Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

16 de julho de 2015*

«Recurso de anulação — Decisão do Conselho que autoriza a abertura das negociações para estabelecer uma ligação entre o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União Europeia e o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Austrália — Diretrizes de negociação — Comité especial — Artigos 13.°, n.º 2, TUE, 218.°, n.os 2 a 4, TFUE e 295.° TFUE — Equilíbrio institucional»

No processo C-425/13,

que tem por objeto um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, interposto em 24 de julho de 2013,

Comissão Europeia, representada por G. Valero Jordana e F. Castillo de la Torre, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

apoiada por:

Parlamento Europeu, representado por R. Passos e D. Warin, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por K. Michoel, M. Moore e J.-P. Hix, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

República Checa, representada por M. Smolek, J. Vláčil e E. Ruffer, na qualidade de agentes,

Reino da Dinamarca, representado por C. Thorning, L. Volck Madsen e U. Melgaard, na qualidade de agentes,

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze e B. Beutler, na qualidade de agentes,

República Francesa, representada por D. Colas, G. de Bergues, F. Fize e N. Rouam, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: inglês.

Reino dos Países Baixos, representado por M. Bulterman e M. de Ree, na qualidade de agentes,

República da Polónia, representada por B. Majczyna, na qualidade de agente,

Reino da Suécia, representado por A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, E. Karlsson, L. Swedenborg e C. Hagerman, na qualidade de agentes,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por E. Jenkinson e M. Holt, na qualidade de agentes, assistidos por J. Holmes e B. Kennelly, barristers,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (relatora), M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin e K. Jürimäe, presidentes de secção, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de janeiro de 2015,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de março de 2015,

profere o presente

Acórdão

1 Com o seu recurso, a Comissão Europeia pede a anulação do artigo 2.º, segunda frase, da Decisão do Conselho, de 13 de maio de 2013, que autoriza o início das negociações sobre a ligação do regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia a um sistema de comércio de licenças de emissão da Austrália, bem como da secção A do anexo dessa decisão (a seguir «decisão impugnada»).

Quadro jurídico

Diretiva 2003/87/CE

2 A Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO L 140, p. 63, a seguir «diretiva»), foi adotada com base no artigo 175.º, n.º 1, CE. Como exposto no seu considerando 5, esta diretiva tem por objetivo contribuir para o cumprimento mais eficaz dos compromissos assumidos pela Comunidade Europeia e pelos seus Estados-Membros, a fim de reduzir as emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa no âmbito do Protocolo de Quioto.

3 O artigo 1.º da diretiva define o seu objeto do seguinte modo:

«A presente diretiva cria um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade [...] a fim de promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes.»

4 Nos termos do artigo 25.º da diretiva, sob a epígrafe «Relações com outros regimes de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa»:

«1. Devem ser celebrados acordos com os países terceiros enumerados no anexo B do Protocolo de Quioto que ratificaram o referido protocolo, com vista ao reconhecimento mútuo de licenças de emissão entre o regime comunitário e outros regimes de comércio de emissões de gases com efeito de estufa, em conformidade com o disposto no artigo 300.º do Tratado.

1-A. Podem ser celebrados acordos que prevejam o reconhecimento mútuo de licenças de emissão entre o regime comunitário e regimes compatíveis obrigatórios de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa com valores-limite de emissão absolutos estabelecidos em quaisquer outros países ou entidades subfederais ou regionais.

1-B. Podem celebrar-se acordos não vinculativos com países terceiros ou com entidades subfederais ou regionais a fim de prever a coordenação administrativa e técnica em relação a licenças de emissão no âmbito do regime comunitário ou de outros regimes obrigatórios de comércio de emissões de gases com efeito de estufa com valores-limite de emissão absolutos.

2. Sempre que for celebrado um acordo a que se refere o n.º 1, a Comissão deve aprovar as disposições necessárias em matéria de reconhecimento mútuo de licenças de emissão ao abrigo desse acordo. [...]»

Antecedentes do litígio

5 Em 2011, a Commonweatlh da Austrália contactou a Comissão com vista a encetar negociações bilaterais para o estabelecimento de uma ligação entre o regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia e o regime australiano.

6 A recomendação formal relativa à autorização de abertura das negociações com a Commonwealth da Austrália para o estabelecimento de uma ligação entre os regimes de comércio em causa foi redigida com base no modelo da recomendação anterior sobre o estabelecimento de uma ligação entre o regime de comércio de licenças de emissão da União e o regime de comércio suíço. Em 24 de janeiro de 2013, esta recomendação foi adotada pela Comissão e depois transmitida ao Conselho da União Europeia. No decurso das discussões no grupo de trabalho «Ambiente» do Conselho, houve Estados-Membros que pediram para ter um maior envolvimento nas negociações com a Commonwealth da Austrália que o previsto na recomendação da Comissão. Em 22 de abril de 2013, foi aprovado um texto de compromisso, com alterações, pelo grupo de trabalho «Ambiente».

7 Em 2 de maio de 2013, a Comissão emitiu uma declaração a exarar em ata, na qual contestava alguns aspetos do projeto de decisão relativa à abertura das negociações em causa (documento 8805/13, ADD1). Do seu lado, o Conselho efetuou igualmente uma declaração em data de 8 de maio de 2013 (documento 8805/13, ADD2).

8 Este projeto foi apresentado ao Comité dos Representantes Permanentes (Coreper) e foi adotado, finalmente, sem alterações como ponto «A» da ordem do dia do Conselho «Agricultura e Pescas» de 13 de maio de 2013.

9 No artigo 1.º, n.º 1, da decisão impugnada, a Comissão foi autorizada a abrir as negociações em questão em nome da União.

10 O artigo 1.º, n.º 2, da decisão impugnada prevê que a «Comissão deve conduzir as referidas negociações [...] de acordo com as diretrizes de negociação constantes [do anexo]» desta decisão.

11 O artigo 2.º, segunda frase, dessa decisão prevê que «a Comissão deve informar o Conselho por escrito sobre o resultado das negociações após cada sessão de negociação, e, em todo o caso, pelo menos trimestralmente».

12 As diretrizes de negociação (documento 8568/13) dirigidas à Comissão estão redigidas na secção A do anexo da referida decisão nos seguintes termos:

«A. Procedimento de negociação

1. A Comissão deve conduzir as negociações em conformidade com a legislação aplicável em vigor na União. Sempre que adequado, serão estabelecidas as posições de negociação pormenorizadas da União, no âmbito do [c]omité [e]special a que se refere o artigo 1.º, n.º 2, ou no âmbito do Conselho. O Grupo do Ambiente é designado [c]omité [e]special para assistir a Comissão nesta tarefa. As reuniões do [c]omité [e]special serão organizadas e presididas pelo Estado-Membro que exerce a Presidência do Conselho.

2. As negociações devem ser preparadas com bastante antecedência. Para o efeito, a Comissão deve informar o Conselho do calendário antecipado e das questões a negociar, devendo enviar os documentos pertinentes o mais rapidamente possível, de modo a deixar aos membros do [c]omité [e]special tempo suficiente para se prepararem adequadamente para as futuras negociações.

3. Cada sessão de negociação deve ser precedida de uma reunião com o [c]omité [e]special, a fim de identificar as questões-chave e de estabelecer posições ou orientações de negociação, consoante adequado. Se necessário, e sob reserva de autorização prévia do comité especial, poderão ser solicitadas ao Comité das Alterações Climáticas orientações sobre aspetos técnicos das negociações sobre a ligação.

4. Após cada sessão de negociação e, em todo o caso, de três em três meses, pelo menos, a Comissão deve comunicar ao Conselho o resultado das negociações. A Comissão deve informar o Conselho e consulta o [c]omité [e]special sobre qualquer problema importante que surja durante as negociações.»

13 O conteúdo e o âmbito das negociações estão descritos na secção B dessas diretrizes de negociação.

14 O segundo parágrafo da declaração do Conselho, de 8 de maio de 2013, relativa ao projeto de decisão de abertura das negociações expõe:

«A criação do [c]omité [e]special previsto no artigo 218.º, n.º 4, TFUE, significa que compete ao [c]omité [...] seguir a condução das negociações e guiar o negociador, tendo em conta as diretrizes de negociação adotadas pelo Conselho.»

15 A decisão impugnada foi notificada à Comissão em 15 de maio de 2013.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

16 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— a título principal, anular o artigo 2.º, segunda frase, da decisão impugnada bem como a secção A do anexo dessa decisão;

— a título subsidiário, anular a decisão impugnada e manter os seus efeitos caso seja integralmente anulada, e

— condenar o Conselho nas despesas.

17 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 7 de outubro de 2013, o Conselho, em conformidade com o artigo 151.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, pediu ao Tribunal para «desentranhar dos autos» a decisão impugnada e as diretrizes de negociação, bem como as passagens da petição da Comissão relativas às referidas diretrizes. O Conselho pediu igualmente ao Tribunal de Justiça que adotasse as medidas que considerasse adequadas para garantir que o conteúdo das diretrizes «não fosse tornado público» e para que a natureza destas diretrizes «não pudesse ser deduzida a partir dos documentos públicos do Tribunal de Justiça».

18 Este pedido do Conselho foi indeferido pelo despacho Comissão/Conselho (C-425/13, EU:C:2014:91).

19 O Parlamento Europeu, cuja intervenção em apoio dos pedidos da Comissão foi admitida por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de fevereiro de 2014, pede que os pedidos apresentados pela Comissão sejam julgados procedentes.

20 O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso ou, no caso de anulação da decisão impugnada, que não mantenha os seus efeitos e que condene a Comissão nas despesas.

21 O Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, o Reino dos Países Baixos, a República da Polónia, o Reino da Suécia, cujas intervenções em apoio dos pedidos do Conselho foram admitidas por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de fevereiro de 2014, pedem ao Tribunal de Justiça que se digne negar provimento ao recurso.

22 A República Checa e a República Francesa, cujas intervenções em apoio dos pedidos do Conselho foram admitidas por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de fevereiro de 2014, pedem ao Tribunal de Justiça que se digne negar provimento ao recurso e condenar a Comissão nas despesas.

23 O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, cuja intervenção em apoio dos pedidos do Conselho foi admitida por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de fevereiro de 2014, pede ao Tribunal de Justiça que se digne negar provimento ao recurso na íntegra e, caso seja negado provimento ao recurso na íntegra ou parcialmente, não manter os efeitos da decisão impugnada.

Quanto ao recurso

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

24 O Conselho invoca a inadmissibilidade do recurso da Comissão, na medida em que é dirigido contra a secção A do anexo da decisão impugnada que contém as diretrizes de negociação controvertidas. Alega que, noutros contenciosos institucionais, a Comissão considerou que essas diretrizes de negociação não tinham o caráter de atos vinculativos.

25 A Comissão defende que o facto de considerar que as diretrizes de negociação não têm efeito vinculativo não significa que não produzam efeitos jurídicos. Na medida em que o Conselho referiu claramente que as diretrizes de negociação em causa são vinculativas para a Comissão, o recurso interposto é admissível.

Apreciação do Tribunal de Justiça

26 Há que recordar que pode ser interposto recurso de anulação de todas as medidas adotadas pelas instituições da União, quaisquer que sejam a sua natureza ou a sua forma, desde que se destinem a produzir efeitos jurídicos (v. acórdão Comissão/Conselho, C-28/12, EU:C:2015:282, n.º 14 e jurisprudência aí referida).

27 Para determinar se essas disposições produzem efeitos jurídicos, há que atender à sua essência (v., neste sentido, acórdão Países Baixos/Comissão, C-147/96, EU:C:2000:335, n.º 27).

28 A este respeito, o Tribunal de Justiça já considerou que uma decisão adotada com base no artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, TFUE produz efeitos jurídicos nas relações entre a União e os seus Estados-Membros, bem como entre as instituições da União (v. acórdão Comissão/Conselho, C-114/12, EU:C:2014:2151, n.º 40).

29 No caso em apreço, a secção A do anexo da decisão impugnada, que contém as diretrizes de negociação controvertidas, descreve um procedimento preciso e pormenorizado relativamente à negociação do acordo projetado que o Conselho pretendia manifestamente impor à Comissão, como resulta igualmente do artigo 1.º, n.º 2, dessa decisão.

30 A decisão é, assim, suscetível de produzir efeitos jurídicos.

31 Por conseguinte, há que julgar o recurso admissível.

Quanto ao mérito

32 Em apoio do seu recurso, a Comissão invoca dois fundamentos. O primeiro fundamento, relativo ao procedimento pormenorizado referido na secção A das diretrizes de negociação, é relativo à violação do artigo 13.º, n.º 2, TUE, do artigo 218.º, n.ºs 2 a 4, TFUE, e do artigo 295.º TFUE, bem como do princípio do equilíbrio institucional. O segundo fundamento, relativo à decisão impugnada, na medida em que prevê que «serão estabelecidas as posições de negociações pormenorizadas da União» pelo comité especial ou pelo Conselho, é relativo à violação do artigo 13.º, n.º 2, TUE e do artigo 218.º TFUE, bem como do princípio do equilíbrio institucional.

33 O Tribunal de Justiça considera conveniente examinar conjuntamente estes dois fundamentos.

Argumentos das partes

34 A Comissão afirma que as negociações relativas a um acordo internacional em domínios que não relevam principal ou exclusivamente da política externa e de segurança comum são da sua competência. O seu papel de negociadora neste domínio não pode ser posto em causa pelas outras instituições da União. Embora o Tratado FUE tenha atribuído ao Conselho o poder de autorizar a abertura dessas negociações, este não dispõe, todavia, do poder de ampliar o conteúdo das diretrizes de negociação, inserindo aí disposições que não estão diretamente relacionadas com a negociação com o Estado terceiro em causa.

35 A Comissão considera que o poder de adotar diretrizes de negociação não inclui o poder de definir as modalidades em que se deve desenrolar a negociação, devendo as referidas diretrizes unicamente definir as escolhas estratégicas e os objetivos de fundo a defender durante as negociações.

36 A Comissão alega que o procedimento de negociação pormenorizada previsto na secção A do anexo da decisão impugnada tem como consequência conferir novas competências ao Conselho, contrariamente ao previsto no artigo 218.º, n.ºs 2 a 4, TFUE. O Conselho, ao impor unilateralmente esse procedimento, imporia à Comissão obrigações que não estão em conformidade com as referidas disposições.

37 A Comissão considera que o Conselho violou igualmente o artigo 13.º, n.º 2, TUE, bem como o princípio do equilíbrio institucional, ao ampliar, através das diretivas de negociação em causa, as atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados.

38 A Comissão destaca que, embora possa ser útil às instituições organizarem as modalidades da sua cooperação, essa cooperação deve ser exercida, em conformidade com o artigo 295.º TFUE, através de acordos interinstitucionais. No caso em apreço, na inexistência de celebração de tal acordo, o Conselho, ao adotar a secção A do anexo da decisão impugnada, violou igualmente este artigo.

39 A Comissão defende que o Conselho tem, nos termos da referida secção A, um papel decisivo na negociação. Esta mesma secção prevê, com efeito, que cabe ao comité especial previsto no artigo 218.º, n.º 4, TFUE ou ao Conselho, em certas circunstâncias, definir as «posições de negociação pormenorizadas da União», vinculativas para a Comissão. Ora, os Tratados não conferem nenhum papel decisório direto durante as negociações a este comité ou ao Conselho, dispondo a Comissão, a esse respeito, de plena competência. O comité especial seria apenas um órgão consultivo destinado ao negociador.

40 Segundo a Comissão, incumbe-lhe fixar as regras de consulta do comité especial designado pelo Conselho, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 4, TFUE. Esta disposição apenas confere ao comité especial um papel consultivo, devendo as negociações ser conduzidas apenas «em consulta com» este último. Na verdade, embora este comité possa exprimir o seu ponto de vista sobre os diferentes aspetos da negociação, a Comissão considera que as diretrizes da negociação, ao permitir ao referido comité ou ao Conselho adotar «posições de negociação pormenorizadas da União», posições que seriam, por isso, vinculativas para si, violam o artigo 218.º TFUE.

41 A Comissão salienta, por último, que os elementos da decisão impugnada cuja anulação é pedida são destacáveis do resto da mesma e que, por conseguinte, é possível uma anulação parcial dessa decisão. Em todo o caso, a designação do comité especial não seria afetada por uma anulação parcial.

42 O Parlamento partilha da argumentação da Comissão. Expõe que o Tratado FUE não autoriza o Conselho a adotar de maneira unilateral novas regras de negociação que se imponham ao negociador. Se assim fosse, tanto as competências da Comissão, na sua função de negociadora, como as do Parlamento seriam afetadas.

43 O Parlamento observa igualmente que, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, TUE, cada instituição deve atuar dentro dos limites das suas atribuições e no respeito do princípio da cooperação leal.

44 O Parlamento especifica que nem ele próprio nem o Conselho estão autorizados, no âmbito das negociações, a desempenhar ativamente um papel autónomo e de primeiro plano que invada as prerrogativas do negociador. Em particular, o Conselho não pode invocar, em nome próprio ou em nome do comité especial que designou, um papel de decisor no decurso das negociações.

45 O Conselho defende que o poder de adotar diretrizes de negociação para efeitos de autorizar a Comissão a negociar um acordo internacional em nome da União, que lhe é reconhecido pelo artigo 218.º, n.º 4, TFUE, não pode ser entendido no sentido de o privar da possibilidade de fixar igualmente as modalidades em que deve ser conduzida a negociação. Com efeito, uma interpretação diferente do artigo 218.º, n.º 4, TFUE privá-lo-ia do seu efeito útil.

46 A República Checa, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, a República da Polónia, o Reino da Suécia e o Reino Unido subscrevem este argumento do Conselho e referem que a redação do artigo 218.º, n.ºs 2 a 4, TFUE não prevê nenhuma restrição à adoção dessas diretrizes nem se opõe a que estas últimas prevejam regras processuais, nomeadamente no que diz respeito às regras de consulta do comité especial.

47 A República Federal da Alemanha, a República Francesa e o Reino Unido consideram igualmente que o poder de endereçar diretrizes de negociação à Comissão inclui o poder de especificar as exigências processuais de negociação para garantir uma cooperação leal entre as instituições, consagrada no artigo 13.º, n.º 2, TUE, e o respeito do equilíbrio institucional.

48 O Conselho destaca que lhe compete apreciar, na adoção de uma decisão que autoriza a abertura de negociações e designa o negociador, se é adequado, ou mesmo necessário, incluir, nas diretrizes de negociação, indicações relativas ao papel conferido a cada instituição bem como as regras de procedimento em que se deve desenrolar a negociação. Tratar-se-ia de um corolário do seu direito de decidir se deve ou não conceder essa autorização.

49 O Conselho explica que as regras de procedimento que constam das diretrizes de negociação controvertidas dizem exclusivamente respeito às relações entre a Comissão enquanto negociadora, o Conselho, enquanto instituição que confere a autorização para negociar um acordo internacional e para o assinar, e o comité especial, que o Conselho pode designar para acompanhar as negociações.

50 O Conselho considera que estas regras de procedimento, que constam das diretrizes de negociação, não desrespeitam o papel respetivo de cada instituição nem o equilíbrio estabelecido entre elas pelos Tratados. Com efeito, essas regras apenas exprimem a maneira como as instituições devem concretizar o princípio da cooperação leal no contexto de negociações internacionais.

51 A República Checa, o Reino da Dinamarca e o Reino da Suécia apoiam o argumento do Conselho relativo ao seu papel ativo no decurso das negociações de um acordo internacional. A competência do Conselho para adotar diretrizes de negociação e o facto de a Comissão estar obrigada a conduzir as negociações em consulta com um comité especial, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 4, TFUE, implicam uma coordenação contínua e um diálogo permanente entre a Comissão e o Conselho, sem que este processo esteja limitado a uma fase determinada das negociações.

52 A este respeito, a República da Polónia observa que apenas a obtenção de um resultado de negociação aceitável pelo Conselho pode conduzir à assinatura e à celebração do acordo em nome da União. Seria também indispensável que o Conselho, no momento em que concede a autorização ao negociador, pudesse igualmente definir os seus limites e indicar as condições em que as negociações serão conduzidas. Haveria, assim, que evitar uma situação em que o resultado fosse inaceitável para o Conselho e em que a rejeição da aprovação do projeto de acordo final tivesse uma incidência negativa

nas relações com a outra parte. Consequentemente, o poder do Conselho de acompanhar de maneira ativa as negociações teria um caráter permanente e não se limitaria à mera adoção de diretrizes de negociação anexas à decisão de autorização de abertura das negociações.

53 O Conselho é de opinião de que a Comissão deve conduzir as negociações dentro dos limites do mandato que o Conselho lhe conferiu. As posições definidas no comité especial deveriam ser concebidas como uma expressão concreta das diretrizes de negociação do Conselho e, enquanto tais, destinar-se-iam a ajudar o negociador, precisando os pontos de vista avalizados pelo Conselho. Competiria à Comissão determinar a maneira de negociar, seguindo as orientações do comité especial, seja sob a forma de instruções orais ou de posições apresentadas nos documentos.

54 O Conselho especifica que a definição de posições de negociação no comité especial tem por objetivo guiar o negociador tendo em conta as diretrizes de negociação. Essas posições não podem ser entendidas como uma obrigação de a Comissão alcançar o resultado recomendado por todas as orientações que aí estão definidas.

55 A este respeito, a República Checa, a República Francesa e o Reino Unido destacam a faculdade de o Conselho determinar as regras de consulta do comité especial. Além disso, ao prever, na secção A do anexo da decisão impugnada, que contém as diretrizes de negociação controvertidas, que este último ou o próprio Conselho podem adotar «posições de negociação pormenorizadas», as referidas diretrizes limitar-se-iam a recordar o direito do Conselho de, a qualquer momento, as especificar, bem como o papel que cabe ao comité especial.

56 Sobre este ponto, a República Federal da Alemanha acrescenta que o «conhecimento especializado» dos Estados-Membros na matéria do acordo em questão não poderia ser suficientemente explorado se a Comissão conseguisse impor a sua vontade de intervir nas negociações de forma totalmente autónoma e sem ter em conta as observações do comité especial.

57 O Conselho rejeita igualmente o argumento relativo à inexistência de celebração de um acordo interinstitucional respeitante às regras de procedimento, previsto no artigo 295.º TFUE, uma vez que tal acordo implicaria não apenas a Comissão e o Conselho, mas igualmente o Parlamento, o que iria contra o equilíbrio entre as instituições estabelecido pelo artigo 218.º TFUE.

58 O Conselho, apoiado pelo Reino Unido, observa, por último, que uma anulação parcial do artigo 2.º, segunda frase, da decisão impugnada e da secção A do anexo dessa decisão não pode ser tida em consideração, uma vez que alteraria fundamentalmente o conteúdo global da autorização de negociação. Resulta da própria estrutura da decisão impugnada e do seu anexo que cada uma destas disposições faz parte de um todo indivisível.

Apreciação do Tribunal de Justiça

59 O presente recurso tem por objeto, por um lado, o artigo 2.º, segunda frase, da decisão impugnada e, por outro, a secção A do anexo da referida decisão. Há que analisar sucessivamente estas duas vertentes do recurso.

60 Em primeiro lugar, a Comissão alega que a obrigação prevista no artigo 2.º, segunda frase, da decisão impugnada, nos termos da qual «a Comissão deve informar o Conselho por escrito sobre os resultados das negociações após cada sessão de negociação, e, em todo o caso, pelo menos trimestralmente», é contrária ao artigo 218.º, n.ºs 2 e 4, TFUE, ao artigo 13.º, n.º 2, TUE, ao princípio do equilíbrio institucional e ao artigo 295.º TFUE.

61 Constituindo o artigo 218.º, n.º 4, TFUE, no presente contencioso, a norma de referência principal que regulamenta a delimitação das atribuições conferidas, respetivamente, ao Conselho, ao comité especial e à Comissão, há que analisar o fundamento apresentado, antes de mais, à luz desta disposição.

62 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 218.º TFUE constitui, em matéria de celebração de tratados internacionais, uma norma autónoma e geral de âmbito constitucional, na medida em que atribui competências determinadas às instituições da União. Visando estabelecer um equilíbrio entre estas últimas, esta disposição prevê, em particular, que os acordos entre a União e um ou vários Estados terceiros sejam negociados pela Comissão, no respeito das diretrizes de negociação adotadas pelo Conselho, e depois concluídos pelo Conselho, seja após aprovação seja após consulta do Parlamento. A competência para concluir esses acordos é, no entanto, atribuída ao Conselho sem prejuízo da competência que, neste domínio, cabe à Comissão (v., neste sentido, acórdão França/Comissão, C-327/91, EU:C:1994:305, n.º 28).

63 Além disso, o artigo 17.º, n.º 1, TUE prevê que, com exceção da política externa e de segurança comum e dos outros casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União.

64 No âmbito das suas atribuições, o Conselho e a Comissão devem, porém, respeitar o artigo 13.º, n.º 2, TUE que consagra que «[a]s instituições mantêm entre si uma cooperação leal». Esta cooperação tem uma importância particular para a ação da União no plano internacional, desencadeando essa ação um estreito processo de concertação e de consulta entre as instituições da União.

65 Além disso, o artigo 218.º, n.º 4, TFUE prevê que, sempre que o Conselho tiver designado um comité especial, as negociações devem ser conduzidas em consulta com esse comité.

66 Nesse caso, ao qual corresponde a situação em apreço, a Comissão deve fornecer a esse comité especial todas as informações necessárias ao acompanhamento, por este último, do desenrolar das negociações, tais como, nomeadamente, as orientações anunciadas e as posições defendidas pelas outras partes ao longo das negociações. É apenas desta maneira que o comité especial está em condições de formular opiniões e indicações relativas à negociação.

67 Tendo em conta as diferentes atribuições institucionais na negociação e na celebração dos acordos a que se refere o artigo 218.º TFUE, pode ser exigido à Comissão que forneça igualmente essas informações ao Conselho. Com efeito, é útil que este último disponha das referidas informações a fim de compreender o desenrolar das negociações que visam a elaboração de um projeto de acordo que lhe será submetido para aprovação.

68 Consequentemente, a obrigação que consta do artigo 2.º, segunda frase, da decisão impugnada, que prevê que «a Comissão deve informar o Conselho por escrito sobre os resultados das negociações, após cada sessão de negociação, e, em todo o caso, pelo menos trimestralmente» deve ser considerada conforme ao artigo 218.º, n.ºs 2 e 4, TFUE.

69 No que diz respeito, em seguida, à alegada violação do artigo 13.º, n.º 2, TUE, há que recordar que, em conformidade com esta disposição, cada instituição da União atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados, de acordo com os procedimentos, com as condições e com as finalidades que estes estabelecem. A referida disposição traduz o princípio do equilíbrio institucional, caraterística da estrutura institucional da União, que implica que cada uma das instituições exerça as suas competências com respeito pelas das outras (v. acórdão Conselho/Comissão, C-409/13, EU:C:2015:217, n.º 64 e jurisprudência aí referida).

70 Ora, pelos motivos indicados nos n.ºs 66 e 67 do presente acórdão, o artigo 2.º, segunda frase, da decisão impugnada, respeita igualmente a obrigação enunciada no artigo 13.º, n.º 2, TUE, nos termos da qual cada instituição atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelos Tratados.

71 Do mesmo modo, esta disposição da referida decisão não é, de forma nenhuma, constitutiva de uma violação do princípio do equilíbrio institucional.

72 Por último e quanto à alegada violação do artigo 295.º TFUE, este último não obsta à possibilidade de o Conselho definir, numa decisão de autorização de negociação, as modalidades da informação periódica que a Comissão lhe deve fornecer ao longo do processo de negociação com vista à celebração de um acordo internacional pela União.

73 Nestas condições, deve ser julgado improcedente o pedido de anulação da Comissão na parte em que diz respeito ao artigo 2.º, segunda frase, dessa decisão.

74 Em segundo lugar, a Comissão alega que a secção A do anexo da decisão impugnada, que contém as diretrizes de negociação controvertidas, viola a delimitação das atribuições, prevista no artigo 218.º, n.º 4, TFUE, conferidas, respetivamente, ao Conselho e ao comité especial, assim como à Comissão, enquanto negociadora, e viola igualmente o artigo 13.º, n.º 2, TFUE e o equilíbrio institucional.

75 Tendo em conta as observações escritas e orais apresentadas no Tribunal de Justiça e recordando que o Conselho, no caso em apreço, designou um comité especial, há que determinar, antes de mais, se o Conselho está habilitado a prever, nas diretrizes de negociação, regras de natureza processual como as que estão em causa no caso em apreço e, em caso afirmativo, se as regras definidas na secção A do anexo da decisão impugnada respeitam a repartição das competências entre as instituições e o comité especial prevista no artigo 218.º, n.º 4, TFUE.

76 A este respeito, resulta da terceira frase do ponto 1 da secção A do anexo da decisão impugnada, lida em conjugação com o segundo parágrafo da declaração do Conselho, de 8 de maio de 2013, que o comité especial designado pelo Conselho «segu[e] a condução das negociações e gui[a] o negociador, tendo em conta as diretrizes de negociação adotadas pelo Conselho». Além disso, a quarta frase do ponto 1 dessa secção A prevê que as reuniões do referido comité devem ser organizadas e presididas pelo Estado-Membro que exerce a Presidência do Conselho.

77 Estando o Conselho habilitado a designar um comité especial e devendo a Comissão conduzir as negociações «em consulta com esse comité», em conformidade com o artigo 218.º, n.º 4, TFUE, esta última deve informar o referido comité de todos os aspetos das negociações para que este possa ser utilmente consultado. Só assim estará o comité especial em condições de formular opiniões e indicações relativas às posições que a Comissão deve adotar nas negociações.

78 Nestas condições, o artigo 218.º, n.º 4, TFUE deve ser interpretado no sentido de que habilita o Conselho a prever, nas diretrizes de negociação, regras processuais que regulamentam o processo de informação, de comunicação e de consulta entre o comité especial e a Comissão, respondendo essas regras ao objetivo de garantir uma boa concertação no plano interno.

79 Todavia, há que verificar se a secção A do anexo da decisão impugnada contém outras disposições que, embora de natureza processual, são suscetíveis de privar o negociador do poder que lhe é reconhecido no artigo 17.º, n.º 1, TUE.

80 Quanto à primeira frase do ponto 1 da secção A do anexo da decisão impugnada, nos termos da qual «[a] Comissão deve conduzir as negociações em conformidade com a legislação aplicável em vigor na União», há que observar que se trata de uma recapitulação de caráter geral que circunscreve o campo de ação da Comissão na matéria. Para este efeito, também se indica utilmente na primeira frase do ponto 2 dessa secção A que «[a]s negociações devem ser preparadas com bastante antecedência».

81 No que diz respeito à segunda frase deste mesmo número, segundo a qual, para efeitos da preparação das negociações, «a Comissão deve informar o Conselho do calendário antecipado e das questões a negociar, devendo enviar os documentos pertinentes o mais rapidamente possível, de modo a deixar

aos membros do [c]omité [e]special tempo suficiente para se prepararem adequadamente para as futuras negociações», há que destacar que, por um lado, este elemento explicita a obrigação enunciada no artigo 2.º, segunda frase, da decisão impugnada, que é conforme ao artigo 218.º, n.º 4, TFUE, tal como resulta do n.º 68 do presente acórdão. Por outro, o referido elemento determina as regras de consulta do comité especial designado pelo Conselho, nos termos do artigo 218.º, n.º 4, TFUE.

82 O mesmo se verifica quanto ao ponto 4 da secção A do anexo dessa decisão, que prevê que «[a]pós cada sessão de negociação e, em todo o caso, de três em três meses, a Comissão deve comunicar ao Conselho o resultado das negociações», que «[a] Comissão deve informar o Conselho e consultar o [c]omité [e]special sobre qualquer problema importante que surja durante as negociações».

83 Por último, a segunda frase do ponto 3 da secção A do anexo da decisão impugnada, que permite que seja pedido parecer ao Comité das Alterações Climáticas sobre aspetos técnicos das negociações «sob reserva de autorização prévia do [c]omité [e]special», deve igualmente ser considerada abrangida pelas regras de consulta do comité especial.

84 Daqui resulta que os elementos dessa secção A, analisados nos n.ºs 80 a 83 do presente acórdão, não violam o artigo 218.º, n.º 4, TFUE, nem o artigo 13.º, n.º 2, TUE, nem o princípio do equilíbrio institucional, nem o artigo 295.º TFUE.

85 Resta, assim, apreciar, em último lugar, dois elementos que constam da secção A do anexo da decisão impugnada, a saber, a última frase do seu ponto 1, que prevê que «[s]empre que adequado, serão estabelecidas as posições de negociação pormenorizadas da União, no âmbito do [c]omité [e]special a que se refere o artigo 1.º, n.º 2, ou no âmbito do Conselho», bem como o elemento particular da primeira frase do seu ponto 3, que autoriza o comité especial, antes de cada sessão de negociações, a «estabelecer posições […] de negociação».

86 Há que observar que as referidas estipulações constituem disposições destinadas a vincular o negociador.

87 Com efeito, mesmo embora o Conselho se limite a defender que as posições de negociação têm como objetivo assistir o negociador e não podem ser entendidas como uma obrigação de a Comissão alcançar o «resultado recomendado», resulta dessas disposições, lidas à luz da sua redação e colocadas no seu contexto, que se destinam a que essas posições produzam efeitos vinculativos para o negociador.

88 Ora, esse caráter vinculativo das posições adotadas pelo comité especial ou, se for caso disso, pelo próprio Conselho, é contrário ao artigo 218.º, n.º 4, TFUE.

89 Com efeito, por um lado, os elementos referidos no n.º 85 do presente acórdão conferem ao comité especial a função de definir posições de negociação pormenorizadas da União, que excede a função consultiva que lhe é atribuída por esta disposição.

90 Por outro, embora seja certo que o artigo 218.º, n.º 4, TFUE autoriza o Conselho a formular diretrizes de negociação, esta disposição não investe, em contrapartida, esta instituição, contrariamente ao previsto na segunda frase do ponto 1 da secção A do anexo da decisão impugnada, no poder de impor ao negociador «posições de negociação pormenorizadas».

91 Daqui resulta que o Conselho, ao incluir os referidos elementos nas diretrizes de negociação, violou a obrigação enunciada no artigo 13.º, n.º 2, TUE de atuar dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 218.º, n.ºs 2 a 4, TFUE.

92 Ao fazê-lo, o Conselho violou igualmente o princípio do equilíbrio institucional.

93 Nestas condições, a segunda frase do ponto 1 da secção A do anexo da decisão impugnada, bem como os termos «definir posições de negociação» que constam da primeira frase do ponto 3 dessa secção A, devem ser anulados.

94 No que diz respeito às condições de anulação parcial de um ato da União, resulta de jurisprudência constante que essa anulação só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis do resto do ato (v. acórdãos Comissão/Conselho, C-29/99, EU:C:2002:734, n.º 45, e Alemanha/Comissão, C-239/01, EU:C:2003:514, n.º 33). O Tribunal de Justiça já tem decidido reiteradamente que esta exigência de possibilidade de autonomização não será cumprida se a anulação parcial de um ato tiver por efeito alterar a sua substância (v. acórdãos Comissão/Polónia, C-504/09 P, EU:C:2012:178, n.º 98, e Comissão/Parlamento e Conselho, C-427/12, EU:C:2012:170, n.º 16). No que diz respeito à verificação da possibilidade de autonomização das disposições controvertidas, esta pressupõe o exame do alcance das referidas disposições, a fim de se poder avaliar se a sua anulação modificaria o espírito e a substância da decisão impugnada (v. acórdão Comissão/Estónia, C-505/09 P, EU:C:2012:279, n.º 112 e jurisprudência aí referida).

95 No caso em apreço, a segunda frase do ponto 1 da secção A do anexo da decisão impugnada, bem como os termos «estabelecer posições […] de negociação», que constam da primeira frase do ponto 3 dessa secção A, apresentados no n.º 85 do presente acórdão, são destacáveis do resto dessa decisão. Com efeito, estes dois pedidos de anulação não alteram a substância da decisão impugnada e, em particular, não têm incidência nas obrigações da Comissão relativamente à condução das negociações, como resultam das diretrizes de negociação que constam do anexo da referida decisão, e à informação do Conselho, resultante do artigo 2.º, segunda frase, da referida decisão.

96 Além disso, a referida anulação não altera a essência dos outros elementos da secção A do anexo da decisão impugnada.

97 Resulta destas considerações que há que anular na secção A, sob a epígrafe «Procedimento de negociação», do anexo da decisão impugnada:

— a segunda frase do ponto 1 dessa secção A, nos termos da qual «[s]empre que adequado, serão estabelecidas as posições de negociação pormenorizadas da União, no âmbito do [c]omité [e]special a que se refere o artigo 1.º, n.º 2, ou no âmbito do Conselho», e

— no ponto 3 da referida secção, os termos «definir posições […] de negociação».

Quanto às despesas

98 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recurso sido julgado parcialmente procedente, a Comissão e o Conselho, em conformidade com o artigo 138.º, n.º 3, desse regulamento, suportam as suas próprias despesas, incluindo as relativas ao processo que deu origem ao despacho Comissão/Conselho (C-425/13, EU:C:2014:91).

99 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, o Parlamento, a República Checa, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, a República da Polónia, o Reino da Suécia e o Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) **São anulados, na secção A, sob a epígrafe «Procedimento de negociação», do anexo da decisão do Conselho, de 13 de maio de 2013, que autoriza o início de negociações sobre a ligação do regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia a um sistema de comércio de licenças de emissão na Austrália:**

   — **a segunda frase do ponto 1 dessa secção A, nos termos da qual ««[s]empre que adequado, serão estabelecidas as posições de negociação pormenorizadas da União, no âmbito do [c]omité [e]special a que se refere o artigo 1.º, n.º 2, ou no âmbito do Conselho», e**

   — **no ponto 3 da referida secção, os termos «definir posições [...] de negociação».**

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao restante.**

3) **A Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia suportarão as suas próprias despesas, incluindo as relativas ao processo que deu origem ao despacho Comissão/Conselho (C-425/13, EU:C:2014:91).**

4) **O Parlamento Europeu, a República Checa, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, a República da Polónia, o Reino da Suécia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas