Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 16. júla 2015 *

„Žaloba o neplatnosť — Rozhodnutie Rady o poverení na začatie rokovaní o prepojení systému Európskej únie obchodovania s emisiami skleníkových plynov so systémom obchodovania s emisiami skleníkových plynov v Austrálii — Smernice pre rokovania — Osobitný výbor — Článok 13 ods. 2 ZEÚ, článok 218 ods. 2 až 4 ZFEÚ a článok 295 ZFEÚ — Inštitucionálna rovnováha“

Vo veci C-425/13,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 24. júla 2013,

Európska komisia, v zastúpení: G. Valero Jordana a F. Castillo de la Torre, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

Európsky parlament, v zastúpení: R. Passos a D. Warin, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: K. Michoel, M. Moore a J. P. Hix, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Česká republika, v zastúpení: M. Smolek, J. Vláčil a E. Ruffer, splnomocnení zástupcovia,

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: C. Thorning, L. Volck Madsen a U. Melgaard, splnomocnení zástupcovia,

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: T. Henze a B. Beutler, splnomocnení zástupcovia,

Francúzska republika, v zastúpení: D. Colas, G. de Bergues, F. Fize a N. Rouam, splnomocnení zástupcovia,

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. Bulterman a M. de Ree, splnomocnené zástupkyne,

* Jazyk konania: angličtina.

Poľská republika, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, E. Karlsson, L. Swedenborg a C. Hagerman, splnomocnení zástupcovia,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: E. Jenkinson a M. Holt, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci J. Holmes a B. Kennelly, barristers,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, podpredseda K. Lenaerts, predsedovia komôr A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (spravodajkyňa), M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin a K. Jürimäe, sudcovia A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen a C. Lycourgos,

generálny advokát: M. Wathelet,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 6. januára 2015,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 17. marca 2015,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou sa Európska komisia domáha zrušenia článku 2 druhej vety rozhodnutia Rady z 13. mája 2013 o poverení na začatie rokovaní o prepojení systému Európskej únie na obchodovanie s emisnými kvótami so systémom na obchodovanie s emisiami zavedeným v Austrálii, ako aj časti A prílohy tohto rozhodnutia (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

Právny rámec

Smernica 2003/87/ES

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, s. 63, ďalej len „smernica“), bola prijatá na základe článku 175 ods. 1 ES. Ako uvádza odôvodnenie 5 tejto smernice, jej cieľom je prispievať k účinnejšiemu plneniu záväzkov Európskeho spoločenstva a jeho členských štátov s cieľom znížiť antropogénne emisie skleníkových plynov v rámci Kjótskeho protokolu.

3 Článok 1 smernice definuje jej predmet takto:

„Táto smernica zriaďuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve… na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom.“

4 Podľa článku 25 smernice s názvom „Spojenie s ostatnými systémami obchodovania s emisiami skleníkových plynov“:

„1. Mali by sa uzavrieť dohody s tretími krajinami, uvedenými v prílohe B Kjótskeho protokolu, ktoré ratifikovali protokol, aby sa zabezpečilo vzájomné uznávanie kvót medzi systémom spoločenstva a ďalšími systémami obchodovania s emisiami skleníkových plynov v súlade s pravidlami ustanovenými v článku 300 zmluvy.

1*a*. Je možné uzavrieť dohody s cieľom ustanoviť uznávanie kvót medzi schémou Spoločenstva a zlučiteľnými povinnými schémami obchodovania s emisiami skleníkových plynov s absolútnymi maximálnymi hodnotami emisií ustanovenými v ktorejkoľvek inej krajine alebo subfederálnom alebo regionálnom správnom celku.

1*b*. Je možné uzavrieť nezáväzné dohody s tretími krajinami alebo subfederálnymi alebo regionálnymi správnymi celkami s cieľom ustanoviť administratívnu a technickú koordináciu, pokiaľ ide o kvóty v schéme Spoločenstva alebo v iných povinných schémach obchodovania s emisiami skleníkových plynov s absolútnymi maximálnymi hodnotami emisií.

2. Ak bola uzavretá dohoda podľa odseku 1, Komisia prijme potrebné ustanovenia týkajúce sa vzájomného uznávania kvót v zmysle tejto dohody. …“

Okolnosti predchádzajúce sporu

5 V roku 2011 Austrálsky zväz nadviazal kontakt s Komisiou s cieľom začať dvojstranné rokovania o prepojení systému Európskej únie obchodovania s emisnými kvótami s austrálskym systémom.

6 Formálne odporúčanie o poverení na začatie rokovaní s Austrálskym zväzom s cieľom prepojiť predmetné systémy obchodovania bolo vypracované podľa vzoru predchádzajúceho odporúčania o prepojení systému Únie na obchodovanie s emisnými kvótami so švajčiarskym systémom obchodovania. Bolo prijaté Komisiou 24. januára 2013 a následne predložené Rade Európskej únie. V priebehu diskusií v rámci pracovnej skupiny Rady pre životné prostredie členské štáty požiadali o možnosť angažovať sa v rokovaniach s Austrálskym zväzom vo väčšej miere, než ako to stanovovalo odporúčanie Komisie. Pracovná skupina Rady pre životné prostredie schválila kompromisné znenie s niekoľkými úpravami 22. apríla 2013.

7 Dňa 2. mája 2013 Komisia predložila vyhlásenie, ktoré sa malo zapísať do zápisnice, v ktorom spochybnila niektoré aspekty návrhu rozhodnutia o poverení na začatie predmetných rokovaní (dokument 8805/13, ADD1). Rada tiež vydala vyhlásenie z 8. mája 2013 (dokument 8805/13, ADD2).

8 Tento návrh rozhodnutia bol predložený Výboru stálych predstaviteľov (Coreper) a nakoniec prijatý v navrhovanom znení ako bod „A“ programu rokovania Rady „pre poľnohospodárstvo a rybárstvo“ z 13. mája 2013.

9 Článkom 1 ods. 1 napadnutého rozhodnutia bola Komisia poverená začatím predmetných rokovaní v mene Únie.

10 Článok 1 ods. 2 napadnutého rozhodnutia stanovuje, že „Komisia vedie tieto rokovania… v súlade so smernicami pre rokovania uvedenými v prílohe“ tohto rozhodnutia.

11 Článok 2 druhá veta tohto rozhodnutia upravuje, že „Komisia písomne informuje Radu o výsledkoch rokovaní po každej rokovacej schôdzi a v každom prípade najmenej raz za štvrťrok“.

12 V prílohe uvedeného rozhodnutia sa v časti A nachádzajú smernice pre rokovania (dokument 8568/13, ADD1) adresované Komisii, ktoré znejú takto:

„A. Postup pre rokovania

1. Komisia vedie rokovania v súlade s príslušnými platnými právnymi predpismi Únie. Podrobné rokovacie pozície Únie sa podľa potreby vymedzia v rámci osobitného výboru uvedeného v článku 1 ods. 2 alebo v rámci Rady. Za osobitný výbor, ktorý pomáha Komisii pri tejto úlohe, sa určuje pracovná skupina pre životné prostredie. Zasadnutia osobitného výboru organizuje členský štát, ktorý je predsedajúcou krajinou Rady, a tento členský štát zasadnutiam osobitného výboru aj predsedá.

2. Rokovania sa musia pripraviť dostatočne vopred. Komisia na tento účel Rade oznámi predpokladaný časový rozvrh a témy rokovania a čo najskôr jej postúpi príslušné dokumenty, aby mali členovia osobitného výboru primeraný čas náležite sa pripraviť na budúce rokovania.

3. Pred každou rokovacou schôdzou sa uskutoční zasadnutie osobitného výboru, na ktorom sa určia kľúčové otázky a vymedzia sa rokovacie pozície alebo prípadne usmernenia na rokovanie. V nevyhnutných prípadoch a po získaní povolenia osobitného výboru je možné požiadať Výbor pre zmenu klímy o rady týkajúce sa odborných aspektov rokovaní o prepojení.

4. Komisia podáva Rade správy o výsledku rokovaní po každej rokovacej schôdzi a v každom prípade najmenej raz za štvrťrok. Komisia informuje Radu a radí sa s osobitným výborom o akomkoľvek významnom probléme, ktorý sa môže v priebehu rokovaní vyskytnúť.“

13 V časti B týchto smerníc pre rokovania je upravený ich obsah a rozsah.

14 Druhý odsek vyhlásenia Rady z 8. marca 2013 o návrhu rozhodnutia týkajúceho sa začatia rokovaní uvádza:

„Zriadenie osobitného výboru v súlade s článkom 218 ods. 4 ZFEÚ znamená, že výbor… je poverený úlohou monitorovať vedenie rokovaní a usmerňovať vyjednávača s prihliadnutím na smernice pre rokovania prijaté Radou“.

15 Napadnuté rozhodnutie bolo Komisii oznámené 15. mája 2013.

Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania

16 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

— v prvom rade zrušil článok 2 druhú vetu napadnutého rozhodnutia, ako aj časť A jeho prílohy,

— subsidiárne zrušil napadnuté rozhodnutie a zachoval jeho účinky v prípade zrušenia v celom rozsahu a

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

17 Podaním do kancelárie Súdneho dvora 7. októbra 2013 Rada v súlade s článkom 151 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora požiadala Súdny dvor o „vyňatie zo spisu“ napadnutého rozhodnutia a smerníc pre rokovania, ako aj častí žaloby Komisie, ktoré citujú uvedené smernice. Rada tiež navrhla

Súdnemu dvoru prijatie opatrení, ktoré považovala za primerané na zabezpečenie, že obsah týchto smerníc pre rokovania „nebude zverejnený“ a že povaha týchto smerníc „nebude môcť byť vyvodená z verejných dokumentov Súdneho dvora“.

18 Tento návrh Rady bol zamietnutý uznesením Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2014:91).

19 Európsky parlament, ktorému bol rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 13. februára 2014 povolený vstup do konania na podporu návrhov Komisie, navrhuje, aby sa vyhovelo návrhom, ktoré predložila Komisia.

20 Rada navrhuje Súdnemu dvoru zamietnuť žalobu alebo v prípade zrušenia napadnutého rozhodnutia nezachovať jeho účinky a zaviazať Komisiu na náhradu trov konania.

21 Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Holandské kráľovstvo, Poľská republika, Švédske kráľovstvo, ktorým bol rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 13. februára 2014 povolený vstup do konania na podporu návrhov Rady, navrhujú, aby Súdny dvor zamietol žalobu.

22 Česká republika a Francúzska republika, ktorým bol rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 13. februára 2014 povolený vstup do konania na podporu návrhov Rady, navrhujú, aby Súdny dvor zamietol žalobu a zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

23 Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ktorému bol rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 13. februára 2014 povolený vstup do konania na podporu návrhov Rady, navrhuje, aby Súdny dvor zamietol žalobu v celom rozsahu a v prípade, ak jej v celom rozsahu alebo čiastočne vyhovie, nezachoval účinky napadnutého rozhodnutia.

O žalobe

O prípustnosti

Argumentácia účastníkov konania

24 Rada namieta neprípustnosť žaloby Komisie, keďže táto smeruje voči časti A prílohy napadnutého rozhodnutia, ktorá obsahuje sporné smernice pre rokovania. Tvrdí, že v iných inštitucionálnych sporoch sa Komisia domnievala, že takéto smernice pre rokovania nemali povahu právne záväzných aktov.

25 Komisia tvrdí, že skutočnosť, že smernice pre rokovania nie sú právne záväzné, neznamená, že nemajú právne účinky. Keďže Rada jasne uviedla, že predmetné smernice pre rokovania sú pre Komisiu záväzné, je ňou podaná žaloba prípustná.

Posúdenie Súdnym dvorom

26 Je potrebné pripomenúť, že žalobou o neplatnosť možno napadnúť všetky právne ustanovenia prijaté inštitúciami Únie bez ohľadu na to, akú majú povahu či formu, pokiaľ ich účelom je vytvárať právne účinky (pozri rozsudok Komisia/Rada, C-28/12, EU:C:2015:282, bod 14 a citovanú judikatúru).

27 Pri určení, či takéto ustanovenia vyvolávajú právne účinky, je potrebné vychádzať z ich podstaty (pozri v tomto zmysle rozsudok Holandsko/Komisia, C-147/96, EU:C:2000:335, bod 27).

28 V tejto súvislosti Súdny dvor už rozhodol, že rozhodnutie prijaté na základe článku 218 ods. 3 a 4 ZFEÚ vyvoláva právne účinky vo vzťahoch medzi Úniou a jej členskými štátmi, ako aj medzi inštitúciami Únie (pozri rozsudok Komisia/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 40).

29 V prejednávanej veci časť A prílohy napadnutého rozhodnutia, ktorá obsahuje sporné smernice pre rokovania, opisuje presný a podrobný postup rokovania týkajúci sa zamýšľanej dohody, ktorý chcela Rada zjavne uložiť Komisii ako povinnosť, ako to vyplýva tiež z článku 1 ods. 2 tohto rozhodnutia.

30 Toto rozhodnutie tak vytvára právne účinky.

31 Z tohto dôvodu je žaloba prípustná.

O veci samej

32 Na podporu svojej žaloby Komisia uvádza dva žalobné dôvody. Prvý žalobný dôvod týkajúci sa podrobného postupu uvedeného v časti A smerníc pre rokovania je založený na porušení článku 13 ods. 2 ZEÚ, článku 218 ods. 2 až 4 ZFEÚ a článku 295 ZFEÚ, ako aj zásady inštitucionálnej rovnováhy. Druhý žalobný dôvod týkajúci sa napadnutého rozhodnutia v rozsahu, v akom upravuje, že „podrobné rokovacie pozície Únie stanovuje“ osobitný výbor alebo Rada, je založený na porušení článku 13 ods. 2 ZEÚ a článku 218 ZFEÚ, ako aj zásady inštitucionálnej rovnováhy.

33 Súdny dvor považuje za vhodné skúmať oba žalobné dôvody spoločne.

Argumentácia účastníkov konania

34 Komisia tvrdí, že rokovania predchádzajúce medzinárodnej dohode v oblastiach, ktoré sa netýkajú prevažne alebo výhradne spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, spadajú do jej právomocí. Jej úlohu vyjednávača v tejto oblasti nemôžu iné inštitúcie Únie spochybniť. Hoci Zmluva o FEÚ priznala Rade právomoc povoliť začatie takýchto rokovaní, Rada napriek tomu nedisponuje právomocou rozšíriť obsah smerníc pre rokovania vložením ustanovení, ktoré nie sú priamo spojené s rokovaniami s dotknutými tretími štátmi.

35 Komisia sa domnieva, že právomoc prijať smernice o rokovaniach nezahŕňa právo určiť spôsoby, akými sa tieto rokovania majú uskutočniť, keďže uvedené smernice len stanovujú výber stratégií a základné ciele, ktoré je počas rokovaní potrebné chrániť.

36 Komisia uvádza, že z podrobného postupu rokovaní, ktorý upravuje časť A prílohy napadnutého rozhodnutia, vyplývajú pre Radu nové právomoci, čo je v rozpore s článkom 218 ods. 2 až 4 ZFEÚ. Rada jednostranným zavedením takéhoto postupu uložila Komisii povinnosti, ktoré nie sú v súlade s uvedenými ustanoveniami.

37 Komisia sa domnieva, že Rada tiež porušila článok 13 ods. 2 ZEÚ, ako aj zásadu inštitucionálnej rovnováhy tým, že predmetnými smernicami pre rokovania rozšírila právomoci, ktoré jej boli priznané Zmluvami.

38 Komisia zdôrazňuje, že hoci môže byť pre inštitúcie užitočné upraviť si spôsoby vzájomnej spolupráce, takáto spolupráca sa musí v súlade s článkom 295 ZFEÚ vykonávať prostredníctvom medziinštitucionálnych dohôd. V prejednávanej veci Rada pri neexistencii takejto dohody prijatím časti A prílohy napadnutého rozhodnutia porušila aj tento článok.

39 Komisia uvádza, že v zmysle uvedenej časti A má Rada rozhodujúcu úlohu v rokovaniach. Táto istá časť však stanovuje, že za určitých okolností prináleží osobitnému výboru uvedenému v článku 218 ods. 4 ZFEÚ alebo Rade definovať „podrobné rokovacie pozície Únie“, ktoré budú pre Komisiu

záväzné. Zmluvy totiž nepriznávajú tomuto výboru alebo Rade žiadnu priamu rozhodujúcu úlohu, keďže Komisia disponuje v tejto súvislosti plnou právomocou. Osobitný výbor je len poradným orgánom vyjednávača.

40 Podľa názoru Komisie jej v súlade s článkom 218 ods. 4 ZFEÚ prináleží stanoviť spôsoby spolupráce s osobitným výborom stanoveným Radou. Toto ustanovenie priznáva osobitnému výboru len poradnú úlohu, keďže rokovania prebiehajú len „po porade s“ ním. Je pravda, že hoci výbor môže vyjadriť svoj názor k jednotlivým aspektom rokovaní, Komisia sa domnieva, že smernice pre rokovania porušujú článok 218 ZFEÚ, keď umožňujú uvedenému výboru alebo Rade prijať pre Komisiu záväzné „podrobné rokovacie pozície Únie“.

41 Komisia nakoniec poukazuje na skutočnosť, že časti napadnutého rozhodnutia, ktorých zrušenie sa požaduje, sú oddeliteľné od zvyšku tohto rozhodnutia a že je tým možné jeho čiastočné zrušenie. Čiastočné zrušenie v žiadnom prípade neovplyvní menovania osobitného výboru.

42 Európsky parlament zdieľa argumentáciu Komisie. Tvrdí, že Zmluva o FEÚ neumožňuje Rade jednostranné prijatie nových spôsobov rokovaní, ktoré uloží vyjednávačovi ako povinnosť. Ak by to tak bolo, ovplyvnilo by to tak právomoci Komisie v jej postavení vyjednávača, ako aj právomoci Parlamentu.

43 Parlament tiež poukázal na skutočnosť, že v súlade s článkom 13 ods. 2 ZEÚ musí každá inštitúcia konať v rámci svojich právomocí a dodržiavať zásadu lojálnej spolupráce.

44 Parlament zdôrazňuje, že ani on ani Rada nie sú oprávnení aktívne zohrávať v rámci rokovaní samostatnú a prvoradú úlohu, ktorá by zasahovala do právomocí vyjednávača. Rada sa najmä – vo vlastnom mene alebo v mene osobitného výboru, ktorý určila – nemôže domáhať úlohy rozhodujúceho subjektu v priebehu rokovaní.

45 Rada tvrdí, že právomoc prijať smernice pre rokovania na účely udelenia Komisii povolenie rokovať o medzinárodnej dohode v mene Únie, ktorú jej priznáva článok 218 ods. 4 ZFEÚ, nemožno chápať tak, že ju pripravuje o možnosť stanoviť aj spôsoby, akými sa rokovanie musí viesť. Akýkoľvek iný výklad článku 218 ods. 4 ZFEÚ by ho totiž zbavil jeho potrebnému účinku.

46 Česká republika, Spolková republika Nemecko, Francúzska republika, Poľská republika, Švédske kráľovstvo, ako aj Spojené kráľovstvo sa stotožňujú s argumentáciou Rady a tvrdia, že znenie článku 218 ods. 2 až 4 ZFEÚ neupravuje žiadne obmedzenie prijatia takýchto smerníc, ani nebráni, aby tieto smernice stanovovali procesnoprávne ustanovenia, najmä pokiaľ ide o spôsoby spolupráce s osobitným výborom.

47 Spolková republika Nemecko, Francúzska republika a Spojené kráľovstvo sa tiež domnievajú, že právomoc adresovať Komisii smernice pre rokovania obsahuje aj právo spresniť procesnoprávne požiadavky rokovaní s cieľom zabezpečiť lojálnu spoluprácu medzi inštitúciami, ktorá je upravená v článku 13 ods. 2 ZEÚ, ako aj rešpektovanie inštitucionálnej rovnováhy.

48 Rada zdôrazňuje, že v okamihu prijatia rozhodnutia o poverení na začatie rokovaní a určení vyjednávača jej prináleží posúdiť, či je vhodné, ba až nevyhnutné, zaradiť do smerníc pre rokovania informácie o úlohe pridelenej každej inštitúcii, ako aj o procesných pravidlách, v rámci ktorých sa majú rokovania uskutočniť. Išlo by o dôsledok jej práva rozhodnúť, či je potrebné alebo nie priznať takéto poverenie.

49 Rada vysvetľuje, že procesné pravidlá, ktoré sa nachádzajú v sporných smerniciach pre rokovania, sa týkajú výlučne vzťahov medzi Komisiou ako vyjednávačom, Radou ako inštitúciou, ktorá udeľuje poverenie na rokovanie o medzinárodnej dohode a podpisuje ju, a osobitným výborom, ktorý môže byť stanovený Radou na monitorovanie rokovaní.

50 Rada sa domnieva, že takéto procesné pravidlá, nachádzajúce sa v smerniciach pre rokovania, nenarušujú úlohy jednotlivých inštitúcií, ani rovnováhu medzi nimi, stanovenú v Zmluvách. Takéto pravidlá totiž len vyjadrujú spôsob, akým by inštitúcie mali konkretizovať zásadu lojálnej spolupráce v kontexte medzinárodných rokovaní.

51 Česká republika, Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo sa pripájajú k tvrdeniu Rady, ktoré vychádza z jej aktívnej účasti na rokovaniach o medzinárodnej dohode. Právomoc Rady prijať smernice pre rokovania a skutočnosť, že Komisia je v súlade s článkom 218 ods. 4 ZFEÚ povinná viesť tieto rokovania v spolupráci s osobitným výborom, predpokladajú nepretržitú koordináciu a stály dialóg medzi Komisiou a Radou bez toho, aby bol tento postup obmedzený len na určitú časť rokovaní.

52 V tejto súvislosti Poľská republika uvádza, že len dosiahnutie výsledku rokovaní prijateľného pre Radu môže viesť k podpisu a uzavretiu dohody v mene Únie. Je teda nevyhnutné, aby Rada pri udelení poverenia vyjednávačovi mohla tiež stanoviť obmedzenia a uviesť podmienky, za ktorých sa rokovania budú viesť. Preto je potrebné predchádzať situácii, v ktorej by bol výsledok rokovaní neprijateľný pre Radu a v ktorej by zamietnutie súhlasu konečného návrhu dohody mohlo mať negatívny vplyv na vzťahy účastníkov. Z toho vyplýva, že právomoc Rady aktívne sledovať rokovania má stálu povahu a neobmedzuje sa len na prijatie smerníc pre rokovania, ktoré sú pripojené k rozhodnutiu o poverení na začatie rokovaní.

53 Rada zastáva názor, že Komisia musí viesť rokovania v medziach mandátu, ktorý jej udelila Rada. Pozície stanovené v rámci osobitného výboru sa považujú za konkrétne vyjadrenie smerníc Rady pre rokovania a z tohto dôvodu majú pomôcť vyjednávačovi tým, že spresňujú stanoviská schválené Radou. Komisii prináleží určiť spôsob rokovaní, sledujúc pritom usmernenia osobitného výboru, či už vo forme ústnych pokynov, alebo pozícií vyjadrených v dokumentoch.

54 Rada zdôrazňuje, že cieľom definície rokovacích pozícií v rámci osobitného výboru je viesť vyjednávača s ohľadom na smernice pre rokovania. Tieto pozície nemožno chápať ako povinnosť Komisie prísť k výsledku, ktorý je odporúčaný všetkými usmerneniami, ktoré sú v nich definované.

55 V tejto súvislosti Česká republika, Francúzska republika a Spojené kráľovstvo zdôrazňujú možnosť Rady určiť spôsoby spolupráce s osobitným výborom. Okrem toho upravujúc v časti A prílohy sporného rozhodnutia, ktorá obsahuje sporné smernice pre rokovania, že tento výbor alebo samotná Rada môžu prijať „podrobné rokovacie pozície“, uvedené smernice len pripomenuli právo Rady v akomkoľvek okamihu ich spresniť, ako aj úlohu osobitného výboru.

56 V tejto súvislosti Spolková republika Nemecko dodáva, že „špecializované znalosti“ členských štátov v oblasti, na ktorú sa zameriava predmetná dohoda, by nebolo možné využiť v dostatočnej miere, ak by sa Komisii podarilo presadiť svoju vôľu postupovať pri rokovaniach úplne samostatne a bez ohľadu na pripomienky osobitného výboru.

57 Rada tiež zamieta tvrdenie založené na absencii medziinštitucionálnej dohody o procesných pravidlách, ktorá je uvedená v článku 295 ZFEÚ, keďže takáto dohoda by zaväzovala nielen Komisiu a Radu, ale aj Parlament, čo by bolo v rozpore s rovnováhou medzi inštitúciami, ktorú upravuje článok 218 ZFEÚ.

58 Rada, ktorú podporuje Spojené kráľovstvo, nakoniec poukazuje na skutočnosť, že čiastočné zrušenie článku 2 druhej vety napadnutého rozhodnutia a časti A jeho prílohy neprichádza do úvahy, keďže zásadne mení celkový obsah poverenia na rokovanie. Zo samotnej štruktúry napadnutého rozhodnutia a jeho prílohy vyplýva, že každé z týchto ustanovení je súčasťou nedeliteľného celku.

Posúdenie Súdnym dvorom

59 Táto žaloba smeruje jednak voči článku 2 druhej vete napadnutého rozhodnutia a jednak voči časti A prílohy uvedeného rozhodnutia. Tieto dva aspekty žaloby je potrebné preskúmať postupne.

60 Po prvé Komisia tvrdí, že povinnosť upravená v článku 2 druhej vete napadnutého rozhodnutia, podľa ktorej „Komisia písomne informuje Radu o výsledkoch rokovaní po každej rokovacej schôdzi a v každom prípade najmenej raz za štvrťrok“, je v rozpore s článkom 218 ods. 2 a 4 ZFEÚ, článkom 13 ods. 2 ZEÚ a zásadou inštitucionálnej rovnováhy, ako aj článkom 295 ZFEÚ.

61 Keďže článok 218 ods. 4 ZFEÚ predstavuje v tomto spore základnú referenčnú normu, ktorá upravuje vymedzenie právomocí priznaných jednotlivo Rade a osobitnému výboru, ako aj Komisii, je potrebné posúdiť uvedený žalobný dôvod najprv vzhľadom na toto ustanovenie.

62 V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že článok 218 ZFEÚ predstavuje v oblasti uzatvárania medzinárodných zmlúv autonómnu a všeobecnú normu ústavnej povahy tým, že inštitúciám Únie priznáva určité právomoci. S cieľom zabezpečiť rovnováhu medzi inštitúciami toto ustanovenie najmä upravuje, že dohody medzi Úniou a jedným alebo viacerými tretími štátmi vyjednáva v súlade so smernicami pre rokovania, ktoré boli prijaté Radou, Komisia a následne ich po súhlase alebo porade s Parlamentom uzaviera Rada. Právomoc uzatvárať takéto dohody je však s výnimkou právomocí, ktorými je v tejto oblasti poverená Komisia, priznaná Rade (pozri v tomto zmysle rozsudok Francúzsko/Komisia, C-327/91, EU:C:1994:305, bod 28).

63 Okrem toho článok 17 ods. 1 ZEÚ upravuje, že s výnimkou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a iných prípadov upravených v Zmluvách zabezpečuje Komisia zastupovanie Únie navonok.

64 V rámci týchto právomocí sú však Rada a Komisia povinné rešpektovať článok 13 ods. 2 druhú vetu ZEÚ, ktorá stanovuje, že „inštitúcie navzájom v plnej miere spolupracujú“. Táto spolupráca je mimoriadne dôležitá pre činnosť Únie na medzinárodnej úrovni, keďže takáto činnosť vedie ku konzultačnému postupu a úzkej spolupráci medzi inštitúciami Únie.

65 Navyše článok 218 ods. 4 ZFEÚ upravuje, že ak Rada určí osobitný výbor, rokovania sa musia viesť po porade s ním.

66 V takom prípade, ktorý je zhodný s prejednávanou vecou, musí Komisia predložiť osobitnému výboru všetky nevyhnutné informácie, aby mohol sledovať priebeh rokovaní, akými sú najmä uvedené usmernenia a pozície zastávané ostatnými účastníkmi v priebehu rokovaní. Len v takomto prípade si môže osobitný výbor vytvoriť názor a predstavu o rokovaní.

67 Vzhľadom na jednotlivé inštitucionálne právomoci v rámci rokovaní a uzavretí dohôd podľa článku 218 ZFEÚ je možné od Komisie požadovať, aby tieto informácie predložila aj Rade. Je totiž potrebné, aby Rada disponovala uvedenými informáciami s cieľom porozumieť priebehu rokovaní, ktoré smerujú k príprave návrhu zmluvy, ktorá jej bude predložená na schválenie.

68 Preto povinnosť nachádzajúca sa v článku 2 druhej vete napadnutého rozhodnutia, ktorá stanovuje, že „Komisia písomne informuje Radu o výsledkoch rokovaní po každej rokovacej schôdzi a v každom prípade najmenej raz za štvrťrok“, sa musí považovať za povinnosť v súlade s článkom 218 ods. 2 a 4 ZFEÚ.

69 Pokiaľ ide o údajné porušenie článku 13 ods. 2 ZEÚ, je dôležité pripomenúť, že v súlade s týmto ustanovením každá inštitúcia Únie koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené Zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými. V uvedenom ustanovení sa

premieta zásada inštitucionálnej rovnováhy, ktorou sa vyznačuje inštitucionálna štruktúra Únie, z ktorej vyplýva, že každá inštitúcia pri výkone svojich právomocí rešpektuje právomoci ostatných inštitúcií (pozri rozsudok Rada/Komisia, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64 a citovanú judikatúru).

70 Z dôvodov uvedených v bodoch 66 a 67 tohto rozsudku však článok 2 druhá veta napadnutého rozhodnutia rešpektuje aj povinnosť uvedenú v článku 13 ods. 2 ZEÚ, podľa ktorej každá inštitúcia Únie koná v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené Zmluvami.

71 Toto ustanovenie uvedeného rozhodnutia tak isto nepredstavuje porušenie zásady inštitucionálnej rovnováhy.

72 Nakoniec, pokiaľ ide o údajné porušenie článku 295 ZFEÚ, tento nepredstavuje pre Radu prekážku možnosti stanoviť v rozhodnutí o poverení na začatie rokovaní spôsoby jej pravidelného informovania Komisiou v priebehu rokovaní, ktorých cieľom je uzatvorenie medzinárodnej dohody Úniou.

73 Za týchto podmienok sa návrh Komisie na zrušenie v rozsahu, v akom sa týka článku 2 druhej vety tohto rozhodnutia, musí zamietnuť.

74 Po druhé Komisia tvrdí, že časť A prílohy napadnutého rozhodnutia, ktorá obsahuje sporné smernice pre rokovania, porušuje vymedzenie právomocí podľa článku 218 ods. 4 ZFEÚ, ktoré sú priznané jednotlivo Rade, osobitnému výboru, ako aj Komisii v postavení vyjednávača, a tiež článok 13 ods. 2 ZEÚ, ako aj inštitucionálnu rovnováhu.

75 Vzhľadom na písomné a ústne pripomienky predložené Súdnemu dvoru a vzhľadom na pripomenutie, že Rada v prejednávanej veci stanovila osobitný výbor, je potrebné najprv určiť, či je Rada oprávnená v smerniciach pre rokovania upraviť procesnoprávne ustanovenia, akými sú tie vo veci samej, a v prípade kladnej odpovede, či pravidlá stanovené v časti A prílohy napadnutého rozhodnutia rešpektujú prerozdelenie právomocí medzi inštitúciami a osobitným výborom upraveným v článku 218 ods. 4 ZFEÚ.

76 V tejto súvislosti z tretej vety bodu 1 časti A prílohy napadnutého rozhodnutia v spojení s druhým odsekom vyhlásenia Rady z 8. mája 2013 vyplýva, že osobitný výbor stanovený Radou „je poverený úlohou monitorovať vedenie rokovaní a usmerňovať vyjednávača s prihliadnutím na smernice pre rokovania prijaté Radou“. Okrem toho štvrtá veta bodu 1 tejto časti A upravuje, že zasadnutia uvedeného výboru organizuje členský štát, ktorý je predsedajúcou krajinou Rady, a tento členský štát im aj predsedá.

77 Rada je oprávnená stanoviť osobitný výbor a Komisia je povinná viesť rokovania „po porade s“ ním v súlade s článkom 218 ods. 4 ZFEÚ, pričom musí uvedený výbor informovať o všetkých aspektoch rokovaní tak, aby tento mohol úspešne poskytovať rady. Len v takomto prípade si môže osobitný výbor vytvoriť názor a predstavu o pozíciách, ktoré musí Komisia prijať v priebehu rokovaní.

78 Za týchto podmienok sa článok 218 ods. 4 ZFEÚ musí vykladať v tom zmysle, že priznáva Rade právomoc upraviť v smerniciach pre rokovania procesnoprávne spôsoby stanovujúce postupy informovania, konzultácií a spolupráce medzi osobitným výborom a Komisiou, keďže takéto pravidlá zodpovedajú cieľu zabezpečiť dobrú spoluprácu na vnútornej úrovni.

79 Je potrebné však preskúmať, či časť A prílohy napadnutého rozhodnutia obsahuje iné ustanovenia, ktoré by ako procesnoprávne ustanovenia mohli pripraviť vyjednávača o jeho právomoc, ktorú mu priznáva článok 17 ods. 1 ZEÚ.

80 Pokiaľ ide o prvú vetu bodu 1 časti A prílohy napadnutého rozhodnutia, podľa ktorej „Komisia vedie rokovania v súlade s príslušnými platnými právnymi predpismi Únie“, je potrebné poukázať na skutočnosť, že ide o pripomenutie všeobecného charakteru, ktoré vymedzuje rozsah činnosti Komisie v oblasti. Na tento účel je okrem iného v prvej vete bodu 2 tejto časti A užitočne uvedené, že „rokovania sa musia pripraviť dostatočne vopred“.

81 Pokiaľ ide o druhú vetu toho istého bodu, podľa ktorej na účel prípravy rokovaní „Komisia… Rade oznámi predpokladaný časový rozvrh a témy rokovania a čo najskôr jej postúpi príslušné dokumenty, aby mali členovia osobitného výboru primeraný čas náležite sa pripraviť na budúce rokovania“, je potrebné uviesť, jednak že táto formulácia jasne definuje povinnosť uvedenú v článku 2 druhej vete napadnutého rozhodnutia, ktorá je v súlade s článkom 218 ods. 4 ZFEÚ, čo vyplýva aj z bodu 68 tohto rozsudku. Jednak uvedená formulácia určuje spôsoby spolupráce s osobitným výborom stanoveným Radou v súlade s článkom 218 ods. 4 ZFEÚ.

82 To isté vyplýva z bodu 4 časti A prílohy tohto rozhodnutia, ktorý upravuje, že „Komisia podáva Rade správy o výsledku rokovaní po každej rokovacej schôdzi a v každom prípade najmenej raz za štvrťrok“ a že „Komisia informuje Radu a radí sa s osobitným výborom o akomkoľvek významnom probléme, ktorý sa môže v priebehu rokovaní vyskytnúť“.

83 Nakoniec druhá veta bodu 3 časti A prílohy napadnutého rozhodnutia, ktorá umožňuje „po získaní povolenia osobitného výboru“ požiadať výbor pre zmenu klímy o rady týkajúce sa osobitných odborných aspektov rokovaní, sa musí tiež považovať za formuláciu, ktorá upravuje spôsoby spolupráce s osobitným výborom.

84 Z toho vyplýva, že formulácie tejto časti A, skúmané v bodoch 80 až 83 tohto rozsudku, neporušujú ani článok 218 ods. 4 UFEÚ, ani článok 13 ods. 2 ZEÚ, ani zásadu inštitucionálnej rovnováhy, ani článok 295 ZFEÚ.

85 Preto ostáva nakoniec posúdiť dve formulácie nachádzajúce sa v časti A prílohy napadnutého rozhodnutia, t. j. druhú vetu bodu 1, ktorá upravuje, že „podrobné rokovacie pozície Únie sa podľa potreby vymedzia v rámci osobitného výboru uvedeného v článku 1 ods. 2 alebo v rámci Rady“, ako aj osobitnú formuláciu prvej vety bodu 3, ktorá umožňuje osobitnému výboru pred každou rokovacou schôdzou „vymedzi[ť] rokovacie pozície“.

86 Je dôležité poukázať na skutočnosť, že uvedené formulácie predstavujú ustanovenia zaväzujúce vyjednávača.

87 Hoci totiž Rada tvrdí, že cieľom rokovacích pozícií je poskytnúť vyjednávačovi pomoc a nemôžu sa chápať ako povinnosť Komisie prísť k „odporúčanému výsledku“, zo znenia a kontextu týchto ustanovení vyplýva, že ich zámerom je záväzný účinok pre vyjednávača.

88 Záväzný charakter pozícií stanovených osobitným výborom alebo v niektorých prípadoch samotnou Radou je však v rozpore s článkom 218 ods. 4 ZFEÚ.

89 Na jednej strane totiž tieto dve formulácie uvedené v bode 85 tohto rozsudku priznávajú osobitnému výboru funkciu stanoviť podrobné rokovacie pozície Únie, čo presahuje poradnú úlohu, ktorá mu je pridelená týmto ustanovením.

90 Na druhej strane hoci je pravda, že článok 218 ods. 4 ZFEÚ umožňuje Rade formulovať smernice pre rokovania, toto ustanovenia naopak nepriznáva tejto inštitúcii právomoc zaväzovať vyjednávača „podrobnými rokovacími pozíciami“, v rozpore s tým, čo upravuje druhá veta bodu 1 časti A prílohy napadnutého rozhodnutia.

91 Z toho vyplýva, že zaradením uvedených formulácií do smerníc pre rokovania Rada porušila povinnosť uvedenú v článku 13 ods. 2 ZEÚ konať v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené článkom 218 ods. 2 až 4 ZFEÚ.

92 Tým Rada porušila aj zásadu inštitucionálnej rovnováhy.

93 Za týchto podmienok sa druhá veta bodu 1 časti A prílohy napadnutého rozhodnutia, ako aj pojmy „a vymedzi[ť] rokovacie pozície“, ktoré sa nachádzajú v prvej vete bodu 3 tejto časti A, musia zrušiť.

94 Pokiaľ ide o čiastočné zrušenie aktu Únie, z ustálenej judikatúry vyplýva, že takéto zrušenie je možné len vtedy, ak časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, sú oddeliteľné od ostatných častí aktu (pozri rozsudky Komisia/Rada, C-29/99, EU:C:2002:734, bod 45, a Nemecko/Komisia, C-239/01, EU:C:2003:514, bod 33). Súdny dvor opakovane rozhodol, že táto požiadavka oddeliteľnosti nie je splnená, ak by čiastočné zrušenie aktu spôsobilo zmenu jeho podstaty (pozri rozsudky Komisia/Poľsko, C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 98, ako aj Komisia/Parlament a Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, bod 16). Pokiaľ ide o preskúmanie oddeliteľnosti sporných ustanovení, toto vyžaduje preskúmanie rozsahu pôsobnosti týchto ustanovení, aby bolo možné posúdiť, či ich zrušenie zmení duch a podstatu napadnutého rozhodnutia (pozri rozsudok Komisia/Estónsko, C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 112 a citovanú judikatúru).

95 V prejednávanej veci sú druhá veta bodu 1 časti A prílohy napadnutého rozhodnutia, ako aj pojmy „a vymedzi[ť] rokovacie pozície“ nachádzajúce sa v prvej vete bodu 3 tejto časti A, uvedené v bode 85 tohto rozsudku, oddeliteľné od zvyšku rozhodnutia. Tieto dva návrhy na zrušenie totiž nemenia podstatu napadnutého rozhodnutia a najmä nemajú vplyv na povinnosti Komisie týkajúce sa vedenia rokovaní, tak ako vyplývajú zo smerníc pre rokovania nachádzajúcich sa v prílohe uvedeného rozhodnutia, a na povinnosť informovať Radu, ktorá vyplýva z článku 2 druhej vety uvedeného rozhodnutia.

96 Navyše uvedené zrušenie nemôže značne zmeniť podstatu ostatných formulácií časti A prílohy napadnutého rozhodnutia.

97 Z vyššie uvedeného vyplýva, že je potrebné zrušiť časť A s názvom „Postup pre rokovania“ prílohy napadnutého rozhodnutia v rozsahu:

— druhú vetu bodu 1 tejto časti A, podľa ktorej „podrobné rokovacie pozície Únie sa podľa potreby vymedzia v rámci osobitného výboru uvedeného v článku 1 ods. 2 alebo v rámci Rady“ a

— pojmy „a vymedzi[ť] rokovacie pozície“ nachádzajúce sa v bode 3 uvedenej časti.

O trovách

98 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalobe Komisie sa čiastočne vyhovelo, Komisia a Rada znášajú v súlade s článkom 138 ods. 3 rokovacieho poriadku svoje vlastné trovy konania vrátane tých, ktoré vznikli v konaní, ktoré viedlo k prijatiu uznesenia Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2014:91).

99 V súlade s článkom 140 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku znášajú Parlament, ako aj Česká republika, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Francúzka republika, Holandské kráľovstvo, Poľská republika, Švédske kráľovstvo a Spojené kráľovstvo svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Časť A s názvom „Postup pre rokovania“ prílohy rozhodnutia Rady z 13. mája 2013 o poverení na začatie rokovaní o prepojení systému Európskej únie na obchodovanie s emisnými kvótami so systémom na obchodovanie s emisiami zavedeným v Austrálii sa zrušuje v rozsahu:**

   — **druhá veta bodu 1 tejto časti A, podľa ktorej „podrobné rokovacie pozície Únie sa podľa potreby vymedzia v rámci osobitného výboru uvedeného v článku 1 ods. 2 alebo v rámci Rady“ a**

   — **pojmy „a vymedzi[ť] rokovacie pozície“ nachádzajúce sa v bode 3 uvedenej časti.**

2. **V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**

3. **Európska komisia a Rada Európskej únie znášajú svoje vlastné trovy konania vrátane tých, ktoré vznikli v konaní, ktoré viedlo k prijatiu uznesenia Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2014:91).**

4. **Európsky parlament, ako aj Česká republika, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo, Poľská republika, Švédske kráľovstvo, ako aj Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy