Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. juli 2015*

»Annullationssøgsmål — Rådets afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om sammenkobling af EU's emissionshandelssystem med et emissionshandelssystem i Australien — forhandlingsdirektiver — særligt udvalg — artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 218, stk. 2-4, TEUF og artikel 295 TEUF — institutionel ligevægt«

I sag C-425/13,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 24. juli 2013,

Europa-Kommissionen ved G. Valero Jordana og F. Castillo de la Torre, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved R. Passos og D. Warin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved K. Michoel, M. Moore og J.-P. Hix, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vláčil og E. Ruffer, som befuldmægtigede,

Kongeriget Danmark ved C. Thorning, L. Volck Madsen og U. Melgaard, som befuldmægtigede,

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og B. Beutler, som befuldmægtigede,

Den Franske Republik ved D. Colas, G. de Bergues, F. Fize og N. Rouam, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman og M. de Ree, som befuldmægtigede,

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

* Processprog: engelsk.

Kongeriget Sverige ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, E. Karlsson, L. Swedenborg og C. Hagerman, som befuldmægtigede,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson og M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af barristers J. Holmes og B. Kennelly,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin og K. Jürimäe samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen og C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. januar 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. marts 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Med sit søgsmål har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om annullation af artikel 2, andet punktum, i Rådets afgørelse af 13. maj 2013 om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om sammenkobling af EU's emissionshandelssystem med et emissionshandelssystem i Australien og afsnit A i bilaget til denne afgørelse (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

Direktiv 2003/87/EF

2 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT L 140, s. 63, herefter »direktivet«), blev vedtaget på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF. Som det fremgår af femte betragtning til dette direktiv, har direktivet til formål at bidrage til mere effektivt at opfylde de forpligtelser, som Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater har påtaget sig for at reducere antropogene drivhusgasemissioner i henhold til Kyotoprotokollen.

3 Direktivets artikel 1 definerer dettes formål som følger:

»Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet […] med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.«

4 Følgende fremgår af direktivets artikel 25 med overskriften »Sammenhæng med andre ordninger for handel med kvoter for drivhusgasemissioner«:

»1. Der bør indgås aftaler med de tredjelande, der er opført i bilag B til Kyotoprotokollen, og som har ratificeret protokollen, med henblik på gensidig anerkendelse af kvoter mellem Fællesskabets ordning for handel med kvoter og andre ordninger for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 300.

1.a. Der kan indgås aftaler om gensidig anerkendelse af kvoter fra på den ene side fællesskabsordningen og på den anden side kompatible, obligatoriske ordninger for handel med kvoter for drivhusgasemissioner med absolutte emissionslofter fastsat i ethvert andet land eller i subføderale eller regionale enheder.

1.b. Der kan indgås ikke-bindende ordninger med tredjelande eller med subføderale eller regionale enheder om at tilvejebringe administrativ og teknisk samordning hvad angår kvoter i fællesskabsordningen eller andre obligatoriske ordninger for handel med kvoter for drivhusgasemissioner med absolutte emissionslofter.

2. Er der indgået en af de i stk. 1 omhandlede aftaler, vedtager Kommissionen de fornødne bestemmelser om gensidig anerkendelse af kvoter i henhold til den pågældende aftale. [...]«

Sagens baggrund

5 I 2011 tog Forbundsstaten Australien kontakt til Kommissionen med henblik på at indgå i bilaterale forhandlinger om sammenkobling af Den Europæiske Unions ordning for handel med kvoter for emissioner med den australske ordning.

6 Den formelle henstilling om bemyndigelse til at indlede forhandlinger med Forbundsstaten Australien med henblik på sammenkobling af de omhandlede handelsordninger blev udarbejdet med udgangspunkt i den tidligere henstilling om sammenkobling af Unionens ordning for handel med kvoter for emissioner med den schweiziske handelsordning. Henstillingen blev vedtaget af Kommissionen den 24. januar 2013 og derefter forelagt Rådet for Den Europæiske Union. Under forhandlingerne i Rådets miljøgruppe anmodede medlemsstaterne om at deltage i større udstrækning i forhandlingerne med Forbundsstaten Australien, end det var fastsat i Kommissionens henstilling. Den 22. april 2013 vedtog Rådets miljøgruppe en kompromistekst med nogle ændringer.

7 Den 2. maj 2013 fremsendte Kommissionen en erklæring til mødeprotokollen, hvori den anfægtede visse aspekter af udkastet til afgørelsen om bemyndigelse til at indlede de omhandlede forhandlinger (dok. 8805/13, ADD1). Rådet har den 8. maj 2013 på sin side også udstedt en erklæring (dok. 8805/13, ADD2).

8 Dette udkast til afgørelse blev forelagt De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) og endeligt vedtaget som foreslået under »punkt A« på dagsordenen for mødet i Rådet (landbrug og fiskeri) den 13. maj 2013.

9 Med den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 1, fik Kommissionen bemyndigelse til at indlede de pågældende forhandlinger på Unionens vegne.

10 Den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2, fastsætter, at »Kommissionen fører disse forhandlinger [...] inden for rammerne af forhandlingsdirektiverne i addendummet« til denne afgørelse.

11 Det fastsættes i denne afgørelses artikel 2, andet punktum, at »Kommissionen [aflægger] skriftlig rapport til Rådet om resultatet af forhandlingerne efter hvert forhandlingsmøde og under alle omstændigheder mindst en gang i kvartalet«.

12 I bilaget til den nævnte afgørelse har forhandlingsdirektiverne til Kommissionen (dok. 8568/13, ADD1) i afsnit A følgende ordlyd:

»A. Forhandlingsprocedure

1. Kommissionen skal føre forhandlingerne i overensstemmelse med den relevante gældende EU-lovgivning. Hvor det er relevant, skal Unionens detaljerede forhandlingspositioner fastlægges i det særlige udvalg, der er nævnt i artikel 1, stk. 2, eller i Rådet. Miljøgruppen udpeges som særligt udvalg til at bistå Kommissionen med denne opgave. Møderne i det særlige udvalg skal organiseres og ledes af den medlemsstat, der varetager formandskabet for Rådet.

2. Forhandlingerne skal forberedes i god tid. Til dette formål skal Kommissionen orientere Rådet om den forventede tidsplan og om de spørgsmål, der skal drøftes, og fremsende de relevante dokumenter så tidligt som muligt, så medlemmerne af det særlige udvalg har rimelig tid til at forberede sig ordentligt til de kommende forhandlinger.

3. Forud for hvert forhandlingsmøde skal der afholdes et møde med det særlige udvalg med henblik på at identificere de centrale spørgsmål og fastlægge forhandlingspositioner eller retningslinjer, hvis det er relevant. Om nødvendigt kan Udvalget for Klimaændringer efter forudgående tilladelse fra det særlige udvalg anmodes om vejledning om specifikke tekniske aspekter af forhandlingerne om sammenkobling.

4. Kommissionen skal efter hvert forhandlingsmøde aflægge rapport til Rådet om resultaterne af forhandlingerne og under alle omstændigheder som minimum hvert kvartal. Kommissionen skal orientere Rådet og konsultere det særlige udvalg om alle større problemer, som måtte opstå under forhandlingerne.«

13 Forhandlingernes omfang og indhold er beskrevet under disse forhandlingsdirektivers afsnit B.

14 Andet afsnit i Rådets erklæring af 8. maj 2013 om udkast til afgørelse om indledning af forhandlinger beskriver følgende:

»Nedsættelsen af det særlige udvalg, der er omhandlet i artikel 218, stk. 4, i TEUF, betyder, at udvalget [...] har mandat til at følge forhandlingerne og vejlede forhandleren under hensyn til de forhandlingsdirektiver, der er vedtaget af Rådet.«

15 Den anfægtede afgørelse blev meddelt Kommissionen den 15. maj 2013.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

16 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Principalt annulleres artikel 2, andet punktum, i den anfægtede afgørelse og afsnit A i bilaget til denne afgørelse.

— Subsidiært annulleres den anfægtede afgørelse, og dens virkninger opretholdes, såfremt den annulleres i sin helhed.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Ved et dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. oktober 2013 har Rådet i henhold til artikel 151 i Domstolens procesreglement anmodet Domstolen om, at den anfægtede afgørelse og forhandlingsdirektiverne samt de passager fra Kommissionens stævning, der citerer de nævnte direktiver, fjernes fra sagsakterne. Rådet har også anmodet Domstolen om at træffe de foranstaltninger, som den finder passende for at sikre, at forhandlingsdirektivernes indhold »ikke bliver gjort offentligt tilgængelig«, og at disse direktivers karakter »ikke kan udledes af Domstolens offentligt tilgængelige dokumenter«.

18 Rådets anmodning blev afvist ved kendelse Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2014:91).

19 Europa-Parlamentet, som ved Domstolens præsidents afgørelse af 13. februar 2014 fik tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande, har nedlagt påstand om, at de påstande, som Kommissionen har nedlagt, tages til følge.

20 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse eller om, at den anfægtede afgørelses virkninger, i tilfælde af afgørelsens annullation, ikke opretholdes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen og Kongeriget Sverige, som ved Domstolens præsidents afgørelse af 13. februar 2014 fik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande, har nedlagt påstand om frifindelse.

22 Den Tjekkiske Republik og Den Franske Republik, som ved Domstolens præsidents afgørelse af 13. februar 2014 fik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande, har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, som ved Domstolens præsidents afgørelse af 13. februar 2014 fik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande, har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes i det hele, og om, at den anfægtede afgørelses virkninger, for det tilfælde at der gives helt eller delvist medhold i søgsmålet, ikke opretholdes.

Om søgsmålet

Formaliteten

Parternes argumenter

24 Rådet har anført, at Kommissionens søgsmål bør afvises, for så vidt som det er rettet mod afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse, der indeholder de omtvistede forhandlingsdirektiver. Rådet har gjort gældende, at i andre sager mellem institutionerne har Kommissionen anført, at sådanne forhandlingsdirektiver ikke var bindende retsakter.

25 Kommissionen har gjort gældende, at antagelsen om, at forhandlingsdirektiverne ikke har bindende virkning, ikke betyder, at de ingen retsvirkninger har. I det omfang Rådet klart har givet udtryk for, at de omhandlede forhandlingsdirektiver er bindende for Kommissionen, kan det søgsmål, som Kommissionen har anlagt, antages til realitetsbehandling.

Domstolens bemærkninger

26 Det bemærkes, at annullationssøgsmål kan anlægges til prøvelse af enhver bestemmelse udstedt af Unionens institutioner, uafhængigt af bestemmelsens karakter eller form på den betingelse, at den tilsigter at skabe retsvirkninger (jf. dom Kommissionen mod Rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis).

27 Ved afgørelsen af, om sådanne bestemmelser har sådanne virkninger, skal vægten imidlertid lægges på deres indhold (jf. i denne retning dom Nederlandene mod Kommissionen, C-147/96, EU:C:2000:335, præmis 27).

28 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at en afgørelse, som er vedtaget i henhold til artikel 218, stk. 3 og 4, TEUF, skaber retsvirkninger i forholdet mellem Unionen og dens medlemsstater og mellem EU-institutionerne (jf. dom Kommissionen mod Rådet, C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 40).

29 I den foreliggende sag beskriver afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse, som indeholder de omtvistede forhandlingsdirektiver, en præcis og detaljeret procedure vedrørende forhandlingen af den påtænkte aftale, som Rådet åbenbart ville pålægge Kommissionen, hvilket også fremgår af denne afgørelses artikel 1, stk. 2.

30 Afgørelsen kan således skabe retsvirkninger.

31 Søgsmålet kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

32 Kommissionen har til støtte for sit søgsmål fremsat to anbringender. Det første anbringende om den detaljerede procedure i afsnit A i forhandlingsdirektiverne vedrører en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 218, stk. 2-4, TEUF og artikel 295 TEUF samt af princippet om institutionel ligevægt. Det andet anbringende om den anfægtede afgørelse, for så vidt som den fastsætter, at »detaljerede forhandlingspositioner for Unionen defineres« af det særlige udvalg eller Rådet, vedrører en tilsidesættelse af artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 218, stk. 2-4, TEUF og af princippet om institutionel ligevægt.

33 Domstolen finder det hensigtsmæssigt at behandle disse to anbringender samlet.

Parternes argumenter

34 Kommissionen har gjort gældende, at forhandlinger om en international aftale på de områder, som ikke udelukkende eller hovedsageligt vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, er omfattet af dens kompetence. Dens rolle som forhandler på dette område kan ikke drages i tvivl af de øvrige institutioner i Unionen. Selv om EUF-traktaten har givet Rådet beføjelse til at bemyndige indledningen af sådanne forhandlinger, har det imidlertid ikke beføjelse til at udvide indholdet af forhandlingsdirektiverne ved at indsætte bestemmelser heri, som ikke er direkte forbundet med forhandlingen med det pågældende tredjeland.

35 Kommissionen har anført, at beføjelsen til at vedtage forhandlingsdirektiverne ikke indeholder en beføjelse til at fastsætte regler for, hvorledes forhandlingen skal gennemføres, idet de nævnte direktiver kun bør definere de strategiske valg og de grundlæggende mål, som skal forsvares under forhandlingerne.

36 Kommissionen har gjort gældende, at den detaljerede forhandlingsprocedure i afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse medfører, at der tildeles Rådet nye kompetencer i strid med artikel 218, stk. 2-4, TEUF. Ved ensidigt at indføre en sådan procedure har Rådet pålagt Kommissionen forpligtelser, som ikke er i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser.

37 Kommissionen er af den opfattelse, at Rådet også har tilsidesat artikel 13, stk. 2, TEU og princippet om institutionel ligevægt ved med de pågældende forhandlingsdirektiver at have udvidet de beføjelser, som Rådet er tildelt i medfør af traktaterne.

38 Kommissionen har fremhævet, at selv om det kan være hensigtsmæssigt for institutionerne at tilrettelægge reglerne for deres samarbejde, skal et sådant samarbejde i overensstemmelse med artikel 295 TEUF udøves gennem interinstitutionelle aftaler. I den foreliggende sag har Rådet også tilsidesat denne artikel ved i mangel af en sådan aftale at vedtage afsnit A i bilaget til den anfægtede aftale.

39 Kommissionen har gjort gældende, at Rådet i medfør af det nævnte afsnit A har en afgørende rolle i forhandlingerne. Dette samme afsnit fastsætter nemlig, at det under visse omstændigheder tilkommer det særlige udvalg, som er omhandlet i artikel 218, stk. 4, TEUF, eller Rådet at definere »Unionens detaljerede forhandlingspositioner«, som er bindende for Kommissionen. Traktaterne giver imidlertid ingen direkte beslutningstagende rolle under forhandlingerne til dette udvalg eller Rådet, idet Kommissionen i denne henseende har fuld kompetence. Det særlige udvalg er kun et rådgivende organ for forhandleren.

40 Ifølge Kommissionen tilkommer det denne at fastlægge reglerne for samrådet med det særlige udvalg, som Rådet har udpeget i henhold til artikel 218, stk. 4, TEUF. Denne bestemmelse tildeler kun det særlige udvalg en rådgivende rolle, idet forhandlingerne kun skal udføres i »samråd med« denne sidstnævnte. Selv om dette udvalg kan give udtryk for sin holdning til de forskellige aspekter af forhandlingen, er Kommissionen dog af den opfattelse, at forhandlingsdirektiverne tilsidesætter artikel 218 TEUF, idet de gør det muligt for det nævnte udvalg eller Rådet at vedtage »Unionens detaljerede forhandlingspositioner«, positioner, som derved bliver bindende for Kommissionen.

41 Endelig har Kommissionen fremhævet, at de elementer i den anfægtede afgørelse, som ønskes annulleret, kan udskilles fra resten af afgørelsen, og at en delvis annullation af denne afgørelse derfor er mulig. Under alle omstændigheder berøres udpegelsen af det særlige udvalg ikke af en delvis annullation.

42 Parlamentet støtter Kommissionens argumentation. Parlamentet har anført, at EUF-traktaten ikke tillader Rådet ensidigt at vedtage nye forhandlingsregler, som er bindende for forhandleren. I så fald ville både Kommissionens kompetencer, i dennes funktion som forhandler, og Parlamentets kompetencer blive berørt.

43 Parlamentet har også bemærket, at i henhold til artikel 13, stk. 2, TEU skal hver institution handle inden for rammerne af sine beføjelser og under overholdelse af princippet om loyalt samarbejde.

44 Parlamentet har præciseret, at hverken det selv eller Rådet er bemyndiget til aktivt under forhandlingerne at spille en selvstændig og central rolle, som griber ind i forhandlerens prærogativer. Navnlig kan Rådet ikke – hverken på egne vegne eller på vegne af det særlige udvalg, det har udpeget – påberåbe sig rollen som beslutningstager under forhandlingerne.

45 Rådet har hævdet, at den beføjelse, som tilkommer det i henhold til artikel 218, stk. 4, TEUF, til at vedtage forhandlingsdirektiver med henblik på at bemyndige Kommissionen til at forhandle en international aftale på vegne af Unionen, ikke kan forstås således, at Rådet fratages muligheden for også at fastsætte de nærmere regler for, hvorledes forhandlingen skal føres. Enhver anden fortolkning af artikel 218, stk. 4, TEUF ville nemlig medføre, at artiklen mister sin effektive virkning.

46 Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Republikken Polen, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige støtter dette argument fra Rådet og har angivet, at ordlyden af artikel 218, stk. 2-4, TEUF hverken fastsætter nogen begrænsning for vedtagelsen af sådanne direktiver eller er til hinder for, at disse sidstnævnte fastsætter procedureregler, bl.a. for så vidt angår de nærmere regler for samrådet med det særlige udvalg.

47 Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige har også gjort gældende, at beføjelsen til at give forhandlingsdirektiverne til Kommissionen omfatter beføjelsen til at præcisere de proceduremæssige krav til forhandlingen for at sikre et loyalt samarbejde mellem institutionerne som fastslået i artikel 13, stk. 2, TEU og overholdelsen af den institutionelle ligevægt.

48 Rådet har fremhævet, at det, når det vedtager en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger og udpeger en forhandler, tilkommer Rådet at vurdere, om det er hensigtsmæssigt eller nødvendigt i forhandlingsdirektiverne at medtage oplysninger om hver institutions rolle og de procedureregler, hvorunder forhandlingen skal føres. Dette er en følge af Rådets ret til at afgøre, om en sådan bemyndigelse skal gives eller ej.

49 Ifølge Rådet vedrører de procedureregler, der fremgår af de omtvistede forhandlingsdirektiver, udelukkende forholdet mellem Kommissionen i egenskab af forhandler, Rådet i egenskab af den institution, som har givet bemyndigelsen til at forhandle en international aftale og at undertegne denne sidstnævnte, og det særlige udvalg, som Rådet kan udpege for at følge forhandlingerne.

50 Det er Rådets opfattelse, at disse procedureregler, som er indeholdt i forhandlingsdirektiverne, hverken tilsidesætter hver institutions respektive rolle eller den ligevægt, der er fastsat mellem disse ved traktaterne. Sådanne nærmere regler beskriver nemlig kun den måde, hvorpå institutionerne bør konkretisere princippet om loyalt samarbejde i forbindelse med internationale forhandlinger.

51 Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har tilsluttet sig Rådets argument om denne sidstnævntes aktive rolle under forhandlingerne om en international aftale. Rådets kompetence til at vedtage forhandlingsdirektiver og den omstændighed, at Kommissionen i henhold til artikel 218, stk. 4, TEUF har pligt til at føre forhandlingerne i samråd med et særligt udvalg, forudsætter en fortløbende koordinering og en permanent dialog mellem Kommissionen og Rådet, uden at denne proces er begrænset til en bestemt fase i forhandlingerne.

52 I denne henseende har Republikken Polen bemærket, at kun opnåelsen af et forhandlingsresultat, som er acceptabelt for Rådet, kan føre til aftalens undertegnelse og indgåelse på Unionens vegne. Det er derfor nødvendigt, at Rådet fra det øjeblik, hvor der gives bemyndigelse til forhandleren, også kan opstille grænser og fastsætte betingelserne for, hvorledes forhandlingerne skal føres. Derfor skal en situation, hvor resultatet er uacceptabelt for Rådet, og hvor et afslag på at godkende udkastet til den endelige aftale får en negativ indvirkning på forbindelserne til den anden part, undgås. Følgelig er Rådets beføjelse til aktivt at følge forhandlingerne af permanent karakter og begrænser sig ikke til blot vedtagelsen af forhandlingsdirektiverne i bilaget til afgørelsen om bemyndigelse til at indlede forhandlinger.

53 Rådet er af den opfattelse, at Kommissionen skal føre forhandlingerne inden for det mandat, som Rådet har givet den. De positioner, som fastsættes i det særlige udvalg, anses for et konkret udtryk for Rådets forhandlingsdirektiver og tager som sådan sigte på at hjælpe forhandleren ved at præcisere de synspunkter, der støttes af Rådet. Det tilkommer Kommissionen at fastlægge den måde, der forhandles på, samtidig med at det særlige udvalgs retningslinjer – uanset om de er i form af mundtlige instruktioner eller i form af positioner, som er anført i dokumenter – følges.

54 Rådet har præciseret, at fastlæggelsen af forhandlingspositionerne i det særlige udvalg har til formål at vejlede forhandleren under hensyn til forhandlingsdirektiverne. Disse positioner skal ikke forstås som en forpligtelse for Kommissionen til at opnå det anbefalede resultat for alle de vejledninger, der er fastsat deri.

55 I denne henseende har Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige fremhævet Rådets mulighed for at fastlægge de nærmere regler for samrådet med det særlige udvalg. Da dette sidstnævnte eller Rådet selv i henhold til afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse, som indeholder de omtvistede forhandlingsdirektiver, kan vedtage »detaljerede forhandlingspositioner«, genkalder de nævnte direktiver i øvrigt blot Rådets ret til på et hvilket som helst tidspunkt at præcisere direktiverne og den rolle, som tilkommer det særlige udvalg.

56 Forbundsrepublikken Tyskland har på dette punkt tilføjet, at den »specialviden«, som medlemsstaterne har på det område, der er omfattet af den pågældende aftale, ikke ville blive udnyttet tilstrækkeligt, hvis Kommissionen fik sat sin vilje igennem med hensyn til at indgå i forhandlingerne på helt selvstændig vis og uden at tage hensyn til det særlige udvalgs bemærkninger.

57 Rådet har også afvist argumentet om den manglende indgåelse af en interinstitutionel aftale om procedureregler som omhandlet i artikel 295 TEUF, da en sådan aftale ikke blot ville involvere Kommissionen og Rådet, men også Parlamentet, hvilket ville være i strid den ligevægt mellem institutionerne, som er fastlagt ved artikel 218 TEUF.

58 Rådet har, støttet af Det Forenede Kongerige, endelig bemærket, at en delvis annullation af den anfægtede afgørelses artikel 2, andet punktum, og af afsnit A i bilaget til denne aftale, ikke er mulig, idet annullationen ville være en grundlæggende ændring af det samlede indhold af bemyndigelsen til at forhandle. Det følger af selve opbygningen af den anfægtede afgørelse og dets bilag, at hver enkelt af disse bestemmelser er en del af en samlet helhed.

Domstolens bemærkninger

59 Denne sag vedrører dels den anfægtede afgørelses artikel 2, andet punktum, dels afsnit A i bilaget til den nævnte afgørelse. Disse to påstande skal undersøges i forlængelse af hinanden.

60 Kommissionen har for det første gjort gældende, at forpligtelsen i den anfægtede afgørelses artikel 2, andet punktum, hvorefter »Kommissionen [aflægger] skriftlig rapport til Rådet om resultatet af forhandlingerne efter hvert forhandlingsmøde og under alle omstændigheder mindst en gang i kvartalet«, er i strid med artikel 218, stk. 2 og 4, TEUF, artikel 13, stk. 2, TEU, princippet om institutionel ligevægt og artikel 295 TEUF.

61 Da artikel 218, stk. 4, TEUF i nærværende sag udgør den primære referencebestemmelse, som regulerer afgrænsningen af de beføjelser, der er tildelt henholdsvis Rådet og det særlige udvalg samt Kommissionen, skal det fremførte anbringende først bedømmes med hensyn til denne bestemmelse.

62 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at artikel 218 TEUF om indgåelse af internationale traktater udgør en generel, selvstændig retsregel med samme rækkevidde som en forfatningsbestemmelse, for så vidt som den tillægger Unionens institutioner bestemte beføjelser. Med det formål at sikre ligevægten mellem disse sidstnævnte fastsætter denne bestemmelse navnlig, at aftaler mellem Unionen og en eller flere tredjelande skal forhandles af Kommissionen under overholdelse af forhandlingsdirektiver, der vedtages af Rådet, og derpå indgås af Rådet efter enten godkendelse fra eller høring af Parlamentet. Rådets beføjelse til at indgå sådanne aftaler gælder dog med forbehold af den kompetence, som på dette område er tillagt Kommissionen (jf. i denne retning dom Frankrig mod Kommissionen, C-327/91, EU:C:1994:305, præmis 28).

63 Artikel 17, stk. 1, TEU fastsætter i øvrigt, at bortset fra den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og de øvrige tilfælde, der er nævnt i traktaterne, varetager Kommissionen Unionens repræsentation udadtil.

64 Inden for rammerne af disse beføjelser er Rådet og Kommissionen dog forpligtet til at overholde artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU, hvoraf det fremgår, at »[i]nstitutionerne samarbejder loyalt med hinanden«. Dette samarbejde har en særlig betydning for Unionens indsats på internationalt plan, da en sådan indsats udløser en tæt samråds- og høringsprocedure mellem Unionens institutioner.

65 Artikel 218, stk. 4, TEUF fastsætter i øvrigt, at når Rådet har udpeget et særligt udvalg, skal forhandlingerne føres i samråd med dette udvalg.

66 I dette tilfælde, som denne sag svarer til, skal Kommissionen fremsende alle nødvendige oplysninger til dette særlige udvalg, for at dette sidstnævnte kan følge forhandlingernes forløb, såsom bl.a. de annoncerede retningslinjer og de positioner, som de andre parter har fremsat under hele forhandlingsforløbet. Det er kun på denne måde, at det særlige udvalg er i stand til at udarbejde udtalelser og vejledninger om forhandlingen.

67 Henset til forskellige institutionelle beføjelser under forhandlingen og indgåelse af aftaler i henhold til artikel 218 TEUF kan det kræves af Kommissionen, at den også fremsender disse oplysninger til Rådet. Det er nemlig hensigtsmæssigt, at denne sidstnævnte råder over de nævnte oplysninger med henblik at forstå forløbet af forhandlingerne med henblik på udarbejdelsen af et udkast til en aftale, som Rådet forelægges til godkendelse.

68 Den forpligtelse, der fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 2, andet punktum, som fastsætter, at »Kommissionen [aflægger] skriftlig rapport til Rådet om resultatet af forhandlingerne efter hvert forhandlingsmøde og under alle omstændigheder mindst en gang i kvartalet«, skal følgelig anses for at være i overensstemmelse med artikel 218, stk. 2 og 4, TEUF.

69 Hvad dernæst angår den påståede tilsidesættelse af artikel 13, stk. 2, TEU skal det bemærkes, at i overensstemmelse med denne bestemmelse handler hver EU-institution inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse. Denne bestemmelse er udtryk for princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, hvilket forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser (jf. dom Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

70 Af de grunde, som er anført i denne doms præmis 66 og 67, overholder den anfægtede afgørelses artikel 2, andet punktum, også forpligtelsen i artikel 13, stk. 2, TEU, hvorefter hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne.

71 Ligeledes udgør denne bestemmelse i den nævnte afgørelse på ingen måde en tilsidesættelse af princippet om institutionel ligevægt.

72 Hvad endelig angår den påståede tilsidesættelse af artikel 295 TEUF er denne sidstnævnte ikke til hinder for Rådets adgang til i en afgørelse om bemyndigelse til forhandling at regulere de nærmere bestemmelser for de periodiske oplysninger, som Kommissionen skal fremsende til Rådet under hele forhandlingsforløbet med henblik på Unionens indgåelse af en international aftale.

73 Af disse grunde skal Kommissionens påstand om annullation, for så vidt som den vedrører denne afgørelses artikel 2, andet punktum, forkastes.

74 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse, som indeholder de omtvistede forhandlingsdirektiver, tilsidesætter afgrænsningen af de beføjelser i artikel 218, stk. 4, TEUF, der er tildelt henholdsvis Rådet og det særlige udvalg samt Kommissionen i egenskab af forhandler, og også tilsidesætter artikel 13, stk. 2, TEU samt den institutionelle ligevægt.

75 Henset til de skriftlige og mundtlige indlæg for Domstolen, og eftersom Rådet i den foreliggende sag har udpeget et særligt udvalg, skal det først fastslås, om Rådet har beføjelse til i forhandlingsdirektiverne at fastsætte regler af proceduremæssig karakter som de i denne sag omhandlede, og i bekræftende fald om reglerne i afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse overholder den fordeling af kompetencer mellem institutionerne og det særlige udvalg, som er fastsat i artikel 218, stk. 4, TEUF.

76 I denne henseende fremgår det af punkt 1, tredje punktum, i afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse, sammenholdt med det andet afsnit i Rådets erklæring af 8. maj 2013, at det særlige udvalg, der er udpeget af Rådet, har »mandat til at følge forhandlingerne og vejlede forhandleren under hensyn til de forhandlingsdirektiver, der er vedtaget af Rådet«. Endvidere fastsætter punkt 1, fjerde punktum, i dette afsnit A, at møderne i det nævnte udvalg skal organiseres og ledes af den medlemsstat, der varetager formandsskabet for Rådet.

77 Da Rådet er bemyndiget til at udpege et særligt udvalg, og da Kommissionen i henhold til artikel 218, stk. 4, TEUF har pligt til at føre forhandlingerne i samråd med dette udvalg, skal Kommissionen oplyse det nævnte udvalg om alle aspekter af forhandlingerne, for at denne kan blive konsulteret på en hensigtsmæssig måde. Det er kun på denne måde, at det særlige udvalg er i stand til at udarbejde udtalelser og vejledninger om de positioner, som Kommissionen skal indtage under forhandlingerne.

78 Af disse grunde skal artikel 218, stk. 4, TEUF fortolkes således, at den bemyndiger Rådet til i forhandlingsdirektiverne at fastsætte procedureregler for oplysnings-, kommunikations- og samrådsprocessen mellem det særlige udvalg og Kommissionen, da sådanne regler opfylder målet om at sikre indbyrdes rådføring.

79 Det skal dog fastslås, om afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse indeholder andre bestemmelser, der – selv om de har proceduremæssig karakter – er i stand til at fratage forhandleren den beføjelse, som han er tillagt i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU.

80 Hvad angår punkt 1, første punktum, i afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse, hvorefter »Kommissionen skal føre forhandlingerne i overensstemmelse med den relevante gældende EU-lovgivning«, skal det bemærkes, at der her er tale om en henvisning af generel karakter, som afgrænser Kommissionens indsatsområde på dette område. Med henblik herpå er det endvidere hensigtsmæssigt fastslået i punkt 2, første punktum, i dette afsnit A, at »forhandlingerne skal forberedes i god tid«.

81 Hvad angår samme punkt 2, andet punktum, hvorefter Kommissionen med henblik på forberedelse af forhandlingerne »skal […] orientere Rådet om den forventede tidsplan og om de spørgsmål, der skal drøftes, og fremsende de relevante dokumenter så tidligt som muligt, så medlemmerne af det særlige udvalg har rimelig tid til at forberede sig ordentligt til de kommende forhandlinger«, skal det bemærkes, at dette element dels klart udtrykker forpligtelsen i den anfægtede afgørelses artikel 2, andet punktum, der, som det fremgår af denne doms præmis 68, er i overensstemmelse med artikel 218, stk. 4, TEUF. Dels fastsætter det nævnte element de nærmere regler for samrådet med det særlige udvalg, der er udpeget af Rådet i henhold til artikel 218, stk. 4, TEUF.

82 Det samme gør sig gældende for punkt 4 i afsnit A i bilaget til denne afgørelse, som fastsætter, at »Kommissionen […] efter hvert forhandlingsmøde [skal] aflægge rapport til Rådet om resultaterne af forhandlingerne og under alle omstændigheder som minimum hvert kvartal«, og at »Kommissionen skal orientere Rådet og konsultere det særlige udvalg om alle større problemer, som måtte opstå under forhandlingerne«.

83 Endelig skal også punkt 3, andet punktum, i afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse, der gør det muligt at anmode Udvalget for Klimaændringer om vejledning om specifikke tekniske aspekter af forhandlingerne »efter forudgående tilladelse fra det særlige udvalg«, anses for at henhøre under de nærmere regler for samrådet med det særlige udvalg.

84 Heraf følger, at elementerne i dette afsnit A, som er behandlet i denne doms præmis 80-83, hverken tilsidesætter artikel 218, stk. 4, TEUF eller artikel 13, stk. 2, TEU eller princippet om institutionel ligevægt eller artikel 295 TEUF.

85 Der er således til sidst tilbage at vurdere to elementer i afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse, dvs. punkt 1, andet punktum, som fastsætter, at »[h]vor det er relevant, skal Unionens detaljerede forhandlingspositioner fastlægges i det særlige udvalg, der er nævnt i artikel 1, stk. 2, eller i Rådet«, og det særlige element i punkt 3, første punktum, det gør det muligt for det særlige udvalg forud for hvert forhandlingsmøde at »fastlægge forhandlingspositioner«.

86 Det er dog vigtigt at bemærke, at de nævnte vilkår udgør bestemmelser, som sigter på at binde forhandleren.

87 Selv om Rådet har begrænset sig til at gøre gældende, at forhandlingspositionerne har til formål at bistå forhandleren og ikke skal forstås som en forpligtelse for Kommissionen til at opnå det »anbefalede resultat«, fremgår det nemlig af disse bestemmelser – set i lyset af deres formulering og den sammenhæng, de indgår i – at de tager sigte på, at disse positioner har bindende virkning for forhandleren.

88 Denne bindende karakter ved de positioner, som er vedtaget af det særlige udvalg eller i givet fald af Rådet selv, er imidlertid i strid med artikel 218, stk. 4, TEUF.

89 Dels pålægger de to elementer, som er omhandlet i denne doms præmis 85, nemlig det særlige udvalg den funktion at udvikle Unionens detaljerede forhandlingspositioner, hvilket går ud over den konsulterende funktion, som er tildelt udvalget ved denne bestemmelse.

90 Dels giver artikel 218, stk. 4, TEUF, selv om denne bestemmelse ganske vist bemyndiger Rådet til at formulere forhandlingsdirektiver, derimod ikke denne institution en beføjelse til at pålægge forhandleren »detaljerede forhandlingspositioner« – i modsætning til, hvad der er fastsat i punkt 1, andet punktum, i afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse.

91 Heraf følger, at Rådet ved at medtage de nævnte elementer i forhandlingsdirektiverne har tilsidesat forpligtelsen i artikel 13, stk. 2, TEU til at handle inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved artikel 218, stk. 2-4, TEUF.

92 Som følge heraf har Rådet også tilsidesat princippet om institutionel ligevægt.

93 Af disse grunde skal punkt 1, andet punktum, i afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse og udtrykkene »og fastlægge forhandlingspositioner« i punkt 3, første punktum, i dette afsnit A annulleres.

94 Hvad angår betingelserne for en delvis annullation af en EU-retsakt følger det af en fast retspraksis, at en sådan annullation kun er mulig, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt (jf. domme Kommissionen mod Rådet, C-29/99, EU:C:2002:734, præmis 45, og Tyskland mod Kommissionen, C-239/01, EU:C:2003:514, præmis 33). Domstolen har gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres (jf. domme Kommissionen mod Polen, C-504/09 P, EU:C:2012:178, præmis 98, og Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-427/12, EU:C:2014:170, præmis 16). For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de anfægtede bestemmelser kan udskilles, afhænger det af en prøvelse af disse bestemmelsers rækkevidde med henblik på at vurdere, om en annullation af disse ville ændre den anfægtede afgørelses ånd eller materielle indhold (jf. dom Kommissionen mod Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, præmis 112 og den deri nævnte restpraksis).

95 I den foreliggende sag kan punkt 1, andet punktum, i afsnit A i bilaget til den anfægtede afgørelse og udtrykkene »og fastlægge forhandlingspositioner« i punkt 3, første punktum, i dette afsnit A, der er redegjort for i denne doms præmis 85, udskilles fra resten af denne afgørelse. Disse to påstande om annullation ændrer nemlig ikke den anfægtede afgørelses materielle indhold og er navnlig uden indvirkning på Kommissionens forpligtelser vedrørende gennemførelsen af forhandlingerne, således som disse fremgår af forhandlingsdirektiverne i bilaget til den nævnte afgørelse, og til at give oplysninger til Rådet, som følger af den nævnte afgørelses artikel 2, andet punktum.

96 Den nævnte annullation kan endvidere ikke ændre det materielle indhold i de andre elementer i afsnit A i bilaget til den anfægtede aftale.

97 Det følger af alle de ovenstående overvejelser, at der under afsnit A med overskriften »Forhandlingsprocedure« i bilaget til den anfægtede afgørelse skal annulleres følgende:

— punkt 1, andet punktum, i dette afsnit A, hvorefter »[Unionens detaljerede forhandlingspositioner, h]vor det er relevant, skal […] fastlægges i det særlige udvalg, der er nævnt i artikel 1, stk. 2, eller i Rådet«, og

— udtrykkene »og fastlægge forhandlingspositioner« i punkt 3 i det nævnte afsnit.

Sagens omkostninger

98 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da der er givet delvist medhold i Kommissionens søgsmål, bærer Kommissionen og Rådet i overensstemmelse med dette reglements artikel 138, stk. 3, deres egne omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med den sag, der gav anledning til kendelse Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2014:91).

99 I overensstemmelse med det nævnte reglements artikel 140, stk. 1, bærer Parlamentet, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsstaten Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Under afsnit A med overskriften »Forhandlingsprocedure« i bilaget til Rådets afgørelse af 13. maj 2013 om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om sammenkobling af Den Europæiske Unions emissionshandelssystem med et emissionshandelssystem i Australien, annulleres følgende:**

   — **punkt 1, andet punktum, i dette afsnit A, hvorefter »[Unionens detaljerede forhandlingspositioner, h]vor det er relevant, skal […] fastlægges i det særlige udvalg, der er nævnt i artikel 1, stk. 2, eller i Rådet«, og**

   — **udtrykkene »og fastlægge forhandlingspositioner« i punkt 3 i det nævnte afsnit.**

2) **I øvrigt frifindes Rådet for Den Europæiske Union.**

3) **Europa-Kommissionen og Rådet bærer hver deres egne omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med den sag, der gav anledning til kendelse Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2014:91).**

4) **Europa-Parlamentet og Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsstaten Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Kongeriget Sverige samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter