



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. července 2015 *

„Žaloba na neplatnost — Rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání o propojení systému Evropské unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů se systémem pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Austrálii — Směrnice pro jednání — Zvláštní výbor — Článek 13 odst. 2 SEU, čl. 218 odst. 2 až 4 SFEU a článek 295 SFUE — Institucionální rovnováha“

Ve věci C-425/13,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 24. července 2013,

Evropská komise, zastoupená G. Valero Jordanou a F. Castillo de la Torrem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

podporovaná:

Evropským parlamentem, zastoupeným R. Passosem a D. Warinem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejším účastníkem,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené K. Michoel, jakož i M. Moorem a J.-P. Hixem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem, J. Vláčilem a E. Rufferem, jako zmocněnci,

Dánským královstvím, zastoupeným C. Thorningem, L. Volck Madsenem a U. Melgaardem, jako zmocněnci,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou T. Henzem a B. Beutlerem, jako zmocněncem,

Francouzskou republikou, zastoupenou D. Colasem, G. de Berguesem a F. Fizem, jakož i N. Rouam, jako zmocněnci,

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. Bulterman a M. de Ree, jako zmocněnkyněmi,

* Jednací jazyk: angličtina.

Polskou republikou, zastoupenou B. Majczynou, jako zmocněncem,

Švédským královstvím, zastoupeným A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, jakož i E. Karlssonem, L. Swedenborgem a C. Hagermanem, jako zmocněnci,

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným E. Jenkinson a M. Holtem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Holmesem a B. Kennellym, barristers,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin a K. Jürimäe, předsedové senátů, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen a C. Lycourgos, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. ledna 2015,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 17. března 2015,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Ve své žalobě se Evropská komise domáhá zrušení článku 2 druhé věty rozhodnutí Rady ze dne 13. května 2013 o zmocnění k zahájení jednání o propojení systému Evropské unie pro obchodování s emisemi se systémem Austrálie pro obchodování s emisemi (dále jen „napadené rozhodnutí“), jakož i zrušení oddílu A přílohy tohoto rozhodnutí.

Právní rámec

Směrnice 2003/87/ES

- 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/03, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. L 140, s. 63, dále jen „směrnice“), byla přijata na základě čl. 175 odst. 1 ES. Jak uvádí bod 5 odůvodnění této směrnice, jejím cílem je přispět k tomu, aby byl efektivněji splněn závazek Evropského společenství a jeho členských států snížit emise skleníkových plynů v rámci Kjótského protokolu.
- 3 Článek 1 směrnice definuje předmět této směrnice takto:
„Tato směrnice vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství [...], aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným.“

- 4 Článek 25 směrnice, nadepsaný „Propojení s jinými systémy pro obchodování s emisemi skleníkových plynů“, stanoví:

„1. Je žádoucí uzavřít dohody se třetími zeměmi uvedenými v příloze B Kjótského protokolu, které protokol ratifikovaly, aby se zajistilo vzájemné uznávání povolenek mezi systémem Společenství a jinými systémy pro obchodování s emisemi skleníkových plynů v souladu s pravidly stanovenými v článku 300 Smlouvy.

1b. Je možné uzavřít dohody s cílem stanovit uznávání povolenek mezi systémem Společenství a slučitelnými závaznými systémy obchodování s emisemi skleníkových plynů s absolutními maximálními hodnotami emisí zavedenými v jakékoli jiné zemi nebo subfederálním nebo regionálním celku.

1c. Je možné uzavřít nezávazná ujednání s třetími zeměmi nebo subfederálními či regionálními celky s cílem stanovit správní a technickou koordinaci ve vztahu k povolenkám v systému Společenství nebo jiným závazným systémům obchodování s emisemi skleníkových plynů s absolutními maximálními hodnotami emisí.

2. Pokud byla uzavřena dohoda uvedená v odstavci 1, vypracuje Komise nezbytné předpisy pro vzájemné uznávání povolenek podle uvedené dohody. [...]

Skutečnosti předcházející sporu

- 5 V roce 2011 se Australské společenství obrátilo na Komisi s cílem zahájit dvoustranná jednání o propojení systému Evropské unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů s australským systémem.
- 6 Formální doporučení týkající se zmocnění k zahájení jednání s Australským společenstvím s cílem propojit systémy pro obchodování bylo vypracováno po vzoru předchozího doporučení týkajícího se propojení unijního systému se švýcarským systémem pro obchodování s povolenkami na emise. Bylo přijato Komisí dne 24. ledna 2013 a poté bylo předáno Radě Evropské unie. V průběhu diskusí v rámci pracovní skupiny Rady pro životní prostředí se členské státy domáhaly, aby se mohly účastnit jednání s Australským společenstvím ve větším rozsahu, než stanovilo doporučení Komise. Kompromisní znění schválila s několika změnami pracovní skupina Rady pro životní prostředí dne 22. dubna 2013.
- 7 Dne 2. května 2013 předala Komise prohlášení do protokolu, ve kterém zpochybnila některé aspekty návrhu rozhodnutí o zahájení předmětného jednání (dokument 8805/13, ADD1). Rada pak také učinila prohlášení k datu 8. května 2013 (dokument 8805/13, ADD2).
- 8 Tento návrh rozhodnutí byl předložen Výboru stálých zástupců (Coreper) a byl nakonec přijat v daném znění jako bod „A“ programu jednání Rady pro zemědělství a rybolov s datem 13. května 2013.
- 9 V článku 1 odst. 1 napadeného rozhodnutí byla Komise zmocněna k zahájení předmětných jednání jménem Unie.
- 10 Článek 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí stanoví, že „tato jednání povede Komise [...] v souladu se směrnicemi pro jednání připojenými k tomuto rozhodnutí“.
- 11 Článek 2 druhá věta uvedeného rozhodnutí stanoví, že „za tímto účelem podává Komise Radě písemné zprávy o výsledcích jednání, a to po každém kole jednání a vždy alespoň jednou za čtvrt roku“.

- 12 V oddíle A přílohy uvedeného rozhodnutí jsou obsaženy směrnice pro jednání (dokument 8568/13, ADD1) určené Komisi, které zní následovně:

„A. Postup pro jednání

1. Komise vede jednání v souladu s příslušnými platnými právními předpisy Unie. Podle potřeby se podrobné vyjednávací postoje Unie stanoví v rámci zvláštního výboru uvedeného v čl. 1 odst. 2 nebo v rámci Rady. Pracovní skupina pro životní prostředí je určena jako zvláštní výbor, který je Komisi při tomto úkolu nápomocen. Členský stát předsedající Radě organizuje zasedání zvláštního výboru a předsedá jim.
2. Jednání musejí být připravována v dostatečném předstihu. Komise za tímto účelem informuje Radu o předpokládaném harmonogramu a o otázkách k jednání a co nejdříve předává související dokumentaci, aby měli členové zvláštního výboru dostatečný čas k řádné přípravě na nadcházející jednání.
3. Před každým kolem jednání se koná zasedání v rámci zvláštního výboru s cílem určit klíčové otázky a stanovit příslušné vyjednávací postoje nebo pokyny. Ve vhodných případech může být o pokyny ke konkrétním technickým aspektům jednání o propojení systémů požádán Výbor pro změnu klimatu, a to s předchozím souhlasem zvláštního výboru.
4. Komise podává Radě zprávy o výsledcích jednání, a to po každém kole jednání a vždy alespoň jednou za čtvrt roku. Komise informuje Radu a konzultuje zvláštní výbor ohledně jakéhokoli zásadního problému, jenž může v průběhu jednání vyvstat.“

- 13 Oddíl B těchto směrnic k jednání uvádí obsah a rozsah jednání.

- 14 Odstavec 2 prohlášení Rady ze dne 8. května 2013 týkajícího se návrhu rozhodnutí o zahájení předmětného jednání zní následovně:

„Ustavení zvláštního výboru, jak je stanoveno v čl. 218 odst. 4 SFEU, znamená, že výbor [...] má mandát ke sledování vyjednávání a k poskytování pokynů vyjednávači, a to při zohlednění směrnic pro jednání přijatých Radou.“

- 15 Napadené rozhodnutí bylo Komisi oznámeno dne 15. května 2013.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

- 16 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil článek 2 druhou větu napadeného rozhodnutí, jakož i oddíl A jeho přílohy;
- podpůrně zrušil napadené rozhodnutí a v případě jeho úplného zrušení zachoval účinky napadeného rozhodnutí a
- uložil Radě náhradu nákladů řízení.

- 17 Podáním došlým soudní kanceláři Soudního dvora dne 7. října 2013 Rada navrhla v souladu s článkem 151 jednacího řádu Soudního dvora, aby Soudní dvůr „vyňal ze spisu“ napadené rozhodnutí a směrnice pro jednání, jakož i pasáže žaloby Komise citující uvedené směrnice. Rada rovněž

požadovala, aby Soudní dvůr přijal opatření, která jsou podle jeho názoru vhodná k tomu, aby bylo zajištěno, že obsah směrnic pro jednání „nebude zveřejněn“, a aby povaha těchto směrnic „nemohla být dovozena z veřejných dokumentů Soudního dvora“.

- 18 Tento návrh Rady byl zamítnut usnesením Komise v. Rada (C-425/13, EU:C:2014:91).
- 19 Evropský parlament, kterému bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Komise rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 13. února 2014, navrhuje, aby bylo vyhověno návrhovým žádáním předneseným Komisí.
- 20 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl jako neopodstatněnou, a pro případ zrušení napadeného rozhodnutí navrhuje nezachovat účinky tohoto rozhodnutí a uložit Komisi náhradu nákladů.
- 21 Dánské království, Spolková republika Německo, Nizozemské království, Polská republika, Švédské království, kterým bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 13. února 2014, navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl.
- 22 Česká republika a Francouzská republika, kterým bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 13. února 2014, navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů.
- 23 Spojené království Velké Británie a Severního Irska, kterému bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 13. února 2014, navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl žalobu v celém rozsahu a pro případ, že by jí zčásti či zcela vyhověl, aby nezachoval účinky napadeného rozhodnutí.

K žalobě

K přípustnosti

Argumentace účastníků řízení

- 24 Rada vznáší námitku nepřípustnosti žaloby Komise v rozsahu, v němž tato žaloba směřuje proti oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí obsahujícímu sporné směrnice pro jednání. Tvrdí, že v jiných institučních sporech Komise nepovažovala takové směrnice pro jednání za závazné akty.
- 25 Komise tvrdí, že to, že jsou směrnice pro jednání považovány za nezávazné, neznamená, že nemohou vyvolávat právní účinky. Jelikož Rada podle jejího názoru jasně uvedla, že dotčené směrnice pro jednání jsou pro Komisi závazné, její žaloba je přípustná.

Závěry Soudního dvora

- 26 Je třeba připomenout, že žalobě na neplatnost musí podléhat všechna opatření přijatá unijními orgány bez ohledu na jejich povahu či formu, je-li jejich účelem založit právní účinky (viz rozsudek Komise v. Rada, C-28/12, EU:C:2015:282, bod 14 a citovaná judikatura).
- 27 Pro účely určení, zda taková opatření zakládají právní účinky, je třeba vycházet z jejich podstaty (v tomto smyslu viz rozsudek Nizozemsko v. Komise, C-147/96, EU:C:2000:335, bod 27).

- 28 Soudní dvůr již v tomto rozhledu rozhodl, že rozhodnutí přijaté na základě čl. 218 odst. 3 a 4 SFEU zakládá právní účinky ve vztazích mezi Uníí a jejími členskými státy, jakož i mezi unijními orgány (viz rozsudek Komise v. Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 40).
- 29 V projednávaném případě obsahuje oddíl A přílohy napadeného rozhodnutí sporné směrnice pro jednání, popisuje konkrétní a detailní postup pro sjednání dohody, který Rada zjevně hodlala uložit Komisi, což vyplývá i z čl. 1 odst. 2 tohoto rozhodnutí.
- 30 Je tedy s to založit právní účinky.
- 31 Žaloba je proto přípustná.

K věci samé

- 32 Na podporu své žaloby Komise předkládá dva žalobní důvody. První žalobní důvod týkající se podrobného postupu uvedeného v oddílu A směrnic pro jednání vychází z porušení čl. 13 odst. 2 SEU, čl. 218 odst. 2 až 4 SFEU a článku 295 SFEU, jakož i zásady institucionální rovnováhy. Druhý žalobní důvod týkající se napadeného rozhodnutí v rozsahu, v němž stanoví, že se „podrobné vyjednávací postoje Unie stanoví“ v rámci Rady či zvláštního výboru, vychází z porušení čl. 13 odst. 2 SEU a článku 218 SFEU, jakož i zásady institucionální rovnováhy.
- 33 Soudní dvůr považuje za vhodné věnovat se těmto dvěma žalobním důvodům společně.

Argumentace účastníků řízení

- 34 Komise uvádí, že vyjednávání mezinárodní dohody v oblastech, které se netýkají hlavně či výlučně společné zahraniční a bezpečnostní politiky, spadá do její pravomoci. Její roli vyjednavače v této oblasti nemohou ostatní unijní orgány zpochybnit. Smlouva o FEU sice svěřila Radě pravomoc udělit zmocnění k zahájení takových jednání, avšak nedává jí pravomoc rozšířit obsah směrnic pro jednání tak, že do nich doplní ustanovení, která nemají přímou souvislost s jednáním s dotčeným třetím státem.
- 35 Komise má za to, že pravomoc přijímat směrnice pro jednání nezahrnuje pravomoc stanovit podmínky, za jakých má jednání probíhat, přičemž uvedené směrnice mohou pouze definovat strategická rozhodnutí a věcné cíle, které je třeba při vyjednávání hájit.
- 36 Komise tvrdí, že podrobný postup pro jednání popsáný v oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí dává Radě nové pravomoci v rozporu s tím, co stanoví čl. 218 odst. 2 až 4 SFEU. Tím, že Rada jednostranně stanoví takový postup, ukládá Komisi povinnosti, které podle ní nejsou v souladu s uvedenými ustanoveními.
- 37 Komise zastává názor, že Rada porušila i čl. 13 odst. 2 SEU a zásadu institucionální rovnováhy, když dotyčnými směrnicemi pro jednání rozšířila pravomoci, které jí svěřily Smlouvy.
- 38 Komise zdůrazňuje, že sice může být užitečné, aby mezi sebou orgány upravily podmínky spolupráce, avšak taková spolupráce musí v souladu s článkem 295 SFEU probíhat na základě interinstitucionálních dohod. V projednávaném případě taková dohoda nebyla uzavřena, takže Rada podle názoru Komise porušila i tento článek, když přijala oddíl A přílohy napadeného rozhodnutí.
- 39 Komise tvrdí, že podle uvedeného oddílu A má Rada rozhodující roli při vyjednávání. Podle tohoto oddílu totiž Rada nebo zvláštní výbor ve smyslu čl. 218 odst. 4 SFEU za určitých okolností stanoví „podrobné vyjednávací postoje“, které jsou pro Komisi závazné. Smlouvy však podle Komise nedávají

tomuto výboru či Radě jakoukoli přímou rozhodovací roli v jednání a Komise má v tomto ohledu pravomoc v plném rozsahu. Zvláštní výbor je podle ní pouze konzultačním orgánem sloužícím vyjednávači.

- 40 Komise uvádí, že jí přísluší stanovit postup pro konzultaci zvláštního výboru určeného Radou v souladu s čl. 218 odst. 4 SFEU. Toto ustanovení podle ní dává zvláštnímu výboru pouze konzultační roli, neboť vyjednávání mají probíhat „po konzultaci“ s tímto výborem. Tento výbor se sice může vyjádřit jednotlivým aspektům vyjednávání, avšak podle názoru Komise jsou směrnice pro jednání, které uvedenému výboru či Radě umožňují přijmout „podrobné vyjednávací postoje Unie“, jež jsou pro ni údajně z tohoto důvodu závazné, v rozporu s článkem 218 SFEU.
- 41 Komise nakonec podotýká, že část napadeného rozhodnutí, jejíž zrušení je navrhováno, je oddělitelná od zbytku tohoto rozhodnutí, takže lze toto rozhodnutí zrušit částečně. Částečné zrušení podle ní v každém případě nemá vliv na ustavení zvláštního výboru.
- 42 Parlament souhlasí s argumentací Komise. Uvádí, že Smlouva o FEU neopravňuje Radu k jednostrannému přijímání nových podmínek pro jednání, které by byly pro vyjednávače závazné. Kdyby tomu tak bylo, pravomoci Komise jakožto vyjednávače i pravomoci Parlamentu by podle něj byly narušeny.
- 43 Parlament rovněž uvádí, že podle čl. 13 odst. 2 SEU jedná každý orgán v mezích působnosti, které jsou mu svěřeny, a v souladu se zásadou loajální spolupráce.
- 44 Parlament upřesňuje, že ani on, ani Rada nejsou oprávněni hrát v rámci jednání aktivně primární a autonomní roli, která by zasahovala do výsad vyjednávače. Rada se zejména nemůže dovolávat vlastním jménem nebo jménem zvláštního výboru, který určila, role orgánu, který při jednání rozhoduje.
- 45 Rada tvrdí, že pravomoc vydávat směrnice pro jednání zmocňující Komisi k vyjednávání mezinárodní dohody jménem Unie, kterou jí přiznává čl. 218 odst. 4 SFEU, nelze chápat tak, že jí znemožňuje stanovit i podmínky, za nichž má jednání probíhat. Jiný výklad čl. 218 odst. 4 SFEU by tento článek podle jejího názoru zbavoval užitečného účinku.
- 46 Česká republika, Spolková republika Německo, Francouzská republika, Polská republika, Švédské království a Spojené království s tímto argumentem Rady souhlasí a uvádí, že znění čl. 218 odst. 2 až 4 SFEU neomezuje přijímání takových směrnic ani nebrání tomu, aby byla v těchto směrnicích přijímána procesní pravidla, zejména pokud jde o podmínky konzultace zvláštního výboru.
- 47 Spolková republika Německo, Francouzská republika a Spojené království rovněž zastávají názor, že pravomoc vydávat Komisi směrnice pro jednání zahrnuje i pravomoc upřesnit procesní postup při vyjednávání, aby tak byla zajištěna loajální spolupráce mezi orgány ve smyslu čl. 13 odst. 2 SEU a dodržena zásada institucionální rovnováhy.
- 48 Rada zdůrazňuje, že to ona posoudí při přijímání rozhodnutí zmocňujícího k zahájení jednání a jmenujícího vyjednávače, zda je vhodné či dokonce nezbytné zahrnout do směrnic pro jednání pokyny ohledně role každého orgánu a uvést postup, podle něhož má jednání probíhat. Podle jejího názoru jde o logický důsledek jejího práva rozhodnout, zda takové zmocnění udělí či nikoli.
- 49 Rada vysvětluje, že procesní úprava ve sporných směrnicích pro jednání se týká výhradně vztahů mezi Komisí jakožto vyjednávačem a Radou jakožto orgánem, který uděluje zmocnění k vyjednávání mezinárodní dohody a k jejímu podpisu, a zvláštním výborem, který může Rada určit k tomu, aby jednání sledoval.

- 50 Podle Rady tato procesní úprava ve směrnících pro jednání neignoruje roli jednotlivých orgánů či rovnováhu, kterou mezi nimi nastolily Smlouvy. Taková procesní úprava totiž podle ní pouze vyjadřuje způsob, jakým orgány konkretizují zásadu loajální spolupráce v kontextu mezinárodních jednání.
- 51 Česká republika, Dánské království a Švédské království se přidávají k argumentu Rady týkajícímu se aktivní role tohoto orgánu při vyjednávání mezinárodní dohody. Pravomoc Rady přijímat směrnice pro jednání a skutečnost, že Komise musí vést jednání po konzultaci se zvláštním výborem podle čl. 218 odst. 4 SFEU znamená, že mezi Komisí a Radou probíhá neustálá koordinace a dialog, které se neomezuje pouze na určitou fázi jednání.
- 52 Polská republika v tomto ohledu uvádí, že k podpisu a uzavření mezinárodní dohody jménem Unie může dojít pouze po dosažení výsledku jednání, který je pro Radu přijatelný. Podle ní je také nezbytné, aby mohla Rada v okamžiku, kdy vyjednávači uděluje zmocnění, stanovit hranice a podmínky, za nichž má jednání probíhat. Podle Polské republiky je třeba zabránit situaci, kdy by byl tento výsledek pro Radu nepřijatelný a neschválení konečného návrhu dohody by mělo negativní dopad na vztahy s druhou stranou. Pravomoc Rady aktivně sledovat jednání je tedy podle ní trvalá a neomezuje se pouze na přijetí směrnic pro jednání připojených k rozhodnutí, kterým je uděleno zmocnění k zahájení jednání.
- 53 Rada zastává názor, že Komise musí vést jednání v mezích zmocnění, které jí Rada udělila. Postoje stanovené v rámci zvláštního výboru je podle ní třeba pojmout jako konkrétní výraz směrnic Rady pro jednání a jako takové mají pomoci vyjednávači tím, že upřesňují stanoviska schválená Radou. Komisi pak přísluší vymezit způsob vyjednávání v souladu se směry udanými zvláštním výborem, ať již jde o ústní instrukce či postoje vyjádřené v písemnostech.
- 54 Rada upřesňuje, že vymezení postojů pro jednání v rámci zvláštního výboru má sloužit jako vodítko pro vyjednávače s přihlédnutím ke směrnícím pro jednání. Tyto postoje podle ní nelze chápat v tom smyslu, že Komisi stanoví povinnost dospět k doporučenému výsledku u všech směrů, které jsou zde definovány.
- 55 V tomto ohledu Česká republika, Francouzská republika a Spojené království podtrhují možnost Rady vymezit podmínky konzultace se zvláštním výborem. Rada v oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí obsahujícím sporné směrnice pro jednání stanovila, že tento výbor nebo sama Rada může přijmout „podrobné vyjednávací postoje“, přičemž uvedené směrnice pouze poukazují na oprávnění Rady je v kterémkoli okamžiku upřesnit, jakož i na roli zvláštního výboru.
- 56 V tomto bodě Spolková republika Německo dodává, že „specializovaná znalost“ členských států v oblasti dotčené předmětnou dohodou by nemohla být využita v dostatečné míře, pokud by se Komisi podařilo prosadit její vůli postupovat při jednání zcela autonomním způsobem a bez zohlednění stanoviska zvláštního výboru.
- 57 Rada rovněž odmítá argument vycházející z neexistence interinstitucionální dohody o procesních podmínkách ve smyslu článku 295 SFEU, neboť taková dohoda by zahrnovala nejen Komisi a Radu, ale i Parlament, což by bylo v rozporu s rovnováhou mezi orgány nastolenou článkem 218 SFEU.
- 58 Rada podporovaná Spojeným královstvím konečně uvádí, že částečné zrušení dotýkající se článku 2 druhé věty napadeného rozhodnutí a oddílu A přílohy tohoto rozhodnutí není možné, jelikož by tím byl zásadním způsobem změněn celkový obsah zmocnění k jednání. Ze struktury napadeného rozhodnutí a jeho přílohy podle ní vyplývá, že všechna tato ustanovení jsou jeho nedělitelnou součástí.

Závěry Soudního dvora

- 59 Projednávaná žaloba směřuje ke zrušení článku 2 druhé věty napadeného rozhodnutí a ke zrušení oddílu A přílohy uvedeného rozhodnutí. Tyto dva aspekty žaloby je třeba zkoumat postupně.
- 60 Komise zaprvé tvrdí, že povinnost stanovená v článku 2 druhé větě napadeného rozhodnutí, podle níž „podává Komise Radě písemné zprávy o výsledcích jednání, a to po každém kole jednání a vždy alespoň jednou za čtvrt roku“, je v rozporu s čl. 218 odst. 2 a 4 SFEU, s čl. 13 odst. 2 SEU a se zásadou institucionální rovnováhy, jakož i s článkem 295 SFEU.
- 61 Jelikož je čl. 218 odst. 4 SFEU v projednávaném sporu hlavní referenční normou, která upravuje rozdělení pravomocí svěřených Radě a zvláštnímu výboru i Komisi, předložený žalobní důvod je třeba posoudit nejprve ve světle tohoto ustanovení.
- 62 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že článek 218 SFEU představuje v oblasti uzavírání smluv autonomní a obecnou normu ústavního dosahu tím, že přiznává unijním orgánům vymezené pravomoci. Toto ustanovení, které má nastolit mezi těmito orgány rovnováhu, stanoví, že dohody mezi Unií a jednou či více třetími zeměmi sjednává Komise s ohledem na směrnice pro jednání vydané Radou a Rada pak tyto dohody uzavírá po obdržení souhlasu Parlamentu či po konzultaci s ním. Pravomoc k uzavírání takových dohod však má Rada s výhradou pravomocí přiznaných v této oblasti Komisi (v tomto smyslu viz rozsudek Francie v. Komise, C-327/91, EU:C:1994:305, bod 28).
- 63 Článek 17 odst. 1 SEU dále stanoví, že Komise s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách zajišťuje vnější zastupování Unie.
- 64 V rámci těchto pravomocí však musí Rada a Komise respektovat čl. 13 odst. 2 druhou větu SEU, který stanoví, že „[o]rgány mezi sebou loajálně spolupracují“. Tato spolupráce má zvláštní význam pro jednání Unie v mezinárodním měřítku, přičemž při takovém jednání se spouští proces konzultace a jednání ve vzájemné shodě mezi unijními orgány.
- 65 Článek 218 odst. 4 SFEU dále stanoví, že pokud Rada určí zvláštní výbor, jednání s ním musí být konzultováno.
- 66 V tomto případě, který nastal i v projednávané věci, musí Komise poskytnout zvláštnímu výboru všechny nezbytné informace k tomu, aby mohl sledovat průběh jednání, jako mj. ohlášené směry a postoje hájené ostatními stranami v průběhu celého jednání. Pouze tak může být zvláštní výbor s to formulovat stanoviska a instrukce týkající se jednání.
- 67 S ohledem na pravomoci jednotlivých orgánů při vyjednávání a uzavírání dohod podle článku 218 SFEU lze vyžadovat, aby Komise poskytla tyto informace i Radě. Je totiž užitečné, aby Rada uvedené informace měla, aby mohla pochopit průběh jednání, jehož cílem je vypracovat návrh dohody, která jí bude předložena ke schválení.
- 68 Povinnost stanovená v článku 2 druhé větě napadeného rozhodnutí, podle níž „podává Komise Radě písemné zprávy o výsledcích jednání, a to po každém kole jednání a vždy alespoň jednou za čtvrt roku“, proto musí být považována za povinnost, která je v souladu s čl. 218 odst. 2 a 4 SFEU.
- 69 Pokud jde dále o údajné porušení čl. 13 odst. 2 SEU, je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení jedná každý unijní orgán v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Uvedené ustanovení odráží zásadu institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie, jež znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních (viz rozsudek Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64 a citovaná judikatura).

- 70 Z důvodů uvedených v bodech 66 a 67 tohoto rozsudku přitom článek 2 druhá věta napadeného rozhodnutí splňuje i povinnost stanovenou v čl. 13 odst. 2 SEU, podle níž každý unijní orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami.
- 71 Toto ustanovení uvedeného rozhodnutí neporušuje ani zásadu institucionální rovnováhy.
- 72 Pokud jde konečně o údajné porušení článku 295 SFEU, tento článek nebrání tomu, aby Rada upravila v rozhodnutí o udělení zmocnění k jednání postup pro poskytování pravidelných informací, které jí musí Komise poskytovat po celou dobu vyjednávání za účelem uzavření mezinárodní dohody jménem Unie.
- 73 Za těchto podmínek musí být návrh Komise na zrušení článku 2 druhé věty tohoto rozhodnutí zamítnut.
- 74 Zadruhé Komise tvrdí, že oddíl A přílohy napadeného rozhodnutí, v němž jsou obsaženy sporné směrnice pro jednání, ignoruje dělbu pravomocí, které jsou podle čl. 218 odst. 4 SFEU svěřeny Radě a zvláštnímu výboru, jakož i Komisi jako vyjednaváči, a porušuje i čl. 13 odst. 2 SEU a zásadu institucionální rovnováhy.
- 75 S ohledem na písemná a ústní vyjádření před Soudním dvorem a na to, že Rada v projednávaném případě určila zvláštní výbor, je třeba nejprve určit, zda má Rada pravomoc stanovit ve směrnících pro jednání taková procesní pravidla, jako jsou pravidla dotčená v projednávaném případě, a pokud ano, zda pravidla obsažená v oddíle A přílohy napadeného rozhodnutí respektují dělbu pravomocí mezi orgány a zvláštním výborem ve smyslu čl. 218 odst. 4 SFEU.
- 76 V tomto ohledu ze třetí věty bodu 1 oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí ve spojení s druhým odstavcem prohlášení Rady ze dne 8. května 2013 vyplývá, že zvláštní výbor určený Radou má „mandát ke sledování vyjednávání a k poskytování pokynů vyjednaváči, a to při zohlednění směrnic pro jednání přijatých Radou“. Čtvrtá věta bodu 1 tohoto oddílu A pak uvádí, že jednání uvedeného výboru organizuje a předsedá mu členský stát, který předsedá Radě.
- 77 Jelikož je Rada oprávněna určit zvláštní výbor a Komise musí podle čl. 218 odst. 4 SFEU vést jednání „po konzultaci s tímto výborem“, Komise musí uvedený výbor informovat o všech aspektech jednání, aby konzultace s ním mohly být užitečné. Pouze takto může zvláštní výbor formulovat stanoviska a instrukce týkající se postoje, který má Komise při vyjednávání zaujmout.
- 78 Za těchto podmínek musí být čl. 218 odst. 4 SFEU vykládán v tom smyslu, že zmocňuje Radu k tomu, aby ve směrnících pro jednání upravila postup pro informování, komunikaci a konzultaci mezi zvláštním výborem a Komisí, přičemž taková úprava odpovídá cíli zajistit shodu směrem dovnitř.
- 79 Je však třeba ověřit, zda oddíl A přílohy napadeného rozhodnutí obsahuje jiná procesní ustanovení, která by mohla vyjednaváči odnímat pravomoci, jež jsou mu přiznány v čl. 17 odst. 1 SEU.
- 80 Pokud jde o první větu bodu 1 oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí, podle níž „Komise vede jednání v souladu s platnými relevantními unijními právními předpisy“, je třeba uvést, že jde o obecné připomenutí omezující působnost Komise jednat v této oblasti. Za tímto účelem je dále v první větě bodu 2 tohoto oddílu A účelně uvedeno, že „jednání musejí být připravována v dostatečném předstihu“.
- 81 Pokud jde o druhou větu téhož bodu, podle níž pro účely přípravy jednání „Komise [...] informuje Radu o předpokládaném harmonogramu a o otázkách k jednání a co nejdříve předává související dokumentaci, aby měli členové zvláštního výboru dostatečný čas k řádné přípravě na nadcházející jednání“, je třeba uvést, že tato věta specifikuje povinnost stanovenou v článku 2 druhé větě

napadeného rozhodnutí, která je v souladu s čl. 218 odst. 4 SFEU, jak vyplývá z bodu 68 tohoto rozsudku. Uvedená věta dále vymezuje způsob konzultace zvláštního výboru určeného Radou v souladu s čl. 218 odst. 4 SFEU.

- 82 Totéž platí i pro bod 4 oddílu A přílohy tohoto rozhodnutí, který uvádí, že „Komise podává Radě zprávy o výsledcích jednání, a to po každém kole jednání a vždy alespoň jednou za čtvrt roku“ a „informuje Radu a konzultuje zvláštní výbor ohledně jakéhokoli zásadního problému, jenž může v průběhu jednání vyvstat“.
- 83 Konečně druhá věta bodu 3 oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí, podle níž může být o pokyny ke konkrétním technickým aspektům požádán Výbor pro změnu klimatu, a to „s předchozím souhlasem zvláštního výboru“, musí být rovněž považována za úpravu konzultace zvláštního výboru.
- 84 Z toho vyplývá, že části tohoto oddílu A analyzované v bodech 80 až 83 tohoto rozsudku nejsou v rozporu ani s čl. 218 odst. 4 SFEU, ani s čl. 13 odst. 2 SEU či zásadou institucionální rovnováhy nebo článkem 295 SFEU.
- 85 Zbývá tedy nakonec posoudit dvě části oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí, a sice druhou větu bodu 1, která uvádí, že „podle potřeby se podrobné vyjednávací postoje Unie stanoví v rámci zvláštního výboru uvedeného v čl. 1 odst. 2 nebo v rámci Rady“, a tu část první věty bodu 3, která umožňuje zvláštnímu výboru před každým jednáním „stanovit příslušné vyjednávací postoje“.
- 86 Je třeba uvést, že uvedené formulace jsou ustanoveními, která mají být pro vyjednávače závazná.
- 87 I když se Rada omezuje na tvrzení, že postoje pro jednání mají napomoci vyjednávači a neměly být chápány v tom smyslu, že Komisi ukládají povinnost dospět k „doporučovanému výsledku“, z těchto ustanovení s ohledem na jejich znění a kontext vyplývá, že uvedené postoje jsou pro vyjednávače závazné.
- 88 Je přitom v rozporu s čl. 218 odst. 4 SFEU, aby byly postoje stanovené zvláštním výborem nebo případně samotnou Radou závazné.
- 89 Obě části textu uvedené v bodě 85 tohoto rozsudku totiž svěřují zvláštnímu výboru funkci stanovit podrobné vyjednávací postoje Unie, která jde nad rámec konzultativní funkce, již mu toto ustanovení připisuje.
- 90 Dále je třeba uvést, že čl. 218 odst. 4 SFEU sice Radu opravňuje k tomu, aby formulovala směrnice pro jednání, avšak toto ustanovení nedává tomuto orgánu pravomoc ukládat vyjednávači „podrobné vyjednávací postoje“, jako to činí druhá věta bodu 1 oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí.
- 91 Z toho vyplývá, že Rada tím, že uvedené části textu zahrnula do směrnic pro jednání, porušila povinnost jednat v rámci pravomocí svěřených jí čl. 218 odst. 2 až 4 SFEU stanovenou v čl. 13 odst. 2 SEU.
- 92 Rada tak porušila i zásadu institucionální rovnováhy.
- 93 Za těchto podmínek musí být druhá věta bodu 1 oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí a slova „a stanovit příslušné vyjednávací postoje“ v první větě bodu 3 tohoto oddílu A zrušeny.
- 94 Pokud jde o podmínky pro částečné zrušení unijního aktu, podle ustálené judikatury platí, že takové zrušení je možné pouze v případě, že jsou části, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbývajících částí aktu (viz rozsudky Komise v. Rada, C-29/99, EU:C:2002:734, bod 45, a Německo v. Komise, C-239/01, EU:C:2003:514, bod 33). Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že tento požadavek oddělitelnosti není splněn, jestliže částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty (viz rozsudky Komise

v. Polsko, C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 98, jakož i Komise v. Parlament a Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, bod 16). Ověření oddělitelnosti sporných ustanovení s sebou nese přezkum významu uvedených ustanovení, aby bylo možné posoudit, zda by jejich zrušení změnilo ducha a podstatu napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Komise v. Estonsko, C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 112 a citovaná judikatura).

95 V projednávaném případě lze druhou větu bodu 1 oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí, jakož i slova „a stanovit příslušné vyjednávací postoje“ v první větě bodu 3 tohoto oddílu A uvedené v bodě 85 tohoto rozsudku oddělit od zbytku tohoto rozhodnutí. Oba tyto návrhy na zrušení totiž nemění podstatu napadeného rozhodnutí a nemají konkrétně vliv na povinnosti Komise týkající se vedení jednání v souladu se směrnicemi pro jednání uvedenými v příloze uvedeného rozhodnutí a informování Rady v souladu s článkem 2 druhou větou uvedeného rozhodnutí.

96 Uvedené zrušení dále nemění podstatu ostatních částí oddílu A přílohy napadeného rozhodnutí.

97 Z výše uvedeného vyplývá, že v oddíle A přílohy napadeného rozhodnutí, nadepsaném „Postupy pro jednání“, je třeba:

— v bodě 1 tohoto oddílu A zrušit druhou větu: „[p]odle potřeby se podrobné vyjednávací postoje Unie stanoví v rámci zvláštního výboru uvedeného v čl. 1 odst. 2 nebo v rámci Rady“ a

— v bodě 3 uvedeného oddílu zrušit slova „a stanovit příslušné vyjednávací postoje“.

K nákladům řízení

98 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Jelikož bylo žalobě Komise částečně vyhověno, Komise a Rada ponесou podle čl. 138 odst. 3 jednacího řádu vlastní náklady řízení včetně nákladů řízení, v němž bylo vydáno usnesení Komise v. Rada (C-425/13, EU:C:2014:91).

99 Podle 140 odst. 1 jednacího řádu ponесou Parlament, jakož i Česká republika, Dánské království, Spolková republika Německo, Francouzská republika, Nizozemské království, Polská republika, Švédské království a Spojené království vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) V oddíle A přílohy rozhodnutí Rady ze dne 13. května 2013 o zmocnění k zahájení jednání o propojení systému Evropské unie pro obchodování s emisemi se systémem Austrálie pro obchodování s emisemi, nadepsaném „Postupy pro jednání“, se:

— v bodě 1 tohoto oddílu A zrušuje druhá věta: „[p]odle potřeby se podrobné vyjednávací postoje Unie stanoví v rámci zvláštního výboru uvedeného v čl. 1 odst. 2 nebo v rámci Rady“ a

— v bodě 3 uvedeného oddílu se zrušují slova „a stanovit příslušné vyjednávací postoje“.

2) Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.

3) Evropská komise a Rada Evropské unie ponесou vlastní náklady řízení včetně nákladů řízení, v němž bylo vydáno usnesení Komise v. Rada (C-425/13, EU:C:2014:91).

- 4) **Evropský parlament, jakož i Česká republika, Dánské království, Spolková republika Německo, Francouzská republika, Nizozemské království, Polská republika, Švédské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.