

Vergaderjaar 2025–2026

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 3344

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2026

Op 13 juni jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gedaan voor een raadsbesluit betreffende de ondertekening namens de EU van een breed pakket aan overeenkomsten met Zwitserland. Naar verwachting zal het besluit eind februari 2026 in de Raad ter besluitvorming voorliggen. Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, over de inhoud van het akkoord, de kabinetsappreciatie en de voorziene besluitvorming hierover.

Afronding van de onderhandelingen en vervolgstappen

Zoals geanticipeerd in het Verslag van de Raad Algemene Zaken op 17 december 2024 en toegelicht in de Voortgangsrapportage Handelsakkoorden van januari 2025¹, is op 20 december 2024 een onderhandelaarsakkoord bereikt tussen de Commissie en Zwitserland. Het gaat om een breed pakket aan overeenkomsten ter modernisering en verdieping van de huidige akkoorden tussen de EU en Zwitserland. Vervolgens heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een Raadsbesluit betreffende de ondertekening namens de EU van deze akkoorden.

Op basis van de inhoud van het akkoord stelt de Commissie een EU-only akkoord voor, omdat de Unie bevoegd is op alle gebieden die onder de overeenkomsten en protocollen in dit voorstel vallen. Bij een EU-only akkoord is ratificatie door de lidstaten niet nodig vanwege de exclusieve bevoegdheid van de EU. De Commissie baseert het voorgestelde Raadsbesluit op artikel 218, lid 5 en lid 8 van het EU-Werkingsverdrag (VWEU) betreffende de ondertekening van akkoorden (procedurele rechtsgrondslag) en artikel 217 VWEU betreffende het tot stand brengen van een associatie (materiële rechtsgrondslag). Dit betekent dat de Raad

¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3006, Voortgangsrapportage handelsakkoorden januari 2025 en Verslag Raad Algemene Zaken van 17 december 2024 Kamerstuk 21 501-02, nr. 3002

besluit met unanimititeit. Na ondertekening van het akkoord, stelt de Raad op voorstel van de Commissie een besluit tot sluiting van het akkoord vast. De Raad zal dit doen na goedkeuring door het Europees Parlement (artikel 218, lid 6, VWEU).

Kabinetsinzet

In het BNC-fiche van 16 februari 2024 over de aanbeveling van de Commissie over het openen van onderhandelingen ging het kabinet in op de merites van akkoorden met Zwitserland ter verdieping, modernisering en consolidatie van de relatie². Zwitserland is immers een belangrijk partnerland vanwege de socio-culturele en economische verbondenheid. Daarnaast heeft Zwitserland een bijzondere positie omdat het reeds op deelterreinen geïntegreerd is in de EU interne markt en onderdeel uitmaakt van Schengen. In het BNC-fiche oordeelde het kabinet positief over het openen van onderhandelingen vanwege de beperkingen van de bestaande akkoorden en het uitblijven van aanvullende afspraken op nieuwe terreinen. Het kabinet steunde de Commissie in het onderhandelen van gemoderniseerde akkoorden, inclusief institutionele bepalingen die de integriteit van de interne markt garanderen, een raamwerk voor een financiële bijdrage aan het beperken van economische en sociale ongelijkheden en associatie van Zwitserland bij Unieprogramma's.

Het kabinet heeft zich gedurende de onderhandelingen in lijn met het BNC-fiche ingezet voor het bewaken van de integriteit van de interne markt en een gelijk speelveld. Toegang tot de interne markt van de EU geeft rechten aan Zwitserse burgers en bedrijven, maar komt ook met verplichtingen. In dit kader streefde de Commissie naar aanvullende afspraken die de afstemming, implementatie en handhaving van EU-acquis³ waarborgen en naar afspraken over staatssteun. Het kabinet steunde deze inzet van de Commissie. Gedurende de onderhandelingen heeft het kabinet specifiek ingezet op het bereiken van Zwitserse associatie bij Unieprogramma's waaronder Horizon Europe. Dit was voor het kabinet een belangrijk aandachtspunt binnen het bredere pakket, gezien de nauwe samenwerking met Zwitserland op het gebied van onderzoek en innovatie.

Inhoud van het akkoord

Wijziging bestaande overeenkomsten op gebieden van de interne markt

Om de gewenste verbeteringen door te voeren, zijn de onderhandelaars tot extra garanties gekomen in de overeenkomsten die Zwitserse deelname aan de interne markt mogelijk maken. De bestaande overeenkomsten waarin de onderstaande afspraken zijn opgenomen betreffen de overeenkomst over het vrije verkeer van personen, de overeenkomst inzake luchtvervoer, de overeenkomst inzake landvervoer en de overeenkomst inzake overeenstemmingsbeoordelingen. De afspraken worden ook opgenomen in de voorgestelde nieuwe overeenkomsten op gebieden van de interne markt, welke verderop worden toegelicht.

Het gaat om institutionele afspraken die zien op de implementatie, het waarborgen van uniforme interpretatie en de naleving van dynamische

² BNC fiche 1 – Aanbeveling voor Raadsmandaat voor onderhandelingen tussen de EU en Zwitserland, Kamerstuk 22 112, nr. 3895

³ Het EU-acquis is de verzameling van grondrechten en verplichtingen die het kader voor het EU-recht vormen, en is opgenomen in het rechtsstelsel van de EU-lidstaten.

afstemming van EU-acquis⁴. Besluiten over de afstemming van EU-acquis verlopen via een gemengd comité waarin beide verdragspartijen zitting hebben. Een geschillenbeslechtsmechanisme moet onenigheid over de implementatie van afspraken in goede banen leiden, met als laatste redmiddel de mogelijkheid om het desbetreffende of één van de andere akkoorden te beëindigen. Met een dergelijke nieuwe afspraak worden de verschillende bestaande en toekomstige akkoorden met betrekking tot Zwitserse deelname aan de EU interne markt onderling gekoppeld. Zwitserland krijgt tevens toegang tot relevante agentschappen en informatiesystemen. Dit gaat gepaard met een financiële bijdrage aan de economische en sociale cohesie van de EU. Daarnaast zijn de Commissie en Zwitserland overeengekomen dat horizontale afspraken over staatssteun worden opgenomen in de nieuwe en bestaande akkoorden met betrekking tot de interne markt.

De bestaande overeenkomst over vrij verkeer van personen en detachering van werknemers voorziet reeds in de dynamische afstemming van EU-acquis. In de gewijzigde overeenkomst zijn onder andere afspraken gemaakt over een aangepaste vrijwaringsclausule. Deze clausule kan in werking worden gesteld op verzoek van een van beide partijen bij zeer ernstige economische of sociale problemen die voortvloeien uit de toepassing van de overeenkomst. Als hier een verschil van mening is en partijen niet tot een oplossing komen, is het aan het scheidsgerecht hierover te oordelen en te bezien of vrijwaringsmaatregelen gerechtvaardigd zijn.

Nieuwe overeenkomsten op gebieden van de interne markt

Het nieuwe akkoord op het gebied van elektriciteit faciliteert integratie van Zwitserland in de EU-energie Markt. De bovengenoemde institutionele afspraken wat betreft de afstemming, uniforme toepassing en handhaving van EU-acquis en staatssteun zijn hier ook van toepassing. Hiertoe zal Zwitserland onderdeel uitmaken van alle handelsplatformen en entiteiten voor coördinatie. Het bevorderen van handel in elektriciteit middels deze nieuwe overeenkomst kan bijdragen aan de leveringszekerheid van elektriciteit, de transitie naar een duurzame energievoorziening en lagere elektriciteitsprijzen in de Unie. Zwitserland dient hiertoe ten minste hetzelfde beschermingsniveau van het milieu in de elektriciteitssector te handhaven als het EU-acquis biedt. Het voorgestelde akkoord voorziet onder andere in een overgangsregeling om de capaciteitsreserves in Zwitserland in lijn te brengen met EU-acquis. Daarnaast bevat het akkoord één uitzondering op de dynamische afstemming van EU-acquis, opdat Zwitserland maatregelen kan treffen ter bescherming van leveringszekerheid mits deze maatregelen noodzakelijk, proportioneel en niet handelsversturend zijn.

Het nieuwe akkoord over een gemeenschappelijk voedselveiligheidsgebied vervangt verschillende huidige akkoorden door één akkoord dat de gehele voedselketen bestrijkt. Dieren, planten, voedsel en veevoer zullen tussen de EU en Zwitserland circuleren volgens dezelfde regels als in de EU. Zendingen uit derde landen zullen bij aankomst in Zwitserland aan dezelfde sanitaire en fytosanitaire controles worden onderworpen als in de EU-lidstaten. Zwitserland zal daartoe het EU-acquis dat betrekking heeft op de gehele voedselketen overnemen en toepassen. Er is een uitzondering voor het toestaan van hormoonvlees op de markt

⁴ Onder dynamische afstemming van EU-acquis kan worden verstaan de afstemming van (nieuwe) EU-wetgeving op onder de overeenkomst vallende terreinen in de Zwitserse rechtsorde. Hiertoe kunnen de overeenkomsten tussen de EU en Zwitserland worden aangepast naarmate het EU-acquis zich ontwikkelt.

opgenomen voor Zwitserland. Deze uitzondering bestaat echter al onder het huidige akkoord. Het nieuwe akkoord verandert dus niets aan de status van hormoonvlees op de EU markt, dit is niet toegestaan en dat blijft zo. De Commissie heeft aangegeven deze uitzondering nauwgezet te monitoren.

Gezondheidsovereenkomst

Met een akkoord over gezondheid wordt samenwerking op het gebied van ernstige grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen bevorderd. Zwitserland krijgt toegang tot relevante EU-informatiesystemen zoals het Gezondheidsbeveiligingscomité en het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding. Het betreft geen overeenkomst inzake de interne markt, desondanks zijn ook hier bepalingen opgenomen over de dynamische afstemming van het relevante EU-acquis.

Overeenkomst inzake cohesie

Zwitserland draagt momenteel reeds financieel bij aan het verminderen van sociale en economische ongelijkheid tussen regio's van de Unie. Van Zwitserland wordt een cohesiebijdrage gevraagd, omdat het toegang krijgt tot deelreinen van de interne markt. Het cohesiebeleid wordt gezien als een belangrijk element van de interne markt, vanuit de kennis dat niet alle werknemers, bedrijven en regio's hier evenveel van profiteren. Het cohesiebeleid probeert daarom om convergentie tussen Europese regio's te vergroten door sociaaleconomische onevenwichtigheden terug te dringen.

Met de nieuwe overeenkomst worden kaders geboden voor het berekenen van de toekomstige financiële bijdrage door Zwitserland, inclusief een geschillenbeslechtingsmechanisme. De Zwitserse bijdrage zal 375 miljoen EUR per jaar bedragen voor de periode van de inwerkingtreding van het pakket tot 2036. Daarnaast heeft Zwitserland tussen 2024 en het moment van inwerkingtreding een bijdrage van 140 miljoen EUR per jaar geleverd. Na inwerkingtreding en tot 2029 zal Zwitserland een extra bijdrage van 375 miljoen EUR per jaar leveren. Deze bijdrage levert Zwitserland via projecten gericht op het reduceren van sociale en economische ongelijkheden, en gezamenlijke uitdagingen.

Overeenkomst Unieprogramma's

Zwitserse en de Commissie zijn een separaat akkoord over de deelname van Zwitserland aan Unieprogramma's overeengekomen. Het Raadsbesluit gaat over deelname van Zwitserland aan het Agentschap voor het ruimtevaartprogramma (EUSPA). De overeenkomst zet hiervoor de voorwaarden uiteen. In het Raadsbesluit wordt tevens de voorlopige toepassing per 1 januari 2026 voorgesteld van deze overeenkomst indien deze voor 1 juli ondertekend wordt.

Op 21 oktober jl. heeft de Raad reeds ingestemd met de Zwitserse deelname aan overige Unieprogramma's, te weten Horizon Europe, Erasmus+, Euratom, ITER/Fusion for Energy (F4E), Digital Europe en EU4Health. Sinds de ondertekening van de overeenkomst op 10 november 2025 in Bern, voorziet de overeenkomst in de voorlopige toepassing ervan met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2025. Het streven was dat Zwitserse toegang tot Unieprogramma's en in het bijzonder Horizon Europe per 1 januari 2025 inging. Daarom was het noodzakelijk dat de Raad over de goedkeuring, sluiting en voorlopige

toepassing van de overeenkomst over Unieprogramma's besloot voor de rest van het pakket⁵.

Parlementaire samenwerking en politieke dialoog

Het pakket bevat een protocol dat parlementaire samenwerking mogelijk maakt middels een gemengd parlementair comité. Dit comité dient als een forum voor dialoog en debat tussen leden van het Europees Parlement en de Zwitserse Bondsvergadering. Het doel is om wederzijds begrip van en reflectie over de uitgebreide betrekkingen tussen de EU en Zwitserland te bevorderen.

Tenslotte zijn de Commissie en Zwitserland een Gemeenschappelijke Verklaring overeengekomen over het starten van een politieke dialoog op hoog niveau om het begrip van en de samenwerking over het pakket te bevorderen.

Kabinetsappreciatie van het EU – Zwitserland pakket

Het kabinet is positief over het bereikte onderhandelingsresultaat. De EU heeft baat bij stabiliteit en goede relaties met haar burens, bijvoorbeeld door middel van brede partnerschappen en intensievere samenwerking⁶. Dit geldt ook voor Zwitserland, onder andere gezien de bijzondere geografische positie ten opzichte van de EU. Daarnaast is een stabiele en voorspelbare relatie tussen de EU en Zwitserland voor het Nederlandse bedrijfsleven van groot belang. Vanuit dit oogpunt is het wenselijk dat de EU en Zwitserland hun relatie verder verdiepen en moderniseren.

Het kabinet kan het voorstel van de Commissie voor een EU-only akkoord volgen, aangezien sprake is van afstemming van bestaand EU-acquis door Zwitserland en het daarmee terreinen betreft waarop de EU zijn bevoegdheden heeft uitgeoefend. Ook het gebruik van artikel 217 VWEU als materiële rechtsgrondslag kan het kabinet volgen.

Het kabinet is van mening dat dit pakket aan akkoorden de relatie tussen de EU en Zwitserland op gewenste wijze verdiept en verstevigt. Het is positief dat deze modernisering bijdraagt aan consistentie en meer homogeniteit van de individuele akkoorden. De koppeling van akkoorden, waardoor bij niet-naleving het betreffende of een ander akkoord beëindigd kan worden, vormt een stevig pressiemiddel. Het raamwerk voor de bijdrage van Zwitserland aan cohesiefondsen creëert een betere balans tussen rechten en plichten.

Het kabinet zet zich in voor een sterke, duurzame en eerlijke interne markt, waar Zwitserland op deelterreinen onderdeel van uit maakt. De interne markt is van groot belang voor onze mondiale concurrentiepositie, een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat en draagt bij aan onze welvaart en bestaanszekerheid. Het akkoord bevat de noodzakelijke waarborgen voor de integriteit van de interne markt en een gelijk speelveld tussen de EU en Zwitserland. Daarnaast blijft het beschermingsniveau van werkenden en EU-burgers op basis van de gewijzigde overeenkomsten gewaarborgd conform de inzet van het kabinet.

Voor het kabinet was de associatie van Zwitserland bij Unieprogramma's en in het bijzonder Horizon Europe een aandachtspunt, gezien de nauwe

⁵ [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/10/21/council-greenlights-switzerland-s-association-to-eu-programmes/Council greenlights Switzerland's association to EU programmes – Consilium](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/10/21/council-greenlights-switzerland-s-association-to-eu-programmes/Council%20greenlights%20Switzerland's%20association%20to%20EU%20programmes%20-%20Consilium)

⁶ Kamerstuk 36 476, nr.1; Staat van de Europese Unie 2024

samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie. Nederland heeft ingestemd met het Raadsbesluit over associatie van Zwitserland bij Unieprogramma's dat in oktober voorlag.

Samenvattend acht het kabinet dit pakket van akkoorden van belang vanwege de versterking van de relatie met een gelijkgezinde partner, het verbeteren van de balans in rechten en plichten, en het behouden van de integriteit van de interne markt. Om deze redenen is het kabinet voornemens om in te stemmen met de Raadsbesluiten wanneer deze voorliggen ter besluitvorming.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel