



DE EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE (EER), ZWITSERLAND EN HET NOORDEN

De Europese Economische Ruimte (EER) werd opgericht in 1994 en heeft als doel om de EU-bepalingen inzake haar interne markt uit te breiden naar de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA). Noorwegen, IJsland en Liechtenstein zijn partij bij de EER-overeenkomst. Zwitserland is lid van de EVA, maar maakt geen deel uit van de EER. De EU en haar EER-partners (Noorwegen en IJsland) zijn ook met elkaar verbonden door diverse „noordelijke beleidsmaatregelen” en fora die gericht zijn op de zich snel ontwikkelende noordelijke gebieden van Europa en het Arctisch gebied in zijn geheel.

RECHTSGROND

Voor de EER: artikel 217 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (associatieovereenkomsten).

Voor Zwitserland: verzekeringsovereenkomst van 1989, bilaterale overeenkomsten I van 1999, bilaterale overeenkomsten II van 2004.

DE EER

A. Doelstellingen

De Europese Economische Ruimte (EER) heeft als doel de Europese interne markt uit te breiden naar de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA). Deze landen willen niet toetreden tot de EU of zijn nog niet toegetreden. De EU-wetgeving met betrekking tot de interne markt wordt overgenomen in de wetgeving van de EER-landen zodra deze hiermee hebben ingestemd. De tenuitvoerlegging en handhaving worden dan door speciale EVA-organen en een Gemengd Parlementair Comité gecontroleerd.

B. Achtergrond

In 1992 onderhandelden de zeven toenmalige EVA-leden over een overeenkomst die hen in staat zou stellen om deel te nemen aan het ambitieuze project van de Europese communautaire interne markt, dat in 1985 van start ging en aan het eind 1992 werd voltooid. De overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) werd op 2 mei 1992 ondertekend en trad op 1 januari 1994 in werking.

Het aantal EVA/EER-leden nam echter spoedig af: Zwitserland besloot de overeenkomst na een negatief referendum niet te ratificeren, en Oostenrijk, Finland en Zweden traden in 1995 toe tot de Europese Unie. Alleen IJsland, Noorwegen en Liechtenstein bleven deel uitmaken van de EER. De tien nieuwe lidstaten die op 1 mei 2004 toetraden tot de EU, Bulgarije en Roemenië die in 2007 tot de Unie toetraden en Kroatië dat in 2013 tot de Unie toetrad, werden automatisch lid van de EER.

In juni 2009 heeft IJsland ook een aanvraag voor EU-lidmaatschap ingediend, als uitweg uit de wereldwijde financiële crisis van 2008. De Raad heeft de aanvraag van IJsland op 17 juni 2010 aanvaard en in juni 2011 gingen de onderhandelingen van start. Na de parlementsverkiezingen van april 2013 heeft de nieuwe centrumrechtse coalitie van de Onafhankelijkheidspartij en de Progressieve Partij onmiddellijk na haar aantreden in mei 2013 de onderhandelingen stopgezet. In maart 2015 verklaarde de coalitieregering vervolgens in een brief aan de Raad van de Europese Unie dat „IJsland niet langer als kandidaat-lidstaat moet worden beschouwd”. Hoewel de regering de aanvraag niet officieel heeft ingetrokken, heeft het voorzitterschap van de Raad van de EU kennis genomen van de brief en werden bepaalde praktische aanpassingen doorgevoerd in de Raad en de Commissie. De EU beschouwt IJsland daarom momenteel niet als kandidaat-lidstaat.

Wanneer het Verenigd Koninkrijk zich terugtrekt uit de EU, verlaat het eveneens de EER. Indien het aan de interne markt wil blijven deelnemen, kan het ervoor kiezen om toe te treden tot de EVA en via de EVA lid te worden van de EER. Deze optie wordt onwaarschijnlijk geacht, omdat het Verenigd Koninkrijk dan zou moeten instemmen met Europese wetgeving, betalingen aan de EU en de jurisdictie van het Hof van Justitie van de EU.

C. Werkingssfeer van de EER

De EER gaat verder dan klassieke vrijhandelsovereenkomsten doordat de volledige rechten en plichten van de interne markt van de EU worden uitgebreid naar de EVA-landen (Zwitserland uitgezonderd). In de EER zijn de vier vrijheden van de interne markt (vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal) en aanverwant beleid (concurrentie, vervoer, energie en economische en monetaire samenwerking) opgenomen. De overeenkomst omvat horizontaal beleid dat uitsluitend verband houdt met de vier vrijheden: sociaal beleid (onder meer gezondheid en veiligheid op het werk, arbeidsrecht en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen); beleid op het gebied van consumentenbescherming, milieu, statistiek en vennootschapsrecht; en ondersteunend beleid zoals beleid op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling, dat niet gebaseerd is op het acquis van de EU of juridisch bindende besluiten, maar wordt uitgevoerd via samenwerkingsactiviteiten.

D. De beperkingen van de EER

De EER-overeenkomst voorziet niet in bindende bepalingen in alle sectoren van de interne markt of in ander beleid krachtens de EU-Verdragen. De bindende bepalingen zijn met name niet van toepassing op:

- het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid (hoewel de overeenkomst wel bepalingen op het gebied van handel in landbouw- en visserijproducten omvat);
- de douane-unie;
- het gemeenschappelijk handelsbeleid;
- het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid;
- justitie en binnenlandse zaken (hoewel alle EVA-landen deel uitmaken van het Schengengebied); en
- de economische en monetaire unie (EMU).

E. EER-instellingen en -mechanismen

1. Invoering van EU-wetgeving

Nieuwe teksten betreffende de interne markt van de EU worden bestudeerd door een Gemengd Comité van de EER dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de EU en vertegenwoordigers van de drie EVA/EER-staten. Dit orgaan vergadert één keer per maand om te bepalen welke wetgeving – en meer in het algemeen welke EU-handelingen (maatregelen, programma's enz.) – in de EER moeten worden opgenomen. De wetgeving wordt formeel geïntegreerd door middel van opname van de desbetreffende wetten in de lijst van protocollen en bijlagen bij de EER-overeenkomst. Op die manier zijn er enkele duizenden wetten aan de EER-overeenkomst toegevoegd. Een EER-Raad, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Raad van de EU en de ministers van Buitenlandse Zaken van de EVA/EER-staten, vergadert minstens twee keer per jaar om het gemengd comité politieke richtsnoeren te verschaffen.

2. Omzetting

Zodra een EU-wet is opgenomen in de EER-overeenkomst, moet de wet worden omgezet in de nationale wetgeving van de EVA/EER-staten (indien dit op grond van hun nationale wetgeving vereist is). Soms volstaat een eenvoudig regeringsbesluit, maar hiervoor kan ook parlementaire goedkeuring vereist zijn. Omzetting is een formele zaak en in de wetten zijn in dit stadium alleen technische aanpassingen mogelijk. Er zijn bepalingen waarin is vastgelegd dat de EVA-landen bij de voorbereiding van EU-wetgeving moeten worden betrokken.

3. Toezicht

Nadat de wetgeving inzake de interne markt ook in de EVA/EER-landen is ingevoerd, zien de Toezichthoudende Autoriteit en het Hof van de EVA toe op de omzetting en uitvoering ervan. De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA houdt een scorebord van de interne markt bij en volgt daarmee de tenuitvoerlegging van wetgeving in de EER-landen.

4. Rol van de parlementen

Zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen van de EER/EVA-staten zijn nauw betrokken bij het toezicht op de EER-overeenkomst. Artikel 95 van de overeenkomst voorziet in de oprichting van een Gemengd Parlementair Comité van de EER (GPC), dat tweemaal per jaar vergadert. Het Europees Parlement en de nationale parlementen van de EER organiseren om beurten de vergaderingen van dit comité, waarbij de voorzitter het ene jaar een lid van het Europees Parlement en het volgende jaar een parlements lid van een EER-staat is. Elke delegatie bestaat uit twaalf leden. Parlementsleden van de Zwitserse Bondsvergadering nemen als waarnemers aan de vergaderingen deel. Alle EU-wetgeving die van toepassing is op de EER, wordt gecontroleerd door het GPC EER. De leden van het GPC EER hebben het recht mondelinge en schriftelijke vragen te stellen aan de vertegenwoordigers van de EER-Raad en het Gemengd Comité van de EER en hun standpunten in verslagen of resoluties kenbaar te maken. Dezelfde procedure wordt bij de controle op de uitvoering van de wetgeving toegepast.

ZWITSERLAND

Als lid van de EVA heeft Zwitserland deelgenomen aan de onderhandelingen over de EER-overeenkomst en heeft het de overeenkomst op 2 mei 1992 ondertekend. Onmiddellijk daarna, op 22 mei 1992, heeft de Zwitserse regering een aanvraag ingediend om lid te worden van de EU. Sinds een referendum op 6 december 1992 waarbij tegen deelname aan de EER werd gestemd, streeft de Zwitserse Bondsraad echter niet langer het Zwitsers lidmaatschap van de EU en de EER na. Sindsdien heeft Zwitserland zijn betrekkingen met de EU via bilaterale overeenkomsten

ontwikkeld teneinde zijn economische integratie met de EU te waarborgen. De bilaterale betrekkingen kwamen echter sterk onder druk te staan na het initiatief tegen immigratie van februari 2014, waarvan de uitkomst de beginselen van het vrije verkeer en de interne markt, die aan de basis liggen van deze betrekkingen, ter discussie stelde. In december 2016 nam het Zwitserse parlement de wet tot uitvoering van het resultaat van het referendum van 2014 aan op een wijze die de gevolgen van het referendum beperkte, waarmee het pad werd geëffend voor normalisatie van de betrekkingen tussen Zwitserland en de EU. De wet geeft Zwitserse burgers voorrang bij personeelshervingen in sectoren met bovengemiddelde werkloosheidspercentages. De EU beschouwde de wijzigingen van de Vreemdelingenwet als een stap in de goede richting, aangezien deze wet op een zodanige wijze kan worden uitgevoerd dat de rechten van EU-burgers in het kader van het vrije verkeer van personen niet worden ingeperkt.

Na de ontmoeting tussen de Zwitserse president, Doris Leuthard, en de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, op 6 april 2017 in Brussel, ontwikkelde zich een positieve dynamiek en werden de besprekingen over een aantal onderwerpen hervat. Enkele bilaterale overeenkomsten, waaronder de overeenkomst inzake wederzijdse erkenning, werden geactualiseerd. In november 2017 ondertekenden de EU en Zwitserland een nieuwe overeenkomst – om hun emissierechtensystemen (ETS) aan elkaar te koppelen – en startte Zwitserland de binnenlandse procedure voor het betalen van een nieuwe financiële bijdrage aan het terugdringen van economische en sociale ongelijkheden in enkele EU-lidstaten. Eind 2017 besloot de Commissie de Zwitserse effectenbeurzen te erkennen en daarmee ook te onderwerpen aan de verplichting om aandelen te verhandelen zoals vastgelegd in de nieuwe richtlijn en verordening betreffende markten voor financiële instrumenten (MiFID II/MiFIR), die op 3 januari 2018 in werking zijn getreden. De financiële gelijkwaardigheid werd echter voor slechts één jaar verleend, en de vernieuwing ervan zal afhankelijk zijn van de voortgang die wordt geboekt in de onderhandelingen over de institutionele overeenkomst. Hoewel dit besluit de onderlinge betrekkingen enigszins op de proef heeft gesteld, kan het ook een positief effect hebben op de institutionele onderhandelingen, die al sinds het voorjaar van 2014 lopen. De EU en Zwitserland hebben meer dan 120 bilaterale overeenkomsten gesloten, waaronder een vrijhandelsovereenkomst in 1972 en twee belangrijke reeksen sectorale bilaterale overeenkomsten, die een groot deel van de Zwitserse wetgeving in overeenstemming brachten met de op het moment van de ondertekening geldende EU-wetgeving. De eerste reeks sectorale overeenkomsten (de zogenaamde bilaterale overeenkomsten I) werd in 1999 ondertekend en trad in 2002 in werking. Ze bestaat uit zeven overeenkomsten met betrekking tot vrij verkeer en het wederzijds openstellen van markten^[1]. De tweede reeks sectorale overeenkomsten (de zogenaamde bilaterale overeenkomsten II) werd in 2004 ondertekend en trad geleidelijk in werking in de periode 2005-2009. Deze overeenkomsten hebben voornamelijk betrekking op versterking van de economische samenwerking en uitbreiding van de samenwerking op het gebied van asiel en vrij verkeer binnen het Schengengebied^[2].

Door de overeenkomsten zijn de economische betrekkingen intensiever geworden, maar ontstond eveneens een complex en soms onsamenvattend netwerk van verplichtingen, die niet gemakkelijk in stand kunnen worden gehouden. De bilaterale overeenkomsten worden regelmatig geactualiseerd. In tegenstelling tot de EER-overeenkomst zijn de bilaterale overeenkomsten met Zwitserland statisch van aard, aangezien er geen echte mechanismen

[1]De zeven overeenkomsten hebben betrekking op vrij verkeer van personen, luchtvervoer, vervoer over land, handel in landbouwproducten, technische belemmeringen voor handel, openbare aanbestedingen en samenwerking op het gebied van onderzoek.

[2]Deze overeenkomsten hebben betrekking op de deelname van Zwitserland aan Schengen en Dublin, overeenkomsten inzake belasting op spaarrente, verwerkte landbouwproducten, statistieken, fraudebestrijding, deelname aan het MEDIA-programma en het Europees Milieuagentschap en de financiële bijdrage van Zwitserland aan de economische en sociale samenhang in de nieuwe EU-lidstaten.

zijn om de overeenkomsten aan te passen aan de veranderende EU-wetgeving en evenmin sprake is van toezichtmechanismen of doeltreffende geschillenbeslechtsmechanismen. Om deze problemen op te lossen, werden op 22 mei 2014 onderhandelingen over een akkoord voor een institutioneel kader tussen de EU en Zwitserland gestart. De onderhandelingen hebben tot doel de problemen op te lossen die voortvloeien uit de veranderende aard van het EU-acquis in verband met de interne markt en een geschillenbeslechtsmechanisme op te nemen in het huidige systeem van bilaterale verdragen. De onderhandelingen over het institutioneel kader zijn cruciaal, omdat de Raad van de EU vastbesloten is Zwitserland zonder deze kaderovereenkomst geen verdere toegang tot de interne markt te verlenen (bijvoorbeeld met betrekking tot elektriciteit) en de hierboven genoemde vernieuwing van de financiële gelijkwaardigheid in het kader van MiFID II/MiFIR daaraan heeft gekoppeld.

NOORDELIJKE BELEIDSMAATREGELEN

De EU is actief betrokken bij een aantal beleidsmaatregelen en fora die gericht zijn op de zich snel ontwikkelende noordelijke gebieden van Europa en het Arctisch gebied in zijn geheel, vooral door haar bijdrage aan:

- De „noordelijke dimensie”, die sinds 2007 fungeert als gemeenschappelijk beleid voor de EU, Rusland, Noorwegen en IJsland. Dit beleid is een aanvulling op de dialoog tussen de EU en Rusland en heeft geleid tot doeltreffende sectorale partnerschappen voor samenwerking in de regio's van de Oostzee en de Barentszee. De noordelijke dimensie omvat tevens een parlementair orgaan – het Parlementair Forum voor de Noordelijke Dimensie – waarvan het Europees Parlement een van de oprichters was.
- De Raad van de Oostzeestaten (CBSS), die in 1992, na het uiteenvallen van de USSR, is ingesteld door de EU en de kuststaten. Alle CBSS-leden hebben zitting in de Parlementaire Conferentie van het Oostzeegebied waarvan ook het Europees Parlement lid is.
- Samenwerking in de regio rond de Barentszee, die de noordelijke regio's van Finland, Noorwegen, Zweden en Noordwest-Rusland omvat. Deze vindt plaats via de subnationale Raad voor de Barentzregio, de interstatelijke Raad voor het Europees-Arctische Barentsz-zeegebied (waarvan ook de EU lid is) en een parlementaire vergadering (waarin ook het Europees Parlement zitting heeft).
- Arctische zaken rond de Noordpool. Het Arctisch beleid van de EU is gebaseerd op mededelingen van de Commissie/EDEO (2008, 2012 en 2016), conclusies van de Raad (2009, 2014 en 2016) en resoluties van het Europees Parlement (2011 en 2014). Op 16 maart 2017 werd een nieuwe resolutie van het Europees Parlement over een geïntegreerd EU-beleid voor het Noordpoolgebied aangenomen. In 2013 verleende de Arctische Raad de EU het recht om zijn bijeenkomsten bij te wonen. De Arctische Raad heeft echter nog geen besluit genomen over het verzoek van de EU uit 2008 om een formele status van waarnemer. Het Europees Parlement is lid van de Conferentie van parlementsleden van het Arctisch gebied.
- De jaarvergaderingen van de Noordse Raad, waarvoor het Europees Parlement regelmatig wordt uitgenodigd. Bovendien ontmoeten delegaties van het Europees Parlement en de West-Noordse Raad (bestaande uit parlementsleden uit de Faeröer, Groenland en IJsland) elkaar eenmaal per jaar.

Krzysztof Bartczak / Fernando Garcés de los Fayos
10/2018