UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

20 päivänä huhtikuuta 2010 *

Asiassa C-246/07,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 22.5.2007,

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Valero Jordana ja C. Tufvesson, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Kruse ja A. Falk,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään C. Pilgaard Zinglersen ja R. Holdgaard,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään C. M. Wissels ja D. J. M. de Grave,

Suomen tasavalta, asiamiehenään J. Heliskoski, ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään V. Jackson, avustajanaan D. Anderson, QC,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta, E. Levits ja C. Toader sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, A. Rosas (esittelevä tuomari), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus ja J.-J. Kasel,

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.4.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 1.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut EY 10 artiklan ja EY 300 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ehdottanut yksipuolisesti erään aineen eli perfluorioktaanisulfonaatin (jäljempänä PFOS) lisäämistä pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen (jäljempänä Tukholman yleissopimus) A liitteeseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Tukholman yleissopimus

2 Tukholman yleissopimus tehtiin 22.5.2001. Se tuli sen 26 artiklan 1 kappaleen perusteella voimaan 17.5.2004 eli yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä sen päivän jälkeen, jona viideskymmenes ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirja oli talletettu. Kuten kyseisen yleissopimuksen 1 artiklassa täsmennetään, sen tavoitteena on suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä pysyviltä orgaanisilta yhdisteiltä sillä yleissopimuksen osapuolet ovat tietoisia erityisesti siitä, että pysyvät orgaaniset yhdisteet ”ovat myrkyllisiä, hajoavat huonosti, kertyvät eliöihin ja kaukokulkeutuvat ilman, veden ja muuttavien eläinlajien välityksellä ja laskeutuvat kauas päästöpaikastaan, kerääntyen maa- ja vesiekosysteemeihin”.

3 Tukholman yleissopimuksen 2 artiklasta seuraa, että kyseisessä yleissopimuksessa ”osapuoli” tarkoittaa valtiota tai alueellista taloudellisen yhdentymisen järjestöä, joka on ilmaissut suostumuksensa tulla yleissopimuksen sitomaksi ja jonka osalta yleissopimus on voimassa, ja ”alueellinen taloudellisen yhdentymisen järjestö” tarkoittaa järjestöä, jonka tietyn alueen täysivaltaiset valtiot ovat perustaneet, jolle sen jäsenvaltiot ovat siirtäneet toimivaltaa kyseisen yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa ja joka on asianmukaisesti tämän järjestön sisäisten menettelytapojen mukaisesti valtuutettu allekirjoittamaan, ratifioimaan tai hyväksymään mainitun yleissopimuksen tai liittymään siihen.

4 Tukholman yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään, että osapuolet toteuttavat tarvittavat oikeudelliset ja hallinnolliset toimenpiteet yleissopimuksen liitteissä lueteltujen kemikaalien osalta. Näillä toimenpiteillä pyritään olennaisilta osin lopettamaan kemikaalien tuotanto, käyttö, tuonti ja vienti tai rajoittamaan sitä.

5 Tukholman yleissopimuksessa on määräyksiä menettelystä, jota on noudatettava uusien kemikaalien sisällyttämiseksi kyseisen yleissopimuksen A–C liitteeseen. Tukholman yleissopimuksen 8 artiklassa, joka koskee kemikaalien sisällyttämistä näihin liitteisiin, määrätään seuraavaa:

”1. Osapuoli voi toimittaa ehdotuksen sihteeristölle kemikaalin sisällyttämisestä A, B ja/tai C liitteeseen. Ehdotukseen tulee sisällyttää D liitteessä mainitut tiedot. Osapuoli voi ehdotusta laatiessaan toimia muiden osapuolten ja/tai sihteeristön avustamana.

2. Sihteeristö varmistaa, että ehdotus sisältää D liitteessä mainitut tiedot. Jos sihteeristö katsoo, että ehdotus sisältää mainitut tiedot, se toimittaa ehdotuksen pysyvien orgaanisten yhdisteiden arviointikomitealle.

3. Komitea tarkastelee ehdotusta ja soveltaa D liitteessä täsmennettyjä valintakriteerejä joustavasti ja avoimesti, ottaen huomioon kaikki annetut tiedot kokonaisvaltaisella ja tasapuolisella tavalla.

4. Jos komitea päättää, että:

a) se katsoo valintakriteerien täyttyvän, se saattaa sihteeristön välityksellä ehdotuksen ja komitean suorittaman arvioinnin kaikkien osapuolten ja tarkkailijoiden tietoon ja kehottaa näitä toimittamaan E liitteessä mainitut tiedot; – –

– –

6. Jos komitea on päättänyt, että valintakriteerit täyttyvät, tai osapuolten konferenssi on päättänyt, että ehdotus tulisi saattaa jatkokäsittelyyn, komitea käsittelee ehdotusta edelleen, ottaen huomioon mahdollisesti saadut lisätiedot, ja laatii luonnoksen riskiprofiilista E liitteen mukaisesti. – –

7. Jos komitea päättää E liitteen mukaisesti laaditun riskiprofiilin perusteella, että:

a) kemikaalilla on ympäristöön kaukokulkeutumisen seurauksena todennäköisesti merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön siten, että se edellyttää maailmanlaajuisia toimenpiteitä, ehdotus saatetaan jatkokäsittelyyn. Täyden tieteellisen varmuuden puute ei estä ehdotuksen jatkokäsittelyä. Komitea pyytää sihteeristön välityksellä kaikilta osapuolilta ja tarkkailijoilta tietoja, jotka liittyvät F liitteessä mainittuihin seikkoihin. Tämän jälkeen komitea suorittaa riskinhallinnan arvioinnin, johon sisältyy mahdollisten kemikaalia koskevien valvontatoimenpiteiden analyysi kyseisen liitteen mukaisesti; tai

b) ehdotusta ei tulisi saattaa jatkokäsittelyyn, se toimittaa riskiprofiilin sihteeristön välityksellä kaikille osapuolille ja tarkkailijoille ja hylkää ehdotuksen.

8. Osapuoli voi pyytää 7 kappaleen b kohdan mukaisesti hylätyn ehdotuksen osalta, että osapuolten konferenssi harkitsee kehottavansa komiteaa pyytämään ehdotuksen antaneelta osapuolelta ja muilta osapuolilta lisätietoja korkeintaan vuoden pituisen ajanjakson kuluessa. Tämän ajanjakson jälkeen ja saatujen tietojen perusteella komitea käsittelee ehdotuksen uudelleen 6 kappaleen mukaisesti osapuolten konferenssin päättämässä järjestyksessä. Jos komitea jälleen hylkää ehdotuksen tämän menettelyn jälkeen, kyseinen osapuoli voi hakea muutosta komitean päätökseen ja osapuolten konferenssi käsittelee asian seuraavassa istunnossaan. Osapuolten konferenssi voi päättää E liitteen mukaisesti laaditun riskiprofiilin perusteella ja ottaen huomioon komitean suorittaman arvioinnin sekä mahdolliset osapuolten tai tarkkailijoiden toimittamat lisätiedot, että ehdotus tulisi saattaa jatkokäsittelyyn. Jos osapuolten konferenssi päättää, että ehdotus saatetaan jatkokäsittelyyn, komitea suorittaa riskinhallinnan arvioinnin.

9. Komitea antaa 6 kappaleessa tarkoitetun riskiprofiilin perusteella ja 7 kappaleen a kohdassa tai 8 kappaleessa tarkoitetun riskinhallinnan arvioinnin perusteella suosituksen siitä, tulisiko osapuolten konferenssin harkita kemikaalin lisäämistä A, B ja/tai C liitteeseen. Osapuolten konferenssi päättää ennalta varautumisen periaatetta noudattaen, ottaen komitean suositukset asianmukaisesti huomioon, mukaan lukien mahdollisen tieteellisen epävarmuuden, lisätäänkö kemikaali A, B ja/tai C liitteeseen, ja täsmentää siihen liittyvät rajoitustoimenpiteet."

6 Tukholman yleissopimuksen 12 artiklassa, jonka otsikkona on "Tekninen apu", määrätään, että osapuolet toimivat yhteistyössä antaakseen tarkoituksenmukaista teknistä apua osapuolina oleville kehitysmaille ja siirtymätalouden maille auttaakseen niitä kehittämään ja vahvistamaan mahdollisuuksiaan täyttää kyseisen yleissopimuksen mukaiset velvoitteensa. Samoin Tukholman yleissopimuksen 13 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että osapuolina olevat teollisuusmaat tarjoavat uutta ja ylimääräistä rahoitusta auttaakseen osapuolina olevia kehitysmaita ja siirtymätalouden maita

kattamaan sovitut lisäkustannukset täytäntöönpanotoimista, joilla täytetään näiden maiden mainitun yleissopimuksen mukaiset velvoitteet.

7 Tukholman yleissopimuksen 19 artiklalla perustetaan osapuolten konferenssi, joka ”tarkastelee ja arvioi jatkuvasti tämän yleissopimuksen täytäntöönpanoa”. Mainitun artiklan 6 kappaleessa todetaan, että ”osapuolten konferenssi perustaa ensimmäisessä kokouksessaan apuelimen, jonka nimi on pysyvien orgaanisten yhdisteiden arviointikomitea, suorittamaan sille tässä yleissopimuksessa määrättyjä tehtäviä”. Kuten asiakirjasta SC-1/7, jonka otsikkona on ”Pysyvien orgaanisten yhdisteiden arviointikomitean perustaminen”, ilmenee, komiteaan kuuluu 31 jäsentä osapuolten konferenssin nimittäminä. Tasapuolisen maantieteellisen jakautuman varmistamiseksi kyseisen komitean jäsenet tulevat seuraavista valtioista:

– Afrikan valtiot: 8

– Aasian ja Tyynen valtameren valtiot: 8

– Keski- ja Itä-Euroopan valtiot: 3

– Latinalaisen Amerikan ja Karibian valtiot: 5

– Länsi-Euroopan valtiot ja muut valtiot: 7.

8 Tukholman yleissopimuksen 21 artiklan 1–3 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Yleissopimuksen muutokset

1. Osapuoli voi ehdottaa muutoksia tähän yleissopimukseen.

2. Yleissopimuksen muutokset hyväksytään osapuolten konferenssissa. Sihteeristö antaa [ehdotetun] muutoksen tiedoksi osapuolille viimeistään kuusi kuukautta ennen kokousta, jossa se on ehdotettu hyväksyttäväksi. Sihteeristö antaa ehdotetut muutokset tiedoksi myös tämän yleissopimuksen allekirjoittajille sekä tallettajalle.

3. Osapuolet pyrkivät kaikin tavoin pääsemään yksimieliseen sopimukseen ehdotetusta muutoksesta. Jos kaikki keinot yksimielisyyden saavuttamiseksi on käytetty, eikä sopimukseen ole päästy, muutos hyväksytään viime kädessä läsnä olevien ja äänestävien osapuolten kolmen neljäsosan äänten enemmistöllä.”

9 Tukholman yleissopimuksen 22 artiklan 1–4 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Liitteiden hyväksyminen ja muuttaminen

1. Tämän yleissopimuksen liitteet ovat sen erottamaton osa ja, jollei nimenomaan toisin määrätä, viittaus tähän yleissopimukseen on samalla viittaus sen liitteisiin.

2. Uudet liitteet voivat koskea ainoastaan menettelytapakysymyksiä tai tieteellisiä, teknisiä tai hallinnollisia asioita.

3. Seuraavaa menettelytapaa sovelletaan tämän yleissopimuksen uusia liitteitä koskeviin ehdotuksiin sekä niiden hyväksymiseen ja voimaantuloon:

a) uusia liitteitä ehdotetaan ja ne hyväksytään 21 artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa mainitun menettelyn mukaisesti;

b) osapuoli, joka ei voi hyväksyä uutta liitettä, ilmoittaa siitä tallettajalle kirjallisesti vuoden kuluessa siitä päivästä, jona tallettaja on antanut uuden liitteen hyväksymisen tiedoksi. Tallettaja ilmoittaa viipymättä kaikille osapuolille vastaanottamastaan ilmoituksesta. Osapuoli voi milloin tahansa peruuttaa aikaisemmin

antamansa ilmoituksen siitä, että se ei hyväksy uutta liitettä, minkä jälkeen liite tulee kyseisen osapuolen osalta voimaan c kohdan määräysten mukaisesti; ja

c) vuoden kuluttua siitä päivästä, jona tallettaja on antanut uuden liitteen hyväksymisen tiedoksi, liite tulee voimaan kaikkien niiden osapuolten osalta, jotka eivät ole antaneet b kohdan määräysten mukaista ilmoitusta.

4. A, B tai C liitteen muuttamista koskeviin ehdotuksiin sekä niiden hyväksymiseen ja voimaantuloon sovelletaan samoja menettelytapoja kuin tämän yleissopimuksen uusia liitteitä koskeviin ehdotuksiin sekä niiden hyväksymiseen ja voimaantuloon, kuitenkin siten, että A, B tai C liitteen muutos ei tule voimaan sellaisen osapuolen osalta, joka on antanut liitteiden muuttamista koskevan selityksen 25 artiklan 4 kappaleen mukaisesti, jolloin muutos tulee tällaisen osapuolen osalta voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä sen päivän jälkeen, jona se on tallettanut muutosta koskevan ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjan tallettajan huostaan."

10 Tukholman yleissopimuksen 23 artiklan sanamuoto on seuraava:

"Äänioikeus

1. Kullakin tämän yleissopimuksen osapuolella on yksi ääni, jollei 2 kappaleesta muuta johdu.

2. Alueellinen taloudellisen yhdentymisen järjestö käyttää äänioikeuttaan toimivaltaansa kuuluvissa asioissa sen tämän yleissopimuksen osapuolina olevien jäsenvaltioiden lukumäärää vastaavalla äänimäärällä. Tällainen järjestö ei käytä äänioikeuttaan, jos jokin sen jäsenvaltioista käyttää äänioikeuttaan, ja päinvastoin."

11 Tukholman yleissopimuksen 24 artiklan mukaan yleissopimus on avoinna allekirjoittamista varten kaikille valtioille ja alueellisille taloudellisen yhdentymisen järjestöille.

12 Tukholman yleissopimuksen 25 artiklassa, jonka otsikkona on "Ratifioiminen, hyväksyminen tai liittyminen", määrätään seuraavaa:

"1. Valtioiden ja alueellisten taloudellisen yhdentymisen järjestöjen tulee ratifioida tai hyväksyä tämä yleissopimus. Yleissopimus on avoinna liittymistä varten valtioille ja alueellisille taloudellisen yhdentymisen järjestöille siitä päivästä lähtien, jona se ei ole enää avoinna allekirjoittamista varten. Ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjat talletetaan tallettajan huostaan.

2. Sellainen alueellinen taloudellisen yhdentymisen järjestö, joka tulee tämän yleissopimuksen osapuoleksi ilman, että sen jäsenvaltiot ovat osapuolia, on kaikkien yleissopimukseen perustuvien velvoitteiden sitoma. Mikäli tällaisen järjestön jäsenvaltioista yksi tai useampi on tämän yleissopimuksen osapuoli, järjestö ja sen jäsenvaltiot päättävät vastuun jakamisesta keskenään yleissopimukseen perustuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Tällaisessa tapauksessa järjestö ja sen jäsenvaltiot eivät saa käyttää yleissopimukseen perustuvia oikeuksiaan päällekkäisesti.

3. Alueellinen taloudellisen yhdentymisen järjestö antaa ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjassaan selityksen toimivaltansa laajuudesta tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Tällainen järjestö ilmoittaa myös merkittävistä muutoksista toimivaltansa laajuudessa tallettajalle, joka puolestaan ilmoittaa niistä edelleen osapuolille.

4. Osapuoli voi selittää ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjassaan, että sen osalta A, B tai C liitteen muutokset tulevat voimaan vasta, kun se on tallettanut niitä koskevan ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa."

13 Tukholman yleissopimus hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta 14.10.2004 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2006/507/EY (EUVL 2006, L 209, s. 1). Yhteisön hyväksymiskirja talletettiin 16.11.2004.

14 Päätöksen 2006/507 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa huomautetaan, että yhteisö on jo hyväksynyt Tukholman yleissopimuksen alaan kuuluvia asioita koskevia säädöksiä, mukaan lukien pysyvistä orgaanisista yhdisteistä sekä direktiivin 79/117/ETY muuttamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 850/2004 (EUVL L 158, s. 7, ja oikaisu EUVL 2004, L 229, s. 5; jäljempänä POP-asetus), vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 304/2003 (EUVL L 63, s. 1) ja polykloorattujen bifenyylien ja polykloorattujen terfenyylien käsittelystä (PCB/PCT) 16.9.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/59/EY (EYVL L 243, s. 31).

15 Päätöksen 2006/507 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kun yleissopimuksen liitteeseen A, B tai C tai sen muihin liitteisiin on hyväksytty muutos, komission olisi huolehdittava sen täytäntöönpanosta asetuksen (EY) N:o 850/2004 tai muun asiaan liittyvän yhteisön lainsäädännön puitteissa. Mikäli muutosta ei ole pantu täytäntöön vuoden kuluessa siitä päivästä, jona tallettaja on antanut tiedon muutoksen hyväksymisestä, komission olisi ilmoitettava asiasta tallettajalle, jotta vältetään tilanne, jossa määräyksiä ei noudateta.”

16 Päätöksen 2006/507 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Mikäli yleissopimuksen liitteeseen A, B tai C tai sen muihin liitteisiin hyväksyttyä muutosta ei ole pantu täytäntöön asetuksen (EY) N:o 850/2004 liitteissä tai muussa yhteisön lainsäädännössä vuoden kuluessa siitä päivästä, jona tallettaja on antanut tiedon muutoksen hyväksymisestä, komissio ilmoittaa asiasta tallettajalle yleissopimuksen 22 artiklan mukaisesti.

2. Mikäli yleissopimuksen liitteen A, B tai C tai sen muiden liitteiden muutos pannaan täytäntöön sen jälkeen, kun 1 kohdassa tarkoitettu ilmoitus on tehty, komissio peruuttaa ilmoituksen viipymättä.”

17 Päätöksen 2006/507 liitteenä on Tukholman yleissopimuksen 25 artiklan 3 kappaleen mukainen yhteisön ilmoitus. Ilmoituksen sanamuoto on seuraava:

”Yhteisö ilmoittaa, että sillä on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 175 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia ja täyttää niistä aiheutuvat velvoitteet, jotka edistävät seuraavien tavoitteiden saavuttamista:

– ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen;

– ihmisten terveyden suojelu;

– luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö;

– sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

Lisäksi yhteisö ilmoittaa, että se on jo antanut jäsenvaltioitaan sitovia säädöksiä, jotka kattavat tämän [yleissopimuksen] soveltamisalaan kuuluvat asiat. Se toimittaa ja

tarvittaessa päivittää luettelon kyseisistä säädöksistä osapuolten konferenssille yleissopimuksen 15 artiklan 1 [kappaleen] mukaisesti.

Yhteisö on vastuussa niiden yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden noudattamisesta, jotka kuuluvat voimassa olevan yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan.

Yhteisön toimivallan harjoittaminen on luonteeltaan jatkuvasti kehittyvää."

18 Yhteisö ei ole käyttänyt Tukholman yleissopimuksen 25 artiklan 4 kappaleessa määrättyä mahdollisuutta selittää, että sen osalta yleissopimuksen A, B tai C liitteen muutokset tulevat voimaan vasta, kun se on tallettanut niitä koskevan ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa.

19 Kaikki jäsenvaltiot ovat Tukholman yleissopimuksen osapuolia.

Århusin pöytäkirja

20 Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen liittyvä pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva pöytäkirja laadittiin Århusissa (Tanska) 24.6.1998 (jäljempänä Århusin pöytäkirja). Sen tavoitteena on kyseisten yhdisteiden päästöjen ja hävikkien valvominen, vähentäminen ja lopettaminen.

21 Kuten Århusin pöytäkirjan 1 ja 15 artiklasta seuraa, pöytäkirja on avoinna allekirjoittamista varten Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission jäsenvaltioille, sellaisille valtioille, joilla on neuvoa-antava asema kyseisessä komissiossa, sekä alueellisille taloudellisen yhdentymisen järjestöille, jotka koostuvat toimivaltaisista mainitun komission jäsenvaltioista.

22 Århusin pöytäkirjan 3 artiklassa määritellään sopimuspuolten perusvelvoitteet. Niitä ovat lähinnä velvoite lopettaa kyseisen pöytäkirjan liitteessä I lueteltujen aineiden tuotanto ja käyttö, velvoite rajoittaa pöytäkirjan liitteessä II lueteltujen aineiden käyttö kyseisessä liitteessä määrättyihin käyttötarkoituksiin sekä velvoite vähentää pöytäkirjan liitteessä III lueteltujen aineiden päästöjä kyseisen liitteen mukaisesti määritetyn vertailuvuoden päästöjen tasolta.

23 Århusin pöytäkirjan 14 artiklan 1–3 kappaleessa säännellään kyseisen pöytäkirjan liitteiden I–III muuttamismenettelyä seuraavasti:

”1. Jokainen sopimuspuoli voi esittää muutoksia tähän pöytäkirjaan.

2. Muutosehdotukset toimitetaan kirjallisina komission toimeenpanevalle sihteerille, joka toimittaa ne tiedoksi kaikille sopimuspuolille. Toimeenpanevassa elimessä kokoontuvat sopimuspuolet keskustelevat muutosehdotuksista toimeenpanevan elimen seuraavassa kokouksessa sillä edellytyksellä, että toimeenpaneva sihteeri on toimittanut nämä esitykset sopimuspuolille vähintään yhdeksänkymmentä päivää ennen kokousta.

3. Toimeenpanevan elimen kokouksessa läsnä olevat sopimuspuolet hyväksyvät tämän pöytäkirjan ja sen liitteiden I–IV, VI ja VIII muutokset yksimielisesti, ja muutokset tulevat voimaan ne hyväksyneiden sopimuspuolten osalta

yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, jona kaksi kolmasosaa sopimuspuolista on tallettanut muutosta koskevat hyväksymiskirjat tallettajan huostaan. Muutokset tulevat kaikkien muiden sopimuspuolten osalta voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, jona asianomainen sopimuspuoli on tallettanut muutosta koskevan hyväksymiskirjansa."

24 Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen liittyvän pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä yhteisön puolesta 19.2.2004 tehdyn neuvoston päätöksen 2004/259/EY (EUVL L 81, s. 35) tekemisen jälkeen yhteisön ratifioimiskirja talletettiin 30.4.2004.

25 Kaikki jäsenvaltiot eivät ole Århusin pöytäkirjan sopimuspuolia.

POP-asetus

26 POP-asetuksen 3 artiklassa kielletään sen liitteen I muodostavassa luettelossa mainittujen aineiden tuotanto, markkinoille saattaminen ja käyttö. Siinä säännellään liitteen II muodostavassa luettelossa olevien aineiden käyttöä. Liite III muodostuu sellaisten aineiden luettelosta, joihin sovelletaan päästöjen vähentämistä koskevia säännöksiä.

27 Kyseisen asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kun Tukholman yleissopimukseen tai Århusin pöytäkirjaan lisätään aine, komissio muuttaa tarvittaessa asetuksen liitteitä I–III vastaavasti asetuksen 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn

mukaisesti. Viimeksi mainitussa säännöksessä viitataan muun muassa menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) 5 artiklaan, ja näiden perusteella komissiota avustaa sääntelykomitea.

Direktiivi 76/769/ETY

28 Direktiivi 76/769/ETY, joka on annettu 27.7.1976, koskee tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämistä (EYVL L 262, s. 201). Niiden seikkojen tapahtuma-aikaan, joista Ruotsin kuningaskuntaa arvostellaan nyt käsiteltävässä asiassa, kyseinen direktiivi ei koskenut PFOS:ää.

Asian tausta

29 Komissio teki 4.8.2004 ehdotuksen neuvoston päätökseksi (asiakirja KOM(2004) 537 lopullinen); sen mukaan komissio valtuutetaan esittämään yhteisön ja sopimuspuolina olevien jäsenvaltioiden puolesta ehdotuksia tiettyjen kemikaalien sisällyttämisestä Århusin pöytäkirjan ja/tai Tukholman yleissopimuksen merkityksellisinä pidettyihin liitteisiin.

30 Århusin pöytäkirjan osalta tällä ehdotuksella oli tarkoitus sisällyttää heksaklooributadieeni, oktabromidifenyylieetteri ja pentaklooribentseeni kyseisen pöytäkirjan liitteeseen I, polyklooratut naftaleenit sen liitteisiin I ja III ja lyhytketjuiset klooratut parafiinit sen liitteeseen II.

31 Tukholman yleissopimuksen osalta mainitulla ehdotuksella oli tarkoitus sisällyttää heksaklooributadieeni, oktabromidifenyylieetteri ja pentaklooribentseeni eli Århusin pöytäkirjan liitteeseen I sisällytettäviksi jo nimetyt aineet sekä pentabromidifenyylieetteri, klordekoni, heksabromibifenyyli ja heksakloorisykloheksaani kyseisen yleissopimuksen A liitteeseen, polyklooratut naftaleenit sen A ja C liitteeseen sekä lyhytketjuiset klooratut parafiinit sen B liitteeseen.

32 Ehdotus neuvoston päätökseksi ei koskenut PFOS:ää Århusin pöytäkirjan liitteisiin sisällyttämisessä eikä Tukholman yleissopimuksen liitteisiin sisällyttämisessä.

33 Kyseisen ehdotuksen kuudennen perustelukappaleen sanamuoto oli seuraava:

”[EY] 10 artiklasta johtuvan yhteistoimintavelvollisuuden ja yhteisön kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksen vuoksi ehdotuksia yleissopimuksen tai pöytäkirjan liitteiden muuttamisesta olisi tehtävä ainoastaan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden puolesta.”

34 Mainitun ehdotuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen viimeisessä virkkeessä todettiin seuraavaa:

”Yhteisön kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden varmistamista koskevan velvoitteen vuoksi ja jotta voitaisiin varmistaa, että ehdotukset ovat perusteltuja ja niillä on riittävä tuki yhteisössä, yhteisön ja jäsenvaltioiden tulisi esittää ainoastaan yhteisiä ehdotuksia.”

35 Euroopan unionin neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmä kokoontui 8.9.2004. Tässä tilaisuudessa Ruotsin kuningaskunta ilmoitti kannattavansa yhteistä ehdotusta PFOS:n sisällyttämiseksi Tukholman yleissopimuksen merkityksellisenä pidettyyn liitteeseen ja vetosi sillä olevaan mahdollisuuteen tehdä yksipuolisesti tätä koskeva ehdotus. Kyseisessä kokouksessa PFOS:sta käydyt keskustelut koskivat olennaisilta osin PFOS:n yksipuolisesta Tukholman yleissopimukseen sisällyttämisen mahdollisuudesta aiheutuvia oikeudellisia seurauksia ja komission tätä mahdollisuutta vastaan esittämiä oikeudellisia väitteitä.

36 Neuvosto antoi 10.3.2005 päätelmät, joihin sisältyi yhteinen kanta aineista, joita ehdotetaan sisällytettäviksi Tukholman yleissopimuksen liitteisiin. Näissä päätelmissä (asiakirja 7292/05, 14.3.2005) neuvosto ”suosittelee, että Euroopan yhteisö ja jäsenvaltiot tarkastelevat enintään kolmea uutta ainetta koskevaa lisäehdotusta, joka olisi toimitettava [mainitun yleissopimuksen] sihteeristölle mahdollisimman nopeasti, mahdollisuuksien mukaan ennen [osapuolten konferenssin ensimmäistä kokousta], ja joka tapauksessa ajoissa, jotta sitä voidaan tarkastella pysyvien orgaanisten yhdisteiden arviointikomitean ensimmäisessä kokouksessa, ja pyytää näin ollen, että Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden asiantuntijat tutkisivat ensisijaisesti [Århusin pöytäkirjassa] olevien aineiden luettelon, johon nämä aineet perustuvat, sillä luetellut aineet ovat jo pysyvinä orgaanisina yhdisteinä [Euroopan unionin] valvonnassa”. Neuvosto suositteli lisäksi mainittujen päätelmien 5 kohdan h alakohdassa rahoitussääntöjen ja talousarvion hyväksymistä, jotta sihteeristö voi tosiasiallisesti panna täytäntöön Tukholman yleissopimuksen osapuolten konferenssin tekemät päätökset.

37 Tukholman yleissopimuksen osapuolten konferenssin ensimmäinen kokous pidettiin 2.–6.5.2005. Kokouksen aikana perustettiin pysyvien orgaanisten yhdisteiden arviointikomitea. Yhteisö ja jäsenvaltiot ehdottivat kahden aineen eli klordekonin

ja heksabromibifenyylin sisällyttämistä Tukholman yleissopimuksen liitteisiin. Mainitun arviointikomitean oli tarkoitus kokoontua ensimmäisen kerran marraskuussa 2005.

38 Neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmä tutki 6.7.2005 tämän tuomion 29 kohdassa tarkoitetun ehdotuksen, joka koskee ehdotuksia kemikaalien sisällyttämiseksi Århusin pöytäkirjan ja Tukholman yleissopimuksen liitteisiin. Kyseisen kokouksen pöytäkirjasta ilmenee, että puheenjohtajavaltio esitti asiakirjan, jossa verrattiin muutoksentekomenettelyjä kyseisen pöytäkirjan ja yleissopimuksen yhteydessä ja tehtiin muutosehdotuksia kummankin asiakirjan perusteella. Työryhmän jäsenet pääsivät Århusin pöytäkirjaa koskevien ehdotusten, jotka oli tarkoitus tehdä nopeasti huomioon otettavan määräajan vuoksi, osalta yhteisymmärrykseen viidestä aineesta eli heksaklooributadieenistä, oktabromidifenyylieetteristä, pentaklooribentseenistä, polyklooratuista naftaleeneista ja lyhytketjuisista klooratuista parafiineista. Tukholman yleissopimuksen osalta työryhmän jäsenet sopivat siitä, että tiettyjen aineiden sisällyttämistä olisi ehdotettava osapuolten toista konferenssia varten, mutta työryhmä ei päässyt yhteisymmärrykseen siitä, mitkä aineet olisi nimettävä, ja keskustelua lykättiin tältä osin.

39 Työryhmä tunnusti PFOS:n osalta, että kyseisellä aineella on pysyvän orgaanisen yhdisteen ominaisuudet, ja huomautti, että työt valvontatoimenpiteiden määrittelemiseksi yhteisön tasolla olivat käynnissä. Heti, kun komissio olisi antanut kyseisiä valvontatoimenpiteitä koskevan ehdotuksen, PFOS:ää ehdotettaisiin Århusin pöytäkirjaa varten. Komissio on oikeudenkäyntikirjelmissään todennut, ja tämä on vahvistettu muun muassa Alankomaiden kuningaskunnan väliintulokirjelmässä, että puheenjohtajavaltio oli kiinnittänyt kyseisen työryhmän huomiota taloudellisiin seurauksiin, joita PFOS:n sisällyttämistä Tukholman yleissopimukseen koskevasta ehdotuksesta aiheutuu jo tehtyjen ilmoitusten jälkeen, koska tämä saattaisi johtaa siihen, että kyseisen yleissopimuksen osapuolina olevat kehitysmaat vaativat ylimääräisiä taloudellisia tukia.

40 Ruotsin kuningaskunta teki 14.7.2005 Tukholman yleissopimuksen sihteeristölle omissa nimissään ja omaan lukuunsa ehdotuksen PFOS:n sisällyttämiseksi kyseisen yleissopimuksen liitteeseen A.

41 Pysyvien edustajien komitea (Coreper) tutki 20.7.2005 puheenjohtajavaltion laatiman tarkistetun ehdotuksen neuvoston päätökseksi esitettävistä ehdotuksista Århusin pöytäkirjan liitteisiin sisällytettävistä aineista (asiakirja 11164/05, 15.7.2005). Kyseisen päätösehdotuksen 1 artiklassa säädettiin ehdotuksesta sisällyttää viisi neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmän 6.7.2005 pitämässään kokouksessa nimeämää ainetta, jotka on mainittu tämän tuomion 38 kohdassa. Mainitun päätösehdotuksen 2 artiklassa säädettiin, että komissio valtuutetaan ”esittämään – – yhdessä niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka ovat pöytäkirjan sopimuspuolia, mielellään ajoissa yleissopimuksen toimeenpanevan elimen joulukuussa 2005 pidettävässä seuraavassa kokouksessa harkittavaksi ehdotus pöytäkirjan asiaa koskevien liitteiden muuttamisesta siten, että lisätään [PFOS] pöytäkirjaan heti kun komissio on antanut ehdotuksen markkinoille saattamisen ja käytön rajoittamisesta direktiivin 76/769/ETY nojalla”. Kyseinen päätösehdotus, sellaisena kuin se perustuu pysyvien edustajien komiteassa 20.7.2005 käytyihin keskusteluihin (asiakirja 11386/05, 22.7.2005), hyväksyttiin kirjallisessa menettelyssä, joka päättyi 8.9.2005.

42 Komissio teki 5.12.2005 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi perfluoro-oktaanisulfonaattien markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksista (neuvoston direktiivin 76/769/ETY muutos). Tästä ehdotuksesta (KOM(2005) 618 lopullinen) tuli direktiivin 76/769 muuttamisesta kolmannenkymmenennen kerran 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/122/EY (EUVL L 372, s. 32). Tämän lisäksi komissio esitti 5.12.2005 valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen toimeenpanevalle elimelle yhteisön ja Århusin pöytäkirjan sopimuspuolina olevien jäsenvaltioiden puolesta kyseisen pöytäkirjan merkityksellisten liitteiden muuttamista koskevan ehdotuksen neuvoston kansainvälisten

ympäristöasioiden työryhmän 6.7.2005 pitämässään kokouksessa nimeämien viiden aineen, jotka on mainittu tämän tuomion 38 kohdassa, sekä PFOS:n lisäämiseksi.

43 Neuvosto (ympäristö) antoi Tukholman yleissopimuksesta osalta päätelmät, jotka on esitetty 9.3.2006 päivätyssä lehdistötiedotteessa (asiakirja 6762/06 (Presse 58)) ja joiden mukaan se ”suosittelee, että Euroopan yhteisö ja jäsenvaltiot ilmoittavat [yleissopimuksen osapuolten toisessa konferenssissa] aikovansa tehdä vähintään kahta ja enintään neljää uutta ainetta koskevan ehdotuksen, joka on toimitettava sihteeristölle, jotta sitä voidaan tarkastella pysyvien orgaanisten yhdisteiden arviointikomitean toisessa kokouksessa”. Neuvosto tarkentaa päätelmissään, että ”uusien aineiden nimeämiseen tarvitaan neuvoston päätös”. Neuvosto hyväksyi huhtikuun 2006 aikana ehdotuksen neuvoston päätökseksi (asiakirja 8391/06) yhteisön ja sen jäsenvaltioiden puolesta esitettävästä ehdotuksesta kolmen aineen, toisin sanoen pentaklooribentseenin, oktabromidifenyylieetterin ja lyhytketjuisten kloorattujen parafiinien eli kolmen niistä viidestä aineesta, joiden sisällyttämistä Århusin pöytäkirjan liitteisiin I–III oli ehdotettu joulukuussa 2005, sisällyttämiseksi Tukholman yleissopimuksen A, B ja C liitteeseen.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

44 Palautettuaan ensin mieleen neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmässä 6.7.2005 käydyt keskustelut ja kyseisen työryhmän ehdottamat päätökset komissio ilmoitti 19.12.2005 päivätyllä kirjeellä Ruotsin hallitukselle, että jos Ruotsin kuningaskunta tekee yksipuolisen ehdotuksen PFOS:n sisällyttämiseksi Tukholman

yleissopimuksen A liitteeseen, yhteisön kansainvälisen edustus jakautuu ja kyseisen yleissopimuksen osapuolten ensimmäisessä konferenssissa sekä ehdotettaessa uusien aineiden sisällyttämistä Århusin pöytäkirjaan saavutettu yhtenäisyys vaarantuu, mikä merkitsee EY 10 artiklan noudattamatta jättämistä.

45 Komissio totesi lisäksi, että Ruotsin kuningaskunta oli ehdottanut PFOS:n sisällyttämistä 14.7.2005, vaikka se tiesi, että kyseinen aine oli parhaillaan työn alla, mikä ilmenee myös Århusin pöytäkirjaan sisällytettäviä aineita koskevista ehdotuksista 8.9.2005 tehdyn neuvoston päätöksen 2 artiklasta, jossa toistetaan mainitun työryhmän 6.7.2005 pitämässään kokouksessa esittämät päätelmät. Kyseinen valmistelutyö on ollut edellytys yhteisön ja jäsenvaltioiden kansainväliselle toiminnalle mainitun pöytäkirjan yhteydessä. Ruotsin kuningaskunnan yksipuolinen toiminta, jolla pyritään sisällyttämään PFOS Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen, voi komission mukaan johtaa POP-asetuksen muutokseen, jolloin komissiolta otetaan pois sen aloiteoikeus alalla, joka kuuluu laajalti yhteisön toimivallan piiriin, ja neuvostolta otetaan pois mahdollisuus päättää tehdä kyseisen aineen sisällyttämistä koskeva ehdotus EY 300 artiklan 1 kohdan perusteella. Näin ollen komissio kehotti Ruotsin kuningaskuntaa virallisella huomautuksella esittämään huomautuksensa.

46 Ruotsin kuningaskunta väitti 15.2.2006 päivätyssä kirjeessä, että yhteisö ei ollut toteuttanut PFOS:ää koskevia toimenpiteitä silloin, kun se oli tehnyt aloitteen, josta komissio sitä moittii, vaikka jäsenvaltioilla on edelleen toimivalta ehdottaa kyseisen aineen sisällyttämistä Tukholman yleissopimuksen asiaa koskeviin liitteisiin. Se totesi myös, että vaikka se olikin ponnistellut sen eteen, että yhteisö ehdottaa PFOS:ää sisällytettäväksi, tästä asiasta ei ollut päästy yhteisymmärrykseen 6.7.2005 pidetyssä neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmän kokouksessa. Ruotsin kuningaskunta katsoi näin ollen, ettei EY 10 artiklaa eikä EY 300 artiklan 1 kohtaa ollut rikottu.

47 Komissio lähetti 4.7.2006 kyseiselle jäsenvaltiolle 28.6.2006 päivätyn perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät

toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta. Ruotsin kuningaskunta vastasi lausuntoon 4.9.2006 päivätyllä kirjeellä ja pysytti 15.2.2006 päivätyssä kirjeessään ilmaisemansa kannan.

48 Koska Ruotsin kuningaskunnan antamat vastaukset eivät tyydyttäneet komissiota, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

49 Tanskan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta, Suomen tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 31.10.2007 antamalla määräyksellä väliintulijoiksi käsiteltävänä olevassa asiassa tukemaan Ruotsin kuningaskunnan vaatimuksia.

Kanne

EY 10 artiklan rikkomista koskeva väite

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

50 Komissio toteaa EY 10 artiklaan perustuvan lojaalin yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan väitteen tueksi, että Ruotsin kuningaskunta ei ole toteuttanut kaikkia asianmukaisia toimenpiteitä helpottaakseen yhteisön päämäärän toteuttamista eikä pidättäytynyt toteuttamasta toimenpiteitä, jotka ovat omiaan vaarantamaan yhteisön tavoitteiden saavuttamista.

51 Komissio huomauttaa, että kun Ruotsin kuningaskunta ehdotti yksipuolisesti PFOS:n sisällyttämistä Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen, tämä kysymys oli parhaillaan työn alla neuvostossa. Se toteaa erityisesti, että neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmä oli saanut aikaan sopimuksen tältä osin noudatettavasta strategiasta 6.7.2005 pitämässään kokouksessa. Huomioon otettavien määräaikojen vuoksi oli tehtävä nopeasti päätös ehdotuksista tiettyjen aineiden sisällyttämiseksi Århusin pöytäkirjan liitteisiin. PFOS:ää oli tarkasteltu tällä perusteella, mutta työryhmä oli päättänyt, että sitä ehdotettaisiin vasta sen jälkeen, kun komissio on tehnyt kyseisen aineen osalta valvontatoimenpiteitä koskevan ehdotuksen direktiivin 76/769 perusteella. Mainitun työryhmän jäsenet olivat päässeet Ruotsin ehdotuksessa kyseessä olevan Tukholman yleissopimuksen osalta yhteisymmärrykseen siitä, että tiettyjen aineiden sisällyttämistä kyseisen yleissopimuksen asiaa koskeviin liitteisiin olisi ehdotettava, mutta he eivät olleet vielä nimenneet näitä aineita, joten keskustelua lykättiin tältä osin. Sama työryhmä oli komission mukaan keskustellut PFOS:n sisällyttämisestä mainitun yleissopimuksen asiaa koskeviin liitteisiin annettavan ehdotuksen taloudellisista seurauksista.

52 Komissio korostaa sitä, ettei PFOS ollut ensisijainen Tukholman yleissopimukseen sisällytettävä aine ja että kyseinen valinta perustui neuvostossa hyväksyttyyn yhteiseen kantaan. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei PFOS:ää otettu huomioon yhteisön strategiassa. Komissio kiistää lisäksi sen, että kyseistä ainetta olisi pitänyt esittää hyvin kiireellisesti sisällytettäväksi mainittuun yleissopimukseen.

53 Komissio myöntää, että neuvoston päätelmät eivät ole sitova oikeudellinen toimi, mutta se riitauttaa näkemyksen, jonka mukaan tällaisilla päätelmillä ei olisi mitään oikeudellista merkitystä ja ne voitaisiin sivuuttaa.

54 Komission mukaan tärkeimpänä kysymyksenä ei ole selvittää, onko yhteisö käyttänyt ympäristöä koskevaa toimivaltaansa juuri PFOS:n osalta, vaan selvittää, onko

se käyttänyt kyseistä toimivaltaa säännelläkseen vaarallisia kemikaaleja ja erityisesti pysyviä orgaanisia yhdisteitä. Se huomauttaa tässä yhteydessä, että vaarallisista kemikaaleista ja erityisesti Pysyvistä orgaanisista yhdisteistä oli jo olemassa yhteisön sääntelypuitteet, joten tiettyjen aineiden sisällyttämistä Tukholman yleissopimukseen koskevien ehdotusten tekeminen on toimenpide, joka kuuluu olennaisesti yhteisön sääntöjen soveltamisalaan. Se, että yhteisöllä on toimivalta – oli se sitten yksinomainen tai jaettu – merkitsee sitä, että silloin kun kansainvälisellä tasolla on ryhdyttävä toimiin, juuri yhteisön on johdettava näitä toimia yksin tai yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

55 Ruotsin kuningaskunnan yksipuolinen toiminta on siis johtanut komission mukaan yhteisön kansainvälisen edustuksen jakautumiseen siltä osin kuin on kyse PFOS:n sisällyttämisestä Tukholman yleissopimukseen, mikä on ristiriidassa EY 10 artiklassa vahvistettuun lojaalin yhteistyön velvoitteeseen perustuvan yhteisön edustuksen yhtenäisyyttä koskevan velvollisuuden kanssa.

56 Komissio kiistää väitteen, jonka mukaan jonkin aineen sisällyttämistä Tukholman yleissopimuksen liitteeseen koskevalla ehdotuksella ei ole vaikutusta yhteisöön, koska kyseisen yleissopimuksen 8 artiklassa tarkoitetun komitean on tehtävä ensin päätös, minkä jälkeen osapuolet äänestävät ja jokainen osapuoli voi antaa mainitun yleissopimuksen 22 artiklan 3 kappaleen b kohdan ja 4 kappaleen nojalla selityksen, jonka mukaan se ei halua tulla A, B tai C liitteeseen tehdyn muutoksen sitomaksi. Ruotsin kuningaskunnan ehdotus voisi näet johtaa kyseisen jäsenvaltion ja yhteisön väliseen vastakkainasetteluun, vaikka yhteisö päättäisi, ettei se halua tulla sidotuksi tällaiseen muutokseen. Tällaisessa väitteessä ei oteta myöskään huomioon kyseisen yleissopimuksen mukaisesta sisäisestä päätöksentekomenettelystä aiheutuvia ongelmia. Yhteisö ei esimerkiksi voisi estää ehdotetun muutoksen hyväksymistä. Komissio toteaa lopuksi, että se, että on olemassa sääntöjä, joilla on tarkoitus poistaa ristiriita yhteisön oikeuden ja jäsenvaltion kansainvälisen toiminnan välillä, ei poista velvollisuutta määrittää ensin, voiko kyseisellä toiminnalla olla vaikutusta yhteisön oikeuteen.

57 Komission mukaan Ruotsin kuningaskunnan ehdotuksella oli tarkoitus ottaa käyttöön uusi kansainvälinen normi, mikä vaikuttaisi suoraan yhteisön oikeuteen, koska se johtaisi velvollisuuteen muuttaa POP-asetusta.

58 Komissio kiistää väitteen, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oikeus antaa POP-asetusta tiukempia kansallisia sääntöjä sillä perusteella, että kyseinen asetus merkitsee vain yhteisön vähimmäissääntöjä, mistä on EY 176 artiklan mukaan se seuraus, että jäsenvaltioilla on oikeus esittää ehdotuksia Tukholman yleissopimuksen liitteiden muuttamiseksi. Komission mukaan näet tällaisen ehdotuksen tarkoituksena on välttämättäkin sellaisen tiukemman kansainvälisen säännön aikaansaaminen, jolla ei ole vaikutuksia pelkästään jäsenvaltioon, joka on tehnyt kyseisen ehdotuksen, vaan tämän lisäksi myös yhteisöön.

59 Komissio kiistää lopuksi väitteen, jonka mukaan Ruotsin kuningaskunnan aloite on ympäristöä koskevien yhteisön tavoitteiden mukainen eikä taloudellisia näkökohtia tarvitse ottaa huomioon. Komissio huomauttaa, että Tukholman yleissopimuksessa on määräyksiä taloudellisesta tuesta kehitysmaille, jotta nämä pystyvät selviytymään kyseisestä yleissopimuksesta johtuvista velvoitteistaan. Komission mukaan on siis otettava huomioon kaikki mainitun yleissopimuksen määräykset ennen kuin uusia aineita ehdotetaan sisällytettäväksi kyseisen yleissopimuksen asiaa koskeviin liitteisiin.

60 Ruotsin kuningaskunta tarkentaa komission vetoavan kanteensa ainoana kanneperusteena siihen, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut EY 10 artiklan ja EY 300 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ehdottanut yksipuolisesti PFOS:n sisällyttämistä Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen. Komissio ei ole oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana väittänyt, että Ruotsin kuningaskunnalla ei olisi ollut oikeutta toteuttaa kyseistä toimenpidettä sen vuoksi, että toimivalta

kuuluu tältä osin yksinomaan yhteisölle. Jos unionin tuomioistuin tulkitsee komission kannekirjelmään sisältyvien perustelujen sisältävän tällaisen toimivaltasääntöjen rikkomista koskevan väitteen, kyse on tältä osin uudesta kanneperusteesta, joka on hylättävä.

61 Ruotsin kuningaskunnan mukaan PFOS:stä ei ollut annettu mitään yhteisön säännöstöä silloin, kun Ruotsin kuningaskunta ehdotti sen sisällyttämistä Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen. POP-asetusta ja direktiiviä 76/769 ei näet sovellettu kyseiseen aineeseen, joten koska kyse on jaetusta toimivallasta, sekä jäsenvaltiot että yhteisö saattoivat ehdottaa PFOS:n lisäämistä mainittuun liitteeseen.

62 Tanskan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Suomen tasavalta väittävät Ruotsin kuningaskunnan tavoin, ettei PFOS:n osalta ollut hyväksytty 14.7.2005 mitään yhteistä kantaa. Kuten Alankomaiden kuningaskunta asian ilmaisee, yhteisön lojaliteettiperiaate ei merkitse sitä, että komissio voi perustellusti luottaa siihen, että Ruotsin kuningaskunta odottaa toistuvista ponnisteluistaan huolimatta ennalta määräämättömän ajan yhteisön sisäisiä toimia, kun kerran sekä jäsenvaltiot että komissio olivat samaa mieltä siitä, että PFOS merkitsee vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle.

63 Ruotsin kuningaskunta huomauttaa EY 10 artiklasta ilmenevän lojaalin yhteistyön periaatteen tulkinnasta, että komission kyseisestä periaatteesta omaksumalla tulkinnalla saatetaan tehdä merkityksettömäksi jaettu toimivalta sekasopimusten osalta. Mainittu periaate merkitsee yksinomaan sitä, että jäsenvaltioiden on pyrittävä mahdollisimman pitkälle tekemään yhteistyötä yhteisön toimielinten kanssa. Ruotsin kuningaskunta katsoo toimineensa asianmukaisesti. Se on antanut yhteisölle ja muille jäsenvaltioille asiasta riittävästi tietoja ja neuvotellut niiden kanssa, ja se on pyrkinyt saamaan aikaan yhteisen kannan ennen kuin se jätti ehdotuksensa PFOS:n sisällyttämiseksi Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen.

64 Ruotsin kuningaskunta tarkentaa lisäksi, että poikkeamat kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyttä koskevaan vaatimukseen on hyväksyttävä, koska yhteistyövelvollisuus ei merkitse velvollisuutta saavuttaa aina yksimielisyys. Suomen tasavalta väittää tältä osin, ettei EY 10 artiklasta, sellaisena kuin sitä on tulkittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, seuraa jaetun toimivallan sopimuksen osapuolena olevalle jäsenvaltiolle velvollisuutta pidättyä toimivaltansa käytöstä tilanteessa, jossa yhteisö ei ole päättänyt käyttää omaa toimivaltaansa ja jossa yhteisestä toimintalinjasta sopiminen yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken ei ole osoittautunut mahdolliseksi. Jäsenvaltiot voivat Suomen tasavallan mukaan itsenäisesti päättää niille kuuluvan toimivaltansa käytöstä yhteisön oikeutta noudattaen.

65 Kuten myös Alankomaiden kuningaskunta huomauttaa, lojaalin yhteistyön periaatteen soveltaminen ei voi johtaa siihen, etteivät jäsenvaltiot voisi milloinkaan toimia yksipuolisesti ilman yhteisöä ympäristön alalla, kun niille on nimenomaisesti annettu kyseinen toimivalta EY 174 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa. Samoin Tanskan kuningaskunta väittää, että lojaalin yhteistyön periaate ei käytännössä saa muuttua toimivallan siirtämisen periaatteeksi ja että jäsenvaltioilta ei voida ottaa pois niille annettua toimivaltaa. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta on asian ilmaissut, tämä merkitsisi todellisuudessa yksinomaisen ulkoisen toimivallan antamista yhteisölle alalla, jolla sillä ei ole tällaista toimivaltaa.

66 Ruotsin kuningaskunta väittää väliintulijoiden tukemana myös, että ehdotuksella aineen sisällyttämiseksi Tukholman yleissopimuksen liitteeseen ei ole oikeudellisia vaikutuksia muihin mainitun yleissopimuksen osapuoliin. Kuten Tanskan kuningaskunta on todennut, yksinomaan osapuolten konferenssi voi ottaa kantaa aineen mahdolliseen sisällyttämiseen, ja kysymys yhteisön kannasta tulee esiin vasta silloin, kun osapuolten konferenssi päättää seurata teknisen komitean ehdotusta, jolloin yhteisöllä on mahdollisuus päättää olla sitoutumatta.

67 Ruotsin kuningaskunta, jota väliintulijat tukevat myös tältä osin, väittää lisäksi, että sen yksipuolisesta ehdotuksesta sisällyttää PFOS Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen seuraava oikeudellinen tilanne vastaa tilannetta, joka voisi syntyä, jos se päättäisi EY 176 artiklan perusteella säätää yhteisön lainsäädäntöä tiukempaa kansallista lainsäädäntöä ympäristön suojelemiseksi. Suomen tasavallan mukaan mikään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei tue komission kantaa, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi kansainvälisen sopimuksen puitteissa toteuttaa yhteisön sääntelyä tiukempia suojatoimenpiteitä.

68 Vastaaja ja väliintulijat väittävät lopuksi, että Ruotsin kuningaskunnan aloite ei ole johtanut yhteisön tavoitteiden vaarantumiseen ympäristöpolitiikan alalla. Tässä yhteydessä ei ole otettava huomioon taloudellisia näkökohtia.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

69 EY 10 artikla velvoittaa jäsenvaltioita kaikilla perustamissopimuksen tavoitteita vastaavilla aloilla helpottamaan yhteisön päämäärän toteuttamista ja pidättymään kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista (lausunto 1/03, 7.2.2006, Kok., s. I-1145, 119 kohta ja asia C-459/03, komissio v. Irlanti, tuomio 30.5.2006, Kok., s. I-4635, 174 kohta).

70 Ruotsin kuningaskunta katsoo, että EY 10 artiklassa määrätyn lojaalin yhteistyön velvoitteen laajuus on rajoitettu silloin, kun on kyse aloista, joilla toimivalta on jaettu yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä.

71 Tästä on oikeuskäytännössä jo todettu, että tätä lojaalin yhteistyön velvoitetta sovelletaan yleisesti eikä se ole riippuvainen siitä, onko kyseessä oleva yhteisön toimivalta yksinomaista, eikä siitä, onko jäsenvaltioilla mahdollisesti oikeus tehdä sitoumuksia kolmansiin valtioihin nähden (asia C-266/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, Kok., s. I-4805, 58 kohta ja asia C-433/03, komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005, Kok., s. I-6985, 64 kohta).

72 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on tarkentanut, ettei se väitä, että yhteisöllä on yksinomainen toimivalta tehdä ehdotus PFOS:n sisällyttämiseksi Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen. Näin ollen on otettava lähtökohdaksi se, että toimivalta on jaettu. Nyt käsiteltävä asia eroaa tässä mielessä asiassa C-45/07, komissio vastaan Kreikka, 12.2.2009 annetun tuomion (Kok., s. I-701) taustalla olleesta tilanteesta, jossa oli kyse yksinomaisesta toimivallasta.

73 Silloin, kun sopimuksessa pyritään sopimaan asiasta, joka osittain kuuluu yhteisön ja osittain sen jäsenvaltioiden toimivaltaan, on tärkeää taata tiivis yhteistyö viimeksi mainittujen ja yhteisön toimielinten välillä niin sopimusneuvottelujen aikana ja sopimusta tehtäessä kuin pantaessa sopimuksella asetettuja velvoitteita täytäntöön. Tämä yhteistyövelvoite perustuu vaatimukseen siitä, että yhteisön edustamisen on kansainvälisissä yhteyksissä oltava yhtenäistä (päätös 1/78, 14.11.1978, Kok., s. 2151, Kok. Ep. IV, s. 193, 34–36 kohta (analogisesti EHTY:n perustamissopimuksen osalta); lausunto 2/91, 19.3.1993, Kok., s. I-1061, Kok. Ep. XIV, s. I-71, 36 kohta; lausunto 1/94, 15.11.1994, Kok., s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 108 kohta ja asia C-25/94, komissio v. neuvosto, tuomio 19.3.1996, Kok., s. I-1469, 48 kohta).

74 Oikeuskäytännössä on todettu, että jäsenvaltioilla on erityisiä velvollisuuksia toteuttaa toimenpiteitä ja pidättäytyä niistä tilanteessa, jossa komissio on toimittanut neuvostolle ehdotuksia, joista muodostuu yhteisön yhteisen toiminnan lähtökohta, vaikka neuvosto ei niitä olekaan hyväksynyt (ks. asia 804/79, komissio v. Yhdistynyt

kuningaskunta, tuomio 5.5.1981, Kok., s. 1045, Kok. Ep. VI, s. 81, 28 kohta; em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 59 kohta ja em. asia komissio v. Saksa, tuomion 65 kohta).

75 Oikeuskäytännössä on todettu myös, että päätöksen tekeminen komission valtuuttamisesta neuvottelemaan monenvälisestä sopimuksesta yhteisön nimissä on yhteisön yhteisen toiminnan alku kansainvälisellä tasolla ja tätä kautta se merkitsee jäsenvaltioille ellei velvoitetta pidättyä toimenpiteistä niin ainakin jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten välistä tiivistä yhteistyötä koskevaa velvoitetta siten, että helpotetaan yhteisön päämäärän toteuttamista ja taataan yhteisön toiminnan ja kansainvälisen edustuksen yhtenäisyys ja johdonmukaisuus (ks. em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 60 kohta ja em. asia komissio v. Saksa, tuomion 66 kohta).

76 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että kun Ruotsin kuningaskunta teki 14.7.2005 ehdotuksen PFOS:n sisällyttämiseksi Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen, neuvosto ei ollut tehnyt muodollista päätöstä siitä, mitä aineita kyseiseen liitteeseen ehdotetaan sisällytettäviksi. On kuitenkin tutkittava, oliko tältä osin olemassa sellainen yhteisön strategia, jonka mukaan PFOS:ää ei välittömästi ehdoteta sisällytettäväksi kyseiseen yleissopimukseen muun muassa taloudellisista syistä, kuten komissio väittää.

77 Tässä yhteydessä ei ole välttämätöntä, että yhteinen kanta on jossakin tietyssä muodossa, jotta se on olemassa ja se voidaan ottaa huomioon lojaalin yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, jos kyseisen kannan sisältö voidaan osoittaa oikeudellisesti riittävällä tavalla (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 49 kohta).

78 PFOS:stä on alustavasti huomautettava, että kyseistä ainetta ei vuoden 2005 maaliskuussa ollut sisällytetty Århusin pöytäkirjaan tai Tukholman yleissopimukseen.

79 Neuvosto on näet päätelmissään, jotka on annettu kyseisen vuoden 2005 maaliskuun aikana Tukholman yleissopimuksen osapuolten ensimmäistä konferenssia silmällä pitäen, suositellut, että yhteisö ja jäsenvaltiot tarkastelevat ehdotusta, jolla kyseisen yleissopimuksen asiaa koskeviin liitteisiin on tarkoitus sisällyttää ”enintään kolme uutta ainetta”. Yhteisön ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden tehtäväksi annettiin tutkia ensisijaisesti Århusin pöytäkirjassa olevien aineiden luettelo, ”johon nämä aineet perustuvat, sillä luetellut aineet ovat jo pysyvinä orgaanisina yhdisteinä Euroopan unionin valvonnassa”.

80 Koska PFOS:ää ei kyseisenä ajankohtana ollut sisällytetty Århusin pöytäkirjaan eikä sitä ollut vielä säädelty unionissa pysyvänä orgaanisena yhdisteenä, sitä ei mainittujen neuvoston päätelmien mukaan tarvinnut ottaa huomioon mainitun pöytäkirjan tai Tukholman yleissopimuksen perusteella esitettävissä ensimmäisissä ehdotuksissa.

81 Lisäksi ehdotettavien aineiden määrän rajoittaminen (”enintään kolme”) tulkittuna mainittujen päätelmien 5 kohdan h alakohdan valossa tukee näkemystä, jonka mukaan taloudelliset näkökohdat muodostivat osan yhteisön strategiaa Tukholman yleissopimuksen osalta, josta on huomautettava, että sitä on tarkoitus soveltaa maailmanlaajuisesti ja että sen 13 artiklassa määrätään taloudellisesta tuesta kehitysmaille tai siirtymätalouden maille. Kyseisessä 5 kohdan h alakohdassa neuvosto näet suosittelee, että ”hyväksytään rahoitussäännöt ja talousarvio, jotta sihteeristö voi tosiasiallisesti panna täytäntöön [Tukholman yleissopimuksen osapuolten konferenssin] päätökset”.

82 Yhteisö ja jäsenvaltiot ehdottivat Tukholman yleissopimuksen osapuolten konferenssin ensimmäisessä kokouksessa, joka pidettiin vuoden 2005 toukokuussa, näiden

neuvoston päätelmien ja tämän tuomion 37 kohdassa huomautetun mukaisesti kahta ainetta, joihin PFOS ei kuulunut.

83 Neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmän 6.7.2005 pitämän kokouksen pöytäkirjasta, jonka sisältö on esitetty lyhyesti tämän tuomion 38 ja 39 kohdassa, seuraa, että kokouksessa keskusteltiin siitä, mitä aineita ehdotetaan sisällytettäväksi Århusin pöytäkirjaan ja mitä Tukholman yleissopimukseen. Vaikka kyseisessä kokouspöytäkirjassa ei nimenomaisesti mainitakaan keskustelun kohteena olleita taloudellisia näkökohtia, Ruotsin kuningaskunta ei kuitenkaan ole kiistänyt tätä seikkaa ja muun muassa Alankomaiden kuningaskunta on sen myöntänytkin.

84 Edellä mainitusta pöytäkirjasta ilmenee, että välittömänä tavoitteena oli tämän tuomion 30 ja 38 kohdassa mainittujen, yhteisön lainsäädännön alaan jo kuuluvien aineiden ehdottaminen Århusin pöytäkirjaan.

85 Tarkoituksena oli, että PFOS:ää ehdotetaan sisällytettäväksi kyseiseen pöytäkirjaan heti, kun komissio on antanut ehdotuksen yhteisön lainsäädännöksi kyseistä ainetta koskevista valvontatoimenpiteistä. Kaikki myöhemmät tapahtumat (neuvoston päätöksen tekeminen 8.9.2005, direktiivin 76/769 muuttamista koskevan ehdotuksen antaminen 5.12.2005 ja PFOS:n sisällyttämistä mainitun pöytäkirjan asiaa koskeviin liitteisiin koskevan ehdotuksen antaminen samana päivänä) osoittavat kokonaisuudessaan sitä, että tilanne oli todellakin tällainen.

86 Tukholman yleissopimukseen sisällytettäviä aineita koskevista ehdotuksista on huomautettava, että 6.7.2005 pidetyn neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmän kokouksen pöytäkirjassa todetaan, että yhteisymmärrykseen oli päästy

(”Agreement was reached by the [Working Party for International Environmental Issues]”) siitä, että tiettyjen aineiden sisällyttämistä on tarkoitus ehdottaa osapuolten toista konferenssia silmällä pitäen. Sopimukseen ei ollut kuitenkaan päästy siitä, mitä aineita ehdotetaan, ja keskusteluja oli tältä osin lykätty.

87 Toisin kuin Ruotsin kuningaskunta ja väliintulijat väittävät, mikään ei viittaa siihen, että kyseessä olisi ollut ”päätöstyhjiö” tai edes tilanne, jossa päätöstä odotetaan ja joka vastaa sitä, ettei päätöstä ole tehty. Useat seikat tukevat näet näkemystä, jonka mukaan neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmä ei aikonut ottaa 6.7.2005 – vaan myöhemmin – kantaa niihin aineisiin, joita ehdotettaisiin sisällytettäväksi Tukholman yleissopimukseen niiden aineiden lisäksi, joita oli jo ehdotettu vuoden 2005 toukokuussa. Tässä yhteydessä voidaan tuoda esiin kiireellisyys määrittää ensin aineet, joita ehdotetaan sisällytettäviksi Århusin pöytäkirjaan, ja taloudelliset näkökohdat, jotka liittyvät ehdotuksien tekemiseen mainitun yleissopimuksen perusteella.

88 Tämä halu toimia ja tehdä ehdotus Tukholman yleissopimuksen perusteella saavat vahvistuksen myöhemmistä tapahtumista, joita ovat neuvoston 9.3.2006 antama suositus ja tämän tuomion 43 kohdassa mainittu neuvoston vuoden 2006 huhtikuussa tekemä päätös, jolla komissio valtuutetaan tekemään ehdotus pentaklooribentseenin, oktabromidifenyylieetterin ja lyhytketjuisten kloorattujen parafiinien sisällyttämiseksi Tukholman yleissopimuksen liitteisiin.

89 Voidaan joka tapauksessa katsoa näytetyksi, että vuonna 2005 oli olemassa yhteinen strategia, jonka mukaan PFOS:ää ei kyseisenä ajankohtana ehdoteta sisällytettäväksi Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen, kuten vuoden 2005 maaliskuussa annetuista neuvoston päätelmistä seuraa, koska jäsenvaltioiden ja yhteisön asiantuntijoiden oli valittava ehdotettavat aineet niistä aineista, jotka kuuluivat jo Århusin pöytäkirjan soveltamisalaan, ja että neuvoston kansainvälisten ympäristöasioiden työryhmän 6.7.2005 pitämän kokouksen pöytäkirjan mukaisesti PFOS ei kuulunut näihin aineisiin.

90 Tukholman yleissopimuksen perusteella unionin toimielimet olivat lisäksi katsoneet sopivammaksi ottaa huomioon kaikki merkitykselliset tekijät, taloudelliset tekijät mukaan lukien, määritettäessä strategiaa, jonka unioni ja sen jäsenvaltiot omaksuisivat kyseiselle aineelle. Ne ovat tämän seikan johdosta päättäneet olla ehdottamatta välittömästi PFOS:n kieltämistä kyseisen yleissopimuksen perusteella, ja ne ovat sen sijaan päättäneet ensisijaisesti ehdottaa sen kieltämistä Århusin pöytäkirjan kaltaisen toisen sopimuksen perusteella.

91 Näin ollen Ruotsin kuningaskunta on irtautunut neuvostossa sovitusta yhteisestä strategiasta, kun se on ehdottanut yksipuolisesti PFOS:n sisällyttämistä Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen.

92 Kuten kyseisessä yleissopimuksessa määrätystä päätöksentekomenettelystä ilmenee, Ruotsin kuningaskunnan yksipuolisesta ehdotuksesta aiheutuu lisäksi seurauksia unionille. Tässä yhteydessä on huomautettava, että mainitulla yleissopimuksella perustetaan elimiä ja määrätään menettelyistä, jotka sisältävät joukon erityissääntöjä kyseistä sopimusta koskevien muutosten hyväksymiseksi mukaan lukien uusien aineiden sisällyttäminen sen A, B tai C liitteeseen.

93 Pysyvien orgaanisten yhdisteiden arviointikomitea antaa jonkin aineen sisällyttämisestä Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen tehdystä ehdotuksesta myönteisen tai kielteisen suosituksen osapuolten konferenssille kyseisen yleissopimuksen 8 artiklan 9 kappaleen mukaisesti. Kuten kyseisen yleissopimuksen 23 artiklan 2 kappaleessa määrätään, unionin kaltaiset alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöt eivät käytä äänioikeuttaan, jos jokin niiden jäsenvaltioista käyttää äänioikeuttaan, ja päinvastoin. Sen 25 artiklan 2 kappaleessa määrätään myös, että kun tällaisen järjestön jäsenvaltioista yksi tai useampi on samoin kuin kyseinen järjestö tämän yleissopimuksen osapuoli, mainittu järjestö ja sen jäsenvaltiot eivät saa käyttää yleissopimukseen perustuvia oikeuksiaan päällekkäisesti.

94 Jäsenvaltion ehdottaessa aineen sisällyttämistä Tukholman yleissopimukseen voi siten syntyä tilanne, jossa joko unioni äänestää kyseistä ehdotusta vastaan, jolloin ehdotuksen tehnyt jäsenvaltio ei voi enää puolustaa omaa ehdotustaan osapuolten konferenssissa, tai kyseinen jäsenvaltio käyttää äänioikeuttaan oman ehdotuksensa puolesta, jolloin unioni ei voi käyttää äänivaltaa jäsenvaltioidensa lukumäärää vastaavalla äänimäärällä ja muut jäsenvaltiot ovat vapaita äänestämään mainitun ehdotuksen puolesta tai sitä vastaan.

95 Tästä on huomautettava, että yhteisön Tukholman yleissopimuksen 25 artiklan 3 kappaleen mukaisesti antama ilmoitus ei sisällä tarkkoja sääntöjä siitä, miten yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen toimivalta jakautuu. Kyseisessä ilmoituksessa näet todetaan, että ”yhteisö on vastuussa niiden yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden noudattamisesta, jotka kuuluvat voimassa olevan yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan”, ja että ”yhteisön toimivallan harjoittaminen on luonteeltaan jatkuvasti kehittyvää”.

96 On joka tapauksessa todettava, että unionilla ei ole riittävää äänimäärää Tukholman yleissopimuksen liitteeseen tehtävän muutoksen hyväksymisen vastustamiseksi. Lisäksi on todettava, että suhteessa sellaiseen unionin kaltaiseen osapuoleen, joka ei ole käyttänyt mahdollisuutta antaa mainitun yleissopimuksen 25 artiklan 4 kappaleen mukaista selitystä, konferenssin osapuolten päättämä liitteen muutos tulee voimaan vuoden kuluttua siitä päivästä, jona tallettaja on antanut muutetun liitteen tiedoksi, jollei niin kutsutusta opting out -menetelmästä muuta johdu.

97 Ruotsin kuningaskunta ja väliintulijat väittävät, että tällaisessa tapauksessa unioni saattaisi joka tapauksessa käyttää kyseistä opting out -mahdollisuutta ja antaa

Tukholman yleissopimuksen 22 artiklan 3 kappaleen b kohdan ja 4 kappaleen mukaisen ilmoituksen, jonka mukaan se ei voi hyväksyä liitteen muutosta.

98 Kyseinen väite perustuu kuitenkin olettamaan, että unioni voi tehdä ilmoituksen siitä, ettei se hyväksy yhden tai useamman jäsenvaltion ehdottamaa ja äänestämää muutosta. Tukholman yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää yleissopimukseen perustuvia oikeuksiaan päällekkäisesti. Osapuolet ovat suullisessa käsittelyssä esittäneet erilaisia tulkintoja Tukholman yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleesta.

99 Vaikka oletetaan, että unioni voisi viimeksi mainitusta määräyksestä huolimatta tehdä aina ilmoituksen siitä, ettei se hyväksy yhden tai useamman jäsenvaltion ehdottamaa ja äänestämää muutosta, tällainen tilanne saattaisi joka tapauksessa aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta niin jäsenvaltioissa kuin Tukholman yleissopimuksen sihteeristössä ja kyseisen yleissopimuksen osapuolina olevissa kolmansissa valtioissa.

100 Tästä näkökohdasta riippumatta on selvää, että aineen sisällyttämistä Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen koskevan ehdotuksen tekemisen tavoitteena on sellaisen kansainvälisen normin hyväksyminen, joka sitoo kyseisen yleissopimuksen osapuolia. Koska unioni on mainitun yleissopimuksen osapuoli, kyseiseen ehdotukseen perustuva liitteen muutos saattaa sitoa sitä, jos se ei ole etukäteen POP-asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa säädettyjä sisäisiä menettelyjä noudattaen antanut ilmoitusta siitä, ettei se voi hyväksyä kyseistä muutosta, vuoden kuluessa siitä päivästä, jona tallettaja on antanut tiedoksi kyseisen liitteen, sellaisena kuin se on muutettuna.

101 Tukholman yleissopimuksessa määrätty päätöksentekomenettely osoittaa siis, että jonkin aineen sisällyttämistä kyseisen yleissopimuksen A liitteeseen koskevasta ehdotuksesta aiheutuu unionille seurauksia.

102 Tässä ei voida olla samaa mieltä Ruotsin kuningaskunnan ja väliintulijoiden kanssa, kun ne väittävät, että ehdotus sisällyttää aine sellaisen kansainvälisen yleissopimuksen liitteeseen, joka sitoo unionia, vastaa kansallista toimenpidettä, joka on tiukempi kuin unionin vähimmäistoimenpide, mikä on sallittu EY 176 artiklassa. Tukholman yleissopimuksen liitteen muutos saattaa näet sitoa unionia mutta tällainen kansallinen toimenpide ei sitä sido.

103 Kuten tämän tuomion 74 kohdassa on huomautettu, oikeuskäytännössä on jo todettu, että jäsenvaltioilla on erityisiä velvollisuuksia toteuttaa toimenpiteitä ja pidättäytyä niistä tilanteessa, jossa komissio on toimittanut neuvostolle ehdotuksia, joista muodostuu yhteisön yhteisen toiminnan lähtökohta, vaikka neuvosto ei niitä olekaan hyväksynyt (em. asia komissio v. Saksa, tuomion 65 kohta). Näin on varsinkin nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jolle on ominaista, kuten tämän tuomion 91 kohdassa on todettu, jäsenvaltion yksipuolinen ehdotus, jolla se poikkeaa neuvostossa sovitusta yhteisestä strategiasta ja joka on tehty asiayhteydessä, jolle ovat ominaisia Tukholman yleissopimuksessa olevan kaltaiset elimiä ja menettelyä koskevat määräykset.

104 Tällainen tilanne on omiaan vaarantamaan unionin ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden periaatteen sekä heikentämään niiden neuvotteluasemaa muihin kyseisen yleissopimuksen osapuoliin nähden.

105 Tämän perusteella komission kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee EY 10 artiklan rikkomista, on perusteltu.

EY 300 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva väite

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

106 Komissio huomauttaa kanneperusteensa toisessa osassa, että Ruotsin kuningaskunnan yksipuolisella toiminnalla rikottiin EY 300 artiklan 1 kohtaa, jossa vahvistetaan oikeudellinen perusta ja lakisääteinen menettely kansainvälisten sopimusten neuvottelemiselle ja tekemiselle, riippumatta siitä, kuuluvatko kyseiset sopimukset yksinomaisen toimivallan vai jaetun toimivallan alaan. Kyseinen yksipuolinen toiminta on komission mukaan johtanut siihen, että yhteisön toimielimet eivät ole voineet käyttää niillä perustamissopimuksen nojalla olevaa toimivaltaa, koska yhteisön ja sen jäsenvaltioiden yhteisellä ehdotuksella Tukholman yleissopimuksen muuttamiseksi ei olisi ollut käytännön vaikutusta.

107 Ruotsin kuningaskunta kiistää väliintulijoiden tukemana sen, että sen toiminta on ristiriidassa EY 300 artiklan 1 kohdan kanssa. Kuten Suomen tasavalta väittää, kyseisellä määräyksellä ei perusteta yhteisölle asiallista toimivaltaa kansainvälisten sopimusten tekemiseen, vaan siinä määrätään yksinomaan toimivallan jaosta yhteisön toimielinten välillä. Siitä ei ole johdettavissa jäsenvaltioille sellaisia velvoitteita, joiden

noudattamatta jättämisen perusteella komission tältä osin esittämä kannevaatimus voitaisiin hyväksyä. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa lisäksi, että EY 300 artiklan 1 kohtaa sovelletaan ainoastaan kansainvälisten sopimusten tekemiseen johtavien neuvottelujen aloittamiseen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

108 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa alaviitteessä 13 todennut, EY 300 artiklan 1 kohtaa sovelletaan silloin, kun ”tehdään – – sopimus”, kun taas kaikkiin yhteisön tekemiin aloitteisiin ”määriteltäessä yhteisön kantoja sopimuksella perustetussa elimessä” ei sovelleta EY 300 artiklan 1 kohtaa vaan EY 300 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa.

109 On selvää, että nyt käsiteltävässä asiassa Ruotsin kuningaskuntaa arvostellaan siitä, että se on tehnyt muutosehdotuksen kansainvälisellä sopimuksella perustetulle elimelle, joten kyseinen toiminta ei sinällään kuulu EY 300 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

110 Tästä seuraa, että EY 300 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva kanneperusteen osa ei ole perusteltu.

Oikeudenkäyntikulut

111 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on olennaisilta osin hävinnyt asian, Ruotsin kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

112 Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan perusteella Tanskan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ehdottanut yksipuolisesti erään aineen eli perfluorioktaanisulfonaatin lisäämistä pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen A liitteeseen.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

4) Tanskan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta, Suomen tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset