Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 16. julija 2015*

„Ničnostna tožba — Sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj za povezovanje sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov s sistemom za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov v Avstraliji — Pogajalske smernice — Posebni odbor — Členi 13(2) PEU, 218, od (2) do (4), PDEU in 295 PDEU — Institucionalno ravnovesje“

V zadevi C-425/13,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 24. julija 2013,

Evropska komisija, ki jo zastopata G. Valero Jordana in F. Castillo de la Torre, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Evropskega parlamenta, ki ga zastopata R. Passos in D. Warin, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenient,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo K. Michoel, M. Moore in J.-P. Hix, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopajo M. Smolek, J. Vláčil in E. Ruffer, agenti,

Kraljevine Danske, ki jo zastopajo C. Thorning, L. Volck Madsen in U. Melgaard, agenti,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata T. Henze in B. Beutler, agenta,

Francoske republike, ki jo zastopajo D. Colas, G. de Bergues, F. Fize in N. Rouam, agenti,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopata M. Bulterman in M. de Ree, agentki,

Republike Poljske, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,

* Jezik postopka: angleščina.

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, E. Karlsson, L. Swedenborg in C. Hagerman, agenti,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo E. Jenkinson in M. Holt, agenta, skupaj z J. Holmes in B. Kennelly, barristers,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin, predsedniki senatov, K. Jürimäe, predsednica senata, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen in C. Likurgos, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. januarja 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. marca 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo predlaga razglasitev ničnosti člena 2, drugi stavek, sklepa Sveta z dne 13. maja 2013 o odobritvi začetka pogajanj o povezovanju sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov s sistemom za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov v Avstraliji in oddelka A priloge k temu sklepu (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Pravni okvir

Direktiva 2003/87/ES

2 Direktiva 2003/87/ES evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL L 140, str. 63, v nadaljevanju: Direktiva), je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES. Kot je razvidno iz uvodne izjave 5 te direktive, je njen cilj prispevati k učinkovitejšemu izpolnjevanju zavez Evropske skupnosti in njenih držav članic za zmanjšanje antropogenih emisij toplogrednih plinov po Kjotskem protokolu.

3 Člen 1 Direktive tako opredeljuje njen predmet:

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti […], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.“

4 Člen 25 Direktive, naslovljen „Povezave z drugimi sistemi trgovanja z emisijami toplogrednih plinov“, določa:

„1. Skleniti je treba sporazume s tretjimi državami iz Priloge B h Kjotskemu protokolu, ki so protokol ratificirale, da se predvidi medsebojno priznavanje pravic med sistemom Skupnosti in drugimi sistemi trgovanja z emisijami toplogrednih plinov, v skladu s pravili iz člena 300 Pogodbe.

1.a Lahko se sklenejo sporazumi za vzajemno priznavanje pravic med sistemom Skupnosti in primerljivimi obveznimi sistemi trgovanja z emisijami toplogrednih plinov, ki imajo vzpostavljene omejitve absolutnih emisij v kateri koli drugi državi ali v podzveznih ali regionalnih enotah.

1b. Lahko se sklenejo neobvezujoči sporazumi s tretjimi državami ali s podzveznimi ali regionalnimi enotami za zagotovitev upravne in tehnične usklajenosti glede pravic v sistemu Skupnosti ali drugih obveznih sistemih trgovanja z emisijami z omejitvami absolutnih emisij.

2. Kadar se sklene sporazum iz odstavka 1, Komisija sprejme vse potrebne določbe za medsebojno priznavanje pravic po tem sporazumu. […]“

Dejansko stanje

5 Avstralska zveza je leta 2011 vzpostavila stik s Komisijo za začetek dvostranskih pogajanj o povezovanju sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov z avstralskim sistemom.

6 Uradno priporočilo v zvezi z odobritvijo začetka pogajanj z Avstralsko zvezo o povezovanju sistemov za trgovanje je bilo napisano po zgledu prejšnjega priporočila, ki se je nanašalo na povezovanje sistema Unije za trgovanje z emisijami s švicarskim sistemom za trgovanje. Sprejeto je bilo 24. januarja 2013 in nato poslano Svetu Evropske unije. Države članice so v razpravah v delovni skupini Sveta za okolje vprašale, ali se lahko v pogajanja z Avstralsko zvezo vključijo bolj, kot je predvideno v priporočilu Komisije. Delovna skupina Sveta za okolje je kompromisno besedilo z nekaj spremembami sprejela 22. aprila 2013.

7 Komisija je 2. maja 2013 za vpis v zapisnik posredovala izjavo, v kateri je nasprotovala nekaterim vidikom osnutka sklepa o odobritvi začetka zadevnih pogajanj (dokument 8805/13, ADD1). Tudi Svet je podal izjavo z dne 8. maja 2013 (dokument 8805/13, ADD2).

8 Ta osnutek sklepa je bil predložen Odboru stalnih predstavnikov (Coreper) in je bil nazadnje sprejet nespremenjen kot točka „A“ dnevnega reda Sveta za kmetijstvo in ribištvo z dne 13. maja 2013.

9 Komisiji je bilo s členom 1(1) izpodbijanega sklepa dovoljeno začeti zadevna pogajanja v imenu Unije.

10 Člen 1(2) izpodbijanega sklepa določa, da „Komisija vodi pogajanja […] v skladu s pogajalskimi smernicami iz dodatka [priloge] k temu sklepu“.

11 Člen 2, drugi stavek, tega sklepa določa, da „Komisija Svet pisno obvešča o izidih pogajanj po vsakem krogu pogajanj in vsekakor najmanj vsako četrtletje“.

12 Pogajalske smernice (dokument 8568/13, ADD1), naslovljene na Komisijo, so v prilogi k navedenemu sklepu v oddelku A določene tako:

„A. Postopek za pogajanja

1. Komisija vodi pogajanja v skladu z upoštevno veljavno zakonodajo Unije. Če je potrebno, posebni odbor iz člena 1(2) ali Svet določi podrobna pogajalska stališča Unije. Kot posebni odbor se imenuje delovna skupina za okolje, ki pri tej nalogi pomaga Komisiji. Sestanke posebnega odbora organizira in jim predseduje država članica, ki predseduje Svetu.

2. Pogajanja morajo biti pripravljena precej vnaprej. Zato Komisija Svetu sporoči predvideni časovni razpored in teme, ki bodo predmet pogajanj, ter čim prej pošlje ustrezne dokumente, da imajo člani posebnega odbora dovolj časa, da se dobro pripravijo na prihodnja pogajanja.

3. Pred vsakim krogom pogajanj se sestane posebni odbor, da določi bistvena vprašanja ter glede na primer določi pogajalska stališča ali smernice. Če je potrebno, se je o tehničnih vidikih pogajanj o povezovanju mogoče posvetovati z odborom za podnebne spremembe, če je to predhodno odobril posebni odbor.

4. Komisija Svetu poroča o izidu pogajanj po vsakem krogu pogajanj in vsekakor najmanj enkrat na četrtletje. Komisija obvešča Svet o vseh pomembnih težavah, ki bi lahko nastopile med pogajanji, in se o njih posvetuje s posebnim odborom.“

13 Oddelek B teh pogajalskih smernic določa vsebino in obseg pogajanj.

14 Drugi odstavek izjave Sveta z dne 8. maja 2013 o osnutku sklepa o začetku pogajanj določa:

„Ustanovitev posebnega odbora v skladu s členom 218(4) PDEU pomeni, da je […] odbor pristojen za spremljanje poteka pogajanj in usmerjanje pogajalca ob upoštevanju pogajalskih smernic, ki jih je sprejel Svet.“

15 O izpodbijanem sklepu je bila Komisija uradno obveščena 15. maja 2013.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

16 Komisija Sodišču predlaga, naj:

— razglasi za ničen člen 2, drugi stavek, izpodbijanega sklepa in oddelek A priloge k temu sklepu;

— podredno, razglasi izpodbijani sklep za ničen in ohrani njegove učinke, če bi bil razglašen za ničen v celoti, in

— Svetu naloži plačilo stroškov.

17 Svet je v sodnem tajništvu Sodišča 7. oktobra 2013 v skladu s členom 151 Poslovnika Sodišča vložil predlog, naj se izpodbijana odločba, pogajalska izhodišča in deli tožbe Komisije, v katerih so citirane navedene smernice, „umaknejo iz spisa“. Svet je Sodišču predlagal tudi, naj sprejme ukrepe, ki so po njegovi presoji primerni za zagotovitev, da vsebina pogajalskih smernic „ne bo postala javna“ in da o naravi teh smernic „ne bi bilo mogoče sklepati na podlagi javnih dokumentov Sodišča“.

18 Ta predlog Sveta je bil zavrnjen s sklepom Komisija/Svet (C-425/13, EU:C:2014:91).

19 Evropski parlament, ki mu je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 13. februarja 2014 dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije, predlaga ugoditev predlogom Komisije.

20 Svet Sodišču predlaga, naj se tožba zavrne, ali – v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa – naj se ne ohranijo njegovi učinki in naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

21 Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska in Kraljevina Švedska, ki jim je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 13. februarja 2014 dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta, Sodišču predlagajo, naj tožbo zavrne.

22 Češka republika in Francoska republika, ki jima je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 13. februarja 2014 dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta, Sodišču predlagata, naj tožbo zavrne in Komisiji naloži plačilo stroškov.

23 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki mu je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 13. februarja 2014 dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta, Sodišču predlaga, naj tožbo v celoti zavrne in – če bi mu bilo popolnoma ali deloma ugodeno – ne ohrani učinkov izpodbijanega sklepa.

Tožba

Dopustnost

Trditve strank

24 Svet se sklicuje na nedopustnost tožbe Komisije, ker je naperjena zoper oddelek A priloge k izpodbijanemu sklepu, ki vsebuje sporne pogajalske smernice. Trdi, da je Komisija v drugih institucionalnih sporih menila, da take pogajalske smernice niso zavezujoči akti.

25 Komisija trdi, da ugotovitev, da pogajalske smernice nimajo zavezujočega učinka, ne pomeni, da nimajo pravnih učinkov. Ker naj bi Svet jasno navedel, da so pogajalske smernice zavezujoče za Komisijo, naj bi bila tožba, ki jo je vložila, dopustna.

Presoja Sodišča

26 Opozoriti je treba, da mora biti ničnostna tožba na voljo zoper vse določbe, ki jih sprejemajo institucije Unije, ne glede na njihovo naravo ali obliko, če so namenjene povzročanju pravnih učinkov (glej sodbo Komisija/Svet, C-28/12, EU:C:2015:282, točka 14 in navedena sodna praksa).

27 Pri ugotavljanju, ali take določbe povzročajo pravne učinke, je treba upoštevati njihovo vsebino (glej v tem smislu sodbo Nizozemska/Komisija, C-147/96, EU:C:2000:335, točka 27).

28 Glede tega je Sodišče že razsodilo, da sklep, sprejet na podlagi člena 218(3) in (4) PDEU, povzroča pravne učinke v odnosih med Unijo in njenimi državami članicami ter institucijami Unije (glej sodbo Komisija/Svet, C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 40).

29 V obravnavanem primeru oddelek A priloge k izpodbijanemu sklepu, ki vsebuje sporne pogajalske smernice, opisuje natančen in podroben postopek za pogajanja o načrtovanem sporazumu, ki ga je Svet očitno nameraval določiti za Komisijo, kot je to razvidno tudi iz člena 1(2) tega sklepa.

30 Torej lahko povzroča pravne učinke.

31 Zato je tožba dopustna.

Utemeljenost

32 Komisija v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog v zvezi s podrobnim postopkom iz oddelka A pogajalskih smernic se nanaša na kršitev člena 13(2) PEU, člena 218, od (2) do (4), PDEU in člena 295 PDEU ter načela institucionalnega ravnovesja. Drugi tožbeni razlog v zvezi z izpodbijanim sklepom se v delu, v katerem določa, da posebni odbor ali Svet „določi podrobna pogajalska stališča Unije“, nanaša na kršitev člena 13(2) PEU in člena 218 PDEU ter načela institucionalnega ravnovesja.

33 Sodišče meni, da je treba ta tožbena razloga preučiti skupaj.

Trditve strank

34 Komisija navaja, da je pristojna za pogajanja za sklenitev mednarodnega sporazuma na področjih, ki se ne nanašajo predvsem ali izključno na skupno zunanjo in varnostno politiko. Njene pogajalske vloge na tem področju naj ne bi mogle izpodbijati druge institucije Unije. Čeprav je bila s Pogodbo DEU Svetu dodeljena pristojnost za odobritev takih pogajanj, pa naj ne bi imel pristojnosti za razširjanje vsebine pogajalskih smernic, tako da bi vanje vstavil določbe, ki niso neposredno povezane s pogajanji z zadevno tretjo državo.

35 Komisija meni, da pristojnost za sprejemanje pogajalskih smernic ne zajema pristojnosti za določanje podrobnih pravil za potek pogajanj, saj naj bi se z navedenimi smernicami opredelile le strateške izbire in vsebinski cilji, ki jih je treba zagovarjati med pogajanji.

36 Komisija trdi, da postopek podrobnih pogajanj iz oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu povzroča to, da so Svetu priznane nove pristojnosti v nasprotju s tem, kar je določeno v členu 218, od (2) do (4), PDEU. Svet naj bi s tem, da enostransko določa tak postopek, Komisiji nalagal obveznosti, ki naj ne bi bile v skladu z navedenimi določbami.

37 Komisija meni, da je Svet kršil tudi člen 13(2) PEU in načelo institucionalnega ravnovesja s tem, da je z zadevnimi pogajalskimi smernicami razširil pristojnosti, ki so mu podeljene s Pogodbama.

38 Komisija poudarja, da je sicer lahko za institucije koristno, da se organizira način njihovega sodelovanja, vendar se mora tako sodelovanje v skladu s členom 295 PDEU izvajati z medinstitucionalnimi sporazumi. Ker v obravnavanem primeru ni bil sprejet tak sporazum, naj bi Svet s sprejetjem oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu kršil tudi ta člen.

39 Komisija trdi, da ima Svet v skladu z navedenim oddelkom A odločilno vlogo v pogajanjih. Ta odstavek naj bi namreč določal, da mora posebni odbor iz člena 218(4) PDEU ali Svet v nekaterih okoliščinah opredeliti „podrobna pogajalska stališča Unije“, ki naj bi bila zavezujoča za Komisijo. Pogodbi pa naj temu odboru ali Svetu ne bi dajali nobene neposredne odločilne vloge med pogajanji, saj ima Komisija glede tega polno pristojnost. Posebni odbor naj bi bil le posvetovalni organ za pogajalca.

40 Komisija meni, da je pristojna za določitev podrobnih pravil za posvetovanje s posebnim odborom, ki ga v skladu s členom 218(4) PDEU imenuje Svet. Ta določba naj bi posebnemu odboru dajala zgolj posvetovalno vlogo, saj naj bi pogajanja potekala samo „v posvetovanju z“ njim. Čeprav lahko ta odbor izrazi svoje stališče o različnih vidikih pogajanj, Komisija meni, da so pogajalske smernice – ker navedenemu odboru ali Svetu omogočajo sprejemanje „podrobnih pogajalskih stališč Unije“, ki bi bila zato zanjo zavezujoča – v nasprotju s členom 218 PDEU.

41 Komisija nazadnje opozarja, da je mogoče elemente izpodbijanega sklepa, katerih razglasitev ničnosti se predlaga, ločiti od njegovega preostalega dela in da je zato mogoča razglasitev delne ničnosti tega sklepa. Vsekakor naj razglasitev delne ničnosti ne bi vplivala na imenovanje posebnega odbora.

42 Parlament soglaša s trditvami Komisije. Navaja, da Pogodba DEU Svetu ne dovoljuje enostranskega sprejemanja novih podrobnih pravil za pogajanje, ki bi veljala za pogajalca. Če bi bilo tako, naj bi to vplivalo tako na pristojnosti Komisije kot pogajalke kot na pristojnosti Parlamenta.

43 Parlament opozarja tudi, da mora v skladu s členom 13(2) PEU vsaka institucija ravnati v mejah svojih pristojnosti in ob upoštevanju načela lojalnega sodelovanja.

44 Parlament pojasnjuje, da niti sam niti Svet v pogajanjih ne smeta aktivno igrati samostojne in vodilne vloge ter s tem posegati v pristojnosti pogajalca. Zlasti Svet naj ne bi smel v svojem imenu ali v imenu posebnega odbora, ki ga je imenoval, zavzeti vloge nosilca odločanja med pogajanji.

45 Svet poudarja, da se pristojnosti za sprejemanje pogajalskih smernic z namenom, da se Komisiji dovoli pogajanje o mednarodnem sporazumu v imenu Unije, ki mu je priznana s členom 218(4) PDEU, ne sme razlagati tako, da mu je z njo onemogočeno tudi določanje podrobnih pravil, po katerih mora potekati pogajanje. Z vsakršno drugačno razlago člena 218(4) PDEU naj bi bil namreč temu členu odvzet polni učinek.

46 Češka republika, Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Republika Poljska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo podpirajo to trditev Sveta in navajajo, da besedilo člena 218, od (2) do (4), PDEU ne določa nobene omejitve za sprejemanje takih smernic niti ne nasprotuje temu, da te smernice določajo postopkovna pravila, zlasti glede podrobnih pravil za posvetovanje s posebnim odborom.

47 Zvezna republika Nemčija, Francoska republika in Združeno kraljestvo menijo tudi, da pristojnost za dajanje pogajalskih smernic Komisiji zajema pristojnost za pojasnjevanje postopkovnih pogajalskih zahtev za zagotovitev lojalnega sodelovanja med institucijami, določenega v členu 13(2) PEU, in spoštovanja institucionalnega ravnovesja.

48 Svet poudarja, da je pri sprejetju sklepa, s katerim dovoli začetek pogajanj in imenuje pogajalca, pristojen za presojo, ali je primerno ali celo nujno v pogajalske smernice vključiti informacije v zvezi z vlogo, ki je dodeljena vsaki instituciji, in podrobnimi postopkovnimi pravili, po katerih morajo potekati pogajanja. Šlo naj bi za posledico njegove pravice do odločanju o taki odobritvi.

49 Svet pojasnjuje, da se podrobna postopkovna pravila iz spornih pogajalskih smernic nanašajo izključno na odnose med Komisijo kot pogajalko, Svetom kot institucijo, ki daje dovoljenje za pogajanje o mednarodnem sporazumu in podpisu tega sporazuma, ter posebnim odborom, ki ga Svet lahko imenuje za spremljanje pogajanj.

50 Svet meni, da pri teh podrobnih postopkovnih pravilih iz pogajalskih smernic ne gre za neupoštevanje vloge vsake institucije ali ravnovesja, ki ga med temi institucijami določata Pogodbi. Taka podrobna pravila naj bi le izražala, kako morajo institucije konkretizirati načelo lojalnega sodelovanja pri mednarodnih pogajanjih.

51 Češka republika, Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska soglašajo s trditvijo Sveta o njegovi dejavni vlogi med pogajanji o mednarodnem sporazumu. Pristojnost Sveta za sprejemanje pogajalskih smernic in to, da mora Komisija v skladu s členom 218(4) PDEU voditi pogajanja v posvetovanju s posebnim odborom, naj bi pomenilo, da morajo med Svetom in Komisijo potekati neprekinjena usklajevanja in stalen dialog, pri čemer ta postopek ne sme biti omejen na določeno fazo pogajanj.

52 Glede tega Republika Poljska navaja, da lahko samo izid pogajanj, ki je sprejemljiv za Svet, vodi do podpisa in sklenitve sporazuma v imenu Unije. Prav tako naj bi bilo nujno, da lahko Svet ob izdaji dovoljenja pogajalcu določi tudi omejitve in navede pogoje, po katerih bodo potekala pogajanja. Preprečiti naj bi bilo torej treba položaj, v katerem bi bil ta izid nesprejemljiv za Svet in v katerem bi imela zavrnitev odobritve osnutka končnega sporazuma negativen vpliv na odnose z drugo stranko. Zato naj bi bila pristojnost Sveta za aktivno spremljanje pogajanj stalna in naj ne bi bila omejena samo na sprejemanje pogajalskih smernic, priloženih sklepu o odobritvi začetka pogajanj.

53 Svet meni, da mora Komisija voditi pogajanja v okviru pooblastila, ki ji ga je Svet dal. Stališča, sprejeta v posebnem odboru, naj bi bila zasnovana kot konkreten izraz pogajalskih smernic Sveta in naj bi bila namenjena temu, da pogajalcu pomagajo pri opredelitvi stališč, ki jih je Svet potrdil. Komisija naj bi morala določiti način pogajanj, pri čemer naj bi upoštevala smernice posebnega odbora v obliki bodisi ustnih navodil bodisi stališč, izraženih v dokumentih.

54 Svet pojasnjuje, da je opredelitev pogajalskih stališč v posebnem odboru namenjena usmerjanju pogajalca ob upoštevanju pogajalskih smernic. Teh stališč naj ne bi bilo mogoče razlagati tako, da pomenijo obveznost Komisije, da doseže priporočeni izid za vse smernice, ki so v njih opredeljene.

55 Glede tega Češka republika, Francoska republika in Združeno kraljestvo poudarjajo, da Svet lahko določi podrobna pravila za posvetovanje s posebnim odborom. Poleg tega naj bi bilo s tem, da je v oddelku A izpodbijanega sklepa, ki vsebuje sporne pogajalske smernice, določeno, da lahko posebni odbor ali Svet sprejmeta „podrobna pogajalska stališča“, z navedenimi smernicami samo opozorjeno na pravico Sveta, da jih kadarkoli pojasni, in na vlogo posebnega odbora.

56 Glede tega Zvezna republika Nemčija dodaja, da specializiranega znanja držav članic na področju zadevnega sporazuma ne bi bilo mogoče dovolj izkoristiti, če bi Komisiji uspelo uveljaviti svojo željo, da popolnoma samostojno, ne da bi upoštevala stališča posebnega odbora, posega v pogajanja.

57 Svet zavrača tudi trditev v zvezi s tem, da ni bil sklenjen medinstitucionalni sporazum o podrobnih postopkovnih pravilih iz člena 295 PDEU, saj naj tak sporazum ne bi vključeval samo Komisije in Sveta, ampak tudi Parlament, kar naj bi bilo v nasprotju z ravnovesjem med institucijami, določenim s členom 218 PDEU.

58 Svet ob podpori Združenega kraljestva nazadnje opozarja, da ne pride v poštev razglasitev delne ničnosti, ki bi se nanašala na člen 2, drugi stavek, izpodbijanega sklepa in na oddelek A Priloge k temu sklepu, ker naj bi ta temeljno spremenila splošno vsebino dovoljenja za pogajanja. Iz strukture izpodbijanega sklepa in priloge k njemu naj bi bilo razvidno, da je vsaka od teh določb del nedeljive celote.

Presoja Sodišča

59 Ta tožba se po eni strani nanaša na člen 2, drugi stavek, izpodbijanega sklepa, po drugi pa na oddelek A priloge k navedenemu sklepu. Zaporedoma je treba preučiti ta vidika tožbe.

60 Prvič, Komisija trdi, da je obveznost iz člena 2, drugi stavek, izpodbijanega sklepa, v skladu s katerim „Komisija Svet pisno obvešča o izidih pogajanj po vsakem krogu pogajanj in vsekakor najmanj vsako četrtletje“, v nasprotju s členom 218(2) in (4) PDEU, členom 13(2) PEU, načelom medinstitucionalnega ravnovesja in členom 295 PDEU.

61 Ker člen 218(4) PDEU v tem sporu pomeni glavni referenčni predpis, ki ureja razdelitev pristojnosti, dodeljenih Svetu, posebnemu odboru in Komisiji, je treba navedeni tožbeni razlog najprej presojati glede na to določbo.

62 Glede tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da člen 218 PDEU na področju sklepanja mednarodnih pogodb pomeni samostojen in splošen predpis ustavnega pomena, ker institucijam Unije dodeljuje določene pristojnosti. Ker je njegov namen zagotoviti ravnovesje med njimi, določa zlasti, da se o sporazumih med Unijo in eno ali več tretjimi državami pogaja Komisija ob upoštevanju pogajalskih smernic, ki jih sprejme Svet, te sporazume pa nato Svet sklene bodisi po potrditvi Parlamenta bodisi po posvetovanju z njim. Vendar je pristojnost za sklepanje takih sporazumov dodeljena Svetu s pridržkom pristojnosti, ki so na tem področju priznane Komisiji (glej v tem smislu sodbo Francija/Komisija, C-327/91, EU:C:1994:305, točka 28).

63 Poleg tega člen 17(1) PEU določa, da Komisija razen na področju skupne zunanje in varnostne politike ali v drugih primerih, določenih s Pogodbama, zagotavlja zunanje zastopanje Unije.

64 V okviru teh pristojnosti pa morata Svet in Komisija upoštevati člen 13(2), drugi stavek, PEU, ki določa, da „[i]nstitucije med seboj lojalno sodelujejo“. To sodelovanje je posebej pomembno za mednarodno delovanje Unije, saj tako delovanje sproži postopek tesnega dogovarjanja in posvetovanja med institucijami Unije.

65 Poleg tega člen 218(4) PDEU določa, da je treba, če je Svet določil poseben odbor, voditi pogajanja v posvetovanju s tem odborom.

66 V tem primeru, kakršen je tudi obravnavani, mora Komisija posebnemu odboru zagotoviti vse informacije, ki so potrebne za to, da lahko ta spremlja potek pogajanj, kot so zlasti smernice, ki so jih med pogajanji navedle druge stranke, in stališča, ki jih zagovarjajo. Posebni odbor lahko le tako oblikuje mnenja in nasvete v zvezi s pogajanji.

67 Od Komisije je mogoče glede na funkcije institucij v pogajanjih in sklepanju sporazumov, določene v členu 218 PDEU, zahtevati, da te informacije predloži tudi svetu. Koristno je namreč, da ima ta na voljo navedene informacije, da lahko razume potek pogajanj, ki so namenjena pripravi osnutka sporazuma, ki bo predložen v potrditev.

68 Zato je treba šteti, da je obveznost iz člena 2, drugi stavek, izpodbijanega sklepa, v skladu s katerim „Komisija Svet pisno obvešča o izidih pogajanj po vsakem krogu pogajanj in vsekakor najmanj vsako četrtletje“, v skladu s členom 218(2) in (4) PDEU.

69 Glede domnevne kršitve člena 13(2) PEU je treba nato opozoriti, da v skladu s to določbo vsaka institucija Unije deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Navedena določba odraža načelo institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije, ki pomeni, da mora vsaka od institucij izvajati svoje pristojnosti ob ustreznem upoštevanju pristojnosti drugih institucij (glej sodbo Svet/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, točka 64 in navedena sodna praksa).

70 Iz razlogov iz točk 66 in 67 te sodbe, pa se s členom 2, drugi stavek, izpodbijanega sklepa upošteva tudi obveznost iz člena 13(2) PEU, v skladu s katero vsaka institucija Unije deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama.

71 Prav tako ta določba navedenega sklepa nikakor ne pomeni kršitve načela institucionalnega ravnovesja.

72 Nazadnje, kar zadeva domnevno kršitev člena 295 PDEU, ta ne ovira možnosti Sveta, da v sklepu o dovoljenju za pogajanja uredi podrobna pravila za periodično obveščanje, ki ga mora Komisija opravljati med postopkom pogajanj za sklenitev mednarodnega sporazuma Unije.

73 V teh okoliščinah je treba zavrniti predlog Komisije za razglasitev ničnosti v delu, v katerem se nanaša na člen 2, drugi stavek, tega sklepa.

74 Drugič, Komisija trdi, da je oddelek A priloge k izpodbijanemu sklepu, ki vsebuje sporne pogajalske smernice, v nasprotju z razdelitvijo pristojnosti – določeno s členom 218(4) PDEU – ki so bile podeljene Svetu, posebnemu odboru in Komisiji kot pogajalki, prav tako pa tudi s členom 13(2) PEU in institucionalnim ravnovesjem.

75 Glede na pisna in ustna stališča, predstavljena pred Sodiščem, in ob opozorilu, da je Svet v obravnavanem primeru določil posebni odbor, je treba najprej ugotoviti, ali je Svet pristojen za to, da v pogajalskih smernicah določi postopkovna pravila, kakršna so ta v postopku v glavni stvari, in če je tako, ali se s pravili iz oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu upošteva razdelitev pristojnosti med institucijami in posebnim odborom iz člena 218(4) PDEU.

76 Glede tega iz tretjega stavka točke 1 oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu v povezavi z drugim odstavkom izjave Sveta z dne 8. maja 2013 izhaja, da ima posebni odbor, ki ga določi Svet, „ob upoštevanju pogajalskih smernic, ki jih je sprejel Svet, pooblastila za spremljanje vodenja pogajanj in usmerjanje pogajalca“. Poleg tega mora v skladu s četrtim stavkom točke 1 tega oddelka A sestanke tega odbora organizirati in jim predsedovati država članica, ki predseduje Svetu.

77 Ker je Svet pristojen za določitev posebnega odbora in ker mora Komisija voditi pogajanja „v posvetovanju s tem odborom“ v skladu s členom 218(4) PDEU, mora Komisija navedeni odbor obvestiti o vseh vidikih pogajanj, da bi se bilo mogoče z njim koristno posvetovati. Le tako lahko posebni odbor oblikuje mnenja in nasvete v zvezi s stališči, ki jih mora Komisija zavzeti v pogajanjih.

78 V teh okoliščinah je treba člen 218(4) PDEU razlagati tako, da Svet pooblašča za to, da v pogajalskih smernicah določi podrobna postopkovna pravila, ki urejajo postopek obveščanja, komunikacije in posvetovanja med posebnim odborom in Komisijo, saj se s takimi pravili uresničuje cilj dobrega dogovarjanja na notranji ravni.

79 Preveriti pa je treba, ali oddelek A priloge k izpodbijanemu sklepu vsebuje druge določbe, ki so sicer postopkovne, vendar bi lahko pogajalcu odvzele pooblastilo, priznano s členom 17(1) PEU.

80 Glede prvega stavka točke 1 oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu, v skladu s katerim „Komisija vodi pogajanja v skladu z upoštevno veljavno zakonodajo Unije“, je treba opozoriti, da gre pri tem za splošno opozorilo, ki omejuje obseg delovanja Komisije na tem področju. S tem namenom je v prvem stavku točke 2 tega oddelka A tudi koristno navedeno, da morajo biti „[p]ogajanja […] pripravljena precej vnaprej“.

81 Glede drugega stavka iste točke, v skladu s katerim za pripravo na pogajanja „Komisija Svetu sporoči predvideni časovni razpored in teme, ki bodo predmet pogajanj, ter čim prej pošlje ustrezne dokumente, da imajo člani posebnega odbora dovolj časa, da se dobro pripravijo na prihodnja pogajanja“, je treba poudariti, da po eni strani ta element izrecno opredeljuje obveznost iz člena 2, drugi stavek, izpodbijanega sklepa, ki je v skladu s členom 218(4) PDEU, kot je razvidno iz točke 68 te sodbe. Po drugi strani navedeni element določa podrobna pravila za posvetovanje s posebnim odborom, ki ga v skladu s členom 218(4) PDEU določi Svet.

82 Enako velja za točko 4 oddelka A priloge k temu sklepu, ki določa, da „Komisija Svetu poroča o izidu pogajanj po vsakem krogu pogajanj in vsekakor najmanj enkrat na četrtletje“, da „Komisija obvešča Svet o vseh pomembnih težavah, ki bi lahko nastopile med pogajanji, in se o njih posvetuje s posebnim odborom.“

83 Nazadnje, šteti je treba tudi, da drugi stavek točke 3 oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu, ki omogoča posvetovanje z odborom za podnebne spremembe o posebnih tehničnih vidikih pogajanj, „če je to predhodno odobril posebni odbor“, spada med podrobna pravila za posvetovanje s posebnim odborom.

84 Iz tega je razvidno, da elementi tega oddelka A, preučeni v točkah od 80 do 83 te sodbe, niso v nasprotju niti s členom 218(4) PDEU, niti s členom 13(2) PEU, niti z načelom institucionalnega ravnovesja, niti s členom 295 PDEU.

85 Tako je treba nazadnje še presoditi elementa oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu, in sicer drugi stavek njegove točke 1, ki določa, da „[č]e je potrebno, posebni odbor iz člena 1(2) ali Svet določi podrobna pogajalska stališča Unije“, in poseben element prvega stavka njegove točke 3, ki posebnemu odboru omogoča, da pred vsakim krogom pogajanj „določi pogajalska stališča“.

86 Spomniti je treba, da navedene klavzule pomenijo določbe, katerih namen je zavezovati pogajalca.

87 Tudi če Svet trdi, da je cilj pogajalskih stališč pomagati pogajalcu in da jih ni mogoče razlagati tako, da pomenijo obveznost Komisije, da doseže „priporočeni izid“, namreč iz teh določb ob upoštevanju njihove vsebine in sobesedila izhaja, da je njihov namen, da ta stališča ustvarjajo zavezujoče učinke za pogajalca.

88 Ta zavezujoč učinek stališč, ki jih določi posebni odbor ali, odvisno od primera, Svet, je v nasprotju s členom 218(4) PDEU.

89 Po eni strani dajeta namreč elementa iz točke 85 te sodbe posebnemu odboru nalogo določitve podrobnih pogajalskih stališč Unije, ki presega posvetovalno funkcijo, ki mu jo dodeljuje ta določba.

90 Po drugi strani člen 218(4) PDEU sicer Svetu dovoljuje oblikovanje pogajalskih smernic, vendar ta določba tej instituciji v nasprotju z določbami drugega stavka točke 1 oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu ne daje pristojnosti za določitev „podrobnih pogajalskih stališč“ za pogajalca.

91 Iz tega je razvidno, da je Svet z vključitvijo navedenih elementov v pogajalske smernice kršil obveznost iz člena 13(2) PEU, da deluje v mejah pristojnosti, ki so mu dodeljene s členom 218, od (2) do (4), PDEU.

92 Svet je s tem kršil tudi načelo institucionalnega ravnovesja.

93 V teh okoliščinah je treba drugi stavek točke 1 oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu in besedno zvezo „ter […] določi pogajalska stališča“ iz prvega stavka točke 3 tega oddelka A razglasiti za nična.

94 Glede pogojev za razglasitev delne ničnosti akta Unije iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je taka razglasitev ničnosti mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega dela akta (glej sodbi Komisija/Svet, C-29/99, EU:C:2002:734, točka 45, in Nemčija/Komisija, C-239/01, EU:C:2003:514, točka 33). Sodišče je že večkrat presodilo, da ta zahteva po ločljivosti ni izpolnjena, če bi bilo zaradi razglasitve delne ničnosti akta spremenjeno njegovo bistvo (glej sodbi Komisija/Poljska, C-504/09 P, EU:C:2012:178, točka 98, in Komisija/Parlament in Svet, C-427/12, EU:C:2014:170, točka 16). Kar zadeva preverjanje ločljivosti izpodbijanih odločb, je za to potrebna preučitev obsega navedenih določb, da bi bilo mogoče presoditi, ali bi razglasitev njihove ničnosti spremenila smisel in vsebino izpodbijanega sklepa (glej sodbo Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, točka 112 in navedena sodna praksa).

95 V obravnavanem primeru je mogoče drugi stavek točke 1 oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu in besedno zvezo „ter […] določi pogajalska stališča“ iz prvega stavka točke 3 tega oddelka A, navedeno v točki 85 te sodbe, ločiti od preostalega dela tega sklepa. Ta ničnostna zahtevka namreč ne spremenita bistva izpodbijanega sklepa in zlasti ne vplivata na obveznosti Komisije v zvezi z vodenjem pogajanj, kakršne izhajajo iz pogajalskih smernic v prilogi k navedenemu sklepu, in z obveščanjem Sveta, določenim v členu 2, drugi stavek, navedenega sklepa.

96 Prav tako z navedeno razglasitvijo ničnosti ni mogoče spremeniti vsebine drugih elementov oddelka A priloge k izpodbijanemu sklepu.

97 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je treba v oddelku A, naslovljenem „Postopek za pogajanja“, priloge k izpodbijanemu sklepu razglasiti za nična:

— drugi stavek točke 1 tega oddelka A, v skladu s katerim, „[č]e je potrebno, posebni odbor iz člena 1(2) ali Svet določi podrobna pogajalska stališča Unije“, in

— v točki 3 navedenega oddelka besedno zvezo „ter […] določi pogajalska stališča“.

Stroški

98 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je bilo tožbi Komisije delno ugodeno, Komisija in Svet v skladu s členom 138(3) tega poslovnika nosita svoje stroške, vključno s stroški postopka, v katerem je bil izdan sklep Komisija/Svet (C-425/13, EU:C:2014:91).

99 V skladu s členom 140(1) navedenega poslovnika Parlament ter Češka republika, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **V oddelku A, naslovljenem „Postopek za pogajanja“, priloge k Sklepu Sveta z dne 13. maja 2013 o odobritvi začetka pogajanj o povezovanju sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov s sistemom za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov v Avstraliji se razglasita za nična:**

   — drugi stavek točke 1 tega oddelka A, v skladu s katerim, „[č]e je potrebno, posebni odbor iz člena 1(2) ali Svet določi podrobna pogajalska stališča Unije“, in

   — v točki 3 navedenega oddelka besedna zveza „ter […] določi pogajalska stališča“.

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Evropska komisija in Svet Evropske unije nosita svoje stroške, vključno s stroški postopka, v katerem je bil izdan sklep Komisija/Svet (C-425/13, EU:C:2014:91).**

4. **Evropski parlament ter Češka republika, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Podpisi