EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.6.2020
COM(2020) 255 final

2020/0123 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het Gemengd Comité dat is opgericht bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten, wat de vaststelling van gemeenschappelijke operationele procedures betreft

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot bepaling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in het Gemengd Comité dat is opgericht bij de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten, in verband met de voorgenomen vaststelling van een besluit betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke operationele procedures.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten

De overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten ("de overeenkomst") heeft tot doel het emissiehandelssysteem van de Unie (EU Emission Trading System, EU-ETS) te koppelen aan het Zwitserse, door toe te staan dat de in het ene systeem verleende emissierechten in het andere systeem kunnen worden verhandeld en voor naleving kunnen worden gebruikt, wat de mogelijkheden voor de beperking van de klimaatverandering vergroot. De overeenkomst is op 1 januari 2020 in werking getreden.

2.2. Het Gemengd Comité

Het krachtens artikel 12 van de overeenkomst opgerichte Gemengd Comité is belast met het beheer van de overeenkomst en ziet toe op de uitvoering ervan. Het kan besluiten nieuwe bijlagen bij de overeenkomst goed te keuren of bestaande bijlagen te wijzigen. Het kan ook wijzigingen van de artikelen van de overeenkomst bespreken, gedachtewisselingen over de wetgeving van de partijen bevorderen en evaluaties van de overeenkomst verrichten.

Het Gemengd Comité is een bilateraal orgaan dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de partijen (de EU en Zwitserland). Beide partijen moeten met de door het Gemengd Comité genomen besluiten instemmen.

Overeenkomstig artikel 3, lid 6, van de overeenkomst stellen de Zwitserse registeradministrateur en de centrale administrateur van de Unie voor technische of andere kwesties de voor de werking van de koppeling tussen het EU-transactielogboek (EUTL) van het register van de Unie en het Zwitserse aanvullende transactielogboek (SSTL) van het Zwitserse register vereiste gemeenschappelijke operationele procedures vast en houden zij daarbij rekening met de prioriteiten van de nationale wetgeving. De gemeenschappelijke operationele procedures treden in werking wanneer zij bij besluit van het Gemengd Comité zijn vastgesteld.

2.3. De beoogde handeling van het Gemengd Comité

Het Gemengd Comité zal op zijn derde vergadering, die in 2020 zal worden gehouden, een besluit overeenkomstig artikel 3, lid 6, van de overeenkomst betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke operationele procedures vaststellen ("de beoogde handeling").

De beoogde handeling strekt ertoe voor technische of andere kwesties de voor de werking van de koppeling tussen het EUTL en het SSTL vereiste en door beide partijen toe te passen operationele procedures vast te stellen, waarbij rekening wordt gehouden met de prioriteiten van de nationale wetgeving. Daartoe worden in de beoogde handeling de vereisten voor de operationele procedures uiteengezet. Om het risico dat de registers betrokken raken bij fraude, misbruik of criminele activiteiten, tot een minimum te beperken en de integriteit van de

koppeling te beschermen, moeten de bijzonderheden van de noodzakelijke procedures en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen en overeenkomsten vertrouwelijk worden behandeld. De noodzakelijke elementen worden in de beoogde handeling derhalve op een betrekkelijk hoog niveau behandeld, zonder de procedures en de informatie over de beveiliging en de veiligheid van de koppeling aan het licht te brengen. Die elementen moeten worden vastgelegd in verdere technische richtsnoeren die door een werkgroep overeenkomstig artikel 12, lid 5, van de overeenkomst moeten worden opgesteld. De werkgroep moet ten minste de Zwitserse registeradministrateur en de centrale administrateur van de Unie omvatten, die beiden zorg moeten dragen voor de voortdurende, doeltreffende en efficiënte werking van de koppeling en voor de aanpassing ervan aan de technische vooruitgang en aan nieuwe eisen met betrekking tot de veiligheid en beveiliging van de koppeling. Gezien de technische en gevoelige aard van die richtsnoeren en de noodzaak om deze aan te passen met het oog op de handhaving van een passend niveau van veiligheid en beveiliging van de koppeling, moeten vertegenwoordigers van de Unie in het Gemengd Comité worden geïnformeerd en, in voorkomend geval, in staat worden gesteld dergelijke richtsnoeren overeen te komen zonder verder besluit van de Raad.

De beoogde handeling zal voor de partijen bindend zijn overeenkomstig artikel 3, lid 6, van de overeenkomst, waarin wordt bepaald dat de gemeenschappelijke operationele procedures in werking treden wanneer zij bij besluit van het Gemengd Comité zijn vastgesteld. Overeenkomstig artikel 12, lid 3, van de overeenkomst zijn alle besluiten van het Gemengd Comité waarin de overeenkomst voorziet, zodra zij in werking zijn getreden, bindend voor de partijen.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Het op dit voorstel van de Commissie gebaseerde besluit van de Raad bepaalt het standpunt van de Europese Unie ten aanzien van het besluit van het Gemengd Comité dat moet worden genomen met betrekking tot de vaststelling van gemeenschappelijke operationele procedures voor de werking van de koppeling tussen het EUTL en het SSTL.

Bij artikel 3, lid 6, van de koppelingsovereenkomst is de ontwikkeling van gemeenschappelijke operationele procedures vereist, die na de vaststelling ervan door het Gemengd Comité in werking treden. De gemeenschappelijke operationele procedures bepalen de operationele procedures waaraan beide partijen moeten voldoen om de koppeling tussen het EUTL en het SSTL operationeel te maken. Ze zijn derhalve noodzakelijk voor de werking van de koppeling.

Overeenkomstig Besluit nr. 2/2019 van het Gemengd Comité[1] van 5 december 2019[2] hebben de gemeenschappelijke operationele procedures betrekking op een voorlopige oplossing om de koppeling tussen het EU-ETS en het ETS van Zwitserland te realiseren. De voorlopige oplossing moet vanaf mei 2020 of zo spoedig mogelijk daarna beschikbaar zijn.

De ontwikkeling van een goed functionerende internationale koolstofmarkt via een bottom-up koppeling van emissiehandelsregelingen is een beleidsdoelstelling op lange termijn van de EU en de internationale gemeenschap, met name als middel om de klimaatdoelstellingen van de

[1] Het namens de Unie in te nemen standpunt is bepaald bij Besluit (EU) 2019/2106 van de Raad van 21 november 2019 over het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in het Gemengd Comité dat is opgericht bij de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten, met betrekking tot het wijzigen van de bijlagen I en II bij de overeenkomst (PB L 318 van 10.12.2019, blz. 96).

[2] Beschikbaar op https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/markets/docs/decision_201902_swiss_ets_linking.pdf

Overeenkomst van Parijs te verwezenlijken. In dit verband voorziet artikel 25 van de richtlijn tot vaststelling van het EU-systeem voor de handel in emissierechten (EU-ETS) in de koppeling van het EU-ETS aan andere emissiehandelsregelingen op voorwaarde dat zij bindend zijn, een absoluut emissieplafond hebben en verenigbaar zijn, zoals het geval is met de Zwitserse regeling. Na de inwerkingtreding van de overeenkomst op 1 januari 2020 vormt de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke operationele procedures een belangrijke stap in de richting van de uitvoering van de overeenkomst.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van "*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*".

Het begrip "*handelingen met rechtsgevolgen*" omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die "*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*"[3].

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

Het Gemengd Comité is een lichaam dat is opgericht krachtens artikel 12 van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten.

De door het Gemengd Comité vast te stellen handeling is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal overeenkomstig artikel 12, lid 3, van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten volkenrechtelijk bindend zijn.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling op of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële

[3] Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op het milieu.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

2020/0123 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in het Gemengd Comité dat is opgericht bij de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten, wat de vaststelling van gemeenschappelijke operationele procedures betreft

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten[1] ("de overeenkomst") is door de Unie gesloten bij Besluit (EU) 2018/219 van de Raad[2] en op 1 januari 2020 in werking getreden.

(2) Ingevolge artikel 3, lid 6, van de overeenkomst kan het Gemengd Comité een besluit vaststellen inzake door de Zwitserse registeradministrateur en de centrale administrateur van de Unie voor technische of andere kwesties ontwikkelde en voor de werking van de koppeling vereiste gemeenschappelijke operationele procedures, daarbij rekening houdend met de prioriteiten van de nationale wetgeving. De gemeenschappelijke operationele procedures treden vervolgens in werking wanneer zij bij besluit van het Gemengd Comité zijn vastgesteld.

(3) Het Gemengd Comité zal de ontwikkelde gemeenschappelijke operationele procedures vaststellen op zijn derde vergadering, die in 2020 zal worden gehouden.

(4) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in het Gemengd Comité, aangezien de gemeenschappelijke operationele procedures voor de Unie bindend zullen zijn.

(5) De vaststelling van de gemeenschappelijke operationele procedures vormt een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de overeenkomst, aangezien daarbij de operationele procedures worden bepaald die voor de werking van de koppeling noodzakelijk zijn en die door beide partijen zullen moeten worden toegepast.

[1] PB L 322 van 7.12.2017, blz. 3.

[2] Besluit (EU) 2018/219 van de Raad van 23 januari 2018 betreffende de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten (PB L 43 van 16.2.2018, blz. 1).

(6) Overeenkomstig artikel 13, lid 1, van de overeenkomst kan het Gemengd Comité technische richtsnoeren overeenkomen voor de correcte uitvoering van de overeenkomst, met inbegrip van technische of andere kwesties die voor de werking van de koppeling vereist zijn, daarbij rekening houdend met de prioriteiten van de nationale wetgeving. De technische richtsnoeren moeten worden ontwikkeld door een overeenkomstig artikel 12, lid 5, van de overeenkomst opgerichte werkgroep. De werkgroep moet ten minste de Zwitserse registeradministrateur en de centrale administrateur van het EU-register omvatten en moet voorts het Gemengd Comité bijstaan in zijn functies uit hoofde van artikel 13 van de overeenkomst,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de derde vergadering van het Gemengd Comité dat is opgericht bij de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de koppeling van hun regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten, wat de vaststelling van gemeenschappelijke operationele procedures betreft, is gebaseerd op de aan dit besluit gehechte ontwerphandeling van het Gemengd Comité.

Kleine wijzigingen van het ontwerpbesluit kunnen zonder nader besluit van de Raad worden goedgekeurd door de vertegenwoordigers van de Unie in het Gemengd Comité.

Artikel 2

De vertegenwoordigers van de Unie in het Gemengd Comité kunnen technische richtsnoeren goedkeuren voor de correcte uitvoering van de overeenkomst, met inbegrip van technische of andere kwesties die voor de werking van de koppeling vereist zijn, daarbij rekening houdend met de prioriteiten van de nationale wetgeving. Daartoe wordt een werkgroep overeenkomstig artikel 12, lid 5, van de overeenkomst opgericht die het Gemengd Comité bijstaat in zijn functies uit hoofde van artikel 13 en met name van artikel 13, lid 1, van de overeenkomst.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter