SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 20 de abril de 2010 *

En el asunto C-246/07,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 22 de mayo de 2007,

Comisión Europea, representada por el Sr. G. Valero Jordana y la Sra. C. Tufvesson, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Suecia, representado por el Sr. A. Kruse y la Sra. A. Falk, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: sueco.

apoyado por

Reino de Dinamarca, representado por los Sres. C. Pilgaard Zinglersen y R. Holdgaard, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. C.M. Wissels y el Sr. D.J.M. de Grave, en calidad de agentes,

República de Finlandia, representada por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. V. Jackson, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Anderson, QC,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues y K. Lenaerts, la Sra. R. Silva de Lapuerta, el Sr. E. Levits y la Sra. C. Toader, Presidentes de Sala, y los Sres. C.W.A. Timmermans, A. Rosas (Ponente), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus y J.-J. Kasel, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de abril de 2009;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de octubre de 2009;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 CE y 300 CE, apartado 1, al haber propuesto unilateralmente que se añadiera una sustancia, el sulfonato de perfluorooctano (en lo sucesivo, «PFO»), al anexo A del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (en lo sucesivo, Convenio de Estocolmo).

Marco jurídico

El Convenio de Estocolmo

2 El Convenio de Estocolmo fue adoptado el 22 de mayo de 2001. Con arreglo a su artículo 26, apartado 1, entró en vigor el 17 de mayo de 2004, o sea, el nonagésimo día contado a partir de la fecha de depósito del quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Tiene por objeto proteger la salud humana y el medio ambiente de los contaminantes orgánicos persistentes (en lo sucesivo, «COP»), como precisa su artículo 1, reconociendo las partes en el Convenio, en particular, que los COP «tienen propiedades tóxicas, son resistentes a la degradación, se bioacumulan y son transportados por el aire, el agua y las especies migratorias a través de las fronteras internacionales y depositados lejos del lugar de su liberación, acumulándose en ecosistemas terrestres y acuáticos».

3 Del artículo 2 del Convenio de Estocolmo resulta que, a efectos de éste, por «parte» se entiende un Estado o una organización de integración económica regional que haya consentido en someterse a las obligaciones establecidas en el Convenio y en los que el Convenio está en vigor, y por «organización de integración económica regional» se entiende una organización constituida por Estados soberanos de una región determinada a la cual los Estados hayan cedido su competencia respecto de materias regidas por dicho Convenio y que haya sido debidamente facultada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar o aprobar el Convenio o adherirse a él.

4 El artículo 3 del Convenio de Estocolmo prevé que las partes adopten las medidas jurídicas y administrativas necesarias por lo que se refiere a los productos químicos enumerados en los anexos del Convenio. Estas medidas tienen esencialmente por objeto eliminar o limitar la producción, la utilización, la importación y la exportación de dichos productos.

5 El Convenio de Estocolmo contiene disposiciones sobre el procedimiento que debe seguirse para incluir en sus anexos A a C nuevos productos químicos. A tenor de su artículo 8, relativo a la inclusión de productos químicos en dichos anexos:

«1. Cualquiera de las Partes podrá presentar a la Secretaría una propuesta de inclusión de un producto químico en los anexos A, B y/o C. Tal propuesta incluirá la información que se especifica en el anexo D. Al presentar una propuesta, una Parte podrá recibir la asistencia de otras Partes y/o de la Secretaría.

2. La Secretaría comprobará que la propuesta incluya la información especificada en el anexo D. Si la secretaría considera que la propuesta contiene dicha información, remitirá la propuesta al Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes.

3. El Comité examinará la propuesta y aplicará los criterios de selección especificados en el anexo D de manera flexible y transparente, teniendo en cuenta toda la información proporcionada de manera integradora y equilibrada.

4. Si el Comité decide que:

a) se han cumplido los criterios de selección, remitirá, a través de la Secretaría, la propuesta y la evaluación del Comité a todas las Partes y observadores y los invitará a que presenten la información señalada en el anexo E, o

[…]

6. En los casos en que el Comité haya decidido que se han cumplido los criterios de selección o que la Conferencia de las Partes haya decidido que se dé curso a la propuesta, el Comité examinará de nuevo la propuesta, tomando en consideración toda nueva información pertinente recibida, y preparará un proyecto de perfil de riesgos de conformidad con el anexo E. […]

7. Si, sobre la base del perfil de riesgos preparado con arreglo al anexo E, el Comité decide que:

a) es probable que el producto químico, como resultado de su transporte ambiental de largo alcance, pueda tener efectos adversos importantes para la salud humana y/o el medio ambiente de modo que se justifique la adopción de medidas a nivel mundial, se dará curso a la propuesta. La falta de plena certeza científica no obstará a que se dé curso a la propuesta. El Comité, a través de la Secretaría, invitará a todas las Partes y observadores a que presenten información en relación con las consideraciones especificadas en el anexo F. A continuación, el Comité preparará una evaluación de la gestión de riesgos que incluya un análisis de las posibles medidas de control relativas al producto químico de conformidad con el anexo, o

b) la propuesta no debe prosperar, remitirá a través de la Secretaría el perfil de riesgos a todas las Partes y observadores y desestimará la propuesta.

8. Respecto de una propuesta que se desestime de conformidad con el párrafo 7, apartado b), cualquier Parte podrá pedir a la Conferencia de las Partes que considere la posibilidad de dar instrucciones al Comité a fin de que invite a la Parte proponente y a otras Partes a que presenten información complementaria dentro de un plazo no superior a un año. Transcurrido ese plazo y sobre la base de la información que se reciba, el Comité examinará de nuevo la propuesta de conformidad con el párrafo 6 con la prioridad que le asigne la Conferencia de las Partes. Si, tras aplicar este procedimiento, el Comité desestima nuevamente la propuesta, la Parte podrá impugnar la decisión del Comité y la Conferencia de las Partes examinará la cuestión en su siguiente período de sesiones. La Conferencia de las Partes podrá decidir que se dé curso a la propuesta sobre la base del perfil de riesgos preparado de conformidad con el anexo E y tomando en consideración la evaluación realizada por el Comité, así como toda información complementaria que proporcionen las Partes o los observadores. Si la Conferencia de las Partes estima que la propuesta debe proseguir, el Comité procederá a preparar la evaluación de la gestión de riesgos.

9. Sobre la base de perfil de riesgos a que se hace referencia en el párrafo 6 y la evaluación de la gestión de riesgos mencionada en el párrafo 7, apartado a), o en el párrafo 8, el Comité recomendará a la Conferencia de las Partes si debe considerar la posibilidad de incluir el producto químico en los anexos A, B y/o C. La Conferencia de las Partes adoptará, a título preventivo, una decisión sobre la procedencia o no de incluir el producto químico en los anexos A, B y/o C, especificando las medidas de control conexas, teniendo debidamente en cuenta las recomendaciones del Comité, incluida cualquier incertidumbre científica.»

6 El artículo 12 del Convenio de Estocolmo, titulado «Asistencia técnica», prevé que las Partes cooperen para prestar asistencia técnica oportuna y adecuada a las Partes que son países en desarrollo y a las Partes que son países con economías en transición para ayudarlas, teniendo en cuenta sus especiales necesidades, a desarrollar y fortalecer su capacidad para cumplir las obligaciones establecidas por el presente Convenio. Asimismo, el artículo 13, apartado 2, de éste dispone que las Partes que son países desarrollados proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para habilitar a las Partes que son países en desarrollo, y las Partes que son países con economías en transición, para que puedan sufragar el total acordado de los costos incrementales de

las medidas de aplicación, en cumplimiento de sus obligaciones emanadas de dicho Convenio.

7 El artículo 19 del Convenio de Estocolmo establece una Conferencia de las Partes que «examinará y evaluará constantemente la aplicación» del Convenio. Resulta del apartado 6 de dicho artículo que «la Conferencia de las Partes, en su primera reunión, establecerá un órgano subsidiario, que se denominará Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes, con el fin de que desempeñe las funciones asignadas a dicho Comité por el presente Convenio». Tal como se desprende del documento SC-1/7, titulado «Establecimiento del Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes», el Comité está integrado por 31 miembros nombrados por la Conferencia de las Partes. Para garantizar un reparto geográfico equilibrado, la procedencia de los miembros de este Comité se determina de la siguiente manera:

— Estados africanos: 8;

— Estados de Asia y del Pacífico: 8;

— Estados de Europa central y del Este: 3;

— Estados de América latina y del Caribe: 5;

— Estados de Europa del Oeste y otros Estados: 7.

8 El artículo 21, apartados 1 a 3, del Convenio de Estocolmo establece:

«Enmiendas al Convenio

1. Cualquiera de las Partes podrá proponer enmiendas al presente Convenio.

2. Las enmiendas al presente Convenio se aprobarán en una reunión de la Conferencia de las Partes. El texto de cualquier enmienda al presente Convenio que se proponga será comunicado a las Partes por la Secretaría al menos seis meses antes de la reunión en la que sea propuesta para su aprobación. La Secretaría comunicará también las enmiendas propuestas a los signatarios del presente Convenio y al Depositario para su información.

3. Las Partes harán todo lo posible por llegar a un acuerdo por consenso sobre cualquier propuesta de enmienda al presente Convenio. Una vez agotados todos los esfuerzos por lograr un consenso sin que se haya llegado a un acuerdo, la enmienda se aprobará, como último recurso, por mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes.»

9 A tenor del artículo 22, apartados 1 a 4, del Convenio de Estocolmo:

«Aprobación y enmienda de los anexos

1. Los anexos del presente Convenio formarán parte integrante del mismo y, a menos que se disponga expresamente otra cosa, toda referencia al presente Convenio constituirá a la vez una referencia a cada uno de sus anexos.

2. Todo anexo adicional se limitará a cuestiones de procedimiento, científicas, técnicas o administrativas.

3. El procedimiento que figura a continuación se aplicará respecto de la propuesta, la aprobación y la entrada en vigor de anexos adicionales del presente Convenio:

a) los anexos adicionales se propondrán y aprobarán de conformidad con el procedimiento que se establece en el artículo 21, párrafos 1, 2 y 3;

b) las Partes que no puedan aceptar un anexo adicional lo notificarán por escrito al Depositario dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha en que el Depositario haya comunicado la aprobación del anexo adicional. El Depositario comunicará sin demora a todas las Partes cualquier notificación de ese tipo que haya recibido. Una Parte podrá en cualquier momento retirar una notificación de no aceptación que haya hecho anteriormente respecto de cualquier anexo

adicional y, en tal caso, el anexo entrará en vigor respecto de esa Parte con arreglo al apartado c), y

c) al cumplirse el plazo de un año contado a partir de la fecha en que el Depositario haya comunicado la aprobación de un anexo adicional, el anexo entrará en vigor para todas las Partes que no hayan hecho una notificación de conformidad con las disposiciones del apartado b).

4. La propuesta, la aprobación y la entrada en vigor de enmiendas a los anexos A, B o C estarán sujetas a los mismos procedimientos previstos para la propuesta, aprobación y entrada en vigor de los anexos adicionales del Convenio, con la salvedad que una enmienda al anexo A, B o C no entrará en vigor para una Parte que haya formulado una declaración con respecto a la enmienda de dichos anexos de acuerdo con el artículo 25, párrafo 4; en ese caso cualquier enmienda de ese tipo entrará en vigor con respecto a dicha Parte el nonagésimo día contado a partir de la fecha del depósito en poder del Depositario de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión con respecto a tal enmienda.»

10 El artículo 23 del Convenio de Estocolmo está formulado de la siguiente manera:

«Derecho de voto

1. Cada Parte en el presente Convenio tendrá un voto, salvo lo dispuesto en el párrafo 2.

2. En los asuntos de su competencia, las organizaciones de integración económica regional ejercerán su derecho de voto con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes en el presente Convenio. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si cualquiera de sus Estados miembros ejerce el suyo y viceversa.»

11 De conformidad con el artículo 24 del Convenio de Estocolmo, éste estará abierto a la firma de todos los Estados y organizaciones de integración económica regional.

12 El artículo 25 del Convenio de Estocolmo, titulado «Ratificación, aceptación, aprobación o adhesión» está redactado de la siguiente manera:

«1. El presente Convenio estará sujeto a la ratificación, la aceptación o la aprobación de los Estados y las organizaciones de integración económica regional. El Convenio estará abierto a la adhesión de los Estados y de las organizaciones de integración económica regional a partir del día siguiente a la fecha en que expire el plazo para la firma del Convenio. Los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión se depositarán en poder del Depositario.

2. Toda organización de integración económica regional que pase a ser Parte en el presente Convenio, sin que ninguno de sus Estados miembros sea Parte, quedará vinculada por todas las obligaciones [establecidas] en virtud del Convenio. En el caso de dichas organizaciones, cuando uno o varios de sus Estados miembros sean Parte en el presente Convenio, la organización y sus Estados miembros decidirán acerca de sus responsabilidades respectivas en lo que se refiera al cumplimiento de sus obligaciones emanadas del Convenio. En tales casos, la organización y los Estados miembros no estarán facultados para ejercer simultáneamente los derechos previstos en el presente Convenio.

3. En sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, las organizaciones de integración económica regional declararán los alcances de su competencia en relación con las materias regidas por el presente Convenio. Esas organizaciones también informarán al Depositario sobre cualquier modificación importante de su ámbito de competencia, y este, a su vez, informará de ello a las Partes.

4. En su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión una Parte podrá declarar que, con respecto a ella, una enmienda al anexo A, B o C solo entrará en vigor una vez que haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión con respecto a dicha enmienda.»

13 El Convenio de Estocolmo fue aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2006/507/CE del Consejo, de 14 de octubre de 2004, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (DO 2006, L 209, p. 1). El instrumento de aprobación de la Comunidad fue depositado el 16 de noviembre de 2004.

14 El octavo considerando de la Decisión 2006/507 recuerda que la Comunidad ya ha adoptado instrumentos referentes a materias que rige el Convenio, incluidos el Reglamento (CE) nº 850/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre contaminantes orgánicos persistentes y por el que se modifica la Directiva 79/117/CEE (DO L 158, p. 7, y corrección de errores, DO 2004, L 229, p. 5, en lo sucesivo «Reglamento COP»), el Reglamento (CE) nº 304/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos (DO L 63, p. 1), y la Directiva 96/59/CE del Consejo de 16 de septiembre de 1996 relativa a la eliminación de los policlorobifenilos y de los policloroterfenilos (PCB/PCT) (DO L 243, p. 31).

15 El décimo considerando de la Decisión 2006/507 enuncia:

«Si se adopta una modificación del anexo A, B o C o de los anexos complementarios del Convenio, la Comisión deberá prever su aplicación en el marco del Reglamento (CE) nº 850/2004 y cualquier otra legislación comunitaria pertinente. Si la modificación no se aplica en el plazo de un año tras la fecha de comunicación por el depositario de la adopción de dicha modificación, para evitar situaciones de incumplimiento la Comisión debería notificar de ello al depositario.»

16 El artículo 2 de la Decisión 2006/507 está redactado en los siguientes términos:

«1. Si una modificación de los anexos A, B o C o de los anexos complementarios del Convenio no se aplica en los anexos del Reglamento (CE) nº 850/2004 o en otra legislación comunitaria pertinente en un plazo de un año tras la fecha de comunicación por el depositario de la adopción de dicha modificación, la Comisión lo notificará al depositario conforme al artículo 22 del Convenio.

2. Si una modificación de los anexos A, B o C o de los anexos complementarios del Convenio se aplica tras una notificación tal como la mencionada en el apartado 1, la Comisión retirará sin demora la notificación.»

17 La Decisión 2006/507 comporta, en anexo, la Declaración de la Comunidad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25, apartado 3, del Convenio de Estocolmo. Esta declaración está redactada como sigue:

«La Comunidad Europea declara que, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, con el artículo 175, apartado 1, es competente para celebrar acuerdos internacionales en materia de medio ambiente y aplicar las obligaciones que de ellos se deriven, con vistas a la consecución de los siguientes objetivos:

— la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,

— la protección de la salud de las personas,

— la utilización prudente y racional de los recursos naturales,

— el fomento de medidas a escala internacional para hacer frente a los problemas medioambientales regionales o mundiales.

Asimismo, la Comunidad Europea declara que ya ha adoptado instrumentos jurídicos vinculantes para sus Estados miembros en varios ámbitos regidos por el presente Convenio y que presentará y actualizará, según proceda, una lista de dichos

instrumentos jurídicos a la Conferencia de las Partes, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15, apartado 1, del Convenio.

La Comunidad es responsable de la ejecución de las obligaciones derivadas del Convenio que están cubiertas por la legislación comunitaria vigente.

El ejercicio de la competencia comunitaria está sujeto, por su naturaleza, a una evolución constante.»

18 La Comunidad no ha utilizado la posibilidad, prevista en el artículo 25, apartado 4, del Convenio de Estocolmo, de declarar que, con respecto a ella, una enmienda al anexo A, B o C solo entrará en vigor una vez que haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión con respecto a dicha enmienda.

19 Todos los Estados miembros son parte en el Convenio de Estocolmo.

El protocolo de Aarhus

20 El Protocolo del Convenio de las Naciones Unidas, de 1979, sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia provocada por contaminantes orgánicos persistentes fue adoptado en Aarhus (Dinamarca) el 24 de junio de 1998 (en lo sucesivo, «Protocolo de Aarhus»). Tiene por objetivo controlar, reducir o eliminar las emisiones o las pérdidas de estos contaminantes.

21 Tal como se desprende de los artículos 1 y 15 del Protocolo de Aarhus, éste está abierto a la firma de los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, de los Estados que tengan una función consultiva en esta Comisión y de las organizaciones de integración económica regional, constituidas por Estados miembros soberanos de dicha Comisión.

22 El artículo 3 del Protocolo de Aarhus describe las obligaciones fundamentales de las partes contratantes. Se trata, en esencia, de eliminar la producción y utilización de las sustancias relacionadas en el anexo I de este protocolo, de restringir las sustancias relacionadas en el anexo II a los usos descritos en el mismo y de reducir las emisiones de las sustancias incluidas en su anexo III al nivel de emisión previsto para el año de referencia establecido en este último anexo.

23 El artículo 14, apartados 1 a 3, del Protocolo de Aarhus describe como se indica a continuación el procedimiento de modificación de los anexos I a III de dicho protocolo:

«1. Cualquiera de las Partes podrá proponer enmiendas al presente Protocolo.

2. Las enmiendas propuestas se presentarán por escrito al Secretario Ejecutivo de la Comisión, quien las comunicará a todas las Partes. Las Partes reunidas en la siguiente sesión del Órgano Ejecutivo discutirán las enmiendas propuestas, siempre que el Secretario Ejecutivo haya distribuido dichas propuestas a las Partes al menos con noventa días de antelación.

3. Las enmiendas al presente Protocolo y a los anexos I a IV, VI y VIII se adoptarán por consenso de las Partes presentes en una sesión del Órgano Ejecutivo y entrarán

en vigor, para las Partes que las hayan aceptado, el nonagésimo día a partir de la fecha en la que dos tercios de las Partes hayan entregado al Depositario sus instrumentos de aceptación de las mismas. Las enmiendas entrarán en vigor para las demás partes el nonagésimo día a contar desde la fecha en que dichas Partes hayan depositado sus instrumentos de aceptación de las mismas.»

24 Tras la adopción de la Decisión 2004/259/CE del Consejo, de 19 de febrero de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia provocada por contaminantes orgánicos persistentes (DO L 81, p. 35), el instrumento de ratificación de la Comunidad fue depositado el 30 de abril de 2004.

25 No todos los Estados miembros son parte en el Protocolo de Aarhus.

El Reglamento COP

26 El Reglamento COP prohíbe, en su artículo 3, la producción, comercialización y uso de las sustancias incluidas en la lista de su anexo I. Dicho Reglamento regula el uso de las sustancias incluidas en la lista de su anexo II. La lista de sustancias sujetas a disposiciones de reducción de emisiones figura en su anexo III.

27 El artículo 14, apartado 1, de este Reglamento dispone que siempre que una sustancia se incluya en las listas del Convenio de Estocolmo o del Protocolo de Aarhus, la Comisión modificará, en su caso, los anexos I a III de dicho Reglamento en consecuencia,

de acuerdo con el procedimiento a que se refiere el artículo 16, apartado 2, de éste. Según esta última disposición, que remite en particular al artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, p. 23), ésta estará asistida por un Comité de reglamentación.

La Directiva 76/769/CEE

28 La Directiva 76/769/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (DO L 262, p. 201). En el momento de los hechos que se reprochan al Reino de Suecia en el marco del presente procedimiento, esta Directiva no mencionaba el PFO.

Antecedentes del litigio

29 El 4 de agosto de 2004, la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Consejo [documento COM(2004) 537 final], que la autorizaba a presentar, en nombre de la Comunidad y de los Estados miembros partes, propuestas de incluir una determinada cantidad de sustancias químicas en los anexos considerados pertinentes del Protocolo de Aarhus o del Convenio de Estocolmo.

30 Esta propuesta, por lo que respecta al Protocolo de Aarhus, tenía por objeto incluir el hexaclorobutadieno, el éter de octabromodifenilo y el pentaclorobenceno en su anexo I, los naftalenos policlorados en sus anexos I y III, y las parafinas cloradas de cadena corta en su anexo II.

31 Dicha propuesta, por lo que respecta al Convenio de Estocolmo, tenía por objeto incluir el hexaclorobutadieno, el éter de octabromodifenilo y el pentaclorobenceno, es decir, las sustancias ya indicadas para ser incluidas en el anexo I del Protocolo de Aarhus, así como el éter de pentabromodifenilo, la clordecona, el hexabromodifenilo y el hexaclorociclohexano en el anexo A de dicho convenio, los naftalenos policlorados en sus anexos A y C, y las parafinas cloradas de cadena corta en su anexo B.

32 La propuesta de Decisión del Consejo no mencionaba el PFO, ni para ser incluido en los anexos del Protocolo de Aarhus, ni en los anexos del Convenio de Estocolmo.

33 El punto 6 de la exposición de motivos de esta propuesta estaba redactado en los siguientes términos:

«Las propuestas de enmiendas a los anexos del Convenio o el Protocolo sólo se deben hacer en nombre de la Comunidad y de sus Estados miembros, conforme a la obligación de cooperación y unidad en la representación internacional de la Comunidad que se desprende del artículo 10 [CE].»

34 El punto 5 de la exposición de motivos, última frase, de dicha propuesta indicaba:

[«Conforme a la exigencia de estrecha cooperación en la representación internacional de la Comunidad, y para garantizar que las propuestas estén justificadas y cuenten con el apoyo suficiente en la Comunidad, las propuestas serán presentadas de modo conjunto por la Comunidad y los Estados miembros.»]

35 El Grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» del Consejo se reunió el 8 de septiembre de 2004. En esta ocasión, el Reino de Suecia se pronunció a favor de una propuesta común destinada a incluir el PFO en el anexo considerado pertinente del Convenio de Estocolmo y mencionó la posibilidad que tenía de presentar unilateralmente una propuesta en este sentido. Durante esta reunión, las discusiones sobre el PFO tuvieron básicamente por objeto las consecuencias jurídicas de esta posible inclusión unilateral del PFO en el Convenio de Estocolmo y las objeciones jurídicas de la Comisión contra esta posibilidad.

36 El 10 de marzo de 2005, el Consejo adoptó unas conclusiones que contenían una posición común sobre las sustancias que debían proponerse para ser incluidas en los anexos del Convenio de Estocolmo. En estas conclusiones (documento 7292/05, de 14 de marzo de 2005), el Consejo «recomienda que la Comunidad Europea y los Estados miembros estudien la nueva propuesta de hasta tres sustancias adicionales, que deberá remitirse a la Secretaría [de dicho Convenio] lo antes posible, a poder ser antes de la [primera reunión de la Conferencia de las partes], y en cualquier caso con antelación suficiente para que pueda examinarse en la primera reunión del Comité de [examen] de los COP; con este fin, pide que, como prioridad primordial, sus expertos examinen como fuente de dichas sustancias la lista que figura en el [Protocolo de Aarhus], dado que esas sustancias ya se someten a control como COP en la [Unión Europea]». El Consejo recomendaba por otra parte, en el apartado 5, letra h), de dichas conclusiones que se adopte un reglamento financiero y un presupuesto para hacer posible la puesta en práctica efectiva por la Secretaría de las decisiones de la Conferencia de las partes en el Convenio de Estocolmo.

37 La primera reunión de la Conferencia de las partes en el Convenio de Estocolmo se celebró del 2 al 6 de mayo de 2005. En esta reunión se creó el Comité de examen de los COP. Dos sustancias, a saber, la clordecona y el hexabromodifenilo fueron propuestas por la Comunidad y los Estados miembros para ser incluidas en los anexos

del Convenio de Estocolmo. Dicho Comité de examen debía reunirse por primera vez en noviembre de 2005.

38 El 6 de julio de 2005, el Grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» del Consejo examinó la propuesta de la Comisión mencionada en el apartado 29 de la presente sentencia, relativa a las propuestas de incluir sustancias químicas en los anexos del Protocolo de Aarhus y del Convenio de Estocolmo. Se desprende del acta de esta reunión que la presidencia presentó un documento que comparaba entre sí los procedimientos de enmienda del protocolo y del convenio, y que establecía propuestas de enmienda con arreglo a cada uno de estos instrumentos. Por lo que respecta a las propuestas relativas al Protocolo de Aarhus, que habían de presentarse rápidamente en atención al plazo que debía tomarse en consideración, los miembros de dicho grupo se pusieron de acuerdo en cinco sustancias, a saber, el hexaclorobutadieno, el éter de octabromodifenilo, el pentaclorobenceno, los naftalenos policlorados y las parafinas cloradas de cadena corta. En cuanto al Convenio de Estocolmo, estos miembros convinieron en que la inclusión de determinadas sustancias debería proponerse en la segunda Conferencia de las partes, pero el Grupo no alcanzó un acuerdo sobre la determinación de las sustancias y la discusión a este respecto fue aplazada.

39 Por lo que atañe al PFO, este mismo Grupo reconoció que esta sustancia presenta las características de un COP e indicó que se habían iniciado los trabajos para establecer medidas de control a nivel comunitario. En cuanto la Comisión sometiera una propuesta relativa a dichas medidas de control, se propondría la inclusión del PFO en el Protocolo de Aarhus. En sus escritos de procedimiento, la Comisión señala —y este hecho se ve en particular confirmado en el escrito de intervención del Reino de los Países Bajos— que la presidencia había llamado la atención de dicho Grupo sobre las consecuencias económicas de una propuesta de inclusión del PFO en el Convenio de Estocolmo tras las notificaciones ya efectuadas, dado que ello podría llevar a los países en vías de desarrollo partes en este convenio a exigir ayudas financieras complementarias.

40 El 14 de julio de 2005, el Reino de Suecia presentó en su nombre y por su cuenta una propuesta de inclusión del PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo ante la Secretaría de éste.

41 El 20 de julio de 2005, el Comité de representantes permanentes (Coreper) examinó un proyecto enmendado, redactado por la presidencia, de la Decisión del Consejo sobre las propuestas de sustancias para ser incluidas en los anexos del Protocolo de Aarhus (documento 11164/05, de 15 de julio de 2005). El artículo 1 de este texto preveía la propuesta de inclusión de las cinco sustancias designadas por el Grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» del Consejo en su reunión de 6 de julio de 2005 y mencionadas en el apartado 38 de la presente sentencia. El artículo 2 de dicho texto establecía que se autorizaba a la Comisión a que «conjuntamente con los Estados miembros Partes en el Protocolo, presente una propuesta, preferentemente con la antelación suficiente para que pueda estudiarse en la próxima reunión del Órgano Ejecutivo del Convenio en diciembre de 2005, para modificar los anexos pertinentes del Protocolo mediante la inclusión del [PFO] en el Protocolo, una vez que la Comisión haya presentado una propuesta para restringir la comercialización y utilización con arreglo a la Directiva 76/769/CEE». Este texto, en una versión resultante de las discusiones del Coreper de 20 de julio de 2005 (documento 11386/05, de 22 de julio de 2005), fue aprobado mediante procedimiento escrito que finalizó el 8 de septiembre de 2005.

42 El 5 de diciembre de 2005, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las restricciones a la comercialización y el uso de sulfonatos de perfluorooctano (modificación de la Directiva 76/769/CEE del Consejo). Esta propuesta [COM(2005) 618 final] se convirtió en la Directiva 2006/122/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por la que se modifica por trigésima vez la Directiva 76/769/CEE (DO L 372, p. 32). Además, el 5 de diciembre de 2005, la Comisión también presentó al Órgano Ejecutivo del Convenio de las Naciones Unidas sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, en nombre de la Comunidad y de los Estados miembros partes del Protocolo de Aarhus, una propuesta de enmienda de los correspondientes anexos de dicho Protocolo para añadir las cinco sustancias designadas por el Grupo «Aspectos

internacionales del medio ambiente» del Consejo en su reunión de 6 de julio de 2005 y mencionadas en el apartado 38 de la presente sentencia, así como el PFO.

43 Respecto al Convenio de Estocolmo, el Consejo, en su formación «Medio Ambiente», adoptó unas conclusiones, reproducidas en un comunicado de prensa de 9 de marzo de 2006 [documento 6762/06 (Presse 58)], en las que «recomienda que la Comunidad Europea y los Estados miembros anuncien en la [segunda reunión de las partes en el Convenio] su intención de presentar una propuesta, que se remitirá a la Secretaría, en favor de la inclusión de un mínimo de dos y un máximo de cuatro sustancias adicionales, a fin de que sea examinada en la segunda reunión del Comité de examen de los [COP]». En ellas, el Consejo precisa que «para la presentación de otras sustancias, será necesaria una decisión del Consejo». Una propuesta de Decisión del Consejo (documento 8391/06) relativa a la presentación, en nombre de la Comunidad Europea y de los Estados miembros, de una propuesta de inclusión en los anexos A a C del Convenio de Estocolmo de tres sustancias, a saber, el pentaclorobenceno, el éter de octabromodifenilo y las parafinas cloradas de cadena corta, o sea, tres de las cinco sustancias cuya inclusión en los anexos I a III del Protocolo de Aarhus se había propuesto en diciembre de 2005, fue aprobada por el Consejo en abril de 2006.

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

44 Mediante escrito de 19 de diciembre de 2005, la Comisión, tras recordar las discusiones que tuvieron lugar el 6 de julio de 2005 en el grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» del Consejo y las decisiones propuestas por dicho Grupo, señaló al Gobierno sueco que la presentación unilateral, por el Reino de Suecia, de una propuesta de inclusión del PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo tenía como consecuencia dividir la representación internacional de la Comunidad y

comprometer la unidad alcanzada tanto en la primera Conferencia de las partes en este Convenio como a raíz de la propuesta de inclusión de nuevas sustancias con arreglo al Protocolo de Aarhus, lo que constituía una infracción del artículo 10 CE.

45 Además, según la Comisión, el Reino de Suecia había propuesto la inclusión del PFO el 14 de julio de 2005 aun sabiendo que los trabajos relativos a esta sustancia estaban en curso, tal como se desprende del artículo 2 de la Decisión del Consejo de 8 de septiembre de 2005 sobre las propuestas de sustancias con arreglo al Protocolo de Aarhus, que retoma las conclusiones formuladas por dicho grupo de trabajo durante su reunión de 6 de julio de 2005. Este trabajo preparatorio era un requisito de la acción internacional de la Comunidad y de los Estados miembros en el marco de dicho Protocolo. La acción unilateral del Reino de Suecia, dirigida a incluir el PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo, podía conducir a una enmienda del Reglamento COP, privando a la Comisión de su derecho de iniciativa en un ámbito ampliamente cubierto por la competencia comunitaria y privando al Consejo de la oportunidad de decidir sobre la presentación de una propuesta de inclusión de esta sustancia conforme al artículo 300 CE, apartado 1. Como consecuencia, la Comisión requirió al Reino de Suecia que presentara sus observaciones.

46 En un escrito de 15 de febrero de 2006, este Estado miembro alegó que la Comunidad no había adoptado medidas relativas al PFO en el momento en que él tomó la iniciativa que la Comisión le reprochaba, por más que los Estados miembros todavía estuvieran facultados para proponer la inclusión de esta sustancia en los anexos pertinentes del Convenio de Estocolmo. También indicó que, a pesar de sus esfuerzos para que dicha inclusión se propusiera en el marco de la acción comunitaria, no había habido acuerdo a este respecto en la reunión de 6 de julio de 2005 del Grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» del Consejo. En consecuencia, el Reino de Suecia estimaba que no había habido infracción de los artículos 10 CE y 300 CE, apartado 1.

47 El 4 de julio de 2006, la Comisión dirigió a este Estado miembro un dictamen motivado, con fecha de 28 de junio de 2006, instándole a adoptar las medidas necesarias para cumplir este dictamen en un plazo de dos meses a partir de la recepción del mismo. El

Reino de Suecia respondió mediante escrito de 4 de septiembre de 2006, manteniendo la posición expresada en su escrito de 15 de febrero de 2006.

48 Al no convencerle las respuestas del Reino de Suecia, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

49 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 31 de octubre de 2007, se admitió la intervención en el presente asunto del Reino de Dinamarca, del Reino de los Países Bajos, de la República de Finlandia y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Reino de Suecia.

Sobre el recurso

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 10 CE

Alegaciones de las partes

50 En apoyo del motivo basado en el incumplimiento del deber de cooperación leal derivado del artículo 10 CE, la Comisión alega que el Reino de Suecia no tomó todas las medidas apropiadas para facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y no se abstuvo de tomar las medidas que podían poner en peligro la realización de los objetivos de la Comunidad.

51 La Comisión recuerda que, en el momento en que Suecia propuso unilateralmente la inclusión del PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo, los trabajos sobre esta cuestión estaban en curso a nivel del Consejo. Más concretamente, el Grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» de éste había logrado un acuerdo sobre una estrategia al respecto en su reunión de 6 de julio de 2005. Debido a los plazos que habían de tenerse en cuenta, era importante adoptar con rapidez una decisión de propuesta de inclusión de determinadas sustancias en los anexos del Protocolo de Aarhus. El PFO se tenía en cuenta en tal concepto, pero el Grupo decidió que no se propondría antes de que la Comisión hubiera presentado una propuesta relativa a las medidas de control referentes a esta sustancia con arreglo a la Directiva 76/759. En cuanto al Convenio de Estocolmo, al que afectaba la propuesta sueca, los miembros de dicho Grupo estaban convencidos de que debería proponerse la inclusión de determinadas sustancias en los anexos pertinentes de este Convenio, pero no habían determinado cuáles, habiéndose aplazado la discusión a este respecto. Este mismo Grupo debatió las consecuencias financieras de la propuesta de inclusión del PFO en los anexos pertinentes de dicho Convenio.

52 La Comisión señala que el PFO no era prioritario por lo que se refiere al Convenio de Estocolmo y que esta elección resultaba de una posición común en el Consejo. Sin embargo, ello no significaba que el PFO no se tuviera en cuenta en el marco de la estrategia de la Comunidad. La Comisión discute, por otra parte, que fuera muy urgente proponer esta sustancia con arreglo a dicho convenio.

53 La Comisión reconoce que las conclusiones del Consejo no constituyen un acto jurídico vinculante, pero rebate la tesis de que tales conclusiones carezcan de significado jurídico alguno y de que puedan ignorarse.

54 Según la Comisión, la cuestión principal no es si la Comunidad ejerció su competencia en materia de medio ambiente específicamente por lo que respecta al PFO, sino

si la utilizó para regular los productos químicos peligrosos, y más concretamente los COP. Señala, a este respecto, que ya existía un marco normativo comunitario en materia de productos químicos peligrosos y, en particular, por lo que respecta a los COP, aunque la presentación de propuestas de inclusión de sustancias con arreglo al Convenio de Estocolmo sea una medida básicamente sujeta a normas comunitarias. La existencia de la competencia de la Comunidad, sea exclusiva o compartida, significa que, cuando se requiera una acción a nivel internacional, debería llevarse a cabo por la Comunidad, sola o de manera conjunta con los Estados miembros.

55 A juicio de la Comisión, la acción unilateral del Reino de Suecia condujo así a una división de la representación internacional de la Comunidad por lo que se refiere a la inclusión del PFO en el Convenio de Estocolmo, lo que es contrario a la obligación de unidad en la representación de la Comunidad derivada del deber de cooperación leal del artículo 10 CE.

56 La Comisión rechaza el argumento de que una propuesta de inclusión de una sustancia en un anexo del Convenio de Estocolmo no afecte a la Comunidad, dada la necesidad de una decisión del Comité a que se refiere el artículo 8 de este Convenio, y después, de un voto de las partes, y dada la posibilidad para cualquier parte de formular una declaración conforme al artículo 22, apartados 3, letra b), y 4, de dicho Convenio, de que no acepta quedar vinculada por una enmienda a los anexos A, B o C. En efecto, la propuesta del Reino de Suecia puede conducir a una oposición de ese Estado miembro y de la propia Comunidad si ésta decidiera no quedar vinculada por tal enmienda. Además, tal argumento no tiene en cuenta las dificultades planteadas por el procedimiento decisorio de este Convenio. En particular, la Comunidad puede bloquear la adopción de la enmienda propuesta. Por último, la existencia de un mecanismo dirigido a eliminar una contradicción entre el Derecho comunitario y la acción internacional de un Estado miembro no suprime la obligación de determinar previamente si el Derecho comunitario puede verse afectado por esta acción.

57 Según la Comisión, la propuesta del Reino de Suecia tenía por objeto establecer una nueva norma internacional, y ello tiene por efecto directo afectar al Derecho comunitario, debido a que comporta la obligación de modificar el Reglamento COP.

58 La Comisión rebate el argumento de que los Estados miembros puedan adoptar normas nacionales más estrictas que el Reglamento COP, debido a que éste sólo constituye una normativa comunitaria mínima, lo que tendría como consecuencia, de acuerdo con el artículo 176 CE, que los Estados miembros pueden presentar propuestas de modificación de los anexos del Convenio de Estocolmo. Según la Comisión, la finalidad de tal propuesta es necesariamente la puesta en práctica de una norma internacional más estricta, que produce efectos no solamente respecto al Estado miembro que ha hecho la propuesta, sino también respecto a la Comunidad.

59 En último lugar, la Comisión rechaza el argumento de que la iniciativa del Reino de Suecia sea conforme con los objetivos de la Comunidad en materia de medio ambiente y de que no procede tener en cuenta consideraciones económicas. La Comisión recuerda que el Convenio de Estocolmo contiene disposiciones sobre la ayuda financiera a los países en vías de desarrollo para que puedan hacer frente a sus obligaciones en virtud de este Convenio. Procede, por lo tanto, tener en cuenta todas las disposiciones de dicho Convenio antes de presentar propuestas de inclusión de nuevas sustancias en los correspondientes anexos de éste.

60 El Reino de Suecia precisa que la Comisión alegó como motivo único de su recurso el hecho de que dicho Estado incumplió las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 CE y 300 CE, apartado 1, al proponer unilateralmente la inclusión del PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo. Durante el procedimiento administrativo previo, la Comisión no afirmó que el Reino de Suecia no tuviera derecho a adoptar esa medida debido a la competencia exclusiva de la Comunidad a ese respecto.

Dado que el Tribunal de Justicia interpreta las consideraciones contenidas en la demanda de la Comisión en el sentido de que comportan tal afirmación de infracción de las normas de competencia, se trata de un motivo nuevo que debe ser desestimado.

61 Según el Reino de Suecia, el PFO no había sido objeto de ninguna normativa a nivel comunitario en el momento en que este Estado miembro propuso incluirlo en el anexo A del Convenio de Estocolmo. Ni el Reglamento COP ni la Directiva 76/769 se aplicaban a esta sustancia de modo que, tratándose de una competencia compartida, tanto los Estados miembros como la Comunidad podían proponer que se añadiera el PFO a dicho anexo.

62 Al igual que el Reino de Suecia, el Reino de Dinamarca, el Reino de los Países Bajos y la República de Finlandia sostienen que no existía ninguna posición común relativa al PFO en fecha de 14 de julio de 2005. Como señala el Reino de los Países Bajos, el principio de lealtad comunitaria no implica que la Comisión pudiera confiar legítimamente en que el Reino de Suecia, a pesar de sus repetidos esfuerzos, esperaría durante un tiempo indefinido una acción interna de la Comunidad, teniendo en cuenta que tanto los Estados miembros como la Comisión estaban de acuerdo en que el PFO presenta graves riesgos para la salud humana y el medio ambiente.

63 En cuanto a la interpretación del principio de cooperación leal derivado del artículo 10 CE, el Reino de Suecia alega que la interpretación que hace la Comisión de este principio implica el riesgo de privar de sentido a la competencia compartida en caso de acuerdos mixtos. Dicho principio significa únicamente que los Estados miembros deben esforzarse todo lo posible en cooperar con las instituciones comunitarias. El Reino de Suecia considera que es precisamente lo que hizo. A este respecto, informó y consultó suficientemente a la Comunidad y a los demás Estados miembros e intentó obtener una acción común antes de presentar su propuesta de inclusión del PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo.

64 El Reino de Suecia precisa, por otra parte, que deben admitirse divergencias respecto a la exigencia de unidad en la representación internacional, en la medida en que la obligación de cooperación no implica la obligación de alcanzar la unanimidad en todas las circunstancias. La República de Finlandia aduce a este respecto que el artículo 10 CE, tal como lo interpreta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no hace surgir a cargo de un Estado miembro parte en un acuerdo mixto la obligación de renunciar a utilizar su competencia en caso de que la Comunidad no haya decidido hacer uso de su propia competencia y de que no haya sido posible definir una línea de conducta común entre la Comunidad y los Estados miembros. Estos últimos pueden decidir de manera autónoma el uso que dan a la competencia que les pertenece, siempre que respeten el Derecho comunitario.

65 Como también destaca el Reino de los Países Bajos, la aplicación del principio de cooperación leal no puede tener como consecuencia que los Estados miembros no puedan, en ninguna circunstancia, plantear unilateralmente un acto externo a la Comunidad en materia de medio ambiente, cuando esa competencia les está expresamente reconocida en el artículo 174 CE, apartado 4, párrafo segundo. El Reino de Dinamarca también alega que el principio de cooperación leal no debe, en la práctica, convertirse en un principio de atribución de competencias y que no puede privar a los Estados miembros de una competencia que les pertenece. Como expresa el Reino Unido, ello significaría conferir de facto una competencia externa exclusiva a la Comunidad en circunstancias en que tal competencia no existe.

66 El Reino de Suecia, con el apoyo de las partes coadyuvantes, también aduce que la propuesta de inclusión de una sustancia en un anexo del Convenio de Estocolmo no produce efectos jurídicos respecto a las demás partes en dicho Convenio. Tal como expone el Reino de Dinamarca, solamente la Conferencia de las partes puede tomar posición en cuanto a la posible inclusión de una sustancia y la cuestión de la adopción de la posición comunitaria sólo se plantea cuando esta Conferencia sigue la propuesta del Comité técnico, teniendo la Comunidad la posibilidad de decidir no quedar vinculada.

67 También con el apoyo de las partes coadyuvantes a este respecto, el Reino de Suecia alega, además, que la situación jurídica que resulta de su propuesta unilateral de incluir el PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo es comparable a la que podría darse si decidiera, con arreglo al artículo 176 CE, adoptar normas nacionales de protección del medio ambiente más estrictas que las de Derecho comunitario. La República de Finlandia indica que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no permite sostener la posición de la Comisión de que un Estado miembro no puede, en el marco de un acuerdo internacional, adoptar medidas de protección más estrictas que la normativa comunitaria.

68 Por último, las partes demandada y coadyuvantes sostienen que la iniciativa del Reino de Suecia no ha tenido por efecto poner en peligro los objetivos comunitarios en el ámbito de la política medioambiental. En este contexto, no procede tener en cuenta consideraciones económicas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

69 En todos los ámbitos que corresponden a los objetivos del Tratado CE, el artículo 10 CE obliga a los Estados miembros a facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y a abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de dicho Tratado (dictamen 1/03, de 7 de febrero de 2006, Rec. p. I-1145, apartado 119, y sentencia de 30 mayo de 2006, Comisión/Irlanda, C-459/03, Rec. p. I-4635, apartado 174).

70 El Reino de Suecia considera que el deber de cooperación leal establecido en el artículo 10 CE tiene un alcance limitado cuando se trata de ámbitos en los que la competencia es compartida entre la Comunidad y los Estados miembros.

71 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que este deber de cooperación leal es de aplicación general y no depende ni del carácter exclusivo o no de la competencia comunitaria de que se trate ni del posible derecho de los Estados miembros a contraer obligaciones frente a países terceros (sentencias de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, C-266/03, Rec. p. I-4805, apartado 58, y de 14 de julio de 2005, Comisión/Alemania, C-433/03, Rec. p. I-6985, apartado 64).

72 En el caso de autos, la Comisión precisó que no alegaba que la Comunidad tuviera una competencia exclusiva para presentar una propuesta de inclusión del PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo. Procede, por tanto, partir del supuesto de una competencia compartida. En este sentido, el presente asunto se distingue de la situación de la que se trataba en la sentencia de 12 de febrero de 2009, Comisión/Grecia (C-45/07, Rec. p. I-701), que se refería a una competencia exclusiva.

73 Cuando resulte que la materia de un acuerdo o de un convenio sea en parte competencia de la Comunidad y en parte de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de celebración, como en la ejecución de las obligaciones contraídas. Esta obligación de cooperar deriva de la exigencia de una unidad de representación internacional de la Comunidad [resolución 1/78, de 14 de noviembre de 1978, Rec. p. 2151, apartados 34 a 36 (por analogía con el tratado CEEA); dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, Rec. p. I-1061, apartado 36; dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, Rec. p. I-5267, apartado 108, y sentencia de 19 de marzo de 1996, Comisión/Consejo, C-25/94, Rec. p. I-1469, apartado 48].

74 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Estados miembros están sujetos a deberes particulares de acción y de abstención en una situación en que la Comisión ha presentado al Consejo propuestas que, aunque éste no ha aceptado, constituyen el punto de partida de una acción comunitaria concertada (véanse las sentencias de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido, 804/79, Rec. p. I-1045, apartado 28;

Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 59, y Comisión/Alemania, antes citada, apartado 65).

75 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que la adopción de una decisión por la que se autoriza a la Comisión a negociar un acuerdo multilateral en nombre de la Comunidad marca el comienzo de una acción comunitaria concertada en el plano internacional y supone, por ello, para los Estados miembros, si no un deber de abstenerse, cuando menos una obligación de estrecha cooperación entre éstos y las instituciones comunitarias de modo que se facilite el cumplimiento de la misión de la Comunidad y se garantice la unidad y la coherencia de la acción y de la representación internacionales de ésta (sentencias, antes citadas, Comisión/Luxemburgo, apartado 60, y Comisión/Alemania, apartado 66).

76 En el presente caso, ha quedado acreditado que, en el momento en que el Reino de Suecia presentó la propuesta de inclusión del PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo, el 14 de julio de 2005, el Consejo no había adoptado una decisión formal de propuesta de inclusión de sustancias en dicho anexo. Sin embargo debe examinarse, como sostiene la Comisión, si existía en aquel momento una estrategia comunitaria a este respecto, consistente en no proponer inmediatamente la inclusión del PFO en el referido convenio, en particular por razones económicas.

77 A este respecto, no resulta indispensable que una posición común revista una forma determinada para existir y ser tomada en consideración en el marco de un recurso por incumplimiento de la obligación de cooperación leal, siempre que el contenido de dicha posición pueda acreditarse de modo suficiente en Derecho (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Consejo, antes citada, apartado 49).

78 Por lo que atañe al PFO, debe recordarse, con carácter preliminar, que en marzo de 2005 esta sustancia no había sido añadida ni al Protocolo de Aarhus ni al Convenio de Estocolmo.

79 En efecto, en sus conclusiones adoptadas en marzo de 2005 con vistas a la primera conferencia de las partes en el Convenio de Estocolmo, el Consejo recomendó a la Comunidad y a los Estados miembros que examinaran una propuesta dirigida a incluir «hasta tres sustancias adicionales» en los correspondientes anexos de este Convenio. Los expertos de la Comunidad y de los Estados miembros estaban encargados de examinar con carácter prioritario la lista de sustancias correspondiente al Protocolo de Aarhus y de utilizarla como fuente de dichas sustancias adicionales «dado que esas sustancias ya se someten a control como COP en la [Unión Europea]».

80 Teniendo en cuenta que, en ese momento, el PFO no estaba incluido en el Protocolo de Aarhus y que todavía no estaba sometido a control como COP en la Unión, no debía, según dichas conclusiones del Consejo, ser tomado en consideración en las primeras propuestas que habían de presentarse, ya sea con arreglo a dicho Protocolo, o con arreglo al Convenio de Estocolmo.

81 Por otra parte, la limitación del número de sustancias que debían proponerse («hasta tres»), en relación con el apartado 5, letra h), de dichas conclusiones, refuerza la tesis de que consideraciones económicas formaban parte de la estrategia comunitaria relativa al Convenio de Estocolmo, el cual, según cabe recordar, tiene vocación de ser aplicado mundialmente y cuyo artículo 13 establece una ayuda financiera a los países en vías de desarrollo y con economías en transición. En efecto, en este apartado 5, letra h), el Consejo recomienda que «se adopte un reglamento financiero y un presupuesto para hacer posible la efectiva puesta en práctica de las decisiones de la [Conferencia de las partes en el Convenio de Estocolmo]».

82 De conformidad con las conclusiones del Consejo, y como se ha recordado en el apartado 37 de la presente sentencia, dos sustancias, entre las que no se encontraba el PFO, fueron propuestas por la Comunidad y los Estados miembros en la primera

reunión de la Conferencia de las partes en el Convenio de Estocolmo, que se celebró en mayo de 2005.

83 Del acta de la reunión de 6 de julio de 2005 del Grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» del Consejo, cuyo contenido se resume en los apartados 38 y 39 de la presente sentencia, resulta que la discusión trató sobre la presentación de sustancias tanto con arreglo al Protocolo de Aarhus como al Convenio de Estocolmo. Aunque esta acta no mencione expresamente las consideraciones económicas que se debatieron, el Reino de Suecia no pone en duda este hecho y, en particular, el Reino de los Países Bajos lo reconoce expresamente.

84 De dicha acta se desprende que el objetivo inmediato era la propuesta con arreglo al Protocolo de Aarhus de las sustancias mencionadas en los apartados 30 y 38 de la presente sentencia, ya cubiertas por una normativa comunitaria.

85 Se había entonces previsto que el PFO se propondría con arreglo a este Protocolo a partir del momento en que la Comisión presentara una propuesta de normativa comunitaria relativa a medidas de control de dicha sustancia. Todos los acontecimientos posteriores (adopción de la Decisión del Consejo, el 8 de septiembre de 2005; presentación de una propuesta de modificación de la Directiva 76/769, el 5 de diciembre de 2005; el mismo día, propuesta de inclusión del PFP en los correspondientes anexos de dicho Protocolo) acreditan que así ocurrió efectivamente.

86 Por otra parte, por lo que se refiere a las propuestas con arreglo al Convenio de Estocolmo, el acta de la reunión de 6 de julio de 2005 del Grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» del Consejo indica que existía un acuerdo («Agreement

was reached by the [Working Party for International Environmental Issues]») sobre el hecho de que la inclusión de determinadas sustancias debía proponerse de cara a la segunda Conferencia de las partes. No obstante, no había acuerdo sobre la determinación de las sustancias que debían proponerse y la discusión sobre este particular se había aplazado.

87 Contrariamente a lo que sostienen el Reino de Suecia y las partes coadyuvantes, resulta que no existía una situación de «vacío decisorio», ni tampoco una situación de espera equivalente a una falta de decisión. En efecto, varios indicios confirman la tesis de que el Grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» del Consejo no tenía intención de pronunciarse el 6 de julio de 2005 —pero sí más adelante— sobre las sustancias que debían proponerse con arreglo al Convenio de Estocolmo además de las ya propuestas en mayo de 2005. Pueden destacarse, a este respecto, la urgencia en determinar primero las sustancias que debían proponerse con arreglo al Protocolo de Aarhus y las consideraciones económicas ligadas a las propuestas con arreglo a dicho Convenio.

88 Los acontecimientos posteriores confirmaron esta voluntad de actuar y de presentar propuestas con arreglo al Convenio de Estocolmo, a saber, la recomendación del Consejo de 9 de marzo de 2006 y la Decisión adoptada por éste en abril de 2006, mencionada en el apartado 43 de la presente sentencia, por la que se autoriza a la Comisión a presentar tales propuestas por lo que se refiere al pentaclorobenceno, al éter de octabromodifenilo y a las parafinas cloradas de cadena corta.

89 En cualquier caso, puede considerarse acreditado que, en 2005, existía una estrategia común consistente en no proponer, en ese momento, la inclusión del PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo ya que, como resulta de las conclusiones del Consejo de marzo de 2005, los expertos de los Estados miembros y de la Comunidad debían elegir las sustancias que debían proponerse entre las ya incluidas en el Protocolo de Aarhus y que, tal como se desprende del acta de la reunión de 6 de julio de 2005 del Grupo «Aspectos internacionales del medio ambiente» del Consejo, el PFP no se encontraba entre dichas sustancias.

90 Por otro lado, en el marco del Convenio de Estocolmo, las instituciones de la Unión consideraron preferible tener en cuenta todos los factores pertinentes, incluidos los factores económicos, al determinar la estrategia que debían adoptar la Unión y sus Estados miembros en relación con dicha sustancia. Esta circunstancia los condujo a no proponer inmediatamente la prohibición del PFO con arreglo a este acuerdo, sino a proponerla, con carácter prioritario, con arreglo a otro acuerdo, como el Protocolo de Aarhus.

91 Resulta de estas circunstancias que, al haber propuesto unilateralmente la inclusión del PFO en el anexo A del Convenio de Estocolmo, el Reino de Suecia se desvinculó de una estrategia común concertada en el Consejo.

92 Además, como se desprende el examen del procedimiento decisorio previsto por este Convenio, la propuesta unilateral del Reino de Suecia comporta consecuencias para la Unión. Debe destacarse, a este respecto, que dicho Convenio establece un marco institucional y procedimental que comprende una serie de reglas particulares para la adopción de las enmiendas a éste, incluida la inclusión de nuevas sustancias en sus anexos A, B o C.

93 La propuesta de inclusión de una sustancia en el anexo A del Convenio de Estocolmo es objeto de una recomendación positiva o negativa del Comité de examen de los contaminantes orgánicos persistentes de la Conferencia de las partes, conforme al artículo 8, apartado 9, de este Convenio. Tal como establece el artículo 23, apartado 2, de éste, las organizaciones de integración económica regional, como la Unión, no ejercerán su derecho de voto si cualquiera de sus Estados miembros ejerce el suyo y viceversa. Su artículo 25, apartado 2, también dispone que, cuando uno o varios de los Estados miembros de una organización de ese tipo sean, al igual que dicha organización, parte en el Convenio, dicha organización y los Estados miembros no estarán facultados para ejercer simultáneamente los derechos previstos en el este Convenio.

94 De este modo, la presentación de una propuesta de inclusión de una sustancia en el Convenio de Estocolmo por un Estado miembro podría dar lugar a una situación en la que, ya la Unión vote en contra de esta propuesta, privando por tanto al Estado miembro del que ésta emana de la posibilidad de defender su propia propuesta a nivel de la Conferencia de las partes, ya este Estado miembro ejerza su derecho de voto en favor de su propia propuesta, privando por tanto a la Unión de la posibilidad de ejercer un derecho de voto correspondiente a un número de votos igual al número de sus Estados miembros y dejando a los demás Estados miembros la libertad de votar en favor o en contra de dicha propuesta.

95 A este respecto, procede observar que la declaración de la Comunidad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25, apartado 3, del Convenio de Estocolmo no contiene reglas precisas por lo que se refiere al reparto de competencias entre ella y los Estados miembros. En efecto, esta declaración indica que «la Comunidad es responsable de la ejecución de las obligaciones derivadas del Convenio que están cubiertas por la legislación comunitaria vigente» y que «el ejercicio de la competencia comunitaria está sujeto, por su naturaleza, a una evolución constante».

96 En cualquier caso, procede señalar que la Unión no reúne un número de votos suficiente para oponerse a la adopción de una modificación de un anexo del Convenio de Estocolmo. Respecto a una parte que, como la Unión, no ha utilizado la posibilidad de formular una declaración con arreglo al artículo 25, apartado 4, de dicho Convenio, debe añadirse que la modificación de un anexo decidida por la Conferencia de las partes entra en vigor, sin perjuicio del método denominado de «opting out», al cumplirse el plazo de un año contado a partir de la fecha en que el depositario haya comunicado la aprobación del anexo enmendado.

97 El Reino de Suecia y las partes coadyuvantes alegan que, en tal supuesto, la Unión podría, en cualquier caso, utilizar esta posibilidad de «opting out» y notificar una

declaración en la que se indique que no puede aceptar una enmienda a un anexo, con arreglo al artículo 22, apartados 3, letra b), y 4, del Convenio de Estocolmo.

98 Este argumento se basa, sin embargo, en la hipótesis de que la Unión pudiera formular una declaración de no aceptación de un enmienda propuesta y votada por uno o varios Estados miembros. Ahora bien, según el artículo 25, apartado 2, del Convenio de Estocolmo, la Unión y sus Estados miembros no están facultados para ejercer simultáneamente los derechos previstos en el Convenio. En la vista, las partes han expuesto interpretaciones diferentes del artículo 25, apartado 2, del Convenio de Estocolmo.

99 No obstante, aun suponiendo que, a pesar de esta última disposición, la Unión todavía pudiera notificar una declaración de no aceptación de una enmienda propuesta y votada por varios Estados miembros, tal situación podría provocar inseguridad jurídica tanto para los Estados miembros como para la Secretaría del Convenio de Estocolmo y los Estados terceros partes en este Convenio.

100 Con independencia de este aspecto, ha quedado acreditado que el objetivo del depósito de una propuesta de inclusión de una sustancia en el anexo A del Convenio de Estocolmo es la adopción de una norma internacional que vinculará a las partes en éste. Habida cuenta de que la Unión es parte en dicho Convenio, podría quedar vinculada por la modificación resultante de dicho anexo, siempre que con carácter previo, respetando los procedimientos internos previstos en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento COP, no hubiera notificado una declaración de no aceptación en el plazo de un año contado a partir de la fecha en que el depositario haya comunicado dicho anexo en su versión modificada.

101 El examen del procedimiento decisorio establecido en el Convenio de Estocolmo revela, por tanto, que una propuesta de inclusión de una sustancia en el anexo A de este Convenio implica consecuencias para la Unión.

102 A este respecto, no puede seguirse el criterio del Reino de Suecia y de las partes coadyuvantes cuando sostienen que la propuesta de incluir una sustancia en el anexo de un convenio internacional que vincula a la Unión equivale a una medida más estricta que una medida mínima de la Unión, autorizada por el artículo 176 CE. En efecto, la Unión podría estar vinculada por una modificación de un anexo del Convenio de Estocolmo mientras que no lo está por una medida nacional de ese tipo.

103 Como se ha recordado en el apartado 74 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Estados miembros están sujetos a deberes particulares de acción y de abstención en una situación en que la Comisión ha presentado al Consejo propuestas que, aunque éste no ha aceptado, constituyen el punto de partida de una acción comunitaria concertada (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 65). Ello es aún más cierto en una situación como la del caso de autos que se caracteriza, como consta en el apartado 91 de la presente sentencia, por una propuesta unilateral que desvincula al Estado miembro en cuestión de una estrategia común concertada en el Consejo, y presentada en un marco institucional y procedimental como el del Convenio de Estocolmo.

104 Tal situación puede comprometer el principio de unidad en la representación internacional de la Unión y de sus Estados miembros y debilitar su poder de negociación frente a las otras partes en el Convenio en cuestión.

105 Por consiguiente, procede estimar el primer motivo de la Comisión, basado en una infracción del artículo 10 CE.

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 300 CE, apartado 1

Alegaciones de las partes

106 Mediante su segundo motivo, la Comisión alega que la acción unilateral del Reino de Suecia constituyó una infracción del artículo 300 CE, apartado 1, que establece una base jurídica y un procedimiento de negociación y celebración de acuerdos internacionales, ya correspondan éstos a un ámbito de competencia exclusiva o compartida. Esta acción unilateral ha tenido por efecto que las instituciones comunitarias no hayan podido ejercer las competencias que les corresponden en virtud del Tratado, dado que una propuesta común de la Comunidad y de sus Estados miembros relativa a la modificación del Convenio de Estocolmo no hubiera tenido efecto práctico.

107 El Reino de Suecia, con el apoyo de las partes coadyuvantes, niega que su comportamiento sea contrario al artículo 300 CE, apartado 1. Según alega la República de Finlandia, esta disposición no establece una competencia material en favor de la Comunidad en materia de celebración de acuerdos internacionales, sino que define exclusivamente el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias. No crea una obligación para los Estados miembros cuyo incumplimiento permita estimar

los motivos de la Comisión a este respecto. El Reino Unido, por otra parte, aduce que el artículo 300 CE, apartado 1, sólo se aplica a la apertura de las negociaciones que conducen a la celebración de acuerdos internacionales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

108 Como ha señalado el Abogado General en la nota 13 de sus conclusiones, el artículo 300 CE, apartado 1, se refiere a la «celebración de acuerdos», mientras que toda iniciativa tomada por la Comunidad «para el establecimiento de posiciones que deban adoptarse en nombre de la Comunidad en un organismo creado por un acuerdo» no está regulada por el artículo 300 CE, apartado 1, sino por el artículo 300 CE, apartado 2, párrafo segundo.

109 Queda acreditado que, en el caso de autos, el comportamiento que se reprocha al Reino de Suecia consiste en la presentación de una propuesta de enmienda efectuada en un organismo creado por un acuerdo internacional, de manera que este comportamiento no está en sí comprendido en el artículo 300 CE, apartado 1.

110 En consecuencia, procede desestimar el motivo basado en la infracción del artículo 300 CE, apartado 1.

Costas

111 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de Suecia y haber sido, en esencia, desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

112 Con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, el Reino de Dinamarca, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino Unido cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) Declarar que el Reino de Suecia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE, al haber propuesto unilateralmente que se añadiera una sustancia, el sulfonato de perfluorooctano, al anexo A del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar al Reino de Suecia a cargar con las costas de la Comisión Europea.

4) El Reino de Dinamarca, el Reino de los Países Bajos, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.

Firmas