



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.8.2017
COM(2017) 428 final

2017/0194 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – eines Abkommens
zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur
Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

- Gründe und Ziele des Vorschlags**

Cap-and-Trade-Systeme sind Politikinstrumente zur kostenwirksamen Verringerung der Emissionen von Treibhausgasen (THG). Durch Festlegung einer Obergrenze für THG-Emissionen wird sichergestellt, dass die Politik ökologisch wirksam ist, und der Handel mit Emissionszertifikaten gestattet es, Emissionsminderungen auf flexible Weise zu erreichen. Die EU hat über zehn Jahre Erfahrung mit ihrem Emissionshandelssystem, dem weltgrößten seiner Art.

Werden Emissionshandelssysteme miteinander verknüpft, können Teilnehmer des einen Systems zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen Einheiten aus dem jeweils anderen System verwenden. Eine solche Verknüpfung von Handelssystemen dürfte eine breiter angelegte CO₂-Bepreisung ermöglichen. Und durch Erweiterung des Marktes und Schaffung zusätzlicher Reduktionsmöglichkeiten wird der Emissionshandel auch kosteneffizienter.

- Kohärenz mit bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Der Aufbau eines gut funktionierenden internationalen CO₂-Marktes durch *Bottom-up*-Verknüpfung von Emissionshandelssystemen ist ein langfristiges politisches Ziel der EU und der internationalen Staatengemeinschaft, vor allem als Mittel zur Verwirklichung klimapolitischer Ziele, auch im Rahmen des Übereinkommens von Paris.

Artikel 25 der Richtlinie über das Emissionshandelssystem der EU (EU-EHS)¹ sieht vor, dass das EU-EHS mit anderen Emissionshandelssystemen verknüpft werden kann, sofern diese verbindlich und kompatibel sind und eine absolute Emissionsobergrenze vorsehen. Am 20. Dezember 2010 hat der Rat einen Beschluss zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft über eine Verknüpfung des Schweizer Emissionshandelssystems mit dem Emissionshandelssystem der EU erlassen.

Das Schweizer Emissionshandelssystem (Schweizer EHS) ist seit 2013 für große energieintensive Einrichtungen verbindlich und sieht für THG-Emissionen eine absolute Obergrenze vor, womit zwei der grundlegenden Voraussetzungen für eine Verknüpfung mit dem EU-EHS erfüllt sind.

Generell ist das Schweizer EHS dem EU-EHS strukturell sehr ähnlich. Beide Systeme erfassen dieselben Treibhausgase und Wirtschaftszweige, haben identische Schwellenwerte für die Einbeziehung und definieren EHS-pflichtige Einrichtungen auf Anlagenebene. Die Menge der Zertifikate, die im Rahmen des Schweizer EHS jedes Jahr vergeben werden, geht jährlich parallel zur EU-weiten Zertifikatmenge zurück. Die Zuteilungsmethoden sind kompatibel: Die Versteigerung ist das Standardverfahren, und für Industrien, die übergangsweise kostenfreie Zertifikate erhalten, gelten vergleichbare Richtwerte (*benchmarks*). Auch die quantitativen und qualitativen Standards für internationale

¹ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

Gutschriften sind ähnlich. Der laufende Handelszeitraum beider Systeme deckt die Jahre 2013-2020 ab. In beiden Systemen betrifft der Verpflichtungszeitraum Kalenderjahre, wobei die betroffenen Einrichtungen bis zum 31. März bzw. bis zum 30. April des Folgejahres Zeit haben, ihre Emissionen zu melden und Zertifikate abzugeben. Beide Systeme sehen vergleichbare Sanktionen vor für den Fall, dass Zertifikate nicht in ausreichender Anzahl abgegeben werden.

Das Schweizer EHS schließt den Luftfahrtsektor zwar bisher nicht ein, doch sind Luftverkehrstätigkeiten eine der Hauptquellen der THG-Emissionen aus der Schweiz, und die obligatorische Einbeziehung des Luftverkehrs in das Schweizer EHS gilt als wesentliche Voraussetzung für dessen Verknüpfung mit dem EU-EHS. Die Schweiz ist dabei, den Luftverkehr im Sinne der EU-EHS-Regeln für die Luftfahrt in ihr Emissionshandelssystem einzubeziehen.

Wie das EU-ETS wird das Schweizer EHS derzeit mit Blick auf den nächsten Handelszeitraum - 2021 bis 2030 - hin überprüft. Das Abkommen über die Verknüpfung des Schweizer Emissionshandelssystems mit dem der EU (im Folgenden „Abkommen“) enthält Bestimmungen, die die weitere Kompatibilität zwischen den Systemen im Zeitraum 2021-2030 gewährleisten.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Trotz des zunehmenden Emissionshandels in Asien und Nordamerika gibt es bisher keinen internationalen Kohlenstoffmarkt mit weltweit geltenden einheitlichen CO₂-Preisen. Verschiedene Staaten treffen unterschiedliche Arten von Klimaschutzmaßnahmen, darunter sowohl marktbasierter als auch traditionellere „*Command and control*“-Konzepte. Dadurch entsteht ein Risiko der Verlagerung der Produktion der energieintensivsten Sektoren in Länder mit weniger ehrgeizigen Zielen und Klimaschutzstrategien. Eine Verknüpfung von Emissionshandelssystemen bewirkt eine CO₂-Preiskonvergierung innerhalb der verknüpften Systeme und trägt so zu besseren Wettbewerbsbedingungen bei. Sobald die Luftfahrt in das Schweizer EHS einbezogen ist, werden Flüge innerhalb der Schweiz, zwischen der Schweiz und der EU und zwischen EU-Mitgliedstaaten gleichbehandelt.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Der Vorschlag basiert auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Gemäß Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 191 AEUV trägt die Europäische Union zur Verfolgung unter anderem der nachstehenden Ziele bei: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität; Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltpolitik und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Artikel 218 AEUV enthält Verfahrensvorschriften für die Aushandlung und den Abschluss von Übereinkünften zwischen der Europäischen Union und Drittländern oder internationalen Organisationen. Absatz 5 des Artikels sieht vor, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission als Verhandlungsführerin einen Beschluss erlässt, mit dem die Unterzeichnung einer

Übereinkunft im Namen der Europäischen Union genehmigt wird. Gemäß Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission als Verhandlungsführerin einen Beschluss, mit dem der Abschluss der Übereinkunft nach Zustimmung des Europäischen Parlaments genehmigt wird.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die EU-EHS-Richtlinie ist ein bestehendes Politikinstrument der EU, das über 2020 hinausreicht. Nach dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 AEUV können die Ziele des Verknüpfungsabkommens nur durch einen Vorschlag der Kommission auf EU-Ebene erreicht werden, da das Abkommen es EU-EHS-Teilnehmern ermöglichen wird, Einheiten aus dem Schweizer System für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu nutzen.

Ein Vorgehen auf EU-Ebene und - soweit möglich - auf Weltebene ist aufgrund der grenzüberschreitenden Auswirkungen des Klimawandels wirksamer als ein nationales Vorgehen. Maßnahmen auf EU-Ebene sind am besten geeignet, die EU-internen und internationalen Klimaschutzziele zu erreichen und zugleich faire Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu gewährleisten.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht, denn er geht nicht über das für die Verwirklichung des Ziels, die THG-Emissionsziele der EU für 2020 und 2030 auf kosteneffiziente Weise zu erreichen, erforderliche Maß hinaus und gewährleistet gleichzeitig das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts.

3. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

4. WEITERE ELEMENTE

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Vorgeschlagen wird ein Beschluss zur Genehmigung der Unterzeichnung des Abkommens zwischen der EU und der Schweiz im Namen der Europäischen Union. Laut AEUV erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss zur Genehmigung der Unterzeichnung und des Abschlusses eines internationalen Abkommens.

Das Abkommen

Das Abkommen enthält die wichtigsten Ziele und Grundsätze für die Verknüpfung der beiden Emissionshandelssysteme und regelt dessen institutionelle Struktur. Sobald die Verknüpfung der beiden Systeme funktionell ist, können Emissionszertifikate aus dem einen System für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem jeweils anderen System genutzt werden (Artikel 4 Absatz 1 des Abkommens). Um Kompatibilität zu gewährleisten, sieht Artikel 2 des Abkommens vor, dass das EU-EHS und das Schweizer EHS maßgebliche Kriterien erfüllen müssen, die in Anhang I des Abkommens festgelegt sind und die Vorschriften der EU-EHS-Gesetzgebung bzw. deren Durchführungsrechtsakte weitgehend widerspiegeln. Im Rahmen jedes der beiden Systeme können Regeln festgelegt werden, die über die maßgeblichen Kriterien hinausgehen. Artikel 10 des Abkommens sieht die Möglichkeit legislativer Weiterentwicklungen der Systeme vor, ohne dass dazu umfangreiche Neuverhandlungen

erforderlich wären, vorausgesetzt, die maßgeblichen Kriterien sind weiterhin erfüllt. Die Artikel 10 und 11 des Abkommens enthalten Verfahrensvorschriften für den Informationsaustausch und die Koordinierung in Bereichen, die für das Abkommen relevant sind, um dessen ordnungsgemäße Anwendung und die fortlaufende Integrität der verknüpften Systeme zu gewährleisten, wonach die Parteien unter anderem verpflichtet sind, sich gegenseitig über relevante legislative Entwicklungen zu informieren (Artikel 10 Absatz 2 des Abkommens).

Das Abkommen präzisiert, dass die Schweiz die Regeln des EU-EHS für den Luftverkehr in ihr System übernehmen wird, bevor das Abkommen in Kraft tritt. Luftfahrzeugbetreiber werden von einem EWR-Staat oder von der Schweiz nach dem „one-stop-shop“-Konzept verwaltet, wonach eine einzige Behörde die Verantwortung für die Implementierung beider Systeme übernimmt.

Der mit Artikel 12 des Abkommens eingesetzte Gemeinsame Ausschuss ist die Hauptlenkungsstruktur des Abkommens. Er setzt sich aus Vertretern beider Parteien zusammen und ist zuständig für die Verwaltung und ordnungsgemäße Anwendung des Abkommens. Eine wesentliche Rolle spielt er insbesondere beim Informationsaustausch und bei der Koordination sowie bei der Überprüfung, ob die Parteien die maßgeblichen Kriterien weiterhin erfüllen. Der Gemeinsame Ausschuss kann Änderungen der Artikel des Abkommens vorschlagen und dessen Anhänge ändern. Er nimmt seine Arbeit vorläufig ab dem Tag der Unterzeichnung des Abkommens auf.

Artikel 14 des Abkommens sieht einen Streitbeilegungsmechanismus vor. Bei Disputen über die Auslegung oder die Anwendung des Abkommens kann jede der Parteien den Gemeinsamen Ausschuss mit der Streitbeilegung befassen. Kann der Gemeinsame Ausschuss die Streitigkeit nicht binnen sechs Monaten beilegen, so kann auf Ersuchen einer der Parteien der Ständige Schiedshof befasst werden.

Das Abkommen kann von jeder Partei gekündigt werden (Artikel 16). Artikel 15 regelt die einstweilige Aussetzung des Abkommens, die kurzfristig notwendig werden kann, um die Integrität der Emissionshandelssysteme zu schützen. Der vorgeschlagene Aussetzungsmechanismus verhindert, dass zur Verpflichtungserfüllung Zertifikate aus dem jeweils anderen System abgegeben werden. Er kann nur unter bestimmten Umständen und nur für einen bestimmten Zeitraum ausgelöst und bis zur Kündigung des Abkommens verlängert werden.

Neben den Grundsätzen, Zielen und institutionellen Regelungen enthält das Abkommen auch technische Vorschriften für die Aktivierung der Verknüpfung auf Ebene der Register (Artikel 3), der Verrechnung (Artikel 4), der Versteigerung (Artikel 5) sowie sensibler Informationen und der Sicherheit (Artikel 8 und 9).

Um den Handel zwischen Registern zu ermöglichen, wird nach technischen Verknüpfungsstandards eine direkte Registerverbindung hergestellt, wobei den Grundsätzen in Anhang II des Abkommens Rechnung getragen wird. Der Registerführer für die Schweiz und der Zentralverwalter für das EU-Register werden für die Verwaltung der Registerverbindung zuständig sein. Zusätzlich zu den technischen Verknüpfungsstandards legen die für die Registerverbindung zuständigen Registerführer gemeinsame Verfahrensvorschriften für die Registerverbindung fest. Sie können die Verbindung zu Wartungszwecken oder bei Verstoß gegen die Sicherheitsvorschriften oder im Falle eines Sicherheitsrisikos einzeln oder gemeinsam vorübergehend blockieren.

Kontoinhaber innerhalb der Register können nach der Verknüpfung die Herkunft der Emissionszertifikate feststellen. Die Parteien müssen einander zumindest jährlich über die Gesamtmenge der Emissionszertifikate unterrichten, die sie in ihrem eigenen Emissionshandelssystem (EHS) halten und die aus dem jeweils anderen EHS stammen. Gleichermaßen müssen sie einander zumindest einmal jährlich über die aus dem jeweils anderen System stammenden Emissionszertifikate informieren, die zu Zwecken der Verpflichtungserfüllung abgegeben oder im jeweils anderen EHS freiwillig gelöscht wurden. Nach dem Abkommen müssen die EU und die Schweiz Nettotransaktionen von Zertifikaten zwischen den verknüpften Emissionshandelssystemen nach den Verrechnungsregeln, die zurzeit im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen ausgearbeitet werden, abrechnen. Außerdem sind die Übertragung und der Erwerb zugeteilter Mengen handelbarer Einheiten (*Assigned Amount Units*, AAU) geregelt, für den Fall, dass der zweite Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls in Kraft tritt. Der Gemeinsame Ausschuss wird die Verrechnungsmodalitäten und, sofern erforderlich, Einzelheiten der Übertragung und des Erwerbs von AAU ausarbeiten, die in den Anhängen des Abkommens festgelegt sind.

Das Abkommen präzisiert, dass Zertifikate, die nicht kostenfrei zugeteilt werden, auf offene, transparente und nicht diskriminierende Weise versteigert werden müssen. Einrichtungen, einschließlich Betreiber, die in Auktionen innerhalb eines Systems bieten dürfen, sind automatisch auch als Bieter in Auktionen im Rahmen des jeweils anderen Systems zugelassen. Das Abkommen gestattet die Beibehaltung des derzeitigen Auktionsverfahrens der Schweiz, sofern die Gesamtzahl der jährlich zu versteigernden Schweizer Zertifikate (ortsfeste Anlagen und Luftverkehr) unter einem Schwellenwert von 1 000 000 Schweizer Zertifikate liegt. Sobald die Schwelle erreicht ist, wird die Schweiz nach demselben Auktionsverfahren vorgehen wie die EU; die diesbezüglichen Verfahrensvorschriften sind in Anhang I des Abkommens festgelegt.

Die Parteien müssen den Schutz sensibler Informationen gewährleisten. Jede Partei bleibt dafür verantwortlich, Informationen, die sie freigibt, als sensibel zu kennzeichnen, und über die Vertraulichkeitsstufe sowie die Herabstufung und Aufhebung der Vertraulichkeitseinstufung zu entscheiden, und muss die jeweils andere Partei entsprechend unterrichten. Die EU und die Schweiz einigen sich über die Kennzeichnung und die Vertraulichkeitsstufe von Informationen, die gemeinsam freigegeben wurden.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 20. Dezember 2010 hat der Rat die Kommission ermächtigt, Verhandlungen mit der Schweizer Eidgenossenschaft über die Verknüpfung ihres Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionen mit dem System der Union aufzunehmen. Die Verhandlungen wurden mit der Paraphierung des Abkommens erfolgreich abgeschlossen.
- (2) Das Abkommen gewährleistet, dass die Bedingungen für die Verknüpfung gemäß Artikel 25 der Richtlinie über das System der EU für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten² erfüllt sind.
- (3) Vorbehaltlich seines Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt sollte das Abkommen daher im Namen der Union unterzeichnet werden.
- (4) Um Koordination zwischen den Vertragsparteien zu gewährleisten und relevante legislative Entwicklungen zu berücksichtigen, sollten die Artikel 11 bis 13 des Abkommens vorläufig gelten -

²

Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Schweizer Eidgenossenschaft über die Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen wird hiermit im Namen der Union genehmigt.

Der Wortlaut des zu unterzeichnenden Abkommens ist diesem Beschluss beigefügt.

Der Wortlaut des Abkommens wird am X. November 2017 unterzeichnet.

Artikel 2

Das Generalsekretariat des Rates stellt die zur Unterzeichnung des Abkommens - vorbehaltlich seines Abschlusses – erforderliche Bevollmächtigungsurkunde für die vom Verhandlungsführer des Abkommens benannte(n) Person(en) aus.

Artikel 3

Die Artikel 11 bis 13 dieses Abkommens werden gemäß dessen Artikel 22 ab dem Tag der Unterzeichnung vorläufig angewendet.

Artikel 4

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*