



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 21 augusti 2017
(OR. en)

11699/17

**Interinstitutionellt ärende:
2017/0193 (NLE)**

**CLIMA 222
ENV 711
ENER 339
IND 194
COMPET 570
MI 583
ECOFIN 682
TRANS 341
AELE 58
CH 30**

FÖRSLAG

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	16 augusti 2017
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2017) 427 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av ett avtal mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet om sammankoppling av deras utsläppshandelssystem för växthusgaser

För delegationerna bifogas dokument – COM(2017) 427 final.

Bilaga: COM(2017) 427 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.8.2017
COM(2017) 427 final

2017/0193 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av ett avtal mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet om sammankoppling av deras utsläppshandelssystem för växthusgaser

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- **Motiv och syfte med förslaget**

System med utsläppstak och handel med utsläppsrätter är politiska verktyg som på ett kostnadseffektivt sätt minskar utsläppen av växthusgaser. Genom utsläppstaket för växthusgaser säkerställs att politiken är miljömässigt effektiv, och handeln med utsläppsrätter ger möjlighet till flexibilitet i arbetet med att minska utsläppen. EU har mer än tio års erfarenhet av EU:s utsläppshandelssystem, som är världens största system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter.

När utsläppshandelssystem kopplas samman blir det möjligt för deltagarna i ett av systemen att använda enheter från det sammankopplade systemet för fullgörande. En sådan sammankoppling förväntas leda till en bredare prissättning på koldioxid. Genom att sammankopplingen skapar en större marknad och ger fler möjligheter till utsläppsminskningar förbättras kostnadseffektiviteten i utsläppshandeln.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Utvecklingen av en väl fungerande internationell koldioxidmarknad genom en bottom-up-strategi för sammankoppling av system för utsläppshandel är ett långsiktigt politiskt mål för EU och det internationella samfundet, framför allt för att uppnå klimatmålen, inbegripet de mål som fastställs i Parisavtalet.

Enligt artikel 25 i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem¹ får systemet kopplas samman med andra utsläppshandelssystem under förutsättning att de är obligatoriska, har ett absolut utsläppstak och är förenliga. Den 20 december 2010 antog rådet ett beslut som bemyndigade kommissionen att inleda förhandlingar med Schweiziska edsförbundet om en koppling mellan EU:s utsläppshandelssystem och det schweiziska utsläppshandelssystemet för växthusgaser.

Det schweiziska utsläppshandelssystemet blev obligatoriskt år 2013 för stora, energiintensiva enheter, och fastställer ett absolut tak för utsläpp av växthusgaser, vilket innebär att det uppfyller två av de grundläggande villkoren för sammankoppling med EU:s utsläppshandelssystem.

På det hela taget är det schweiziska utsläppshandelssystemet mycket likt EU:s utsläppshandelssystem. EU:s utsläppshandelssystem och det schweiziska utsläppshandelssystemet omfattar samma gaser och industrisektorer, har samma gränsvärden för införande och fastställer ansvar på anläggningsnivå. Det antal utsläppsrätter som utfärdas varje år enligt det schweiziska utsläppshandelssystemet minskar årligen i linje med minskningen av antalet utsläppsrätter för hela EU. Fördelningsmetoderna är förenliga: standardmetoden är auktionering, och liknande riktmärken används för fördelning till industrier som får gratis fördelning under en övergångsperiod. De kvantitativa och kvalitativa normerna för internationella reduktionsenheter är lika. Den nuvarande handelsperioden för de båda systemen omfattar 2013–2020. I båda systemen omfattar fullgörandeperioden kalenderår, och de enheter som ingår har fram till den 31 mars och den 30 april efterföljande

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

år på sig att rapportera utsläpp och överlämna utsläppsrätter. Påföljderna för att inte överlämna tillräckligt antal utsläppsrätter är likartade i de båda systemen.

Det schweiziska utsläppshandelssystemet omfattar ännu inte luftfart, trots att luftfartsverksamhet är en av de största källorna till växthusgaser i Schweiz, och det har ansetts nödvändigt att luftfarten ingår i det schweiziska utsläppshandelssystemet för att det ska kunna kopplas till EU:s utsläppshandelssystem. Schweiz arbetar med att införa luftfarten i det schweiziska utsläppshandelssystemet på ett sätt som återspeglar reglerna för luftfart i EU:s utsläppshandelssystem.

Precis som vad gäller EU:s utsläppshandelssystem pågår för närvarande en översyn av det schweiziska utsläppshandelssystemet inför nästa period, 2021–2030. Avtalet om att koppla samman det schweiziska utsläppshandelssystemet med EU:s utsläppshandelssystem (nedan kallat *avtalet om sammankoppling*) innehåller bestämmelser för att säkerställa en fortsatt förenlighet mellan systemen för att kopplingen ska kunna upprätthållas under perioden 2021–2030.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Trots en ökande användning av utsläppshandel i Asien och Nordamerika finns för närvarande ingen internationell koldioxidmarknad med ett enhetligt globalt koldioxidpris. Länder vidtar olika typer av begränsningsåtgärder, både marknadsbaserade och mer traditionell politik enligt principen ”befalla och kontrollera”. Detta innebär en risk för koldioxidläckage inom de mest energiintensiva sektorerna, dvs. flytt av produktionen till länder där mål och politik är mindre ambitiösa. Sammankoppling leder till att koldioxidpriserna i de sammankopplade systemen konvergerar, vilket bidrar till att skapa liknande konkurrensvillkor. Vad beträffar luftfarten kommer – när den har införts i det schweiziska utsläppshandelssystemet – flygningar inom Schweiz, flygningar mellan Schweiz och EU samt flygningar mellan EU:s medlemsstater att hanteras på ett likartat sätt.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORCIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Förslaget läggs fram i enlighet med artikel 192.1, tillsammans med artikel 218, i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

I enlighet med artiklarna 192.1 och 191 i EUF-fördraget ska Europeiska unionen bidra till att bland annat följande mål uppnås: Att bevara, skydda och förbättra miljön. Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

I artikel 218 i EUF-fördraget fastställs förfarandet för förhandlingar om och ingående av avtal mellan Europeiska unionen och tredjeländer eller internationella organisationer. Punkt 5 i artikeln föreskriver att rådet, på förslag från kommissionen i dess egenskap av förhandlare, ska anta ett beslut om bemyndigande att underteckna avtal på Europeiska unionens vägnar. Punkt 6 a i artikel 218 i EUF-fördraget föreskriver att rådet, på förslag från kommissionen i dess egenskap av förhandlare, ska anta ett beslut om ingående av avtalet efter Europaparlamentets godkännande.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Direktivet om utsläppshandel är ett av EU:s befintliga politiska instrument som fortsätter efter 2020. I enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EUF-fördraget kan målen i avtalet om sammankoppling endast uppnås genom ett förslag från kommissionen på EU-nivå, eftersom avtalet kommer att möjliggöra för deltagare i EU-systemet att använda enheter från det schweiziska systemet för fullgörande.

Agerande på EU-nivå, och om möjligt på global nivå, är effektivare än agerande på medlemsstatsnivå på grund av klimatförändringarnas gränsöverskridande effekter. Agerande på EU-nivå är det effektivaste sättet att uppnå EU:s inhemska och internationella klimatmål och samtidigt upprätthålla lika villkor på EU:s inre marknad.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen för genomförandet av EU:s utsläppsminskning mål för växthusgaser för 2020 och 2030 på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som det säkerställer en väl fungerande inre marknad.

3. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte unionens budget.

4. ÖVRIGA INSLAG

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Förslaget innehåller ett beslut om att bemyndiga undertecknandet av avtalet mellan EU och Schweiz på Europeiska unionens vägnar. I EUF-fördraget föreskrivs att rådet ska anta ett förslag från kommissionen om ett beslut att bemyndiga undertecknande och ingående av ett internationellt avtal.

Avtal

I avtalet fastställs de viktigaste målen och principerna samt den institutionella strukturen för sammankoppling av de båda utsläppshandelssystemen. När kopplingen mellan EU:s utsläppshandelssystem och det schweiziska systemet är i drift kan utsläppsrätter från ett av systemen användas för fullgörande i det andra systemet (artikel 4.1 i avtalet). För att säkerställa förenligheten anges i artikel 2 i avtalet att EU:s utsläppshandelssystem och det schweiziska utsläppshandelssystemet måste uppfylla vissa grundläggande kriterier. Dessa kriterier anges i bilaga I till avtalet och återspeglar i stort sett bestämmelserna i lagstiftningen om EU:s utsläppshandelssystem eller dess genomförandeakter. För vart och ett av systemen kan bestämmelser antas som är strängare än de grundläggande kriterierna. I artikel 10 i avtalet ges utrymme för framtida utveckling av lagstiftningen i systemen utan behov av omfattande omförhandlingar, under förutsättning att systemen fortsätter att uppfylla de grundläggande kriterierna. En process för informationsutbyte och samordning inom de områden som berörs av avtalet fastställs i artiklarna 10 och 11 i avtalet, för att säkerställa att det genomförs på ett korrekt sätt och att integriteten i de sammankopplade systemen fortlöpande upprätthålls, vilket bland annat kräver att parterna håller varandra informerade om lagstiftningens utveckling (artikel 10.2 i avtalet).

I avtalet klargörs att Schweiz i sitt utsläppshandelssystem kommer att spegla de bestämmelser om luftfart som finns i EU:s utsläppshandelssystem innan avtalet träder i kraft. Luftfartygsoperatörer kommer att administreras av ett EES-land eller Schweiz i enlighet med strategin om en gemensam kontaktpunkt, så att en enda myndighet ansvarar för genomförandet av de två systemen.

Den gemensamma kommitté som inrättas genom artikel 12 i avtalet är den huvudsakliga strukturen för styrning i avtalet. Den består av företrädare för båda parter och ansvarar för förvaltning och ett korrekt genomförande av avtalet. I synnerhet spelar den en central roll i processen för informationsutbyte och samordning, liksom i bedömningen av huruvida parterna fortsätter att uppfylla de grundläggande kriterierna. Den gemensamma kommittén kan föreslå ändringar av artiklarna i avtalet och göra ändringar i bilagorna. Den gemensamma kommittén kommer att börja fungera provisoriskt från och med att avtalet undertecknas.

Genom artikel 14 i avtalet inrättas en tvistlösningsmekanism. Tvister om tolkningen eller tillämpningen av avtalet kan hänskjutas av endera parten till den gemensamma kommittén för lösning. Om den gemensamma kommittén inte lyckas lösa tvisten inom sex månader kan tvisten hänskjutas till Permanenta skiljedomstolen på begäran av någon av parterna.

Avtalet kan sägas upp av endera parten (artikel 16). I artikel 15 anges bestämmelser för tillfälligt upphävande, som gör det möjligt att med kort varsel skydda integriteten i utsläppshandelssystemen. Den föreslagna mekanismen för upphävande förhindrar att utsläppsrätter från det sammankopplade systemet överlämnas för fullgörande. Mekanismen för upphävande kan endast utlösas under vissa omständigheter för en bestämd tidsperiod och kan förlängas till dess att upphävandet avslutas.

Förutom principerna, målen och de institutionella arrangemangen innehåller avtalet tekniska bestämmelser för hur sammankopplingen ska genomföras i praktiken, i fråga om register (artikel 3), redovisning (artikel 4), auktionering (artikel 5), känsliga uppgifter och säkerhet (artiklarna 8 och 9).

En direkt registerkoppling kommer att upprättas för att möjliggöra handel mellan register, och kommer att baseras på tekniska standarder för sammankoppling och återspegla principerna i bilaga II till avtalet. Den schweiziska förvaltaren av registret för Schweiz och den centrala förvaltaren av registret för EU kommer att ansvara för förvaltningen av registerkopplingen. Vid sidan om tekniska standarder för sammankoppling kommer registerförvaltarna att fastställa gemensamma driftsförfaranden för registerkopplingen. De kan gemensamt eller var för sig tillfälligt stänga kopplingen för systemunderhåll eller på grund av en säkerhetsöverträdelse eller säkerhetsrisk.

Efter sammankopplingen kommer kontoinnehavarna i registren att kunna avgöra utsläppsrätternas ursprung. Parterna måste informera varandra minst en gång per år om det totala antalet utsläppsrätter i respektive utsläppshandelssystem som härrör från det sammankopplade utsläppshandelssystemet. Likaså måste de informera varandra minst en gång per år om de utsläppsrätter som härrör från det sammankopplade utsläppshandelssystemet och som har överlämnats för fullgörande eller som frivilligt annullerats i det andra utsläppshandelssystemet. Avtalet föreskriver att EU och Schweiz ska redovisa nettoflöden av utsläppsrätter mellan de sammankopplade utsläppshandelssystemen i enlighet med de framtida redovisningsbestämmelser som för närvarande håller på att utarbetas inom Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. Avtalet innehåller även bestämmelser för överföring och förvärv av tilldelade utsläppsenheter, i det fall

Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod skulle träda i kraft. Den gemensamma kommittén ska utarbeta detaljerna för redovisningen och, om nödvändigt, för överföring och förvärv av tilldelade utsläppsenheter i bilagor till avtalet.

I avtalet fastställs att utsläppsrätter som inte fördelas gratis ska auktioneras på ett öppet, tydligt och icke-diskriminerande sätt. Enheter, inbegripet verksamhetsutövare, som har tillstånd att lägga bud i auktioner som genomförs i ett av systemen får även lägga bud i auktioner som genomförs i det andra systemet. Avtalet tillåter en fortsättning av det befintliga systemet för auktioner i Schweiz under förutsättning att det totala antalet schweiziska utsläppsrätter (fasta anläggningar och luftfart) som auktioneras ut per år understiger en gräns på 1 000 000 schweiziska utsläppsrätter. Om gränsen nås kommer Schweiz att tillämpa samma system för auktionering som används i EU och som beskrivs i bilaga I till avtalet.

Parterna måste skydda känsliga uppgifter. Varje part ansvarar för att markera uppgifter som den lämnar som känsliga och för beslut om känslighetsnivå, liksom för att sänka känslighetsnivån eller avmarkera uppgifter som känsliga. EU och Schweiz kommer att enas om markering och känslighetsnivå för uppgifter som lämnas gemensamt.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av ett avtal mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet om sammankoppling av deras utsläppshandelssystem för växthusgaser

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1 jämförd med artikel 218.6 a,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets godkännande², och

av följande skäl:

- (1) I enlighet med rådets beslut [XXX] av den [...] undertecknades avtalet mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet om sammankoppling av deras utsläppshandelssystem för växthusgaser den [... november 2017], med förbehåll för att det ingås vid en senare tidpunkt.
- (2) System med utsläppstak och handel med utsläppsrätter är politiska verktyg som på ett kostnadseffektivt sätt minskar utsläppen av växthusgaser. Sammankoppling av system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter förväntas leda till en bredare prissättning som ger fler möjligheter till utsläppsminskningar och förbättrar kostnadseffektiviteten i utsläppshandeln. Utvecklingen av en väl fungerande internationell koldioxidmarknad genom en bottom-up-strategi för sammankoppling av system för utsläppshandel är ett långsiktigt politiskt mål för EU och det internationella samfundet, framför allt för att uppnå klimatmålen, inbegripet de som fastställs i Parisavtalet.
- (3) Avtalet bör godkännas på unionens vägnar.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Avtalet mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet om sammankoppling av deras utsläppshandelssystem för växthusgaser godkänns härmed på unionens vägnar.

²

Texten till avtalet åtföljer detta beslut.

Artikel 2

Rådets ordförande ska utse den person som ska ha befogenhet att på Europeiska unionens vägnar utväxla de godkännandeinstrument som föreskrivs i artikel 21 i avtalet för att uttrycka Europeiska unionens samtycke till att bli bunden av avtalet.

Artikel 3

Detta beslut träder i kraft den [...]².

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*

² Dagen för avtalets ikraftträdande kommer att offentliggöras av rådets generalsekretariat i *Europeiska unionens officiella tidning*.