te dwingen (Dupont & Sciarini, 2007, pp. 209-211).

⁶⁶ AUNS, 2005: *“Hauptziel der AUNS ist die Verhinderung eines EU-Beitritts, weil damit Unabhängigkeit, Neutralität und Souveränität preisgegeben würden. Das Schweizer Volk würde an Freiheit, Sicherheit und Wohlstand verlieren.”* AUNS, 2006: *“Die Schweiz und die EU haben völlig unterschiedliche Ziele. Die Eidgenossenschaft entstand, weil man die eigene Identität nach aussen, gegen Grossmächte und grosse Reiche, verteidigen will. Ganz anders in der EU: Ziel der EU ist es, durch Harmonisierung und Gleichheit eine Grossmacht mit einer eigenen “europäischen” Identität zu schaffen.”*

⁶⁷ Naast AUNS bestaan er nog andere, zij het kleinere eurosceptische drukingsgroepen, zoals Forum für Direkte Demokratie (zie <http://www.europa-magazin.ch/>), SolidaritéS, (zie <http://www.solidarites.ch/>), Club Suisse de la Presse (zie <http://www.pressclub.ch/>) en Young 4 FUN (waarbij „FUN” staat voor *Freiheit, Unabhängigkeit, Neutralität*) (zie <http://www.young4fun.ch/>).

Daarnaast voorziet de grondwet (sinds 1874, *supra*) het facultatief referendum: “(...) *Si 50.000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l’acte, sont soumis au vote du peuple: a. les lois fédérales; (...) d. les traités internationaux qui: 1. sont d’une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables; 2. prévoient l’adhésion à une organisation internationale; 3. contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en oeuvre exige l’adoption des lois fédérales.*” Merk op dat een kantonale meerderheid bij deze vorm niet wordt verlangd. Niettemin vormt het facultatief referendum een belangrijk wapen in de handen van de kantons om hun autonomie te beschermen, aangezien ook zij langs deze weg federale wetgeving kunnen aanvechten. Meer dan de kantons zijn het echter de *Euro-gegeners* die van deze vorm gebruik maken om het regeringsbeleid te beïnvloeden. Hoewel de bevolking bij de door de hen gevraagde referenda steeds de zijde van de regering gekozen heeft⁶⁸, oefenen zij langs deze weg toch een remmende invloed uit op de Europese politiek van de overheid (Church, 2004b, p. 273; Trechsel, 2007, pp. 44-46). Door te dreigen met een facultatief referendum hebben ze de regering er bijvoorbeeld toe aangezet bij de EU lange overgangperiodes inzake het vrij verkeer van personen te bedingen om zo de kans op een verwerping door de bevolking te verlagen. Hoewel er bij deze referenda geen kantonale meerderheid vereist is, hebben de traditionalisten ook hier een disproportioneel grote invloed op het resultaat. De opkomst bij referenda is de laatste decennia immers sterk gedaald (intussen bedraagt ze gemiddeld 40 %), zodat traditionele kiezers, die de directe democratie zoals gezegd als een kernelement van hun nationale identiteit beschouwen, oververtegenwoordigd zijn in het electoraat.

De derde vorm is het volksinitiatief: “(...) *100.000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision partielle de la Constitution sous la form d’un projet rédigé. (...) L’initiative est soumise au vote du peuple et des cantons. L’assemblée fédérale en recommande l’acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet.*” Deze vorm is minder belangrijk in de relatie tussen de EU en Zwitserland, hoewel zowel *Euro-gegeners* als voorstanders van toetreding tot de EU, beiden zonder succes, reeds van deze vorm gebruik hebben gemaakt⁶⁹.

⁶⁸ Op 21 mei 2000 aanvaardde 67,2 % van de bevolking de Bilaterals I, op 5 juni 2005 aanvaardde 54,6 % het Schengen/Dublin akkoord, op 25 september 2005 aanvaardde 56 % de uitbreiding van het akkoord inzake vrij verkeer van personen naar de nieuwe EU-lidstaten, op 26 november 2006 stemde 53,4 % in met het verlenen van economische hulp aan de nieuwe EU-lidstaten en op 8 februari 2009 aanvaardde 59,6 % de uitbreiding van het vrij verkeer van personen naar Roemenië en Bulgarije en de verlenging van de Bilaterals I na de initiële periode van zeven jaar. (<http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00438/00545/index.html?lang=fr>, geraadpleegd op 9 februari 2009).

⁶⁹ Op 8 juni 1997 werd op initiatief van de SD en de Lega dei Ticinesi een referendum gehouden dat bij goedkeuring het opstarten én afsluiten van toetredingsonderhandelingen met de EU afhankelijk zou hebben gemaakt van goedkeuring door de bevolking en de kantons (Trechsel, 2007, p. 45). Het voorstel werd evenwel door 74,1 % van de bevolking verworpen (in geen enkel kanton werd een meerderheid behaald). Op 4 maart 2001 verwierp 76,8 % het volksinitiatief “Oui à l’Europe” (ook nu werd in geen enkel kanton een meerderheid behaald), bij goedkeuring van het initiatief zou de regering verplicht geweest zijn toetredingsonderhandelingen

39. Verwachte impact van toetreding tot de EU. De directe democratie, als besluitvormingsmethode, speelt dus een belangrijke rol in de verhouding tussen Zwitserland en de EU, maar daarnaast vormt de directe democratie ook een deel van de nationale identiteit dat volgens de *Euro-gegevens* niet zou kunnen blijven bestaan na toetreding (Trechsel, 2007, pp. 46-47; Goetschel, 2003, pp. 320-322). Hoewel het inderdaad zeer moeilijk zou worden om referenda te organiseren over nieuwe Europese regels, betekent dit niet dat directe democratie onverzoenbaar is met het lidmaatschap van de EU. Wel is het niet onwaarschijnlijk dat de gewonnen inspraak van de federale regering in de Europese besluitvorming deels ten koste zal gaan van de directe inspraak van het volk⁷⁰.

met de EU te starten. Het voorstel werd gesteund door de SP, de groenen en ook door de CVP, maar de grote meerderheid tegen het voorstel heeft ongetwijfeld meegespeeld bij de matiging van het CVP-standpunt inzake Europese integratie (<http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00438/00545/index.html?lang=fr>, geraadpleegd op 8 december 2008).

⁷⁰ Bundesrat, 2006, p. 127: “*Formal betrachtet erforderte der EU-Beitritt keine Anpassungen bei den Volksrechten. Die Instrumente der direkten Demokratie könnten beibehalten werden. Der materielle Anwendungsbereich der Volksrechte würde durch den Beitritt jedoch in den Umfang eingeschränkt, als Kompetenzen an die EU übertragen würden.*”

Besluit:

40. Het is onmogelijk om een eenduidige reden te geven voor het uitblijven van een Zwitserse toetreding tot de EU. Het concordantiemodel (inclusief het federalisme) en de directe democratie maken het inderdaad moeilijk om een dergelijke grote stap te zetten. Moeilijk betekent echter niet onmogelijk, als een grote meerderheid van de bevolking zich zou uitspreken voor toetreding, zouden de hinderpalen binnen het besluitvormingsproces deze beslissing immers niet kunnen tegenhouden.

Die meerderheid is er vandaag evenwel niet, omdat vele Zwitsersers het lidmaatschap van de EU als een bedreiging voor hun nationale identiteit zien. Dit is begrijpelijk aangezien de Zwitserse nationale identiteit zich grotendeels gevormd heeft uit de gedeelde politieke instellingen federalisme, directe democratie en neutraliteit en bijgevolg meer dan in andere landen, die hun nationale identiteit doorgaans putten uit een gedeelde cultuur, zou worden aangetast door het EU-lidmaatschap (hoewel de impact minder groot zou zijn dan de tegenstanders van toetreding willen doen geloven).

Daarnaast speelt ook de Zwitserse welvaart een belangrijke rol, ze stimuleert namelijk het nationalisme (m.n. de gehechtheid aan neutraliteit, federalisme en directe democratie) en maakt een toetreding tot de EU overbodig. Zwitserland is immers niet afhankelijk van toetreding om economisch succes te genereren. Dankzij de vele bilaterale akkoorden tussen de EU en Zwitserland is het land bovendien reeds sterk geïntegreerd in de interne markt, wat weliswaar het gebrek aan inspraak in de Europese besluitvorming steeds duidelijker stelt, maar een toetreding op economisch vlak ook minder interessant maakt. Daarenboven zou toetreding onmiskenbaar ook enkel economische nadelen met zich meebrengen, zoals een hogere belastingdruk en een minder flexibele arbeidsmarkt, die dankzij de huidige bilaterale weg vermeden kunnen worden.

Bibliografie:

ALFONSO, A. & MAGGETTI, M. (2007) *Bilaterals II: reaching the limits of the Swiss third way?* In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 215-233). Londen: Routledge.

AUNS (2005), *Kein Beitritt zur EU*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op <http://www.cins.ch/de/download/huhn.pdf>.

AUNS (2006), *Geschäftsbericht 2006*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op <http://www.auns.ch/de/download/gb2006.pdf>.

BDP (2008), *Programm*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op http://www.bdp.info/media/archive1/programm_bdp-ch_def2.pdf.

BUNDESRAT (1992), Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft, *Bundesblatt*, III, 18 mei 1992, 1185-1381.

BUNDESRAT (2006), *Europabericht*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6815.pdf>.

BUNDESRAT (2007), *Föderalismusbericht*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/5907.pdf>.

CHRISTIN, T. & TRECHSEL, A. (2002). *Joining the EU? Explaining Public Opinion in Switzerland*, *European Union Politics*, 415-443.

CHURCH, C. (2004a). *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

CHURCH, C. (2004b) *Swiss Euroscepticism. Local Variations on Wider Themes*. In R. HARMSSEN & M. SPIERRING (eds.), *Euroscepticism. Party Politics, National Identity and European Integration* (pp. 269-290). Amsterdam: Rodopi.

CHURCH, C. (2007) *Continuities within change: the background of Swiss relations with Europe*. In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 186-201). Londen: Routledge.

CHURCH, C., SEVERIN, C. & HURNI, B. (2007) *Sectors, structures and suspicions: financial and other aspects of Swiss economic relations with the EU*. In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 126-147). Londen, Routledge.

CVP (2004), *Parteiprogramm*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op <http://www.cvp.ch/upload/cms/user/Parteiprogramm-dt11.pdf>.

DARDANELLI, P. (2007) *Federalism: institutional adaptation and symbolic constraints*. In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 17-35). Londen, Routledge.

DINAN, D. (2004). *Europe Recast*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

DUPONT, C. & SCIARINI, P. (2007) *Back to the future: the first round of bilateral negotiations with the EU*. In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 202-214). Londen, Routledge.

ECONOMIESUISSE (2006), *Europapolitik: Erfolg durch Pragmatismus*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/PosPap_Europa_20060228.pdf.

FDP (2006), *Eine Schweiz in Bewegung*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op http://www.fdp.ch/platform/content/element/62344/Eine_Schweiz_in_Bewegung.pdf.

FAHRNI, D. (2003). *An Outline History of Switzerland. From the Origins to the Present Day*. Zürich: Pro Helvetia.

FELDER, F. & KADDOUS, C. (eds.) (2001). *Accords bilatéraux Suisse – UE (Commentaires)*. Brussel: Helbing & Lichtenhahn.

GANSER, D. & KREIS, G. (2007) Swiss neutrality: incompatible with EU membership? In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 52-78). Londen: Routledge.

GOETSCHEL, L. (2003). Switzerland and European Integration: Change Through Distance. *European Foreign Affairs Review*, 313-330.

GOETSCHEL, L., BERNATH, M. & SCHWARZ, D. (2005). *Swiss Foreign Policy. Foundations and Possibilities*. Londen: Routledge.

GOETSCHEL, L. (2007) The wider setting of Swiss foreign policy. In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 169-185). Londen: Routledge.

GPS (2007), *Wahlplattform 2007*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op http://www.gruene.ch/d/politik/pp/2007_wahlplattform_d.pdf.

GSTÖHL, S. (1996). *Switzerland, Norway and the European Union: the Odd Ones Out?* Genève: Institut européen de l'Université de Genève.

GSTÖHL, S. (2002). *Reluctant Europeans Norway, Sweden and Switzerland in the process of integration*. Londen: Lynne Rienner Publishers.

GSTÖHL, S. (2007). The EU response to Switzerland: Still a “special case”? In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 234-247). Londen: Routledge.

HOLLMAN, A. (2005). *Die Schweizer und Europa*. Baden-Baden: Nomos.

KADDOUS, C. & GREINER, M. (eds.) (2006). *Accords bilatéraux II Suisse-UE et autres accords récents*. Genève: Heilbing und Lichtenhahn.

KOCH, P. & LAVENEX, S. (2007) The (contentious) human face of Europeanization: free movement and immigration. In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 148-165). Londen: Routledge.

PAPADAPOULOS, Y. (2001). How Does Direct Democracy matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making, *West European Politics*, afl. 2, 35-58.

PAPADAPOULOS, Y. (2007) Prospects. In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 248-256). Londen: Routledge.

PEDERSEN, T. (1994). *European Union and the EFTA Countries: Enlargement and Integration*, Londen: Pinter.

- SCHWOK, R. & LEVRAT, S. (2001). Switzerland's Relations with the EU after the Adoption of the Seven Bilateral Agreements. *European Foreign Affairs Review*, 335-354.
- SCIARINI, P. & LISTHAUG, O. (1997). Single Cases or a Unique Pair? The Swiss and Norwegian „No' to Europe. *Journal of Common Market Studies*, 407-438.
- SP (2006), *Neue Europa-plattform*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Pospap/d/2006-07-17_Europa-Plattform-d.pdf.
- STÄMPFLI, R. (2007) Populism in Switzerland and the EU. From Vox Populi to Vox Mediae. In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 79-96). Londen: Routledge.
- SVP (2007), *Wahlplattform 2007-2011. Mein Zuhause - unsere Schweiz*. Geraadpleegd op 8 december 2008 op http://www.svp.ch/index.html?&page_id=26&node=22&level=1&l=2.
- TRECHSEL, A. (2007) Direct democracy and European integration: a limited obstacle? In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 36-51). Londen: Routledge.
- VAHL, M. & GROLIMUND, N. (2006). *Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*. Brussel: Centre for European Policy Studies.
- WEDER, R. (2007) Swiss international economic relations: Assessing a small and open economy. In C. CHURCH (ed.), *Switzerland and the European Union* (pp. 100-125). Londen: Routledge.