SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

20 aprile 2010*

Nella causa C-246/07,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 22 maggio 2007,

Commissione europea, rappresentata dal sig. G. Valero Jordana e dalla sig.ra C. Tufvesson, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Svezia, rappresentato dal sig. A. Kruse e dalla sig.ra A. Falk, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: lo svedese.

sostenuto da:

Regno di Danimarca, rappresentato dai sigg. C. Pilgaard Zinglersen e R. Holdgaard, in qualità di agenti,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra C. M. Wissels e dal sig. D.J.M. de Grave, in qualità di agenti,

Repubblica di Finlandia, rappresentata dal sig. J. Heliskoski, in qualità di agente,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra V. Jackson, in qualità di agente, assistita dal sig. D. Anderson, QC,

intervenienti

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, dalla sig.ra Silva de Lapuerta, dal sigg. E. Levits, dalla sig.ra C. Toader, presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas (relatore), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus, e J.-J. Kasel, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro
cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 29 aprile 2009,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 1º ottobre 2009,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Svezia, avendo proposto unilateralmente di includere una sostanza, il perfluorottano sulfonato (in prosieguo: il «PFOS»), nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (in prosieguo: la «Convenzione di Stoccolma»), è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 10 CE e 300, n. 1, CE.

Contesto normativo

La Convenzione di Stoccolma

2 La Convenzione di Stoccolma è stata adottata il 22 maggio 2001. Conformemente al suo art. 26, n. 1, essa è entrata in vigore il 17 maggio 2004, vale a dire il novantesimo giorno successivo alla data del deposito del cinquantesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione. Essa persegue l'obiettivo di proteggere la salute umana e l'ambiente dagli inquinanti organici persistenti (in prosieguo: i «POP»), come precisato nel suo art. 1, in quanto le parti della Convenzione riconoscono, in particolare, che i POP «possiedono proprietà tossiche, resistono alla degradazione, sono soggetti a bioaccumulo e sono trasportati dall'aria, dall'acqua e dalle specie migratorie attraverso le frontiere internazionali e depositati lontano dal luogo di emissione, ove si accumulano negli ecosistemi terrestri e acquatici».

3 Emerge dall'art. 2 della Convenzione di Stoccolma che, ai fini della medesima, per «parte» si intende uno Stato o un'organizzazione regionale di integrazione economica che abbia espresso il proprio consenso ad essere vincolato da tale Convenzione e per il quale essa sia in vigore, mentre per «organizzazione regionale di integrazione economica» si intende un'organizzazione costituita da Stati sovrani di una determinata regione, alla quale gli Stati membri abbiano trasferito le proprie competenze nelle materie disciplinate dalla citata Convenzione e che sia stata debitamente autorizzata, secondo le proprie procedure interne, a firmare, ratificare, accettare o approvare la presente Convenzione o ad aderirvi.

4 L'art. 3 della Convenzione di Stoccolma prevede che le parti adottino le misure legislative e amministrative necessarie aventi ad oggetto le sostanze chimiche indicate negli allegati della Convenzione. Tali misure sono volte essenzialmente all'eliminazione o alla limitazione della produzione, dell'uso, dell'importazione e dell'esportazione delle citate sostanze.

5 La Convenzione di Stoccolma contiene talune disposizioni sulla procedura da seguire per includere nuove sostanze chimiche nei suoi allegati A-C. Ai sensi del suo art. 8, relativo all'inclusione di sostanze chimiche in tali allegati:

«1. Ciascuna parte può presentare al segretariato una proposta di inclusione di una sostanza chimica negli allegati A, B e/o C. La proposta deve contenere le informazioni di cui all'allegato D. Ai fini dell'elaborazione della proposta, la parte può essere assistita da altre parti e/o dal segretariato.

2. Il segretariato verifica la presenza nella proposta delle informazioni di cui all'allegato D. Qualora accerti la presenza delle informazioni richieste, il segretariato trasmette la proposta al comitato di esame degli inquinanti organici persistenti.

3. Il comitato esamina la proposta e applica i criteri di selezione indicati nell'allegato D in modo flessibile e trasparente, tenendo conto in maniera integrata ed equilibrata di tutte le informazioni fornite.

4. Se il comitato decide che:

a) la proposta soddisfa i criteri di selezione, trasmette la proposta e la propria valutazione, tramite il segretariato, a tutte le parti e agli osservatori, invitandoli a presentare le informazioni di cui all'allegato E;

(…)

6. Qualora il comitato abbia deciso che la proposta soddisfa i criteri di selezione o la Conferenza delle parti abbia deciso di darvi seguito, il comitato procede a un nuovo esame della proposta, tenendo conto di tutte le altre informazioni pertinenti pervenute, e prepara un progetto di profilo di rischio ai sensi dell'allegato E. (…).

7. Se, sulla base del profilo di rischio elaborato ai sensi dell'allegato E, il comitato decide che:

a) a causa della propagazione nell'ambiente a lunga distanza, la sostanza chimica può provocare effetti nocivi significativi per la salute umana e/o per l'ambiente che giustificano un intervento a livello mondiale, si dà seguito alla proposta. L'assenza di certezze scientifiche assolute non impedisce di procedere. Tramite il segretariato, il comitato invita tutte le parti e gli osservatori a fornire informazioni sugli aspetti indicati nell'allegato F. Successivamente il comitato procede a una valutazione della gestione dei rischi, che comprende un'analisi delle possibili misure di controllo della sostanza chimica, secondo quanto disposto dal suddetto allegato;

b) non bisogna dare seguito alla proposta, trasmette il profilo di rischio a tutte le parti e agli osservatori, tramite il segretariato, e respinge la proposta.

8. Per qualsiasi proposta respinta ai sensi del paragrafo 7, lettera b), ciascuna parte può chiedere alla Conferenza delle parti di prendere in considerazione la possibilità di incaricare il comitato di richiedere ulteriori informazioni alla parte proponente e alle altre parti entro il termine massimo di un anno. Al termine di questo periodo, sulla base delle informazioni pervenute il comitato riesamina la proposta a norma del paragrafo 6, secondo il grado di priorità stabilito dalla Conferenza delle parti. Se in seguito a questa procedura il comitato respinge nuovamente la proposta, la parte può impugnare tale decisione e la questione viene esaminata dalla Conferenza delle parti nella sessione successiva. In base al profilo di rischio elaborato ai sensi dell'allegato E e tenuto conto della valutazione del comitato e di qualsiasi altra informazione fornita dalle parti o dagli osservatori, la Conferenza delle parti può decidere di dare seguito alla proposta. Se la Conferenza delle parti decide di dare seguito alla proposta, il comitato procede alla valutazione della gestione dei rischi.

9. In base al profilo di rischio di cui al paragrafo 6 e alla valutazione della gestione dei rischi di cui al paragrafo 7, lettera a), o al paragrafo 8, il comitato raccomanda alla Conferenza delle parti di prendere o meno in considerazione la possibilità di includere la sostanza chimica negli allegati A, B e/o C. Tenendo in debito conto le raccomandazioni del comitato, comprese le eventuali incertezze scientifiche, la Conferenza delle parti decide secondo un approccio precauzionale se includere o meno la sostanza chimica negli allegati A, B e/o C, specificando le relative misure di controllo».

6 L'art. 12 della Convenzione di Stoccolma, intitolato «Assistenza tecnica», prevede che le parti cooperano per fornire assistenza tecnica tempestiva e adeguata alle parti che sono paesi in via di sviluppo o economie in transizione, al fine di aiutarle, tenuto conto delle loro esigenze particolari, a sviluppare e rafforzare la loro capacità di adempiere agli obblighi previsti da tale Convenzione. Analogamente, l'art. 13, n. 2, della stessa dispone che le parti che sono paesi sviluppati forniscono risorse finanziarie nuove e addizionali per consentire alle parti che sono paesi in via di sviluppo o ad economia

in transizione di far fronte a tutti i costi aggiuntivi concordati per l'attuazione delle misure necessarie all'adempimento degli obblighi di cui alla citata Convenzione.

7 L'art. 19 della Convenzione di Stoccolma istituisce una Conferenza delle parti la quale «esamina e valuta continuamente l'attuazione» della Convenzione. Emerge dal n. 6 di tale articolo che, «nella sua prima riunione, la Conferenza delle parti istituisce un organo ausiliario denominato "comitato di esame degli inquinanti organici persistenti", che svolge le funzioni ad esso assegnate dalla [citata] convenzione». Come emerge dal documento SC-1/7, intitolato «Istituzione del comitato di esame degli inquinanti organici persistenti», il comitato è composto di 31 membri nominati dalla Conferenza delle parti. Al fine di garantire una ripartizione geografica equilibrata, la provenienza dei membri di tale comitato è stabilita come segue:

— Stati africani: 8;

— Stati dell'Asia e del Pacifico: 8;

— Stati dell'Europa centrale e orientale: 3;

— Stati dell'America latina e dei Caraibi: 5;

— Stati dell'Europa occidentale e altri Stati: 7.

8 L'art. 21, nn. 1-3, della Convenzione di Stoccolma dispone quanto segue:

«Emendamenti alla convenzione

1. Qualsiasi parte può proporre emendamenti alla presente convenzione.

2. Gli emendamenti alla presente convenzione sono adottati nel corso delle riunioni della Conferenza delle parti. Il segretariato comunica alle parti il testo di ogni proposta di emendamento almeno sei mesi prima della riunione in cui l'emendamento sarà proposto per l'adozione. Il segretariato comunica le proposte di emendamento anche ai firmatari della presente convenzione e, per informazione, al depositario.

3. Le parti compiono tutti gli sforzi possibili per giungere ad un accordo per consenso sulle proposte di emendamento alla presente convenzione. Qualora nonostante tutti gli sforzi compiuti non sia possibile raggiungere il consenso, come ultimo ricorso l'emendamento è adottato a maggioranza di tre quarti delle parti presenti e votanti».

9 Ai sensi dell'art. 22, nn. 1-4, della Convenzione di Stoccolma:

«Adozione e modifica degli allegati

1. Gli allegati della presente convenzione sono parte integrante della stessa e, salvo espressa disposizione contraria, ogni riferimento alla presente convenzione costituisce anche un riferimento agli allegati.

2. I nuovi allegati possono avere per oggetto esclusivamente questioni procedurali, scientifiche, tecniche o amministrative.

3. Per la proposta, l'adozione e l'entrata in vigore di nuovi allegati alla presente convenzione si applica la seguente procedura:

a) gli allegati aggiuntivi sono proposti e adottati secondo la procedura di cui all'articolo 21, paragrafi 1, 2 e 3;

b) se una delle parti non può accettare un allegato aggiuntivo ne informa per iscritto il depositario entro un anno dalla data in cui quest'ultimo ha comunicato alle parti l'adozione dell'allegato. Il depositario informa immediatamente tutte le parti di tutte le notifiche ricevute. Le parti possono ritirare in qualsiasi momento una

precedente notifica di non accettazione di un allegato aggiuntivo, e in tal caso l'allegato entra in vigore per la parte interessata, salvo quanto disposto dalla lettera c);

c) trascorso un anno dalla data in cui il depositario ha comunicato alle parti l'adozione di un nuovo allegato, quest'ultimo entra in vigore per tutte le parti che non hanno presentato una notifica di non accettazione ai sensi della precedente lettera b).

4. La proposta, l'adozione e l'entrata in vigore di emendamenti agli allegati A, B o C sono soggette alla stessa procedura prevista per la proposta, l'adozione e l'entrata in vigore di allegati aggiuntivi alla presente convenzione, tranne per il fatto che gli emendamenti agli allegati A, B o C non entrano in vigore nei confronti delle parti che abbiano formulato una dichiarazione al riguardo ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 4, nel qual caso ciascun emendamento entra in vigore per la parte interessata il novantesimo giorno successivo alla data del deposito presso il depositario dello strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione relativo a tale emendamento».

10 L'art. 23 della Convenzione di Stoccolma è formulato come segue:

«Diritto di voto

1. Fatto salvo il disposto del paragrafo 2, ciascuna parte della presente convenzione dispone di un voto.

2. Per l'esercizio del diritto di voto nelle materie di loro competenza, le organizzazioni regionali di integrazione economica dispongono di un numero di voti pari al numero dei loro Stati membri che sono parti della presente convenzione. Tali organizzazioni non esercitano il diritto di voto se i rispettivi Stati membri esercitano il proprio e viceversa».

11 Conformemente all'art. 24 della Convenzione di Stoccolma, quest'ultima è aperta alla firma di tutti gli Stati e di tutte le organizzazioni regionali di integrazione economica.

12 L'art. 25 della Convenzione di Stoccolma, intitolato «Ratifica, accettazione, approvazione o adesione», è formulato come segue:

«1. La presente convenzione è soggetta a ratifica, accettazione o approvazione degli Stati e delle organizzazioni regionali di integrazione economica. Essa è aperta all'adesione degli Stati e delle organizzazioni regionali di integrazione economica a partire dal giorno successivo alla data in cui cessa di essere aperta alla firma. Gli strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione sono depositati presso il depositario.

2. Ogni organizzazione regionale di integrazione economica che diventi parte della presente convenzione senza che alcuno dei suoi Stati membri ne sia parte è soggetta a tutti gli obblighi derivanti dalla convenzione. Qualora uno o più Stati membri di tale organizzazione siano parti della convenzione, l'organizzazione e i suoi Stati membri stabiliscono le rispettive responsabilità ai fini dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione. In questo caso, l'organizzazione e i suoi Stati membri non possono esercitare contemporaneamente i diritti previsti dalla convenzione.

3. Nel proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, ciascuna organizzazione regionale di integrazione economica dichiara il proprio ambito di competenza nelle materie disciplinate dalla convenzione. Essa informa il depositario, il quale a sua volta informa le parti, di ogni sostanziale modifica del proprio ambito di competenza.

4. Nel proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, ciascuna parte può dichiarare che qualsiasi emendamento all'allegato A, B o C entrerà in vigore nei propri confronti solo in seguito al deposito dello strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione relativo a tale emendamento».

13 La Convenzione di Stoccolma è stata approvata a nome della Comunità europea con decisione del Consiglio 14 ottobre 2004, 2006/507/CE, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (GU 2006, L 209, pag. 1). Lo strumento di approvazione della Comunità è stato depositato il 16 novembre 2004.

14 Il punto 8 della motivazione della decisione 2006/507 rammenta che la Comunità ha già adottato strumenti concernenti materie disciplinate dalla Convenzione di Stoccolma, tra cui il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 850, relativo agli inquinanti organici persistenti e che modifica la direttiva 79/117/CEE (GU L 158, pag. 7, e — rettifica — GU 2004, L 229, pag. 5; in prosieguo: il «regolamento POP»), il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2003, n. 304, sull'esportazione ed importazione di prodotti chimici pericolosi (GU L 63, pag. 1), e la direttiva del Consiglio 16 settembre 1996, 96/59/CE, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili (PCB/PCT) (GU L 243, pag. 31).

15 Il punto 10 della motivazione della decisione 2006/507 enuncia quanto segue:

«In caso di adozione di una modifica degli allegati A, B o C o dei nuovi allegati della convenzione, la Commissione dovrebbe prevederne il recepimento nell'ambito del regolamento (CE) n. 850/2004 o di qualsiasi altra normativa comunitaria pertinente. In caso di mancato recepimento della modifica entro un anno dalla data in cui il depositario ne ha comunicato l'adozione, la Commissione dovrebbe di conseguenza darne notifica al depositario per evitare situazioni di inadempimento».

16 L'art. 2 della decisione 2006/507 è formulato come segue:

«1. In caso di mancato recepimento di una modifica degli allegati A, B o C o di nuovi allegati della convenzione negli allegati del regolamento (CE) n. 850/2004 o di qualsiasi altra normativa comunitaria pertinente, entro un anno dalla data in cui il depositario ne ha comunicato l'adozione, la Commissione ne dà notifica al depositario (...).

2. In caso di recepimento di una modifica degli allegati A, B o C o di nuovi allegati della convenzione successivamente alla notifica di cui al paragrafo 1, la Commissione provvede a ritirare immediatamente la notifica».

17 La decisione 2006/507 comporta, in allegato, la dichiarazione della Comunità conformemente all'art. 25, n. 3, della Convenzione di Stoccolma. Tale dichiarazione è formulata come segue:

«La Comunità europea dichiara di essere competente, in virtù del trattato che istituisce la Comunità europea e in particolare dell'articolo 175, a stipulare accordi internazionali in materia ambientale, e ad adempiere agli obblighi che ne derivano, che contribuiscano a perseguire i seguenti obiettivi:

— salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,

— protezione della salute umana,

— uso accorto e razionale delle risorse naturali,

— promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

La Comunità dichiara inoltre di aver già adottato strumenti giuridici vincolanti per i suoi Stati membri nelle materie disciplinate dalla presente convenzione e che

provvederà a trasmettere alla Conferenza delle parti e ad aggiornare, ove opportuno, l'elenco di tali strumenti ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della convenzione.

La Comunità è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione previsti dalla normativa comunitaria in vigore.

L'esercizio delle competenze comunitarie è per sua natura soggetto a continua evoluzione».

18 La Comunità non si è avvalsa della facoltà, prevista dall'art. 25, n. 4, della Convenzione di Stoccolma, di dichiarare che qualsiasi emendamento all'allegato A, B o C di quest'ultima entrerà in vigore nei propri confronti solo in seguito al deposito dello strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione relativo a tale emendamento.

19 Tutti gli Stati membri sono parti della Convenzione di Stoccolma.

Il protocollo di Århus

20 Il protocollo sugli inquinanti organici persistenti della Convenzione delle Nazioni Unite del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza è stato adottato ad Århus (Danimarca) il 24 giugno 1998 (in prosieguo: il «protocollo di Århus»). Esso persegue l'obiettivo di limitare, ridurre o eliminare gli scarichi, le emissioni e le fuoriuscite di tali inquinanti.

21 Come emerge dagli artt. 1 e 15 del protocollo di Århus, può essere sottoscritto dagli Stati membri della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, dagli Stati dotati di statuto consultivo presso tale Commissione nonché dalle organizzazioni regionali di integrazione economica costituite da Stati sovrani membri della citata Commissione.

22 L'art. 3 del protocollo di Århus descrive gli obblighi fondamentali delle parti contraenti. Si tratta, in sostanza, di porre fine alla produzione e all'uso delle sostanze di cui all'allegato I di tale protocollo, di riservare le sostanze di cui all'allegato II dello stesso agli usi ivi indicati e di ridurre le emissioni delle sostanze di cui all'allegato III dello stesso al livello di emissioni rilevato in un anno di riferimento stabilito conformemente a tale ultimo allegato.

23 L'art. 14, nn. 1-3, del protocollo di Århus disciplina come segue la procedura di modifica degli allegati I-III del citato protocollo:

«1. Ciascuna parte può proporre emendamenti al presente protocollo.

2. Le proposte di emendamento devono essere presentate per iscritto al segretario esecutivo della commissione, che le comunica a tutte le parti. Le proposte sono esaminate dalle parti in occasione della sessione successiva dell'organo esecutivo, purché siano state comunicate loro dal segretario esecutivo con almeno novanta giorni di anticipo.

3. Gli emendamenti al presente protocollo e agli allegati da I a IV, VI e VIII sono adottati per consenso dalle parti presenti durante una sessione dell'organo esecutivo

ed entrano in vigore, per le parti che li hanno accettati, il novantesimo giorno successivo alla data del deposito presso il depositario degli strumenti di accettazione di almeno due terzi delle parti. Per ogni altra parte, gli emendamenti entrano in vigore il novantesimo giorno successivo alla data del deposito del rispettivo strumento di accettazione».

24 A seguito dell'adozione della decisione del Consiglio 19 febbraio 2004, 2004/259/CE, relativa alla conclusione, a nome della Comunità, del protocollo sugli inquinanti organici persistenti della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (GU L 81, pag. 35), lo strumento di ratifica della Comunità è stato depositato il 30 aprile 2004.

25 Non tutti gli Stati membri sono parti del protocollo di Århus.

Il regolamento POP

26 Il regolamento POP vieta, al suo art. 3, la produzione, l'immissione in commercio e l'uso delle sostanze elencate nel suo allegato I e disciplina l'uso delle sostanze elencate nel suo allegato II. L'elenco delle sostanze soggette a disposizioni in materia di riduzione dei rilasci costituisce il suo allegato III.

27 L'art. 14, n. 1, di tale regolamento prevede che, quando una sostanza viene aggiunta agli elenchi della Convenzione di Stoccolma o del protocollo di Århus, ove opportuno la Commissione modifica di conseguenza gli allegati I-III, secondo la procedura di cui

all'art. 16, n. 2, dello stesso. Ai sensi di quest'ultima disposizione, che rinvia, segnatamente, all'art. 5 della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, 1999/468/CE, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23), quest'ultima è assistita da un comitato di regolamentazione.

La direttiva 76/769/CEE

28 La direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, 76/769/CEE, concerne il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (GU L 262, pag. 201). All'epoca dei fatti contestati al Regno di Svezia nell'ambito del presente procedimento, tale direttiva non riguardava il PFOS.

Fatti

29 Il 4 agosto 2004 la Commissione presentava un progetto di decisione del Consiglio [COM (2004) 537 def.] volto ad autorizzarla a presentare, a nome della Comunità e degli Stati membri parti, proposte di inclusione di un determinato numero di sostanze chimiche negli allegati ritenuti pertinenti del protocollo di Århus e/o della Convenzione di Stoccolma.

30 Tale proposta, nella parte in cui essa riguardava il protocollo di Århus, era volta ad includere l'esaclorobutadiene, l'ottabromodifeniletere e il pentaclorobenzene nell'allegato I di quest'ultimo, i naftaleni policlorurati nei suoi allegati I e III, e le paraffine clorurate a catena corta nel suo allegato II.

31 Detta proposta, nella parte in cui riguardava la Convenzione di Stoccolma, era volta ad aggiungere l'esaclorobutadiene, l'ottabromodifeniletere e il pentaclorobenzene, vale a dire le sostanze già selezionate per essere aggiunte nell'allegato I del protocollo di Århus, nonché il pentabromodifeniletere, il clordecone, l'esabromobifenile e l'esaclorocicloesano nell'allegato A della citata Convenzione, i naftaleni policlorurati nei suoi allegati A e C, e le paraffine clorurate a catena corta nel suo allegato B.

32 L'inclusione del PFOS non era prevista nella proposta di decisione del Consiglio, né negli allegati del protocollo di Århus né in quelli della Convenzione di Stoccolma.

33 Il punto 6 del preambolo di tale proposta era formulato come segue:

«(...) dovrebbero essere presentate soltanto [proposte congiunte] a nome della Comunità e degli Stati membri in virtù dell'obbligo di cooperazione e di unità nella rappresentazione internazionale della Comunità, che scaturisce dall'articolo 10 [CE]».

34 Il punto 5, ultima frase, dei motivi Applicazione rigorosa della regola, benché vi sia un rischio di confusione. della citata proposta indicava:

«In virtù dell'obbligo di garantire l'unità nella rappresentazione internazionale della Comunità, e per garantire che le proposte siano giustificate e godano di un appoggio sufficiente a livello comunitario, è opportuno che siano trasmesse al segretariato solo proposte congiunte della Comunità e degli Stati membri».

35 L'8 settembre 2004 si riuniva il gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio dell'Unione europea. In tale occasione, il Regno di Svezia si dichiarava in favore di una proposta congiunta volta all'inclusione del PFOS nell'allegato ritenuto pertinente della Convenzione di Stoccolma, e menzionava la possibilità, per quanto lo riguardava, di presentare unilateralmente una proposta in tal senso. Durante tale riunione, le discussioni relative al PFOS vertevano essenzialmente sulle conseguenze giuridiche di tale eventualità di inclusione unilaterale del PFOS nella Convenzione di Stoccolma e sulle obiezioni giuridiche della Commissione su tale eventualità.

36 Il 10 marzo 2005, il Consiglio adottava conclusioni relative ad una posizione comune sulle sostanze da proporre al fine di una loro inclusione negli allegati della Convenzione di Stoccolma. In tali conclusioni (documento 7292/05 del 14 marzo 2005), il Consiglio «raccomanda alla Comunità europea e agli Stati membri di esaminare la proposta volta all'inclusione di massimo tre nuove sostanze, che sarà trasmessa al segretariato [della citata Convenzione] il più presto possibile, preferibilmente [anteriormente alla prima riunione della Conferenza delle parti,] e, in ogni caso, entro un termine tale da consentirne l'esame durante la prima riunione del comitato di esame dei POP e, a tal fine, chiede ai loro esperti di esaminare in via prioritaria l'elenco delle sostanze rientranti nel [protocollo di Århus] e di servirsene come base per la scelta delle nuove sostanze, dato che le sostanze incluse in tale lista sono già regolamentate in quanto POP nell'[Unione europea]». Il Consiglio raccomandava peraltro, al punto 5, lett. h), delle citate conclusioni, che fossero adottate disposizioni finanziarie e un bilancio al fine di consentire al segretariato di attuare in modo effettivo le decisioni adottate dalla Conferenza delle parti alla Convenzione di Stoccolma.

37 La prima riunione della Conferenza delle parti alla Convenzione di Stoccolma ha avuto luogo dal 2 al 6 maggio 2005. Durante tale riunione è stato creato il comitato di esame dei POP. Due sostanze, vale a dire il clordecone e l'esabromobifenile, sono state proposte dalla Comunità e dagli Stati membri al fine dell'inclusione negli allegati

della Convenzione di Stoccolma. Il citato comitato doveva riunirsi per la prima volta nel novembre 2005.

38 Il 6 luglio 2005, il gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio esaminava la proposta della Commissione menzionata al punto 29 della presente sentenza, relativa alle proposte di inclusione di sostanze chimiche negli allegati del protocollo di Århus e della Convenzione di Stoccolma. Emerge dal verbale di tale riunione che la presidenza ha presentato un documento nel quale si confrontavano le procedure di emendamento nell'ambito di tale protocollo e di tale Convenzione e si stabilivano talune proposte di emendamento ai sensi di ognuno di tali strumenti. In merito alle proposte relative al protocollo di Århus, che dovevano essere presentate rapidamente in considerazione della scadenza del relativo termine, i membri del citato gruppo trovavano un accordo su cinque sostanze, vale a dire l'esaclorobutadiene, l'ottabromodifeniletere e il pentaclorobenzene, i naftaleni policlorurati e le paraffine clorurate a catena corta. Relativamente alla Convenzione di Stoccolma, anche se tali membri decidevano che l'inclusione di talune sostanze dovesse essere proposta dalla seconda Conferenza delle parti, tuttavia il gruppo non giungeva ad un accordo sulla determinazione delle sostanze e la discussione a tale proposito veniva rimandata ad un secondo momento.

39 Per quanto riguarda il PFOS, il gruppo stesso riconosceva che tale sostanza presenta le caratteristiche di un POP e evidenziava che i lavori erano in corso per quanto riguarda la determinazione di misure di controllo a livello comunitario. Non appena la Commissione avesse presentato una proposta relativa a tali misure di controllo, il PFOS sarebbe stato proposto per il protocollo di Århus. La Commissione espone nei suoi atti di causa, come confermato in particolare nella memoria di intervento del Regno dei Paesi Bassi, che la presidenza ha attirato l'attenzione del citato gruppo sulle conseguenze economiche di una proposta di inclusione del PFOS nell'ambito della Convenzione di Stoccolma a seguito delle notifiche già effettuate, in quanto ciò avrebbe potuto indurre i paesi in via di sviluppo parti di tale Convenzione ad esigere aiuti finanziari complementari.

40 Il 14 luglio 2005, il Regno di Svezia proponeva in suo nome e per suo conto l'inclusione del PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma presso il segretariato di quest'ultima.

41 Il 20 luglio 2005, il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) esaminava un progetto emendato, redatto dalla presidenza, della decisione del Consiglio relativa alla proposta di diverse sostanze ai fini della loro iscrizione nell'allegato del protocollo di Århus (documento 11164/05 del 15 luglio 2005). L'art. 1 di tale testo prevedeva la proposta di inclusione delle cinque sostanze scelte dal gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio durante la sua riunione del 6 luglio 2005 e menzionate al punto 38 della presente sentenza. L'art. 2 del citato testo prevedeva l'autorizzazione della Commissione «a sottoporre, preferibilmente entro un termine tale da consentirne l'esame prima della prossima riunione dell'organo esecutivo della Convenzione prevista per il mese di dicembre 2005, unitamente agli Stati membri parti del protocollo, una proposta volta a modificare gli allegati pertinenti del protocollo mediante l'inclusione del [PFOS] nello stesso, non appena la Commissione avrà presentato una proposta di limitazione dell'immissione sul mercato e dell'uso ai sensi della direttiva 76/769». Tale testo, in una versione derivante dalle discussioni del Coreper del 20 luglio 2005 (documento 11386/05 del 22 luglio 2005), veniva approvato mediante procedura scritta l'8 settembre 2005.

42 Il 5 dicembre 2005, la Commissione presentava una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso dei perfluorottano sulfonati (modifica della direttiva 76/769). Tale proposta [COM (2005) 618 def.] è divenuta la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, 2006/122/CE, che modifica, per la trentesima volta, la direttiva 76/769/CEE (GU L 372, pag. 32). Peraltro, il 5 dicembre 2005, la Commissione presentava anche all'organo esecutivo della Convenzione delle Nazioni Unite sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, in nome della Comunità e degli Stati membri parti del protocollo di Århus, una proposta di emendamento degli allegati pertinenti di tale protocollo volta all'inclusione delle cinque

sostanze designate dal gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio nel corso della riunione del 6 luglio 2005 e menzionate al punto 38 della presente sentenza, nonché il PFOS.

43 Per quanto riguarda la Convenzione di Stoccolma, il Consiglio adottava, nella sua formazione «Ambiente», talune conclusioni, riportate in un comunicato stampa del 9 marzo 2006 [documento 6762/06 (Presse 58)], secondo le quali «raccomanda che la Comunità europea e gli Stati membri annuncino, in occasione della [seconda riunione delle parti della Convenzione], l'intenzione di presentare una proposta per l'inclusione di almeno due e fino a quattro nuove sostanze, che dovrà essere trasmessa al segretariato per essere esaminata entro la seconda riunione del comitato di esame dei POP». Il Consiglio vi precisa che «la proposta di nuove sostanze sarà subordinata alla decisione del Consiglio». Un progetto di decisione del Consiglio (documento 8391/06) relativo alla presentazione, a nome della Comunità e degli Stati membri, di una proposta di inclusione negli allegati A-C della Convenzione di Stoccolma di tre sostanze, cioè il pentaclorobenzene, l'ottabromodifeniletere e le paraffine clorurate a catena corta, vale a dire tre delle cinque sostanze la cui inclusione negli allegati I-III del protocollo di Århus era stata proposta nel dicembre 2005, veniva approvato dal Consiglio nel mese di aprile 2006.

Il procedimento precontenzioso e il procedimento dinanzi alla Corte

44 Con lettera del 19 dicembre 2005, la Commissione, dopo aver rammentato le discussioni che avevano avuto luogo il 6 luglio 2005 in seno al gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio e le decisioni proposte da tale gruppo, informava il governo svedese che la presentazione unilaterale, da parte del Regno di Svezia, di una proposta volta ad includere il PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma aveva come conseguenza di dividere la rappresentanza internazionale della Comunità e di compromettere l'unità raggiunta sia durante la prima Conferenza delle parti a

tale Convenzione sia nel contesto della proposta di inclusione delle nuove sostanze ai sensi del protocollo di Århus, il che costituirebbe una violazione dell'art. 10 CE.

45 Inoltre, il Regno di Svezia avrebbe proposto l'inclusione del PFOS il 14 luglio 2005 quando sapeva che i lavori erano in corso relativamente a tale sostanza, come emerge dall'art. 2 della decisione del Consiglio 8 settembre 2005 relativa alle proposte di sostanze a titolo del protocollo di Århus, che riformula le conclusioni elaborate dal citato gruppo di lavoro durante la sua riunione del 6 luglio 2005. Tale lavoro preparatorio sarebbe stato una condizione per l'azione internazionale della Comunità e degli Stati membri nell'ambito del citato protocollo. L'azione unilaterale del Regno di Svezia, volta all'inclusione del PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma, potrebbe condurre ad un emendamento del regolamento POP, privando la Commissione del suo diritto di iniziativa in un ambito ampiamente coperto dalla competenza comunitaria e privando il Consiglio della facoltà di decidere in merito alla presentazione di una proposta di inclusione di tale sostanza conformemente all'art. 300, n. 1, CE. Di conseguenza, la Commissione intimava al Regno di Svezia di presentare le sue osservazioni.

46 In una lettera del 15 febbraio 2006, tale Stato membro faceva valere che la Comunità non aveva adottato misure relative al PFOS nel momento in cui esso aveva preso l'iniziativa contestata dalla Commissione e che, pertanto, gli Stati membri erano ancora competenti a proporre l'inclusione di tale sostanza negli allegati pertinenti della Convenzione di Stoccolma. Inoltre, esso indicava che, nonostante i suoi sforzi affinché la detta inclusione fosse proposta nell'ambito dell'azione comunitaria, non si era raggiunto un accordo a tale riguardo durante la riunione del 6 luglio 2005 del gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio. Di conseguenza, il Regno di Svezia riteneva che non vi fosse violazione degli artt. 10 CE e 300, n. 1, CE.

47 Il 4 luglio 2006, la Commissione trasmetteva a tale Stato membro un parere motivato, datato 28 giugno 2006, con cui lo invitava ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tale parere entro il termine di due mesi a decorrere dalla ricezione dello

stesso. Il Regno di Svezia forniva risposta con lettera del 4 settembre 2006, nella quale manteneva la posizione espressa nella sua lettera del 15 febbraio 2006.

48 Non soddisfatta dalle risposte fornite dal Regno di Svezia, la Commissione decideva di proporre il presente ricorso.

49 Con ordinanza del presidente della Corte 31 ottobre 2007, il Regno di Danimarca, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia, nonché il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati ammessi ad intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni del Regno di Svezia.

Sul ricorso

Sulla censura relativa alla violazione dell'art. 10 CE

Argomenti delle parti

50 A sostegno della censura attinente alla violazione dell'obbligo di leale cooperazione derivante dall'art. 10 CE, la Commissione sostiene che il Regno di Svezia non ha adottato tutte le misure atte a facilitare la Comunità nell'adempimento dei propri compiti e non si è astenuto dall'adottare misure che rischiano di compromettere la realizzazione degli scopi della Comunità.

51 La Commissione rammenta che, quando il Regno di Svezia ha proposto unilateralmente l'inclusione del PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma, erano in corso lavori su tale argomento a livello del Consiglio. Più dettagliatamente, il gruppo «Questioni ambientali internazionali» di quest'ultimo aveva raggiunto un accordo su una strategia a tale riguardo durante la sua riunione del 6 luglio 2005. Tenuto conto della scadenza dei relativi termini, occorreva adottare rapidamente una decisione al fine di proporre l'inclusione di talune sostanze negli allegati del protocollo di Århus. Il PFOS era stato preso in considerazione a tale titolo, ma il gruppo ha deciso di non proporlo fintantoché la Commissione non avesse presentato una proposta relativa alle misure di controllo in merito a tale sostanza ai sensi della direttiva 76/769. Relativamente alla Convenzione di Stoccolma, interessata dalla proposta svedese, anche se i membri di tale gruppo avevano deciso di proporre l'inclusione di talune sostanze negli allegati pertinenti di tale Convenzione, tuttavia il gruppo non aveva proceduto alla determinazione delle sostanze, dato che la discussione a tale proposito era stata rinviata. Il medesimo gruppo avrebbe discusso delle conseguenze finanziarie della proposta di inclusione del PFOS negli allegati pertinenti della citata Convenzione.

52 La Commissione sottolinea che il PFOS non era prioritario per quanto riguarda la Convenzione di Stoccolma e che tale scelta derivava da una posizione comune in seno al Consiglio. Ciò non significherebbe tuttavia che il PFOS non era stato preso in considerazione nel contesto della strategia della Comunità. La Commissione contesta peraltro che la proposta di tale sostanza ai sensi della citata Convenzione fosse molto urgente.

53 La Commissione riconosce che le conclusioni del Consiglio non costituiscono un atto giuridico vincolante, ma contesta la tesi secondo la quale siffatte conclusioni sarebbero prive di ogni valenza giuridica e potrebbero essere ignorate.

54 A parere della Commissione, la questione principale non è quella di accertare se la Comunità abbia esercitato la sua competenza in materia di ambiente specificatamente per quanto riguarda il PFOS, bensì se essa l'abbia fatto per la regolamentazione

dei prodotti chimici pericolosi e, più in particolare, dei POP. Essa rileva a tale proposito che esisteva già un contesto normativo comunitario in materia di prodotti chimici pericolosi, più in particolare per quanto riguarda i POP, con la conseguenza che la presentazione di proposte di inclusione di sostanze a titolo della Convenzione di Stoccolma era una misura che rientrava essenzialmente nelle norme comunitarie. L'esistenza della competenza della Comunità, sia essa esclusiva o ripartita, implica che, qualora sia necessaria un'azione a livello internazionale, quest'ultima dovrebbe essere condotta dalla Comunità, sola o unitamente agli Stati membri.

55 L'azione unilaterale del Regno di Svezia avrebbe così condotto ad una divisione della rappresentanza internazionale della Comunità sull'inclusione del PFOS a titolo della Convenzione di Stoccolma, il che contrasterebbe con l'obbligo di unità della rappresentanza della Comunità che deriva dall'obbligo di leale cooperazione previsto dall'art. 10 CE.

56 La Commissione contesta l'argomento secondo il quale una proposta di inclusione di una sostanza in un allegato della Convenzione di Stoccolma non comprometterebbe la Comunità, data la necessità di una decisione del comitato di cui all'art. 8 di tale Convenzione, poi di un voto delle parti, e la possibilità di ogni parte di formulare una dichiarazione conformemente all'art. 22, nn. 3, lett. b), e 4, della citata Convenzione, secondo la quale essa non accetta di essere vincolata da un emendamento apportato agli allegati A, B o C. Infatti, la proposta del Regno di Svezia potrebbe condurre ad un'opposizione tra tale Stato membro e la Comunità anche qualora quest'ultima scegliesse di non essere vincolata da un siffatto emendamento. Inoltre, un argomento di tal sorta non terrebbe conto delle difficoltà sollevate dal processo decisionale in seno a tale Convenzione. In particolare, la Comunità non sarebbe nelle condizioni di bloccare l'adozione dell'emendamento proposto. Infine, l'esistenza di un meccanismo volto ad eliminare una contraddizione tra il diritto comunitario e l'azione internazionale di uno Stato membro non sopprimerebbe l'obbligo di determinare previamente se tale azione possa avere un'incidenza sul diritto comunitario.

57 Secondo la Commissione, la proposta del Regno di Svezia aveva ad oggetto l'instaurazione di una nuova norma internazionale, il che avrebbe prodotto direttamente l'effetto di incidere sul diritto comunitario, poiché ciò avrebbe comportato l'obbligo di modificare il regolamento POP.

58 La Commissione contesta l'argomento secondo il quale gli Stati membri sarebbero legittimati ad adottare norme nazionali più restrittive del regolamento POP, in quanto quest'ultimo costituirebbe solo un insieme di norme comunitarie minime, il che avrebbe come conseguenza, conformemente all'art. 176 CE, il fatto che gli Stati membri sarebbero legittimati a presentare proposte di modifica degli allegati della Convenzione di Stoccolma. Infatti, secondo la Commissione, lo scopo di una siffatta proposta è necessariamente l'applicazione della norma internazionale più restrittiva, la quale produce effetti non solamente nei confronti dello Stato membro da cui proviene tale proposta, bensì anche nei confronti della Comunità.

59 Infine, la Commissione contesta l'argomento secondo il quale l'iniziativa del Regno di Svezia sarebbe conforme agli obiettivi della Comunità in materia di ambiente e non occorrerebbe tener conto di considerazioni economiche. La Commissione rammenta che la Convenzione di Stoccolma contiene talune disposizioni sull'aiuto finanziario ai paesi in via di sviluppo affinché questi ultimi possano adempiere agli obblighi ad essi incombenti in forza di tale Convenzione. Occorrerebbe pertanto tener conto dell'insieme delle disposizioni della citata Convenzione prima di presentare proposte di inclusione di nuove sostanze negli allegati pertinenti di quest'ultima.

60 Il Regno di Svezia precisa che la Commissione ha sollevato come unico motivo di ricorso il fatto che esso, proponendo unilateralmente l'inclusione del PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 10 CE e 300, n. 1, CE. Durante il procedimento precontenzioso, la Commissione non ha affermato che il Regno di Svezia non fosse legittimato ad adottare tale misura in ragione della competenza esclusiva della Comunità

a tale riguardo. Qualora la Corte interpretasse gli argomenti contenuti nel ricorso della Commissione nel senso che essi implicano una siffatta affermazione di violazione delle norme di competenza, si tratterebbe di un nuovo motivo che dovrebbe essere respinto.

61 A parere del Regno di Svezia, il PFOS non aveva costituito l'oggetto di alcuna normativa a livello comunitario all'epoca in cui tale Stato membro ha proposto di includerlo nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma. Infatti, né il regolamento POP né la direttiva 76/769 si applicavano allora a tale sostanza, di modo che, trattandosi di una competenza ripartita, sia gli Stati membri sia la Comunità potevano proporre l'inclusione del PFOS nel detto allegato.

62 Unitamente al Regno di Svezia, il Regno di Danimarca, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica di Finlandia sostengono che non esisteva alcuna posizione comune relativa al PFOS in data 14 luglio 2005. Come espresso dal Regno dei Paesi Bassi, il principio di lealtà comunitaria non implica che la Commissione potesse legittimamente fare affidamento sul fatto che il Regno di Svezia, nonostante i suoi ripetuti sforzi, restasse in attesa per un periodo indeterminato di un'azione interna della Comunità mentre sia gli Stati membri sia la Commissione concordavano sul fatto che il PFOS presenta seri rischi per la salute dell'uomo e per l'ambiente.

63 In merito all'interpretazione del principio di leale cooperazione derivante dall'art. 10 CE, il Regno di Svezia fa valere che l'interpretazione di tale principio fornita dalla Commissione rischierebbe di privare di senso la competenza ripartita in caso di accordi misti. Detto principio implicherebbe unicamente che gli Stati membri devono adoperarsi, per quanto possibile, per collaborare con le istituzioni comunitarie. Il Regno di Svezia considera corretto il suo comportamento. Esso avrebbe a tale proposito sufficientemente informato e consultato la Comunità nonché gli altri Stati membri e avrebbe tentato di ottenere un'azione comune prima di presentare la sua proposta di inclusione del PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma.

64 Il Regno di Svezia precisa peraltro che dev'essere possibile discostarsi dall'esigenza di unità della rappresentanza internazionale, nei limiti in cui l'obbligo di cooperazione non implica l'obbligo di raggiungere l'unanimità in ogni circostanza. La Repubblica di Finlandia fa valere a tale proposito che l'art. 10 CE, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte, non implica un obbligo in capo ad uno Stato membro, parte di un accordo misto, di rinunciare ad esercitare la sua competenza nel caso in cui la Comunità non abbia deciso di esercitare la propria e laddove non sia stato possibile definire una linea di condotta comune tra la Comunità e gli Stati membri. Questi ultimi potrebbero decidere in modo autonomo di far uso della competenza di cui dispongono nel rispetto del diritto comunitario.

65 Come anche sottolineato dal Regno dei Paesi Bassi, l'applicazione del principio di leale cooperazione non può condurre a che gli Stati membri non possano, in nessuna circostanza, presentare unilateralmente un atto esterno alla Comunità in materia di ambiente, benché questa competenza sia loro espressamente riconosciuta dall'art. 174, n. 4, secondo comma, CE. Il Regno di Danimarca sostiene analogamente che il principio di leale cooperazione non deve diventare, in pratica, un principio sulla delega delle competenze, e che non potrebbe sottrarre agli Stati membri una competenza loro attribuita. Come espresso dal Regno Unito, ciò condurrebbe a conferire de facto una competenza esterna esclusiva alla Comunità in circostanze in cui una siffatta competenza non esiste.

66 Il Regno di Svezia, sostenuto dagli intervenienti, fa anche valere che la proposta di inclusione di una sostanza in un allegato della Convenzione di Stoccolma non produce effetti giuridici nei confronti delle altre parti della citata Convenzione. Come esposto dal Regno di Danimarca, solo la Conferenza delle parti può prendere posizione sull'eventuale inclusione di una sostanza, e unicamente qualora tale conferenza segua la proposta del comitato tecnico si pone la questione di definire la posizione comunitaria, atteso che la Comunità ha facoltà di scegliere di non essere vincolata.

67 Il Regno di Svezia, sostenuto parimenti dagli intervenienti su tale punto, fa valere inoltre che la situazione giuridica derivante dalla sua proposta unilaterale di includere il PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma è paragonabile a quella che si configurerebbe qualora esso decidesse, sul fondamento dell'art. 176 CE, di adottare norme nazionali di tutela dell'ambiente più restrittive di quelle del diritto comunitario. La Repubblica di Finlandia indica che la giurisprudenza della Corte non conforta la posizione della Commissione secondo la quale uno Stato membro non potrebbe, nell'ambito di un accordo internazionale, adottare misure di tutela più restrittive di quelle della normativa comunitaria.

68 Infine, il convenuto e gli intervenienti sostengono che l'iniziativa del Regno di Svezia non ha prodotto l'effetto di compromettere gli obiettivi comunitari nel settore della politica ambientale. Pertanto, non occorrerebbe tener conto di considerazioni economiche.

Giudizio della Corte

69 In tutti gli ambiti che rientrano negli scopi del Trattato, l'art. 10 CE impone agli Stati membri di facilitare alla Comunità l'adempimento dei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi suddetti (parere 1/03 del 7 febbraio 2006, Racc. pag. I-1145, punto 119, e sentenza 30 maggio 2006, causa C-459/03, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-4635, punto 174).

70 Il Regno di Svezia considera che l'obbligo di leale cooperazione previsto dall'art. 10 CE ha una portata limitata in ambiti in cui la competenza è ripartita tra la Comunità e gli Stati membri.

71 A tale proposito, la Corte ha già statuito che tale obbligo di leale cooperazione è di applicazione generale e non dipende né dal carattere esclusivo o meno della competenza comunitaria di cui trattasi, né dall'eventuale diritto degli Stati membri di contrarre obblighi nei confronti degli Stati terzi (sentenze 2 giugno 2005, causa C-266/03, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-4805, punto 58, e 14 luglio 2005, causa C-433/03, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6985, punto 64).

72 Nella fattispecie, la Commissione ha precisato che non intende far valere che la Comunità avrebbe disposto di una competenza esclusiva per presentare una proposta di inclusione del PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma. Occorre pertanto basarsi sull'ipotesi di una competenza ripartita. In tal senso, la presente causa si distingue dalla situazione oggetto della sentenza 12 febbraio 2009, causa C-45/07, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-701), che riguardava una competenza esclusiva.

73 Qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Tale obbligo di cooperazione discende dalla necessità di un'unità della rappresentanza internazionale della Comunità [deliberazione 1/78 del 14 novembre 1978, Racc. pag. 2151, punti 34-36 (per analogia con il Trattato CEEA); parere 2/91 del 19 marzo 1993, Racc. pag. I-1061, punto 36; parere 1/94 del 15 novembre 1994, Racc. pag. I-5267, punto 108, e sentenza 19 marzo 1996, causa C-25/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-1469, punto 48].

74 La Corte ha dichiarato che gli Stati membri hanno obblighi particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata (sentenze 5 maggio 1981, causa 804/79,

Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-1045, punto 28; Commissione/ Lussemburgo, cit., punto 59, e Commissione/Germania, cit., punto 65).

75 La Corte ha, parimenti, statuito che l'adozione di una decisione che autorizza la Commissione a negoziare un accordo multilaterale a nome della Comunità segna l'inizio di un'azione comunitaria concertata sul piano internazionale e implica, a tale titolo, se non un obbligo di astensione a carico degli Stati membri, quanto meno un obbligo di stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie, in modo da facilitare l'esecuzione dei compiti della Comunità nonché da garantire l'unità e la coerenza dell'azione e della rappresentanza internazionali di quest'ultima (citate sentenze Commissione/Lussemburgo, punto 60, e Commissione/Germania, punto 66).

76 Nel caso di specie, è pacifico che, al momento della presentazione da parte del Regno di Svezia della proposta di inclusione del PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma, il 14 luglio 2005, il Consiglio non aveva adottato alcuna decisione formale su una proposta di inclusione di sostanze in tale allegato. Occorre tuttavia esaminare se, come sostenuto dalla Commissione, esistesse all'epoca una strategia comunitaria a tale proposito, consistente nel non proporre a breve termine l'inclusione del PFOS nell'ambito di tale Convenzione, in particolare per ragioni economiche.

77 A tale proposito, non sembra indispensabile che una posizione comune rivesta una forma determinata per esistere ed essere presa in considerazione nell'ambito di un ricorso per inadempimento dell'obbligo di leale cooperazione, a condizione che il contenuto di tale posizione possa essere sufficientemente dimostrato (v., in tal senso, sentenza Commissione/Consiglio, cit., punto 49).

78 Per quanto riguarda il PFOS, occorre rammentare, in via preliminare, che, nel marzo 2005, tale sostanza non era stata inclusa né nel protocollo di Århus né nella Convenzione di Stoccolma.

79 Infatti, nelle sue conclusioni adottate nel mese di marzo 2005 per la prima Conferenza delle parti alla Convenzione di Stoccolma, il Consiglio ha raccomandato alla Comunità e agli Stati membri di esaminare una proposta volta a far includere «massimo tre nuove sostanze» negli allegati pertinenti di tale Convenzione. Gli esperti della Comunità e degli Stati membri erano incaricati di esaminare con priorità l'elenco delle sostanze rientranti nel protocollo di Århus e «di servirsene come base per la scelta delle nuove sostanze, dato che le sostanze incluse in tale lista sono già regolamentate in quanto POP nell'[Unione europea]».

80 Poiché, all'epoca, il PFOS non era incluso nel protocollo di Århus e non era ancora disciplinato come POP in seno all'Unione, esso non doveva essere preso in considerazione, secondo le citate conclusioni del Consiglio, per le prime proposte da presentare, a titolo del citato protocollo o a titolo della Convenzione di Stoccolma.

81 Peraltro, la limitazione del numero di sostanze da proporre («massimo tre»), interpretata alla luce del punto 5, lett. h), delle citate conclusioni, conforta la tesi secondo la quale talune considerazioni economiche facevano parte della strategia comunitaria relativa alla Convenzione di Stoccolma, per la quale occorre rammentare che essa mira ad un'applicazione mondiale e che il suo art. 13 prevede un aiuto finanziario ai paesi in via di sviluppo o ad economia in fase di transizione. In tale punto 5, lett. h), infatti, il Consiglio raccomanda che siano «adottate disposizioni finanziarie e un bilancio al fine di consentire al segretariato di attuare in modo effettivo le decisioni adottate dalla [Conferenza delle parti alla Convenzione di Stoccolma]».

82 Conformemente alle conclusioni del Consiglio, e come rammentato al punto 37 della presente sentenza, due sostanze, tra le quali non compariva il PFOS, sono state proposte dalla Comunità e dagli Stati membri durante la prima riunione della

Conferenza delle parti alla Convenzione di Stoccolma, che ha avuto luogo nel mese di maggio 2005.

83 Emerge dal verbale della riunione del 6 luglio 2005 del gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio, il cui contenuto è riassunto nei punti 38 e 39 della presente sentenza, che la discussione verteva sulla presentazione di sostanze sia a titolo del protocollo di Århus sia a titolo della Convenzione di Stoccolma. Benché tale verbale non menzioni espressamente le considerazioni economiche che sono state discusse, tale circostanza non è tuttavia contestata dal Regno di Svezia ed è segnatamente riconosciuta dal Regno dei Paesi Bassi.

84 Deriva dal citato verbale che l'obiettivo immediato era la presentazione a titolo del protocollo di Århus delle sostanze menzionate nei punti 30 e 38 della presente sentenza, già oggetto di una normativa comunitaria.

85 Era dunque previsto che il PFOS sarebbe stato presentato a titolo di tale protocollo non appena la Commissione avesse sottoposto una proposta di normativa comunitaria relativa a talune misure di controllo di tale sostanza. Tutti gli ulteriori avvenimenti (adozione della decisione del Consiglio 8 settembre 2005; presentazione di una proposta di modifica della direttiva 76/769, il 5 dicembre 2005; lo stesso giorno, proposta di inclusione del PFOS nei pertinenti allegati del citato protocollo) dimostrano che ciò si è effettivamente verificato.

86 Peraltro, per quanto riguarda le proposte a titolo della Convenzione di Stoccolma, il verbale della riunione del 6 luglio 2005 del gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio constata che esisteva un accordo («Agreement was reached by the

[Working Party for International Environmental Issues]») sul fatto che l'inclusione di talune sostanze doveva essere proposta per la seconda Conferenza delle parti. Tuttavia, non si era raggiunto un accordo sulla determinazione delle sostanze da proporre e la discussione a tale riguardo era stata rinviata.

87 Contrariamente a quanto sostengono il Regno di Svezia e gli intervenienti, sembra che non esistesse una situazione di «vuoto decisionale» e neanche una situazione di attesa equivalente ad un'assenza di decisione. Infatti, diversi indizi confortano la tesi secondo la quale il gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio non intendeva pronunciarsi il 6 luglio 2005 — bensì piuttosto in seguito — sulle sostanze da proporre a titolo della Convenzione di Stoccolma oltre a quelle già proposte nel maggio 2005. A tale proposito si possono rilevare, da un lato, l'urgenza di determinare anzitutto le sostanze da proporre a titolo del protocollo di Århus e, dall'altro, le considerazioni economiche connesse a talune proposte a titolo della citata Convenzione.

88 Gli ulteriori avvenimenti hanno confermato tale volontà di agire e di presentare talune proposte a titolo della Convenzione di Stoccolma, vale a dire la raccomandazione del Consiglio 9 marzo 2006 e la decisione adottata da quest'ultimo nel mese di aprile 2006, menzionata al punto 43 della presente sentenza, con la quale si autorizza la Commissione a presentare siffatte proposte per quanto riguarda il pentaclorobenzene, l'ottabromodifeniletere e le paraffine clorurate a catena corta.

89 In ogni caso, si può considerare appurato che, nel 2005, esisteva una strategia comune consistente nel non proporre, in quel dato momento, l'inclusione del PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma, dal momento che, come emerge dalle conclusioni del Consiglio del marzo 2005, gli esperti degli Stati membri e della Comunità dovevano scegliere le sostanze da proporre tra quelle già rientranti nel protocollo di Århus e che, come emerge dal verbale della riunione del 6 luglio 2005 del gruppo «Questioni ambientali internazionali» del Consiglio, il PFOS non faceva parte di tali sostanze.

90 Peraltro, nell'ambito della Convenzione di Stoccolma, le istituzioni dell'Unione hanno considerato preferibile prendere in considerazione tutti i fattori pertinenti, ivi compresi taluni fattori economici, al momento della determinazione della strategia che l'Unione e i suoi Stati membri dovevano adottare in merito a tale sostanza. Tale circostanza li ha indotti a non proporre immediatamente di vietare il PFOS a titolo di tale accordo, ma di proporlo, in via prioritaria, a titolo di un altro accordo, quale il protocollo di Århus.

91 Emerge da tali circostanze che, avendo proposto unilateralmente di includere il PFOS nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma, il Regno di Svezia si è dissociato dalla strategia comune concertata in seno al Consiglio.

92 Inoltre, come emerge dall'esame del processo decisionale previsto da tale Convenzione, la proposta unilaterale del Regno di Svezia implica talune conseguenze per l'Unione. Occorre rilevare, a tale proposito, che la citata Convenzione stabilisce un contesto istituzionale e procedurale in cui è contenuto un insieme di norme particolari per l'adozione degli emendamenti di quest'ultima, ivi compresa l'inclusione di nuove sostanze nei suoi allegati A, B o C.

93 La proposta di inclusione di una sostanza nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma è soggetta ad una raccomandazione positiva o negativa del comitato di esame degli inquinanti organici persistenti alla Conferenza delle parti, conformemente all'art. 8, n. 9, di tale Convenzione. Come previsto dall'art. 23, n. 2, di quest'ultima, le organizzazioni regionali di integrazione economica, come l'Unione, non esercitano il loro diritto di voto se i rispettivi Stati membri esercitano il proprio e viceversa. Il suo art. 25, n. 2, dispone anche che, qualora uno o più Stati membri di tale organizzazione siano, al pari dell'organizzazione stessa, parti della citata Convenzione, detta organizzazione e i suoi Stati membri non possono esercitare contemporaneamente i diritti previsti dalla Convenzione stessa.

94 La presentazione di una proposta di inclusione di una sostanza a titolo della Convenzione di Stoccolma da parte di uno Stato membro potrebbe quindi produrre una situazione in cui o l'Unione vota contro tale proposta, privando così lo Stato membro da cui essa promana della possibilità di difendere la propria posizione a livello della Conferenza delle parti, o tale Stato membro esercita il suo diritto di voto in favore della proposta da esso presentata, privando così l'Unione della possibilità di esercitare un diritto di voto corrispondente al numero di voti pari al numero dei suoi Stati membri e lasciando gli altri Stati membri liberi di votare in favore o contro la citata proposta.

95 A tale proposito, si deve osservare che la dichiarazione depositata dalla Comunità conformemente all'art. 25, n. 3, della Convenzione di Stoccolma non contiene norme precise per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra essa stessa e gli Stati membri. Infatti, tale dichiarazione indica che «[l]a Comunità europea è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione di Stoccolma previsti dalla normativa comunitaria in vigore» e che «[l]'esercizio delle competenze comunitarie è per sua natura soggetto a continua evoluzione».

96 In ogni caso, occorre constatare che l'Unione non rappresenta un numero di voti sufficienti per opporsi all'adozione di una modifica di un allegato della Convenzione di Stoccolma. Si deve aggiungere che, nei confronti di una parte la quale, come l'Unione, non abbia esercitato la facoltà di formulare una dichiarazione conformemente all'art. 25, n. 4, della citata Convenzione, la modifica di un allegato decisa dalla Conferenza delle parti entra in vigore, fatto salvo il metodo detto dell'«3opting out», trascorso un anno dalla data della comunicazione effettuata dal depositario dell'allegato emendato.

97 Il Regno di Svezia e gli intervenienti fanno valere che, in una situazione del genere, l'Unione potrebbe, in ogni caso, utilizzare tale possibilità di «opting out» e notificare

una dichiarazione secondo la quale essa non è nelle condizioni di accettare l'emendamento di un allegato, conformemente all'art. 22, nn. 3, lett. b), e 4, della Convenzione di Stoccolma.

98 Tale argomento è tuttavia fondato sull'ipotesi che l'Unione possa formulare una dichiarazione di non accettazione di un emendamento proposto e votato da uno o più Stati membri. Orbene, secondo l'art. 25, n. 2, della Convenzione di Stoccolma, l'Unione e i suoi Stati membri non possono esercitare contemporaneamente i loro diritti a titolo della Convenzione. In udienza, le parti hanno esposto interpretazioni differenti dell'art. 25, n. 2, della Convenzione di Stoccolma.

99 Tuttavia, anche volendo supporre che, nonostante quest'ultima disposizione, l'Unione possa sempre notificare una dichiarazione di non accettazione di un emendamento proposto e votato da uno o più Stati membri, una siffatta circostanza potrebbe provocare un'incertezza giuridica sia per gli Stati membri sia per il segretariato della Convenzione di Stoccolma e gli Stati terzi parti di tale Convenzione.

100 Indipendentemente da tale aspetto, è pacifico che l'obiettivo del deposito di una proposta di inclusione di una sostanza nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma è l'adozione di una norma internazionale che vincoli le parti di quest'ultima. Dal momento che l'Unione è parte della citata Convenzione, essa potrebbe essere vincolata dalla modifica del detto allegato che ne conseguirebbe, fintantoché essa non abbia previamente, nel rispetto delle procedure interne previste dall'art. 14, n. 1, del regolamento POP, notificato una dichiarazione di non accettazione trascorso un anno dalla data di notifica, da parte del depositario, di tale allegato modificato.

101 L'esame del processo decisionale previsto dalla Convenzione di Stoccolma indica quindi che una proposta di inclusione di una sostanza nell'allegato A di tale Convenzione comporta talune conseguenze per l'Unione.

102 A tale proposito, non si può condividere l'argomento del Regno di Svezia e degli intervenienti secondo il quale la proposta di includere una sostanza nell'allegato di una convenzione internazionale che vincola l'Unione equivarrebbe ad una misura nazionale più restrittiva di una misura minima dell'Unione, autorizzata dall'art. 176 CE. Infatti, l'Unione potrebbe essere vincolata da una modifica di un allegato della Convenzione di Stoccolma, mentre essa non lo sarebbe nel caso di una misura nazionale.

103 Come rammentato al punto 74 della presente sentenza, la Corte ha già dichiarato che gli Stati membri hanno obblighi particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata (sentenza Commissione/Germania, cit., punto 65). Ciò vale a maggior ragione in una situazione come quella del caso di specie, caratterizzata, come stabilito al punto 91 della presente sentenza, da una proposta unilaterale che dissocia lo Stato membro in causa da una strategia comune concertata in seno al Consiglio, e presentata nell'ambito di un contesto istituzionale e procedurale come quello della Convenzione di Stoccolma.

104 Una siffatta situazione può compromettere il principio di unità della rappresentanza internazionale dell'Unione e dei suoi Stati membri nonché indebolire il loro potere di negoziazione nei confronti delle altre parti della Convenzione di cui trattasi.

105 Di conseguenza, la prima censura della Commissione, relativa ad una violazione dell'art. 10 CE, è fondata.

Sulla censura relativa alla violazione dell'art. 300, n. 1, CE

Argomenti delle parti

106 Nell'ambito della sua seconda censura, la Commissione fa valere che l'azione unilaterale del Regno di Svezia ha costituito una violazione dell'art. 300, n. 1, CE, il quale stabilisce un fondamento giuridico e una procedura normativa per la negoziazione e la conclusione di convenzioni internazionali, a prescindere dal fatto che queste ultime rientrino nell'ambito della competenza esclusiva o ripartita. Tale azione unilaterale ha prodotto l'effetto che le istituzioni comunitarie non hanno potuto esercitare le competenze di cui dispongono in forza del Trattato, poiché una proposta comune della Comunità e dei suoi Stati membri avente ad oggetto la modifica della Convenzione di Stoccolma non avrebbe sortito alcun effetto pratico.

107 Il Regno di Svezia, sostenuto dagli intervenienti, contesta che il suo comportamento sia contrario all'art. 300, n. 1, CE. Come fa valere la Repubblica di Finlandia, tale disposizione non stabilisce alcuna competenza materiale in capo alla Comunità in materia di conclusione di accordi internazionali, ma definisce esclusivamente la ripartizione delle competenze tra le istituzioni comunitarie. Essa non implicherebbe alcun obbligo per gli Stati membri la cui violazione consentirebbe di accogliere il capo

di conclusioni della Commissione a tale proposito. Il Regno Unito, peraltro, fa valere che l'art. 300, n. 1, CE si applica unicamente all'avvio dei negoziati che conducono alla conclusione di accordi internazionali.

Giudizio della Corte

108 Come segnalato dall'avvocato generale nella nota 13 delle sue conclusioni, l'art. 300, n. 1, CE riguarda la «conclusione di accordi», mentre ogni iniziativa presa dalla Comunità per stabilire le «posizioni da adottare a nome della Comunità in un organismo istituito da un accordo» è disciplinata non dall'art. 300, n. 1, CE, bensì dall'art. 300, n. 2, secondo comma, CE.

109 È pacifico che, nel caso di specie, il comportamento contestato al Regno di Svezia consiste nella presentazione di una proposta di emendamento effettuata presso un'istanza creata da un accordo internazionale, di modo che tale comportamento non rientra, di per sé, nell'art. 300, n. 1, CE.

110 Ne consegue che la censura relativa alla violazione dell'art. 300, n. 1, CE è infondata.

Sulle spese

111 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Svezia, rimasto, per l'essenziale, soccombente, dev'essere condannato alle spese.

112 Conformemente al n. 4 del medesimo articolo, il Regno di Danimarca, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia e il Regno Unito sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il Regno di Svezia, avendo proposto unilateralmente di includere una sostanza, il perfluorottano sulfonato, nell'allegato A della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 10 CE.

2) Il ricorso è respinto quanto al resto.

3) Il Regno di Svezia è condannato alle spese della Commissione europea.

4) Il Regno di Danimarca, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia nonché il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese.

Firme