DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 20 april 2010 *

I mål C-246/07,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 22 maj 2007,

Europeiska kommissionen, företrädd av G. Valero Jordana och C. Tufvesson, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Sverige, företrätt av A. Kruse och A. Falk, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: svenska.

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av C. Pilgaard Zinglersen och R. Holdgaard, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av C.M. Wissels och D.J.M. de Grave, båda i egenskap av ombud,

Republiken Finland, företrädd av J. Heliskoski, i egenskap av ombud,

Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av V. Jackson, i egenskap av ombud, biträdd av D. Anderson, QC,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta, E. Levits och C. Toader samt domarna C.W.A. Timmermans, A. Rosas (referent), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus, och J.-J. Kasel,

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 april 2009,

och efter att den 1 oktober 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 10 EG och 300.1 EG, genom att ensidigt föreslå att ett ämne, perfluoroktansulfonat (nedan kallat PFOS), ska införas i bilaga A till Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar (nedan kallad Stockholmskonventionen).

Tillämpliga bestämmelser

Stockholmskonventionen

2 Stockholmskonventionen antogs den 22 maj 2001. Konventionen trädde den i kraft den 17 maj 2004, det vill säga den nittionde dagen efter dagen för deponering av det femtionde instrumentet om ratifikation, godtagande, godkännande eller tillträde, i enlighet med artikel 26.1 i densamma. Konventionens syfte är enligt artikel 1 i densamma att skydda människors hälsa och miljön mot långlivade organiska föroreningar, varvid parterna särskilt har erinrat om att dessa föroreningar ”har toxiska egenskaper, motstår nedbrytning, bioackumulerar och sprids via luft, vatten och migrerande arter över internationella gränser samt nedfaller långt från utsläppsplatsen, där de samlas i terrestra och akvatiska ekosystem”.

3 I artikel 2 i Stockholmskonventionen anges att med begreppet ”part” i konventionen förstås en stat eller en regional organisation för ekonomisk integration som har samtyckt till att vara bunden av denna konvention och för vilken konventionen gäller samt att med begreppet ”regional organisation för ekonomisk integration” förstås en organisation som är bildad av suveräna stater i en viss region till vilken dess medlemsstater har överfört befogenhet avseende frågor som regleras av denna konvention och vilken vederbörligen, i enlighet med dess interna förfaranden, har bemyndigats att underteckna, ratificera, godta, godkänna eller tillträda denna konvention.

4 I artikel 3 i Stockholmskonventionen föreskrivs att parterna ska vidta nödvändiga rättsliga eller administrativa åtgärder vad avser de kemiska ämnen som är upptagna i bilagorna till konventionen. Dessa åtgärder syftar i huvudsak till att begränsa eller eliminera produktion, användning, import och export av dessa ämnen.

5 Stockholmskonventionen innehåller bestämmelser om vilket förfarande som ska tillämpas för att införa nya kemikalier i bilagorna A, B och C. I artikel 8 anges följande om införande av kemikalier i dessa bilagor:

”1. En part får tillställa sekretariatet förslag om införande av kemikalier i bilagorna A, B och/eller C. I förslaget skall ingå de uppgifter som anges i bilaga D. När en part utarbetar ett förslag, får den ta emot hjälp av andra parter och/eller sekretariatet.

2. Sekretariatet skall verifiera att förslaget innehåller de uppgifter som anges i bilaga D. Om sekretariatet har konstaterat att förslaget innehåller dessa uppgifter, skall det överlämna förslaget till granskningskommittén för långlivade organiska föroreningar.

3. Kommittén skall pröva förslaget och tillämpa de urvalskriterier som anges i bilaga D på ett flexibelt och begripligt sätt med beaktande av alla uppgifter som lämnats på ett integrerat och välavvägt sätt.

4. Om kommittén beslutar att

a) urvalskriterierna har uppfyllts, skall den genom sekretariatet meddela alla parter och observatörer förslaget och kommitténs bedömning av det och uppmana dem att inkomma med de uppgifter som anges i bilaga E,

…

6. Om kommittén har beslutat att urvalskriterierna har uppfyllts eller om partskonferensen har avgjort att förslaget skall gillas, skall kommittén ytterligare pröva detta med beaktande av hithörande mottagna ytterligare uppgifter och upprätta ett utkast till riskprofil i enlighet med bilaga E. …

7. Om kommittén på grundval av den riskprofil som upprättats i enlighet med bilaga E finner

a) att det med fog kan förmodas att kemikalien till följd av sin långväga spridning kan medföra avsevärda effekter på människors hälsa och/eller miljön i den utsträckning att globala åtgärder är befogade, skall förslaget gillas. Avsaknad av fullständig vetenskaplig visshet skall inte hindra att förslaget gillas. Kommittén skall genom sekretariatet begära upplysningar från alla parter och observatörer med beaktande av vad som anges i bilaga F. Den skall då upprätta en riskhanteringsbedömning innefattande en analys av möjliga kontrollåtgärder för kemikalien i överensstämmelse med bilaga F.

b) Om kommittén i stället finner att förslaget inte skall gillas, skall den genom sekretariatet meddela alla parter och observatörer den tillgängliga riskprofilen och ogilla det.

8. Beträffande ett förslag som har ogillats enligt punkt 7 b i denna artikel får en part begära att partskonferensen överväger att uppmana kommittén att begära ytterligare uppgifter från den part som lämnat förslaget och andra parter under en tid på högst ett år. Vid periodens utgång och på grundval av de mottagna uppgifterna skall kommittén ånyo granska förslaget i enlighet med punkt 6 i denna artikel i en prioritetsordning som skall avgöras av partskonferensen. Om kommittén efter denna procedur åter ogillar förslaget, får parten överklaga kommitténs beslut och då skall partskonferensen behandla frågan vid sitt nästa möte. Partskonferensen får, på grundval av den riskprofil som upprättats i enlighet med bilaga E och med beaktande av kommitténs bedömning och eventuella ytterligare uppgifter som lämnats av en part eller en observatör, avgöra att förslaget skall gillas. Om partskonferensen beslutar att förslaget skall gillas, skall kommittén upprätta en riskhanteringsbedömning.

9. Kommittén skall på grundval av den riskprofil som avses i punkt 6 i denna artikel och riskhanteringsbedömningen i punkt 7 a eller 8 avge rekommendation om huruvida kemikalien skall prövas av partskonferensen för införande i bilagorna A, B och/eller C. Partskonferensen skall besluta, med vederbörligt beaktande av kommitténs rekommendationer, däribland eventuellt förekommande vetenskaplig osäkerhet, med beaktande av ett försiktighetstänkande, om kemikalien skall införas i förteckningen och ange de kontrollåtgärder som skall tillämpas på den i bilagorna A, B och/eller C.”

6 I artikel 12 i Stockholmskonventionen, som har rubriken ”Tekniskt bistånd”, föreskrivs att parterna ska samarbeta för att vid rätt tidpunkt lämna lämpligt tekniskt bistånd till parter som är utvecklingsländer eller länder med övergångsekonomi för att, med beaktande av deras särskilda behov, hjälpa dem att utveckla och förbättra sin förmåga att uppfylla sina åtaganden enligt denna konvention. I artikel 13.2 i konventionen föreskrivs vidare att parter som är utvecklade länder ska tillhandahålla nya och additionella ekonomiska resurser för att göra det möjligt för parter som är

utvecklingsländer eller länder med övergångsekonomi att bestrida de överenskomna merkostnaderna för att genomföra åtgärder som ska uppfylla deras åtaganden enligt denna konvention.

7 Genom artikel 19 i Stockholmskonventionen har det inrättats en partskonferens som ”skall hålla genomförandet av [konventionen] under ständig granskning och bedömning”. Enligt artikel 19.6 ska partskonferensen ”vid sitt första möte upprätta ett underorgan benämnt granskningskommittén för långlivade organiska föroreningar som skall utföra de uppgifter som tilldelas den genom denna konvention”. Såsom framgår av dokument SC-1/7, med rubriken ”Upprättande av granskningskommittén för långlivade organiska föroreningar”, består kommittén av 31 ledamöter som utses av partskonferensen. För att åstadkomma en jämn geografisk fördelning fördelas ledamöterna enligt följande:

— Stater i Afrika: 8

— Stater i Asien och Stillahavsområdet: 8

— Stater i Central- och Östeuropa: 3

— Stater i Latinamerika och Västindien: 5

— Stater i Västeuropa och övriga stater: 7

8 Artikel 21.1–21.3 i Stockholmskonventionen har följande lydelse:

”Ändringar i konventionen

1. Varje part får lämna förslag till ändringar av denna konvention.

2. Ändringar i denna konvention skall antas vid ett möte med partskonferensen. Text till ändringsförslag skall av sekretariatet meddelas parterna minst sex månader före det möte vid vilket en ändring föreslås bli antagen. Sekretariatet skall också meddela signatärstaterna och, för information, depositarien ändringsförslag till denna konvention.

3. Parterna skall bemöda sig om att nå överenskommelse om alla ändringsförslag till konventionen enhälligt. Om alla ansträngningar att uppnå enhällighet har varit förgäves, skall ändringen som sista utväg antas med tre fjärdedels majoritet av närvarande och röstande parter.”

9 Artikel 22.1–22.4 i Stockholmskonventionen har följande lydelse:

”Antagande och ändring av bilagor

1. Bilagorna till denna konvention skall utgöra en integrerande del av denna och, såvida inte annat uttryckligen bestäms, en hänvisning till konventionen och samtidigt utgöra en hänvisning till dess bilagor.

2. Tillkommande bilagor skall vara begränsade till procedurfrågor, vetenskapliga frågor eller tekniska eller administrativa frågor.

3. Följande förfarande skall tillämpas på förslag, antagande och ikraftträdande avseende tillkommande bilagor till denna konvention:

a) Tillkommande bilagor skall föreslås och antas enligt förfarandet i artikel 21.1–21.3.

b) En part som inte kan godta en tillkommande bilaga skall skriftligen meddela depositarien detta inom ett år från den dag depositarien lämnade meddelande om antagande av den tillkommande bilagan. Depositarien skall utan dröjsmål meddela alla parter om sådana mottagna meddelanden. En part får när som helst återkalla ett tidigare meddelande om icke-accept med avseende på tillkommande

bilagor, varvid bilagan skall träda i kraft för den parten med förbehåll för stycke c nedan.

c) När ett år har förflutit från den dag depositarien lämnade meddelande om antagande av en tillkommande bilaga, skall denna träda i kraft för alla parter som inte har lämnat meddelande i enlighet med stycke b ovan.

4. För förslag, antagande och ikraftträdande av ändringar i bilaga A, B eller C skall gälla samma förfarande som för förslag, antagande och ikraftträdande av tillkommande bilagor till denna konvention, förutom att en ändring i bilaga A, B eller C inte skall träda i kraft med avseende på en part som redan avgivit en förklaring om ändringar i dessa bilagor i enlighet med artikel 25.4; i dessa fall skall ändringen träda i kraft för parten i fråga den nittionde dagen efter dagen för deponering hos depositarien av dess instrument om ratifikation, godtagande, godkännande eller tillträde med avseende på ändringen i fråga."

10 Artikel 23 i Stockholmskonventionen har följande lydelse:

"Rösträtt

1. Varje konventionspart skall ha en röst med förbehåll för punkt 2 nedan.

2. En regional organisation för ekonomisk integration skall i frågor inom dess behörighet utöva sin rösträtt med ett antal röster som är lika med dem av dess medlemsstater som är parter i konventionen. En sådan organisation skall inte utöva sin rösträtt om någon av dess medlemsstater utövar sin rösträtt och omvänt."

11 Enligt artikel 24 i Stockholmskonventionen är konventionen öppen för undertecknande av alla stater och regionala organisationer för ekonomisk integration.

12 Artikel 25 i Stockholmskonventionen, med rubriken "Ratifikation, godtagande, godkännande och tillträde", har följande lydelse:

"1. Denna konvention skall ratificeras, godtas eller godkännas av stater och av regionala organisationer för ekonomisk integration. Den skall stå öppen för tillträde av stater och av regionala organisationer för ekonomisk integration från dagen efter den dag då konventionen stängs för undertecknande. Instrument om ratifikation, godtagande, godkännande eller tillträde skall deponeras hos depositarien.

2. En regional organisation för ekonomisk integration som blir part i denna konvention utan att någon av dess medlemsstater är part i densamma skall vara bunden av alla konventionens åtaganden. I fråga om sådana organisationer i vilka en eller flera av dess medlemmar är part i konventionen skall organisationen och dess medlemsstater besluta om sitt respektive ansvar för uppfyllandet av sina åtaganden i konventionen. I sådana fall skall organisationen och medlemsstaterna inte ha rätt att utöva rättigheter enligt konventionen samtidigt.

3. En regional organisation för ekonomisk integration skall i sitt instrument om ratifikation, godtagande, godkännande eller tillträde avge en förklaring om omfattningen av sin behörighet med avseende på frågor som styrs av denna konvention. En sådan organisation skall också meddela depositarien, som i sin tur skall meddela parterna, om eventuella relevanta förändringar i omfattningen av dess behörighet.

4. I sitt instrument om ratifikation, godtagande, godkännande eller tillträde får en part förklara att, med avseende på den, eventuella ändringar i bilaga A, B eller C skall träda i kraft först vid deponeringen av dess instrument om ratifikation, godtagande, godkännande eller tillträde med avseende på dem."

13 Stockholmskonventionen godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2006/507/EG av den 14 oktober 2004 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar (EUT L 209, 2006, s. 1). Gemenskapens instrument om godkännande deponerades den 16 november 2004.

14 I skäl 8 i beslut 2006/507 erinras om att gemenskapen redan har antagit instrument som omfattar de frågor som regleras i konventionen, inbegripet Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG (EUT L 158, s. 7, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 5) (nedan kallad POP-förordningen), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier (EUT L 63, s. 1) och rådets direktiv 96/59/EG av den 16 september 1996 om bortskaffande av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler (EGT L 243, s. 31).

15 I skäl 10 i beslut 2006/507 anges följande:

”Om en ändring av bilagorna A, B eller C eller ytterligare bilagor till konventionen antas bör kommissionen fastställa dess genomförande inom ramen för förordning (EG) nr 850/2004 eller annan relevant gemenskapslagstiftning. Om någon ändring inte genomförs inom ett år från och med det att depositarien har anmält att ändringen antagits bör kommissionen, för att undvika att gemenskapen hamnar i en situation där den brister i efterlevnaden av sina förpliktelser, anmäla detta till depositarien.”

16 Artikel 2 i beslut 2006/507 har följande lydelse:

”1. Om en ändring av bilagorna A, B eller C eller ytterligare bilagor till konventionen inte genomförs i bilagorna till förordning (EG) nr 850/2004 eller annan relevant gemenskapslagstiftning inom ett år från och med det att depositarien har anmält att ändringen antagits, skall kommissionen anmäla detta till depositarien i enlighet med artikel 22 i konventionen.

2. Om en ändring av bilagorna A, B eller C eller ytterligare bilagor till konventionen genomförs efter det att kommissionen har gjort en anmälan i enlighet med punkt 1, skall kommissionen utan dröjsmål dra tillbaka denna anmälan.”

17 I beslut 2006/507 ingår, som en bilaga, gemenskapens förklaring i enlighet med artikel 25.3 i Stockholmskonventionen. Denna förklaring har följande lydelse:

”Gemenskapen förklarar att den i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 175.1 i detta, är behörig att ingå internationella avtal och fullgöra de skyldigheter som följer av avtalen när detta bidrar till att följande mål uppnås:

— Att bevara, skydda och förbättra miljön.

— Att skydda människors hälsa.

— Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.

— Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.

Gemenskapen förklarar vidare att den redan har antagit rättsakter som är bindande för medlemsstaterna i frågor som regleras av konventionen och kommer att

tillhandahålla den partskonferens som avses i artikel 15.1 i konventionen en förteckning över dessa rättsakter och uppdatera förteckningen.

Gemenskapen ansvarar för fullgörandet av de skyldigheter som följer av konventionen och som omfattas av befintlig gemenskapslagstiftning.

Utövandet av gemenskapens behörighet är till sin natur i ständig utveckling."

18 Gemenskapen har inte utnyttjat sin möjlighet enligt artikel 25.4 i Stockholmskonventionen att förklara att eventuella ändringar i bilaga A, B eller C ska träda i kraft, vad avser gemenskapen, först vid deponeringen av dess instrument om ratifikation, godtagande eller godkännande av ändringarna eller vid tillträde till dessa.

19 Samtliga medlemsstater är parter i Stockholmskonventionen.

Århusprotokollet

20 Protokollet om långlivade organiska föroreningar till Förenta nationernas konvention från 1979 om långväga gränsöverskridande luftföroreningar antogs i Århus (Danmark) den 24 juni 1998 (nedan kallat Århusprotokollet). Målet med protokollet är att kontrollera, minska och eliminera utsläpp och läckage av dessa föroreningar.

21 Såsom framgår av artiklarna 1 och 15 i Århusprotokollet ska detta protokoll vara öppet för undertecknande för stater som är medlemmar av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa, liksom för stater med konsultativ status i denna kommission och för organisationer för regional ekonomisk integration, upprättade av suveräna stater som är medlemmar av nämnda kommission.

22 I artikel 3 i Århusprotokollet beskrivs avtalsparternas grundläggande skyldigheter. Det handlar i huvudsak om att eliminera tillverkning och användning av de substanser som anges i bilaga I till protokollet, begränsa användningen av de substanser som anges i bilaga II till de angivna användningsområdena och minska utsläpp av de substanser som anges i bilaga III, med utgångspunkt i utsläppsnivån för det referensår som anges i enlighet med sistnämnda bilaga.

23 ”Artikel 14.1–14.3 i Århusprotokollet innehåller följande bestämmelser om ändringar i bilagorna I–III till protokollet:

1. Varje part får föreslå ändringar i detta protokoll.

2. Förslag till ändringar skall skriftligen tillställas kommissionens sekretariatschef, som skall vidarebefordra dem till alla parter. Parterna som möts i verkställande organet skall diskutera de föreslagna ändringarna vid sitt nästa möte, förutsatt att förslagen har skickats ut av sekretariatschefen till parterna minst 90 dagar före mötet.

3. Ändringar i detta protokoll och dess bilagor I till IV, VI och VIII skall antas enhälligt av de parter som är närvarande vid ett möte i verkställande organet och skall träda i kraft för de parter som har godtagit dem den nittionde dagen efter den dag då två

tredjedelar av parterna har deponerat sina godkännandeinstrument hos depositarien. Ändringar skall träda i kraft för varje annan part den nittionde dagen efter den dag då parten deponerade sitt godkännandeinstrument avseende dessa ändringar."

24 Efter det att rådets beslut 2004/259/EG av den 19 februari 2004 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Århusprotokollet (EUT L 81, s. 35) hade antagits, deponerades gemenskapens ratifikationsinstrument den 30 april 2004.

25 Samtliga medlemsstater är inte parter i Århusprotokollet.

POP-förordningen

26 Enligt artikel 3 i POP-förordningen får de ämnen som anges i bilaga I inte framställas, släppas ut på marknaden eller användas. Förordningen reglerar användningen av de ämnen som anges i bilaga II. Bilaga III innehåller en förteckning över ämnen som omfattas av bestämmelser om utsläppsminskningar.

27 I artikel 14.1 i förordningen föreskrivs att när ett ämne införs i konventionen eller protokollet ska kommissionen, när så är lämpligt, ändra bilagorna I–III, i enlighet

med förfarandet i artikel 16.2 i förordningen. Enligt sistnämnda bestämmelse, där det bland annat hänvisas till artikel 5 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23), ska kommissionen biträdas av en föreskrivande kommitté.

Direktiv 76/769

28 Rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 rör tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT L 262, s. 201; svensk specialutgåva, område 13, volym 5, s. 229). Vid tidpunkten för det handlande som läggs Konungariket Sverige till last, omfattade direktivet inte PFOS.

Bakgrunden till tvisten

29 Kommissionen lade den 4 augusti 2004 fram ett förslag till beslut (dokument KOM(2004) 537 slutlig) för rådet. Förslaget syftade till att bemyndiga kommissionen att, på gemenskapens och berörda medlemsstaters vägnar, överlämna ett förslag om att uppta ett antal kemikalier i relevanta bilagor till Århusprotokollet och/eller Stockholmskonventionen.

30 Vad avser Århusprotokollet syftade förslaget till att hexaklorbutadien, oktabromdifenyleter och pentaklorbensen skulle införas i bilaga I till protokollet, medan polyklorerade naftalener skulle införas i bilagorna I och III, och kortkedjiga klorparaffiner skulle införas i bilaga II.

31 Vad avser Stockholmskonventionen syftade förslaget till att hexaklorbutadien, oktabromdifenyleter och pentaklorbensen, det vill säga de ämnen som föreslagits till bilaga I till Århusprotokollet, samt pentabromdifenyleter, klordekon, hexabrombifenyl och hexaklorcyklohexan skulle införas i bilaga A till konventionen, medan polyklorerade naftalener skulle införas i bilagorna A och C, och kortkedjiga klorparaffiner skulle införas i bilaga B.

32 PFOS omfattades inte av förslaget till rådets beslut, vare sig vad gällde bilagorna till Århusprotokollet eller bilagorna till Stockholmskonventionen.

33 I punkt 6 i motiveringen till detta förslag anges följande:

”Av artikel 10 [EG] följer att medlemsstaterna är skyldiga att samarbeta och visa enighet när gemenskapen företräds i internationella sammanhang. Förslag till ändringar av konventionen eller protokollet bör därför endast läggas fram på gemenskapens eller dess medlemsstaters vägnar.”

34 I punkt 5 sista meningen i själva förslaget anges följande:

”Med tanke på att medlemsstaterna är skyldiga att visa enighet när gemenskapen företräds i internationella sammanhang och för att garantera att de förslag som läggs fram är välgrundade och har tillräckligt stöd inom gemenskapen, bör alla ändringsförslag lämnas in gemensamt av gemenskapen och medlemsstaterna.”

35 Europeiska unionens råds arbetsgrupp för internationella miljöfrågor sammanträdde den 8 september 2004. Vid detta tillfälle uttalade sig Konungariket Sverige för ett gemensamt förslag om att PFOS skulle införas i relevant bilaga till Stockholmskonventionen och erinrade om möjligheten för Sverige att ensidigt lägga fram ett sådant förslag. Vid detta sammanträde handlade diskussionerna omkring PFOS främst om de rättsliga följderna av att PFOS eventuellt skulle införas i Stockholmskonventionen genom att Konungariket Sverige ensidigt lade fram ett sådant förslag och om de rättsliga invändningar som kommissionen hade mot detta.

36 Den 10 mars 2005 antog rådet slutsatser som innehåller en gemensam ståndpunkt avseende vilka ämnen som skulle föreslås för införande i bilagorna till Stockholmskonventionen. I dessa slutsatser (dokument 7292/05 av den 14 mars 2005) rekommenderade ”rådet … Europeiska gemenskapen och medlemsstaterna att undersöka förslaget att införa upp till tre nya ämnen, vilket ska sändas till sekretariatet [för nämnda konvention] så snart som möjligt, helst före [partskonferensens första möte] och i vart fall i tid, så att förslaget kan undersökas vid granskningskommittén för långlivade organiska föroreningars första sammanträde, varvid experterna i kommittén i första hand ska undersöka förteckningen över ämnen som hör under [Århusprotokollet] och använda sig av denna förteckning för att avgöra vilka nya ämnen som ska införas, med beaktande av att ämnena i denna förteckning, i egenskap av långlivade organiska föroreningar, redan är reglerade i [Europeiska unionen]”. Rådet rekommenderade vidare, i punkt 5 h i slutsatserna, att budgetregler och en budget ska antas, för att ge sekretariatet möjlighet att på ett effektivt sätt genomföra de beslut som fattas av Stockholmskonventionens partskonferens.

37 Partskonferensens första möte ägde rum den 2–6 maj 2005. Vid detta möte upprättades granskningskommittén för långlivade organiska föroreningar. Gemenskapen och medlemsstaterna föreslog att två ämnen, klordekon och hexabrombifenyl, skulle

införas i bilagorna till Stockholmskonventionen. Granskningskommittén skulle sammanträda för första gången i november 2005.

38 Den 6 juli 2005 diskuterade rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågor kommissionens förslag, som nämns i punkt 29 ovan, att föreslå att ett antal kemikalier införs i bilagorna till Århusprotokollet och Stockholmskonventionen. Det framgår av protokollet från detta sammanträde att ordförandeskapet presenterade en handling som innehöll en jämförelse mellan förfarandena för att göra tillägg enligt protokollet respektive konventionen, och med förslag till tillägg enligt såväl protokollet som konventionen. Vad avser förslagen avseende Århusprotokollet, vilka borde göras snarast med beaktande av den frist som gäller, kom ledamöterna i arbetsgruppen överens om fem ämnen, närmare bestämt hexaklorbutadien, oktabromdifenyleter, pentaklorbensen, polyklorerade naftalener och kortkedjiga klorparaffiner. Vad avser Stockholmskonventionen kom ledamöterna överens om att vissa ämnen skulle föreslås för införande till den andra partskonferensen, men arbetsgruppen lyckades inte komma överens om vilka ämnen som skulle föreslås, och diskussionen bordlades.

39 Vad avser PFOS medgav arbetsgruppen att detta ämne har de egenskaper som är kännetecknande för en långvarig organisk förorening och noterade att arbete pågick för att bestämma vilka kontrollåtgärder som bör vidtas på gemenskapsnivå. Den förklarade att så snart kommissionen hade överlämnat ett förslag om sådana kontrollåtgärder, skulle PFOS föreslås för införande i Århusprotokollet. Det framgår av kommissionens inlagor – och detta faktum bekräftas bland annat i Konungariket Nederländernas interventionsinlaga – att ordförandeskapet hade uppmärksammat arbetsgruppen på de ekonomiska följderna av ett förslag att införa PFOS i Stockholmskonventionen efter de anmälningar som redan gjorts, eftersom detta kunde leda till att utvecklingsländer som är parter i konventionen kräver ytterligare ekonomiskt stöd.

40 Den 14 juli 2005 överlämnade Konungariket Sverige i sitt eget namn och för sin egen räkning ett förslag till Stockholmskonventionens sekretariat att PFOS ska införas i bilaga A till konventionen.

41 Den 20 juli 2005 undersökte Ständiga representanternas kommitté (Coreper) ett ändrat förslag, som hade avfattats av ordförandeskapet, till rådets beslut angående förslag på ämnen som bör införas i bilagorna till Århusprotokollet (dokument 11164/05 av den 15 juli 2005). I artikel 1 i detta förslag föreslogs fem ämnen för införande. Dessa ämnen hade utvalts av rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågor vid dess sammanträde den 6 juli 2005 och de beskrivs i punkt 38 ovan. I artikel 2 i förslaget föreskrevs att kommissionen skulle bemyndigas ”att i samarbete med de deltagande medlemsstaterna, och helst i tillräckligt god tid för att möjliggöra en undersökning före konventionens verkställande organs nästa möte i december 2005, avge ett förslag om ändringar i relevanta bilagor till protokollet genom att [PFOS] införs i protokollet, så snart som kommissionen har lagt fram ett förslag om begränsningar av användning och utsläppande på marknaden enligt direktiv 76/769”. Denna text godkändes genom skriftligt förfarande, vilket avslutades den 8 september 2005, i den lydelse som blev resultatet av Corepers diskussioner den 20 juli 2005 (dokument 11386/05 av den 22 juli 2005).

42 Kommissionen lade den 5 december 2005 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsning av utsläppande på marknaden och användning av perfluoroktansulfonat (ändring av rådets direktiv 76/769/EEG). Detta förslag (KOM(2005) 618 slutlig) blev Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/122/EG av den 12 december 2006 om ändring för 30:e gången av rådets direktiv 76/769/EEG (EUT L 372, s. 32). Kommissionen överlämnade den 5 december 2005, till det verkställande organet för Förenta nationernas konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, på gemenskapens vägnar och för de medlemsstaters räkning som är parter till protokollet, ett förslag till ändring i relevanta bilagor till Århusprotokollet,

i syfte att lägga till fem ämnen som utvalts av rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågor vid dess möte den 6 juli 2005, vilka omnämns i punkt 38 ovan, samt PFOS.

43 Vad avser Stockholmskonventionen antog rådet (miljö) slutsatser som återgavs i ett pressmeddelande av den 9 mars 2006. Där anges att rådet ”rekommenderar Europeiska gemenskapen och medlemsstaterna att vid den andra partskonferensen meddela sin avsikt att lämna ett förslag med minst två och högst fyra andra ämnen som skall tillställas sekretariatet, så att det skall kunna behandlas vid det andra mötet i granskningskommittén för långlivade organiska föroreningar”. Rådet preciserade att ”ytterligare förslag på ämnen kommer att kräva ett beslut av rådet”. Ett förslag till rådsbeslut (dokument 8391/06) om att på gemenskapens och medlemsstaternas vägnar föreslå att tre ämnen ska införas i bilagorna A–C till Stockholmskonventionen, närmare bestämt pentaklorbensen, oktabromdifenyleter och kortkedjiga klorparaffiner, vilket är tre av de fem ämnen som föreslogs för införande i bilagorna I–III till Århusprotokollet i december 2005, godkändes av rådet i april 2006.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

44 Genom skrivelse av den 19 december 2005 meddelade kommissionen, efter att ha erinrat om de diskussioner som hade förts den 6 juli 2005 inom rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågor och de förslag till beslut som arbetsgruppen hade kommit fram till, den svenska regeringen att Konungariket Sveriges åtgärd att ensidigt föreslå att PFOS skulle införas i bilaga A till Stockholmskonventionen medförde att gemenskapens internationella representation splittrades och att den enighet som hade uppnåtts, såväl vid den första partskonferensen som beträffande förslaget om att

nya ämnen ska införas i Århusprotokollet, äventyras, vilket utgör ett åsidosättande av artikel 10 EG.

45 Enligt kommissionen föreslog Konungariket Sverige vidare, den 14 juli 2005, att PFOS skulle införas, trots att Sverige visste att arbete pågick beträffande detta ämne. Detta framgår av artikel 2 i rådets beslut av den 8 september 2005 om ämnen som ska införas i Århusprotokollet, vilket återger de slutsatser som arbetsgruppen hade antagit vid sitt sammanträde den 6 juli 2005. Detta förberedande arbete utgör en förutsättning för att gemenskapen och medlemsstaterna ska kunna handla internationellt med avseende på protokollet. Konungariket Sveriges åtgärd att ensidigt föreslå att PFOS införs i bilaga A till Stockholmskonventionen skulle kunna leda till att POP-förordningen måste ändras, vilket gör att kommissionen berövas sin initiativrätt på ett område som till stora delar omfattas av gemenskapens befogenhet samt att rådet berövas sin möjlighet, enligt artikel 300.1 EG, att besluta om att föreslå att detta ämne ska införas. Kommissionen uppmanade därefter Konungariket Sverige att inkomma med synpunkter.

46 Konungariket Sverige gjorde i en skrivelse av den 15 februari 2006 gällande att gemenskapen inte hade antagit åtgärder avseende PFOS vid den tidpunkt då Sverige tog det initiativ som kommissionen har kritiserat. Medlemsstaterna hade därför fortfarande befogenhet att föreslå att detta ämne införs i relevanta bilagor till Stockholmskonventionen. Konungariket Sverige angav vidare att, trots Sveriges ansträngningar att se till att gemenskapen föreslog att ämnet skulle införas, det inte gick att nå enighet i denna fråga vid det sammanträde som rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågor höll den 6 juli 2005. Konungariket Sverige ansåg därför att artiklarna 10 EG och 300.1 EG inte hade åsidosatts.

47 Den 4 juli 2006 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Konungariket Sverige. Det motiverade yttrandet var daterat den 28 juni 2006. I yttrandet uppmanades Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detta inom

två månader från mottagandet. Konungariket Sverige svarade genom skrivelse av den 4 september 2006, i vilken Sverige vidhöll sin ståndpunkt från sin skrivelse av den 15 februari 2006.

48 Kommissionen ansåg inte att Konungariket Sveriges svar på det motiverade yttrandet var tillfredsställande och beslutade att väcka förevarande talan.

49 Genom beslut av domstolens ordförande av den 31 oktober 2007 tilläts Konungariket Nederländerna, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Finland och Konungariket Danmark att intervenera till stöd för Konungariket Sveriges yrkanden.

Talan

Påståendet att artikel 10 EG har åsidosatts

Parternas argument

50 Kommissionen har till stöd för sitt påstående, att Konungariket Sverige har åsidosatt sin skyldighet till lojalt samarbete enligt artikel 10 EG, gjort gällande att Sverige inte har vidtagit alla lämpliga åtgärder för att underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs och inte avstått från varje åtgärd som kan äventyra att gemenskapens mål uppnås.

51 Kommissionen har erinrat om att frågan redan diskuterades på rådsnivå vid den tidpunkt då Konungariket Sverige ensidigt föreslog att PFOS skulle införas i bilaga A till Stockholmskonventionen. Rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågor hade nämligen nått en överenskommelse om en strategi i denna fråga vid sitt sammanträde den 6 juli 2005. Med hänsyn till de frister som var att beakta var det viktigt att snabbt anta ett beslut om förslagen att vissa ämnen skulle införas i bilagorna till Århusprotokollet. PFOS togs därvid i beaktande, men arbetsgruppen beslutade att PFOS inte skulle föreslås förrän kommissionen hade kommit med ett förslag om kontrollåtgärder vad avser detta ämne enligt direktiv 76/769. Vad avser Stockholmskonventionen, vilken berörs av det svenska förslaget, hade ledamöterna i arbetsgruppen kommit överens om att det skulle föreslås att vissa ämnen skulle införas i relevanta bilagor till denna konvention, men aldrig beslutat om vilka ämnen, eftersom diskussionen av denna fråga hade bordlagts. Inom arbetsgruppen diskuterades vidare de ekonomiska följderna av ett eventuellt förslag att införa PFOS i relevanta bilagor till nämnda konvention.

52 Kommissionen har understrukit att PFOS inte var ett prioriterat ämne för införande i Stockholmskonventionen och att detta val hade sin grund i en gemensam ståndpunkt från rådet. Detta betydde dock inte att PFOS inte togs i beaktande i gemenskapens strategi. Kommissionen har vidare bestritt påståendet att det var brådskande att föreslå att detta ämne skulle införas i konventionen.

53 Kommissionen har medgett att rådets slutsatser inte utgör en bindande rättsakt, men har vänt sig mot påståendet att sådana slutsatser helt saknar rättslig betydelse och att man kan bortse från dem.

54 Enligt kommissionen är den viktigaste frågan inte huruvida gemenskapen har använt sin befogenhet på miljöområdet specifikt med avseende på PFOS, utan huruvida

gemenskapen har använt denna befogenhet för att reglera farliga kemikalier och särskilt långlivade organiska föroreningar. Den har härvid anfört att gemenskapen redan har ett regelverk för farliga kemikalier, och även för långlivade organiska föroreningar, varför ett förslag att införa vissa ämnen i Stockholmskonventionen är en åtgärd som omfattas av gemenskapens regelverk. Den omständigheten att gemenskapen har befogenhet, oavsett om det är fråga om exklusiv eller delad befogenhet, betyder att om det måste vidtas åtgärder på internationell nivå, ska gemenskapen vidta dessa åtgärder, ensam eller gemensamt med medlemsstaterna.

55 Konungariket Sveriges ensidiga handlande har således lett till att gemenskapens internationella representation splittrades vad avser frågan huruvida PFOS bör föreslås för införande i Stockholmskonventionen, vilket strider mot staternas skyldighet att upprätthålla enighet vad avser gemenskapens representation, vilken följer av skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 10 EG.

56 Kommissionen har vänt sig mot argumentet att ett förslag att införa ett ämne i en bilaga till Stockholmskonventionen inte påverkar gemenskapen med hänsyn till att den kommitté som avses i artikel 8 i denna konvention först måste fatta ett beslut, varefter parterna röstar och varje part kan avge en förklaring, enligt artikel 22.3 b och 22.4 i nämnda konvention, att den inte går med på att bli bunden av en ändring i bilagorna A, B eller C. Konungariket Sveriges förslag skulle nämligen kunna leda till att det uppstår en motsättning mellan denna medlemsstat och gemenskapen, även om gemenskapen väljer att inte bli bunden av en sådan ändring. Ett sådant argument beaktar vidare inte de svårigheter som är förenade med konventionens beslutsprocess. Gemenskapen förlorar exempelvis möjligheten att hindra att ett ändringsförslag antas. Den omständigheten att det finns en ordning för att undanröja konflikter mellan gemenskapsrätten och en medlemsstats handlande på det internationella planet befriar inte medlemsstaten från skyldigheten att först avgöra om gemenskapsrätten kan påverkas av detta handlande.

57 Enligt kommissionen syftade Konungariket Sveriges förslag till att införa en ny folkrättslig norm. Detta skulle få som direkt följd att gemenskapsrätten påverkades, på grund av att det skulle uppstå en skyldighet att ändra POP-förordningen.

58 Kommissionen har avfärdat argumentet att medlemsstaterna har rätt att anta nationella regler som är strängare än POP-förordningens regler, på grund av att dessa gemenskapsregler endast utgör minimiregler, vilket enligt artikel 176 EG innebär att medlemsstaterna har rätt att föreslå ändringar i bilagorna till Stockholmskonventionen. Enligt kommissionen är syftet med ett sådant förslag nämligen med nödvändighet att få till stånd strängare internationella regler, vilka får verkningar inte bara för den medlemsstat som står bakom förslaget utan även för gemenskapen.

59 Kommissionen har vänt sig mot argumentet att Konungariket Sveriges initiativ är förenligt med gemenskapens mål på miljöområdet och att det saknas anledning att beakta ekonomiska hänsyn. Kommissionen har erinrat om att Stockholmskonventionen innehåller bestämmelser om ekonomiskt stöd till utvecklingsländer för att dessa ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt konventionen. Samtliga bestämmelser i konventionen ska således beaktas innan det föreslås att nya ämnen införs i relevanta bilagor till konventionen.

60 Konungariket Sverige har understrukit att kommissionen som grund för sin talan enbart har åberopat att Sverige, genom att ensidigt föreslå att PFOS ska införas i bilaga A till Stockholmskonventionen, har åsidosatt artiklarna 10 EG och 300.1 EG. Under det administrativa förfarandet har kommissionen inte påstått att Sverige inte skulle ha haft rätt att vidta den åtgärden på grund av att gemenskapen hade exklusiv

befogenhet. I den mån domstolen skulle tolka det resonemang som kommissionen har fört i sin ansökan i detta mål som ett påstående om att befogenhetsreglerna har åsidosatts, rör det sig om en ny grund för talan som inte kan upptas till sakprövning.

61 Enligt Konungariket Sverige reglerades PFOS inte på gemenskapsnivå när Sverige föreslog att ämnet skulle införas i bilaga A till Stockholmskonventionen. Varken POP-förordningen eller direktiv 76/769 var nämligen tillämpliga på detta ämne. Eftersom det är fråga om ett område med delad befogenhet, kunde såväl medlemsstaterna som gemenskapen föreslå att PFOS införs i nämnda bilaga.

62 Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna och Republiken Finland har i likhet med Konungariket Sverige hävdat att det inte förelåg någon gemensam ståndpunkt vad avser PFOS den 14 juli 2005. Såsom Konungariket Nederländerna har uttryckt det innebär gemenskapens lojalitetsprincip inte att kommissionen med fog kunde förvänta sig att Konungariket Sverige, efter upprepade försök att ta upp frågan, skulle vänta under obestämd tid på att gemenskapen vidtog interna åtgärder, trots att såväl medlemsstaterna som kommissionen var överens om att PFOS utgör en allvarlig fara för människors hälsa och för miljön.

63 Vad avser frågan hur principen om lojalt samarbete, som följer av artikel 10 EG, ska tolkas, har Konungariket Sverige gjort gällande att kommissionens tolkning av denna princip riskerar att göra den delade befogenheten vid blandade avtal innehållslös. Principens innebörd är i stället endast att medlemsstaterna så långt möjligt är måste anstränga sig i samarbetet med gemenskapsinstitutionerna. Konungariket Sverige anser att det har handlat korrekt. Sverige har i tillräcklig grad underrättat och samrått med gemenskapen och de övriga medlemsstaterna samt försökt att få till stånd ett gemensamt agerande, innan det föreslog att PFOS skulle införas i bilaga A till Stockholmskonventionen.

64 Konungariket Sverige har vidare preciserat att avsteg måste tillåtas från kravet på enighet i den internationella representationen, eftersom samarbetsskyldigheten inte innebär en skyldighet att alltid uppnå enighet. Republiken Finland har härvid gjort gällande att artikel 10 EG, såsom denna har tolkats i domstolens rättspraxis, inte medför ett krav på att en medlemsstat som är part i ett blandat avtal måste avstå från att utnyttja sin egen befogenhet i ett fall då gemenskapen inte har beslutat att utnyttja sin befogenhet eller då gemenskapen och medlemsstaterna inte har lyckats enas om en gemensam hållning. Medlemsstaterna kan självständigt besluta att använda sin befogenhet under iakttagande av gemenskapsrätten.

65 Såsom även Konungariket Nederländerna har understrukit kan principen om lojalt samarbete inte leda till att medlemsstaterna aldrig kan handla ensidigt utan att ha gemenskapen med sig i miljöfrågor, trots att de uttryckligen ges sådan befogenhet i artikel 174.4 andra stycket EG. Konungariket Danmark har även gjort gällande att principen om lojalt samarbete inte får omvandlas till att i praktiken bli en princip om överföring av befogenhet och att den inte kan innebära att medlemsstaterna förlorar en befogenhet som de har givits. Enligt Förenade kungariket innebär detta att gemenskapen de facto ges en exklusiv extern befogenhet på ett område där den inte har en sådan befogenhet.

66 Konungariket Sverige har med stöd av intervenienterna även gjort gällande att förslaget att införa ett ämne i en bilaga till Stockholmskonventionen inte medför rättsverkningar i förhållande till övriga parter i konventionen. Såsom Konungariket Danmark har anmärkt är det endast partskonferensen som kan ta ställning till huruvida ett ämne eventuellt ska införas och det är endast om partskonferensen följer den tekniska kommitténs förslag som frågan om gemenskapens ställningstagande blir aktuell, varvid gemenskapen har möjlighet att välja att inte bli bunden.

67 Konungariket Sverige har, med stöd av intervenienterna, dessutom gjort gällande att det rättsläge som har uppstått genom att Sverige ensidigt har föreslagit att PFOS ska införas i bilaga A till Stockholmskonventionen kan jämföras med det rättsläge som uppstår om Sverige med stöd av artikel 176 EG skulle välja att anta strängare regler om miljöskydd än dem som följer av gemenskapsrätten. Republiken Finland har angett att det saknas stöd i domstolens rättspraxis för kommissionens ståndpunkt att en medlemsstat inte kan anta strängare skyddsregler än vad som följer av gemenskapsrätten inom ramen för ett internationellt avtal.

68 Konungariket Sverige och intervenienterna har vidare hävdat att Sveriges initiativ inte har lett till att gemenskapens miljöpolitiska mål äventyras. På detta område saknas det anledning att beakta ekonomiska hänsyn.

Domstolens bedömning

69 Medlemsstaterna åläggs i artikel 10 EG att på alla de områden som svarar mot EG-fördragets mål underlätta fullgörandet av gemenskapens uppgifter och att avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås (yttrande 1/03 av den 7 februari 2006, REG 2006, s. I-1145, punkt 119, och dom av den 30 maj 2006 i mål C-459/03, kommissionen mot Irland, REG 2006, s. I-4635, punkt 174).

70 Konungariket Sverige anser att skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 10 EG är av begränsad räckvidd på områden där befogenheten delas mellan gemenskapen och medlemsstaterna.

71 Domstolen har härvid redan fastställt att skyldigheten till lojalt samarbete är allmänt tillämplig och inte beroende av huruvida den berörda gemenskapsbefogenheten är exklusiv eller inte. Skyldigheten till lojalt samarbete är inte heller beroende av medlemsstaternas eventuella rätt att avtala om skyldigheter i förhållande till tredjeländer (dom av den 2 juni 2005 i mål C-266/03, kommissionen mot Luxemburg, REG 2005, s. I-4805, punkt 58, och av den 14 juli 2005 i mål C-433/03, kommissionen mot Tyskland, REG 2005, s. I-6985, punkt 64).

72 I förevarande fall har kommissionen preciserat att den inte gör gällande att gemenskapen har exklusiv befogenhet att bestämma huruvida PFOS ska föreslås för införande i bilaga A till Stockholmskonventionen. Domstolen grundar därför sin bedömning på att det är fråga om en delad befogenhet. Förevarande mål skiljer sig därmed från vad som var fallet i mål C-45/07, kommissionen mot Grekland, där dom meddelades den 12 februari 2009 (REG 2009, s. I-701), som rörde en exklusiv befogenhet.

73 När föremålet för ett avtal eller en konvention till viss del omfattas av gemenskapens befogenhet och till viss del av medlemsstaternas befogenhet, är det nödvändigt att säkerställa ett nära samarbete mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna, såväl under förhandlingen och vid ingåendet av avtalet eller konventionen, som vid verkställigheten av åtagandena. Denna samarbetsskyldighet framgår av kravet på enighet i gemenskapens internationella representation (avgörande 1/78 av den 14 november 1978, REG 1978, s. 2151, punkterna 34–36 (analogt med Euratomfördraget), svensk specialutgåva, volym 4, s. 187, yttrande 2/91 av den 19 mars 1993, REG 1993, s. I-1061, punkt 36, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-533, yttrande 1/94 av den 15 november 1994, REG 1994, s. I-5267, punkt 108, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-233, och dom av den 19 mars 1996 i mål C-25/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-1469, punkt 48).

74 Domstolen har fastställt att medlemsstaterna har särskilda skyldigheter att handla och avstå från att handla i en situation där kommissionen har lagt fram förslag för rådet som, även om de inte har antagits av rådet, bildar utgångspunkten för en samordnad gemenskapsåtgärd (dom av den 5 maj 1981 i mål 804/79, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1981, s. I-1045, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 6, s. 79,

och domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Luxemburg, punkt 59, och kommissionen mot Tyskland, punkt 65).

75 Domstolen har även slagit fast att den omständigheten att det har fattats ett beslut genom vilket kommissionen bemyndigats att förhandla om ett multilateralt avtal på gemenskapens vägnar utgör inledningen till en samordnad gemenskapsåtgärd på det internationella planet och innebär, om än inte en skyldighet för medlemsstaterna att avstå från att handla, åtminstone en skyldighet för medlemsstaterna att nära samarbeta med gemenskapsinstitutionerna för att underlätta fullgörandet av gemenskapens uppgifter och säkerställa enighet och konsekvens i gemenskapens internationella handlande och internationella representation (domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Luxemburg, punkt 60, och kommissionen mot Tyskland, punkt 66).

76 I förevarande fall är det utrett att rådet inte hade antagit ett formellt beslut om vilka ämnen som skulle föreslås för införande i bilaga A till Stockholmskonventionen, när Konungariket Sverige, den 14 juli 2005, lade fram förslaget att PFOS skulle införas i den bilagan. Det ska emellertid utredas huruvida, såsom kommissionen har påstått, det fanns en gemenskapsstrategi i frågan som gick ut på att inte omedelbart föreslå att PFOS införs i konventionen, bland annat av ekonomiska hänsyn.

77 Det framstår härvid inte som oundgängligt att en gemensam ståndpunkt har tagit sig uttryck i en bestämd form för att den ska anses föreligga och därmed kunna beaktas i ett mål om fördragsbrott gällande åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete, förutsatt att det kan bevisas vad denna ståndpunkt hade för innehåll (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 49).

78 Vad rör PFOS ska det inledningsvis erinras om att i mars 2005 fanns detta ämne vare sig inskrivet i Århusprotokollet eller i Stockholmskonventionen.

79 Rådet hade nämligen i sina slutsatser, som antogs i mars 2005 inför Stockholmskonventionens första partskonferens, rekommenderat gemenskapen och medlemsstaterna att undersöka ett förslag att införa ”upp till tre nya ämnen” i de berörda bilagorna till denna konvention. Gemenskapens och medlemsstaternas experter hade fått i uppdrag att i första hand undersöka förteckningen över ämnen som hör under Århusprotokollet och ”använda sig av denna förteckning för att avgöra vilka nya ämnen som ska införas, med beaktande av att ämnena i denna förteckning, i egenskap av långlivade organiska föroreningar, redan är reglerade inom [Europeiska unionen]”.

80 Enligt rådets slutsatser borde PFOS inte komma i fråga i något av de första förslagen som skulle läggas fram, vare sig vad avser protokollet eller Stockholmskonventionen, eftersom detta ämne vid den aktuella tidpunkten inte fanns infört i Århusprotokollet.

81 Den omständigheten att det antal ämnen som skulle föreslås hade begränsats (”upp till tre”), jämfört med vad som anges i punkt 5 h i rådets slutsatser, stöder uppfattningen att ekonomiska hänsyn spelade roll för gemenskapens strategi vad avser Stockholmskonventionen. Konventionen är tänkt att tillämpas i hela världen, och i artikel 13 i konventionen föreskrivs att ekonomiskt stöd ska ges till utvecklingsländer eller länder med övergångsekonomi. I punkt 5 h rekommenderar rådet nämligen ”att budgetregler och en budget ska antas, för att ge sekretariatet möjlighet att på ett effektivt sätt genomföra de beslut som fattas av [Stockholmskonventionens partskonferens]”.

82 I enlighet med vad som angetts i punkt 37 ovan föreslog gemenskapen och medlemsstaterna i överensstämmelse med rådets slutsatser att två ämnen skulle införas i

bilagorna till Stockholmskonventionen vid partskonferensens första möte i maj 2005. PFOS ingick inte bland dessa ämnen.

83 Det framgår av protokollet från rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågors sammanträde den 6 juli 2005, vars innehåll sammanfattas i punkterna 38 och 39 ovan, att diskussionen rörde förslag på ämnen som skulle införas i Århusprotokollet respektive i Stockholmskonventionen. I protokollet anges inte uttryckligen de ekonomiska hänsyn som diskuterades. Denna omständighet har emellertid inte bestritts av Konungariket Sverige och bland annat Konungariket Nederländerna har medgett att så skedde.

84 Det framgår av protokollet från arbetsgruppens sammanträde att det omedelbara målet var att föreslå de ämnen som nämns i punkterna 30 och 38 ovan, och som redan omfattas av gemenskapens regelverk, för införande i Århusprotokollet.

85 Avsikten var att PFOS skulle föreslås för införande i Århusprotokollet, så snart kommissionen hade lämnat ett förslag till gemenskapslagstiftning om kontrollåtgärder beträffande detta ämne. Alla händelser som har inträffat därefter (antagandet av rådets beslut av den 8 september 2005, framläggandet av förslaget att ändra direktiv 76/769 den 5 december 2005, framläggandet samma dag av ett förslag om att införa PFOS i de relevanta bilagorna till Århusprotokollet) bekräftar att detta verkligen var avsikten.

86 Vad avser förslagen på ämnen som skulle införas i Stockholmskonventionen konstateras det i protokollet från rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågors sammanträde den 6 juli 2005 att det förelåg en överenskommelse (”Agreement was reached by

the [Working Party for International Environmental Issues]") att vissa ämnen skulle föreslås för införande till den andra partskonferensen. Däremot hade ingen enighet uppnåtts i frågan om vilka ämnen som skulle föreslås, och diskussionerna i denna fråga bordlades.

87 I motsats till vad Konungariket Sverige och intervenienterna har hävdat finns det inget som tyder på att det förelåg ett "beslutsvakuum" eller ens en situation i avvaktan på ett beslut som kan jämställas med att något beslut inte föreligger. Däremot finns det flera indicier som stöder ståndpunkten att rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågor inte hade för avsikt att uttala sig den 6 juli 2005 – men däremot senare – om vilka ämnen som skulle föreslås för införande i Stockholmskonventionen, utöver dem som redan hade föreslagits i maj 2005. Bland dessa indicier kan nämnas den brådska som fanns att först bestämma vilka ämnen som skulle föreslås för införande i Århusprotokollet samt de ekonomiska hänsyn som är knutna till framläggandet av förslag enligt konventionen.

88 Senare inträffade händelser bekräftar denna vilja att handla och att lägga fram förslag enligt Stockholmskonventionen, däribland rådets rekommendation av den 9 mars 2006 och rådets beslut i april 2006, vilket nämns i punkt 43 ovan, att tillåta kommissionen att lägga fram förslag om införande av pentaklorbensen, oktabromdifenyleter och kortkedjiga klorparaffiner i bilagorna till Stockholmskonventionen.

89 Det kan i vart fall anses styrkt att det år 2005 förelåg en gemensam strategi att vid denna tid inte föreslå att PFOS skulle införas i bilaga A till Stockholmskonventionen, eftersom medlemsstaternas och gemenskapens experter, såsom framgår av rådets slutsatser från mars 2005, skulle välja vilka ämnen som skulle föreslås bland dem som redan omfattades av Århusprotokollet och att PFOS inte ingick bland dessa ämnen, vilket framgår av protokollet från rådets arbetsgrupp för internationella miljöfrågors sammanträde den 6 juli 2005.

90 Vad avser Stockholmskonventionen har unionens institutioner för övrigt ansett det mer lämpligt att beakta samtliga relevanta faktorer, inbegripet ekonomiska faktorer, vid bestämmandet av unionens och medlemsstaternas strategi avseende detta ämne. Denna omständighet ledde till att institutionerna inte omedelbart föreslog att PFOS skulle förbjudas enligt detta avtal, utan att de i stället, i första hand, föreslog att ämnet skulle införas i ett annat avtal, såsom Århusprotokollet.

91 Av dessa omständigheter följer att Konungariket Sverige har avvikit från en gemensam strategi som rådet hade enats om genom att ensidigt föreslå att PFOS skulle införas i bilaga A till Stockholmskonventionen.

92 Det framgår av beslutsprocessen enligt Stockholmskonventionen att Konungariket Sveriges ensidiga förslag dessutom får följder för unionen. Det ska härvid erinras om att det i denna konvention inrättas institutioner och föreskrivs förfaranden, vilka innehåller en rad särskilda regler om hur konventionen kan ändras, däribland genom att nya ämnen införs i bilagorna A, B eller C till konventionen.

93 Ett förslag till införande av ett ämne i bilaga A till Stockholmskonventionen ska enligt artikel 8.9 i konventionen föreläggas granskningskommittén för långlivade organiska föroreningar, varvid denna avger en positiv eller negativ rekommendation till partskonferensen. Enligt artikel 23.2 i konventionen ska en regional organisation för ekonomisk integration, såsom unionen, inte utöva sin rösträtt, om någon av dess medlemsstater utövar sin rösträtt och omvänt. I artikel 25.2 föreskrivs även att om en eller flera stater som är medlemmar i en organisation är parter i konventionen tillsammans med denna organisation, ska organisationen och medlemsstaterna inte ha rätt att utöva rättigheter enligt konventionen samtidigt.

94 Om en medlemsstat lägger fram ett förslag om att ett ämne ska införas i Stockholmskonventionen, kan detta således leda till en situation där antingen unionen röstar mot detta förslag, vilket innebär att medlemsstaten inte längre har möjlighet att argumentera för sitt förslag vid partskonferensen, eller att medlemsstaten röstar för sitt eget förslag, vilket innebär att unionen berövas möjligheten att utöva en rösträtt med ett antal röster som motsvarar antalet medlemsstater och att det står övriga medlemsstater fritt att rösta för eller mot förslaget.

95 Det ska härvid anmärkas att den förklaring som gemenskapen har avgett enligt artikel 25.3 i Stockholmskonventionen inte innehåller tydliga regler om fördelningen av befogenhet mellan gemenskapen och medlemsstaterna. I denna förklaring anges nämligen att ”gemenskapen ansvarar för genomförandet av de skyldigheter som följer av konventionen och som omfattas av gällande gemenskapslagstiftning” och att ”[u]tövandet av gemenskapens behörighet … [ständigt utvecklas]”.

96 Unionen förfogar i vart fall inte över ett tillräckligt antal röster för att kunna motsätta sig en ändring i en bilaga till Stockholmskonventionen. Det ska tilläggas att med avseende på en part, som i likhet med unionen, inte har utnyttjat möjligheten att avge en förklaring enligt artikel 25.4 i konventionen, träder den av partskonferensen beslutade ändringen i en bilaga i kraft, om *opting out*-metoden inte tillämpas, när ett år har gått sedan depositarien har meddelat den ändrade bilagan.

97 Konungariket Sverige och intervenienterna har gjort gällande att i ett sådant fall kan unionen i vilket fall som helst utnyttja denna möjlighet till *opting out* och avge en

förklaring enligt artikel 22.3 b och 22.4 i Stockholmskonventionen att den inte kan godta ändringen i en bilaga.

98 Detta argument grundar sig emellertid på antagandet att unionen har möjlighet att avge en förklaring att den inte godtar en ändring som har föreslagits och som en eller flera medlemsstater har röstat för. Enligt artikel 25.2 i Stockholmskonventionen har unionen och medlemsstaterna emellertid inte befogenhet att utöva sina rättigheter enligt konventionen samtidigt. Vid förhandlingen har parterna redogjort för skilda tolkningar av artikel 25.2 i Stockholmskonventionen.

99 Även om det skulle antas att unionen, trots denna bestämmelse, alltid kan anmäla en förklaring att den inte godtar en ändring som en eller flera medlemsstater har röstat för, så skulle detta medföra rättsosäkerhet för medlemsstaterna, Stockholmskonventionens sekretariat och övriga stater som är parter i konventionen.

100 Oberoende av denna fråga är det ostridigt att syftet med att föreslå att ett ämne ska införas i bilaga A till Stockholmskonventionen är att det ska antas en folkrättslig norm som är bindande för parterna i konventionen. Eftersom unionen är part i konventionen, kan den bli bunden av den ändring i nämnda bilaga som kan bli följden av förslaget, förutsatt att unionen inte dessförinnan, med tillämpning av de interna förfaranden som föreskrivs i artikel 14.1 i POP-förordningen, inom ett år från det att depositarien har meddelat den ändrade bilagan avger en förklaring att den inte godtar densamma.

101 Den beslutsprocess som föreskrivs i Stockholmskonventionen visar således att ett förslag om att ett ämne ska införas i bilaga A till denna konvention får följder för unionen.

102 Konungariket Sverige och intervenienterna kan i detta sammanhang inte ges rätt i sitt påstående att ett förslag att införa ett ämne i en bilaga till en internationell konvention som är bindande för unionen kan jämställas med att en medlemsstat vidtar en åtgärd som är strängare än vad unionen har uppställt som ett minimikrav, vilket är en situation som är tillåten enligt artikel 176 EG. Unionen kan nämligen bli bunden av en ändring i en bilaga till Stockholmskonventionen, vilket inte är fallet med en nationell åtgärd.

103 Såsom domstolen har erinrat om i punkt 74 ovan har den redan slagit fast att medlemsstaterna har särskilda skyldigheter att handla och avstå från att handla i en situation där kommissionen har lagt fram förslag för rådet som, även om de inte har antagits av rådet, bildar utgångspunkten för en samordnad gemenskapsåtgärd (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 65). Så är än mer fallet i en situation som den förevarande, vilken, såsom framgår av punkt 91 ovan, kännetecknas av att den aktuella medlemsstaten ensam har lagt fram ett förslag som innebär att medlemsstaten avviker från en gemensam strategi, som medlemsstaterna har enats om i rådet, och av att förslaget har lagts fram i ett sammanhang som kännetecknas av sådana institutionella bestämmelser och sådana förfarandebestämmelser som dem i Stockholmskonventionen.

104 En sådan situation kan innebära att principen om enighet i unionens och medlemsstaternas internationella representation äventyras och att deras förhandlingsposition gentemot övriga parter i konventionen försvagas.

105 Talan ska således bifallas såvitt avser den första delen av kommissionens grund, vilken avser ett åsidosättande av artikel 10 EG.

Påståendet att artikel 300.1 EG har åsidosatts

Parternas argument

106 Kommissionen har i den andra delen av sin grund gjort gällande att Konungariket Sveriges ensidiga handlande innebär ett åsidosättande av artikel 300.1 EG. I den artikeln fastställs en rättslig grund och ett lagreglerat förfarande för hur internationella avtal ska framförhandlas och ingås, oavsett om de omfattas av exklusiv eller delad befogenhet. Konungarikets Sveriges ensidiga handlande har lett till att gemenskapens institutioner inte har kunnat använda den befogenhet de har enligt fördraget, eftersom ett eventuell gemensamt förslag om ändring i Stockholmskonventionen från gemenskapens eller medlemsstaternas sida inte skulle ha någon praktisk effekt.

107 Konungariket Sverige har med stöd av intervenienterna bestritt att dess handlande strider mot artikel 300.1 EG. Såsom Republiken Finland har gjort gällande ges inte gemenskapen någon materiell befogenhet att ingå internationella avtal enligt den bestämmelsen, utan i bestämmelsen definieras uteslutande fördelningen av befogenhet mellan gemenskapens institutioner. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet för medlemsstaterna som skulle kunna medföra att kommissionens yrkande kan

bifallas om denna skyldighet inte iakttas. Förenade kungariket har för övrigt gjort gällande att artikel 300.1 EG endast är tillämplig på inledningen av förhandlingar som leder till att internationella avtal ingås.

Domstolens bedömning

108 Såsom generaladvokaten har anmärkt i fotnot 13 i sitt förslag till avgörande rör artikel 300.1 EG situationen där ”avtal skall ingås”, medan initiativ från gemenskapen ”för att bestämma vilka ståndpunkter som på gemenskapens vägnar skall intas i ett organ som inrättats genom ett avtal” regleras i artikel 300.2 andra stycket EG och inte i artikel 300.1 EG.

109 Det är i förevarande fall ostridigt att det uppträdande som läggs Konungariket Sverige till last är att Sverige har lagt fram ett förslag till ändring inför ett organ som har inrättats genom ett internationellt avtal, varför detta uppträdande inte i sig omfattas av artikel 300.1 EG.

110 Av detta följer att den del av grunden som avser ett åsidosättande av artikel 300.1 EG saknar stöd.

Rättegångskostnader

111 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Sverige ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Sverige i huvudsak har tappat målet, ska yrkandet bifallas.

112 Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Förenade kungariket ska bära sina egna kostnader enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG, genom att ensidigt föreslå att ett ämne, perfluoroktansulfonat, ska införas i bilaga A till Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Konungariket Sverige ska ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnad.

4) Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter