



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 juli 2015\*

„Beroep tot nietigverklaring — Besluit van de Raad tot machtiging onderhandelingen te openen over het koppelen van de regeling van de Europese Unie voor de handel in broeikasgasemissierechten aan een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten in Australië —  
Onderhandelingsrichtsnoeren — Bijzonder comité — Artikel 13, lid 2, VEU en artikelen 218, leden 2 tot en met 4, VWEU en 295 VWEU — Institutioneel evenwicht”

In zaak C-425/13,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 24 juli 2013,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana en F. Castillo de la Torre als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door:

**Europees Parlement**, vertegenwoordigd door R. Passos en D. Warin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door K. Michoel, M. Moore en J.-P. Hix als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

**Tsjechische Republiek**, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil en E. Ruffer als gemachtigden,

**Koninkrijk Denemarken**, vertegenwoordigd door C. Thorning, L. Volck Madsen en U. Melgaard als gemachtigden,

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door T. Henze en B. Beutler als gemachtigden,

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door D. Colas, G. de Bergues, F. Fize en N. Rouam als gemachtigden,

\* Procestaal: Engels.

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door M. Bulterman en M. de Ree als gemachtigden,

**Republiek Polen**, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

**Koninkrijk Zweden**, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, E. Karlsson, L. Swedenborg en C. Hagerman als gemachtigden,

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door E. Jenkinson en M. Holt als gemachtigden, bijgestaan door J. Holmes en B. Kennelly, barristers,

intervenienten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin en K. Jürimäe, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 januari 2015,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 maart 2015,

het navolgende

### Arrest

- 1 De Europese Commissie vordert nietigverklaring van artikel 2, tweede zin, van het besluit van de Raad van 13 mei 2013 tot machtiging om onderhandelingen te openen over het koppelen van de regeling van de Europese Unie voor emissiehandel aan een systeem voor de emissiehandel in Australië, en van afdeling A van de bijlage bij dat besluit (hierna: „bestreden besluit”).

### Toepasselijke bepalingen

#### *Richtlijn 2003/87/EG*

- 2 Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB L 140, blz. 63; hierna: „richtlijn”), is vastgesteld op grondslag van artikel 175, lid 1, EG. Zoals is uiteengezet in overweging 5 van deze richtlijn heeft zij tot doel ertoe bij te dragen dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten op doeltreffender wijze aan hun verplichtingen voldoen teneinde de antropogene broeikasgasemissies te verminderen in het kader van het Protocol van Kyoto.

3 In artikel 1 wordt het onderwerp van de richtlijn als volgt omschreven:

„Bij deze richtlijn wordt een Gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten, [...] teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.”

4 Artikel 25 van de richtlijn, met het opschrift „Koppelingen met andere regelingen voor de handel in broeikasgasemissies”, luidt als volgt:

„1. Er zouden overeenkomstig artikel 300 van het Verdrag overeenkomsten moeten worden gesloten met de in bijlage B bij het protocol van Kyoto genoemde derde landen die het protocol hebben bekrachtigd om te zorgen voor de wederzijdse erkenning van emissierechten op grond van de Gemeenschapsregeling en andere regelingen voor de handel in emissierechten voor broeikasgassen.

1 bis. Er kunnen overeenkomsten worden gesloten om te zorgen voor de erkenning van emissierechten tussen de Gemeenschapsregeling en verenigbare verplichte regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten met absolute emissieplafonds die in een ander land of in een subfederale of regionale entiteit worden vastgesteld.

1 ter. Er kunnen met derde landen of met subfederale of regionale entiteiten niet-bindende regelingen worden getroffen voor administratieve en technische coördinatie in verband met emissierechten in de Gemeenschapsregeling of andere verplichte regelingen voor de handel in broeikasgasemissierechten met absolute emissieplafonds.

2. Wanneer een overeenkomst als bedoeld in lid 1 is gesloten, stelt de Commissie de nodige bepalingen vast in verband met de wederzijdse erkenning van emissierechten. [...]”

### **Voorgeschiedenis van het geding**

5 In 2011 nam de Gemenebest Australië contact op met de Commissie met het oog het aangaan van bilaterale onderhandelingen over het koppelen van de in de Europese Unie geldende regeling voor de handel in emissierechten aan het Australische systeem.

6 De eerdere aanbeveling betreffende de koppeling van de in de Europese Unie geldende regeling voor de handel in emissierechten aan het Zwitserse emissiehandelssysteem stond model voor de tekst van de formele aanbeveling betreffende het verlenen van machtiging tot het openen van onderhandelingen met de Gemenebest Australië over het koppelen van de betrokken regelingen. De aanbeveling werd op 24 januari 2013 opgesteld door de Commissie en vervolgens aan de Raad van de Europese Unie gezonden. Tijdens besprekingen in de milieuwerggroep van de Raad gaven de lidstaten te kennen dat zij nauwer bij de onderhandelingen met de Gemenebest Australië wensten te worden betrokken dan in de aanbeveling van de Commissie was voorzien. Op 22 april 2013 werd een compromistekst – met enkele kleine wijzigingen – door die werkgroep goedgekeurd.

7 Op 2 mei 2013 legde de Commissie een in de notulen op te nemen verklaring over, waarin zij bezwaar maakte tegen bepaalde aspecten van het ontwerpbesluit tot machtiging om de betrokken onderhandelingen te openen (document 8805/13, ADD1). Op 8 mei 2013 heeft ook de Raad een verklaring afgelegd (document 8805/13, ADD2).

8 Dat ontwerpbesluit is voorgelegd aan het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) en is uiteindelijk ongewijzigd aangenomen als punt „A” van de agenda van de Raad „Landbouw en Visserij” van 13 mei 2013.

- 9 Bij artikel 1, lid 1, van het bestreden besluit is de Commissie gemachtigd namens de Unie de betrokken onderhandelingen te openen.
- 10 Artikel 1, lid 2, van het bestreden besluit bepaalt dat de „Commissie deze onderhandelingen [...] [voert] op basis van de onderhandelingsrichtsnoeren in [de bijlage] bij dit besluit”.
- 11 Volgens artikel 2, tweede zin, van dat besluit „brengt de Commissie na iedere onderhandelingsronde en ieder geval om de drie maanden aan de Raad schriftelijk verslag uit over het resultaat van de onderhandelingen”.
- 12 In de bijlage bij dat besluit zijn de onderhandelingsrichtsnoeren (document 8568/13, ADD1) voor de Commissie opgenomen, waarvan afdeling A als volgt is geformuleerd:

„A. Procedure van de onderhandelingen

1. De Commissie voert de onderhandelingen in overeenstemming met de geldende wetgeving van de Europese Unie. In voorkomend geval worden de onderhandelingsstandpunten van de Unie in detail vastgesteld in het in artikel 1, lid 2, bedoelde [bijzondere] comité of in de Raad. De Groep milieu wordt aangewezen als het [bijzondere] comité dat de Commissie in haar taak bijstaat. De vergaderingen van het [bijzondere] comité worden georganiseerd en voorgezeten door de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad bekleedt.
  2. De onderhandelingen moeten ruim op tijd worden voorbereid. Met dat doel brengt de Commissie de Raad op de hoogte van het verwachte schema en van de kwesties waarover moet worden onderhandeld, en stuurt zij de betrokken documenten zo vroeg mogelijk toe, zodat de leden van het [bijzondere] comité over een redelijke termijn beschikken om zich terdege voor te bereiden op de komende onderhandelingen.
  3. Elke onderhandelingsessie wordt voorafgegaan door een vergadering in het [bijzondere] comité tijdens welke de cruciale kwesties worden bepaald en onderhandelingsstandpunten of richtsnoeren worden opgesteld, naargelang van het geval. Indien nodig kan, met voorafgaande toestemming van het [bijzondere] comité, het Comité klimaatverandering om sturing over specifieke technische aspecten van de onderhandelingen over de koppeling worden verzocht.
  4. De Commissie brengt na iedere onderhandelingsessie, en in elk geval ten minste een keer per kwartaal, bij de Raad verslag uit over de resultaten van de onderhandelingen. De Commissie brengt de Raad op de hoogte van ieder groot probleem dat tijdens de onderhandelingen kan rijzen en verzoekt het [bijzondere] comité daarover om advies.”
- 13 In afdeling B van deze onderhandelingsrichtsnoeren zijn de inhoud en de reikwijdte van de onderhandelingen uiteengezet.
  - 14 In de tweede alinea van de verklaring van de Raad van 8 mei 2013 inzake het ontwerpbesluit betreffende het openen van onderhandelingen is vermeld:

„Als er conform artikel 218, lid 4, van het VWEU een bijzonder comité wordt ingesteld betekent dit dat dit comité [...] het mandaat heeft om de onderhandelingen te volgen en de onderhandelaar aan te sturen, rekening houdend met de door de Raad vastgestelde onderhandelingsrichtsnoeren.”

- 15 De Commissie is op 15 mei 2013 in kennis gesteld van het bestreden besluit.

## Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

- 16 De Commissie verzoekt het Hof:
- primair, artikel 2, tweede zin, van het bestreden besluit alsmede afdeling A van de bijlage daarbij nietig te verklaren;
  - subsidiair, het bestreden besluit nietig te verklaren en de gevolgen ervan in stand te laten voor het geval dat het in zijn geheel nietig zou worden verklaard, en
  - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 17 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 7 oktober 2013, heeft de Raad het Hof overeenkomstig artikel 151 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof verzocht het bestreden besluit en de onderhandelingsrichtsnoeren alsmede de passages van het verzoekschrift waarin die richtsnoeren werden geciteerd „uit het dossier te verwijderen”. De Raad heeft het Hof tevens verzocht de maatregelen te treffen die het passend acht om te verzekeren dat de inhoud van de onderhandelingsrichtsnoeren „niet openbaar zal worden gemaakt” en opdat de aard van die richtsnoeren „niet kan worden afgeleid uit de openbare documenten van het Hof”.
- 18 Dit verzoek van de Raad is afgewezen bij de beschikking Commissie/Raad (C-425/13, EU:C:2014:91).
- 19 Het Europees Parlement, dat bij beslissing van de president van het Hof van 13 februari 2014 is toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie, verzoekt dat de vorderingen van de Commissie worden toegewezen.
- 20 De Raad verzoekt het Hof het beroep te verwerpen of, ingeval van nietigverklaring van het bestreden besluit, de gevolgen daarvan niet in stand te laten en de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 21 Het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen en het Koninkrijk Zweden, die bij beslissing van de president van het Hof van 13 februari 2014 zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad, verzoeken het Hof het beroep te verwerpen.
- 22 De Tsjechische Republiek en de Franse Republiek, die bij beslissing van de president van het Hof van 13 februari 2014 zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad, verzoeken het Hof het beroep te verwerpen en de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 23 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, dat bij beslissing van de president van het Hof van 13 februari 2014 is toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad, verzoekt het Hof het beroep in zijn geheel te verwerpen en, voor het geval het geheel of gedeeltelijk zou worden toegewezen, de gevolgen van het bestreden besluit niet in stand te laten.

## Beroep

### *Ontvankelijkheid*

#### Argumenten van partijen

- 24 De Raad voert aan dat het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk is voor zover het is gericht tegen afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, dat de litigieuze onderhandelingsrichtsnoeren bevat. Hij betoogt dat de Commissie in andere institutionele geschillen heeft gesteld dat dergelijke onderhandelingsrichtsnoeren niet bindend van aard waren.
- 25 De Commissie betoogt dat de stelling dat de onderhandelingsrichtsnoeren geen bindende werking hebben, niet betekent dat zij geen rechtsgevolgen hebben. Voor zover de Raad duidelijk heeft uiteengezet dat de betrokken onderhandelingsrichtsnoeren de Commissie binden, is haar beroep ontvankelijk.

#### Beoordeling door het Hof

- 26 Beroep tot nietigverklaring dient open te staan tegen alle door de instellingen van de Unie getroffen maatregelen, ongeacht hun aard of vorm, mits zij beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen (zie arrest Commissie/Raad, C-28/12, EU:C:2015:282, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 Om te bepalen of dergelijke maatregelen rechtgevolgen teweegbrengen, moet worden gekeken naar de wezenlijke inhoud ervan (zie in die zin arrest Nederland/Commissie C-147/96, EU:C:2000:335, punt 27).
- 28 In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat een op grondslag van artikel 218, leden 3 en 4, VWEU vastgesteld besluit rechtsgevolgen teweegbrengt in de verhoudingen tussen de Unie en haar lidstaten alsmede tussen de instellingen van de Unie (zie arrest Commissie/Raad, C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 40).
- 29 In casu omschrijft afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, die de litigieuze onderhandelingsrichtsnoeren bevat, een nauwkeurige en gedetailleerde procedure voor het onderhandelen over de voorgenomen overeenkomst, die de Raad kennelijk aan de Commissie beoogde op te leggen, zoals tevens blijkt uit artikel 1, lid 2, van dat besluit.
- 30 Het bestreden besluit kan dus naar zijn aard rechtsgevolgen teweegbrengen.
- 31 Het beroep is derhalve ontvankelijk.

### *Ten gronde*

- 32 Tot staving van haar beroep voert de Commissie twee middelen aan. Het eerste middel, betreffende de in afdeling A van de onderhandelingsrichtsnoeren omschreven gedetailleerde procedure, is ontleend aan schending van artikel 13, lid 2, VEU, van artikel 218, leden 2 tot en met 4, VWEU en van artikel 295 VWEU alsmede van het beginsel van institutioneel evenwicht. Het tweede middel, dat het bestreden besluit betreft voor zover daarin is bepaald dat „de onderhandelingsstandpunten van de Unie in detail [worden] vastgesteld” door het bijzondere comité of door de Raad, is gebaseerd op schending van artikel 13, lid 2, VEU en van artikel 218 VWEU alsmede van het beginsel van institutioneel evenwicht.

33 Het Hof acht het passend deze twee middelen samen te behandelen.

#### Argumenten van partijen

- 34 De Commissie zet uiteen dat onderhandelingen over een internationale overeenkomst op gebieden die niet hoofdzakelijk of uitsluitend betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, tot haar bevoegdheid behoren. Haar rol van onderhandelaar op dat gebied kan niet in twijfel worden getrokken door de andere instellingen van de Unie. Hoewel het VWEU de Raad de bevoegdheid heeft toegekend om een machtiging tot het openen van dergelijke onderhandelingen te verlenen, beschikt hij niet over de bevoegdheid om de inhoud van de onderhandelingsrichtsnoeren uit te breiden door daarin bepalingen op te nemen die niet rechtstreeks verband houden met de onderhandelingen met het betrokken derde land.
- 35 Volgens de Commissie omvat de bevoegdheid om onderhandelingsrichtsnoeren vast te stellen niet de bevoegdheid om te bepalen op welke wijze het onderhandelen dient plaats te vinden, daar die richtsnoeren uitsluitend de in de onderhandelingen te verdedigen strategische keuzen en fundamentele doelen dienen te omschrijven.
- 36 De Commissie betoogt dat de gedetailleerde onderhandelingsprocedure die is vastgelegd in afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, meebrengt dat aan de Raad nieuwe bevoegdheden worden toegekend, in strijd met het bepaalde in artikel 218, leden 2 tot en met 4, VWEU. Door eenzijdig een dergelijke procedure op te leggen, legt de Raad de Commissie verplichtingen op die niet in overeenstemming zijn met die bepalingen.
- 37 De Commissie meent dat de Raad tevens artikel 13, lid 2, VEU alsmede het beginsel van institutioneel evenwicht heeft geschonden doordat hij middels de betrokken onderhandelingsrichtsnoeren de hem bij de Verdragen toebedeelde bevoegdheden heeft uitgebreid.
- 38 Volgens de Commissie kan het voor de instellingen weliswaar nuttig zijn om hun wijze van samenwerking te regelen, doch een dergelijke samenwerking dient ingevolge artikel 295 VWEU middels interinstitutionele akkoorden te gebeuren. Daar in casu geen sprake is van een dergelijk akkoord, heeft de Raad, door afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit vast te stellen, dat artikel geschonden.
- 39 De Commissie betoogt dat de Raad uit hoofde van die afdeling A een beslissende rol in de onderhandelingen heeft. Die afdeling bepaalt immers dat het aan het in artikel 218, lid 4, VWEU bedoelde bijzondere comité of aan de Raad staat om, in bepaalde omstandigheden, „onderhandelingsstandpunten van de Unie in detail” vast te stellen, die bindend zijn voor de Commissie. De Verdragen kennen echter aan dat comité of aan de Raad geen enkele rechtstreekse besluitvormingsrol in de onderhandelingen toe, daar de Commissie in dat opzicht volledige bevoegdheid geniet. Het bijzondere comité is slechts een adviesorgaan voor de onderhandelaar.
- 40 Volgens de Commissie is het haar taak de wijze van raadpleging van het door de Raad overeenkomstig artikel 218, lid 4, VWEU aangewezen bijzondere comité te bepalen. Deze bepaling verleent het bijzondere comité slechts een adviserende rol, daar de onderhandelingen slechts „in overleg met” dat comité moeten worden gevoerd. Hoewel dat comité ongetwijfeld zijn standpunt over de verschillende onderhandelingsaspecten tot uiting kan brengen, meent de Commissie dat de onderhandelingsrichtsnoeren artikel 218 VWEU schenden, daar zij dat comité of de Raad toestaan „onderhandelingsstandpunten van de Unie in detail” vast te leggen, waardoor die standpunten bindend voor haar zijn.

- 41 Ten slotte merkt de Commissie op dat de onderdelen van het bestreden besluit waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden losgemaakt van de rest ervan en dat gedeeltelijke nietigverklaring van dat besluit derhalve mogelijk is. Hoe dan ook wordt de aanwijzing van het bijzondere comité niet geraakt door een dergelijke eventuele gedeeltelijke nietigverklaring.
- 42 Het Parlement stemt in met de argumenten van de Commissie. Het zet uiteen dat het VWEU de Raad niet machtigt om eenzijdig nieuwe wijzen van onderhandelen vast te stellen die aan de onderhandelaar worden opgelegd. Zou dat wel het geval zijn dan zouden zowel de bevoegdheden van de Commissie, in haar hoedanigheid van onderhandelaar, als die van het Parlement worden aangetast.
- 43 Het Parlement merkt tevens op dat volgens artikel 13, lid 2, VEU elke instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar zijn toegedeeld en onder eerbiediging van het beginsel van loyale samenwerking.
- 44 Het Parlement preciseert dat noch hijzelf noch de Raad is gerechtigd om in het kader van de onderhandelingen actief een autonome en leidende rol te spelen waardoor inbreuk wordt gemaakt op de prerogatieven van de onderhandelaar. Met name kan de Raad niet voor hemzelf of voor het door hem aangewezen bijzondere comité een rol opeisen van besluitvormer in de onderhandelingen.
- 45 De Raad betoogt dat de hem bij artikel 218, lid 4, VWEU verleende bevoegdheid om onderhandelingsrichtsnoeren vast te stellen teneinde de Commissie te machtigen om namens de Unie over een internationale overeenkomst te onderhandelen, niet aldus kan worden opgevat dat hem de mogelijkheid wordt ontnomen om tevens vast te leggen op welke wijze de onderhandelingen dienen plaats te vinden. Elke andere uitlegging zou immers aan artikel 218, lid 4, VWEU haar nuttige werking ontnemen.
- 46 De Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Republiek Polen, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk beamen dit argument van de Raad en wijzen erop dat de bewoordingen van artikel 218, leden 2 tot en met 4, VWEU geen beperking bevatten ten aanzien van de vaststelling van dergelijke richtsnoeren en zich er niet tegen verzetten dat daarin procedurele voorschriften worden opgenomen, met name betreffende de wijze van raadpleging van het bijzondere comité.
- 47 De Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk menen tevens dat de bevoegdheid om de Commissie onderhandelingsrichtsnoeren te geven de bevoegdheid omvat om de procedurele vereisten voor het onderhandelen nader te bepalen teneinde een loyale samenwerking tussen de instellingen, als gewaarborgd in artikel 13, lid 2, VEU, alsmede de inachtneming van het institutioneel evenwicht te verzekeren.
- 48 De Raad beklemtoont dat hij, wanneer hij een besluit houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen vaststelt en een onderhandelaar aanwijst, dient te beoordelen of het passend of zelfs noodzakelijk is om in de onderhandelingsrichtsnoeren aanwijzingen op te nemen over de rol die aan elke instelling toekomt alsmede de procedurevoorschriften binnen het kader waarvan de onderhandelingen dienen plaats te vinden. Dit is het uitvloeisel van zijn recht om te beslissen of al dan niet een dergelijke machtiging moet worden verleend.
- 49 De Raad zet uiteen dat de in de litigieuze onderhandelingsrichtsnoeren opgenomen procedurevoorschriften uitsluitend zien op de betrekkingen tussen de Commissie, als onderhandelaar, de Raad, als instelling die de machtiging verleent om te onderhandelen over een internationale overeenkomst en om die overeenkomst te ondertekenen, en het bijzondere comité, dat de Raad kan aanwijzen om de onderhandelingen te volgen.



- 50 Volgens de Raad miskennen deze procedurevoorschriften, die zijn opgenomen in de onderhandelingsrichtsnoeren, niet de respectieve rol van elke instelling en evenmin het in de Verdragen tussen hen tot stand gebrachte evenwicht. Met dergelijke voorschriften wordt immers enkel tot uitdrukking gebracht op welke wijze de instellingen in de context van internationale onderhandelingen concrete invulling moeten geven aan het beginsel van loyale samenwerking.
- 51 De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden stemmen in met het argument dat de Raad ontleent aan zijn actieve rol in de onderhandelingen over een internationale overeenkomst. De bevoegdheid van de Raad om onderhandelingsrichtsnoeren vast te stellen en het feit dat de Commissie gehouden is de onderhandelingen te voeren in overleg met een bijzonder comité, overeenkomstig artikel 218, lid 4, VWEU, veronderstellen een voortdurend afstemmen en een permanente dialoog tussen de Commissie en de Raad, waarbij dit proces niet beperkt is tot de laatste fase van de onderhandelingen.
- 52 In dat verband merkt de Republiek Polen op dat enkel een voor de Raad aanvaardbaar onderhandelingsresultaat kan leiden tot de ondertekening en sluiting van de overeenkomst namens de Unie. Het is dan ook noodzakelijk dat de Raad op het tijdstip waarop de machtiging aan de onderhandelaar wordt verleend, ook de grenzen ervan kan aangeven en de voorwaarden kan bepalen waaronder de onderhandelingen zullen worden gevoerd. Voorkomen dient dus te worden dat een situatie ontstaat waarin dat resultaat voor de Raad onaanvaardbaar zou zijn en waarin de weigering om het ontwerp voor de definitieve overeenkomst goed te keuren een negatieve invloed zou hebben op de betrekkingen met de andere partij. Bijgevolg is de bevoegdheid van de Raad om de onderhandelingen actief te volgen, permanent van aard en is deze niet beperkt tot enkel de vaststelling van onderhandelingsrichtsnoeren in de bijlage bij het besluit tot machtiging om onderhandelingen te openen.
- 53 De Raad is van mening dat de Commissie de onderhandelingen moet voeren binnen de grenzen van het mandaat dat de Raad haar heeft verleend. De binnen het bijzondere comité ontwikkelde standpunten zijn bedoeld als een concrete uitwerking van de onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad en als zodanig beogen zij de onderhandelaar te ondersteunen door te verduidelijken welke standpunten door de Raad worden onderschreven. Het staat aan de Commissie om de wijze van onderhandelen te bepalen maar daarbij de sturing van het bijzondere comité te volgen, ongeacht of deze de vorm van mondelinge instructies dan wel van in documenten uiteengezette standpunten hebben.
- 54 De Raad preciseert dat de vaststelling van onderhandelingsstandpunten binnen het bijzondere comité tot doel heeft de onderhandelaar aan te sturen rekening houdend met de onderhandelingsrichtsnoeren. Deze standpunten kunnen niet aldus worden begrepen dat zij voor de Commissie een verplichting meebrengen om voor elke daarin omschreven koers het aanbevolen resultaat te bereiken.
- 55 In dat verband beklemtonen de Tsjechische Republiek, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid van de Raad om te bepalen op welke wijze het bijzondere comité wordt geraadpleegd. Voor zover voorts in afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, die de litigieuze onderhandelingsrichtsnoeren bevat, is bepaald dat dit comité of de Raad „onderhandelingsstandpunten in detail” kunnen vaststellen, brengen die richtsnoeren slechts het recht van de Raad om deze op enig moment nader te bepalen alsmede de rol die aan dat comité toekomt, in herinnering.
- 56 De Bondsrepubliek Duitsland voegt op dat punt toe dat de „specifieke kennis” van de lidstaten op het door de overeenkomst bestreken gebied onvoldoende zou kunnen worden benut als de Commissie erin zou slagen haar wil op te leggen om in de onderhandelingen volstrekt autonoom op te treden, zonder rekening te houden met de opmerkingen van het bijzondere comité.

- 57 De Raad wijst ook het argument van de hand dat eraan is ontleend dat er geen interinstitutioneel akkoord is bereikt over de procedurevoorschriften, als bedoeld in artikel 295 VWEU, want bij een dergelijk akkoord zouden niet alleen de Commissie en de Raad zijn betrokken maar ook het Parlement, hetgeen zou indruisen tegen het bij artikel 218 VWEU tot stand gebrachte evenwicht tussen de instellingen.
- 58 De Raad, ondersteund door het Verenigd Koninkrijk, merkt ten slotte op dat een gedeeltelijke nietigverklaring, die betrekking heeft op artikel 2, tweede zin, van het bestreden besluit en afdeling A van de bijlage daarbij, niet in overweging kan worden genomen omdat dit de algehele inhoud van de machtiging tot onderhandelen fundamenteel zou wijzigen. Uit de structuur zelf van het bestreden besluit en van de bijlage daarbij vloeit voort dat elk van die bepalingen deel uitmaakt van een ondeelbaar geheel.

#### Beoordeling door het Hof

- 59 Het onderhavige beroep betreft, ten eerste, artikel 2, tweede zin, van het bestreden besluit en, ten tweede, afdeling A van de bijlage bij dat besluit. Deze twee aspecten van het beroep dienen achtereenvolgens te worden behandeld.
- 60 In de eerste plaats voert de Commissie aan dat de verplichting van artikel 2, tweede zin, van het bestreden besluit, volgens welke „de Commissie na iedere onderhandelingsronde en in ieder geval om de drie maanden aan de Raad schriftelijk verslag uit[brengt] over het resultaat van de onderhandelingen”, indruist tegen artikel 218, leden 2 en 4, VWEU, tegen artikel 13, lid 2, VEU en tegen het beginsel van institutioneel evenwicht, alsmede tegen artikel 295 VWEU.
- 61 Daar artikel 218, lid 4, VWEU in het onderhavige geding de belangrijkste referentienorm is voor de afbakening van de bevoegdheden die zijn toebedeeld aan respectievelijk de Raad en het bijzondere comité alsmede aan de Commissie, dient om te beginnen het op die bepaling gebaseerde middel te worden behandeld.
- 62 In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat artikel 218 VWEU op het gebied van het sluiten van internationale verdragen een algemene en autonome norm met een constitutionele strekking vormt, omdat de Unie-instellingen daarbij specifieke bevoegdheden worden toegekend. Teneinde een evenwicht te creëren tussen die instellingen, is in dat artikel met name bepaald dat de Commissie onderhandelt over akkoorden tussen de Unie en een of meer derde landen, met inachtneming van de door de Raad vastgestelde onderhandelingsrichtsnoeren, en dat de Raad deze sluit, na hetzij goedkeuring hetzij raadpleging van het Parlement. De bevoegdheid om dergelijke akkoorden te sluiten is de Raad echter verleend onder voorbehoud van de aan de Commissie op dat gebied toegekende bevoegdheden (zie in die zin arrest Frankrijk/Commissie, C-327/91, EU:C:1994:305, punt 28).
- 63 Voorts bepaalt artikel 17, lid 1, VEU dat de Commissie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, voor de externe vertegenwoordiging van de Unie zorgt.
- 64 In het kader van deze bevoegdheden dienen de Raad en de Commissie niettemin artikel 13, lid 2, tweede zin, VEU in acht te nemen, waarin is bepaald dat „de instellingen loyaal samen[werken]”. Die samenwerking is bijzonder belangrijk voor het optreden van de Unie op internationaal vlak, daar een dergelijk optreden een nauw omljnd proces van overleg en raadpleging tussen de Unie-instellingen in gang zet.
- 65 Bovendien bepaalt artikel 218, lid 4, VWEU dat, wanneer de Raad een bijzonder comité heeft aangewezen, de onderhandelingen in overleg met dat comité moeten worden gevoerd.

- 66 In dat geval, dat zich in casu voordoet, moet de Commissie aan dat bijzondere comité alle informatie verstrekken die nodig is opdat dat comité het verloop van de onderhandelingen kan volgen, zoals met name de tijdens de onderhandelingen door de andere partijen aangekondigde koers en de door hen ingenomen standpunten. Alleen op die manier is het bijzondere comité in staat opvattingen en aanwijzingen betreffende de onderhandelingen te formuleren.
- 67 Gelet op de verschillende institutionele bevoegdheden bij de onderhandelingen over en de sluiting van de in artikel 218 VWEU bedoelde overeenkomsten, kan van de Commissie worden verlangd dat zij deze informatie ook aan de Raad verstrekt. Het is immers nuttig dat de Raad over die informatie beschikt teneinde het verloop te volgen van de onderhandelingen die erop gericht zijn een ontwerpovereenkomst op te stellen, die hem ter goedkeuring zal worden voorgelegd.
- 68 Bijgevolg moet de verplichting in artikel 2, tweede zin, van het bestreden besluit, dat bepaalt dat „de Commissie na iedere onderhandelingsronde en ieder geval om de drie maanden aan de Raad schriftelijk verslag uit[brengt] over het resultaat van de onderhandelingen”, worden beschouwd in overeenstemming te zijn met artikel 218, leden 2 en 4, VWEU.
- 69 Wat vervolgens de vermeende schending van artikel 13, lid 2, VEU betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat volgens deze bepaling iedere instelling van de Unie handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. In deze bepaling komt het beginsel van institutioneel evenwicht tot uitdrukking, dat kenmerkend is voor de institutionele structuur van de Unie en dat gebiedt dat elk van de instellingen bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen in acht neemt (zie arrest Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 Om de in de punten 66 en 67 van het onderhavige arrest genoemde redenen, eerbiedigt artikel 2, tweede zin, van het bestreden besluit ook de in artikel 13, lid 2, VEU vervatte verplichting dat iedere Unie-instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld.
- 71 Deze bepaling van dat besluit vormt dan ook geen schending van het beginsel van institutioneel evenwicht.
- 72 Wat ten slotte de gestelde schending van artikel 295 VWEU betreft, dit artikel staat er niet aan in de weg dat de Raad in een besluit tot machtiging om onderhandelingen aan te gaan kan regelen op welke wijze de Commissie hem gedurende het gehele onderhandelingsproces met het oog op het sluiten van een internationale overeenkomst door de Unie periodiek informatie moet verstrekken.
- 73 In die omstandigheden moet de vordering tot nietigverklaring worden afgewezen voor zover zij betrekking heeft op artikel 2, tweede zin, van het bestreden besluit.
- 74 In de tweede plaats betoogt de Commissie dat afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, die de litigieuze onderhandelingsrichtsnoeren bevat, voorbij gaat aan de in artikel 218, lid 4, VWEU neergelegde afbakening van de bevoegdheden die zijn toebedeeld respectievelijk aan de Raad en aan het bijzonder comité almede aan de Commissie, als onderhandelaar, en tevens artikel 13, lid 2, VEU en het institutioneel evenwicht schendt.
- 75 Gelet op de bij het Hof ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen, en gelet op het feit dat de Raad in casu een bijzonder comité heeft aangewezen, dient om te beginnen te worden bepaald of de Raad bevoegd is om in de onderhandelingsrichtsnoeren procedurevoorschriften als in casu aan de orde op te nemen, en zo ja, of de in afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit geformuleerde voorschriften de in artikel 218, lid 4, VWEU vervatte bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen en het bijzondere comité eerbiedigen.

- 76 In dat verband volgt uit punt 1, derde zin, van afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, gelezen in samenhang met de tweede alinea van de verklaring van de Raad van 8 mei 2013, dat het door de Raad aangewezen bijzondere comité „het mandaat heeft om de onderhandelingen te volgen en de onderhandelaar aan te sturen, rekening houdend met de door de Raad vastgestelde onderhandelingsrichtsnoeren”. Voorts bepaalt punt 1, vierde zin, van die afdeling A dat de vergaderingen van dat comité worden georganiseerd en voorgezeten door de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad bekleedt.
- 77 Daar de Raad bevoegd is een bijzonder comité aan te wijzen en de Commissie gehouden is de onderhandelingen „in overleg met dat comité” te voeren, overeenkomstig artikel 218, lid 4, VWEU, moet zij dat comité informeren over alle aspecten van de onderhandelingen opdat op zinvolle wijze met dit comité kan worden overlegd. Alleen op die manier is het bijzondere comité in staat opvattingen en aanwijzingen te formuleren over de standpunten die de Commissie in de onderhandelingen moet aannemen.
- 78 In die omstandigheden moet artikel 218, lid 4, VWEU in die zin worden uitgelegd dat het de Raad de bevoegdheid verleent om in de onderhandelingsrichtsnoeren procedurevoorschriften op te nemen die gelden voor het proces van informatieverstrekking, communicatie en overleg tussen het bijzondere comité en de Commissie, daar dergelijke voorschriften beantwoorden aan het doel om intern goed overleg te plegen.
- 79 Evenwel moet worden nagegaan of afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit andere voorschriften bevat die weliswaar procedureel van aard zijn, maar de onderhandelaar de hem bij artikel 17, lid 1, VEU verleende bevoegdheid zouden kunnen ontnemen.
- 80 Met betrekking tot punt 1, eerste zin, van afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, volgens welke „de Commissie de onderhandelingen [voert] in overeenstemming met de geldende wetgeving van de Europese Unie”, moet worden opgemerkt dat het hierbij gaat om een algemene verwijzing die de armslag van de Commissie ter zake omlijnt. Daartoe is er voorts in punt 2 van die afdeling A zinnig op gewezen dat „de onderhandelingen ruim op tijd [moeten] worden voorbereid”.
- 81 Met betrekking tot de tweede zin van dat punt, volgens welke de Commissie, ter voorbereiding van de onderhandelingen, „de Raad op de hoogte [brengt] van het verwachte schema en van de kwesties waarover moet worden onderhandeld, en [...] de betrokken documenten zo vroeg mogelijk toe[stuurt], zodat de leden van het [bijzondere] comité over een redelijke termijn beschikken om zich terzake voor te bereiden op de komende onderhandelingen”, moet worden opgemerkt dat, ten eerste, dit onderdeel de in artikel 2, tweede zin, van het bestreden besluit opgenomen verplichting verduidelijkt, die, zoals ook blijkt uit punt 68 van het onderhavige arrest, in overeenstemming is met artikel 218, lid 4, VWEU. Ten tweede bepaalt dat onderdeel de wijze van overleg met het door de Raad overeenkomstig artikel 218, lid 4, VWEU aangewezen bijzondere comité.
- 82 Hetzelfde geldt voor punt 4 van afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, dat bepaalt dat „de Commissie na iedere onderhandelingsessie, en in elk geval ten minste een keer per kwartaal, bij de Raad verslag uit[brengt] over de resultaten van de onderhandelingen” en dat „de Commissie de Raad op de hoogte [brengt] van ieder groot probleem dat tijdens de onderhandelingen kan rijzen en het [bijzondere] comité daarover om advies [verzoekt]”.
- 83 Ten slotte moet ook de tweede zin van punt 3 van afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, dat toestaat dat „met voorafgaande toestemming van het [bijzondere] comité” het comité klimaatverandering om advies wordt gevraagd over specifieke technische aspecten van de onderhandelingen, worden geacht deel uit te maken van de wijze van overleg met het bijzondere comité.

- 84 Daaruit volgt dat de onderdelen van die afdeling A, die zijn onderzocht in de punten 80 tot en met 83 van dit arrest, noch artikel 218, lid 4, VWEU, noch artikel 13, lid 2, VEU, noch het beginsel van institutioneel evenwicht, noch artikel 295 VWEU schenden.
- 85 Bijgevolg moeten, in de laatste plaats, nog twee onderdelen in afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit worden onderzocht, te weten punt 1, tweede zin, ervan, waarin is bepaald dat „in voorkomend geval de onderhandelingsstandpunten van de Unie in detail [worden] vastgesteld in het in artikel 1, lid 2, bedoelde [bijzondere] comité of in de Raad”, en het specifieke onderdeel van punt 3, eerste zin, ervan, waarbij aan het bijzondere comité wordt toegestaan om voor elke onderhandelingsessie „onderhandelingsstandpunten [op te stellen]”.
- 86 Vastgesteld moet worden dat die voorschriften bepalingen vormen die ertoe strekken de onderhandelaar te binden.
- 87 Ook al betoogt de Raad enkel dat de onderhandelingsstandpunten tot doel hebben de onderhandelaar bij te staan en niet aldus kunnen worden opgevat dat zij een verplichting voor de Commissie impliceren om het „aanbevolen resultaat” te bereiken, blijkt immers uit deze voorschriften, gelezen in het licht van de bewoordingen ervan en bezien in hun context, dat het de bedoeling ervan is dat die standpunten bindende werking krijgen voor de onderhandelaar.
- 88 Die bindende aard van de door het bijzondere comité of in voorkomend geval door de Raad zelf opgestelde standpunten, is in strijd met artikel 218, lid 4, VWEU.
- 89 Ten eerste geven de twee in punt 85 van dit arrest bedoelde onderdelen het bijzondere comité immers de taak om onderhandelingsstandpunten van de Unie in detail vast te stellen, hetgeen de bij dat artikel aan dat comité opgedragen raadgevende taak te buiten gaat.
- 90 Ten tweede staat artikel 218, lid 4, VWEU de Raad weliswaar toe onderhandelingsrichtsnoeren te formuleren, doch verleent het deze instelling daarentegen niet de bevoegdheid, anders dan is bepaald in punt 1, tweede zin, van afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit, om aan de onderhandelaar „in detail onderhandelingsstandpunten” op te leggen.
- 91 Daaruit volgt dat de Raad, door die onderdelen in de onderhandelingsrichtsnoeren op te nemen, de verplichting van artikel 13, lid 2, VEU, om te handelen binnen de grenzen van de hem bij artikel 218, leden 2 tot en met 4, VWEU toegedeelde bevoegdheden, heeft geschonden.
- 92 Aldus heeft de Raad ook inbreuk gemaakt op het beginsel van institutioneel evenwicht.
- 93 Derhalve dienen punt 1, tweede zin, van afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit alsmede de woorden „onderhandelingsstandpunten [...] worden vastgesteld” in punt 3, eerste zin, van die afdeling A nietig te worden verklaard.
- 94 Wat de voorwaarden voor een gedeeltelijke nietigverklaring van een Uniehandeling betreft, volgt uit vaste rechtspraak dat een dergelijke nietigverklaring slechts mogelijk is wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling (zie arresten Commissie/Raad, C-29/99, EU:C:2002:734, punt 45, en Duitsland/Commissie, C-239/01, EU:C:2003:514, point 33). Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat aan dit vereiste van scheidbaarheid niet is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg zou hebben dat de kern van deze handeling wordt gewijzigd (zie arresten Commissie/Polen, C-504/09 P, EU:C:2012:178, punt 98, en Commissie/Parlement en Raad, C-427/12, EU:C:2014:170, punt 16). Wat de beoordeling betreft of de betwiste bepalingen kunnen worden gescheiden, daarvoor moet de draagwijdte van deze bepalingen worden onderzocht, om te kunnen uitmaken of de nietigverklaring ervan de geest en de kern van het bestreden besluit zou wijzigen (zie arrest Commissie/Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 95 In casu kunnen punt 1, tweede zin, van afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit en de woorden „onderhandelingstandpunten [...] worden vastgesteld” in punt 3, eerste zin, van die afdeling A, die zijn vermeld in punt 85 van het onderhavige arrest, worden gescheiden van de rest van dat besluit. Deze twee gronden tot nietigverklaring wijzigen immers niet de kern van het bestreden besluit en zijn in het bijzonder niet van invloed op de verplichtingen van de Commissie inzake het voeren van de onderhandelingen, zoals zij voortvloeien uit de onderhandelingsrichtsnoeren in de bijlage bij dat besluit, of op de uit artikel 2, tweede zin, van dat besluit voortvloeiende informatieverstrekking aan de Raad.
- 96 Bovendien kan die nietigverklaring evenmin de kern van de andere onderdelen van afdeling A van de bijlage bij het bestreden besluit wijzigen.
- 97 Uit een en ander volgt dat nietig moeten worden verklaard, in afdeling A, met het opschrift „Procedure voor de onderhandelingen”, van de bijlage bij het bestreden besluit:
- punt 1, tweede zin, van die afdeling A, volgens welke „in voorkomend geval de onderhandelingsstandpunten van de Unie in detail [worden] vastgesteld in het in artikel 1, lid 2, bedoelde [bijzondere] comité of in de Raad”, en
  - in punt 3 van die afdeling, de woorden „onderhandelingstandpunten [...] worden vastgesteld”.

### **Kosten**

- 98 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het beroep van de Commissie gedeeltelijk is toegewezen, dragen de Commissie en de Raad, overeenkomstig artikel 138, lid 3, van dit reglement hun eigen kosten, daaronder begrepen die van de procedure waarin de beschikking Commissie/Raad (C-425/13, EU:C:2014:91) is gewezen.
- 99 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat reglement, dragen het Europees Parlement alsmede de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **In afdeling A, met het opschrift „Procedure voor de onderhandelingen”, van de bijlage bij het besluit van de Raad van 13 mei 2013 tot machtiging onderhandelingen te openen over het koppelen van de regeling van de Europese Unie voor de emissiehandel aan een systeem voor de emissiehandel in Australië, worden nietig verklaard:**
  - punt 1, tweede zin, van die afdeling A, volgens welke „in voorkomend geval de onderhandelingsstandpunten van de Unie in detail [worden] vastgesteld in het in artikel 1, lid 2, bedoelde [bijzondere] comité of in de Raad”, en
  - in punt 3 van die afdeling, de woorden „onderhandelingstandpunten [...] worden vastgesteld”.
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **De Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie dragen hun eigen kosten, daaronder begrepen die betreffende de procedure die heeft geleid tot de beschikking Commissie/Raad (C-425/13, EU:C:2014:91).**

- 4) **Het Europees Parlement alsmede de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen