

*Stanisław Czesław Kozłowski\**

## **Konfederacja Szwajcarska a proces integracji europejskiej. Kontrowersje między Bernem i Brukselą dotyczące reżimów podatkowych w kantonach szwajcarskich**

### **Wprowadzenie**

Szwajcaria, mimo swojego centralnego położenia w Europie i wielorakich powiązań z Unią Europejską, nie jest członkiem tego ugrupowania i nie przystąpiła do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Wzajemne relacje Szwajcarii i UE rozwijają się w oparciu o tzw. sektorowe umowy bilateralne. Historycznie między Europą i Szwajcarią stale istniała wzajemna zależność, symbioza, a także występował efekt synergii.<sup>1</sup> Dla Szwajcarów kwestie europejskie to nie tylko sprawa relacji ze światem zewnętrznym, ale również sprawa własnej tożsamości.

Z wielu powodów Szwajcaria, mimo że jest niewielka, ma duże znaczenie dla UE i jej krajów członkowskich. Na przykład jest po USA drugim co do wielkości partnerem handlowym UE, rocznie importuje z niej towary wartości 66 mld euro, a eksportuje na Jednolity Rynek dobra o łącznej wartości ponad 80 mld euro.<sup>2</sup>

Rząd szwajcarski zmuszony był (w związku z negatywnym rezultatem referendum w sprawie przystąpienia do EOG w 1992 r.) do zaniechania działań mających na celu uzyskanie członkostwa w UE i do kształ-

---

\* **Stanisław Czesław Kozłowski** – radca, minister w Departamencie Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej MSZ, w latach 2003–2007 radca polityczny Ambasady RP w Bernie, w końcowej fazie chargé d'affaires RP (opinie i stanowiska zawarte w artykule stanowią poglądy autora).

<sup>1</sup> J.F. Bergier, *Die Schweiz in Europa*, Zürich 1998, Pendo Verlag AG, s. 23.

<sup>2</sup> *Brüssel wettet – aber bei Steuern bleibt die Schweiz hart*, <http://www.handelsblatt.com>, 14.02.2007.

towania relacji na bazie rozwiązań pośrednich, którymi stały się od tego czasu umowy bilateralne. Droga umów bilateralnych jako podstawa rozwoju stosunków z UE cieszy się poparciem większości obywateli i zyskała rangę priorytetowej strategii rozwoju relacji szwajcarsko-unijnych. W trakcie realizacji tej strategii Szwajcaria zawarła ok. 20 bilateralnych umów sektorowych, wokół których wytworzona została bogata sieć wzajemnych powiązań sprawiających, że stosunki szwajcarsko-unijne mają cechy uprzywilejowanego partnerstwa.<sup>3</sup>

Podejście Szwajcarii do procesu integracji europejskiej to kluczowa kwestia jej polityki zagranicznej, a zarazem przedmiot debaty wewnętrzno-politycznej na przestrzeni ostatniego półwiecza. Berno wprawdzie zawsze doceniało znaczenie projektu europejskiego, głównie w aspekcie jego wpływu na umocnienie pokoju i bezpieczeństwa, niemniej swoje relacje z Europą kształtowało w pierwszej kolejności przez pryzmat interesów gospodarczych. To właśnie interesy gospodarcze, przede wszystkim konieczność zapewnienia dostępu do rynku europejskiego, oraz silnie zakorzeniona instytucja demokracji bezpośredniej determinowały kurs, którym podążała Szwajcaria w swej polityce europejskiej.<sup>4</sup>

Badania opinii publicznej wykazują, że od 46 do 66 proc. społeczeństwa jest za członkostwem w UE.<sup>5</sup> Wielkość ta się waha, a w ostatnich latach, charakteryzujących się intensywnymi kontaktami z UE, poparcie dla akcesji było na poziomie poniżej 50 proc. C. Longchamp, który w ramach prac Szwajcarskiego Towarzystwa Badań Socjologicznych realizował projekt badawczy Barometr Europejski, tuż po dwu zwycięskich referendach w sprawach europejskich w czerwcu i wrześniu 2005 r. uzyskał wyniki stanowiące podstawę oceny, iż oba głosowania (referenda) wprawdzie umocniły klimat otwarcia Szwajcarii na zewnątrz, ale nie miały wpływu na podejście jej mieszkańców do członkostwa w UE. Pozostało ono niepopularne i gdyby Szwajcarzy mieli decydować o tym w końcu 2005 r., 54 proc. byłoby przeciw lub raczej przeciw, a 37 proc. za lub raczej za. Jeśli chodzi natomiast o podejście Unii Europejskiej, państw członkowskich i instytucji europejskich, są one generalnie gotowe do poparcia członkostwa Szwajcarii. Badania Eurobarometru regularnie sugerują, że ok. 78 proc. obywateli UE widziałoby ten kraj w UE.

---

<sup>3</sup> Ch. Calliess, *Die Privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der EU* w *Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.* 61, Nomos Verlag, Baden-Baden 2008.

<sup>4</sup> Center for Security Studies, ETH Zürich; „CSS Analysen zur Sicherheitspolitik” no. 37, Juli 2008.

<sup>5</sup> Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung, <http://www.polittrends.ch/bereiche/eurobaro.php>.

## 1. Podstawy prawne i główne kierunki rozwoju relacji Szwajcarii i UE

Podstawę rozwoju współpracy Szwajcarii z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi stanowi ok. 20 sektorowych umów bilateralnych, których dotychczasowa implementacja sprawiła, że charakter wzajemnych stosunków określa się niekiedy jako integrację bez członkostwa. Osiągnięty wysoki poziom współpracy nie oznacza jednak, że rozwój tych relacji wolny jest od trudności. Odzwierciedla to trwający od 2005 r. spór podatkowy, który omówiony jest szerzej w dalszej części artykułu.

Sektorowe umowy bilateralne Szwajcaria – UE w połączeniu z tzw. autonomiczną implementacją unijnego dorobku prawnego, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej suwerenności i nienaruszalności specyfiki systemu politycznego,<sup>6</sup> to podstawowe elementy realizowanej od 1992 r. strategii współpracy z UE. Doprowadziło to Szwajcarię do takiego zakresu powiązań z UE, który daje podstawy, by postrzegać je jako integrację bez członkostwa lub uprzywilejowane partnerstwo.<sup>7</sup>

Retrospektywne spojrzenie na relacje Szwajcarii i UE w okresie od powstania Wspólnot Europejskich w roku 1957 do dziś pozwala wyróżnić cztery zasadnicze fazy ich rozwoju.

**W pierwszej fazie**, przypadającej na okres 1957–1971, Szwajcaria nie znalazła powodów do włączenia się w nurt zapoczątkowanych w Europie Zachodniej w latach 50. procesów integracyjnych. Dominował tam w owym czasie pogląd, że nie należy rewidować polityki dystansu i neutralności w stosunku do procesu europejskiego, bo zmierza on do stworzenia supranacjonalnej formy integracji.<sup>8</sup> Ażeby jednak zniwelować powstałe po 1957 r. pewne negatywne skutki w zakresie wymiany handlowej, Szwajcaria utworzyła w 1960 r. wspólnie z Wielką Brytanią, Danią, Norwegią, Austrią, Portugalią i Szwecją Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA).<sup>9</sup> W latach 1961–1963 rząd szwajcarski prowadził negocjacje w sprawie stowarzyszenia z EWG, które jednak zakończyły się fiaskiem, głównie z powodu warunków postawionych przez Berno domagające się gwarancji dla demokracji bezpośredniej, federalizmu, neutralności, wolności działań w zakresie adaptacji

---

<sup>6</sup> Ch. Calliess, *op.cit.*, s. 291.

<sup>7</sup> S. Kux, *Zwischen der Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?*, ZEI Diskussion Paper, C 3 1998, s. 7.

<sup>8</sup> Ch. Markwalder Bär, *Die europapolitischen Optionen der Schweiz; Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.* 61, Nomos Verlag Baden-Baden, s. 113.

<sup>9</sup> Zob.: <http://secretariat.efta.int/Web/EFTAAtAGlance/history/>.

prawa wspólnotowego w przyszłości, rady stowarzyszenia i instytucji arbitrażowej.<sup>10</sup>

**Początek drugiej fazy** wyznacza zawarta 1972 r. umowa Konfederacji Szwajcarskiej z ówczesną EWG o wolnym handlu, która zasadniczo zapewniła Konfederacji udział w gospodarczym wymiarze integracji europejskiej. W następnych latach Szwajcaria zawarła z państwami EWG ponad 100 umów handlowych.<sup>11</sup>

W opublikowanym w 1988 r. pierwszym raporcie rządowym dotyczącym polityki europejskiej Szwajcaria zasygnalizowała, że bierze pod uwagę perspektywę członkostwa we Wspólnocie Europejskiej.<sup>12</sup> Bardziej aktywną politykę tego kraju wobec Europy oznaczało także przyjęcie do procedur legislacyjnych zasady sprawdzania każdego nowego aktu prawnego pod kątem jego zgodności z dorobkiem prawnym EWG.

**Trzecia faza** to lata 1988–1992, kiedy Szwajcaria poszukiwała właściwej dla siebie reakcji na wyzwania związane z przyspieszeniem procesu rozszerzania się UE i pogłębiania jej integracji. Były one czynnikiem rosnącego nacisku i wydawały się pozostawiać Szwajcarii niewiele możliwości wyboru. Nie mogła ona także nie dostrzegać zmian sytuacji geopolitycznej Europy, w tym przeobrażeń międzynarodowego środowiska i ich wpływu na doktrynę i praktykę szwajcarskiej polityki neutralności. Rozpad imperium sowieckiego i zakończenie zimnej wojny postawiło wiele państw europejskich, w tym także Szwajcarię, wobec wyzwania, jakim była konieczność nowego zdefiniowania jej roli w zmienionych geopolitycznych uwarunkowaniach.<sup>13</sup>

Powołanie do życia Europejskiego Obszaru Gospodarczego – płaszczyzny współpracy między państwami EWG i EFTA – Berno przyjęło jako pojawiającą się także dla niego możliwość podążania w relacjach ze Wspólnotą Europejską drogą pośrednią, ponieważ organizacja ta nie wymagała uczestnictwa we wspólnej polityce wobec państw trzecich ani nie wprowadzała całkowicie wspólnej polityki gospodarczej i walutowej. Szwajcaria, podobnie jak wcześniej inne państwa neutralne – Austria, Szwecja i Finlandia, złożyła 26 maja 1992 r. wniosek o członkostwo w UE, rezerwując sobie niejako możliwość wejścia do UE razem z wymienio-

---

<sup>10</sup> C.H. Church, *Continuities within change. The background of Swiss relations with Europe in Switzerland and the European Union*, s. 190.

<sup>11</sup> Bericht des Bundesrates, *Die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24.8.1988*. Bundesblatt (BBI) 1988, III249, s. 297.

<sup>12</sup> Ch. Markwalder Bär, op.cit., s. 115.

<sup>13</sup> R. Rhinow, *Neutralität gestern – heute – übermorgen*, s. 7, [http://www.aog.ch/mtb//0104/0104\\_rene-rhinow.html](http://www.aog.ch/mtb//0104/0104_rene-rhinow.html)

nymi państwami w roku 1995.<sup>14</sup> Nieco wcześniej, tj. 2 maja 1992 r., jej rząd podpisał w Oporto układ w sprawie przystąpienia do EOG, a pod koniec października 1991 r., czyli po zakończeniu negocjacji dotyczących EOG, Berno ogłosiło członkostwo w UE długoterminowym celem swojej polityki.

Do pełnego zrealizowania planu wejścia do EOG potrzebna była już tylko zgoda społeczeństwa wyrażona w ogólnonarodowym obligatoryjnym referendum. Odbło się 6 grudnia 1992 r. i, ku wielkiemu zaskoczeniu kręgów rządowo-parlamentarnych, dało wynik negatywny (50,3 proc.).<sup>15</sup> Była to wprawdzie minimalna większość, ale przesądziła o odrzuceniu członkostwa Szwajcarii w EOG.

Referendum to stanowi cezurę w polityce Szwajcarii wobec UE. Związany jest z nim początek trwającej do dzisiaj **czwartej fazy** w rozwoju ich wzajemnych relacji, którą przyjęto określać bilateralizmem.

## 2. Umowy bilateralne jako strategia kształtowania relacji z UE

Umowy bilateralne doprowadziły do stworzenia dobrze funkcjonującego ekwiwalentu członkostwa Szwajcarii w Europejskim Obszarze Gospodarczym, a łącznie stanowią one więcej niż jego substytut, o czym przesądza fakt, że Szwajcaria uzyskała niektóre przywileje przynależne państwom członkowskim UE.

Niezależnie od sektorowych umów bilateralnych Berno zawarło z Brukselą około 100 porozumień technicznych. Przyniosło to także efekt tzw. eurokompatybilności legislacyjnej Szwajcarii. Faktycznie więcej niż połowa gospodarczych aktów prawnych wywodzi się z dorobku prawnego UE. Potwierdza to wysoki stopień substancjonalnej europeizacji Szwajcarii, ale nie zmienia obiektywnej prawdy, że brak członkostwa w UE uniemożliwia temu krajowi wpływ na procesy tworzenia *acquis communautaire* i kształtowania polityk europejskich.

Z odrzucenia przez wyborców członkostwa w EOG rząd w Bernie wysnuł logiczny wniosek, że w dającej się przewidzieć perspektywie nie uda się uzyskać poparcia większości wyborców dla sprawy członkostwa

---

<sup>14</sup> Rozszerzenie UE w roku 1995 oznaczało jednocześnie zmniejszenie liczby państw tworzących EFTA do czterech – Szwajcarii, Norwegii, Liechtensteinu i Islandii. Z wyjątkiem Szwajcarii pozostałe trzy państwa przyłączyły się do EOG, dzięki czemu uzyskały bliższe więzi instytucjonalne i dogodne warunki współpracy ekonomicznej.

<sup>15</sup> *Volksabstimmung vom 6.12.1992*, <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/index.html>.

Szwajcarii w UE. W tej sytuacji Berno, chcąc zapobiec potencjalnej izolacji Szwajcarii w Europie, niejako zmuszone zostało do natychmiastowego podjęcia działań zmierzających do zapewnienia dalszego rozwoju stosunków na podstawie umów bilateralnych<sup>16</sup> obejmujących wybrane dziedziny współpracy.

Początkowo była to reakcja na odrzucenie przez elektorat integracyjnego projektu rządu, ale jednocześnie alternatywa dla członkostwa w EOG. Z czasem umowy bilateralne rozwinęły się w aktualną do dzisiaj strategię bilateralizmu będącą generalną linią kształtowania relacji z UE i jednocześnie alternatywą członkostwa w UE. Głównym celem, który im przyświecał, było zabezpieczenie dostępu Szwajcarii do europejskiego rynku wewnętrznego przez otwarcie rynków sektorowych i zbliżenie do instytucji europejskich.<sup>17</sup>

Rozpoczęte w 1994 r. długotrwałe, a momentami trudne<sup>18</sup> negocjacje zakończyły się podpisaniem w czerwcu 1999 r. pakietu siedmiu umów (przyjęto nazywać je **Bilaterale I**), które rozszerzały dostęp do rynku, wychodząc poza regulacje klasycznej szwajcarsko-unijnej Umowy o wolnym handlu z 1972 r. Z powodu ograniczenia ich merytorycznego zakresu do wymienionego w każdej umowie obszaru nazywa się je także umowami sektorowymi.<sup>19</sup> Ze względu na różny stopień zainteresowania poszczególnymi umowami na wniosek UE<sup>20</sup> powiązane zostały one prawnie w całość (podejście pakietowe) za pomocą tzw. *Guillotine Klausel* (klauzuli gilotynowej), która skutkuje unieważnieniem wszystkich umów w przypadku, gdyby jedna ze stron wypowiedziała którąkolwiek z nich. Pakiet ten wszedł w życie 1 czerwca 2002 r., po zaakceptowaniu w fakultatywnym referendum (67,2 proc. głosów poparcia).

---

<sup>16</sup> Ch. Calliess, *Die Privilegierte Partnerschaft...*, op. cit., s. 289.

<sup>17</sup> C. Dupont, P. Sciarini, *Back to the future. The first round of bilateral negotiations with the EU in Switzerland and the European Union*, s. 202.

<sup>18</sup> Po uruchomieniu inicjatywy ludowej (20.02.1994) w celu „ochrony obszaru Alp przed ruchem tranzytowym” (tzw. Inicjatywa Alpejska), trwające między UE i Szwajcarią negocjacje zostały zablokowane przez stronę unijną, ponieważ inicjatywa niosła ze sobą groźbę dyskryminacji zagranicznych firm transportowych i naruszenia szwajcarsko-wspólnotowej umowy tranzytowej. Ostatecznie negocjacje podjęto w listopadzie 1994 r.

<sup>19</sup> Umowy zostały opublikowane w *Bundesblatt 1999*, s. 6489, zob.: [http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/070321\\_Factsheets\\_Bilaterale.pdf](http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/070321_Factsheets_Bilaterale.pdf).

<sup>20</sup> Chodziło o uniknięcie sytuacji, jaka miała miejsce w przypadku wynegocjowanej umowy dotyczącej członkostwa Szwajcarii w EOG, zob.: *Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23 Juni 1999*, *Bundesblatt 1999*, s. 6128.

Mając na uwadze potrzebę kontynuacji strategii stopniowej i selektywnej integracji z UE, Szwajcaria jednostronnie zadeklarowała już w końcowej fazie negocjacji pakietu Bilaterale I gotowość zintensyfikowania współpracy w sprawach migracji i polityki azylowej. Obie strony wyraziły następnie wolę kontynuowania negocjacji obejmujących obszary pominięte w pierwszym pakiecie,<sup>21</sup> co doprowadziło do rozpoczęcia nowej rundy negocjacji umów bilateralnych – tzw. **Bilaterale II**.

Strona szwajcarska motywowana była w dużym stopniu chęcią zawarcia umowy stowarzyszeniowej w ramach Konwencji Schengen/Dublin,<sup>22</sup> a tym samym możliwością współpracy w obszarze europejskiego bezpieczeństwa wewnętrznego i polityki azylowej oraz udziałem w projekcie znoszenia kontroli paszportowych w Europie.<sup>23</sup> UE dostrzegła, mimo początkowych oporów, dwa obszary, które były istotne dla procesu integracji europejskiej, tj. opodatkowanie dochodów kapitałowych i zwalczanie przestępstw podatkowych.<sup>24</sup>

26 października 2004 r. Szwajcaria i UE podpisały w Luksemburgu drugi pakiet dziewięciu umów bilateralnych. Stosownie do wniosku rządu federalnego szwajcarskie Zgromadzenie Federalne poddało siedem umów procedurze fakultatywnego referendum, zgodnie z art. 141 Konstytucji Federalnej.<sup>25</sup> Z możliwości przeprowadzenia referendum skorzystano jedynie w odniesieniu do Umowy Schengen/Dublin. Referendum odbyło się 5 czerwca 2005 r. i przy frekwencji 56,6 proc. przyniosło wynik pozytywny – 54,6 proc. wyborców głosowało za przyjęciem Umowy o stowarzyszeniu Szwajcarii w ramach Konwencji Schengen/Dublin.<sup>26</sup> Szwajcaria ratyfikowała tę umowę 20 marca 2006 r.

W przeciwieństwie do umów bilateralnych z pierwszego pakietu w przypadku Bilaterale II chodzi o regulacje wychodzące poza sprawy gospodarcze, obejmujące porozumienia z zakresu polityki bezpieczeń-

---

<sup>21</sup> *Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union vom 1 Oktober 2004*, Bundesblatt 2004, s. 5965–6564.

<sup>22</sup> A. Afonso, M. Magetti, *Bilaterals II – Reaching the limits of the Swiss third way in Switzerland and the European Union*, s. 216.

<sup>23</sup> Center for Security Studies, ETH Zürich, op.cit.

<sup>24</sup> T. Cottier, R. Liechti, *Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union: Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration*, „Basler Schriften zur europäischen Integration” nr 81.

<sup>25</sup> *Übersicht Bilaterale Abkommen II*, Informationsmaterialien des Integrationsbüros EDA/EVD, november 2005, s. 8.

<sup>26</sup> Zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z 26.11.2008 r. Szwajcaria włączona została operacyjnie do strefy Schengen/Dublin 12.12.2008, po wprowadzeniu zmodernizowanego systemu informacyjnego SIS II, por.: „Tages Anzeiger” 29. Mai 2008, *Schengen-Dublin kann umgesetzt werden*.

stwa, zagadnień imigracji, ochrony środowiska, kultury i oświaty, czyli zupełnie nowe obszary dwustronnej współpracy. W ten sposób potwierdzona została dynamika procesu selektywnej integracji Szwajcarii z UE.<sup>27</sup>

Umowy bilateralne oznaczały stworzenie dobrze funkcjonującego ekwiwalentu członkostwa kraju w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Szwajcaria uzyskała także niektóre przywileje przynależne członkom UE.<sup>28</sup> Należy podkreślić, że bilateralizm, jako kurs w europejskiej polityce Szwajcarii, umocniony został w rezultacie negatywnego wyniku referendum w sprawie natychmiastowego rozpoczęcia negocjacji dotyczących członkostwa w UE, przeprowadzonego z inicjatywy ludowej 4 marca 2001 r.

Realizowana z powodzeniem droga umów bilateralnych pozostaje główną strategią rozwoju współpracy Szwajcarii z UE. Wskazał to ogłoszony przez rząd w 2006 r. raport na temat stosunków z UE<sup>29</sup> odnoszący się do wszystkich obszarów współpracy, przygotowany jako podstawa i inspiracja szerokiej debaty politycznej w kwestii polityki europejskiej. Kluczowym postanowieniem raportu było zastąpienie członkostwa w UE, definiowanego dotychczas jako strategiczny cel polityki europejskiej, opcją członkostwa. Berno przekazało tym samym ważny sygnał polityczny, że w perspektywie średniookresowej członkostwo Szwajcarii w UE nie wchodzi w rachubę.

Wysiłki Szwajcarii w polityce europejskiej koncentrują się dzisiaj wokół kwestii zapewnienia efektywności umów bilateralnych, m.in. przez ich dostosowywanie do rozwijającego się odnośnego prawa unijnego, co związane jest z długotrwałymi i uciążliwymi procedurami. Poszukuje się możliwości ich skracania i upraszczania. Pomocna w tym względzie miałyby być także zgłoszona przez Berno propozycja zawarcia umowy ramowej, której idea nie została dotąd skonkretyzowana. Niedawno Berno dało do zrozumienia, że jego oczekiwania wobec Brukseli idą w kierunku dopuszczenia Szwajcarii do udziału w procesie tworzenia decyzji (*decision shaping*) w zakresie prawa unijnego.<sup>30</sup> Uwagę elity politycznej Szwajcarii skupiała na przełomie 2008/2009 r. ponownie wynegocjowana w pierwszym pakiecie Umowa w sprawie swobody przepływu osób, która wymagała dostosowań<sup>31</sup> ze względu na to, że została zawarta na siedem lat. Referendum z 8 lutego 2009 r. przedłu-

---

<sup>27</sup> T. Cottier, R. Liechti, op.cit., s. 15.

<sup>28</sup> A. Afonso, M. Magetti, op.cit.

<sup>29</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6815.pdf>.

<sup>30</sup> Barroso lobt „Schritt in die richtige Richtung”, „Neue Züricher Zeitung”, 15.12.2008.

<sup>31</sup> Zob.: wywiad minister spraw zagranicznych M. Calmy-Rey, *Der Kampf um die Schweizer Europapolitik ist neu zu lanciert*, „NZZ am Sonntag”, 20.02.2008.



żyło okres jej obowiązywania oraz rozszerzyło jej ważność na nowe państwa członkowskie Rumunię i Bułgarię. Wagę tego referendum determinował bezpośredni związek Umowy z *Guillotine Klausel*. Wynik negatywny oznaczałby automatyczne unieważnienie wszystkich umów bilateralnych pierwszego pakietu.

### **3. Bariery w rozwoju współpracy Szwajcarii i UE: kontrowersje dotyczące kantonalnych reżimów podatkowych**

Postępujący proces zbliżania Szwajcarii do UE według reguł „zmiennej geometrii bilateralizmu” i polityki autonomicznego przejmowania prawa UE, uwarunkowania szeroko zakrojonej aktywności na rzecz utrzymania pozycji Szwajcarii jako znaczącego centrum finansowego, napotyka na pewne powtarzające się trudności.<sup>32</sup> Dotyczy to m.in. obszaru prawa podatkowego, które tradycyjnie pozostaje jednym z podstawowych wyznaczników suwerenności państw, ale jest także przedmiotem szczególnego zainteresowania Komisji Europejskiej z uwagi na jego istotne znaczenie w całości procesie integracji.<sup>33</sup> Przykładem takich trudności jest trwający od 2005 r. spór podatkowy między Szwajcarią i UE, którego podłożem są utrzymujące się między Bernem a Brukselą różnice stanowisk w kwestii dopuszczalności specyficznych szwajcarskich regulacji podatkowych w świetle obowiązujących dwustronnych porozumień prawno międzynarodowych, w szczególności Umowy o wolnym handlu (*Freihandelsabkommen* – FHA) zawartej 22 lipca 1972 r. między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Konfederacją Szwajcarską.

#### **3.1. Geneza, przedmiot i dotychczasowy przebieg sporu podatkowego**

Komisja Europejska otrzymywała od dłuższego czasu skargi deputowanych do Parlamentu Europejskiego, ale także przedsiębiorców, na praktykowane w niektórych szwajcarskich kantonach zróżnicowanie wysokości stawek podatkowych od dochodów, w zależności od miejsca ich

---

<sup>32</sup> T. Cottier, R. Mateotti, *Der Steuerstreit Schweiz – EG: Rechtslage und Perspektiven*, „Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht” 2006/2007.

<sup>33</sup> Z myślą o likwidacji regulacji podatkowych, naruszających zasady konkurencji w tym obszarze, Komisja Europejska doprowadziła do stosownych zmian w narodowych systemach fiskalnych Irlandii, Luksemburga i Holandii.

uzyskania, tj. za granicą lub na terenie Szwajcarii. Wskazywano, że w istocie oznacza to uprzywilejowane traktowanie działających wyłącznie lub głównie za granicą spółek mających siedzibę w Szwajcarii. Większego rozgłosu sprawie nadała w 2003 r. zapowiedź i późniejsza delokalizacja firmy Colgate z Paryża do Genewy.

W mediach pojawiły się informacje, że tylko w 2004 r. swoją siedzibę przenieśli z zagranicy do Szwajcarii 500 spółek. Deputowani do Parlamentu Europejskiego domagali się działań interwencyjnych ze strony Komisji Europejskiej.<sup>34</sup> W tej sytuacji Komisja w piśmie z 26 września 2005 r. zwróciła się formalnie do Szwajcarii o informacje na temat kantonalnych przywilejów podatkowych, ażeby – jak to argumentowano – umożliwić ich pełną ocenę na forum Wspólnego Komitetu ds. FHA.<sup>35</sup> Dało to początek trwającemu do dzisiaj konfliktowi między Szwajcarią i UE, określanemu przez Berno jako spór podatkowy, a przez Brukselę jako kontrowersja w zakresie będących formą pomocy państwowej<sup>36</sup> kantonalnych przywilejów podatkowych.

Przedmiotem sporu są więc regulacje fiskalne w kantonach szwajcarskich polegające na stosowaniu niskich stawek podatkowych<sup>37</sup> w odniesieniu do mających siedzibę w Szwajcarii międzynarodowych holdingów, spółek zarządzających i spółek mieszanych. Komisja Europejska dostrzega tu niedozwoloną pomoc państwa, którą w jej rozumieniu jest stosowany tam przywilej całościowego lub częściowego zwalniania wymienionych spółek z podatków od dochodu uzyskiwanego za granicą, głównie z działalności gospodarczej prowadzonej w krajach UE.

Szwajcaria nigdy nie negowała, że takie praktyki mają miejsce w niektórych kantonach, ale jednocześnie w oficjalnych reakcjach podkreślano, iż istnieje ku temu podstawa prawna, a mianowicie art. 28 Federalnej ustawy o harmonizacji podatków, który pozwala kantonom zwolnić określone spółki z podatku od dochodów uzyskiwanych za granicą, pod warunkiem, że nie prowadzą one działalności biznesowej na terenie Szwajcarii.<sup>38</sup> Nie istnieją, w rozumieniu Berna, międzynarodowopraw-

---

<sup>34</sup> „Neue Züricher Zeitung”, 16.12.2005.

<sup>35</sup> Ch. Tobler, *Bilaterale Beziehungen (punktuell) auf dem Prüfstand? Einige Bemerkungen zum sog. Steuerstreit aus juristisch – systematischer Sicht*, „Baslerschriften zur europäischen Integration” nr 86, s. 31.

<sup>36</sup> Instrument podatkowy jest traktowany jako pomoc państwa, jeśli posiada cechy wyłączenia przypadającego w systemie podatkowym na korzyść konkretnych przedsiębiorstw (art. 23, ustęp 1. FHA).

<sup>37</sup> W kantonie Zug podatek od przedsiębiorstw wynosi 12–16 proc., podczas gdy w RFN – 38,3 proc.

<sup>38</sup> Bundesgesetz 14.12.1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG), SR 642.14.

ne zobowiązania między UE i Konfederacją, które obligowałyby Szwajcarię do dostosowania stawek podatkowych od przedsiębiorstw do poziomu obowiązującego w państwach UE. Jako niezrozumiałe przyjęto też stanowisko KE, w myśl którego kantonalne przywileje podatkowe są nie do pogodzenia z prawidłowym funkcjonowaniem zawartej w 1972 r. Umowy o wolnym handlu. Podkreślano, że krytykowane stawki stosowane wobec holdingów ustanowione zostały w połowie poprzedniego wieku, co sprawia, że są starsze niż sama umowa.<sup>39</sup>

Wśród podmiotów korzystających z przywilejów podatkowych wymienić należy przede wszystkim:

- a) **spółki zarządzające** – spółki kapitałowe, spółdzielnie i inne osoby prawne prowadzące na terenie Szwajcarii działalność wyłącznie o charakterze administracyjnym, ale nieprowadzące żadnej działalności biznesowej,
- b) **holdingi** – spółki, których główna działalność polega na zarządzaniu udziałami połączonych w holdingu spółek, które nie prowadzą działalności biznesowej w Szwajcarii, a ich dochody z tytułu udziałów stanowią co najmniej dwie trzecie osiągniętych dochodów lub wartość księgową udziałów stanowi co najmniej dwie trzecie aktywów,
- c) **spółki mieszane** – spółki będące udziałowcami innych spółek, uzyskujące dochody nie tylko z tytułu posiadania udziałów, jak spółka holdingowa, ale niezależnie od tego prowadzące działalność produkcyjną, biznesową i handlową w Szwajcarii i za granicą.

Jest oczywiste, że będące przedmiotem kontrowersji kantonalne regulacje podatkowe stanowią istotny czynnik międzynarodowej konkurencji, wpływający na atrakcyjność gospodarczą i będący silną zachętą dla spółek transnarodowych do zakładania siedzib i centrów zarządzania w Szwajcarii,<sup>40</sup> a niekiedy przenoszenia tam już istniejących z krajów UE. Według szacunkowych danych w Szwajcarii istnieje ok. 20 tys. firm uzyskujących korzyści ze zwolnień podatkowych, zatrudniających ok. 150 tys. pracowników i zasilających finanse publiczne kwotą ok. 7 mld franków szwajcarskich w stosunku rocznym.<sup>41</sup> Ponieważ spółki te faktyczną

---

<sup>39</sup> *Brüssel wettet – aber bei Steuern bleibt die Schweiz hart*, „Handelsblatt“ 14.02.2007.

<sup>40</sup> Przykładowo w szwajcarskim miasteczku Zug zlokalizowała swoją siedzibę spółka Nord Stream, która realizuje projekt budowy gazociągu z Rosji do Niemiec po dnie Bałtyku, a potentat w handlu artykułami spożywczymi Kraft Foods europejską siedzibę założył w Zurychu.

<sup>41</sup> *Anpassung der kantonalen Gewinnsteuern*, „Neue Züricher Zeitung”, 5.07.2007.

działalność biznesową prowadzą głównie w krajach członkowskich UE, w ocenie Komisji regulacje podatkowe niektórych kantonów mogą bezpośrednio lub pośrednio negatywnie wpływać na wymianę handlową między Szwajcarią i UE. W rozumieniu Komisji są one formą niedozwolonych subwencji państwowych, które pozostają w sprzeczności z art. 23 ust. 1 zawartej w 1972 r. Umowy o wolnym handlu między Konfederacją Szwajcarską i Unią Europejską.<sup>42</sup>

Berno odrzuciło zarzuty Komisji w przekonaniu, że Unia Europejska dąży do dostosowania szwajcarskich stawek podatkowych dla przedsiębiorstw do reguł obowiązujących w państwach UE. W tych warunkach niepowodzeniem zakończyły się zainicjowane przez KE działania zmierzające do rozwiązania kontrowersji dotyczących kantonalnych przywilejów podatkowych przez Wspólny Komitet do spraw realizacji Umowy o wolnym handlu, który krótko zajmował się sprawą 15 grudnia 2005 r. podczas rutynowego posiedzenia w Brukseli, i specjalne spotkanie ekspertów obu stron, do którego doszło 4 maja 2006 r. również w Brukseli. Zbliżenia stanowisk nie przyniosły także późniejsze posiedzenia Wspólnego Komitetu, które odbyły się 5 maja i 14 grudnia 2006 r. Po fazie zaostrenia w 2007 r. spór uległ pewnemu złagodzeniu, niemniej nadal stanowi duże obciążenie w stosunkach Szwajcarii i UE.

Berno nie widzi także podstaw do uznania pozaprawnych argumentów podnoszonych przez UE, wśród których wskazuje się m.in. silne więzi gospodarczo-geograficzne Szwajcarii z UE oraz jej uprzywilejowany dostęp do Jednolitego Rynku. Biorąc powyższe za podstawę, pod adresem Szwajcarii kierowano postulat respektowania wspólnotowych zasad konkurencji i reguł obowiązujących w polityce subwencji państwowych.

Nową fazę w przebiegu sporu zapoczątkowała decyzja KE z 13 lutego 2007 r.<sup>43</sup> kwalifikująca stawki podatkowe niektórych szwajcarskich kantonów,<sup>44</sup> stosowane wobec holdingów, spółek mieszanych i spółek zarządzających, jako formę pomocy państwowej. Komisja uznała, że stanowi to bezpośrednią lub pośrednią przeszkodę dla dobrego funkcjonowania Umowy o wolnym handlu z 1972 r. W decyzji wzywa się Szwajcarię do wprowadzenia w prawie podatkowym zmian, które zapewnią jej zgodność z zapisami umowy. Jednocześnie Komisja poinformo-

---

<sup>42</sup> Zob.: Abkommen vom 22.07.1972 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der schweizerischen Eidgenossenschaft EWG, ABI. O.J., L 300/189, 1972.

<sup>43</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/switzerland/doc/c\\_2007-411\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/switzerland/doc/c_2007-411_en.pdf); [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/switzerland/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/switzerland/intro/index.htm), „Neue Züricher Zeitung”, 14 02.2007.

<sup>44</sup> W decyzji Komisji Europejskiej z nazwy wymienione zostały kantony Schwyz i Zug.

wała, że występuje do Rady Europejskiej z wnioskiem o mandat umożliwiający przeprowadzenie ze Szwajcarią negocjacji w celu wypracowania akceptowanego przez obie strony rozwiązania.<sup>45</sup> Poczyniono także zastrzeżenie, że w razie potrzeby Komisja wnosić będzie o wprowadzenie stosownych środków ochronnych. Należało to rozumieć jako możliwość przywrócenia obowiązujących przed zawarciem umowy ceł na towary importowane ze Szwajcarii, gdyby strony nie były w stanie wypracować wzajemnie satysfakcjonującego rozwiązania.

Szwajcaria zareagowała stanowczym odrzuceniem zaproponowanych negocjacji i całości argumentacji Komisji Europejskiej. Posunięcie Brukseli zostało w Bernie uznane za próbę ingerencji w sprawy wewnętrzne, podważanie federalnej struktury Szwajcarii i autonomii podatkowej kantonów. W ożywionej i prowadzonej niejednokrotnie z dużym ładunkiem emocji dyskusji z udziałem oficjalnych przedstawicieli Szwajcarii<sup>46</sup> oraz mediów podkreślano, że Umowa o wolnym handlu nie ma zastosowania dla wskazanego przypadku, ponieważ reguluje wyłącznie kwestie wymiany towarowej i nie ma nic wspólnego ze sprawą podatków. Przypominano, że Szwajcaria nie jest państwem członkowskim UE i posiada pełną suwerenność w zakresie polityki podatkowej. Ze względu na przypadające w październiku 2007 r. wybory parlamentarne przedstawione stanowisko Berna zyskało stosunkowo dużą akceptację tamtejszych środowisk politycznych.

Autorzy poświęconego sprawie sporu podatkowego między Szwajcarią i UE opracowania,<sup>47</sup> profesorowie Wydziału Prawa Gospodarczego Uniwersytetu w Bernie T. Cottier i R. Mateotti, prezentują opinię, że przyczyn tej szeroko akceptowanej zgody na odrzucenie stanowiska KE nie należy ograniczać wyłącznie do różnic w interpretacji Umowy o wolnym handlu, ale widzieć je również w świetle wieloletnich oporów Szwajcarii wobec wysiłków OECD mających na celu eliminację szkodliwych prak-

---

<sup>45</sup> EU – Switzerland: State aid decision on company tax regimes, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/176>.

<sup>46</sup> Sprawująca w owym czasie funkcję prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej M. Calmy-Rey zarzuciła UE „rozbijanie porcelany” i działania w „złym stylu”, zob.: *Calmy-Rey fordert von der Europäischen Union mehr Respekt. Klartext zur Eröffnung der Muba in Basel*, „Neue Züricher Zeitung”, 3–4.03.2007; minister finansów H.R. Merz oświadczył, że: „UE głównie zazdrości Szwajcarii i czyha na nasze wpływy podatkowe, ażeby pokryć własne deficyty budżetowe”, zob.: *Die EU ist neidisch auf die Schweiz*, „Tages Anzeiger”, 7.12.2006. Zob.: reakcja ministra finansów H.R. Merza, <http://www.swissinfo.org/eng/search/Result.html?siteSect=882&ty=st&sid=7525837>.

<sup>47</sup> T. Cottier, R. Mateotti, op.cit., s. 3.

tyk podatkowych.<sup>48</sup> Przypominają oni, że Szwajcaria od lat broni na forum OECD przywilejów podatkowych, będących przyczyną sporu, mimo izolacji, w jaką w tym względzie popadła. Przy uchwalaniu zaleceń OECD w 1998 r. Szwajcaria razem z Luksemburgiem wstrzymała się od głosu i oświadczyła, że nie traktuje ich jako wiążące, a w pracach późniejszego Forum OECD on Harmful Tax Practicis uczestniczyła jedynie jako obserwator.

Należy skonstatować, że decyzja KE z 13 lutego 2007 r. oznaczała przekształcenie sporu z trwającej do tej pory urzędniczej wymiany wyjaśnień w sprawie w problem polityczny w stosunkach UE i Szwajcarii. Formułujący taką ocenę szwajcarscy eksperci skupiali uwagę głównie na aspektach prawnych, podkreślając m.in. zasadnicze różnice między Szwajcarią i UE, jeśli chodzi o wykładnię Umowy o wolnym handlu.

Szwajcaria, jako państwo niebędące członkiem UE, nie czuła się zobowiązana do przestrzegania postanowień unijnego kodeksu postępowania przeciwko nieuczciwej konkurencji z 1997 r., który łącznie z regulacjami TWE w obszarze konkurencji jest podstawą zwalczania i eliminacji z narodowych systemów prawnych regulacji podatkowych, które na Jednolitym Rynku oceniane są jako szkodliwe. Szwajcaria nie skorzystała w tym przypadku z mającej zastosowanie w innych dziedzinach tzw. zasady autonomicznego przejmowania prawa UE i wspomniany kodeks nie został przez nią wprowadzony do prawa wewnętrznego, tym samym nie czuje się nim związana.

Z całego kontekstu jednoznacznie wynika, że będące przedmiotem sporu kantonalne reżimy podatkowe w świetle prawa wspólnotowego i kodeksu postępowania przeciwko nieuczciwej konkurencji nie mogą być akceptowane przez KE, tym bardziej, że zastrzeżenia zgłaszają duże państwa członkowskie, np. Niemcy i Francja. Dla Berna decyzja KE wyłoniła szczególną kwestię natury prawnej, a mianowicie: na ile, i czy w ogóle, zobowiązania prawnomiędzynarodowe wynikające z Umowy o wolnym handlu stanowią podstawę do wiązania Szwajcarii także odnośnym prawem wspólnotowym i wspomnianym kodeksem postępowania. Prawne punkty widzenia obu stron w tym względzie wykazują zasadnicze rozbieżności.

Komisja Europejska stosunkowo szybko podjęła kroki zmierzające do uzyskania mandatu negocjacyjnego Rady Europejskiej.<sup>49</sup> Na posiedzeniu Komitetu ds. EFTA 4 kwietnia 2007 r. zapadła decyzja w sprawie

---

<sup>48</sup> OECD Harmful Tax Competition Report 1998.

<sup>49</sup> *Noch kein Entscheid über EU – Mandat im Steuerstreit*, „Neue Züricher Zeitung”, 28.02.2007.

formalnego wystąpienia do Rady Europejskiej o udzielenie mandatu negocjacyjnego, a 14 maja 2007 r. Rada uchwaliła mandat (Belgia, Luksemburg i Łotwa wstrzymały się od głosu).<sup>50</sup>

W następnym okresie odbyły się trzy rundy rozmów między delegacjami Komisji Europejskiej i Szwajcarii, które strona szwajcarska traktowała wyłącznie jako dialog informacyjny o charakterze technicznym, a w żadnym wypadku nie jako formalne negocjacje, które postulowała KE.

Pierwsza runda miała miejsce w Bernie 12 listopada 2007 r. i nie doprowadziła do zbliżenia stanowisk.<sup>51</sup> Podobnym rezultatem zakończyła się runda druga, która odbyła się w Brukseli 23 stycznia 2008 r.<sup>52</sup> Delegacje pozostały przy swoich stanowiskach. Negocjacje nie posunęły się naprzód także w rezultacie trzeciej rundy, która miała miejsce 8 kwietnia 2008 r. w Bernie. Szwajcaria wykorzystała to spotkanie jako okazję, by poinformować Komisję o powołaniu przez ministra finansów H.R. Merza grupy ekspertów do spraw przygotowania reformy podatków od przedsiębiorstw i jednocześnie „*wykreowania rozwiązania pewnych kwestii stanowiących interes Unii Europejskiej*”.<sup>53</sup>

### 3.2. Różnice w prawnej interpretacji przedmiotu sporu

Komisja Europejska i Szwajcaria mają od początku zasadniczo różne prawne punkty widzenia w odniesieniu do będących przedmiotem sporu kantonalnych reżimów podatkowych. Strony posługują się różnymi wykładniami prawnymi Umowy o wolnym handlu, co z całą wyrazistością unaoczniała Decyzja KE z 13 lutego 2007 r. Różnice odzwierciedla już terminologia, którą Szwajcaria i Komisja Europejska posługują się przy opisywaniu tego samego stanu rzeczy, tj. przywilejów podatkowych i kwestii ich wpływu na wymianę handlową. W Szwajcarii przyjęto posługiwać się najczęściej pojęciem „spór podatkowy” lub nieco łagodniej „kontrowersja podatkowa”, w których kładzie się nacisk na aspekt

---

<sup>50</sup> *Die EU – Kommission erhält ein Mandat im Steuerstreit. Bern soll bald Post aus Brüssel erhalten*, „Neue Züricher Zeitung”, 15.05.2007.

<sup>51</sup> *Erstes Abtasten im Steuerstreit mit der EU. Delegationen erklären sich die Standpunkte*, „Neue Züricher Zeitung”, 13.11.2007.

<sup>52</sup> *EU fordert im Steuerstreit baldige Bewegung. Zweite Runde im Bilateralem Dialog*, „Neue Züricher Zeitung”, 24.01.2008.

<sup>53</sup> *Dialog Steuerkontroverse: drittes Treffen mit der EU Kommission*, Pressemeldung des eidgenössischen Finanzdepartaments vom 8. April 2008, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=18172>; *Dritte Runde im bilateralen „Dialog”*, „Neue Züricher Zeitung”, 8.04.2008.

podatku. Komisja Europejska zaś wskazuje istotę problemu w pomocy państwa, która negatywnie wpływa na wymianę handlową i zakłóca konkurencję.<sup>54</sup> Pod względem prawnym Szwajcaria posługuje się wykładnią wąską, ograniczoną do formalnych zapisów umowy, podczas gdy Komisja stosuje wykładnię szeroką, tzn. posiłkującą się wspólnotowym dorobkiem prawnym. I jedna, i druga wykładnia posiada uzasadnienie w tym, że zgodna jest z zasadą autonomicznej interpretacji.

**Prawne stanowisko KE** zawiera następujący zestaw argumentów:

– stosowane w szwajcarskich kantonach ułatwienia podatkowe dla holdingów, spółek zarządzających i spółek mieszanych oznaczają dyskryminację wobec wszystkich analogicznych podmiotów gospodarczych, które nie przeniosły siedzib do Szwajcarii, i szwajcarskich przedsiębiorstw, które swoją działalność, w tym inwestycyjną, prowadzą wyłącznie w Szwajcarii. Dzieje się tak z powodu różnic w stosowaniu reżimu podatkowego w odniesieniu do dochodów uzyskiwanych przez holdingi, spółki mieszane i zarządzające za granicą, przy których władze podatkowe praktykują zwalnianie z podatku, i dochodów uzyskiwanych na terenie Szwajcarii, które podlegają opodatkowaniu. W ten sposób spółki zwalniane z podatku od dochodu uzyskiwanego za granicą uzyskują pozycję korzystniejszą niż konkurencji, których dochody pochodzą wyłącznie z działalności wewnętrzzkrajowej, i od których płacą podatki.<sup>55</sup> Ten stan rzeczy wpływa lub może wpływać na ceny towarów w operacjach transgranicznych między UE i Konfederacją Szwajcarską i tym samym zniekształcać wymianę handlową.

Komisja Europejska dochodzi do jednoznacznego przekonania, że takie korzyści podatkowe sprzeczne są z właściwym funkcjonowaniem zawartej między Unią Europejską i Konfederacją Szwajcarską Umowy o wolnym handlu z 22 lipca 1972 r., w tym zwłaszcza z art. 23(1), i faktycznie są formą niedozwolonej pomocy państwowej (*subsidium*);

– Komisja nie występuje przeciwko konkurencji podatkowej, jaką jest stosowanie niskich stawek podatkowych ustalanych w danym kraju, lecz tylko przeciwko różnicowaniu stawek podatkowych od zysków, w zależności od miejsca ich uzyskania, tj. w kraju lub za granicą (zwolnienie tych ostatnich od podatku lub stosowanie ulg);

<sup>54</sup> Ch.Tobler, op.cit. s. 33. Autorka przytacza m.in. wypowiedź komisarz UE B. Ferrero-Waldner, która podczas dyskusji po wykładzie na uniwersytecie w Bazylei 3.04.2007 r. silnie podkreślała, że w szwajcarsko-unijnej kontrowersji istotą jest nie sprawa podatków, lecz sprawa pomocy państwowej.

<sup>55</sup> Entscheidung der Kommission vom 13.02.2007, pkt 46 i 55 (K2007)411 endg.



- niektóre podmioty gospodarcze z krajów UE, biorąc za podstawę korzystne przepisy (przywileje) podatkowe, przenoszą swoje siedziby do Szwajcarii w celu uniknięcia opodatkowania zysków osiągniętych na terenie UE (obecnie ich liczbę szacuje się na 20 tys.);<sup>56</sup>
- korzystając z uprzywilejowanego dostępu do Jednolitego Rynku (500 mln konsumentów), Szwajcaria winna dostosować się do obowiązujących w nim reguł zawartych w tzw. przepisach pomocowych i zasadach kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw z 1 grudnia 1997 r.;<sup>57</sup>
- oczekuje się, że Szwajcaria zniesie lub odpowiednio zmieni stosowane w kantonach praktyki podatkowe (KE dopuszcza okresy przejściowe) i zapewni równość stawek od zysków osiągniętych zarówno w kraju, jak za granicą;
- w przypadku braku odpowiednich kroków dostosowawczych ze strony Szwajcarii KE rozważy wprowadzenie środków ochronnych i retorsji, np. w postaci ponownego wprowadzenia ceł.

**Prawne stanowisko Szwajcarii** zasadniczo różni się od stanowiska Komisji Europejskiej. Rząd Szwajcarii odpowiedział na decyzję KE następującymi argumentami:

- obie strony uprawnione są do własnej interpretacji przedmiotowej umowy, która zawarta została na zasadzie pełnego poszanowania ich suwerenności, w szczególności w dziedzinie podatków,
- reżimy podatkowe w kantonach szwajcarskich, obowiązujące w odniesieniu do holdingów, spółek zarządzających i spółek mieszanych, nie stanowią pomocy państwowej, która naruszałaby postanowienia Umowy o wolnym handlu, ponieważ umowa ta reguluje kwestie obrotu towarowego, a nie sprawy harmonizacji podatków czy pomocy państwa,
- Szwajcaria nie jest częścią rynku wewnętrznego UE i nie dotyczą jej przyjmowane przez to ugrupowanie przepisy i regulacje, w tym ustalony między państwami członkowskimi UE tzw. kodeks postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw z 1997 r.,
- Szwajcaria nie jest członkiem UE i posiada pełną suwerenność fiskalną, a kantony i gminy, zgodnie z Federalną ustawą o harmonizacji podatków bezpośrednich z 14 grudnia 1990 r., posiadają prawo stanowienia stawek podatkowych, w tym stosowania uła-

---

<sup>56</sup> Por.: Cash z 15.02.2007; „Neue Luzerner Zeitung”, 15.02.2007; „Die Weltwoche”, 15.02.2007.

<sup>57</sup> EU – Switzerland: State aid decision on company tax regimes, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/176>.

- twień podatkowych dla holdingów, spółek mieszanych i zarządzających, co jest zgodne z polityką konkurencji podatkowej,
- rząd Szwajcarii kategorycznie odrzuca proponowane przez KE negocjacje w sprawie zniesienia czy wprowadzenia jakichkolwiek zmian w zakresie kantonalnych regulacji podatkowych, gdyż przedmiotowa umowa nie wprowadza dla Szwajcarii obowiązku przejścia dorobku prawnego UE ani w zakresie prawa konkurencji, ani w zakresie definiowanym jako pomoc państwa.

W stanowisku rządu szwajcarskiego podkreślono istnienie w odniesieniu do poruszonych w decyzji kwestii *consensusu* obejmującego wszystkie partie polityczne, a ponadto wskazano na obecne w debacie politycznej głośy odbierające rządowi federalnemu prawo do prowadzenia negocjacji z partnerami zagranicznymi w sprawie kantonalnych regulacji podatkowych z uwagi na konstytucyjne zapisy ustanawiające zasady federalizmu w dziedzinie finansów.<sup>58</sup> Zapowiedziane przez KE środki ochronne (przywrócenie ceł na towary importowane ze Szwajcarii), choć zgodne z zapisami Umowy o wolnym handlu, przyjęto jako „*formę niedopuszczalnego nacisku na suwerenne państwo i przejaw złego stylu w działaniach KE*”.<sup>59</sup>

Argumentacja KE koncentruje się na aspektach prawnych, co odzwierciedla ocena, że kantonalne reżimy podatkowe stanowią w istocie pomoc państwa w rozumieniu art. 23 Umowy o wolnym handlu, który merytorycznie oparty jest na odpowiednich zapisach art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Komisja przypominała także, że w 1972 r. wszystkie państwa członkowskie EFTA zawarły identyczne porozumienia z KE, a analogiczne działania przeciwko przypadkom pomocy państwa podejmowane były w przeszłości na bazie podobnych zapisów w umowach z państwami EFTA. Przywileje podatkowe stosowane w szwajcarskich kantonach są niedozwolone wewnątrz UE w świetle regulacji o pomocy państwa (art. 87 TWE). KE zobligowana jest podejmować w takich sytuacjach stosowne działania interwencyjne.

Szwajcaria odrzuciła taką interpretację i zajęła stanowisko, że Umowa o wolnym handlu nie reguluje ani kwestii podatków, ani subwencji państwowych, lecz wyłącznie sprawy związane z obrotem określonymi towarami. Christa Tobler, profesor prawa europejskiego na uniwersytecie w Bazylei i Leiden, wskazuje na widoczną tutaj paralełę ze stanowi-

<sup>58</sup> T. Cottier, R. Mateotti, op.cit., s. 12.

<sup>59</sup> Por.: relacja z wystąpienia minister spraw zagranicznych Szwajcarii M. Calmy-Rey w Bazylei, <http://swissinfo.ch>, 2.03.2007.

skiem Szwajcarii prezentowanym w rządowym raporcie na temat polityki europejskiej z 2006 r.,<sup>60</sup> w którym stwierdzono, że umowy bilateralne zawarte między Szwajcarią i UE generalnie nie mają „*żadnego istotnego wpływu na politykę podatkową*” czy „*autonomię podatkową na poziomie federalnym, a także kantonalnym*”.

KE przyjęła natomiast założenie, że kluczowy w omawianej tutaj sprawie art. 23 umowy z 1972 r. należy interpretować łącznie z art. 87 Traktatu o Unii Europejskiej, a więc przy zastosowaniu podstaw interpretacyjnych wspólnotowego dorobku prawnego, w świetle którego kantonalne reżimy podatkowe stanowią rodzaj niedozwolonych subwencji w rozumieniu TWE.

Według doktryny wspólnotowej i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przypadek niedozwolonej pomocy państwa pojawia się jako fakt, jeżeli korzyści materialne (finansowe) z tytułu korzystania ze środków budżetu państwa stały się udziałem określonych przedsiębiorców lub gałęzi produkcji (kryterium selektywności).

Z punktu widzenia Komisji Europejskiej kantonalne reżimy podatkowe muszą budzić zastrzeżenia, ponieważ zyski lub dochody uzyskiwane za granicą zwalniane są całkowicie bądź częściowo z podatku, podczas gdy do opodatkowania dochodów uzyskiwanych w Szwajcarii stosuje się pełne stawki. Zróżnicowanie to przynosi korzyści określonym spółkom w rozumieniu art. 87 TWE, gdyż uzyskują je jedynie takie przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność za granicą. Jednocześnie regulacje tego rodzaju oznaczają dyskryminację spółek mających siedziby na terenie UE. Zapisy Umowy o wolnym handlu między Unią Europejską i Konfederacją Szwajcarską oraz stosowane zróżnicowanie, a w istocie przywileje podatkowe, są podstawą oceny, że chodzi tu o przypadek naruszenia art. 23 wspomnianej umowy, gdyż występuje zarówno naruszenie wymiany handlowej, jak i zasad konkurencji.

Sięgając po argumenty gospodarczo-polityczne, KE zwraca uwagę na silny związek gospodarki szwajcarskiej z wewnętrznym rynkiem europejskim, w tym korzyści gospodarcze i polityczne, jakie czerpie z tego tytułu Szwajcaria, co winno obligować ją do stosowania się do panujących w UE reguł, w tym konieczności znoszenia różnego rodzaju dotychczas stosowanych przywilejów podatkowych sprzecznych z istniejącym prawem unijnym.

Komisarz UE ds. stosunków zewnętrznych B. Ferrero-Waldner zabiegała o poprawę nadwerżonego przez spór klimatu stosunków ze Szwajcarią, wykorzystując swój udział w uroczystym otwarciu przedsta-

---

<sup>60</sup> „Europabericht 2006”, Bundesblatt 2006, 6815 ff., s. 6894 i 6902.

wicielstwa Komisji Europejskiej w Bernie (3.04.2007). W odniesieniu do samego sporu zaproponowała wówczas konkretyzację i wezwała do kooperacji wolnej od emocji. Podkreśliła także, że KE zabiega o przestrzeganie postanowień Umowy o wolnym handlu i zasad dobrej konkurencji, a w żadnym wypadku nie podaje w wątpliwość federalnej struktury Szwajcarii ani autonomii podatkowej kantonów.

### **3.3. Spór podatkowy w świetle Umowy o wolnym handlu**

Szwajcaria i Komisja Europejska nie znalazły dotychczas możliwości zbliżenia stanowisk i osiągnięcia kompromisu. Umowa o wolnym handlu, jako klasyczna umowa prawnomiędzynarodowa, nie ma zapisów wskazujących mechanizm rozwiązywania sporów. Teoretycznie możliwe wystąpienie Szwajcarii ze skargą do sądu szwajcarskiego lub przez Komisję Europejską bądź państwo członkowskie UE do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie wchodzi w rachubę ze względu na oczywisty, wynikający z materii międzynarodowego prawa traktatowego, niewiążący dla stron skutek orzeczenia z takiego postępowania.<sup>61</sup>

Każdej ze stron przysługuje prawo autonomicznej interpretacji postanowień umowy, w konkretnym przypadku także zapisów jej art. 23. Jak już wspomniano, problem polega na rozbieżnych interpretacjach materialnych postanowień Umowy o wolnym handlu – wąskiej ze strony Szwajcarii i rozszerzonej ze strony Komisji Europejskiej, przy czym żadna strona nie narusza przez to reguł odnośnego prawa międzynarodowego, w tym art. 31 i 32 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.<sup>62</sup>

Każdej ze stron przysługuje prawo zwrócenia się do Wspólnego Komitetu ds. Umowy o wolnym handlu, w sytuacji gdyby uznała, że jakaś praktyka realizacji porozumienia niezgodna jest z właściwym funkcjonowaniem umowy. W przypadku gdy działania Komitetu nie dadzą oczekiwanego rezultatu, strona wnioskująca ma prawo wprowadzić środki ochronne.<sup>63</sup>

W ocenie niektórych szwajcarskich teoretyków prawa, np. A. Epiney, profesora prawa europejskiego i międzynarodowego na uniwersytecie we Freiburgu, decyzja Komisji Europejskiej nie ma przekonującej podstawy prawnej, gdyż ani nie jest oparta na zasadach prawa międzyna-

---

<sup>61</sup> A. Epiney, *Steuern, Europa und die Schweiz – Ausgewählte Aspekte der „Europa-kompatibilität“ kantonaler Steuerregime aus der rechtlicher Sicht in: Steuerwettbewerb: Die Schweiz in Visier der EU*, Zürich 2008, s. 75–100.

<sup>62</sup> T. Cottier, R. Mateotti, op.cit.

<sup>63</sup> F. Blankart, *Das Freihandelsabkommen und die Fiskalität*, „Neue Züricher Zeitung”, 7.05.2007.

wego, ani nie wynika jasno z wewnątrzspółnotowego podziału kompetencji. Więcej, brakuje jej nawet właściwego adresata, bo nie może nim być – twierdzi A. Epiney – Szwajcaria, która nie jest państwem członkowskim UE, a KE nie ma kompetencji ustanowionych w umowie do podejmowania takich aktów prawnych. Wybór niewłaściwej formy prawnej decyzji w sytuacji wszczęcia postępowania procesowego przed ETS prowadziłby nieuchronnie do uznania jej za nieważną właśnie z powodu braku podstawy prawnej.<sup>64</sup> A. Epiney prezentuje generalną i obrazową ocenę, że w sporze podatkowym ze Szwajcarią „*Komisja Europejska w świetle prawnych rygorów porusza się po bardzo cienkim lodzie*”, jednak dochodzi do wniosku, że problem nie w pierwszej kolejności ma naturę prawną.<sup>65</sup>

Należy podkreślić, że w szwajcarskiej debacie padały także krytyczne uwagi na temat oficjalnego stanowiska rządu Szwajcarii, w tym wypowiedziane m.in. przez Franza Blankarta, negocjatora Umowy o wolnym handlu. Zwrócił on uwagę na argumenty prawne przedstawiane przez środowiska polityczne Szwajcarii, np. odwoływanie się do faktu, że w Szwajcarii prawo podatkowe uchwalane jest w oparciu o instrument demokracji bezpośredniej. W ocenie Blankarta argumenty te nie są przekonujące, ponieważ w takim samym trybie nastąpiło zatwierdzenie Umowy o wolnym handlu, a decyduje tu zasada wyższości prawa międzynarodowego nad krajowym, m.in. kantonalnym. Nieuprawniony jest także argument, że UE narusza szwajcarski federalizm i ingeruje w sprawę suwerenności kantonów w dziedzinie podatków. Podatki kantonalne uchwalane są na podstawie prawa federalnego, a rząd Szwajcarii występuje w sprawach prawa podatkowego wobec innych podmiotów prawa międzynarodowego, niezależnie od tego, czy zostały one uchwalone na szczeblu federalnym, kantonalnym, komunalnym, w parlamencie, referendum, czy w sądzie. Międzynarodowoprawną odpowiedzialność rządu federalnego odnosi się do wszystkich działań natury państwowej mających miejsce na całym terytorium państwa.<sup>66</sup>

### 3.4. Perspektywy zakończenia sporu

W dotychczasowym przebiegu spór podatkowy między Szwajcarią i UE miał różne fazy, jeśli chodzi o ostrość, a także wpływ na całokształt

---

<sup>64</sup> A. Epiney, op.cit.

<sup>65</sup> A. Epiney, *Die EU – Kommission auf juristischem Glatteis, Fragwürdige Argumentation im Steuerstreit mit der Schweiz*, „Neue Züricher Zeitung”, 29.03.2007.

<sup>66</sup> F. Blankart, op.cit.

wzajemnych relacji. Będąc bez wątplenia obciążeniem stosunków, nie powodował blokady kontaktów między przedstawicielami obu stron ani realizowanej w szerokim wymiarze współpracy, w tym wymiany handlowej. Wprawdzie nie udało się dotychczas znaleźć rozwiązania, ale po fazie zaostrzenia sporu i pewnego ochłodzenia stosunków, bezpośrednio po Decyzji Komisji Europejskiej z 13 lutego 2007 r., doprowadzono jednak do jego złagodzenia. Znalazło to wyraz zarówno w obniżeniu poziomu emocji toczącej się debaty politycznej, jak i w decyzji Berna o przystąpieniu do dialogu wyjaśniającego, co nie oznaczało zmiany zasadniczego stanowiska, że kantonalne przywileje podatkowe nie naruszają art. 23 umowy i wobec tego nie ma podstaw do postulowanych przez Komisję Europejską formalnych negocjacji.

Wszystko wskazuje, że nie będzie możliwe uzyskanie rozwiązania na drodze prawnej, m.in. dlatego, że Umowa o wolnym handlu nie zawiera postanowień określających tryb i instytucję rozstrzygania sporów. Próba wykorzystania do tego celu Wspólnego Komitetu ds. Funkcjonowania Umowy, podjęta z inicjatywy Komisji Europejskiej, nie dała rezultatu.<sup>67</sup>

Pewne możliwości prawnego rozwiązania sporu zawiera mechanizm Dispute Settlement WTO w ramach Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych z 1994 r. Obie strony podpisały to porozumienie, które pomoc państwa, określaną jako subsydium, definiuje w sposób zbieżny z podpisaną wcześniej Umową o wolnym handlu.<sup>68</sup> W ocenie niektórych prawników szwajcarskich słabą stroną koncepcji wykorzystania mechanizmu WTO jest to, że nie byłoby w takiej sytuacji możliwości wykluczenia jednostronnego wprowadzenia przez UE środków ochronnych, a ponadto przeprowadzenie wymaganych procedur wymagałoby długiego czasu,<sup>69</sup> a więc w pewnym sensie okresu prawnej niepewności obniżającej atrakcyjność gospodarczą Szwajcarii. Jednak wiele wskazuje, że tylko procedury Dispute Settlement WTO dawałyby szansę autorytatywnych rozstrzygnięć, a przede wszystkim przeniesienia sporu z poziomu politycznego na płaszczyznę merytoryczną, co oznaczałoby poddanie go niezależnej i rzeczowej analizie prawnej.

---

<sup>67</sup> T. Cottier, R. Mateotti, op.cit.

<sup>68</sup> W prawie europejskim używa się terminu „pomoc państwa”, podczas gdy w Porozumieniu WTO zastosowano określenie „*subvention*”. Koncepcyjnie terminy te nie są identyczne, ale w dużym stopniu zbieżne i generalnie mogą być traktowane jako synonimy.

<sup>69</sup> A. Itten, *Das Harvard – Konzept und der Steuerstreit: ein Versuch der Synthese*, Universität Bern, 2008.

Znawcy międzynarodowego prawa gospodarczego podkreślają, że w świetle mechanizmów prawno proceduralnych WTO w zakresie rozwiązywania sporów, m.in. obowiązku konsultacji przewidzianego w ramach Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych, nasuwa się wniosek, że decyzja Szwajcarii odrzucająca przystąpienie do oficjalnych negocjacji w ramach umowy wymaga ponownego rozważenia.<sup>70</sup> Pojawia się ocena, że z powodu takiego stanowiska UE ma podstawy do wprowadzenia środków zaradczych zgodnie z art. 23 ust. 2 i art. 27 Umowy o wolnym handlu oraz w ramach mechanizmów Dispute Settlement WTO. Prowadziłoby to do znaczących strat w eksporcie szwajcarskim do UE, nie mówiąc o potencjalnych trudnościach w negocjowaniu nowych, ważnych dla Szwajcarii umów bilateralnych. UE dysponuje też możliwością łatwego przewyciężenia odmowy negocjacji przez uruchomienie postępowania w ramach procedur WTO, co dla Szwajcarii oznaczałoby konieczność realizacji obowiązku konsultacji.

T. Cottier i R. Mateotti zwracają uwagę, że również Szwajcaria może realizować własną linię obrony, jeśli byłaby gotowa skorzystać z procedur WTO w ramach Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych. Wymagałoby to wniesienia skargi przeciwko UE, w której domagano by się potwierdzenia bądź odrzucenia przypadku stosowania przez Szwajcarię subwencji, albo zaskarżenia jednostronnie wprowadzonych przez Brukselę ceł wyrównawczych, gdyby do tego doszło. Generalnie jednak, mając na uwadze interes Szwajcarii w zachowaniu uzyskanej dzięki przywilejom podatkowym atrakcyjności gospodarczej, opowiadają się oni za aktywnym poszukiwaniem rozwiązań idących w kierunku jej utrzymania, jednak z wyłączeniem niskich stawek podatkowych dla spółek zagranicznych, naruszających zasady konkurencji. Jako jedno z pragmatycznych rozwiązań, podpowiadają przyjęcie za podstawę uznanej międzynarodowo zasady unikania podwójnego opodatkowania i zwalniania z opodatkowania dochodów zagranicznych spółek mających siedzibę w Szwajcarii po wykazaniu przez nie, że zapłaciły podatek za granicą. Szwajcaria musi się nauczyć, że przynosząca jej dobrobyt globalizacja gospodarki może być utrzymana, pod warunkiem przestrzegania zasady sprawiedliwych podatków także w układzie międzynarodowym. Berno winno uznać w swojej polityce podatkowej to, co od dawna uznawane jest w polityce handlowej, tj. wyrzeczenie się działań idących w kierunku *beggar – your neighbour*. W taki sposób stratę w zakresie wpływów z podatków będzie można z nawiązką odzyskać w formie reputacji na arenie międzynarodowej w postaci uznania Szwaj-

---

<sup>70</sup> Ibidem.

carii za państwo, które działa zgodnie z funkcjonującymi w OECD i w Europie przekonaniem o potrzebie walki z niesprawiedliwymi praktykami podatkowymi.<sup>71</sup>

Reasumując, należy podkreślić, że sposób rozwiązania kontrowersji dotyczących kantonalnych reżimów podatkowych jest ciągle sprawą otwartą. Ani Komisja Europejska, ani Szwajcaria nie skorzystały ze stojących do ich dyspozycji procedur rozwiązywania sporów w ramach WTO. Nie można wykluczać w tej sytuacji, że w nieodległej przyszłości pojawi się obopólna polityczna wola umożliwiająca powołanie parytetowo obsadzonego gremium, którego zadaniem będzie wypracowanie kompromisowego rozwiązania możliwego do zaakceptowania zarówno przez Szwajcarię, jak i przez Komisję Europejską. Rada Ministrów UE w raporcie na temat stosunków z państwami EFTA z 8 grudnia 2008 r. sformułowała *expressis verbis* pod adresem Szwajcarii wezwanie do likwidacji niektórych kantonalnych regulacji podatkowych i niedwuznacznie dała do zrozumienia, że zawarcie nowych umów bilateralnych uzależnione będzie od paralelnych postępów we wszystkich obszarach współpracy, a więc także od postępów w sprawie kwestionowanych kantonalnych reżimów podatkowych.<sup>72</sup>

Ostatnie kontakty między wysokimi przedstawicielami Szwajcarii i KE wskazują, że droga do zakończenia sporu może prowadzić przez będącą w przygotowaniu III reformę podatków od przedsiębiorstw<sup>73</sup> idącą w kierunku zdecydowanego obniżenia stawki podatkowej od zysków, likwidacji różnicowania stawek podatkowych od dochodów uzyskiwanych w Szwajcarii i za granicą oraz eliminacji firm utrzymujących w Szwajcarii jedynie swoje skrzynki pocztowe (*spółki domicile*), co w istocie oznaczałoby uwzględnienie zastrzeżeń Brukseli i wyjście naprzeciw oczekiwaniom KE. Rząd Szwajcarii poinformował o wyżej zarysowanych kierunkach przygotowywanej reformy Komisję Europejską podczas wizyty prezydenta Konfederacji Szwajcarskiej w Brukseli w grudniu 2008 r., przekazując w ten sposób wyraźny sygnał kompromisowego podejścia do zgłoszonych przez KE w Decyzji z 13.02.2007 r. zastrzeżeń do kantonalnych reżimów podatkowych.

---

<sup>71</sup> Szwajcarsko-unijny spór podatkowy stawia na porządku dnia sprawę przygotowania prawa o subwencjach państwowych, którego brak do tej pory w szwajcarskim prawodawstwie. Zob.: Ch. Tobler, op.cit., s. 50.

<sup>72</sup> *EU Staaten stellen sich gegen die Schweiz*, „Tages Anzeiger”, 9.12.2008; *Der Ball im Steuerdisput liegt nun in Brüssel*, „Neue Züricher Zeitung”, 13.12. 2008.

<sup>73</sup> *Gleichbehandlung der Inland- und Auslanderträge der Holdings*, „Neue Züricher Zeitung”, 11.12.2008.



Przeszkodą na tej drodze może się jednakże okazać obligatoryjne referendum, tj. konieczność poddania reformy pod głosowanie, w którym z pewnością trudno będzie uzyskać, przynajmniej przy obecnym stanie nastrojów, wymaganą większość. By się przed taką ewentualnością uchronić, wielu ekspertów opowiada się za modernizacją systemu funkcjonującego obecnie i za zagwarantowaniem jego kompatybilności z rozwiązaniami w UE.<sup>74</sup>

## **Abstract**

### **The Swiss Confederation and the European integration process. Controversies between Bern and Brussels about cantonal company taxation arrangements**

Switzerland is neither member of the European Union, nor it belongs to the European Economic Area (EEA). Under the Swiss system of direct democracy, to apply for joining the EU would take a national referendum with a majority of voters and cantons being in favour. To ensure the country suffers no discrimination as a non-member, Swiss legislation in many fields, including trade, has been aligned with that of the EU. Relations between Switzerland and the EU unfold through bilateral agreements. In 1992 Swiss voters rejected membership in the European Economic Area. However, three other members of the European Free Trade Agreement – Iceland, Liechtenstein and Norway – opted to join the EEA. Pragmatic response of the Swiss government since 1992 has been to follow the path of bilateralism.

Switzerland has been under pressure over its tax rates for holding companies, preferential rates for wealthy foreigners and its banking secrecy rules. The European Commission considers certain cantonal company taxation arrangements for mixed and holding companies to be forms of State aid incompatible with the 1972 Free Trade Agreement. In its decision of 13 February 2007 the Commission requested a mandate from the Council to start negotiations with Switzerland. The Council adopted the mandate on 4 May 2007. The Federal Council of Switzerland has consistently rejected the EU's interpretation considering it unfounded and thus refusing to negotiate. Nevertheless, the Federal Co-

---

<sup>74</sup> X. Oberon, *Juristisch ist der Fall klar*, „NZZ am Sonntag“, 06.05.2007.

uncil declared its will to carry on the dialogue with the EU on the matter. A couple of meetings were held in Bern (12 November 2007) and in Brussels (23 January 2008), however without a solution being found yet. This article explains positions of both parties and suggests possible ways to reach a compromise.

After the US as well as Germany and France criticized Switzerland for its fiscal policy, its government decided, in March 2009, to ease banking secrecy for foreign clients in line with guidelines of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).