EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.7.2025
COM(2025) 408 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien und zur Verknüpfung der Systeme des Vereinigten Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DER EMPFEHLUNG

1.1. Gründe und Ziele der Empfehlung

Am 1. Februar 2020 trat das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (im Folgenden „Vereinigtes Königreich“) aus der Europäischen Union (im Folgenden „Union“) und der Europäischen Atomgemeinschaft (im Folgenden „Euratom“) aus. Das Verhältnis wird durch zwei Vereinbarungen geregelt:

– Das Austrittsabkommen[1]. Das Protokoll zu Irland/Nordirland, das nun als Windsor-Rahmen[2] bezeichnet wird, ist integraler Bestandteil des Austrittsabkommens.

– Das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit[3].

Am 19. Mai 2025 hielten die Europäische Union und das Vereinigte Königreich ihr erstes Gipfeltreffen ab und nahmen eine gemeinsame Erklärung an, in der das Engagement für die vollständige, fristgerechte und getreue Umsetzung des Austrittsabkommens, einschließlich des Windsor-Rahmens, und des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit bekräftigt wird. Sie begrüßten die gemeinsame Vereinbarung – eine erneuerte Agenda für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Vereinigten Königreich[4].

Die Vereinbarung war das Ergebnis von Sondierungsgesprächen und enthält die politische Einigung über eine Reihe von Parametern, die der künftigen Arbeit an Abkommen über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz und zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme zugrunde liegen, wobei darauf hingewiesen wird, dass beide Seiten diese Verpflichtungen im Einklang mit den jeweiligen Verfahren und Rechtsrahmen zügig umsetzen werden.

a) Gemeinsamer Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz

Seit dem 1. Januar 2021 sind die Union und das Vereinigte Königreich zwei getrennte Räume für Gesundheits- und Pflanzenschutz mit unterschiedlichen Rechtsvorschriften und Maßnahmen, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs in Bezug auf Nordirland, für das aufgrund des Windsor-Rahmens die Vorschriften der Union für Gesundheits- und Pflanzenschutz gelten.

Die Union wendet seit dem 1. Januar 2021 die Vorschriften ihres gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Besitzstands sowie den einschlägigen Besitzstand in Bezug auf Vermarktungsnormen und andere Vorschriften, einschließlich der Bestimmungen über

---

[1] Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 29 vom 31.1.2020, S. 7) (im Folgenden das „Austrittsabkommen“).

[2] Gemeinsame Erklärung Nr. 1/2023 der Union und des Vereinigten Königreichs im mit dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft eingesetzten Gemeinsamen Ausschuss vom 24. März 2023 (ABl. L 102 vom 17.4.2023, S. 87).

[3] Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits (ABl. L 149 vom 30.4.2021, S. 10) (im Folgenden „Abkommen über Handel und Zusammenarbeit“).

[4] Eine erneuerte Agenda für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich, Common Understanding https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1267.

Bescheinigungen, Kontrollen und materiellrechtliche Anforderungen, die für Verbringungen aus bzw. in Drittländer gelten, in Bezug auf Großbritannien an. Diese Kontrollen umfassen insbesondere Dokumentenprüfungen, Nämlichkeitskontrollen und Warenuntersuchungen, um sicherzustellen, dass die Waren den Gesundheits-, Sicherheits- und Qualitätsstandards der Union entsprechen. Das Vereinigte Königreich hat die Durchführung vollständiger Grenzkontrollen bei Einfuhren aus der Union mehrmals verschoben. Im Januar 2024 begann es mit der Anwendung von Maßnahmen auf Einfuhren aus der Union, die gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Kontrollen und Bescheinigungen, die Voranmeldung von Einfuhren und Dokumentenprüfungen, Nämlichkeitskontrollen und Warenuntersuchungen an der Grenze sowie erhebliche Inspektionsgebühren umfassten. Zusätzliche Prüfungen und Kontrollen wurden ebenfalls angekündigt, aber weiter verschoben. Insbesondere kündigte die Regierung des Vereinigten Königreichs am 2. Juni 2025 an, dass die Kontrollen von Obst und Gemüse mit mittlerem Risiko angesichts der auf dem Gipfeltreffen vom 19. Mai 2025 zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich eingegangenen Verpflichtung auf Januar 2027 verschoben würden. Ebenso hat das Vereinigte Königreich die Einführung von Bescheinigungsanforderungen und Kontrollen in Bezug auf ökologische/biologische Erzeugnisse und Vermarktungsnormen auf den 1. Februar 2027 verschoben.

Ein gemeinsamer Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich würde den Handel mit Erzeugnissen erleichtern, die den oben genannten gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen oder anderen einschlägigen Vorschriften unterliegen. Dies würde dazu führen, dass die überwiegende Mehrheit der Verbringungen von Tieren, tierischen Erzeugnissen, Pflanzen und pflanzlichen Erzeugnissen zwischen Großbritannien und der Union ohne die derzeit erforderlichen oder erwarteten Bescheinigungen oder Kontrollen durchgeführt würde. Er müsste sicherstellen, dass er weder den Binnenmarkt der Union noch deren umfassenden Ansatz in Bezug auf gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Risiken sowie ihre Lebensmittelstandards gefährdet. Das Abkommen müsste somit ein hohes Schutzniveau vor gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Risiken sowie einen angemessenen Verbraucherschutz in der Union und im Vereinigten Königreich gewährleisten.

b) Verknüpfung der Systeme des Vereinigten Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen

Seit dem 1. Januar 2021 betreiben die Union und das Vereinigte Königreich getrennte Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs in Bezug auf Nordirland, für das das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten der Union gilt, soweit es sich auf die Großhandelsstrommärkte gemäß Artikel 9 und Anhang 4 des Windsor-Rahmens bezieht.

Die Systeme der Union und des Vereinigten Königreichs für den Handel mit Treibhausgasemissionen weisen viele gemeinsame Gestaltungsmerkmale auf. Die beiden Systeme weichen jedoch seit 2021 voneinander ab, beispielsweise in Bezug auf ihren Anwendungsbereich (z. B. deckt das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten der Union ab 2024 den nationalen und internationalen Seeverkehr ab und hat einen größeren Anwendungsbereich in Bezug auf den internationalen Luftverkehr) und die Menge der Zertifikate. Diese Unterschiede tragen zu unterschiedlichen CO_2-Preisen in der Union und im Vereinigten Königreich bei.

Eine Verknüpfung der Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten des Vereinigten Königreichs und der Union würde den Nachhaltigkeitszielen beider Parteien dienen. Dies würde gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen der Union und dem

Vereinigten Königreich fördern und das Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen verringern. Darüber hinaus würde dies die Sicherheit bei der CO_2-Preisbildung erhöhen, die Liquidität der CO_2-Märkte steigern und die Notwendigkeit der Anwendung von CO_2-Grenzausgleichsmechanismen der jeweiligen Partei auf Produkte mit Ursprung in der anderen Partei würde entfallen.

1.2. Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich

Abkommen über Handel und Zusammenarbeit

Das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit enthält Bestimmungen sowohl über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen als auch über den Handel mit Treibhausgasemissionen.

Hinsichtlich der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen bauen diese Bestimmungen auf zwei separaten Räumen für Gesundheits- und Pflanzenschutz auf. Ausgehend von dieser Prämisse sieht das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit eine Zusammenarbeit zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen vor, unterstützt es die Umsetzung des WTO-Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, stellt es sicher, dass die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen keine unnötigen Handelshemmnisse schaffen, fördert es mehr Transparenz und ein besseres Verständnis solcher Maßnahmen, stärkt es die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Resistenzen gegen antimikrobielle Wirkstoffe, bei der Förderung nachhaltiger Lebensmittelsysteme, beim Tierschutz und bei der elektronischen Bescheinigung, stärkt es die Zusammenarbeit in den einschlägigen internationalen Organisationen bei der Entwicklung internationaler Normen, Leitlinien und Empfehlungen für Tiergesundheit, Lebensmittelsicherheit und Pflanzengesundheit und fördert deren Umsetzung. In Bezug auf ökologische/biologische Erzeugnisse sieht das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit, insbesondere in Anhang 14, eine gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der ökologischen/biologischen Vorschriften der EU und des Vereinigten Königreichs vor.

In Bezug auf die Verknüpfung der Systeme des Vereinigten Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen ist in Artikel 392 Absatz 6 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit vorgesehen, dass die Union und das Vereinigte Königreich ernsthaft in Erwägung ziehen, ihre Systeme zu Bepreisung von CO_2-Emissionen so zu verbinden, dass die Integrität dieser Systeme gewahrt bleibt und ihre Wirksamkeit erhöht werden kann.

Die neuen Abkommen sollten i) eine dynamische Angleichung an alle einschlägigen Vorschriften der Europäischen Union gewährleisten, ii) eine einheitliche Auslegung sicherstellen, iii) einen Streitbeilegungsmechanismus mit einem unabhängigen Schiedsgericht auf der Grundlage des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit vorsehen, wobei der Gerichtshof der Europäischen Union als letzte Instanz für alle Fragen des EU-Rechts zuständig ist, und iv) einen robusten Mechanismus enthalten, der die Einhaltung der Urteile des Schiedsgerichts gewährleistet, beispielsweise durch die Möglichkeit, geeignete Maßnahmen zum Schutz der Interessen der Union zu ergreifen, und die Möglichkeit einer sektorübergreifenden Retorsion zwischen den neuen Abkommen sowie zwischen diesen und den unter das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit fallenden Bereichen.

Sie sollten gewährleisten, dass: i) die Verwaltungsstrukturen der bestehenden Abkommen, insbesondere des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit, angemessen genutzt werden und ii) dass die Schutzklausel des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit

(Artikel 773 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit) für die neuen Abkommen gilt.

Austrittsabkommen einschließlich Windsor-Rahmen

Mit dem Windsor-Rahmen wird eine Reihe einschlägiger Rechtsvorschriften der Union automatisch auf das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Nordirland anwendbar, um eine harte Grenze auf der Insel Irland zu vermeiden. Der Windsor-Rahmen wird weiterhin sowohl für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen als auch für den Elektrizitätsbinnenmarkt gelten.

Die beiden geplanten Abkommen über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz und über die Verknüpfung der Treibhausgasemissionssysteme würden daher parallel zum Windsor-Rahmen gelten und diesen unberührt lassen, wie nachstehend dargelegt.

a) Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen:

– Der einschlägige Besitzstand der Union würde gemäß dem Windsor-Rahmen und insbesondere dessen Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 13 Absätze 1 und 3 in Verbindung mit den einschlägigen Teilen von Anhang 2 weiterhin für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Nordirland gelten.

– Die Umsetzung, Anwendung, Überwachung und Durchsetzung des für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Nordirland geltenden Besitzstands der Union nach Artikel 12 des Windsor-Rahmens würde weiterhin gelten.

Nach Abschluss eines Abkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz, und nur solange ein solches Abkommen vollständig eingehalten wird, soll durch das Zusammenspiel eines solchen Abkommens und des Windsor-Rahmens sichergestellt werden, dass die Vorteile des Abkommens auch auf die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Aspekte des Warenverkehrs aus anderen Teilen des Vereinigten Königreichs nach Nordirland ausgeweitet werden.

Dies würde bedeuten, dass die überwiegende Mehrheit der Verbringungen von Tieren, tierischen Erzeugnissen, Pflanzen und pflanzlichen Erzeugnissen zwischen Großbritannien und Nordirland ohne die derzeit erforderlichen oder erwarteten Bescheinigungen oder Kontrollen durchgeführt würde. Darüber hinaus würden Anforderungen wie die Kennzeichnung „Not for EU“ für bestimmte Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse für den Einzelhandel gestrichen, da sowohl die EU als auch das Vereinigte Königreich denselben gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Vorschriften und Standards unterliegen würden und der Bestimmungsort oder der Verbrauch dieser Waren nicht mehr auf Nordirland ohne Weiterbeförderung in die EU beschränkt wäre.

Zu diesem Zweck wird die Kommission vorschlagen, die erforderlichen Verfahren einzuleiten, um die einschlägigen Rechtsakte der Union in Bezug auf das künftige Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz in den entsprechenden Anhang des Windsor-Rahmens aufzunehmen und gezielte Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union, die für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Nordirland gelten, vorzulegen. Letztere können i) Elemente im Zusammenhang mit der Ausweitung der Vorteile des künftigen Abkommens für den Warenverkehr zwischen Großbritannien und Nordirland und entsprechende Schutzklauseln und ii) Bestimmungen zur Festlegung der Bedingungen für die vollständige oder teilweise Aufrechterhaltung der bestehenden gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Erleichterungen im Rahmen des Windsor-Rahmens umfassen,

wo dies sinnvoll ist. Der Inhalt dieser Änderungen, einschließlich der geeigneten Schutzklauseln, kann erst festgelegt werden, wenn die Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz abgeschlossen sind und der genaue Anwendungsbereich und Inhalt des geplanten Abkommens bekannt sind.

b) Verknüpfung des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionen des Vereinigten Königreichs und der Union:

Das Abkommen zur Verknüpfung des Emissionshandelssystems der Union mit dem Emissionshandelssystem des Vereinigten Königreichs sollte für die Union und das Vereinigte Königreich gelten. In Bezug auf Nordirland gelten für die Großhandelsstrommärkte weiterhin die in Artikel 9 und Anhang 4 des Windsor-Rahmens vorgesehenen Regelungen.

1.3. Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen

Vorteile gleicher Wettbewerbsbedingungen

Beide Abkommen würden gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Betreiber in der Europäischen Union und im Vereinigten Königreich gewährleisten. Die Einigung über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz würde gemeinsame Standards und die Angleichung der Rechtsvorschriften an die Unionsvorschriften gewährleisten. Im Falle des Emissionshandels würde das Abkommen zur Verknüpfung der Systeme des Vereinigten Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen mindestens das gleiche Dekarbonisierungsziel gewährleisten und so das Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen und Wettbewerbsverzerrungen verringern, aber auch denselben Anwendungsbereich (mit Ausnahme der Einzelheizung von Wohnraum) und die Angleichung der Rechtsvorschriften an die einschlägigen Unionsvorschriften gewährleisten.

Das Abkommen über die Verknüpfung der Systeme des Vereinigten Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen müsste die Bedingungen gemäß Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2023/956 zur Schaffung eines CO_2-Grenzausgleichssystems (im Folgenden „CBAM-Verordnung“) erfüllen. Folglich würde die CBAM-Verordnung nach Inkrafttreten des Abkommens nicht für Waren mit Ursprung im Vereinigten Königreich gelten. Ebenso würde das Vereinigte Königreich sein eigenes CBAM nicht auf Waren mit Ursprung in der Union anwenden.

Vorteile für den bilateralen Handel

Das Abkommen über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz würde den Handel erleichtern, indem es die Notwendigkeit von Bescheinigungen und systematischen Grenzkontrollen bei Produkten und Normen, die unter das Abkommen fallen, beseitigt und gleichzeitig hohe Standards für den Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Lebensmittelstandards aufrechterhält.

Nachhaltigkeit und Nutzen für das Klima

Das System der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen ist ein Eckpfeiler ihrer Klimapolitik, mit dem die Treibhausgasemissionen in einer Reihe von Tätigkeiten kosteneffizient gesenkt werden sollen. Im Einklang mit dem Verursacherprinzip werden im Rahmen des Handelssystems ein Grenzwert und ein CO_2-Preis für die Emissionen des Energie- und des Industriesektors, des Luftverkehrs und des Seeverkehrs festgelegt, die etwa 40 % der Gesamtemissionen der EU ausmachen. Das System nutzt die Marktkräfte, um den

CO_2-Preis zu bestimmen, was Anreize zur Verringerung der Emissionen schafft, wo dies am kosteneffizientesten ist. Die CO_2-Preise bestimmen auch die Einnahmen, die in den Klimaschutz und die Energiewende investiert werden.

Das Abkommen zur Verknüpfung der Systeme des Vereinigten Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen würde es der EU ermöglichen, diese Vorteile in einem bilateralen Kontext zum Tragen zu bringen und die Entwicklung eines gut funktionierenden internationalen CO_2-Marktes durch die Verknüpfung von Systemen für den Handel mit Treibhausgasemissionen zu fördern. Dies ist ein langfristiges Ziel der Union, insbesondere als Mittel zur Verwirklichung der Klimaziele im Rahmen des im Dezember 2015 angenommenen Übereinkommens von Paris.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

2.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

Nach Artikel 218 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt die Kommission dem Rat Empfehlungen vor, wenn sich das geplante Abkommen nicht ausschließlich oder hauptsächlich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bezieht. Der Rat erlässt einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung des Verhandlungsführers der Union oder des Leiters des Verhandlungsteams der Union.

Nach Artikel 218 Absatz 4 AEUV kann der Rat dem Verhandlungsführer Verhandlungsrichtlinien erteilen und einen Sonderausschuss zur Anhörung des Verhandlungsführers bestellen.

Die Kommission empfiehlt, Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich über zwei internationale Abkommen aufzunehmen, eines über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz und ein Abkommen über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme des Vereinigten Königreichs und der Union. Die Kommission wird als Verhandlungsführerin benannt.

Die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über die beiden geplanten Abkommen ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV.

2.2. Materielle Rechtsgrundlage

Dieser Vorschlag betrifft die Aushandlung zweier verschiedener Abkommen, die unter zwei verschiedene materielle Rechtsgrundlagen fallen werden.

Im Einklang mit den Gutachten 1/94[5] und 2/15[6] des EuGH sind Abkommen mit Drittländern, die gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Fragen betreffen, Teil der gemeinsamen Handelspolitik nach Artikel 207 AEUV. Daher sollte Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für ein Abkommen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz bilden.

---

5 Gutachten des Gerichtshofs vom 15. November 1994, Gutachten 1/94, Sammlung der Rechtsprechung 1994 I-05267.

6 Gutachten des Gerichtshofs vom 16. Mai 2017, Gutachten 2/15, ABl. C 239 vom 24.7.2017, S. 3.

Auf der Grundlage von Artikel 192 Absatz 1 AEUV soll ein Abkommen über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme des Vereinigten Königreichs und der Union geschlossen werden.

2.3. Zuständigkeit der Union

Da die Rechtsgrundlage eines Abkommens über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz unter die gemeinsame Handelspolitik fällt, hat die Union gemäß Artikel 3 Absatz 1 AEUV die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss dieses Abkommens.

Gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV hat die Union auch die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des Abkommens zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme des Vereinigten Königreichs und der Union.

2.4. Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Nach Artikel 5 Absatz 3 EUV findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung in Bereichen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen.

2.5. Wahl des Verhandlungsführers

Da die geplanten Abkommen ausschließlich Angelegenheiten betreffen, die nicht unter die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fallen, muss die Kommission gemäß Artikel 218 Absatz 3 AEUV als Verhandlungsführerin benannt werden.

2.6. Verhältnismäßigkeit

Die Tätigkeit der Union geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die politischen Ziele der Schaffung eines gemeinsamen Raums für Gesundheits- und Pflanzenschutz und zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme des Vereinigten Königreichs und der Union zu erreichen.

2.7. Wahl des Instruments

Diese Empfehlung für einen Beschluss des Rates wird gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV vorgelegt, wonach der Rat einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und die Benennung des Verhandlungsführers der Union erlassen soll. Der Rat kann dem Verhandlungsführer auch Verhandlungsrichtlinien erteilen. Es gibt kein anderes Rechtsinstrument, mit dem die Ziele dieser Empfehlung erreicht werden könnten.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Nicht zutreffend

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Abkommen sollten Bestimmungen enthalten, mit denen sichergestellt wird, dass das Vereinigte Königreich einen finanziellen Beitrag zur Unterstützung der Arbeit der Union in diesen Politikbereichen leistet.

5. WEITERE ANGABEN

5.1. Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen der Empfehlung

Mit dieser Empfehlung ersucht die Europäische Kommission den Rat der Europäischen Union um die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über Abkommen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich über die Schaffung eines gemeinsamen Raums für

Gesundheits- und Pflanzenschutz und über die Verknüpfung ihrer Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen, um die Benennung der Europäischen Kommission als Verhandlungsführerin der Union, um die Erteilung von Richtlinien an die Verhandlungsführerin und um die Bestellung von Ausschüssen, die bei den Verhandlungen zu konsultieren sind.

Gemeinsame Elemente beider Abkommen:

1. Beide Abkommen sollen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts der Union und der jeweiligen Systeme unberührt lassen.

2. Keines der Abkommen soll dem Vereinigten Königreich das Recht einräumen, an der Beschlussfassung der Union mitzuwirken. Das Vereinigte Königreich soll jedoch frühzeitig einbezogen werden und für ein Land, das nicht Mitglied der Europäischen Union ist, einen angemessenen Beitrag zur Entscheidungsfindung bei Rechtsakten der Europäischen Union in den Bereichen leisten, die unter die Verpflichtung zur dynamischen Angleichung und gleichzeitigen Anwendung fallen. Die Europäische Kommission soll das Vereinigte Königreich in einem frühen Stadium der Politikgestaltung konsultieren. Diese Rechte würden sich nicht auf die Beteiligung an der Arbeit des Rates oder seiner Vorbereitungsgremien erstrecken.

3. Beide Abkommen sollen eine Verpflichtung für das Vereinigte Königreich zur dynamischen Angleichung an die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union vorsehen. Der Grundsatz der dynamischen Angleichung soll sicherstellen, dass identische Regeln im Anwendungsbereich des Abkommens gleichzeitig angewandt werden.

4. Beide Abkommen sollen eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Unionsrechts auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union gewährleisten. Insbesondere soll die Auslegung der in der Union geltenden Vorschriften auch im Rahmen der Beziehungen zwischen den Vertragsparteien gelten.

5. Beide Abkommen sollen wirksame Streitbeilegungsmechanismen umfassen, an denen ein unabhängiges Schiedsgericht beteiligt ist, und sicherstellen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union die letzte Instanz für alle Fragen des Unionsrechts ist, mit Möglichkeiten für geeignete Maßnahmen zum Schutz der Interessen der Union im Falle der Nichteinhaltung der Abkommen.

6. Die Abkommen sollen sicherstellen, dass die institutionelle Struktur der Ausschüsse des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit für die Verwaltung der neuen Abkommen genutzt wird.

7. Die Abkommen sollen Bestimmungen enthalten, mit denen sichergestellt wird, dass eine sektorübergreifende Retorsion zwischen den neuen Abkommen und den unter das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit fallenden Bereichen, wie im Abkommen über Handel und Zusammenarbeit vorgesehen, weiterhin möglich ist.

8. Die Abkommen sollen sicherstellen, dass die Schutzklausel des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit (Artikel 773 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit) Anwendung findet.

9. Das Vereinigte Königreich soll einen finanziellen Beitrag zu den einschlägigen Kosten im Zusammenhang mit der Arbeit der Union in diesen Politikbereichen leisten.

Wichtigste Elemente des Abkommens über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz:

10. Mit dem geplanten Abkommen soll ein gemeinsamer Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien geschaffen werden. Infolgedessen würden Tiere, Pflanzen, Lebensmittel/Futtermittel tierischen oder pflanzlichen Ursprungs sowie verwandte Erzeugnisse, die unter die in den Anwendungsbereich des Abkommens fallenden Verordnungen und die vom Abkommen erfassten Normen fallen, so zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien verbracht, als würden sie innerhalb der Union transportiert.

11. Der Anwendungsbereich soll gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, Regelungen zur Lebensmittelsicherheit und zum allgemeinen Verbraucherschutz für Erzeugung, Vertrieb und Verbrauch von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen, Vorschriften in Bezug auf lebende Tiere und Pestizide, Regelungen zur biologischen/ökologischen Produktion und Kennzeichnung von biologischen/ökologischen Erzeugnissen sowie Vermarktungsnormen für bestimmte Sektoren oder Produkte umfassen.

12. Mit dem oben genannten Grundsatz der dynamischen Angleichung sollte sichergestellt werden, dass für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien und in der Union identische Vorschriften innerhalb dieses Anwendungsbereichs gelten, um einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz zu schaffen. Zusätzlich zu diesem Grundsatz müsste das Abkommen die gleichzeitige Anwendung aller dieser Vorschriften auf das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien vorsehen.

13. Darüber hinaus sollte das Abkommen vorsehen, dass bestimmte Bestimmungen des Unionsrechts, einschließlich Sofortmaßnahmen und Vorschriften, die für die Verbringung von Tieren, Pflanzen, Lebensmitteln/Futtermitteln tierischen oder pflanzlichen Ursprungs sowie verwandten Erzeugnissen aus der übrigen Welt in die Union gelten, unmittelbar für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien gelten.

14. Das Abkommen sollte dem Vereinigten Königreich die gleichen Möglichkeiten bieten, gezielte Maßnahmen zum Schutz seiner Biosicherheit und öffentlichen Gesundheit zu ergreifen, wie sie den Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht zustehen. Darüber hinaus kann das Abkommen eine kurze Liste begrenzter Ausnahmen von den Grundsätzen der dynamischen Angleichung und gleichzeitigen Anwendung enthalten. Eine Ausnahme sollte nur vereinbart werden, wenn i) sie nicht zur Anwendung niedrigerer Standards im Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien führt als in den einschlägigen Unionsvorschriften festgelegt, ii) sie nicht geltend gemacht werden kann, um die Verbringung von Tieren, Pflanzen und Waren mit Ursprung in der Union, die mit dem Unionsrecht im Einklang stehen, in das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs zu beschränken oder anderweitig zu beeinträchtigen, iii) sie im Einklang mit dem Grundsatz steht, dass nur Tiere, Pflanzen und Waren, die dem Unionsrecht entsprechen, in die Union verbracht werden dürfen.

Wichtigste Elemente in Bezug auf das Abkommen zur Verknüpfung der Systeme des Vereinigtes Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen:

15. Das Abkommen sollte die Systeme des Vereinigten Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten miteinander verknüpfen und die gegenseitige Anerkennung von Emissionszertifikaten gewährleisten.

16. Mit dem Abkommen sollte sichergestellt werden, dass jede Vertragspartei ihr CO_2-Grenzausgleichssystem nicht auf Einfuhrwaren mit Ursprung in der anderen Vertragspartei anwendet, sofern diese die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften erfüllt.

17. Zu den Sektoren, die in den Anwendungsbereich des Abkommens fallen, sollten unter anderem folgende gehören: die Stromerzeugung, die industrielle Wärmeerzeugung (mit Ausnahme der individuellen Beheizung von Häusern), die Industrie, der inländische und internationale Seeverkehr sowie der inländische und internationale Luftverkehr, und innerhalb dieses Anwendungsbereichs sollte das Abkommen die dynamische Angleichung des Vereinigten Königreichs an die einschlägigen Vorschriften der Union sicherstellen. Das Abkommen sollte ein Verfahren zur Erweiterung der Liste der zu erfassenden Sektoren vorsehen.

18. Das Abkommen sollte das Vereinigte Königreich zu einer dynamischen Angleichung an den einschlägigen Besitzstand, insbesondere die Richtlinie 2003/87/EG und die abgeleiteten Rechtsvorschriften, verpflichten.

19. Der Anwendungsbereich der dynamischen Angleichung sollte auch alle Bestimmungen des Finanzaufsichts- und -regulierungsrahmens der EU umfassen, die für den Handel mit Zertifikaten des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) und Derivate davon gelten.

20. In dem Abkommen sollten die Obergrenze und der Reduktionspfad des Vereinigten Königreichs festgelegt werden, die mindestens ebenso ehrgeizig sein sollten wie die Obergrenze der Europäischen Union und der von der Union verfolgte Reduktionspfad.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien und zur Verknüpfung der Systeme des Vereinigten Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 und Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits (im Folgenden „Abkommen über Handel und Zusammenarbeit“)[7] wird seit dem 1. Januar 2021 angewendet. Zusammen mit dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (im Folgenden „Austrittsabkommen“)[8] bildet es das Fundament der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union (im Folgenden „Union“) und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (im Folgenden „Vereinigtes Königreich“).

(2) Seit dem 31. Dezember 2020, dem Ende des Übergangszeitraums gemäß dem Austrittsabkommen, galt das Unionsrecht nicht mehr für das Vereinigte Königreich, während das Protokoll zu Irland/Nordirland – nunmehr als Windsor-Rahmen[9] bezeichnet –, das ein fester Bestandteil des Austrittsabkommens ist, Geltung erlangte.

(3) Seit dem 1. Januar 2021 sind die Räume für Gesundheits- und Pflanzenschutz der Union einerseits und des Vereinigten Königreichs andererseits voneinander getrennt und es gelten unterschiedliche Rechtsvorschriften und Maßnahmen. Die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Vorschriften und andere einschlägige Vorschriften der Union gelten jedoch aufgrund des Windsor-Rahmens für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich in Bezug auf

[7] ABl. L 149 vom 30.4.2021, S. 10.

[8] ABl. L 29 vom 31.1.2020, S. 7.

[9] Im Einklang mit der Gemeinsamen Erklärung Nr. 1/2023 der Union und des Vereinigten Königreichs (ABl. L 102 vom 17.4.2023, S. 87) ist „Windsor-Rahmen“ die neue Bezeichnung des Protokolls zu Irland/Nordirland in der durch den Beschluss Nr. 1/2023 des Gemeinsamen Ausschusses zum Austrittsabkommen geänderten Fassung.

Nordirland, wodurch Nordirland in den Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz der Union einbezogen wird.

(4) Seit dem 1. Januar 2021 betreiben die Union und das Vereinigte Königreich getrennte Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs in Bezug auf Nordirland, wo das System der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten gilt, soweit es sich auf die Großhandelsstrommärkte gemäß Artikel 9 und Anhang 4 des Windsor-Rahmens bezieht.

(5) Seit Beginn des Prozesses, der zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union führte, hat sich die Union offen für die Schaffung eines gemeinsamen Raums für Gesundheits- und Pflanzenschutz mit dem Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien gezeigt, sofern die richtigen Bedingungen erfüllt sind.

(6) Gemäß Artikel 764 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit stellt die Bekämpfung des Klimawandels ein wesentliches Element der mit dem Abkommen über Handel und Zusammenarbeit und künftigen Ergänzungsabkommen begründeten Partnerschaft dar.

(7) Gemäß Artikel 392 Absatz 6 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit ziehen die Union und das Vereinigte Königreich ernsthaft in Erwägung, ihre Systeme zur CO_2-Bepreisung so zu verbinden, dass die Integrität dieser Systeme gewahrt bleibt und ihre Wirksamkeit erhöht werden kann.

(8) Artikel 25 Absatz 1a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates[10] (im Folgenden „Richtlinie 2003/87/EG“) sieht die Möglichkeit vor, mit Drittländern Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Zertifikaten im Rahmen der jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu schließen.

(9) Gemäß der Richtlinie 2003/87/EG muss jedes derartige Emissionshandelssystem von Drittländern verbindlich sein und auf absoluten Emissionsobergrenzen beruhen. Diese Kriterien werden derzeit vom System des Vereinigten Königreichs für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten erfüllt.

(10) Gemäß Artikel 2 Absätze 4 und 6 der Verordnung (EU) 2023/956 des Europäischen Parlaments und des Rates[11] (im Folgenden „CBAM-Verordnung“) gilt die CBAM-Verordnung nicht für Waren mit Ursprung in Drittländern, mit denen die Union ein Abkommen geschlossen hat, durch das das Emissionshandelssystem der Union mit dem Emissionshandelssystem dieses Drittlands vollständig verknüpft wird, und die alle einschlägigen Bedingungen erfüllen.

(11) Auf ihrem Gipfeltreffen vom 19. Mai 2025 einigten sich die Europäische Kommission und das Vereinigte Königreich auf eine gemeinsame Vereinbarung, in der die Bemühungen um einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz und die Verknüpfung ihrer Emissionshandelssysteme als

[10] Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32), ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/2024-03-01.

[11] Verordnung (EU) 2023/956 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Schaffung eines CO_2-Grenzausgleichssystems (ABl. L 130 vom 16.5.2023, S. 52), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj.

Schlüsselprioritäten genannt werden. In der gemeinsamen Vereinbarung wird auch die politische Einigung über eine Reihe zugrunde liegender Parameter für die künftige Arbeit an Abkommen über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz und über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme des Vereinigten Königreichs und der Union festgelegt, wobei darauf hingewiesen wird, dass beide Seiten diese Verpflichtungen im Einklang mit den jeweiligen Verfahren und Rechtsrahmen zügig umsetzen werden.

(12) Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss zweier getrennter Abkommen mit dem Vereinigten Königreich sollten daher aufgenommen werden: zum einen über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz und zum anderen zur Verknüpfung der Systeme des Vereinigten Königreichs und der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union mit dem Vereinigten Königreich Folgendes auszuhandeln:

a) ein Abkommen über einen gemeinsamen Raum für Gesundheits- und Pflanzenschutz zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich in Bezug auf Großbritannien,

b) ein Abkommen zur Verknüpfung der Systeme der Union und des Vereinigten Königreichs für den Handel mit Treibhausgasemissionen.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang dieses Beschlusses aufgeführt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [vom Rat einzufügen: Name des Sonderausschusses] geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin