Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 16 juli 2015*

”Talan om ogiltigförklaring — Rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om sammankoppling av Europeiska unionens utsläppshandelssystem med ett utsläppshandelssystem i Australien — Förhandlingsdirektiv — Särskild kommitté — Åsidosättande av artiklarna 13.2 FEU, 218.2–218.4 FEUF och 295 FEUF — Institutionell jämvikt”

I mål C-425/13,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 24 juli 2013,

Europeiska kommissionen, företrädd av G. Valero Jordana och F. Castillo de la Torre, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av:

Europaparlamentet, företrätt av R. Passos och D. Warin, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av K. Michoel, M. Moore och J.P. Hix, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av:

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, J. Vláčil och E. Ruffer, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Danmark, företrätt av C. Thorning, L. Volck Madsen och U. Melgaard, samtliga i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze och B. Beutler, båda i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av D. Colas, G. de Bergues, F. Fize och N. Rouam, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. Bulterman och M. de Ree, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, E. Karlsson, L. Swedenborg och C. Hagerman, samtliga i egenskap av ombud,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av E. Jenkinson och M. Holt, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Holmes och B. Kennelly, barristers,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (referent), M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin, K. Jürimäe samt domarna A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen och C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 januari 2015,

och efter att den 17 mars 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara artikel 2 andra meningen i rådets beslut av den 13 maj 2013 om bemyndigande att inleda förhandlingar om sammankoppling av Europeiska unionens utsläppshandelssystem med ett utsläppshandelssystem i Australien (nedan kallat det angripna beslutet) samt avdelning A i bilagan till nämnda beslut.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2003/87/EG

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, s, 63) (nedan kallat direktivet) antogs med stöd av artikel 175.1 EG. Såsom anges i skäl 5 i direktivet är detta direktivs syfte att bidra till ett effektivare fullgörande av Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden att minska de antropogena utsläppen av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet.

3 I artikel 1 i direktivet definieras direktivets mål enligt följande:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen … vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.”

4 Artikel 25 i direktivet, med rubriken ”Kopplingar till andra system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser”, har följande lydelse:

”1. Avtal bör slutas med de tredje länder som anges i bilaga B till Kyotoprotokollet och som har ratificerat protokollet, för att möjliggöra ömsesidigt erkännande av utsläppsrätter mellan gemenskapens system och andra system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med de regler som fastställs i artikel 300 i fördraget.

1a. Avtal kan ingås för erkännande av utsläppsrätter mellan gemenskapssystemet och förenliga obligatoriska system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser med absoluta utsläppstak som inrättats i ett annat land eller i en enhet på delstatsnivå eller regional nivå.

1b. Icke-bindande arrangemang får ingås med tredjeländer eller med enheter på delstatsnivå eller regional nivå i syfte att få till stånd administrativ eller teknisk samordning i anknytning till utsläppsrätter inom gemenskapssystemet eller andra obligatoriska system för handel.

2. När ett avtal som avses i punkt 1 har slutits ska kommissionen anta nödvändiga bestämmelser om ömsesidigt erkännande av utsläppsrätter inom ramen för det avtalet. …”

Bakgrund till tvisten

5 År 2011 tog Samväldet Australien kontakt med kommissionen i syfte att inleda bilaterala förhandlingar om att sammankoppla Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser med det australiska systemet.

6 En formell rekommendation angående bemyndigande att inleda förhandlingar med Samväldet Australien för att sammankoppla utsläppshandelssystemen i fråga formulerades på samma sätt som en tidigare rekommendation om sammankoppling av unionens utsläppshandelssystem med det schweiziska utsläppshandelssystemet. Den antogs av kommissionen den 24 januari 2013 och överlämnades sedan till Europeiska unionens råd. Under diskussionerna i rådets arbetsgrupp ”Miljö” begärde medlemsstaterna att få möjlighet till ett mer omfattande deltagande i förhandlingarna med Samväldet Australien än vad som föreskrivits i kommissionens rekommendation. En text som innebar en kompromiss godkändes med några smärre ändringar av rådets arbetsgrupp ”Miljö” den 22 april 2013.

7 Den 2 maj 2013 överlämnade kommissionen en förklaring som skulle tas in i protokollet, i vilken den invände mot vissa aspekter av den godkända texten avseende bemyndigande att inleda förhandlingar (handling 8805/13, ADD1). Rådet överlämnade också en förklaring den 8 maj 2013 (handling 8805/13, ADD2).

8 Det beslut som arbetsgruppen föreslagit förelades Ständiga representanternas kommitté (Coreper) och antogs slutligen som A-punkt på dagordningen för rådet (jordbruk och fiske) den 13 maj 2013.

9 Genom artikel 1.1 i det angripna beslutet bemyndigades kommissionen att inleda de aktuella förhandlingarna på unionens vägnar.

10 I artikel 1.2 i det angripna beslutet föreskrivs att ”Kommissionen ska föra dessa förhandlingar … i enlighet med förhandlingsdirektiven i tillägget till detta beslut”.

11 I artikel 2 andra meningen i det angripna beslutet föreskrivs att ”Kommissionen ska … skriftligen underrätta rådet om resultatet av förhandlingarna efter varje förhandlingssession och, under alla omständigheter, åtminstone varje kvartal”.

12 Avsnitt A i bilagan till det angripna beslutet, vilket innehåller de förhandlingsdirektiv (handling nr 8568/13, ADD1) som är riktade till kommissionen, har följande lydelse:

”A. Förfarandet för förhandlingarna

1. Kommissionen ska leda förhandlingarna i enlighet med gällande relevant unionslagstiftning. Om det finns anledning härtill ska detaljerade förhandlingspositioner för unionen fastställas i den särskilda kommitté som anges i artikel 1.2 eller i rådet. Arbetsgruppen ”Miljö” utses som en särskild kommitté med uppdraget att bistå kommissionen i denna uppgift. Den särskilda kommitténs möten ska organiseras och ledas av den medlemsstat som innehar ordförandeskapet för rådet.

2. Förhandlingarna ska förberedas i god tid. Kommissionen ska i detta syfte underrätta rådet om den planerade tidsplanen och ämnet för förhandlingen samt snarast möjligt vidarebefordra de relevanta handlingarna så att ledamöterna i den särskilda kommittén får tillräckligt med tid att förbereda de kommande förhandlingarna.

3. Varje förhandlingssession ska föregås av ett möte i den särskilda kommittén för att fastställa huvudfrågorna och för att fastställa förhandlingspositioner och vägledning, beroende på omständigheterna. När det är lämpligt får kommittén för klimatförändringar tillfrågas angående vägledning rörande tekniska aspekter av förhandlingarna inför sammankopplingen, under förutsättning att den särskilda kommittén i förväg ger sitt tillstånd.

4. Kommissionen ska rapportera till rådet om resultatet av förhandlingarna efter varje förhandlingssession och under alla förhållanden en gång i kvartalet. Kommissionen ska underrätta rådet och rådgöra med den särskilda kommittén om alla betydande problem som kan uppkomma under förhandlingarna.”

13 Avsnitt B i förhandlingsdirektiven avser förhandlingarnas innehåll och räckvidd.

14 Det andra stycket i rådets förklaring av den 8 maj 2013 om ett förslag till beslut om att inleda förhandlingarna har följande lydelse:

”Upprättandet av den särskilda kommittén i enlighet med artikel 218.4 FEUF innebär att kommittén … anförtros uppgiften att följa hur förhandlingarna bedrivs och att vägleda förhandlaren med beaktande av de förhandlingsdirektiv som rådet har antagit.”

15 Det angripna beslutet delgavs kommissionen den 15 maj 2013.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

16 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— i första hand, ogiltigförklara artikel 2 andra meningen i det angripna beslutet samt avsnitt A i bilagan till det beslutet,

— i andra hand, ogiltigförklara det angripna beslutet och vidmakthålla verkningarna av detta beslut, för det fall det skulle ogiltigförklaras i sin helhet, samt

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Genom separat handling som ingavs till domstolens kansli den 7 oktober 2013 i enlighet med artikel 151 i domstolens rättegångsregler, ansökte rådet om att domstolen skulle avlägsna det angripna beslutet och förhandlingsdirektiven liksom de avsnitt i ansökan där kommissionen citerade dessa förhandlingsdirektiv, från akten i målet. Rådet ansökte även om att domstolen skulle vidta de åtgärder som den fann lämpliga för att säkerställa att innehållet i förhandlingsdirektiven ”inte blev offentligt” och att det ”inte av domstolens offentliga handlingar skulle vara möjligt att sluta sig till” dessa handlingars natur.

18 Denna ansökan från rådet avslogs genom beslut kommissionen/rådet (C-425/13, EU:C:2014:91).

19 Europaparlamentet, som genom beslut av domstolens ordförande den 13 februari 2014 tillåtits intervenera till stöd för kommissionens yrkanden, har yrkat att domstolen ska bifalla kommissionens yrkanden.

20 Rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan, eller om det angripna beslutet ogiltigförklaras, inte vidmakthålla verkningarna av detta beslut samt förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

21 Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen och Konungariket Sverige, vilka genom beslut av domstolens ordförande den 13 februari 2014 tillåtits intervenera till stöd för rådets yrkanden, har yrkat att domstolen ska ogilla talan.

22 Republiken Tjeckien och Republiken Frankrike, vilka genom beslut av domstolens ordförande den 13 februari 2014 tillåtits intervenera till stöd för rådets yrkanden, har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, som genom beslut av domstolens ordförande den 13 februari 2014 tillåtits intervenera till stöd för rådets yrkanden, har yrkat att domstolen ska ogilla talan i sin helhet och, om talan skulle bifallas helt eller delvis, att inte vidmakthålla verkningarna av det angripna beslutet.

Prövning av talan

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

24 Rådet har anfört att kommissionens talan inte kan tas upp till sakprövning, i den del den riktar sig mot avdelning A i bilagan till det angripna beslutet, vilken innehåller de omtvistade förhandlingsdirektiven. Rådet har gjort gällande att kommissionen i andra tvister mellan institutionerna har ansett att sådana förhandlingsdirektiv inte utgjorde bindande rättsakter.

25 Kommissionen har hävdat att den omständigheten att förhandlingsdirektiv inte är bindande inte innebär att de inte kan ha rättsverkningar. Eftersom rådet tydligt har förklarat att de aktuella förhandlingsdirektiven är bindande för kommissionen kan dess talan tas upp till sakprövning.

Domstolens bedömning

26 Domstolen erinrar om att talan om ogiltigförklaring ska kunna väckas avseende alla åtgärder – oavsett slag eller form – som har vidtagits av unionens institutioner, förutsatt att åtgärderna är avsedda att ha rättsverkningar (se dom kommissionen/rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 14 och där angiven rättspraxis).

27 För att kunna avgöra om en sådan åtgärd har rättsverkningar ska dess innehåll beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom Nederländerna/kommissionen, C-147/96, EU:C:2000:335, punkt 27).

28 Domstolen har redan slagit fast att ett beslut som har antagits med stöd av artikel 218.3 och 218.4 FEUF har rättsverkningar mellan unionen och dess medlemsstater och mellan unionens institutioner (se dom kommissionen/rådet, C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 40).

29 I avdelning A i bilagan till det angripna beslutet, som innehåller de omtvistade förhandlingsdirektiven, anges ett tydligt och detaljerat förfarande som det är uppenbart att rådet avsåg att kräva att kommissionen skulle följa, vilket även framgår av artikel 1.2 i det angripna beslutet.

30 Det kan således ha rättsverkningar.

31 Talan kan följaktligen upptas till sakprövning.

Prövning i sak

32 Till stöd för sin talan har kommissionen åberopat två grunder. Den första grunden rör det detaljerade förfarande som anges i avdelning A i förhandlingsdirektiven och avser åsidosättande av artiklarna 13.2 FEU, 218.2–218.4 FEUF och 295 FEUF samt principen om institutionell jämvikt. Den andra grunden rör åsidosättande av artiklarna 13.2 FEU och 218 FEUF samt principen om institutionell jämvikt, eftersom det i det angripna beslutet anges att ”detaljerade förhandlingspositioner för unionen [ska] fastställas” av den särskilda kommittén eller av rådet.

33 Dessa två grunder ska prövas tillsammans.

Parternas argument

34 Kommissionen har hävdat att förhandlingar om ett internationellt avtal som inte huvudsakligen eller enbart avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken faller inom dess befogenhet. De övriga unionsinstitutionerna kan inte ifrågasätta dess roll som förhandlare på detta område. Rådet har visserligen enligt EUF-fördraget befogenhet att bemyndiga inledande av sådana förhandlingar, men det har inte befogenhet att utsträcka förhandlingsdirektiven genom att däri införa bestämmelser som inte har ett direkt samband med förhandlingarna med berört tredjeland.

35 Kommissionen anser att befogenheten att anta förhandlingsdirektiv inte innefattar befogenheten att fastställa formerna för hur förhandlingen ska bedrivas. Förhandlingsdirektiven ska endast ange strategiska val och de grundläggande mål som ska försvaras under förhandlingarna.

36 Kommissionen har gjort gällande att det detaljerade förhandlingsförfarande som föreskrivs i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet leder till att rådet ges nya befogenheter i strid med artikel 218.2–218.4 FEUF. Rådet har genom att ensidigt föreskriva ett sådant förfarande pålagt kommissionen skyldigheter som inte är förenliga med nämnda bestämmelser.

37 Kommissionen anser att rådet även har åsidosatt artikel 13.2 FEU samt principen om institutionell jämvikt när det, genom de aktuella förhandlingsdirektiven, utökade de befogenheter som rådet tilldelats enligt fördragen.

38 Kommissionen har påpekat att det visserligen kan vara ändamålsenligt för institutionerna att fastställa formerna för deras samarbete, men att ett sådant samarbete i enlighet med artikel 295 FEUF ska ske genom interinstitutionella avtal. Eftersom något sådant avtal inte förelåg i det aktuella faller, har rådet åsidosatt nämnda artikel genom att anta avdelning A i bilagan till det angripna beslutet.

39 Kommissionen har hävdat att rådet med stöd av nämnda avdelning A har en avgörande roll i förhandlingen. I denna avdelning föreskrivs nämligen att det ankommer på den särskilda kommitté som avses i artikel 218.4 FEUF eller, under vissa omständigheter, på rådet att fastställa ”detaljerade förhandlingspositioner för unionen”, vilka är bindande för kommissionen. Enligt fördragen ankommer det emellertid inte på denna kommitté eller på rådet att ha en direkt bestämmande roll vid förhandlingarna, då kommissionen har obegränsad befogenhet härvidlag. Den särskilda kommittén är endast ett rådgivande organ till förhandlaren.

40 Enligt kommissionen ankommer det på den att fastställa formerna för hur samråd ska ske med den av rådet i enlighet med artikel 218.4 FEUF utsedda särskilda kommittén. Enligt nämnda bestämmelse har den särskilda kommittén, med vilken ”samråd ska ske” under förhandlingarna, endast en rådgivande roll. Kommittén kan visserligen uttrycka sin åsikt om olika aspekter av förhandlingen, men kommissionen anser att förhandlingsdirektiven, som gör det möjligt för nämnda kommitté att anta ”detaljerade förhandlingspositioner för unionen”, vilka skulle vara bindande för kommissionen, innebär ett åsidosättande av artikel 218 FEUF.

41 Kommissionen har slutligen påpekat att de delar av det angripna beslutet som omfattas av yrkandet om ogiltigförklaring kan avskiljas från beslutet i övrigt, varför en delvis ogiltigförklaring av beslutet är möjlig. En delvis ogiltigförklaring skulle under alla omständigheter inte påverka den omständigheten att en särskild kommitté utses.

42 Parlamentet har anslutit sig till kommissionens resonemang och har angett att EUF-fördraget inte medger att rådet ensidigt antar nya förfaranderegler för förhandlingen, vilka är bindande för förhandlaren. Om så vore fallet skulle såväl kommissionens befogenhet som förhandlare som parlamentets befogenhet, påverkas.

43 Parlamentet har även anmärkt att enligt artikel 13.2 FEU ska varje institution handla inom de befogenheter som den har tilldelats och institutionerna ska samarbeta lojalt med varandra.

44 Parlamentet har angett att varken parlamentet eller rådet har rätt att spela en aktiv förstaplansroll vid förhandlingarna som inkräktar på förhandlarens privilegier. Rådet kan i synnerhet inte hävda att det självt, eller i form av den särskilda kommitté som det utsett, har en beslutsfattande funktion under förhandlingarna.

45 Rådet har hävdat att den befogenhet som det ges enligt artikel 218.4 FEUF att anta förhandlingsdirektiv för att bemyndiga kommissionen att förhandla fram ett internationellt avtal för unionen, inte innebär att rådet fråntas möjligheten att även fastställa formerna för hur förhandlingen ska föras. En annan tolkning skulle nämligen frånta artikel 218.4 FEUF dess ändamålsenliga verkan.

46 Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Republiken Polen, Konungariket Sverige och Förenade kungariket har instämt i rådets argument och har angett att enligt lydelsen i artikel 218.2–218.4 FEUF föreskrivs inga begränsningar vad gäller antagande av förhandlingsdirektiv och den utgör inte hinder mot att dessa direktiv innehåller förfaranderegler, bland annat vad gäller formerna för samråd med den särskilda kommittén.

47 Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike och Förenade kungariket anser även att befogenheten att rikta förhandlingsdirektiv till kommissionen innefattar befogenheten att precisera kraven för förhandlingsförfarandet för att säkerställa att institutionerna samarbetar lojalt med varandra enligt vad som anges i artikel 13.2 FEU, liksom den institutionella jämvikten.

48 Rådet har påpekat att det är dess uppgift att när det antar ett beslut om att bemyndiga inledande av förhandlingar och att utse förhandlare, bedöma om det är lämpligt, eller till och med nödvändigt, att i dessa direktiv inkludera uppgifter om varje institutions roll liksom formerna för förhandlingen. Detta följer av dess rätt att besluta huruvida ett sådant bemyndigande ska ges eller ej.

49 Rådet har förklarat att de förfaranderegler som anges i de omtvistade förhandlingsdirektiven enbart avser förhållandet mellan kommissionen i egenskap av förhandlare, rådet i egenskap av den institution som ger bemyndigande till förhandlingar om ett internationellt avtal och som undertecknar detsamma och den särskilda kommitté som rådet får utse för att följa förhandlingarna.

50 Rådet anser att de förfaranderegler som anges i förhandlingsdirektiven inte innebär ett åsidosättande av respektive institutions roll och inte heller av den institutionella jämvikt som fastställs i fördragen. Sådana förfaranderegler är nämligen endast ett uttryck för hur institutionerna ska förverkliga principen om lojalt samarbete vid internationella förhandlingar.

51 Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har anslutit sig till rådets argument vad gäller dess aktiva roll i förhandlingarna om ett internationellt avtal. Rådets befogenhet att anta förhandlingsdirektiv och den omständigheten att kommissionen enligt artikel 218.4 FEUF måste genomföra förhandlingarna i samråd med en särskild kommitté, förutsätter ett pågående samråd och en ständig dialog mellan kommissionen och rådet. Detta förfarande begränsas inte till en viss del av förhandlingarna.

52 Republiken Polen har påpekat att det endast är ett för rådet godtagbart förhandlingsresultat som kan medföra att avtalet undertecknas och ingås för unionens räkning. Det är således nödvändigt att rådet, när det lämnar förhandlingsdirektiven till förhandlaren, även kan fastställa gränser och ange villkoren för hur förhandlingarna ska föras. Det är således nödvändigt att förebygga en situation där förhandlingsresultatet inte är godtagbart för rådet och där dess vägran att godkänna det slutliga förslaget till avtal kunde ha en negativ inverkan på relationerna med den andra parten. Rådets befogenhet att aktivt följa förhandlingarna sträcker sig följaktligen över hela förhandlingsförloppet och är inte begränsad till att anta förhandlingsdirektiv som bifogas beslutet om bemyndigande att inleda förhandlingar.

53 Det är rådets uppfattning att kommissionen ska bedriva förhandlingarna inom gränserna för det mandat som rådet har gett. De förhandlingspositioner som fastställts i den särskilda kommittén utgör en konkretisering av rådets förhandlingsdirektiv, och syftar till att underlätta för förhandlaren genom att ange de positioner som rådet står bakom. Det ankommer på kommissionen att bestämma på vilket sätt förhandlingarna ska föras, men den ska följa den särskilda kommitténs vägledning, vare sig den kommer till uttryck i form av muntliga instruktioner eller positioner som uttrycks i dessa handlingar.

54 Rådet har preciserat att syftet med att fastställa förhandlingspositioner i den särskilda kommittén är att vägleda förhandlaren samtidigt som förhandlingsdirektiven beaktas. Dessa förhandlingspositioner innebär inte att kommissionen är skyldig att nå det rekommenderade resultatet med avseende på all vägledning som finns däri.

55 Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike och Förenade kungariket har betonat rådets rätt att fastställa formerna för samråd med den särskilda kommittén. Genom att det i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet, som innehåller de omtvistade förhandlingsdirektiven, föreskrivs att den

särskilda kommittén eller rådet får anta ”detaljerade förhandlingspositioner” erinrar dessa direktiv endast om rådets rätt att när som helst precisera dessa, liksom om den särskilda kommitténs roll.

56 Förbundsrepubliken Tyskland har härvidlag tillagt att medlemsstaternas specialkunskap inom det område som avtalet avser inte skulle komma till tillräcklig nytta om kommissionen fick igenom sin vilja att agera helt självständigt i förhandlingarna, utan att ta hänsyn till den särskilda kommitténs yttranden.

57 Rådet har även bestritt argumentet att det inte förelåg något interinstitutionellt avtal i den mening som avses i artikel 295 FEUF, eftersom ett sådant avtal inte bara inbegriper rådet och kommissionen utan även parlamentet, vilket skulle stå i strid med den institutionella jämvikt som fastställs i artikel 218 FEUF.

58 Rådet har, med stöd av Förenade kungariket, slutligen anfört att det inte är möjligt att delvis ogiltigförklara artikel 2 andra meningen i det angripna beslutet och avdelning A i bilagan till detta beslut, eftersom detta skulle innebära en grundläggande förändring av bemyndigandet att inleda förhandlingar. Det följer av hur det angripna beslutet och dess bilaga är disponerade att de utgör en odelbar helhet.

Domstolens bedömning

59 Förevarande talan avser dels artikel 2 andra meningen i det angripna beslutet, dels avdelning A i bilagan till nämnda beslut. Dessa två delar av talan ska prövas efter varandra.

60 För det första har kommissionen gjort gällande att den skyldighet som föreskrivs i artikel 2 andra meningen i det angripna beslutet, enligt vilken ”Kommissionen … skriftligen [ska] underrätta rådet om resultatet av förhandlingarna efter varje förhandlingssession och, under alla omständigheter, åtminstone varje kvartal”, är oförenlig med artikel 218.2–218.4 FEUF, artikel 13.2 FEU och principen om institutionell jämvikt, samt artikel 295 FEUF.

61 I förevarande tvist utgör artikel 218.4 FEUF den huvudsakliga bestämmelsen vad gäller avgränsningen av den befogenhet som tilldelats rådet och den särskilda kommittén respektive kommissionen. Kommissionens grund ska först prövas mot bakgrund av nämnda bestämmelse.

62 Det framgår av domstolens praxis att artikel 218 FEUF, vad gäller ingående av internationella avtal, utgör en självständig och allmän bestämmelse av konstitutionell karaktär, såtillvida att den ger unionens institutioner bestämda befogenheter. I syfte att upprätta en jämvikt mellan dessa institutioner föreskrivs däri att avtal mellan unionen och ett eller flera tredjeländer ska förhandlas fram av kommissionen, med iakttagande av de förhandlingsdirektiv som utfärdats av rådet, och därefter ingås av rådet efter godkännande eller hörande av parlamentet. Befogenheten att ingå avtal ligger dock hos rådet om inte annat följer av kommissionens befogenheter på detta område (se, för ett liknande resonemang, dom Frankrike/kommissionen, C-327/91, EU:C:1994:305, punkt 28).

63 I artikel 17.1 FEU föreskrivs vidare att kommissionen, med undantag av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt övriga i fördragen angivna fall, ska representera unionen utåt.

64 Rådet och kommissionen är emellertid skyldiga att inom ramen för sina tilldelade befogenheter iaktta artikel 13.2 andra meningen FEU, som har följande lydelse: ”Institutionerna ska samarbeta lojalt med varandra”. Detta samarbete är av särskild betydelse för unionens handlande på det internationella planet, då ett sådant handlande sätter igång en process av nära dialog och samråd mellan unionens institutioner.

65 I artikel 218.4 FEUF föreskrivs dessutom att när rådet har utsett en särskild kommitté ska samråd ske med denna kommitté under förhandlingarna.

66 I ett sådant fall, vilket är aktuellt i förevarande mål, ska kommissionen lämna denna kommitté alla nödvändiga uppgifter för att kommittén ska kunna följa hur förhandlingarna fortlöper, såsom bland annat de målsättningar och de positioner som intagits av övriga parter under förhandlingarna. Det är endast på detta sätt som den särskilda kommittén kan yttra sig och ge anvisningar om förhandlingen.

67 Mot bakgrund av de olika befogenheter som institutionerna tilldelats vid förhandling och ingående av sådana avtal som avses i artikel 218 FEUF, kan det krävas att kommissionen även tillhandahåller rådet dessa uppgifter. Det är nämligen ändamålsenligt att rådet har tillgång till dessa upplysningar för att kunna förstå utvecklingen av de förhandlingar som syftar till ett avtalsförlag som ska föreläggas rådet för godkännande.

68 Den skyldighet som anges i artikel 2 andra meningen i det angripna beslutet, där det föreskrivs att ”kommissionen … skriftligen [ska] underrätta rådet om resultatet av förhandlingarna efter varje förhandlingssession och, under alla omständigheter, åtminstone varje kvartal”, är således förenlig med artikel 218.2–218.4 FEUF.

69 Vad därefter avser det påstådda åsidosättandet av artikel 13.2 FEU erinrar domstolen om att enligt denna bestämmelse ska varje institution handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där. Denna bestämmelse är ett uttryck för principen om institutionell jämvikt, som är karakteristisk för unionens institutionella uppbyggnad. Principen innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter respekterar de övrigas befogenheter (se dom rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

70 Av de skäl som angetts i punkterna 66 och 67 i förevarande dom är artikel 2 andra meningen i det angripna beslutet även förenlig med den skyldighet som anges i artikel 13.2 FEU och som innebär att varje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen.

71 Denna bestämmelse utgör inte heller ett åsidosättande av principen om institutionell jämvikt.

72 Vad slutligen avser det påstådda åsidosättandet av artikel 295 FEUF, utgör denna bestämmelse inte hinder för att rådet ges möjlighet att i ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar, bestämma formerna för hur kommissionen återkommande ska underrätta rådet under hela den förhandlingsprocess som syftar till att unionen ska ingå ett internationellt avtal.

73 Kommissionens talan om ogiltigförklaring kan mot denna bakgrund inte vinna bifall, såvitt den avser artikel 2 andra meningen i det angripna beslutet.

74 För det andra har kommissionen gjort gällande att avdelning A i bilagan till det angripna beslutet, som innehåller de omtvistade förhandlingsdirektiven, åsidosätter den avgränsning av de tilldelade befogenheter som föreskrivs i artikel 218.4 FEUF, vilka tilldelats rådet och den särskilda kommittén respektive kommissionen i dess egenskap av förhandlare, och att avdelningen även åsidosätter artikel 13.2 FEU samt den institutionella jämvikten.

75 Mot bakgrund av de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts vid domstolen, och att rådet i förevarande fall har utsett en särskild kommitté, ska domstolen först pröva huruvida rådet i förhandlingsdirektiven har befogenhet att föreskriva förfaranderegler, som de som är aktuella i förevarande fall. Om så är fallet ska det prövas huruvida de regler som anges i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet är förenliga med den fördelning av befogenheterna mellan institutionerna och den särskilda kommitté som föreskrivs i artikel 218.4 FEUF.

76 Det framgår härvidlag av den tredje meningen i punkt 1 i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet, jämförd med andra stycket i rådets förklaring av den 8 maj 2013, att den särskilda kommittén som utsetts av rådet ”anförtros uppgiften att följa hur förhandlingarna bedrivs och att vägleda förhandlaren med beaktande av de förhandlingsdirektiv som rådet har antagit”. I den fjärde meningen i punkt 1 i avdelning A föreskrivs att den särskilda kommitténs möten ska organiseras och ledas av den medlemsstat som innehar ordförandeskapet för rådet.

77 Rådet har befogenhet att utse en särskild kommitté och kommissionen är skyldig att i enlighet med artikel 218.4 FEUF bedriva förhandlingarna i ”samråd” med den särskilda kommittén. Kommissionen är således skyldig att underrätta kommittén om alla aspekter av förhandlingarna för att ett ändamålsenligt samråd ska kunna ske. Det är endast på detta sätt som den särskilda kommittén kan yttra sig och ge anvisningar om de förhandlingspositioner som kommissionen ska anta under förhandlingarna.

78 Artikel 218.4 FEUF ska under dessa omständigheter tolkas på så sätt att rådet har befogenhet att i förhandlingsdirektiven föreskriva formerna för förfarandet vad gäller information, kommunikation och samråd mellan den särskilda kommittén och kommissionen, eftersom sådana regler motiveras av syftet att säkerställa ett gott internt samråd.

79 Domstolen ska emellertid pröva huruvida avdelning A i bilagan till det angripna beslutet innehåller andra bestämmelser, som trots att de utgör förfaranderegler, kan frånta förhandlaren den befogenhet som vederbörande tillerkänns i artikel 17.1 FEU.

80 Vad gäller den första meningen i punkt 1 i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet, enligt vilken ”Kommissionen ska leda förhandlingarna i enlighet med gällande relevant unionslagstiftning”, är det fråga om allmänt hållen påminnelse om begränsningarna i kommissionens befogenhet på området. Av detta skäl är det vidare ändamålsenligt att i första meningen i punkt 2 i avdelning A ange att ”Förhandlingarna ska förberedas i god tid”.

81 Vad avser den andra meningen i punkt 1, som har följande lydelse: ”[k]ommissionen ska i detta syfte underrätta rådet om den planerade tidsplanen och ämnet för förhandlingen samt snarast möjligt vidarebefordra de relevanta handlingarna så att ledamöterna i den särskilda kommittén får tillräckligt med tid att förbereda de kommande förhandlingarna”, ska det påpekas att denna del klart uttrycker den skyldighet som anges i artikel 2 andra meningen i det angripna beslutet, vilken enligt vad som framgår av punkt 68 i förevarande dom är förenlig med artikel 218.4 FEUF. I denna del fastställs vidare formerna för hur samråd ska ske med den av rådet i enlighet med artikel 218.4 FEUF utsedda särskilda kommittén.

82 Detsamma gäller punkt 4 i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet i vilken följande föreskrivs: ”Kommissionen ska rapportera till rådet om resultatet av förhandlingarna efter varje förhandlingssession och under alla förhållanden en gång i kvartalet. Kommissionen ska underrätta rådet och rådgöra med den särskilda kommittén om alla betydande problem som kan uppkomma under förhandlingarna.”

83 Slutligen avser även den andra meningen i punkt 3 i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet, enligt vilken rådet får rådfråga kommittén för klimatförändringar om tekniska aspekter av förhandlingarna ”under förutsättning att den särskilda kommittén i förväg ger sitt tillstånd”, formerna för samråd med den särskilda kommittén.

84 Härav följer att de delar av avdelning A som prövats i punkterna 80–83 i förevarande dom inte åsidosätter artikel 218.4 FEUF, artikel 13.2 FEU, principen om institutionell jämvikt eller artikel 295 FEUF.

85 Domstolen ska således slutligen pröva två delar i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet, nämligen den andra meningen i punkt 1, i vilken det föreskrivs att ”Om det finns anledning härtill ska detaljerade förhandlingspositioner för unionen fastställas i den särskilda kommitté som anges i artikel 1.2 eller i rådet” och den del av den första meningen i punkt 3 som tillåter den särskilda kommittén att inför varje förhandlingssession ”fastställa förhandlingspositioner”.

86 Dessa två stadganden utgör bestämmelser som är bindande för förhandlaren.

87 Även om rådet har begränsat sig till att hävda att förhandlingspositionerna har till syfte att bistå förhandlaren och inte ska förstås på så sätt att de innebär en skyldighet för kommissionen att nå ett visst ”rekommenderat resultat”, framgår det av dessa bestämmelser, mot bakgrund av deras lydelse och satta i sitt sammanhang att dessa förhandlingspositioner är bindande för förhandlaren.

88 Det är emellertid inte förenligt med artikel 218.4 FEUF att förhandlingspositioner som antagits av den särskilda kommittén eller, i förekommande fall av rådet, är bindande på detta sätt.

89 De två delar som avses i punkt 85 i förevarande dom ger nämligen den särskilda kommittén uppdraget att fastställa detaljerade förhandlingspositioner för unionen, vilket går utöver den rådgivande roll som den ges enligt nämnda bestämmelse.

90 Vidare ges rådet visserligen enligt artikel 218.4 FEUF befogenhet att fastställa förhandlingsdirektiv, men rådet ges enligt samma bestämmelse inte befogenhet att ålägga förhandlaren ”detaljerade förhandlingspositioner”, vilket den andra meningen i punkt 1 i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet innebär.

91 Härav följer att rådet, genom att inkludera dessa delar i förhandlingsdirektiven, har åsidosatt den i artikel 13.2 FEU föreskrivna skyldigheten att handla inom ramen för de befogenheter som det tilldelats genom artikel 218.2–218.4 FEUF.

92 Rådet har härigenom även åsidosatt principen om institutionell jämvikt.

93 Under dessa omständigheter ska den andra meningen i punkt 1 i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet liksom orden ”fastställa förhandlingspositioner” i punkt 3 i avdelning A, ogiltigförklaras.

94 Vad gäller villkoren för att delvis ogiltigförklara en unionsrättsakt framgår det av domstolens fasta praxis att detta kan ske endast om de delar för vilka ogiltigförklaring har yrkats kan avskiljas från rättsakten i övrigt (se dom kommissionen/rådet, C-29/99, EU:C:2002:734, punkt 45, och dom Tyskland/kommissionen, C-239/01, EU:C:2003:514, punkt 33). Domstolen har vid upprepade tillfällen fastställt att detta krav på avskiljbarhet inte är uppfyllt när rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades (se dom kommissionen/Polen, C-504/09 P, EU:C:2012:178, punkt 98, och dom kommissionen/parlamentet och rådet, C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 16). Vad gäller kontrollen av huruvida de omtvistade bestämmelserna kan avskiljas från beslutet i övrigt förutsätts att det görs en prövning av nämnda bestämmelsers innebörd, för att det ska vara möjligt att bedöma om beslutets andemening och kärninnehåll skulle ändras av att bestämmelserna ogiltigförklarades (se dom kommissionen/Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

95 I förevarande mål kan den andra meningen i punkt 1 i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet liksom orden ”fastställa förhandlingspositioner” i den första meningen i punkt 3 i avdelning A, vilka anges i punkt 85 i förevarande dom, avskiljas från beslutet i övrigt. En ogiltigförklaring av dessa två delar ändrar nämligen inte den angripna rättsaktens kärninnehåll. Den påverkar särskilt inte kommissionens skyldigheter vad gäller hur förhandlingarna ska bedrivas, som de framgår av förhandlingsdirektiven som bifogats det angripna beslutet, och skyldigheten att underrätta rådet, vilket följer av artikel 2 andra meningen i nämnda beslut.

96 Vidare kan denna ogiltigförklaring inte heller ändra kärninnehållet i övriga delar av avdelning A i bilagan till det angripna beslutet.

97 Av det anförda följer att i avdelning A (Förhandlingsförfarande) i bilagan till det angripna beslutet, ska följande ogiltigförklaras:

— den andra meningen i punkt 1 i avdelning A i bilagan till det angripna beslutet, i vilken det föreskrivs att ”Om det finns anledning härtill ska detaljerade förhandlingspositioner för unionen fastställas i den särskilda kommitté som anges i artikel 1.2 eller i rådet”, och

— i punkt 3 i nämnda avdelning, orden ”fastställa förhandlingspositioner”.

Rättegångskostnader

98 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Domstolen har delvis bifallit kommissionens talan. Kommissionen och rådet ska således, enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna, bära sina rättegångskostnader, inbegripet kostnader för det förfarande där domstolen meddelande beslut kommissionen/rådet (C-425/13, EU:C:2014:91).

99 Enligt artikel 140.1 i domstolens rättegångsregler ska parlamentet samt Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Konungariket Sverige och Förenade kungariket bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) I avdelning A (Förfarandet för förhandlingarna) i bilagan till rådets beslut av den 13 maj 2013 om bemyndigande att inleda förhandlingar om sammankoppling av Europeiska unionens utsläppshandelssystem med ett utsläppshandelssystem i Australien, ska följande ogiltigförklaras:

— den andra meningen i punkt 1 i nämnda avdelning A, i vilken det föreskrivs att ”Om det finns anledning härtill ska detaljerade förhandlingspositioner för unionen fastställas i den särskilda kommitté som anges i artikel 1.2 eller i rådet”, och

— i punkt 3 i nämnda avdelning, orden ”fastställa förhandlingspositioner”.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader, inbegripet kostnader för det förfarande där domstolen meddelande beslut kommissionen/rådet (C-425/13, EU:C:2014:91).

4) Europaparlamentet samt Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter