



Brüssel, den 25. September 2019
(OR. en)

12508/19

**Interinstitutionelles Dossier:
2019/0202(NLE)**

CLIMA 255
ENV 801
ENER 443
IND 239
COMPET 647
MI 669
ECOFIN 833
TRANS 454
AELE 55
CH 48

VORSCHLAG

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 25. September 2019

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2019) 427 final

Betr.: Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in dem durch das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen eingerichteten Gemeinsamen Ausschuss im Hinblick auf die Änderung der Anhänge I und II des Abkommens zu vertreten ist

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 427 final.

Anl.: COM(2019) 427 final

Brüssel, den 25.9.2019
COM(2019) 427 final

2019/0202 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in dem durch das
Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen
Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit
Treibhausgasemissionen eingerichteten Gemeinsamen Ausschuss im Hinblick auf die
Änderung der Anhänge I und II des Abkommens zu vertreten ist**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in dem durch das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen eingerichteten Gemeinsamen Ausschuss im Hinblick auf die Änderung der Anhänge I und II des Abkommens zu vertreten ist

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen

Zweck des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Verknüpfung ihrer Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen (im Folgenden das „Abkommen“) ist die Verknüpfung des Emissionshandelssystems der EU (EU-EHS) mit dem der Schweiz, indem gestattet wird, dass Zertifikate, die im Rahmen eines Systems vergeben wurden, im anderen System gehandelt und für die Pflichterfüllung verwendet werden, wodurch sich zusätzliche Möglichkeiten zur Eindämmung des Klimawandels ergeben. Das Abkommen tritt am 1. Januar nach dem Austausch der Ratifikations- oder Genehmigungsurkunden durch die Vertragsparteien in Kraft.

2.2. Änderung der Anhänge

Der mit Artikel 12 des Abkommens eingesetzte Gemeinsame Ausschuss ist damit betraut, das Abkommen zu verwalten und seine ordnungsgemäße Umsetzung sicherzustellen. Er kann neue Anhänge des Abkommens annehmen oder bestehende Anhänge ändern. Er kann außerdem Änderungen der Artikel des Abkommens erörtern, den Meinungs austausch über die Rechtsvorschriften der Vertragsparteien erleichtern und das Abkommen überprüfen.

Der Gemeinsame Ausschuss ist ein bilaterales Gremium, das sich aus Vertretern der Vertragsparteien (der EU und der Schweiz) zusammensetzt. Beide Vertragsparteien müssen den Beschlüssen des Gemeinsamen Ausschusses zustimmen.

Gemäß Artikel 13 Absatz 2 des Abkommens kann der Gemeinsame Ausschuss beschließen, einen neuen Anhang anzunehmen oder einen bestehenden Anhang dieses Abkommens zu ändern. Um die Kompatibilität der verknüpften Emissionshandelssysteme zu gewährleisten, müssen gemäß Artikel 2 des Abkommens das EU-EHS und das EHS der Schweiz die wesentlichen Kriterien in Anhang I des Abkommens erfüllen. Im Einklang mit Artikel 10 kann jedes System striktere Bestimmungen als die wesentlichen Kriterien in Anhang I annehmen. Die meisten vorgeschlagenen Änderungen betreffen die wesentlichen Kriterien gemäß Anhang I.

Um das Inkrafttreten des Verknüpfungsabkommens zu ermöglichen, musste die Schweiz zur vollständigen Einhaltung der wesentlichen Kriterien nationale Rechtsvorschriften insbesondere zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das EHS der Schweiz erlassen. Durch mehrere der vorgeschlagenen Änderungen von Anhang I werden Verweise auf schweizerische Rechtsvorschriften aufgenommen oder berichtigt.

Außerdem wurden seit Unterzeichnung des Abkommens die EU-Rechtsvorschriften über die Überwachung und Berichterstattung, Prüfung und Akkreditierung und die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-EHS geändert.

Darüber hinaus wird Anhang I geändert, um weitere wesentliche Kriterien für die Marktstabilitätsreserve, die Marktaufsicht und die entsprechende Zusammenarbeit aufzunehmen. Was die wesentlichen Kriterien für die Erfassung von Luftverkehrstätigkeiten anbelangt, so werden zwecks angemessener Erfassung der Flüge zwischen der EU und der Schweiz im Wege delegierter Rechtsakte Ausnahmen für Flüge von Flugplätzen in der Schweiz nach Flugplätzen in der EU festgelegt, sodass ab dem Tag des Inkrafttretens des Verknüpfungsabkommens im EU-EHS lediglich Flüge aus dem EWR nach Flugplätzen in der Schweiz erfasst werden, während im EHS der Schweiz nach Inkrafttreten des Abkommens nur Flüge von der Schweiz nach dem EWR erfasst werden. Durch ein neues Kriterium für die Abgabe der Zertifikate von Luftfahrzeugbetreibern wird für die Durchsetzung in beiden Systemen Klarheit geschaffen.

Sowohl die EU als auch die Schweiz werden ihr jeweiliges System für den nächsten Handelszeitraum nach 2020 stärken. Während die EU-Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2021 bis 2030 bereits in Kraft getreten sind, läuft das Gesetzgebungsverfahren für den Zeitraum nach 2020 in der Schweiz noch. Wichtige Änderungen des EU-EHS für den Zeitraum 2021 bis 2030 spiegeln sich in einigen der Änderungsvorschläge für Anhang I wider. Um im Zeitraum 2021 bis 2030 die weitere Kompatibilität des EU-EHS mit dem EHS der Schweiz sicherzustellen, wurde in Anhang I Teil A über ortsfeste Anlagen ein einleitender Text eingefügt. Dieser einleitende Text sieht vor, dass die wesentlichen Kriterien so geändert werden müssen, dass zumindest die Integrität der internen Emissionsreduktionsverpflichtungen beider Parteien sowie die Integrität und das ordnungsgemäße Funktionieren ihrer CO₂-Märkte gewahrt sind und somit die Verlagerung von CO₂-Emissionen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verknüpften Systemen vermieden werden. Darüber hinaus wird die Kompatibilität der Systeme durch Änderungen der wesentlichen Kriterien in Bezug auf die Obergrenze, die Nutzung internationaler Gutschriften und die Höhe der kostenlosen Zuteilung im EHS der Schweiz bekräftigt.

Durch eine Änderung von Anhang I Teil C über die Register wird klargestellt, dass die Emissionen des Jahres 2020 nur durch Zertifikate abgedeckt werden dürfen, die im Zeitraum 2013 bis 2020 vergeben wurden. Durch eine weitere Änderung wird vorgeschrieben, dass eine Übertragung von Zertifikaten von einem Konto auf ein anderes erst 24 Stunden nach ihrer Veranlassung ausgeführt wird.

Angesichts der Rolle der schweizerischen Behörden bei der Durchführung von Versteigerungen (Anhang I Teil D) auf dem Schweizer Markt erscheint es angezeigt, dass Behörden mit Marktaufsichtsfunktionen darüber informiert werden, welche Methode für die Abweichung des Auktionsclearingpreises vom einschlägigen Zertifikatspreis auf dem Sekundärmarkt angewandt wird, um die Integrität der Versteigerungen sicherzustellen.

Soweit erforderlich wird klargestellt, dass sich die Verweise auf Rechtsvorschriften auf die Vorschriften beziehen, die am Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens in Kraft sind.

Anhang II schließlich enthält einen einleitenden Text, demzufolge die Verknüpfung zwischen dem EU-EHS und dem EHS der Schweiz ab Mai 2020 vorläufig operationalisiert wird, bevor die dauerhafte Registerverknüpfung erfolgt.

2.3. Der vorgesehene Rechtsakt des Gemeinsamen Ausschusses

Bei seiner für Dezember 2019 angesetzten zweiten Sitzung soll der Gemeinsame Ausschuss einen Beschluss gemäß Artikel 13 Absatz 2 des Verknüpfungsabkommens annehmen, mit

dem die Anhänge I und II des Abkommens geändert werden (im Folgenden der „vorgesehene Rechtsakt“).

Zweck des vorgesehenen Rechtsakts ist die Änderung der Anhänge I und II des Verknüpfungsabkommens, um diese an die geltenden Rechtsvorschriften in der EU¹ und der Schweiz anzupassen. Durch die Änderung von Anhang I wird die in Artikel 25 der Richtlinie 2003/87/EG verlangte Kompatibilität der beiden Emissionshandelssysteme sichergestellt und werden die korrekten Rechtsgrundlagen für jedes wesentliche Kriterium aufgenommen. Die Änderung von Anhang II bietet eine befristete, vorläufige Lösung für die Verknüpfung beider Systeme, bevor die dauerhafte Registerverknüpfung operationalisiert wird.

Der vorgesehene Rechtsakt wird für die Vertragsparteien nach Artikel 2 des Abkommens verbindlich, der Folgendes vorsieht: „Die Emissionshandelssysteme der Vertragsparteien ... erfüllen mindestens die wesentlichen Kriterien gemäß Anhang I.“

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Mit dem Ratsbeschluss auf der Grundlage dieses Vorschlags der Kommission wird der Standpunkt der Europäischen Union zu dem zu treffenden Beschluss des Gemeinsamen Ausschusses über die Änderung der Anhänge I und II des Verknüpfungsabkommens festgelegt.

Das Verknüpfungsabkommen wurde im Jahr 2017 unterzeichnet und konnte aufseiten der EU die Entwicklung der Rechtsvorschriften in der Europäischen Union, wie die Überarbeitung der EU-EHS-Richtlinie für den Zeitraum 2021, die Marktstabilitätsreserve und die einschlägigen Vorschriften für den Luftverkehr, nicht berücksichtigen. Die Schweiz nahm erst im März 2019 die einschlägigen Rechtsvorschriften an, die beide Systeme kompatibel machen, aber auch den Luftverkehr als Sektor in das Emissionshandelssystem der Schweiz einbeziehen.

Ohne Änderung der Anhänge I und II des Verknüpfungsabkommens wäre weder die Kompatibilität der beiden Systeme gewährleistet, noch wäre es möglich, die Registerverknüpfung zwischen dem EHS der Schweiz und dem EU-EHS herzustellen.

Der Aufbau eines gut funktionierenden internationalen CO₂-Marktes durch die Bottom-up-Verknüpfung von Emissionshandelssystemen ist ein langfristiges politisches Ziel der EU und der internationalen Staatengemeinschaft, vor allem als Mittel zur Verwirklichung der klimapolitischen Ziele des Übereinkommens von Paris. In diesem Zusammenhang gestattet Artikel 25 der Richtlinie zur Schaffung des Emissionshandelssystems der EU (EU-EHS) die Verknüpfung des EU-EHS mit anderen Emissionshandelssystemen, sofern diese verbindlich und kompatibel sind und eine absolute Emissionsobergrenze vorsehen; dies trifft auf das System der Schweiz zu.

¹ Verordnung (EU) 2017/2392 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus ab 2021 (ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 7). Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 264 vom 9.10.2015, S. 1). Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814 (ABl. L 76 vom 19.3.2018, S. 3).

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „*Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat*“, mit Beschlüssen festgelegt.

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“.²

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der Gemeinsame Ausschuss ist ein Gremium, das mit Artikel 12 des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen eingesetzt wurde.

Der Akt, den der Gemeinsame Ausschuss annehmen soll, stellt einen Akt mit Rechtswirkung dar. Der vorgesehene Rechtsakt hat Rechtswirkung, weil er Änderungen der Anhänge I und II des Verknüpfungsabkommens betrifft.

Mit dem vorgesehenen Akt wird der institutionelle Rahmen des Abkommens weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Akts betreffen die Umwelt.

Somit ist Artikel 191 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Fazit

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 191 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

² Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in dem durch das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen eingerichteten Gemeinsamen Ausschuss im Hinblick auf die Änderung der Anhänge I und II des Abkommens zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 191 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen³ (im Folgenden das „Abkommen“) wurde gemäß dem Beschluss (EU) 2017/2240 des Rates⁴ am 23. November 2017 unterzeichnet.
- (2) Gemäß Artikel 13 des Abkommens kann der Ausschuss Änderungen der Anhänge zu dem Abkommen beschließen.
- (3) Auf seiner Sitzung am xx.xxxx 2019 soll der Gemeinsame Ausschuss den Beschluss zur Änderung der Anhänge I und II des Abkommens annehmen.
- (4) Da die Anhänge für die Union verbindlich sein werden, ist es angezeigt, den im Namen der Union im Gemeinsamen Ausschuss zu vertretenden Standpunkt festzulegen.
- (5) Es wird davon ausgegangen, dass die Bedingungen für die Verknüpfung gemäß dem Abkommen erfüllt sind und die Union daher ihre Ratifikationsurkunde gemäß Artikel 21 des Abkommens austauschen sollte, sobald der Gemeinsame Ausschuss die Anhänge I und II entsprechend ändert, um den einschlägigen Entwicklungen der Rechtsvorschriften, einschließlich der einschlägigen schweizerischen Bestimmungen zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das EHS der Schweiz, Rechnung zu tragen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union auf der zweiten Sitzung des mit dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen eingerichteten Gemeinsamen Ausschusses im Hinblick auf die Änderung der Anhänge I

³ ABl. L 322 vom 7.12.2017, S. 3.

⁴ ABl. L 322 vom 7.12.2017, S. 1.

und II des Abkommens zu vertreten ist, lautet, die Annahme der Änderungen der Anhänge I und II gemäß der Anlage des diesem Beschluss beigefügten Beschlusssentwurfs durch den Gemeinsamen Ausschuss zu unterstützen.

Die Vertreter der Union im Gemeinsamen Ausschuss sind befugt, geringfügigen Änderungen der Anlage zuzustimmen, ohne dass ein neuer Beschluss des Rates erforderlich ist.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Dieser Beschluss wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*