DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

20. april 2010 *

I sag C-246/07,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 22. maj 2007,

Europa-Kommissionen ved G. Valero Jordana og C. Tufvesson, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Sverige ved A. Kruse og A. Falk, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: svensk.

støttet af:

Kongeriget Danmark ved C. Pilgaard Zinglersen og R. Holdgaard, som befuldmægtigede

Kongeriget Nederlandene ved C.M. Wissels og D.J.M. de Grave, som befuldmægtigede

Republikken Finland ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved V. Jackson, som befuldmægtiget, bistået af D. Anderson, QC,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta, E. Levits og C. Toader samt dommerne C.W.A. Timmermans, A. Rosas (refererende dommer), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus og J.-J. Kasel,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. april 2009,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. oktober 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF og artikel 300, stk. 1, EF ved ensidigt at fremsætte et forslag om at optage et stof, perfluoroktansulfonat (herefter »PFOS«), i bilag A til Stockholmkonventionen om persistente organiske miljøgifte (herefter »Stockholmkonventionen«).

Retsforskrifter

Stockholmkonventionen

2 Stockholmkonventionen blev vedtaget den 22. maj 2001. I henhold til konventionens artikel 26, stk. 1, trådte den i kraft den 17. maj 2004, dvs. på den halvfemsindstyvende dag efter deponeringen af det halvtredsindstyvende ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument. I henhold til konventionens artikel 1 har den til formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod persistente organiske miljøgifte (herefter »POP«), idet parterne i konventionen navnlig har erkendt, at POP »udviser toksiske egenskaber, modstår nedbrydning, bioakkumulerer og transporteres gennem luft, vand og migrerende arter på tværs af internationale grænser og deponeres langt fra udslipsstedet, hvor de ophobes i terrestriske og akvatiske økosystemer«.

3 Det fremgår af Stockholmkonventionens artikel 2, at der ved en »part« i konventionen forstås en stat eller en regional organisation for økonomisk integration, der har givet sit samtykke til at være bundet af denne konvention, og for hvilken konventionen er trådt i kraft, og at der ved »regional organisation for økonomisk integration« forstås en organisation oprettet af suveræne stater i et givet geografisk område, som af dens medlemsstater har fået tildelt kompetence på de af denne konvention omfattede områder, og som, efter organisationens interne procedurer, er behørigt bemyndiget til at undertegne, ratificere, acceptere, godkende eller tiltræde denne konvention.

4 Stockholmkonventionens artikel 3 foreskriver, at parterne skal træffe de fornødne retlige og administrative foranstaltninger vedrørende de kemikalier, der er optaget i bilagene til konventionen. Disse foranstaltninger har i det væsentlige til formål at udfase eller begrænse fremstillingen, anvendelsen, importen og eksporten af disse kemikalier.

5 Stockholmkonventionen indeholder bestemmelser om, hvilken procedure der skal følges for at optage nye kemikalier i konventionens bilag A-C. I artikel 8 angives følgende om optagelse af kemikalier i disse bilag:

»1. En part kan indgive forslag til sekretariatet om opførelse af kemikalier i bilag A, B og/eller C. Forslaget skal indeholde de i bilag D anførte oplysninger. En part kan bistås af andre parter og/eller sekretariatet med udarbejdelsen af et forslag.

2. Sekretariatet kontrollerer, om forslaget indeholder de i bilag D anførte oplysninger. Finder sekretariatet, at forslaget indeholder de anførte oplysninger, sender det forslaget til Komitéen for vurdering af persistente organiske miljøgifte.

3. Komitéen undersøger forslaget og anvender de i bilag D anførte screeningskriterier på en fleksibel og gennemsigtig måde, idet den tager hensyn til alle de tilvejebragte oplysninger på en integreret og afbalanceret måde.

4. Hvis komitéen konkluderer:

a) at screeningskriterierne er opfyldt, stiller den gennem sekretariatet forslaget og komitéens evaluering til rådighed for alle parter og observatører og opfordrer dem til at indgive de i bilag E anførte oplysninger

[…]

6. Har komitéen konkluderet, at screeningskriterierne er opfyldt, eller har partskonferencen konkluderet, at forslaget skal viderebehandles, undersøger komitéen atter forslaget under hensyntagen til yderligere relevante oplysninger, den måtte have modtaget, og udarbejder i overensstemmelse med bilag E et udkast til en risikoprofil. […]

7. Hvis komitéen på grundlag af risikoprofilen udarbejdet i overensstemmelse med bilag E konkluderer:

a) at kemikaliet som følge af dets transport i miljøet over store afstande kan ventes at ville resultere i en betydelig negativ indvirkning på menneskers sundhed og/eller miljøet og således berettiger til global handling, viderebehandles forslaget. Mangel på fuldstændig videnskabeligt baseret sikkerhed skal ikke forhindre, at forslaget viderebehandles. Komitéen opfordrer gennem sekretariatet alle parter og observatører til at indgive oplysninger i overensstemmelse med bilag F. Derefter udarbejder den en risikohåndteringsevaluering, der omfatter en analyse af mulige kontrolforanstaltninger for kemikaliet i overensstemmelse med det nævnte bilag

b) at forslaget ikke skal viderebehandles, stiller den gennem sekretariatet risikoprofilen til rådighed for alle parter og observatører og forkaster forslaget.

8. For ethvert forslag, der er forkastet i medfør af stk. 7, litra b), kan en part anmode partskonferencen om at overveje at give komitéen pålæg om at opfordre den forslagsstillende part og andre parter til at indgive yderligere oplysninger i en periode på op til et år. Komitéen genbehandler, efter periodens udløb og på grundlag af de indgivne oplysninger, forslaget i medfør af stk. 6 efter en prioritering, der fastsættes af partskonferencen. Hvis komitéen efter denne procedure atter forkaster forslaget, kan parten anfægte komitéens beslutning, og partskonferencen behandler sagen på sit næste møde. Partskonferencen kan, ud fra den i overensstemmelse med bilag E udarbejdede risikoprofil og under hensyntagen til komitéens evaluering samt eventuelle yderligere oplysninger fremlagt af en part eller observatør, beslutte, at forslaget skal viderebehandles. Hvis partskonferencen beslutter, at forslaget skal viderebehandles, udarbejder komitéen risikohåndteringsevalueringen.

9. Komitéen afgiver ud fra den i stk. 6 omhandlede risikoprofil og den i stk. 7, litra a), eller stk. 8 omhandlede risikohåndteringsevaluering anbefaling om, hvorvidt partskonferencen skal tage opførelse af kemikaliet i bilag A, B og/eller C i betragtning. Partskonferencen beslutter under behørig hensyntagen til komitéens anbefalinger, herunder eventuel videnskabelig usikkerhed, og efter en forsigtig tilgang, om kemikaliet skal opføres i bilag A, B og/eller C, med angivelse af hertil knyttede kontrolforanstaltninger.«

6 Stockholmkonventionens artikel 12 med overskriften »Teknisk assistance« foreskriver, at parterne samarbejder om at yde rettidig og hensigtsmæssig teknisk assistance til udviklingslandsparter og til parter med overgangsøkonomi for, under hensyntagen til deres særlige behov, at bistå dem med at udvikle og styrke deres muligheder for at opfylde deres forpligtelser efter denne konvention. Konventionens artikel 13, stk. 2, foreskriver endvidere, at industrilandsparterne tilvejebringer nye og supplerende finansielle ressourcer, således at udviklingslandsparter og parter med overgangsøkonomi

kan dække de godkendte samlede ekstraomkostninger ved gennemførelsen af foranstaltninger til opfyldelse af deres forpligtelser efter denne konvention.

7 Med Stockholmkonventionens artikel 19 er der indført en partskonference, som »gør løbende status over og evaluerer [konventionens] gennemførelse«. I henhold til stk. 6 i denne artikel opretter »[p]artskonferencen […] på sit første møde et hjælpeorgan, der benævnes »Komitéen for vurdering af persistente organiske miljøgifte«, som skal udføre de opgaver, den tildeles i henhold til konventionen«. Som det fremgår af dokument SC-1/7 med overskriften »Oprettelse af Komitéen for vurdering af persistente organiske miljøgifte«, er komitéen sammensat af 31 medlemmer, som udpeges af partskonferencen. For at sikre en ligelig geografisk fordeling er medlemmerne fordelt som følger:

— afrikanske stater: 8

— asiatiske stater og Stillehavslandene: 8

— central- og østeuropæiske stater: 3

— latinamerikanske stater og Caribien: 5

— vesteuropæiske stater og andre stater: 7.

8 Stockholmkonventionens artikel 21, stk. 1-3, bestemmer:

»Ændringer til konventionen

1. Enhver part kan foreslå ændringer til denne konvention.

2. Ændringer til konventionen vedtages på et møde i partskonferencen. Ordlyden af enhver foreslået ændring meddeles parterne af sekretariatet mindst seks måneder forud for det møde, hvor det foreslås vedtaget. Sekretariatet sender ligeledes de foreslåede ændringer til konventionens signatarer og, til orientering, til depositaren.

3. Parterne gør alt for at nå til enighed ved konsensus om enhver foreslået ændring til denne konvention. Er alle bestræbelser på at opnå konsensus udtømt, og nås der ikke til konsensus, vedtages ændringen som en sidste udvej med et flertal på tre fjerdedele af de tilstedeværende og stemmeafgivende parter.«

9 Stockholmkonventionens artikel 22, stk. 1-4, bestemmer:

»Vedtagelse og ændring af bilag

1. Bilag til denne konvention er en integrerende del heraf, og medmindre andet er udtrykkeligt anført, er enhver henvisning til denne konvention ligeledes en henvisning til bilagene hertil.

2. Eventuelle supplerende bilag begrænses til proceduremæssige, videnskabelige, tekniske og administrative spørgsmål.

3. Følgende procedure finder anvendelse, når supplerende bilag til denne konvention foreslås, vedtages og træder i kraft:

a) supplerende bilag foreslås og vedtages efter proceduren i artikel 21, stk. 1, 2 og 3

b) parter, som ikke kan godkende et supplerende bilag, giver depositaren skriftlig meddelelse herom senest et år efter, at depositaren har givet underretning om bilagets vedtagelse. Depositaren underretter straks alle parterne, hvis den modtager en sådan meddelelse. En part kan når som helst trække en tidligere meddelelse

om ikke-godkendelse af eventuelle supplerende bilag tilbage, og bilaget træder derefter i kraft for den pågældende part, jf. dog litra c)

c) et år efter, at depositaren har givet underretning om vedtagelsen af et supplerende bilag, træder bilaget i kraft for alle parter, som ikke har indgivet meddelelse i medfør af bestemmelserne i litra b).

4. Fremsættelse af forslag til og vedtagelse af ændringer til bilag A, B eller C og ændringernes ikrafttræden finder sted efter samme procedurer som for forslag til og vedtagelse af supplerende bilag til konventionen. Dog træder en ændring til bilag A, B eller C ikke i kraft for en part, der har fremsat en erklæring om ændringer til disse bilag i medfør af artikel 25, stk. 4, i hvilket tilfælde en sådan ændring træder i kraft for den pågældende part på den halvfemsindstyvende dag efter datoen for deponering af partens ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument.«

10 Stockholmkonventionens artikel 23 har følgende ordlyd:

»Stemmeret

1. Hver part i denne konvention har én stemme, jf. dog stk. 2.

2. Regionale organisationer for økonomisk integration tildeles, til udøvelse af deres stemmeret på områder, der henhører under deres kompetence, et antal stemmer svarende til antallet af de af deres medlemsstater, der er parter i konventionen. Disse organisationer anvender ikke deres stemmeret, såfremt deres medlemsstater anvender deres stemmeret, og vice versa.«

11 I henhold til Stockholmkonventionens artikel 24 er den åben for undertegnelse for alle stater og regionale organisationer for økonomisk integration.

12 Stockholmkonventionens artikel 25 med overskriften »Ratifikation, accept, godkendelse eller tiltrædelse« har følgende ordlyd:

»1. Denne konvention forelægges til ratifikation, accept og godkendelse for stater og for regionale organisationer for økonomisk integration. Den er åben for tiltrædelse af stater og regionale organisationer for økonomisk integration fra dagen efter den dato, hvor konventionen lukkes for undertegnelse. Ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrumenterne deponeres hos depositaren.

2. Enhver regional organisation for økonomisk integration, som bliver part i konventionen, uden at nogen af den pågældende organisations medlemsstater selv er part i konventionen, er bundet af alle de i konventionen fastsatte forpligtelser. Hvis en eller flere medlemsstater af en sådan organisation er part i konventionen, afgør organisationen og dens medlemsstater fordelingen af deres respektive ansvarsområder, for så vidt angår opfyldelsen af deres forpligtelser i medfør af konventionen. I tilfælde af denne art er organisationen eller medlemsstaterne ikke berettiget til at udøve deres rettigheder i medfør af konventionen samtidigt.

3. Regionale organisationer for økonomisk integration angiver i deres ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument omfanget af deres kompetence på de områder, der omfattes af konventionen. Disse organisationer meddeler ligeledes depositaren, som derefter meddeler parterne, enhver væsentlig ændring i omfanget af deres kompetence.

4. Enhver part kan i sit ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument erklære, at en ændring til bilag A, B eller C først træder i kraft for den, når den har deponeret sit ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument desangående.«

13 Stockholmkonventionen blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2006/507/EF af 14. oktober 2004 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Stockholmkonventionen om persistente organiske miljøgifte (EUT 2006 L 209, s. 1). Fællesskabets godkendelsesinstrument blev deponeret den 16. november 2004.

14 I ottende betragtning til afgørelse 2006/507 erindres om, at Fællesskabet allerede har vedtaget retsakter på områder, der er omfattet af Stockholmkonventionen, bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 850/2004 af 29. april 2004 om persistente organiske miljøgifte og om ændring af direktiv 79/117/EØF (EUT L 158, s. 7, berigtiget i EUT 2004 L 229, s. 5, herefter »POP-forordningen«), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 304/2003 af 28. januar 2003 om eksport og import af farlige kemikalier (EUT L 63, s. 1) samt Rådets direktiv 96/59/EF af 16. september 1996 om bortskaffelse af polychlorbiphenyler og polychlorterphenyler (PCB/PCT) (EFT L 243, s. 31).

15 I tiende betragtning til afgørelse 2006/507 er følgende angivet:

»I tilfælde af en ændring i konventionens bilag A, B eller C eller i yderligere bilag, der vedtages, bør Kommissionen sørge for gennemførelsen heraf inden for rammerne af forordning (EF) nr. 850/2004 eller anden relevant fællesskabslovgivning. Gennemføres ændringen ikke senest et år efter datoen for depositarens underretning om vedtagelsen heraf, bør Kommissionen for at undgå overtrædelse af konventionens bestemmelser afgive meddelelse til depositaren i overensstemmelse hermed.«

16 Artikel 2 i afgørelse 2006/507 har følgende ordlyd:

»1. Gennemføres en ændring til konventionens bilag A, B eller C eller yderligere bilag ikke i bilagene til forordning (EF) nr. 850/2004 eller anden relevant fællesskabslovgivning senest et år efter datoen for depositarens underretning om vedtagelsen heraf, afgiver Kommissionen meddelelse til depositaren i overensstemmelse med konventionens artikel 22.

2. Gennemføres en ændring til konventionens bilag A, B eller C eller yderligere bilag, efter at Kommissionen har afgivet meddelelse som omhandlet i stk. 1, trækker Kommissionen straks meddelelsen tilbage.«

17 I afgørelse 2006/507 indgår som bilag en erklæring fra Fællesskabet i henhold til Stockholmkonventionens artikel 25, stk. 3. Erklæringen har følgende ordlyd:

»Fællesskabet erklærer, at det i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 175, stk. 1, har kompetence til at indgå internationale miljøaftaler og opfylde de heraf følgende forpligtelser, når de bidrager til forfølgelsen af følgende mål:

— bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten

— beskyttelse af menneskers sundhed

— forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne

— fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

Desuden erklærer Det Europæiske Fællesskab, at det allerede har vedtaget retsakter, der forpligter dets medlemsstater på områder, som omfattes af denne konvention, og

at det i overensstemmelse med konventionens artikel 15, stk. 1, vil forelægge partskonferencen en, om nødvendigt ajourført, fortegnelse over disse retsakter.

Fællesskabet er ansvarligt for opfyldelsen af forpligtelser, der følger af konventionen, og som er omfattet af EF-retten.

Udøvelsen af Fællesskabets kompetence er i sagens natur til stadighed under udvikling.«

18 Fællesskabet har ikke benyttet sig af muligheden for i henhold til Stockholmkonventionens artikel 25, stk. 4, at erklære, at en ændring til bilag A, B eller C hertil først træder i kraft for den, når den har deponeret sit ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument desangående.

19 Alle medlemsstaterne er parter i Stockholmkonventionen.

Århusprotokollen

20 Protokollen om persistente organiske miljøgifte til De Forenede Nationers konvention af 1979 om grænseoverskridende luftforurening over store afstande blev vedtaget i Århus (Danmark) den 24. juni 1998 (herefter »Århusprotokollen«). Formålet med protokollen er at kontrollere, mindske og forhindre emissioner og udslip af sådanne gifte.

21 Som det fremgår af Århusprotokollens artikel 1 og 15, er den åben for undertegnelse for medlemsstaterne i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa, stater med rådgivende status over for denne kommission og regionale organisationer for økonomisk integration, som består af suveræne stater, der er medlemmer af nævnte kommission.

22 Af Århusprotokollens artikel 3 fremgår de kontraherende parters grundlæggende forpligtelser. Det drejer sig i det væsentlige om at afvikle produktion og brug af de i bilag I til protokollen nævnte stoffer, at begrænse anvendelsen af de i bilag II nævnte stoffer til de deri beskrevne anvendelsesformål og at begrænse emissionerne af de i bilag III nævnte stoffer i forhold til emissionsniveauet i et referenceår, der fastsættes i overensstemmelse med sidstnævnte bilag.

23 Århusprotokollens artikel 14, stk. 1-3, indeholder følgende bestemmelser om ændringer af bilag I-III hertil:

»1. Alle parter kan fremsætte ændringsforslag til denne protokol.

2. Ændringsforslag indgives skriftligt til [Kommissionens] eksekutivsekretær, som bekendtgør dem for parterne. Parterne drøfter ændringsforslagene på det næste møde i Forvaltningsorganet under forudsætning af, at eksekutivsekretæren har rundsendt forslagene til parterne mindst 90 dage i forvejen.

3. Ændringsforslag til denne protokol og til bilag I til IV, VI og VIII skal vedtages med konsensus af de tilstedeværende parter ved Forvaltningsorganets møde og træder i

kraft for de parter, der har vedtaget dem, på den 90. dag efter den dato, hvor to tredjedele af parterne har indgivet deres godkendelsesinstrumenter til depositaren. Ændringerne træder i kraft for alle andre parters vedkommende på den 90. dag efter den dato, hvor den pågældende part har indgivet sit godkendelsesinstrument.«

24 Efter at Rådet havde vedtaget afgørelse 2004/259/EF af 19. februar 2004 om indgåelse på Fællesskabets vegne af protokollen til 1979-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande angående persistente organiske miljøgifte (EUT L 81, s. 35), deponerede Fællesskabet sit ratifikationsinstrument den 30. april 2004.

25 Ikke alle medlemsstaterne er parter i Århusprotokollen.

POP-forordningen

26 Ifølge POP-forordningens artikel 3 er fremstilling, markedsføring og anvendelse af stofferne på listen i bilag I forbudt. Forordningen regulerer anvendelsen af stofferne på listen i bilag II. Bilag III indeholder en liste over stoffer, der er omfattet af bestemmelser om begrænsning af udslip.

27 Forordningens artikel 14, stk. 1, bestemmer, at når et stof optages på listen i Stockholmkonventionen eller Århusprotokollen, ændrer Kommissionen, i givet fald, bilag I-III til forordningen efter proceduren i dens artikel 16, stk. 2. I henhold til

denne bestemmelse, der bl.a. henviser til artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23), bistås Kommissionen af et forskriftsudvalg.

Direktiv 76/769/EØF

28 Rådets direktiv 76/769/EØF af 27. juli 1976 vedrører indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EFT L 262, s. 201). Direktivet omfattede ikke PFOS på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som lægges Kongeriget Sverige til last.

Sagens baggrund

29 Den 4. august 2004 fremlagde Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse (KOM(2004) 537 endelig) med henblik på at give Rådet bemyndigelse til på vegne af Fællesskabet og de medlemsstater, som er parter i konventionen, at fremsætte et forslag om at optage et antal kemiske stoffer i de relevante bilag til Århusprotokollen og/eller Stockholmkonventionen.

30 Hvad angår Århusprotokollen havde forslaget til formål at optage hexachlorbutadien, octabromdiphenylether og pentachlorbenzen i bilag I hertil, mens polychlorerede napthalener skulle optages i bilag I og III, og korte chlorparaffiner skulle optages i bilag II.

31 For så vidt angår Stockholmkonventionen havde forslaget til formål, at hexachlorbutadien, octabromdiphenylether og pentachlorbenzen, dvs. de stoffer, der var foreslået optaget i bilag I til Århusprotokollen, såvel som pentabromdiphenylether, chlordecon, hexabrombiphenyl og hexachlorcyclohexan skulle optages i konventionens bilag A, polychlorerede napthalener skulle optages i bilag A og C og korte chlorparaffiner i konventionens bilag B.

32 PFOS var ikke omfattet af forslaget til Rådets afgørelse, hverken for så vidt angår bilagene til Århusprotokollen eller bilagene til Stockholmkonventionen.

33 Punkt 6 i begrundelsen til dette forslag har følgende ordlyd:

»Forslag til ændring af konventionens eller protokollens bilag bør kun fremsættes på Fællesskabets og dets medlemsstaters vegne på grundlag af den forpligtelse til samarbejde og enighed i forbindelse med Fællesskabets internationale optræden, som er en følge af […] artikel 10 [EF].«

34 I sidste punktum i femte betragtning til selve forslaget angives følgende:

»Da det er en forpligtelse at sikre enighed i Fællesskabets internationale optræden, og da det bør sikres, at forslagene er berettigede og har tilstrækkelig støtte i Fællesskabet, bør Fællesskabet og dets medlemsstater kun fremsætte fælles forslag.«

35 Den 8. september 2004 blev der holdt møde i Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale miljøspørgsmål. I forbindelse hermed udtalte Kongeriget Sverige, at det var positivt indstillet over for et fælles forslag om at optage PFOS i det relevante bilag til Stockholmkonventionen, og erindrede om Sveriges mulighed for ensidigt at fremsætte et forslag herom. Under dette møde drejede drøftelserne om PFOS sig hovedsageligt om retsvirkningerne af, at PFOS eventuelt ville blive optaget under Stockholmkonventionen alene på baggrund af det af Kongeriget Sverige fremsatte forslag og Kommissionens retlige indsigelser imod denne mulighed.

36 Den 10. marts 2005 vedtog Rådet konklusioner, som indeholdt en fælles holdning til, hvilke stoffer der skulle foreslås optaget i bilagene til Stockholmkonventionen. I disse konklusioner (dokument 7292/05 af 14.3.2005) »anbefaler [Rådet] Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne at undersøge forslaget om at optage op til tre nye stoffer, som skal indgives til sekretariatet [for nævnte konvention] hurtigst muligt, helst før [partskonferencens første møde], men under alle omstændigheder i så god tid, at forslaget kan undersøges ved det første møde i Komitéen for vurdering af POP, og med henblik herpå anmode deres eksperter om først og fremmest at undersøge listen over stoffer, som hører under [Århusprotokollen], og lade denne danne grundlag for, hvilke nye stoffer der skal optages, eftersom de stoffer, der er optaget på denne liste, i deres egenskab af POP allerede reguleres inden for [Den Europæiske Union]«. Rådet anbefalede endvidere i disse konklusioners punkt 5), litra h), at der vedtages finansielle regler og fastlægges et budget, således at sekretariatet får mulighed for effektivt at gennemføre de beslutninger, der vedtages af Stockholmkonventionens partskonference.

37 Partskonferencens første møde fandt sted den 2.-6. maj 2005. Under dette møde blev Komitéen for vurdering af POP nedsat. Fællesskabet og medlemsstaterne foreslog,

at der blev optaget to stoffer, nemlig chlordecon og hexabrombiphenyl, i bilagene til Stockholmkonventionen. Komitéens første møde skulle afholdes i november 2005.

38 Den 6. juli 2005 undersøgte Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale miljøspørgsmål Kommissionens forslag, der er nævnt i denne doms præmis 29, om optagelse af kemiske stoffer i bilagene til Århusprotokollen og Stockholmkonventionen. Det fremgår af referatet fra dette møde, at formandskabet fremlagde et aktstykke med en sammenligning af procedurerne vedrørende ændringer i medfør af henholdsvis protokollen og konventionen og med forslag til ændringer i henhold til både protokollen og konventionen. Hvad angår forslagene vedrørende Århusprotokollen, som skulle fremsættes hurtigt, henset til de frister, der skulle iagttages, blev arbejdsgruppens medlemmer enige om fem stoffer, nemlig hexachlorbutadien, octabromdiphenylether, pentachlorbenzen, polychlorerede napthalener og korte chlorparaffiner. For så vidt angår Stockholmkonventionen blev medlemmerne enige om, at visse stoffer skulle foreslås optaget under den anden partskonference, men arbejdsgruppen blev ikke enige om, hvilke stoffer man skulle foreslå, og drøftelserne herom blev udskudt.

39 Hvad angår PFOS anerkendte samme arbejdsgruppe, at dette stof har samme egenskaber som en POP, og bemærkede, at man arbejdede hen imod en beslutning om, hvilke kontrolforanstaltninger der skulle vedtages på fællesskabsplan. Så snart Kommissionen havde fremlagt et forslag om sådanne kontrolforanstaltninger, ville PFOS blive foreslået optaget i Århusprotokollen. Det fremgår af Kommissionens skriftlige indlæg, at formandskabet henledte arbejdsgruppens opmærksomhed på de økonomiske følger af et forslag om at optage PFOS under Stockholmkonventionen efter de anmeldelser, der allerede var indgivet — hvilket bl.a. Kongeriget Nederlandene bekræftede i sit interventionsindlæg — eftersom dette kunne have til følge, at de udviklingslande, der er parter i konventionen, kræver yderligere økonomisk bistand.

40 Den 14. juli 2005 indgav Kongeriget Sverige i eget navn og på egne vegne et forslag til Stockholmkonventionens sekretariat om optagelse af PFOS i bilag A til konventionen.

41 Den 20. juli 2005 undersøgte De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) et ændret forslag, udarbejdet af formandskabet, til Rådets afgørelse vedrørende forslag til, hvilke stoffer der bør optages i bilagene til Århusprotokollen (dokument 11164/05 af 15.7.2005). I forslagets artikel 1 fastsættes, at de fem stoffer, som arbejdsgruppen vedrørende internationale miljøspørgsmål havde udpeget under mødet den 6. juli 2005, og som fremgår af denne doms præmis 38, bliver optaget. I forslagets artikel 2 foreskrives, at Kommissionen »bemyndiges […] til sammen med de medlemsstater, der er parter i protokollen, og helst i så god tid, at det kan tages op til overvejelse på næste møde i eksekutivorganet for konventionen i december 2005, at forelægge et forslag om at ændre de relevante bilag til protokollen og tilføje PFOS til protokollen, når Kommissionen har forelagt et forslag om begrænsning af markedsføring og anvendelse i henhold til direktiv 76/769«. Denne tekst blev godkendt ved en skriftlig procedure, der blev afsluttet den 8. september 2005, i en affattelse, der er et resultat af drøftelserne i Coreper den 20. juli 2005 (dokument 11386/05 af 22.7.2005).

42 Den 5. december 2005 fremlagde Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om begrænsning af markedsføring og anvendelse af perfluoroktansulfonater (ændring af direktiv 76/769). Dette forslag (KOM(2005) 618 endelig) blev til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/122/EF af 12. december 2006 om 30. ændring af direktiv 76/769 (EUT L 372, s. 32). Den 5. december 2005 fremlagde Kommissionen desuden, på vegne af Fællesskabet og de medlemsstater, som er parter i Århusprotokollen, for De Forenede Nationers forvaltningsorgan for konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande et forslag om ændring af de relevante bilag til Århusprotokollen med henblik på at tilføje PFOS og de fem stoffer, der var udpeget af Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale

miljøspørgsmål på dets møde den 6. juli 2005, og som fremgår af denne doms præmis 38, hertil.

43 Hvad angår Stockholmkonventionen vedtog Rådet (miljø) de konklusioner, som blev gengivet i en pressemeddelelse dateret den 9. marts 2006 (dokument 6762/06 (presse 58)). Heraf fremgår, at Rådet »[a]nbefaler, at Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne på [det andet partsmøde under Stockholmkonventionen] meddeler, at de har til hensigt at fremsætte et forslag om mindst to og indtil fire nye stoffer, som hurtigst muligt skal fremsendes til sekretariatet, så Komitéen for vurdering af [POP] kan behandle det«. Rådet præciserede, at »[f]remlæggelse af flere stoffer kræver, at Rådet træffer afgørelse«. Rådet godkendte i april 2006 et forslag til Rådets afgørelse (dokument 8391/06) om på Fællesskabets og medlemsstaternes vegne at foreslå, at tre stoffer skal optages i bilag A-C til Stockholmkonventionen, nærmere bestemt pentachlorbenzen, octabromdiphenylether og korte chlorparaffiner, som er tre af de fem stoffer, der i december 2005 blev forslået optaget i bilag I-III til Århusprotokollen.

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

44 Ved skrivelse af 19. december 2005 meddelte Kommissionen — efter at have henvist til de drøftelser, som fandt sted den 6. juli 2005 i Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale miljøspørgsmål, og til de afgørelser, som arbejdsgruppen havde foreslået — den svenske regering, at Kongeriget Sveriges ensidigt fremsatte forslag om at optage PFOS i bilag A til Stockholmkonventionen indebar, at der ikke længere forelå enhed i Fællesskabets optræden udadtil, og at den enighed, som var opnået, såvel

ved den første partskonference som i forbindelse med forslaget om optagelse af nye stoffer i Århusprotokollen, blev kompromitteret, hvilket udgør en tilsidesættelse af artikel 10 EF.

45 Derudover havde Kongeriget Sverige den 14. juli 2005 foreslået, at PFOS skulle optages, selv om det vidste, at der allerede var arbejde i gang for så vidt angik dette stof, hvilket fremgår af artikel 2 i Rådets afgørelse af 8. september 2005 vedrørende forslag til, hvilke stoffer der bør optages i Århusprotokollen, der gentager de konklusioner, som arbejdsgruppen var nået frem til på sit møde den 6. juli 2005. Dette forberedende arbejdede er en forudsætning for, at Fællesskabet og medlemsstaterne kan handle internationalt for så vidt angår protokollen. Kongeriget Sveriges ensidige handling, som bestod i at foreslå PFOS optaget i bilag A til Stockholmkonventionen, ville kunne føre til en ændring af POP-forordningen, hvilket ville bevirke, at Kommissionen berøves sin initiativret på et område, som i vid udstrækning er omfattet af fællesskabets kompetence, og at Rådet berøves muligheden for i henhold til artikel 300, stk. 1, EF at beslutte, at der fremsættes forslag om, at dette stof skal optages. Kommissionen anmodede dernæst Kongeriget Sverige om at fremsætte sine bemærkninger hertil.

46 I en skrivelse dateret den 15. februar 2006 gjorde denne medlemsstat gældende, at Fællesskabet ikke havde vedtaget nogen foranstaltninger vedrørende PFOS på det tidspunkt, hvor medlemsstaten tog det initiativ, som Kommissionen har kritiseret den for, og at medlemsstaterne derfor stadig var beføjede til at foreslå, at dette stof skulle optages i de relevante bilag til Stockholmkonventionen. Den anførte ligeledes, at til trods for dets indsats med henblik på, at optagelsen blev foreslået på fællesskabsplan, var der ikke opnået enighed herom på mødet den 6. juli 2005 i Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale miljøspørgsmål. Kongeriget Sverige mente derfor ikke, at artikel 10 EF og artikel 300, stk. 1, EF var blevet tilsidesat.

47 Ved skrivelse af 4. juli 2006 tilsendte Kommissionen medlemsstaten en begrundet udtalelse, dateret den 28. juni 2006, hvori den anmodede Kongeriget Sverige om at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme denne udtalelse inden for en

frist på to måneder fra modtagelsen af denne. Kongeriget Sverige svarede ved skrivelse af 4. september 2006, idet det fastholdt den opfattelse, det havde givet udtryk for i skrivelsen af 15. februar 2006.

48 Da Kommissionen ikke var tilfreds med Kongeriget Sveriges svar på den begrundede udtalelse, besluttede den at anlægge denne sag.

49 Ved kendelse af 31. oktober 2007 har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for Kongeriget Sveriges påstande.

Om søgsmålet

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 10 EF

Parternes argumenter

50 Kommissionen har til støtte for anbringendet om en tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 10 EF, gjort gældende, at Kongeriget Sverige ikke har truffet alle egnede foranstaltninger til at lette Fællesskabet i gennemførelsen af dets opgaver og ikke har afholdt sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af Fællesskabets målsætninger i fare.

51 Kommissionen har henvist til, at på det tidspunkt hvor Kongeriget Sverige ensidigt foreslog, at PFOS skulle optages i bilag A til Stockholmkonventionen, blev dette allerede drøftet på rådsniveau. Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale miljøspørgsmål var nemlig nået til enighed om en strategi vedrørende dette forslag på sit møde den 6. juli 2005. Henset til de frister, der skulle iagttages, var det vigtigt hurtigt at træffe en afgørelse om forelæggelse af et forslag om at optage visse stoffer i bilagene til Århusprotokollen. I forbindelse hermed tog man også PFOS i betragtning, men arbejdsgruppen besluttede, at der først skulle fremsættes et forslag om PFOS, når Kommissionen havde fremsat et forslag om kontrolforanstaltninger for dette stof i henhold til direktiv 76/769. Hvad angår Stockholmkonventionen, som det svenske forslag vedrørte, var arbejdsgruppens medlemmer blevet enige om, at der skulle fremsættes forslag om, at visse stoffer skulle optages i de relevante bilag til denne konvention, men den havde ikke besluttet hvilke stoffer, eftersom drøftelsen herom var blevet udsat. Samme arbejdsgruppe drøftede de økonomiske konsekvenser af forslaget om at optage PFOS i de relevante bilag til konventionen.

52 Kommissionen har understreget, at PFOS ikke var et stof, der havde prioritet for så vidt angår Stockholmkonventionen, hvilket var udtryk for en fælles holdning i Rådet. Dette betyder imidlertid ikke, at PFOS ikke blev taget i betragtning i fællesskabsstrategien. Kommissionen har endvidere bestridt påstanden om, at det var påtrængende nødvendigt at foreslå, at dette stof blev optaget under denne konvention.

53 Kommissionen har medgivet, at Rådets konklusioner ikke udgør nogen bindende retsakt, men den har bestridt synspunktet, hvorefter sådanne konklusioner slet ikke har nogen retlig betydning og ikke behøver blive taget i betragtning.

54 Ifølge Kommissionen er det afgørende spørgsmål ikke, om Fællesskabet har udøvet sin kompetence på miljøområdet specifikt med hensyn til PFOS, men derimod, om

Fællesskabet har udøvet denne kompetence med henblik på at regulere farlige kemikalier og navnlig POP. Den bemærkede i denne forbindelse, at der allerede findes et fællesskabsretligt regelsæt for farlige kemikalier, også for så vidt angår POP, hvorfor et forslag om at optage disse stoffer under Stockholmkonventionen er en foranstaltning, der grundlæggende er omfattet af fællesskabsretten. Den omstændighed, at der foreligger en fællesskabskompetence, uanset om der er tale om en enekompetence eller en delt kompetence, indebærer, at når der stilles krav om en foranstaltning på internationalt niveau, skal Fællesskabet vedtage denne, enten alene eller i forening med medlemsstaterne.

55 Kongeriget Sveriges ensidige handling har således medført, at Fællesskabets optræden udadtil er blevet splittet vedrørende spørgsmålet, om PFOS skal optages under Stockholmkonventionen, hvilket er i strid med kravet om enhed i Fællesskabets optræden udadtil, som er afledt af forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF.

56 Kommissionen har bestridt argumentet om, at et forslag om optagelse af et stof i et bilag til Stockholmkonventionen ikke påvirker Fællesskabet, med henvisning til, at den i konventionens artikel 8 omhandlede komité først skal træffe en afgørelse, hvorefter parterne stemmer, og at hver part kan fremsætte en erklæring i henhold til konventionens artikel 22, stk. 3, litra b), og stk. 4, om, at denne afviser at lade sig binde af en ændring i bilag A, B eller C. Kongeriget Sveriges forslag ville således kunne føre til en konflikt mellem denne medlemsstat og Fællesskabet, selv om Fællesskabet valgte ikke at lade sig binde af en sådan ændring. Med et sådant argument er der heller ikke taget hensyn til de vanskeligheder, som er forbundet med konventionens beslutningsproces. Fællesskabet kan bl.a. ikke forhindre vedtagelsen af en foreslået ændring. Den omstændighed, at der findes en ordning, der skal forhindre, at der opstår modstrid mellem fællesskabsretten og en medlemsstats handling på internationalt plan, fritager ikke medlemsstaten fra forpligtelsen til først at afgøre, om fællesskabsretten kan påvirkes af denne handling.

57 Ifølge Kommissionen var formålet med Kongeriget Sveriges forslag indførelsen af en ny folkeretlig norm, hvilket ville have haft direkte virkning for fællesskabsretten, eftersom der ville opstå en forpligtelse til at ændre POP-forordningen.

58 Kommissionen har afvist argumentet om, at medlemsstaterne kan vedtage nationale regler, som er strengere end POP-forordningen, med henvisning til, at forordningen blot indeholder fællesskabsretlige minimumsforskrifter, hvilket i henhold til artikel 176 EF indebærer, at medlemsstaterne kan foreslå ændringer i bilagene til Stockholmkonventionen. Ifølge Kommissionen er formålet med et sådant forslag nemlig nødvendigvis indførelse af en strengere international regel, hvilket ikke blot påvirker den medlemsstat, som har fremsat forslaget, men også Fællesskabet.

59 Kommissionen har endelig bestridt argumentet om, at Kongeriget Sveriges initiativ er foreneligt med Fællesskabets målsætninger på miljøområdet, og at det ikke er nødvendigt at tilgodese økonomiske hensyn. Kommissionen har erindret om, at Stockholmkonventionen indeholder bestemmelser om finansiel støtte til udviklingslandene med henblik på, at disse kan opfylde deres forpligtelser i henhold til konventionen. Samtlige bestemmelser i konventionen skal derfor tages i betragtning, inden der bliver fremsat forslag om optagelse af nye stoffer i bilagene hertil.

60 Kongeriget Sverige har præciseret, at Kommissionen til støtte for søgsmålet blot gjorde et enkelt anbringende gældende om, at Kongeriget Sverige har tilsidesat artikel 10 EF og artikel 300, stk. 1, EF, idet det ensidigt har foreslået, at PFOS skulle optages i bilag A til Stockholmkonventionen. Under den administrative procedure gjorde Kommissionen ikke gældende, at Kongeriget Sverige ikke var berettiget til at tage dette skridt, fordi Fællesskabet havde enekompetence på dette område. Hvis

Domstolen fortolker den argumentation, som Kommissionen har anført i stævningen, som en påstand om, at kompetencereglerne er tilsidesat, er der tale om et nyt anbringende, som følgelig skal afvises.

61 Ifølge Kongeriget Sverige blev PFOS ikke reguleret på fællesskabsplan på det tidspunkt, hvor Sverige foreslog, at stoffet skulle optages i bilag A til Stockholmkonventionen. Eftersom hverken POP-forordningen eller direktiv 76/769 fandt anvendelse på PFOS på det omhandlede tidspunkt, kunne såvel medlemsstaterne og Fællesskabet, da der var tale om en delt kompetence, foreslå, at stoffet skulle optages i bilaget.

62 Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene og Republikken Finland har ligesom Kongeriget Sverige hævdet, at man ikke var nået til en fælles holdning for så vidt angår PFOS den 14. juli 2005. Kongeriget Nederlandene har anført, at princippet om loyalitet inden for Fællesskabet ikke bevirker, at Kommissionen med rette kunne forvente, at Kongeriget Sverige, trods gentagne bestræbelser fra Sveriges side, ville vente på ubestemt tid på, at Fællesskabet vedtog interne foranstaltninger, uanset at såvel medlemsstaterne som Kommissionen var enige om, at PFOS udgør en alvorlig fare for menneskers sundhed og miljøet.

63 Hvad angår fortolkningen af princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 10 EF, har Kongeriget Sverige gjort gældende, at der ved Kommissionens fortolkning af dette princip er en risiko for, at den delte kompetence ved blandede aftaler bliver indholdsløs. Dette princip indebærer udelukkende, at medlemsstaterne, så vidt det er muligt, skal bestræbe sig på at samarbejde med fællesskabsinstitutionerne. Det er Kongeriget Sveriges opfattelse, at det har opfyldt denne betingelse. Det har i tilstrækkelig grad informeret og hørt Fællesskabet og de øvrige medlemsstater, og det har bestræbt sig på at opnå enighed om en fælles handling, inden det fremsatte sit forslag om, at PFOS skulle optages i bilag A til Stockholmkonventionen.

64 Kongeriget Sverige har derudover præciseret, at kravet om enhed i Fællesskabets optræden udadtil bør kunne fraviges, eftersom samarbejdsforpligtelsen ikke indebærer en forpligtelse til altid at opnå enighed. Republikken Finland har i denne forbindelse gjort gældende, at artikel 10 EF, som fortolket i Domstolens praksis, ikke forpligter en medlemsstat, som er part i en blandet aftale, til at give afkald på at anvende sin kompetence i et tilfælde, hvor Fællesskabet ikke har besluttet at anvende sin kompetence, og hvor det ikke har været muligt at fastlægge en fælles fremgangsmåde for Fællesskabet og medlemsstaterne. Disse sidstnævnte kan selvstændigt beslutte at anvende deres kompetence under iagttagelse af fællesskabsretten.

65 Kongeriget Nederlandene har understreget, at princippet om loyalt samarbejde ikke indebærer, at medlemsstaterne ikke under nogen omstændigheder kan handle ensidigt, dvs. uden at samarbejde med Fællesskabet, på miljøområdet, eftersom de udtrykkeligt er tildelt denne kompetence i henhold til artikel 174, stk. 4, andet afsnit, EF. Kongeriget Danmark har ligeledes gjort gældende, at princippet om loyalt samarbejde i praksis ikke må få karakter af et princip om allokering af kompetencer, og at princippet ikke må unddrage medlemsstaterne en kompetence, som de er i besiddelse af. Ifølge Det Forenede Kongerige indebærer dette, at Fællesskabet de facto opnår en ekstern enekompetence på et område, hvor der ikke foreligger enekompetence.

66 Kongeriget Sverige har med støtte fra intervenienterne anført, at forslaget om optagelse af et stof i et bilag til Stockholmkonventionen ikke får retsvirkninger for de andre parter i konventionen. Som anført af Kongeriget Danmark er det alene partskonferencen, der kan tage stilling til en eventuel optagelse af et stof, og det er kun i tilfælde, hvor partskonferencen følger den tekniske komités anbefalinger, at spørgsmålet om Fællesskabets stillingtagen opstår, idet Fællesskabet i denne forbindelse kan vælge ikke at være omfattet.

67 Kongeriget Sverige har ligeledes med støtte fra intervenienterne derudover gjort gældende, at retsstillingen efter Sveriges ensidigt fremsatte forslag om at optage PFOS i bilag A til Stockholmkonventionen kan sidestilles med den retsstilling, der ville opstå, hvis Sverige i medfør af artikel 176 EF besluttede at vedtage nationale regler til beskyttelse af miljøet, der er strengere end de fællesskabsretlige bestemmelser. Republikken Finland har anført, at Domstolens praksis ikke giver holdepunkter, der kan understøtte Kommissionens holdning, hvorefter en medlemsstat ikke kan vedtage beskyttelsesforanstaltninger, der er strengere end dem, der følger af fællesskabsretten, inden for rammerne af en international aftale.

68 Kongeriget Sverige og intervenienterne har endelig anført, at Sveriges initiativ ikke har bragt Fællesskabets målsætninger på miljøpolitikkens område i fare. Der er ingen grund til at tilgodese økonomiske hensyn i denne forbindelse.

Domstolens bemærkninger

69 På alle de områder, som svarer til EF-traktatens mål, pålægges det i artikel 10 EF medlemsstaterne at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver og at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare (jf. udtalelse 1/03 af 7.2.2006, Sml. I, s. 1145, præmis 119, og dom af 30.5.2006, sag C-459/03, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 4635, præmis 174).

70 Kongeriget Sverige er af den opfattelse, at rækkevidden af forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF er begrænset på de områder, hvor kompetencen er delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

71 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at denne forpligtelse til loyalt at samarbejde gælder generelt og hverken afhænger af, om den pågældende fællesskabskompetence er eksklusiv eller ikke, eller af medlemsstaternes eventuelle ret til at indgå forpligtelser i forhold til tredjelande (dom af 2.6.2005, sag C-266/03, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 4805, præmis 58, og af 14.7.2005, sag C-433/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6985, præmis 64).

72 I den foreliggende sag har Kommissionen præciseret, at den ikke har gjort gældende, at Fællesskabet har enekompetence til at fremsætte et forslag om at optage PFOS i bilag A til Stockholmkonventionen. Det må derfor lægges til grund, at der er tale om delt kompetence. Den foreliggende sag adskiller sig dermed fra de omstændigheder, der forelå i dom af 12. februar 2009, Kommissionen mod Grækenland (sag C-45/07, Sml. I, s. 701), som vedrørte en enekompetence.

73 Når en aftale eller en konvention henhører dels under Fællesskabets, dels under medlemsstaternes kompetenceområde, må der såvel under forhandlings- og tiltrædelsesfasen som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser etableres et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner. Denne forpligtelse til samarbejde følger af kravet om enhed i Fællesskabets optræden udadtil (afgørelse 1/78 af 14.11.1978, Sml. s. 2151, præmis 34-36, (analogt vedrørende Euratomtraktaten), udtalelse 2/91 af 19.3.1993, Sml. I, s. 1061, præmis 36, udtalelse 1/94 af 15.11.1994, Sml. I, s. 5267, præmis 108, og dom af 19.3.1996, sag C-25/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 1469, præmis 48).

74 Domstolen har fastslået, at medlemsstaterne er pålagt særlige handle- og undladelsesforpligtelser i en situation, hvor Kommissionen har forelagt Rådet forslag, der repræsenterer et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side, selv om disse ikke er blevet vedtaget af Rådet (dom af 5.5.1981, sag 804/79, Kommissionen mod Det

Forenede Kongerige, Sml. s. 1045, præmis 28, samt dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 59, og i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 65).

75 Domstolens har ligeledes fastslået, at vedtagelsen af en beslutning, hvorved Kommissionen bemyndiges til at forhandle en multilateral aftale i Fællesskabets navn, markerer indledningen til en samordnet fællesskabsaktion på internationalt plan og som sådan indebærer, om ikke en undladelsesforpligtelse for medlemsstaterne, så i det mindste en forpligtelse for disse til at indgå i et tæt samarbejde med fællesskabsinstitutionerne med henblik på at lette Fællesskabet i gennemførelsen af dets opgaver og at sikre konsekvens og sammenhæng i Fællesskabets handling og internationale repræsentation (dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 60, og i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 66).

76 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Rådet ikke havde truffet nogen formel beslutning om fremsættelse af et forslag om optagelse af stoffer i bilag A til Stockholmkonventionen, da Kongeriget Sverige den 14. juli 2005 fremsatte sit forslag om at optage PFOS i dette bilag. Det skal imidlertid undersøges, om der, således som hævdet af Kommissionen, på dette tidspunkt fandtes en fællesskabsstrategi på dette område, som bestod i ikke umiddelbart at foreslå PFOS optaget i konventionen bl.a. af økonomiske hensyn.

77 Der forekommer ikke at foreligge noget krav om, at der skal være tale om en bestemt form for fælles holdning, for at den kan anses for at foreligge og dermed tages i betragtning i en sag om manglende opfyldelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde, forudsat at holdningens indhold i tilstrækkelig grad kan godtgøres (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 59).

78 Hvad angår PFOS skal det indledningsvis bemærkes, at dette stof hverken var optaget i Århusprotokollen eller Stockholmkonventionen i marts 2005.

79 Rådet havde nemlig i de konklusioner, det vedtog i marts 2005 i forbindelse med Stockholmkonventionens første partskonference, anbefalet Fællesskabet og medlemsstaterne at undersøge et forslag om at optage »op til tre nye stoffer« i de relevante bilag til konventionen. Eksperter fra Fællesskabet og medlemsstaterne havde fået til opgave først og fremmest at undersøge listen over stoffer, som hører under Århusprotokollen, og at »lade denne danne grundlag for, hvilke nye stoffer der skal optages, eftersom de stoffer, der er optaget på denne liste, i deres egenskab af POP allerede reguleres inden for [Den Europæiske Union]«.

80 Ifølge Rådets konklusioner skulle PFOS ikke tages i betragtning i nogen af de første forslag, der skulle fremsættes, hverken for så vidt angår Århusprotokollen eller Stockholmkonventionen, eftersom dette stof på dette tidspunkt ikke var optaget i Århusprotokollen og endnu ikke var reguleret som en POP inden for Unionen.

81 Den omstændighed, at det antal stoffer, der skulle foreslås, var begrænset (»op til tre«), jf. punkt 5), litra h), i Rådets konklusioner, understøtter opfattelsen af, at økonomiske hensyn spillede en rolle i Fællesskabets strategi for så vidt angår Stockholmkonventionen, der, som det bør bemærkes, sigter mod at finde anvendelse globalt, og hvis artikel 13 foreskriver, at der ydes finansiel støtte til udviklingslandsparter og parter med overgangsøkonomi. I punkt 5), litra h), i disse konklusioner anbefalede Rådet, »at der vedtages finansielle regler og fastlægges et budget, således at sekretariatet får mulighed for effektivt at gennemføre de beslutninger, der vedtages af [Stockholmkonventionens partskonference]«.

82 Som det er blevet påpeget i præmis 37 ovenfor, foreslog Fællesskabet og medlemsstaterne på partskonferencens første møde i maj 2005 i overensstemmelse med Rådets

konklusioner, at der skulle optages to stoffer i bilagene til Stockholmkonventionen. PFOS var ikke et af disse stoffer.

83 Det fremgår af referatet af det møde, der blev afholdt den 6. juli 2005 i Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale miljøspørgsmål, hvis indhold er gengivet i denne doms præmis 38 og 39, at drøftelserne drejede sig om udpegelse af de stoffer, der skulle foreslås optaget under henholdsvis Århusprotokollen og Stockholmkonventionen. Selv om de økonomiske overvejelser, der blev drøftet, ikke udtrykkeligt er nævnt i mødereferatet, er denne omstændighed ikke bestridt af Kongeriget Sverige, og bl.a. Kongeriget Nederlandene har bekræftet, at dette blev drøftet.

84 Det fremgår af mødereferatet, at det umiddelbare mål var at foreslå, at de stoffer, som er nævnt ovenfor i denne doms præmis 30-38, og som allerede var omfattet af fællesskabslovgivningen, optages under Århusprotokollen.

85 Det var således hensigten, at PFOS skulle foreslås optaget under Århusprotokollen, så snart Kommissionen havde fremsat et forslag til fællesskabslovgivning om kontrolforanstaltninger for dette stof. Alle de hændelser, som har fundet sted herefter (vedtagelse af Rådets afgørelse den 8.9.2005, fremsættelse af et forslag om ændring af direktiv 76/769 den 5.12.2005 og fremsættelse samme dag af et forslag om at optage PFOS i de relevante bilag til Århusprotokollen), bekræfter, at dette virkelig var hensigten.

86 Hvad angår forslaget om stoffer, som skulle optages under Stockholmkonventionen, fremgår det af referatet fra mødet i Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale miljøspørgsmål den 6. juli 2005, at der fandtes en aftale (»Agreement was reached

by the (Working Party for International Environmental Issues)«) om, at visse stoffer skulle foreslås optaget med henblik på den anden partskonference. Der var imidlertid ikke opnået enighed om, hvilke stoffer der skulle foreslås optaget, og drøftelserne herom var blevet udsat.

87 I modsætning til det af Kongeriget Sverige og intervenienterne anførte, er der ikke noget, der tyder på, at der var tale om et »beslutningsvakuum« eller en situation, hvor man afventede, at der ville blive truffet en afgørelse, som kan sidestilles med en manglende beslutningstagen. Der er derimod flere holdepunkter for at antage, at Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale miljøspørgsmål ikke havde til hensigt at udtale sig den 6. juli 2005 — men derimod på et senere tidspunkt — om, hvilke stoffer der skulle foreslås optaget under Stockholmkonventionen ud over dem, der allerede var foreslået i maj 2005. Behovet for først og fremmest at fastlægge, hvilke stoffer der skulle foreslås optaget i Århusprotokollen, og de økonomiske overvejelser forbundet med fremlæggelse af et forslag i henhold til konventionen, kan nævnes i denne forbindelse.

88 De efterfølgende hændelser bekræfter denne vilje til at handle og fremsætte forslag i henhold til Stockholmkonventionen, nemlig Rådets anbefaling af 9. marts 2006 og den afgørelse, som Rådets vedtog i april 2006, og som er nævnt i denne doms præmis 43, hvorved Kommissionen fik bemyndigelse til at fremsætte forslag for så vidt angår pentachlorbenzen, octabromdiphenylether og korte chlorparaffiner.

89 Det må under alle omstændigheder kunne anses for godtgjort, at der i 2005 forelå en fælles strategi om, at det på dette tidspunkt ikke skulle foreslås, at PFOS skulle optages i bilag A til Stockholmkonventionen, eftersom medlemsstaternes og Fællesskabets eksperter, således om det fremgår af Rådets konklusioner af marts 2005, skulle vælge, hvilke stoffer blandt dem, der allerede var omfattet af Århusprotokollen, der skulle optages, og at PFOS ikke var et af disse stoffer, således som det fremgår af referatet af mødet i Rådets arbejdsgruppe vedrørende internationale miljøspørgsmål den 6. juli 2005.

90 Hvad angår Stockholmkonventionen har Unionens institutioner desuden anset det for mere hensigtsmæssigt at tage hensyn til samtlige relevante faktorer, herunder økonomiske faktorer, ved fastlæggelsen af Unionens og medlemsstaternes strategi vedrørende dette stof. Denne omstændighed bevirkede, at institutionerne ikke umiddelbart foreslog, at PFOS skulle forbydes i henhold til denne konvention. De foreslog i stedet for i første omgang, at stoffet skulle optages under en anden aftale, nemlig Århusprotokollen.

91 Det følger heraf, at Kongeriget Sverige fraveg en i Rådet samordnet fælles strategi, idet det ensidigt foreslog, at PFOS skulle optages i bilag A til Stockholmkonventionen.

92 Det fremgår desuden af vurderingen af den beslutningsproces, der er fastsat i konventionen, at Kongeriget Sveriges ensidige forslag får konsekvenser for Unionen. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at konventionen indfører en institutionel ramme og foreskriver procedurer, som omfatter et særligt regelsæt om vedtagelse af ændringer af konventionen, heriblandt for optagelse af nye stoffer i bilag A, B, eller C.

93 I henhold til Stockholmkonventionens artikel 8, stk. 9, skal et forslag om optagelse af et stof i bilag A hertil forelægges Komitéen for vurdering af persistente organiske miljøgifte med henblik på, at denne afgiver en positiv eller negativ anbefaling til partskonferencen. I henhold til konventionens artikel 23, stk. 2, anvender de regionale organisationer for økonomisk integration, såsom Unionen, ikke deres stemmeret, såfremt deres medlemsstater anvender deres stemmeret, og vice versa. I artikel 25, stk. 2, foreskrives det ligeledes, at hvis en eller flere medlemsstater af en sådan organisation og selve organisationen er parter i konventionen, er organisationen og dens medlemsstater ikke berettiget til at udøve deres rettigheder i medfør af konventionen samtidigt.

94 En medlemsstats fremsættelse af et forslag om at optage et stof under Stockholmkonventionen ville dermed kunne bevirke, at der opstår en situation, hvor Unionen stemmer imod dette forslag, hvilket indebærer, at medlemsstaten ikke længere har mulighed for at forsvare sit eget forslag under partskonferencen, eller hvor medlemsstaten stemmer for sit eget forslag, hvilket indebærer, at Unionen ikke får mulighed for at udøve sin stemmeret med et antal stemmer svarende til antallet af dens medlemsstater, og at de øvrige medlemsstater frit kan stemme for eller imod forslaget.

95 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den erklæring, der er afgivet af Fællesskabet i henhold til Stockholmkonventionens artikel 25, stk. 3, ikke indeholder nogen præcise regler om kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Det fremgår nemlig af denne erklæring, at »Fællesskabet er ansvarligt for opfyldelsen af forpligtelser, der følger af konventionen, og som er omfattet af gældende fællesskabsret«, og at »[u]døvelsen af Fællesskabets kompetence […] i sagens natur til stadighed [er] under udvikling«.

96 Det skal under alle omstændigheder fastslås, at Unionen ikke råder over det nødvendige antal stemmer til at kunne forhindre vedtagelsen af en ændring af et bilag til Stockholmkonventionen. Det skal tilføjes, at for en part, der ligesom Unionen ikke har benyttet sig af muligheden for at afgive en erklæring i henhold til konventionens artikel 25, stk. 4, træder den af partskonferencen vedtagne ændring af et bilag i kraft et år efter, at depositaren har givet underretning om det ændrede bilag, med forbehold af »opting out«-klausulen.

97 Kongeriget Sverige og intervenienterne har gjort gældende, at Unionen i et sådant tilfælde under alle omstændigheder ville kunne benytte muligheden for »opting out«

og afgive en erklæring i henhold til Stockholmkonventionens artikel 22, stk. 3, litra b), og stk. 4, om, at den ikke kan godkende ændringen af et bilag.

98 Dette argument er imidlertid baseret på en antagelse om, at Unionen kan afgive en erklæring om, at den ikke kan godkende en ændring, som en eller flere medlemsstater har foreslået og stemt for. I henhold til Stockholmkonventionens artikel 25, stk. 2, er Unionen og dens medlemsstater imidlertid ikke berettigede til at udøve deres rettigheder i medfør af konventionen samtidigt. Under retsmødet fremsatte parterne forskellige fortolkninger af Stockholmkonventionens artikel 25, stk. 2.

99 Selv om det antages, at Unionen til trods for denne bestemmelse altid kan afgive en erklæring om, at den ikke kan godkende en ændring, som en eller flere medlemsstater har foreslået og stemt for, ville dette imidlertid kunne skabe en retsusikkerhed for såvel medlemsstaterne som sekretariatet for Stockholmkonventionen og de tredjelande, der er parter i konventionen.

100 Det er uafhængigt af dette spørgsmål ubestridt, at formålet med at foreslå, at et stof skal optages i bilag A til Stockholmkonventionen, er, at der skal vedtages en folkeretlig norm, som er bindende for parterne i konventionen. Eftersom Unionen er part i konventionen, kan den blive bundet af en således foreslået ændring af bilaget, såfremt den ikke inden et år efter datoen for depositarens underretning om ændringen af bilaget i overensstemmelse med de interne procedurer, der er fastsat i POP-forordningens artikel 14, stk. 1, har afgivet en erklæring om, at den ikke kan godkende en sådan ændring.

101 Den beslutningsproces, som foreskrives i Stockholmkonventionen, indebærer således, at et forslag om, at et stof skal optages i bilag A til konventionen, får konsekvenser for Unionen.

102 Det kan i denne henseende ikke tiltrædes, at et forslag om at optage et stof i bilaget til en international konvention, som er bindende for Unionen, som anført af Kongeriget Sverige og intervenienterne, kan sidestilles med en i henhold til artikel 176 EF vedtaget national foranstaltning, der er strengere end en minimumsforanstaltning, som er vedtaget af Unionen. Unionen vil nemlig kunne blive bundet af en ændring af et bilag til Stockholmkonventionen, hvorimod den ikke er bundet af en national foranstaltning.

103 Som det er blevet påpeget i denne doms præmis 74, har Domstolen tidligere fastslået, at medlemsstaterne er pålagt særlige handle- og undladelsesforpligtelser i en situation, hvor Kommissionen har forelagt Rådet forslag, der repræsenterer et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side, selv om disse ikke er blevet vedtaget af Rådet (dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 65). Dette er så meget desto mere tilfældet i en situation som den foreliggende, der, som det fremgår af denne doms præmis 91, er kendetegnet ved et ensidigt fremsat forslag inden for sådanne institutionelle og proceduremæssige rammer som dem, der er foreskrevet i Stockholmkonventionen, hvorved den omhandlede medlemsstat fraviger en i Rådet samordnet fælles strategi.

104 En sådan situation kan bevirke, at princippet om enhed i Unionens og medlemsstaternes optræden udadtil tilsidesættes, og at deres forhandlingsposition over for konventionens andre parter svækkes.

105 Kommissionens første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 10 EF skal således tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 300, stk. 1, EF

Parternes argumenter

106 Kommissionen har med det andet anbringende gjort gældende, at Kongeriget Sveriges ensidige handling udgør en tilsidesættelse af artikel 300, stk. 1, EF, hvori der fastsættes et retsgrundlag og en retlig procedure for forhandling og indgåelse af internationale aftaler, uanset om de er omfattet en enekompetence eller en delt kompetence. Denne ensidige handling har medført, at fællesskabsinstitutionerne ikke har kunnet udøve den kompetence, de har i henhold til traktaten, eftersom et fælles forslag om ændring af Stockholmkonventionen fra Fællesskabet og dets medlemsstater side ikke ville have haft nogen virkning i praksis.

107 Kongeriget Sverige har, støttet af intervenienterne, bestridt, at dets handling er i strid med artikel 300, stk. 1, EF. Således som Republikken Finland har gjort gældende, giver denne bestemmelse ikke Fællesskabet nogen materiel kompetence til at indgå internationale aftaler, idet den udelukkende fastlægger kompetencefordelingen mellem fællesskabsinstitutionerne. Bestemmelsen indebærer ikke, at der foreligger en forpligtelse for medlemsstaterne, som i tilfælde af manglende overholdelse ville indebære, at

Kommissionens påstand ville kunne tages til følge. Det Forenede Kongerige har desuden gjort gældende, at artikel 300, stk. 1, EF udelukkende finder anvendelse på indledningen af de forhandlinger, der fører frem til indgåelse af en international aftale.

Domstolens bemærkninger

108 Som generaladvokaten har anført i fodnote 13 i forslaget til afgørelse, regulerer artikel 300, stk. 1, EF »indgåelse af aftaler«, mens ethvert fællesskabsinitiativ om, »hvilke holdninger der skal indtages på Fællesskabets vegne i et organ, der er nedsat ved en aftale«, er reguleret i artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF, og ikke i artikel 300, stk. 1, EF.

109 I den foreliggende sag er det ubestridt, at den adfærd, der bebrejdes Kongeriget Sverige, består i fremsættelsen af et ændringsforslag i et organ, der er nedsat ved en international aftale, hvorfor denne adfærd ikke i sig selv er omfattet af artikel 300, stk. 1, EF.

110 Heraf følger, at anbringendet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 300, stk. 1, EF ikke kan tages til følge.

Sagens omkostninger

111 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Sverige tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Kongeriget Sverige i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

112 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Kongeriget Sverige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 10, idet det ensidigt har foreslået, at perfluoroktansulfonat skal optages i bilag A til Stockholmkonventionen om persistente organiske miljøgifte.

2) I øvrigt frifindes Kongeriget Sverige.

3) Kongeriget Sverige pålægges at betale Europa-Kommissionens omkostninger.

4) Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter