Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 16 lipca 2015 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Decyzja Rady upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji w sprawie połączenia systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Unii Europejskiej z systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Australii — Wytyczne negocjacyjne — Specjalny komitet — Artykuł 13 ust. 2 TUE, art. 218 ust. 2–4 TFUE i art. 295 TFUE — Równowaga instytucjonalna

W sprawie C-425/13

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 24 lipca 2013 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez G. Valera Jordanę i F. Castilla de la Torrego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

Parlament Europejski, reprezentowany przez R. Passosa i D. Warina, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez K. Michoel, M. Moore'a i J.P. Hixa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smolka, J. Vláčila i E. Ruffera, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Danii, reprezentowane przez Ch. Thorninga, L. Volcka Madsena i U. Melgaarda, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez T. Henzego i B. Beutlera, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: angielski.

Republikę Francuską, reprezentowaną przez D. Colasa, G. de Bergues'a, F. Fize'a i N. Rouam, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez M. Bulterman i M. de Ree, działające w charakterze pełnomocników,

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, Ch. Meyer-Seitz, U. Persson, E. Karlssona, L. Swedenborga i Ch. Hagermana, działających w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez E. Jenkinson i M. Holta, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez J. Holmesa i B. Kennelly'ego, barristers,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin i K. Jürimäe, prezesi izb, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 stycznia 2015 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 marca 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w skardze o stwierdzenie nieważności art. 2 zdanie drugie decyzji Rady z dnia 13 maja 2013 r. upoważniającej Komisję do rozpoczęcia negocjacji w sprawie połączenia systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Unii Europejskiej z systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wprowadzonym w Australii, jak też sekcji A załącznika do tej decyzji (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Ramy prawne

Dyrektywa 2003/87/WE

2 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32), zmieniona dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. L 140, s. 63) (zwana dalej „dyrektywą"), została przyjęta na podstawie art. 175 ust. 1 WE. Zgodnie z motywem 5 tej dyrektywy ma ona na celu przyczynienie się do spełniania zobowiązań Wspólnoty Europejskiej oraz jej państw członkowskich, aby doprowadzić do zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych na podstawie protokołu z Kioto.

3 Artykuł 1 dyrektywy określa jej przedmiot w następujący sposób:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie […] w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób”.

4 Zgodnie z art. 25 dyrektywy, zatytułowanym „Powiązania z innymi systemami handlu emisjami gazów cieplarnianych”:

„1. Powinny zostać zawarte porozumienia z państwami trzecimi wymienionymi w załączniku B do protokołu z Kioto, które ratyfikowały protokół w celu zapewnienia wzajemnego uznawania przydziałów [uprawnień] między systemem wspólnotowym oraz innymi systemami handlu emisjami gazów cieplarnianych zgodnie z regułami określonymi w art. 300 traktatu.

1a. Możliwe jest zawieranie porozumień w celu zapewnienia wzajemnego uznawania uprawnień między systemem wspólnotowym a zgodnymi z nim obowiązkowymi systemami handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przewidującymi bezwzględne pułapy emisji, ustanowionymi w jakimkolwiek innym kraju lub w jednostce subfederalnej lub regionalnej.

1b. Możliwe jest zawieranie niewiążących porozumień z krajami trzecimi lub z jednostkami subfederalnymi lub regionalnymi w celu zapewnienia koordynacji administracyjnej i technicznej w odniesieniu do uprawnień wydawanych w systemie wspólnotowym lub w innych obowiązkowych systemach handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przewidujących absolutne pułapy emisji.

2. W przypadku gdy zostało zawarte porozumienie określone w ust. 1, Komisja przyjmuje wszelkie niezbędne przepisy odnoszące się do wzajemnego uznawania przydziałów [uprawnień] na podstawie tego porozumienia […]”.

Okoliczności powstania sporu

5 W 2011 r. Związek Australijski skontaktował się z Komisją w celu rozpoczęcia negocjacji dwustronnych w sprawie połączenia funkcjonującego w Unii Europejskiej systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z systemem australijskim.

6 Formalne zalecenie dotyczące upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji ze Związkiem Australijskim w celu połączenia systemów handlu zostało sporządzone na wzór wcześniejszego zalecenia dotyczącego połączenia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji ze szwajcarskim systemem handlu. Zostało ono przyjęte przez Komisję w dniu 24 stycznia 2013 r., a następnie przekazane Radzie Unii Europejskiej. W trakcie dyskusji w ramach Grupy Roboczej Rady ds. Środowiska państwa członkowskie zażądały możliwości szerszego udziału w negocjacjach ze Związkiem Australijskim, czego zalecenie Komisji nie przewidywało. Tekst kompromisowy został zatwierdzony, z pewnymi zmianami, przez Grupę Roboczą Rady ds. Środowiska w dniu 22 kwietnia 2013 r.

7 W dniu 2 maja 2013 r. Komisja przekazała, celem wpisania do protokołu, oświadczenie, w którym nie zgadzała się z niektórymi aspektami projektu decyzji dotyczącej upoważnienia do rozpoczęcia wspomnianych negocjacji (dokument 8805/13, ADD1). Rada ze swej strony również złożyła oświadczenie w dniu 8 maja 2013 r. (dokument 8805/13, ADD2).

8 Ten projekt decyzji został przedłożony Komitetowi Stałych Przedstawicieli (Coreper) i ostatecznie przyjęty bez zmian jako punkt „A” porządku obrad Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniu 13 maja 2013 r.

9 W art. 1 ust. 1 zaskarżonej decyzji Komisja została upoważniona do rozpoczęcia negocjacji w imieniu Unii.

10 Artykuł 1 ust. 2 zaskarżonej decyzji stanowi, że „Komisja prowadzi wskazane negocjacje […] zgodnie z wytycznymi negocjacyjnymi określonymi w załączniku do niniejszej decyzji" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

11 Artykuł 2 zdanie drugie tej decyzji przewiduje, że „Komisja informuje Radę na piśmie o wynikach negocjacji po każdej sesji, a w każdym razie co najmniej raz na kwartał".

12 W załączniku do wspomnianej decyzji wytyczne negocjacyjne (dokument 8568/13, ADD1) skierowane do Komisji zostały sformułowane w sekcji A następująco:

„A. Procedura negocjacyjna

1) Komisja prowadzi negocjacje zgodnie z właściwym obowiązującym prawodawstwem unijnym. W stosownych przypadkach szczegółowe stanowiska negocjacyjne Unii ustala się w ramach specjalnego komitetu, o którym mowa w art. 1 ust. 2, lub w ramach Rady. Grupa Robocza ds. Środowiska została wyznaczona jako specjalny komitet w celu wsparcia Komisji w tym zadaniu. Posiedzenia specjalnego komitetu organizowane są przez państwo członkowskie sprawujące prezydencję Rady, które jednocześnie przewodniczy tym posiedzeniom.

2) Do negocjacji należy przygotowywać się z dużym wyprzedzeniem. W tym celu Komisja informuje Radę o przewidywanym harmonogramie i o kwestiach, które mają być przedmiotem negocjacji, oraz jak najwcześniej przekazuje odpowiednie dokumenty, tak aby członkom specjalnego komitetu dać odpowiednio dużo czasu na właściwe przygotowanie się do zbliżających się negocjacji.

3) Każdą sesję negocjacyjną poprzedza posiedzenie specjalnego komitetu służące określeniu kluczowych kwestii i ustaleniu stanowisk lub, stosownie do przypadku, wskazówek negocjacyjnych. W odpowiednich przypadkach o wskazówki dotyczące konkretnych kwestii technicznych negocjacji można się zwrócić do Komitetu ds. Zmian Klimatu, po uzyskaniu upoważnienia od specjalnego komitetu.

4) Komisja przedstawia Radzie sprawozdanie na temat wyników negocjacji po każdej sesji negocjacyjnej, a w każdym razie co najmniej raz na kwartał. Komisja informuje Radę i konsultuje się ze specjalnym komitetem na temat wszelkich poważnych problemów, które wystąpiły w trakcie negocjacji".

13 W sekcji B tych wytycznych negocjacyjnych określone zostały treść i zakres negocjacji.

14 Akapit drugi oświadczenia Rady z dnia 8 maja 2013 r. w sprawie projektu decyzji dotyczącej rozpoczęcia omawianych negocjacji ma następujące brzmienie:

„Wyznaczenie specjalnego komitetu zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE oznacza, że komitetowi temu […] przydzielono zadanie monitorowania przebiegu negocjacji i kierowania działaniami negocjatora, z uwzględnieniem wytycznych negocjacyjnych przyjętych przez Radę".

15 Zaskarżoną decyzję notyfikowano Komisji w dniu 15 maja 2013 r.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

16 Komisja wnosi do Trybunału o:

— tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności art. 2 zdanie drugie zaskarżonej decyzji i sekcji A załącznika do niej;

— tytułem żądania posiłkowego – stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i utrzymanie w mocy jej skutków w przypadku, gdyby stwierdzono jej nieważność w całości, oraz

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

17 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 października 2013 r. Rada wniosła do Trybunału na podstawie art. 151 regulaminu postępowania przed Trybunałem o „usunięcie z akt" zaskarżonej decyzji i wytycznych negocjacyjnych, jak też fragmentów skargi Komisji, w których przytoczono te wytyczne. Rada wniosła do Trybunału również o podjęcie środków, które Trybunał uzna za właściwe dla zagwarantowania, że treść wytycznych negocjacyjnych „nie zostanie upubliczniona" i żeby charakter tych wytycznych „nie mógł być wywiedziony z publicznych dokumentów Trybunału".

18 Ten wniosek Rady został oddalony postanowieniem Komisja/Rada (C-425/13, EU:C:2014:91).

19 Parlament Europejski, który został dopuszczony do sprawy jako interwenient popierający żądania Komisji postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 13 lutego 2014 r., wnosi do Trybunału o uwzględnienie żądań przedstawionych przez Komisję.

20 Rada wnosi do Trybunału o oddalenie skargi, a w przypadku stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji o nieutrzymywanie w mocy jej skutków i o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21 Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska i Królestwo Szwecji, które zostały dopuszczone do sprawy jako interwenienci popierający żądania Rady postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 13 lutego 2014 r., wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi.

22 Republika Czeska i Republika Francuska, które zostały dopuszczone do sprawy jako interwenienci popierający żądania Rady postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 13 lutego 2014 r., wnoszą do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

23 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które zostało dopuszczone do sprawy jako interwenient popierający żądania Rady postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 13 lutego 2014 r., wnosi do Trybunału o oddalenie skargi w całości, a w przypadku uwzględnienia tego żądania w całości lub w części – o nieutrzymywanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie dopuszczalności

Argumentacja stron

24 Rada podnosi zarzut niedopuszczalności skargi Komisji w zakresie, w jakim dotyczy ona sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji, zawierającej sporne wytyczne negocjacyjne. Instytucja ta twierdzi, że w innych sporach międzyinstytucjonalnych Komisja uznała, iż takie wytyczne negocjacyjne nie miały charakteru aktów wiążących.

25 Komisja utrzymuje, że fakt uznania, iż wytyczne negocjacyjne nie mają wiążącego charakteru, nie oznacza, że nie wywołują one skutków prawnych. Ponieważ Rada jasno stwierdziła, że wspomniane wytyczne negocjacyjne są wiążące dla Komisji, wniesiona przez nią skarga jest dopuszczalna.

Ocena Trybunału

26 Należy przypomnieć, że wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności musi być możliwe w stosunku do wszelkich przepisów wydanych przez instytucje Unii, bez względu na ich charakter czy formę, pod warunkiem że zmierzają one do wywołania skutków prawnych (zob. wyrok Komisja/Rada, C-28/12, EU:C:2015:282, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 Aby określić, czy takie przepisy wywołują skutki prawne, należy oprzeć się na ich istocie (zob. podobnie wyrok Niderlandy/Komisja, C-147/96, EU:C:2000:335, pkt 27).

28 W tym względzie Trybunał orzekł już, że decyzja przyjęta na podstawie art. 218 ust. 3 i 4 TFUE wywiera skutki prawne w stosunkach między Unią a jej państwami członkowskimi, jak również między instytucjami Unii (zob. wyrok Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 40).

29 W niniejszej sprawie sekcja A załącznika do zaskarżonej decyzji, zawierająca sporne wytyczne negocjacyjne, opisuje dokładną i szczegółową procedurę dotyczącą negocjacji planowanej umowy, którą Rada w oczywisty sposób zamierzała narzucić Komisji, jak wynika to również z art. 1 ust. 2 tej decyzji.

30 Może więc ona wywoływać skutki prawne.

31 W konsekwencji skarga jest dopuszczalna.

Co do istoty

32 Na poparcie skargi Komisja podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy, dotyczący szczegółowej procedury określonej w sekcji A wytycznych negocjacyjnych, oparty jest na naruszeniu art. 13 ust. 2 TUE, art. 218 ust. 2–4 TFUE i art. 295 TFUE, jak też zasady równowagi instytucjonalnej. Zarzut drugi, dotyczący zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim stanowi ona, że „szczegółowe stanowiska negocjacyjne Unii są ustalane" przez specjalny komitet lub Radę, jest oparty na naruszeniu art. 13 ust. 2 TUE i art. 218 TFUE, jak też zasady równowagi instytucjonalnej.

33 Trybunał uważa za właściwe, by rozpatrzyć oba te zarzuty łącznie.

Argumentacja stron

34 Komisja twierdzi, że negocjacje związane z umową międzynarodową w dziedzinach, które nie dotyczą głównie lub wyłącznie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, należą do jej kompetencji. Inne instytucje Unii nie mogą podważać jej roli negocjatora w tej dziedzinie. O ile traktat FUE przyznał Radzie uprawnienie do udzielenia upoważnienia do rozpoczęcia takich negocjacji, o tyle nie ustanawia on uprawnienia do rozszerzenia treści wytycznych negocjacyjnych poprzez wprowadzenie do nich przepisów, które nie są bezpośrednio związane z negocjacjami z danym państwem trzecim.

35 Komisja uważa, że uprawnienie do przyjęcia wytycznych negocjacyjnych nie obejmuje ustalenia zasad, na jakich mają przebiegać negocjacje, gdyż wytyczne te mają jedynie określić strategiczne alternatywy i podstawowe cele, których należy bronić podczas negocjacji.

36 Komisja twierdzi, że szczegółowa procedura negocjacyjna przewidziana w sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji powoduje powierzenie Radzie nowych kompetencji, wbrew temu, co przewiduje art. 218 ust. 2–4 TFUE. Narzucając jednostronnie taką procedurę, Rada nakłada na Komisję obowiązki, które są niezgodne z tymi postanowieniami.

37 Komisja uważa, że Rada naruszyła również art. 13 ust. 2 TUE, jak też zasadę równowagi instytucjonalnej, rozszerzając poprzez wspomniane wytyczne negocjacyjne kompetencje powierzone jej w traktatach.

38 Komisja podkreśla, że o ile dla instytucji może być użyteczne zorganizowanie zasad ich współpracy, o tyle współpraca ta musi być prowadzona, zgodnie z art. 295 TFUE, w drodze porozumień międzyinstytucjonalnych. Ponieważ w niniejszym przypadku nie zawarto takiego porozumienia, Rada naruszyła również ten artykuł, przyjmując sekcję A załącznika do zaskarżonej decyzji.

39 Komisja utrzymuje, że Rada odgrywa, na podstawie sekcji A, rozstrzygającą rolę w negocjacjach. Sekcja ta przewiduje bowiem, że specjalnemu komitetowi, o którym mowa w art. 218 ust. 4 TFUE, lub Radzie, w pewnych okolicznościach, przypada zadanie zdefiniowania „szczegółowych stanowisk negocjacyjnych Unii", które mają być wiążące dla Komisji. Tymczasem traktaty nie przyznają temu komitetowi lub Radzie bezpośredniej roli decyzyjnej w negocjacjach, gdyż to Komisja dysponuje w tym względzie pełnią kompetencji. Specjalny komitet jest jedynie organem doradczym dla negocjatora.

40 Zdaniem Komisji to do niej należy ustalenie zasad konsultacji ze specjalnym komitetem wyznaczonym przez Radę, zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE. Postanowienie to przyznaje specjalnemu komitetowi jedynie rolę doradczą, gdyż negocjacje powinny jedynie być prowadzone „w konsultacji z" nim. Komitet ten może wprawdzie wyrazić swoje poglądy na różne aspekty negocjacji, Komisja uważa jednak, że wytyczne negocjacyjne, pozwalając temu komitetowi lub Radzie na przyjęcie „szczegółowych stanowisk negocjacyjnych Unii", które byłyby zatem wiążące dla Komisji, naruszają art. 218 TFUE.

41 Komisja zauważa w końcu, że elementy zaskarżonej decyzji, których stwierdzenie nieważności jest żądane, mogą być oddzielone od jej reszty, wobec czego możliwe jest stwierdzenie nieważności części tej decyzji. W każdym razie częściowe stwierdzenie nieważności nie będzie miało wpływu na wyznaczenie specjalnego komitetu.

42 Parlament przyłącza się do argumentacji Komisji. Twierdzi, że traktat FUE nie upoważnia Rady do przyjęcia w sposób jednostronny nowych zasad negocjacyjnych, które wiązałyby negocjatora. Gdyby tak było, naruszałoby to zarówno kompetencje Komisji w jej funkcji negocjatora, jak i kompetencje Parlamentu.

43 Parlament zauważa również, że zgodnie z art. 13 ust. 2 TUE każda instytucja działa w granicach przyznanych jej uprawnień i w poszanowaniu zasady lojalnej współpracy.

44 Parlament wyjaśnia, że ani on, ani Rada nie są upoważnieni w ramach negocjacji do odgrywania aktywnie roli autonomicznej i pierwszoplanowej, ingerującej w prerogatywy negocjatora. W szczególności Rada nie może uzurpować sobie, czy to we własnym imieniu, czy też w imieniu wyznaczonego przez siebie specjalnego komitetu, roli decydenta w trakcie negocjacji.

45 Rada utrzymuje, że uprawnienie do przyjęcia wytycznych negocjacyjnych celem upoważnienia Komisji do negocjowania umowy międzynarodowej w imieniu Unii, które przyznano jej w art. 218 ust. 4 TFUE, nie może być interpretowane jako pozbawiające ją możliwości ustanowienia również zasad prowadzenia negocjacji. Każda inna interpretacja art. 218 ust. 4 TFUE pozbawiałaby go bowiem jego skuteczności.

46 Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo zgadzają się z tym argumentem Rady i wskazują, że brzmienie art. 218 ust. 2–4 TFUE nie przewiduje żadnego ograniczenia dla przyjęcia takich wytycznych ani nie sprzeciwia się temu, by przewidywały one zasady proceduralne, w szczególności jeżeli chodzi o zasady konsultowania się ze specjalnym komitetem.

47 Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska i Zjednoczone Królestwo uważają również, że uprawnienie do wydania Komisji wytycznych negocjacyjnych obejmuje sprecyzowanie wymagań co do procedury negocjacji, aby zapewnić lojalną współpracę między instytucjami, przewidzianą w art. 13 ust. 2 TUE, jak też poszanowanie równowagi instytucjonalnej.

48 Rada podkreśla, że przy przyjmowaniu decyzji upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji i wyznaczającej negocjatora to do niej należy ocena, czy jest właściwe lub wręcz konieczne włączenie do wytycznych negocjacyjnych wskazówek dotyczących roli poszczególnych instytucji, jak też zasad proceduralnych, według których powinny przebiegać negocjacje. Jest to konsekwencja jej prawa do podjęcia decyzji, czy należy udzielić takiego upoważnienia, czy też nie.

49 Rada wyjaśnia, że zasady proceduralne zawarte w spornych wytycznych negocjacyjnych dotyczą wyłącznie stosunków między Komisją jako negocjatorem, Radą jako instytucją udzielającą upoważnienia do negocjowania umowy międzynarodowej i jej podpisania oraz specjalnym komitetem, który Rada może wyznaczyć do monitorowania negocjacji.

50 Rada uważa, że zasady proceduralne zawarte w wytycznych negocjacyjnych nie naruszają odpowiednich ról każdej instytucji ani równowagi ustanowionej między tymi instytucjami w traktatach. Zasady takie wyrażają bowiem jedynie sposób, w jaki instytucje powinny realizować zasadę lojalnej współpracy w kontekście negocjacji międzynarodowych.

51 Republika Czeska, Królestwo Danii i Królestwo Szwecji zgadzają się z argumentem Rady dotyczącym jej aktywnej roli w toku negocjacji umowy międzynarodowej. Kompetencja Rady do przyjęcia wytycznych negocjacyjnych i fakt, że Komisja jest zobowiązana do prowadzenia negocjacji w konsultacji ze specjalnym komitetem zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE, zakładają ciągłą koordynację i dialog między Komisją i Radą, przy czym proces ten nie jest ograniczony do określonego etapu negocjacji.

52 Rzeczpospolita Polska zauważa w tym względzie, że tylko uzyskanie wyniku negocjacji odpowiadającego Radzie może doprowadzić do podpisania i zawarcia umowy w imieniu Unii. Konieczne jest zatem, aby Rada od chwili udzielenia negocjatorowi upoważnienia mogła również określać granice tego upoważnienia i wskazywać warunki, w jakich będą prowadzone negocjacje. Należy więc zapobiec sytuacji, w której wynik ten byłby nie do przyjęcia dla Rady, a odmowa zatwierdzenia końcowego projektu umowy miałaby negatywny wpływ na stosunki z drugą stroną. W konsekwencji uprawnienie Rady do aktywnego monitorowania negocjacji ma charakter ciągły i nie ogranicza się do samego przyjęcia wytycznych załączonych do decyzji upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji.

53 Rada jest zdania, że Komisja powinna prowadzić negocjacje w granicach mandatu, którego Rada jej udzieliła. Stanowiska ustalone w ramach specjalnego komitetu są konkretnym wyrazem wytycznych negocjacyjnych Rady i jako takie mają na celu pomóc negocjatorowi poprzez dookreślenie stanowisk popieranych przez Radę. Do Komisji należy określenie sposobu negocjowania, a jednocześnie realizacja wytycznych specjalnego komitetu, czy to w postaci wskazówek ustnych, czy stanowisk wyrażonych w dokumentach.

54 Rada wyjaśnia, że określenie stanowisk negocjacyjnych w ramach specjalnego komitetu ma na celu prowadzenie negocjatora z uwzględnieniem wytycznych negocjacyjnych. Stanowisk tych nie można rozumieć jako oznaczających obowiązek osiągnięcia przez Komisję wyniku zaleconego w odniesieniu do wszystkich założeń, które są w nich zdefiniowane.

55 W tym względzie Republika Czeska, Republika Francuska i Zjednoczone Królestwo podkreślają uprawnienie Rady do określania zasad konsultacji ze specjalnym komitetem. Ponadto, przewidując w sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji, która zawiera sporne wytyczne negocjacyjne, że komitet lub sama Rada mogą przyjmować „szczegółowe stanowiska negocjacyjne", wytyczne te jedynie przypominają prawo Rady do precyzowania ich w każdym momencie oraz rolę, jaka spoczywa na specjalnym komitecie.

56 W tym względzie Republika Federalna Niemiec dodaje, że nie będzie można wykorzystać w wystarczający sposób „specjalistycznej wiedzy" państw członkowskich w dziedzinie, której dotyczy rozpatrywana umowa, jeśli Komisji uda się zrealizować jej zamiar działania w negocjacjach w sposób całkowicie niezależny i bez uwzględnienia uwag specjalnego komitetu.

57 Rada odrzuca również argument oparty na braku zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego zasad proceduralnych, przewidzianego w art. 295 TFUE, gdyż w takim porozumieniu brałyby udział nie tylko Komisja i Rada, lecz również Parlament, co podważałoby równowagę między instytucjami ustanowioną w art. 218 TFUE.

58 Rada, popierana przez Zjednoczone Królestwo, podnosi w końcu, że nie można rozważać częściowego stwierdzenia nieważności obejmującego art. 2 zdanie drugie zaskarżonej decyzji i sekcję A załącznika do zaskarżonej decyzji, gdyż zmieniałoby to zasadniczo całość treści upoważnienia do negocjacji. Z samej struktury zaskarżonej decyzji i załącznika do niej wynika, że każdy z tych przepisów stanowi część nierozerwalnej całości.

Ocena Trybunału

59 Niniejsza skarga dotyczy z jednej strony art. 2 zdanie drugie zaskarżonej decyzji, a z drugiej strony sekcji A załącznika do tej decyzji. Należy zbadać kolejno te dwie części skargi.

60 W pierwszej kolejności Komisja podnosi, że obowiązek przewidziany w art. 2 zdanie drugie zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym „Komisja informuje Radę na piśmie o wynikach negocjacji po każdej sesji, a w każdym razie co najmniej raz na kwartał", jest sprzeczny z art. 218 ust. 2 i 4 TFUE, art. 13 ust. 2 TUE i z zasadą równowagi instytucjonalnej, jak też z art. 295 TFUE.

61 Ze względu na to, że art. 218 ust. 4 TFUE stanowi w niniejszym sporze podstawową normę odniesienia regulującą rozgraniczenie kompetencji powierzonych odpowiednio Radzie i specjalnemu komitetowi, jak też Komisji, podniesiony zarzut należy ocenić w świetle tego postanowienia.

62 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 218 TFUE stanowi w dziedzinie zawierania traktatów międzynarodowych normę autonomiczną i ogólną o znaczeniu konstytucyjnym, gdyż przyznaje instytucjom Unii określone kompetencje. Zmierzając do ustanowienia równowagi między nimi, postanowienie to przewiduje w szczególności, że umowy pomiędzy Unią a jednym państwem trzecim lub wieloma są negocjowane przez Komisję, w poszanowaniu wytycznych negocjacyjnych przyjętych przez Radę, a następnie zawierane są przez Radę albo po uzyskaniu zgody Parlamentu, albo po konsultacji z nim. Kompetencja zawierania takich umów jest jednak przyznana Radzie, z zastrzeżeniem kompetencji przyznanych w tej dziedzinie Komisji (zob. podobnie wyrok Francja/Komisja, C-327/91, EU:C:1994:305, pkt 28).

63 Ponadto art. 17 ust. 1 TUE przewiduje, że z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach Komisja zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz.

64 W ramach tych kompetencji Rada i Komisja są jednak zobowiązane do poszanowania art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE, który stanowi, że „[i]nstytucje lojalnie ze sobą współpracują". Współpraca ta ma szczególną wagę dla działania Unii na płaszczyźnie międzynarodowej, gdyż owo działanie uruchamia ścisły proces uzgodnień i konsultacji między instytucjami Unii.

65 Ponadto art. 218 ust. 4 TFUE przewiduje, że jeżeli Rada wyznaczyła specjalny komitet, to negocjacje należy prowadzić w konsultacji z tym komitetem.

66 W tym przypadku, któremu odpowiada niniejsza sprawa, Komisja jest zobowiązana dostarczyć specjalnemu komitetowi wszystkie informacje niezbędne do monitorowania przezeń przebiegu negocjacji, takie jak w szczególności przedstawione założenia i stanowiska bronione przez inne strony w toku całych negocjacji. Tylko w ten sposób specjalny komitet jest w stanie formułować opinie i wskazówki dotyczące negocjacji.

67 Mając na uwadze różne kompetencje instytucji w negocjacjach i przy zawieraniu umów na podstawie art. 218 TFUE, można wymagać od Komisji, że dostarczy te informacje również Radzie. Jest bowiem użyteczne, by Rada dysponowała tymi informacjami, aby rozumieć przebieg negocjacji prowadzących do opracowania projektu umowy, która zostanie przedłożona Radzie do zatwierdzenia.

68 W konsekwencji obowiązek przewidziany w art. 2 zdanie drugie zaskarżonej decyzji, który przewiduje, że „Komisja informuje Radę na piśmie o wynikach negocjacji po każdej sesji, a w każdym razie co najmniej raz na kwartał", należy uznać za zgodny z art. 218 ust. 2 i 4 TFUE.

69 Co się tyczy następnie rzekomego naruszenia art. 13 ust. 2 TUE, należy przypomnieć, że zgodnie z tym postanowieniem każda instytucja Unii działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Postanowienie to stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji (zob. wyrok Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 Z tych samych powodów co wskazane w pkt 66 i 67 niniejszego wyroku art. 2 zdanie drugie zaskarżonej decyzji jest zgodny również z obowiązkiem ustanowionym w art. 13 ust. 2 TUE, na podstawie którego każda instytucja Unii działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów.

71 Również ten przepis rzeczonej decyzji w żaden sposób nie narusza zasady równowagi instytucjonalnej.

72 W końcu co się tyczy zarzucanego naruszenia art. 295 TFUE, artykuł ten nie stoi na przeszkodzie temu, by w decyzji upoważniającej do negocjacji Rada miała możliwość uregulowania warunków okresowego informowania jej przez Komisję w toku całych negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię.

73 W tych warunkach zgłoszone przez Komisję żądanie stwierdzenia nieważności, w zakresie, w jakim dotyczy ono art. 2 zdanie drugie tej decyzji, należy oddalić.

74 W drugiej kolejności Komisja twierdzi, że sekcja A załącznika do zaskarżonej decyzji, która zawiera sporne wytyczne negocjacyjne, narusza przewidziane w art. 218 ust. 4 TFUE rozgraniczenie kompetencji przyznanych, odpowiednio, Radzie i specjalnemu komitetowi, jak też Komisji jako negocjatorowi, a ponadto narusza art. 13 ust. 2 TUE oraz równowagę instytucjonalną.

75 Uwzględniając uwagi pisemne i ustne przedstawione przed Trybunałem i przypomniawszy, że Rada w niniejszym przypadku wyznaczyła specjalny komitet, należy najpierw ustalić, czy Rada jest upoważniona do tego, by w wytycznych negocjacyjnych ustanowić reguły o charakterze proceduralnym

takie jak te, których dotyczy niniejsza sprawa, a jeżeli tak, to czy reguły ustanowione w sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji są zgodne z podziałem kompetencji między instytucjami i specjalnym komitetem przewidzianym w art. 218 ust. 4 TFUE.

76 W tym względzie z pkt 1 zdanie trzecie sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji w związku z akapitem drugim oświadczenia Rady z dnia 8 maja 2013 r. wynika, że specjalny komitet wyznaczony przez Radę jest „umocowany do monitorowania sposobu prowadzenia negocjacji i wspomagania negocjatora, z uwzględnieniem wytycznych negocjacyjnych przyjętych przez Radę". Ponadto pkt 1 zdanie czwarte sekcji A przewiduje, że zebrania tego komitetu organizuje i przewodniczy im państwo członkowskie sprawujące prezydencję Rady.

77 Ponieważ Rada jest uprawniona do wyznaczenia specjalnego komitetu, a Komisja jest zobowiązana do prowadzenia negocjacji „w konsultacji z tym komitetem" zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE, Komisja jest zobowiązana informować wspomniany komitet o wszystkich aspektach negocjacji, aby konsultacje z nim mogły być użyteczne. Tylko w ten sposób specjalny komitet jest w stanie formułować opinie i wskazówki dotyczące stanowisk, które Komisja ma przyjąć w negocjacjach.

78 W tych warunkach art. 218 ust. 4 TFUE należy interpretować jako upoważniający Radę do ustanowienia w wytycznych negocjacyjnych zasad proceduralnych regulujących proces informowania, komunikacji i konsultacji między specjalnym komitetem a Komisją, gdyż reguły takie odpowiadają celowi zapewnienia prawidłowych uzgodnień na płaszczyźnie wewnętrznej.

79 Należy jednak zbadać, czy sekcja A załącznika do zaskarżonej decyzji zawiera inne przepisy, które pomimo ich proceduralnego charakteru mogłyby pozbawiać negocjatora uprawnień przyznanych mu w art. 17 ust. 1 TUE.

80 Co się tyczy pkt 1 zdanie pierwsze sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym „Komisja prowadzi negocjacje zgodnie z właściwym obowiązującym prawodawstwem unijnym", należy zauważyć, że chodzi tu o przypomnienie o charakterze ogólnym, które opisuje zakres działania Komisji w rozpatrywanej dziedzinie. W tym celu użytecznie wskazano ponadto w pkt 2 zdanie pierwsze sekcji A, że do „negocjacji należy przygotowywać się z dużym wyprzedzeniem".

81 Co się tyczy zdania drugiego tego punktu, zgodnie z którym w celu przygotowania negocjacji „Komisja informuje Radę o przewidywanym harmonogramie i o kwestiach, które mają być przedmiotem negocjacji, oraz jak najwcześniej przekazuje odpowiednie dokumenty, tak aby członkom specjalnego komitetu dać odpowiednio dużo czasu na właściwe przygotowanie się do zbliżających się negocjacji", należy zaznaczyć, że z jednej strony element ten wyraża obowiązek określony w art. 2 zdanie drugie zaskarżonej decyzji, który jest zgodny z art. 218 ust. 4 TFUE, jak wynika z pkt 68 niniejszego wyroku. Z drugiej strony element ten określa zasady konsultowania się ze specjalnym komitetem wyznaczonym przez Radę zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE.

82 To samo odnosi się do pkt 4 sekcji A załącznika do tej decyzji, który przewiduje, że „Komisja przedstawia Radzie sprawozdanie na temat wyników negocjacji po każdej sesji negocjacyjnej, a w każdym razie co najmniej raz na kwartał", że „Komisja informuje Radę o wszelkich poważnych problemach, które wystąpiły w trakcie negocjacji, i konsultuje się w tym względzie ze specjalnym komitetem".

83 W końcu pkt 3 zdanie drugie sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji, który pozwala zwrócić się „o wskazówki dotyczące konkretnych kwestii technicznych negocjacji […] do Komitetu ds. Zmian Klimatu, po uzyskaniu upoważnienia od specjalnego komitetu", należy również uznać za dotyczący zasad konsultacji ze specjalnym komitetem.

84 Wynika z tego, że elementy sekcji A rozpatrzone w pkt 80–83 niniejszego wyroku nie naruszają ani art. 218 ust. 4 TFUE, ani art. 13 ust. 2 TUE, ani zasady równowagi instytucjonalnej i art. 295 TFUE.

85 Pozostaje zatem ocenić w ostatniej kolejności dwa elementy zawarte w sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji, a mianowicie jej pkt 1 zdanie drugie, który przewiduje, że „[w] stosownych przypadkach szczegółowe stanowiska negocjacyjne Unii ustala się w ramach specjalnego komitetu, o którym mowa w art. 1 ust. 2, lub w ramach Rady", jak też szczególny element jej pkt 3 zdanie pierwsze, który pozwala specjalnemu komitetowi przed każdą sesją negocjacyjną na „ustalenie stanowisk negocjacyjnych".

86 Należy zauważyć, że klauzule te są przepisami, które mają być wiążące dla negocjatora.

87 Nawet jeżeli Rada ogranicza się do twierdzenia, że stanowiska negocjacyjne mają na celu wspomaganie negocjatora i nie można ich postrzegać jako oznaczających dla Komisji obowiązek osiągnięcia „zalecanego wyniku", to z przepisów tych, interpretowanych w świetle brzmienia owych stanowisk i umieszczonych w ich kontekście, wynika bowiem, że zmierzają one do tego, by stanowiska te wywierały wiążące skutki dla negocjatora.

88 Tymczasem ten wiążący charakter stanowisk przyjętych przez specjalny komitet lub w danym wypadku przez samą Radę jest sprzeczny z art. 218 ust. 4 TFUE.

89 Z jednej strony dwa elementy, o których mowa w pkt 85 niniejszego wyroku, przyznają bowiem specjalnemu komitetowi funkcję określania szczegółowych stanowisk negocjacyjnych Unii, co wykracza poza funkcję konsultacyjną przypisaną mu w tym postanowieniu.

90 Z drugiej strony art. 218 ust. 4 TFUE upoważnia co prawda Radę do formułowania wytycznych negocjacyjnych, jednak postanowienie to nie wyposaża tej instytucji, wbrew temu, co przewiduje pkt 1 zdanie drugie sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji, w kompetencję narzucenia negocjatorowi „szczegółowych stanowisk negocjacyjnych".

91 Wynika z tego, że włączając te elementy do wytycznych negocjacyjnych, Rada naruszyła ustanowiony w art. 13 ust. 2 TUE obowiązek działania w granicach kompetencji powierzonych jej w art. 218 ust. 2–4 TFUE.

92 W ten sposób Rada naruszyła również zasadę równowagi instytucjonalnej.

93 W tych warunkach należy stwierdzić nieważność pkt 1 zdanie drugie sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji, jak też sformułowania „ustalenie stanowisk negocjacyjnych" zawartego w pkt 3 zdanie pierwsze tej sekcji.

94 Co się tyczy warunków stwierdzenia nieważności części aktu Unii, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jest ono możliwe tylko pod warunkiem, że części, o których stwierdzenie nieważności wniesiono, mogą zostać oddzielone od reszty tego aktu (zob. wyroki: Komisja/Rada, C-29/99, EU:C:2002:734, pkt 45; Niemcy/Komisja, C-239/01, EU:C:2003:514, pkt 33). Trybunał wielokrotnie orzekał, iż ten wymóg możliwości oddzielenia nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu jest zmiana jego istoty (zob. wyroki: Komisja/Polska, C-504/09 P, EU:C:2012:178, pkt 98; a także Komisja/Parlament i Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 16). Co się tyczy sprawdzenia możliwości oddzielenia kwestionowanych przepisów, wymaga ono zbadania zakresu wspomnianych przepisów, aby móc ocenić, czy stwierdzenie ich nieważności zmieniałoby ducha i istotę zaskarżonej decyzji (zob. wyrok Komisja/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo).

95 W niniejszej sprawie pkt 1 zdanie drugie sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji, jak też wyrażenie „ustalenie stanowisk negocjacyjnych" zawarte w pkt 3 zdanie pierwsze tej sekcji – oba przedstawione w pkt 85 niniejszego wyroku – mogą zostać oddzielone od reszty tej decyzji. Te dwa żądania stwierdzenia nieważności nie zmieniają bowiem istoty zaskarżonej decyzji, a w szczególności nie

oddziałują na dotyczące prowadzenia negocjacji obowiązki Komisji wynikające z wytycznych negocjacyjnych zawartych w załączniku do tej decyzji i na obowiązek informowania Rady, wynikający z art. 2 zdanie drugie tej decyzji.

96 Poza tym wspomniane stwierdzenie nieważności nie może także zmienić istoty pozostałych części sekcji A załącznika do zaskarżonej decyzji.

97 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy stwierdzić nieważność następujących fragmentów sekcji A, zatytułowanej „Procedura negocjacyjna", załącznika do zaskarżonej decyzji:

— pkt 1 zdanie drugie sekcji A, zgodnie z którym „[w] stosownych przypadkach szczegółowe stanowiska negocjacyjne Unii ustala się w ramach specjalnego komitetu, o którym mowa w art. 1 ust. 2, lub w ramach Rady", i

— zawartego w pkt 3 wskazanej sekcji wyrażenia „ustalenie stanowisk negocjacyjnych".

W przedmiocie kosztów

98 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarga Komisji została w części uwzględniona, Komisja i Rada zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu pokrywają własne koszty, w tym koszty związane z postępowaniem, które doprowadziło do wydania postanowienia Komisja/Rada (C-425/13, EU:C:2014:91).

99 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu Parlament, jak też Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność następujących fragmentów sekcji A, zatytułowanej „Procedury negocjacyjne", załącznika do decyzji Rady z dnia 13 maja 2013 r. upoważniającej Komisję do rozpoczęcia negocjacji w sprawie połączenia systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Unii Europejskiej z systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wprowadzonym w Australii:

— pkt 1 zdanie drugie sekcji A, zgodnie z którym „[w] stosownych przypadkach szczegółowe stanowiska negocjacyjne Unii ustala się w ramach specjalnego komitetu, o którym mowa w art. 1 ust. 2, lub w ramach Rady", i

— zawartego w pkt 3 wskazanej sekcji wyrażenia „ustalenie stanowisk negocjacyjnych".

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej pokrywają własne koszty, w tym koszty związane z postępowaniem, które doprowadziło do wydania postanowienia Komisja/Rada (C-425/13, EU:C:2014:91).

4) Parlament Europejski, jak też Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.

Podpisy