ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

20. dubna 2010 *

Ve věci C-246/07,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 22. května 2007,

Evropská komise, zastoupená G. Valero Jordanou a C. Tufvesson, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Švédskému království, zastoupenému A. Krusem a A. Falk, jako zmocněnci,

žalovanému,

* Jednací jazyk: švédština.

podporovanému:

Dánským královstvím, zastoupeným C. Pilgaard Zinglersenem a R. Holdgaardem, jako zmocněnci,

Nizozemským královstvím, zastoupeným C. M. Wissels a D. J. M. de Gravem, jako zmocněnci,

Finskou republikou, zastoupenou J. Heliskoskim, jako zmocněncem,

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným V. Jackson, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s D. Andersonem, QC,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta, E. Levits, C. Toader, předsedové senátů, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (zpravodaj), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus a J.-J. Kasel, soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. dubna 2009,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 1. října 2009,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Švédské království tím, že jednostranně navrhlo doplnit látku, perfluorooktan-sulfonátovou kyselinu (dále jen „PFOS“), do přílohy A Stockholmské úmluvy o perzistentních organických znečišťujících látkách (dále jen „Stockholmská úmluva“), nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 10 ES a čl. 300 odst. 1 ES.

Právní rámec

Stockholmská úmluva

2 Stockholmská úmluva byla přijata dne 22. května 2001. Podle svého čl. 26 odst. 1 vstoupila v platnost dne 17. května 2004, tedy devadesátým dnem po dni uložení padesáté listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení. Jak upřesňuje její článek 1, účelem této úmluvy je chránit lidské zdraví a životní prostředí před perzistentními organickými znečišťujícími látkami (dále jen „POP"), přičemž smluvní strany této úmluvy uznávají zejména, že uvedené znečišťující látky „mají toxické vlastnosti, jsou odolné vůči degradaci, mají schopnost bioakumulace a jsou přenosné vzduchem, vodou a migrujícími organismy přes hranice států a ukládají se daleko od místa jejich vstupu do prostředí, kde se hromadí v zemských a vodních ekosystémech".

3 Z článku 2 Stockholmské úmluvy vyplývá, že pro její účely se rozumí „smluvní stranou" stát nebo organizace regionální hospodářské integrace, které souhlasily se závazky této úmluvy a pro které je tato úmluva platná, a „organizací regionální hospodářské integrace" organizace tvořená svrchovanými státy dané oblasti, na niž její členské státy převedly své pravomoci vzhledem k záležitostem upraveným touto úmluvou a která je plně oprávněna v souladu s jejími vnitřními postupy podepsat, ratifikovat, přijmout, schválit tuto úmluvu nebo k ní přistoupit.

4 Článek 3 Stockholmské úmluvy stanoví, že každá smluvní strana přijme nezbytná právní a správní opatření, pokud jde o chemické látky uvedené v přílohách úmluvy. Tato opatření mají zejména vyloučit nebo omezit výrobu, použití, dovoz nebo vývoz uvedených látek.

5 Stockholmská úmluva obsahuje ustanovení upravující postup, který musí být dodržován při zařazování chemických látek do jejích příloh A až C. Článek 8 Stockholmské úmluvy, který se týká zařazování chemických látek do jejích příloh, stanoví:

„1. Smluvní strana může předložit sekretariátu návrh na zařazení chemické látky do příloh A, B nebo C. Návrh obsahuje informaci stanovenou v příloze D. Při vypracování návrhu mohou smluvní straně pomáhat ostatní smluvní strany nebo sekretariát.

2. Sekretariát ověří, zda návrh obsahuje informace stanovené v příloze D. Jestliže sekretariát usoudí, že návrh obsahuje informace takto stanovené, postoupí návrh Výboru pro hodnocení perzistentních organických znečišťujících látek.

3. Výbor prozkoumá návrh a pružným a průhledným způsobem použije kontrolní kritéria stanovená v příloze D, přičemž zváží všechny poskytnuté informace komplexním a vyváženým způsobem.

4. Jestliže výbor rozhodne, že:

a) hodnotící kritéria byla splněna, učiní prostřednictvím sekretariátu návrh a zprostředkuje vyhodnocení výboru všem smluvním stranám a pozorovatelům a vyzve je k předání informací stanovených v příloze E,

[…]

6. Když výbor rozhodl, že hodnotící kritéria byla splněna, nebo konference smluvních stran rozhodla, že návrh má být projednán, výbor opětovně přezkoumá návrh, přičemž vezme v úvahu všechny závažné dodatečně obdržené informace a připraví návrh profilu rizika v souladu s přílohou E. […]

7. Jestliže, na základě profilu rizika provedeného v souladu s přílohou E, výbor rozhodne, že:

a) chemická látka pravděpodobně způsobí jako výsledek svého rozsáhlého přenosu v životním prostředí význačné nepříznivé vlivy na lidské zdraví nebo na životní prostředí, a to takové, že globální opatření má své opodstatnění, návrh se projedná. Nedostatek úplné vědecké jistoty nebrání tomu, aby byl návrh projednán. Výbor si prostřednictvím sekretariátu vyžádá informace od všech smluvních stran a pozorovatelů, které se týkají úvah vymezených v příloze F. Potom připraví vyhodnocení rizik, které obsahuje analýzu možných kontrolních opatření pro chemickou látku v souladu s touto přílohou, nebo

b) návrh nebude projednán, pak zpřístupní prostřednictvím sekretariátu všem smluvním stranám a pozorovatelům profil rizika a návrh odloží.

8. Pro každý odložený návrh podle odst. 7 písm. b) může smluvní strana požadovat, aby konference smluvních stran zvážila možnost nařídit výboru, aby si vyžádal od navrhující smluvní strany a ostatních smluvních stran dodatečné informace, a to do uplynutí jednoho roku. Po této době a na základě všech obdržených informací výbor znovu zváží návrh podle odstavce 6 s tím, že přednost rozhodnout má konference smluvních stran. Jestliže výbor podle tohoto postupu návrh opět odloží, smluvní strana může vyžadovat rozhodnutí výboru a konference smluvních stran zváží tento problém na svém příštím zasedání. Konference smluvních stran může na základě profilu rizika připraveného v souladu s přílohou E a s ohledem na vyhodnocení výboru a všech dodatečných informací poskytnutých kteroukoli smluvní stranou nebo provozovatelem rozhodnout, že návrh by měl být projednán. Jestliže konference smluvních stran rozhodne, že návrh bude projednán, výbor připraví vyhodnocení rizik.

9. Výbor doporučí na základě profilu rizika podle odstavce 6 a vyhodnocení rizik podle odst. 7 písm. a) nebo odstavce 8, zda chemická látka má být konferencí smluvních stran vzata v úvahu pro zařazení do příloh A, B nebo C. Konference smluvních stran se zřetelem na doporučení výboru a se zvážením veškeré vědecké nejistoty rozhodne z hlediska bezpečnosti, zda zařadit chemickou látku do příloh A, B nebo C a vymezit pro ni příslušná kontrolní opatření."

6 Článek 12 Stockholmské úmluvy, nazvaný „Technická pomoc" stanoví, že smluvní strany zahájí spolupráci, aby poskytly vhodnou technickou pomoc smluvním stranám rozvojových zemí a zemí s přechodnou ekonomikou, a pomohou jim při rozvíjení a posilování jejich kapacit pro plnění závazků vyplývajících z této úmluvy. Stejně tak její čl. 13 odst. 2 stanoví, že smluvní strany rozvinutých zemí zajistí nové a dodatečné finanční zdroje, aby umožnily smluvním stranám rozvojových zemí a zemí s přechod-

nou ekonomikou plně se vyrovnat s odsouhlasenými dodatečnými náklady na provedení opatření, která jim umožní plnit jejich závazky vyplývající z této úmluvy.

7 Článek 19 Stockholmské úmluvy zřizuje konferenci smluvních stran, která „pravidelně přezkoumá [sleduje a hodnotí] provádění" této úmluvy. Z odstavce 6 uvedeného článku vyplývá, že „[k]onference smluvních stran na svém prvním zasedání zřídí pomocný orgán nazvaný Výbor pro hodnocení perzistentních organických znečišťujících látek za účelem vykonávání funkcí, které jsou pro tento výbor stanoveny úmluvou". Jak vyplývá z dokumentu SC-1/7, nazvaného „Zřízení Výboru pro hodnocení perzistentních organických znečišťujících látek", výbor je složen z 31 členů jmenovaných konferencí smluvních stran. Aby bylo zajištěno rovnoměrné zeměpisné rozdělení, původ členů tohoto výboru je určen následovně:

– africké státy: 8;

– státy Asie a Pacifiku: 8;

– státy střední a východní Evropy: 3;

– státy Latinské Ameriky a Karibiku: 5;

– státy západní Evropy a ostatní státy: 7.

8 Článek 21 odst. 1 až 3 Stockholmské úmluvy stanoví:

„Změny úmluvy

1. Změny úmluvy mohou být navrženy kteroukoli smluvní stranou.

2. Změny úmluvy se přijímají na zasedání konference smluvních stran. Text každé navrhované změny sdělí sekretariát smluvním stranám alespoň šest měsíců před zasedáním, na němž se má rozhodnout o jejím přijetí. Sekretariát rovněž sdělí navrhované změny signatářům této úmluvy a pro informaci též depozitáři.

3. Smluvní strany vynaloží veškeré úsilí, aby bylo dosaženo dohody ve věci kterékoli navrhované změny konsensem. Jestliže veškeré úsilí o konsensu bylo vyčerpáno a nebylo dosaženo dohody, změna se jako poslední možnost přijme tříčtvrtinovou většinou hlasů přítomných a hlasujících smluvních stran.“

9 Podle čl. 22 odst. 1 až 4 Stockholmské úmluvy:

„Přijetí a změna příloh

1. Přílohy úmluvy tvoří její nedílnou součást, a není-li výslovně stanoveno jinak, odkaz na tuto úmluvu je současně odkazem na její přílohy.

2. Dodatečné přílohy se omezují na procedurální, vědecké, technické nebo správní záležitosti.

3. Pro návrh, přijetí a vstup v platnost dodatečných příloh úmluvy se použije tento postup:

a) dodatečné přílohy se navrhují a přijímají podle postupu stanoveného v čl. 21 odst. 1, 2 a 3;

b) smluvní strana, která není schopna přijmout dodatečnou přílohu, oznámí tento fakt depozitáři písemně do jednoho roku ode dne sdělení o přijetí dodatečné přílohy depozitářem. Depozitář neprodleně vyrozumí všechny smluvní strany, že takové oznámení obdržel. Smluvní strana může kdykoli stáhnout předcházející

oznámení o nepřijetí dodatečné přílohy a tato příloha potom vstoupí pro tuto smluvní stranu v platnost podle písmene c) a

c) po uplynutí jednoho roku ode dne sdělení, že depozitář přijal dodatečné přílohy [dodatečnou přílohu], tato příloha vstoupí v platnost pro všechny smluvní strany, které nepředložily oznámení v souladu s ustanoveními písmene b).

4. Návrh, přijetí a vstup v platnost změn příloh A, B nebo C podléhají stejným postupům, jako jsou postupy pro návrh, přijetí a vstup v platnost dodatečných příloh této úmluvy, s výjimkou toho, kdy změna příloh A, B nebo C nevstoupí v platnost pro smluvní stranu, která učinila prohlášení týkající se změny těchto příloh v souladu s čl. 25 odst. 4. V tomto případě každá taková změna vstupuje v platnost pro tuto smluvní stranu devadesátým dnem po dni uložení [její] listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení k této změně u depozitáře."

10 Článek 23 Stockholmské úmluvy zní následovně:

„Hlasovací právo

1. Každá smluvní strana úmluvy má jeden hlas, s výjimkou stanovenou v odstavci 2.

2. Organizace regionální hospodářské integrace vykonává v záležitostech svého pověření své hlasovací právo s počtem hlasů rovnajícím se počtu jejích členských států, které jsou smluvními stranami této úmluvy. Taková organizace neuplatňuje své hlasovací právo, jestliže některý z jejích členských států uplatní své hlasovací právo, a naopak."

11 Podle článku 24 Stockholmské úmluvy je tato úmluva otevřena k podpisu všemi státy a organizacemi regionální hospodářské integrace.

12 Článek 25 Stockholmské úmluvy, nazvaný „Ratifikace, přijetí, schválení nebo přistoupení" zní následovně:

„1. Úmluva podléhá ratifikaci, přijetí nebo schválení státy a organizacemi regionální hospodářské integrace. Bude otevřena pro přistoupení států a organizací regionální hospodářské integrace den poté, kdy je uzavřena pro podpis. Listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení budou uloženy u depozitáře.

2. Každá organizace regionální hospodářské spolupráce, která se stane smluvní stranou úmluvy, aniž by některý z jejích členských států byl smluvní stranou, je vázána všemi povinnostmi podle úmluvy. V případě organizací, kdy jeden nebo více jejích členských států je smluvní stranou této úmluvy, organizace a její členské státy rozhodnou o své příslušné odpovědnosti za plnění svých závazků podle této úmluvy. V takových případech organizace a členské státy nejsou oprávněny uplatňovat práva podle úmluvy souběžně.

3. Ve své listině o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení uvede organizace regionální hospodářské integrace rozsah svých pravomocí vzhledem k záležitostem upraveným úmluvou. Každá taková organizace také informuje v rozsahu své příslušnosti depozitáře, který obratem informuje ostatní smluvní strany o všech podstatných změnách.

4. Ve své listině o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení může kterákoli smluvní strana prohlásit, že vzhledem k tomuto pro ni vstupuje kterákoli změna příloh A, B nebo C v platnost pouze po uložení její listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení [že jakákoli změna příloh A, B nebo C vstupuje vůči ní v platnost pouze po uložení její listiny o ratifikaci, přijetí nebo schválení uvedené změny nebo o přistoupení k ní].“

13 Stockholmská úmluva byla schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2006/507/ES ze dne 14. října 2004 o uzavření Stockholmské úmluvy o perzistentních organických znečišťujících látkách jménem Evropského společenství (Úř. věst. 2006, L 209, s. 1). Listina o schválení Společenstvím byla uložena dne 16. listopadu 2004.

14 Bod 8 odůvodnění rozhodnutí 2006/507 připomíná, že Společenství již přijalo dokumenty týkající se záležitostí v působnosti Stockholmské úmluvy, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 850/2004 ze dne 29. dubna 2004 o perzistentních organických znečišťujících látkách a o změně směrnice 79/117/EHS (Úř. věst. L 158, s. 7; Zvl. vyd. 15/08, s. 465, dále jen „nařízení o POP“), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 304/2003 ze dne 28. ledna 2003 o vývozu a dovozu nebezpečných chemických látek (Úř. věst. L 63, s. 1; Zvl. vyd. 11/46, s. 65) a směrnici Rady 96/59/ES ze dne 16. září 1996 o odstraňování polychlorovaných bifenylů a polychlorovaných terfenylů (PCB/PCT) (Úř. věst. L 243, s. 31; Zvl. vyd. 15/03, s. 75).

15 Bod 10 odůvodnění rozhodnutí 2006/207 zní:

„V případě přijetí změny přílohy A, B nebo C nebo dodatečných příloh této úmluvy by Komise měla stanovit jejich provádění v rámci nařízení (ES) č. 850/2004 nebo jiných souvisejících právních předpisů Společenství. Pokud se změna neprovede do jednoho roku ode dne sdělení depozitáře o přijetí změny, a také proto, aby se zabránilo nesouladu, měla by Komise informovat odpovídajícím způsobem depozitáře."

16 Článek 2 rozhodnutí 2006/507 zní následovně:

„1. Pokud změna přílohy A, B nebo C nebo dodatečných příloh [úmluvy] nebude do jednoho roku ode dne sdělení depozitáře o přijetí změny provedena v přílohách nařízení (ES) č. 850/2004 nebo jiných souvisejících právních předpisech Společenství, oznámí Komise tuto skutečnost depozitáři [...].

2. Pokud se změna přílohy A, B nebo C nebo dodatečných příloh úmluvy provede po oznámení uvedeném v odstavci 1, Komise toto oznámení neprodleně stáhne."

17 Rozhodnutí 2006/507 obsahuje v příloze prohlášení Společenství podle čl. 25 odst. 3 Stockholmské úmluvy. Toto prohlášení zní následovně:

„Společenství prohlašuje, že je v souladu se Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména s článkem 175 [čl. 175 odst. 1] této smlouvy, způsobilé uzavírat mezinárodní dohody o životním prostředí a plnit závazky z nich vyplývající, které přispívají k dosažení těchto cílů:

– udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,

– ochrana lidského zdraví,

– obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů,

– podpora opatření na mezinárodní úrovni čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.

Společenství dále prohlašuje, že již přijalo právní nástroje, které jsou pro jeho členské státy závazné a řeší otázky spadající do působnosti této úmluvy, a že seznam těchto

právních nástrojů předloží v souladu s čl. 15 odst. 1 úmluvy konferenci smluvních stran a bude jej případně odpovídajícím způsobem aktualizovat.

Společenství je odpovědné za plnění závazků plynoucích z úmluvy, které jsou součástí platného právního řádu Společenství.

Výkon pravomoci Společenství podléhá vzhledem ke své podstatě nepřetržitému vývoji."

18 Společenství nevyužilo možnosti stanovené v čl. 25 odst. 4 Stockholmské úmluvy prohlásit, že jakákoli změna příloh A, B nebo C vstupuje vůči němu v platnost pouze po uložení jeho listiny o ratifikaci, přijetí nebo schválení uvedené změny nebo o přistoupení k ní.

19 Všechny členské státy jsou smluvními stranami Stockholmské úmluvy.

Aarhuský protokol

20 Protokol o perzistentních organických znečišťujících látkách k úmluvě Organizace spojených národů z roku 1979 o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států byl přijat v Aarhusu (Dánsko) dne 24. června 1998 (dále jen „Aarhuský protokol"). Jeho cílem je kontrolovat, snižovat a odstraňovat emise nebo úniky těchto látek.

21 Jak vyplývá z článků 1 a 15 Aarhuského protokolu, tento protokol je otevřen k podpisu pro členské státy Hospodářské komise Organizace spojených národů pro Evropu i pro státy s poradním statutem při této Komisi, jakož i pro organizace regionální hospodářské integrace založené svrchovanými členskými státy uvedené Komise.

22 Článek 3 Aarhuského protokolu popisuje základní povinnosti smluvních stran. Jedná se v zásadě o vyloučení výroby a využívání látek uvedených v příloze I tohoto protokolu, vyhrazení využívání látek uvedených v jeho II k popsaným použitím a snížení emisí látek uvedených v jeho příloze III na úroveň stanovenou a v referenčním roce určeném v souladu s posledně uvedenou přílohou.

23 Článek 14 odst. 1 až 3 Aarhuského protokolu upravuje postup při provádění změn a doplňků příloh I až III uvedeného protokolu následovně:

„1. Změny a doplňky tohoto protokolu mohou být navrženy kteroukoli jeho stranou.

2. Navrhované změny a doplňky se písemně postoupí výkonnému sekretáři Komise, který ho sdělí všem stranám. Navrhované změny a doplňky se prodiskutují na nejbližším zasedání stran s výkonným orgánem za předpokladu, že výkonný sekretář rozdělí návrhy stranám nejméně devadesát dnů předem.

3. Změny tohoto protokolu a jeho příloh I až IV, VI a VIII se přijímají konsensem stran přítomných na zasedání výkonného orgánu a vstoupí v platnost pro strany, které

je přijaly, devadesátý den po dni, kdy byly u depozitáře uloženy listiny o přijetí [těchto změn] od dvou třetin stran. Změny vstoupí v platnost pro další strany devadesátý den po dni, kdy byly uloženy [jejich] listiny o přijetí [těchto změn]."

24 Po přijetí rozhodnutí Rady 2004/259/ES ze dne 19. února 2004 o uzavření Protokolu o perzistentních organických znečišťujících látkách k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států z roku 1979 jménem Společenství (Úř. věst. L 81, s. 35; Zvl. vyd. 11/50, s. 144) byla dne 30. dubna 2004 uložena ratifikační listina Společenství.

25 Všechny členské státy nejsou smluvními stranami Aarhuského protokolu.

Nařízení o POP

26 Nařízení o POP zakazuje ve svém článku 3 výrobu, uvádění na trh a používání látek uvedených na seznamu tvořícím jeho přílohu I. Toto nařízení dále upravuje používání látek uvedených na seznamu tvořícím jeho přílohu II. Seznam látek, na něž se vztahují ustanovení o omezení úniků, tvoří jeho přílohu III.

27 Článek 14 odst. 1 tohoto nařízení stanoví, že kdykoliv dojde k zařazení látky do seznamů ve Stockholmské úmluvě nebo Aarhuském protokolu, provede Komise podle potřeby odpovídající změny příloh I až III uvedeného nařízení, a to

postupem podle jeho čl. 16 odst. 2. Podle posledně uvedeného ustanovení, které odkazuje zejména na článek 5 rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, s. 23; Zvl. vyd. 01/03, s. 124), je Komisi nápomocen Výbor pro obecné záležitosti.

Směrnice 76/769/EHS

28 Směrnice Rady 76/769/EHS ze dne 27. července 1976 se týká sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se omezení uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek a přípravků (Úř. věst. L 262, s. 201; Zvl. vyd. 13/03, s. 317). V době, kdy došlo ke skutečnostem vytýkaným v tomto řízení Švédskému království, se tato směrnice na PFOS nevztahovala.

Skutečnosti předcházející sporu

29 Dne 4. srpna 2004 předložila Komise návrh rozhodnutí Rady [KOM (2004) 537 v konečném znění], kterým mělo být odsouhlaseno to, že předloží jménem Společenství a členských států – smluvních stran návrhy na zařazení určitého počtu chemických látek do relevantních příloh Arhuského protokolu nebo Stockholmské úmluvy.

30 Tento návrh v rozsahu, v němž se týká Aarhuského protokolu, usiloval o zařazení hexachlorbutadienu, oktabromdifenyletheru a pentachlorbenzenu do jeho přílohy I, polychlorovaných naftalenů do jeho příloh I a III a chlorovaných parafínů s krátkým řetězcem do jeho přílohy II.

31 Uvedený návrh usiloval v rozsahu, v němž se týkal Stockholmské úmluvy, o zařazení hexachlorbutadienu, oktabromdifenyletheru a pentachlorbenzenu, tedy látek již vyjmenovaných za účelem zařazení do přílohy I Aarhuského protokolu, jakož i pentabromdifenyletheru, chlordeconu, hexabrombifenylu a HCH do přílohy A uvedené úmluvy, polychlorovaných naftalenů do jejích příloh A a C a chlorovaných parafínů s krátkým řetězcem do její přílohy B.

32 Návrh rozhodnutí Rady se netýkal PFOS, pokud jde o její zařazení do příloh Aarhuského protokolu ani pokud jde o zařazení do příloh Stockholmské úmluvy.

33 Šestý bod odůvodnění tohoto návrhu zněl následovně:

„Návrhy [...] musí být předkládány výlučně [společně] jménem Společenství a jeho členských států v souladu s povinností spolupráce a jednoty v mezinárodním zastoupení Společenství, která vyplývá z článku 10 [ES].“

34 Poslední věta pátého bodu odůvodnění uvedeného návrhu zněla:

„Vzhledem k povinnosti zajistit jednotné mezinárodní zastoupení Společenství a pro zajištění oprávněnosti návrhů a jejich dostatečné podpory ve Společenství by měly být podávány pouze společné návrhy Společenství a členských států.“

35 Dne 8. září 2004 se sešla „mezinárodní skupina pro životní prostředí“ Rady Evropské unie. U této příležitosti se Švédské království vyslovilo ve prospěch společného návrhu usilujícího o zařazení PFOS do příslušné přílohy Stockholmské úmluvy a zmínilo možnost, že by jednostranně předložilo návrh v tomto smyslu. Během tohoto zasedání se diskuse týkající se PFOS zabývaly zejména právními důsledky této možnosti jednostranného návrhu na zařazení PFOS do Stockholmské úmluvy a právními námitkami Komise vůči uvedené možnosti.

36 Dne 10. března 2005 Rada přijala stanovisko obsahující společný postoj k látkám, které měly být navrženy k zařazení do příloh Stockholmské úmluvy. V tomto stanovisku (dokument 7292/05, ze dne 14. března 2005) Rada „doporučuje Evropskému společenství a členským státům, aby přezkoumaly návrh usilující o zařazení až tří dodatečných látek, který musí být sdělen sekretariátu [uvedené úmluvy] v nejkratším možném termínu, pokud možno před [prvním zasedáním konference smluvních stran], ale v každém případě dostatečně včas na to, aby mohl být přezkoumán na prvním zasedání výboru pro hodnocení POP, a za tímto účelem žádá, aby jejich odborníci přednostně přezkoumali seznam látek spadajících pod [Aarhuský protokol] a použili jej jako základ pro výběr dodatečných látek, jelikož látky uvedené na tomto seznamu jsou již v rámci [Evropské unie] předmětem právní úpravy jakožto POP“. Rada dále doporučila v bodu 5 písm. h) uvedeného stanoviska, aby finanční pravidla a rozpočet byly přijaty tak, aby umožnily sekretariátu účinně provést rozhodnutí přijatá konferencí smluvních stran Stockholmské úmluvy.

37 První zasedání konference smluvních stran Stockholmské úmluvy se konalo ve dnech 2. až 6. května 2005. Během tohoto zasedání byl zřízen výbor pro hodnocení POP. Dvě látky, a sice chlordecon a hexabrombifenyl, byly Společenstvím a členskými státy

navrženy na zařazení do příloh Stockholmské úmluvy. Uvedený výbor se měl poprvé sejít v listopadu 2005.

38 Dne 6. července 2005 přezkoumala „mezinárodní skupina pro životní prostředí" Rady návrh Komise uvedený v bodu 29 tohoto rozsudku týkající se návrhů na zařazení chemických látek do příloh Aarhuského protokolu a Stockholmské úmluvy. Ze zápisu z tohoto zasedání vyplývá, že vedení skupiny předložilo dokument srovnávající postupy za účelem provedení změn v rámci tohoto protokolu a této úmluvy a formulující návrhy změn ve vztahu ke každému z těchto dokumentů. Pokud šlo o návrhy týkající se Aarhuského protokolu, které musely být učiněny urychleně vzhledem ke lhůtě, kterou bylo třeba dodržet, členové této skupiny se shodli na pěti látkách, tedy na hexachlorbutadienu, oktabromdifenyletheru, pentachlorbenzenu, polychlorovaných naftalenech a chlorovaných parafínech s krátkým řetězcem. Pokud jde o Stockholmskou úmluvu, shodli se tito členové na tom, že zařazení určitých látek musí být navrženo na druhém zasedání konference smluvních stran, avšak skupina nedosáhla shody ohledně vymezení látek, takže diskuse na toto téma byla odložena.

39 Co se týče PFOS, stejná skupina uznala, že tato látka má vlastnosti POP, a uvedla, že se pracuje na vymezení kontrolních opatření na úrovni Společenství. Jakmile Komise předloží návrh týkající se těchto kontrolních opatření, bude PFOS navržena na zařazení do Aarhuského protokolu. Komise ve svých písemných vyjádřeních uvedla – a tato skutečnost byla potvrzena zejména ve spisu vedlejšího účastníka Nizozemského království – že vedení uvedené skupiny upozornilo na hospodářské důsledky návrhu na zařazení PFOS do Stockholmské úmluvy v návaznosti na již učiněná oznámení, jelikož by to mohlo vést k tomu, že by rozvojové země, které jsou smluvními stranami této úmluvy, mohly požadovat dodatečné finanční prostředky.

40 Dne 14. července 2005 předložilo Švédské království svým jménem a na svůj účet návrh na zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy jejímu sekretariátu.

41 Dne 20. července 2005 přezkoumal Výbor stálých zástupců (Coreper) změněný návrh rozhodnutí Rady o látkách navrhovaných na zařazení do příloh Aarhuského protokolu (dokument 11164/05 ze dne 15. července 2005), vypracovaný vedením uvedené skupiny. Článek 1 tohoto textu počítal s návrhem na zařazení pěti látek vymezených „mezinárodní skupinou pro životní prostředí" Rady na jejím zasedání dne 6. července 2005 a zmíněných v bodu 38 tohoto rozsudku. Článek 2 uvedeného textu počítal s tím, že Komise bude oprávněna „předložit, nejlépe v časovém předstihu, který by umožňoval přezkum před příštím zasedáním výkonného orgánu úmluvy, stanoveným na prosinec 2005, spolu s členskými státy, které jsou smluvními stranami protokolu, návrh usilující o změnu relevantních příloh protokolu doplněním [PFOS] do protokolu, jakmile Komise předloží návrh omezení uvádění na trh a používání na základě směrnice 76/769". Tento text ve znění vyplývajícím z diskuzí Coreperu dne 20. července 2005 (dokument 11386/05 ze dne 22. července 2005) byl schválen písemným postupem, který byl ukončen dne 8. září 2005.

42 Dne 5. prosince 2005 předložila Komise návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o omezení uvádění na trh a používání perfluoroktansulfonátů (změna směrnice Rady 76/769). Tento návrh [KOM (2005) 618 v konečném znění] se stal směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/122/ES ze dne 12. prosince 2006, kterou se po třicáté mění směrnice Rady 76/769 (Úř. věst. L 372, s. 32). Mimoto Komise dne 5. prosince 2005 rovněž předložila výkonnému orgánu úmluvy Organizace spojených národů o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států jménem Společenství a členských států, které jsou smluvními stranami Aarhuského protokolu, návrh na změnu dotyčných příloh tohoto protokolu usilující o doplnění pěti látek

vymezených „mezinárodní skupinou pro životní prostředí“ Rady na jejím zasedání dne 6. července 2005 a uvedených v bodu 38 tohoto rozsudku, a PFOS.

43 Co se týče Stockholmské úmluvy, Rada v sestavě „životní prostředí“ přijala stanovisko, které bylo zopakováno v tiskové zprávě ze dne 9. března 2006 [dokument 6762/06 (tisk 58)], podle kterého „doporučuje, aby Evropské společenství a členské státy oznámily na [druhém zasedání smluvních stran úmluvy] svůj úmysl učinit návrh na zařazení nejméně dvou až čtyř dodatečných látek, který bude předložen sekretariátu, aby mohl být přezkoumán na druhém zasedání Výboru pro hodnocení POP“. Rada v tiskové zprávě uvedla, že „předložení dodatečných látek vyžaduje rozhodnutí Rady“. Návrh rozhodnutí Rady (dokument 8391/06) týkající se předložení, jménem Společenství a členských států, návrhu na zařazení do příloh A až C Stockholmské úmluvy tří látek, a sice pentachlorbenzenu oktabromdifenyletheru a chlorovaných parafínů s krátkým řetězcem, tedy tří z pěti látek, jejichž zařazení do příloh I až III Aarhuského protokolu bylo navrženo v prosinci 2005, byl schválen Radou v dubnu 2006.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

44 Dopisem ze dne 19. prosince 2005 upozornila Komise poté, co připomněla diskuze, které proběhly dne 6. července 2005 v rámci „mezinárodní skupiny pro životní prostředí“ Rady a rozhodnutí navrhovaná touto skupinou, švédskou vládu, že jednostranné předložení návrhu usilujícího o zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy Švédským královstvím mělo za následek rozdělení mezinárodního

zastoupení Společenství a narušení jednoty dosažené jak na první konferenci smluvních stran této úmluvy, tak v kontextu návrhu na zařazení nových látek do Aarhuského protokolu, což je porušením povinnosti zakotvené v článku 10 ES.

45 Švédské království dále navrhlo zařazení PFOS dne 14. července 2005, i když vědělo, že probíhají práce týkající se této látky, jak vyplývá z článku 2 rozhodnutí Rady ze dne 8. září 2005 o látkách navrhovaných na zařazení do Aarhuského protokolu, které přebírá stanovisko formulované uvedenou pracovní skupinou na jejím zasedání dne 6. července 2005. Tyto přípravné práce byly podmínkou pro mezinárodní akci Společenství a členských státu v rámci uvedeného protokolu. Jednostranná akce Švédského království usilující o zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy mohla vést ke změně nařízení o POP, čímž připravila Komisi o její právo iniciativy v oblasti široce pokryté pravomocemi Společenství a Radu o příležitost rozhodnout o předložení návrhu na zařazení této látky v souladu s čl. 300 odst. 1 ES. Komise tudíž vyzvala Švédské království, aby předložilo svá vyjádření.

46 V dopise ze dne 15. února 2006 tento členský stát uvedl, že v době, kdy se chopil iniciativy, kterou mu Komise vytýká, neplatila na úrovni Společenství žádná opatření týkající se PFOS, takže členské státy ještě měly pravomoc navrhnout zařazení této látky do relevantních příloh Stockholmské úmluvy. Uvedl rovněž, že i přes své úsilí, aby uvedené zařazení bylo navrženo v rámci akce Společenství, nedošlo na zasedání dne 6. července 2005 „mezinárodní skupiny pro životní prostředí" Rady ohledně této otázky k dohodě. Švédské království má tedy za to, že neporušilo článek 10 ES ani čl. 300 odst. 1 ES.

47 Dne 4. července 2006 zaslala Komise tomuto členskému státu odůvodněné stanovisko s datem 28. června 2006, ve kterém ho vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověl tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

Švédské království odpovědělo dopisem ze dne 4. září 2006, ve kterém sdělilo, že trvá na svém stanovisku vyjádřeném v dopise ze dne 15. února 2006.

48 Jelikož Komisi předložené odpovědi Švédského království neuspokojily, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

49 Usnesením předsedy Soudního dvora dne 31. října 2007 bylo Dánskému království, Nizozemskému království, Finské republice, jakož i Spojenému království Velké Británie a Severního Irska povoleno vedlejší účastenství v tomto řízení na podporu Švédského království.

K žalobě

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 10 ES

Argumentace účastníků řízení

50 Na podporu žalobního důvodu vycházejícího z porušení povinnosti loajální spolupráce vyplývající z článku 10 ES Komise uvádí, že Švédské království nepřijalo veškerá vhodná opatření, aby usnadnilo Společenství plnění jeho poslání, a nezdrželo se přijetí opatření, která mohou ohrozit dosažení cílů Společenství.

51 Komise připomíná, že v době, kdy Švédské království jednostranně navrhlo zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy, probíhaly na úrovni Rady práce v této oblasti. Konkrétně její „mezinárodní skupina pro životní prostředí" dosáhla shody ohledně strategie v této záležitosti na svém zasedání dne 6. července 2005. Vzhledem ke lhůtám, které bylo třeba zohlednit, bylo nutné urychleně přijmout rozhodnutí ohledně návrhů na zařazení určitých látek do příloh Aarhuského protokolu. V rámci toho byla vzata v potaz i PFOS, skupina se však rozhodla, že bude navržena až poté, co Komise předloží návrh týkající se kontrolních opatření, pokud jde o tuto látku, na základě směrnice 76/769. Co se týče Stockholmské úmluvy, které se týkal švédský návrh, členové uvedené skupiny se dohodli, že zařazení určitých látek do relevantních příloh této úmluvy by mělo být navrženo, nevymezili však, kterých látek by se to týkalo, vzhledem k tomu, že diskuze k této otázce byla odložena. Tatáž skupina projednávala finanční důsledky návrhu na zařazení PFOS do relevantních příloh uvedené úmluvy.

52 Komise zdůrazňuje, že PFOS nebyla prioritou, pokud jde o Stockholmskou úmluvu, a že tato volba vyplývala ze společného postoje v rámci Rady. To však podle Komise neznamená, že by PFOS nebyla v rámci strategie Společenství brána v potaz. Komise mimoto popírá, že navržení této látku do uvedené úmluvy bylo zvlášť naléhavé.

53 Komise uznává, že stanovisko Rady není závazným právním aktem, ale popírá argument, že takové stanovisko postrádá jakýkoliv právní význam a lze je ignorovat.

54 Podle Komise není hlavní otázkou, zda vykonala svojí pravomoc v oblasti životního prostředí zvláště ve vztahu k PFOS, ale zda ji použila za účelem právní úpravy

nebezpečných chemických látek, konkrétně pak POP. V tomto ohledu tvrdí, že již existuje právní rámec Společenství v oblasti nebezpečných chemických látek, zvláště pak pro POP, takže předložení návrhů na zařazení látek do Stockholmské úmluvy je opatřením, na které se v zásadě vztahují pravidla Společenství. Existence pravomoci Společenství, ať už výlučná nebo sdílená, znamená, že pokud je nutná akce na mezinárodní úrovni, musí být provedena samotným Společenstvím nebo Společenstvím společně s členskými státy.

55 Jednostranná akce Švédského království tak podle Komise vedla k rozdělení mezinárodního zastoupení Společenství, pokud jde o zařazení PFOS do Stockholmské úmluvy, což bylo v rozporu s povinností jednoty v zastupování Společenství, která vyplývá z povinnosti loajální spolupráce obsažené v článku 10 ES.

56 Komise zpochybňuje argument, že se návrh na zařazení látky do přílohy Stockholmské úmluvy nedotýká Společenství, a to s poukazem na nutnost rozhodnutí ze strany výboru podle článku 8 této úmluvy, dále hlasování smluvních stran a možnost, aby každá smluvní strana učinila prohlášení v souladu s čl. 22 odst. 3 písm. b) a odst. 4 uvedené úmluvy o tom, že nesouhlasí s tím, aby byla vázána změnou příloh A, B nebo C. Návrh Švédského království totiž podle Komise mohl vést k rozporu mezi tímto členským státem a samotným Společenstvím, pokud by se rozhodlo, že nebude takovou změnou vázáno. Takovýto argument mimoto nebere v potaz obtíže spojené s rozhodovacím procesem v rámci této úmluvy. Společenství by zejména nemohlo blokovat přijetí navrhované změny. Konečně existence mechanismu, který má zabránit rozporu mezi právem Společenství a mezinárodní akcí členského státu, podle názoru Komise nepopírá povinnost předem určit, zda právo Společenství může být touto akcí dotčeno.

57 Podle Komise měl návrh Švédského království za cíl zavést novou mezinárodní normu, což má za následek přímé dotčení práva Společenství, jelikož to znamená povinnost změnit nařízení o POP.

58 Komise vyvrací argument, že členské státy mají právo přijmout vnitrostátní pravidla, která jsou přísnější než nařízení o POP, protože toto nařízení představuje pouze minimální pravidla Společenství, což znamená, že v souladu s článkem 176 ES mají členské státy právo předložit návrhy na změnu příloh Stockholmské úmluvy. Podle Komise je totiž nutně cílem takového návrhu zavedení přísnějšího mezinárodního pravidla, které má účinky nejen vůči členskému státu, který takový návrh učinil, ale rovněž vůči Společenství.

59 Komise konečně popírá argument, že iniciativa Švédského království byla v souladu s cíli Společenství v oblasti životního prostředí a nebylo třeba zohledňovat hospodářské úvahy. Komise připomíná, že Stockholmská úmluva obsahuje ustanovení o finanční pomoci rozvojovým zemím, aby mohly plnit povinnosti vyplývající z této úmluvy. Bylo tedy třeba zohlednit všechna ustanovení uvedené úmluvy před tím, než byly podány návrhy na zařazení nových látek do předmětných příloh této úmluvy.

60 Švédské království upřesňuje, že se Komise dovolávala jako jediného žalobního důvodu své žaloby skutečnosti, že tento stát tím, že jednostranně navrhl zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy, nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 10 ES a čl. 300 odst. 1 ES. Během postupu před zahájením soudního řízení Komise podle Švédského království netvrdila, že nemělo právo přijmout takové opatření z důvodu výlučné pravomoci Společenství pro tento účel. Pokud by Soudní dvůr vykládal argumenty obsažené v žalobě Komise tak, že obsahují tvrzení, že byla

porušena pravidla týkající se pravomoci, jednalo by se podle Švédského království o nový žalobní důvod, který by bylo třeba zamítnout.

61 Podle Švédského království nebyla PFOS předmětem žádné úpravy na úrovni Společenství v době, kdy tento členský stát navrhl její zařazení do přílohy A Stockholmské úmluvy. Nařízení o POP ani směrnice 76/769 se totiž na tuto látku nevztahovaly, takže pokud jde o sdílenou pravomoc, jak členské státy, tak Společenství mohly navrhnout doplnění PFOS do uvedené přílohy.

62 Stejně jako Švédské království, Dánské království, Nizozemské království a Finská republika tvrdí, že k datu 14. července 2005 neexistoval žádný společný postoj týkající se PFOS. Jak tvrdí Nizozemské království, zásada loajality Společenství neznamená, že by Komise mohla legitimně očekávat, že Švédské království i přes jeho opakované úsilí bude čekat po neomezenou dobu na interní akci Společenství, i když jak členské státy, tak Komise souhlasí s tím, že PFOS představuje vážná rizika pro lidské zdraví a životní prostředí.

63 Co se týče výkladu zásady loajální spolupráce vyplývající z článku 10 ES, Švédské království tvrdí, že výklad této zásady zastávaný Komisí s sebou nese riziko, že sdílená pravomoc bude v případech smíšených smluv zbavena svého smyslu. Uvedená zásada pouze znamená, že členské státy se musí v nejvyšší možné míře snažit spolupracovat s orgány Společenství. Švédské království má za to, že přesně tak činilo. Dostatečně informovalo Společenství i jiné členské státy o této záležitosti a konzultovalo ji s nimi a rovněž se snažilo dosáhnout společné akce před tím, než podalo svůj návrh na zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy.

64 Švédské království dále tvrdí, že musí být přípustné odchýlit se od požadavku jednoty v mezinárodním zastupování, neboť povinnost spolupráce neznamená povinnost dosáhnout za všech okolností jednomyslnosti. Finská republika v tomto ohledu tvrdí, že článek 10 ES, jak je vykládán judikaturou Soudního dvora, neukládá členskému státu, který je smluvní stranou smíšené dohody, povinnost vzdát se možnosti využít své pravomoci v případě, kdy se Společenství rozhodlo nevyužít své vlastní pravomoci a kdy nebylo možné definovat další společný postup Společenství a členských států. Tyto státy se podle Švédského království mohou rozhodnout autonomním způsobem využít pravomoc, která jim náleží, pokud budou dodržovat právo Společenství.

65 Jak rovněž zdůrazňuje Nizozemské království, uplatnění zásady loajální spolupráce nemůže vést k tomu, že by členské státy nemohly za žádných okolností jednostranně přijmout opatření mimo rámec Společenství v oblasti životního prostředí, třebaže je jim tato pravomoc výslovně přiznána čl. 174 odst. 4 druhým pododstavcem ES. Dánské království rovněž tvrdí, že zásada loajální spolupráce se nesmí v praxi stát zásadou týkající se přenesení pravomocí a že členským státům nelze odejmout pravomoci, které jsou jim svěřeny. Jak tvrdí Spojené království, znamenalo by to *de facto* přenést externí pravomoc výlučně na Společenství za okolností, kdy taková pravomoc neexistuje.

66 Švédské království, podporované vedlejšími účastníky řízení, rovněž tvrdí, že návrh na zařazení látky do přílohy Stockholmské úmluvy nemá právní účinky vůči ostatním smluvním stranám uvedené úmluvy. Jak uvádí Dánské království, pokud jde o případné zařazení látky, může zaujmout stanovisko pouze konference smluvních stran a pouze tehdy, pokud se tato konference rozhodne řídit návrhem technického výboru, vyvstává otázka zaujetí postoje ze strany Společenství, přičemž Společenství má možnost rozhodnout se nebýt vázáno.

67 Švédské království, rovněž podporované vedlejšími účastníky řízení v této otázce, dále tvrdí, že právní situace vzniklá jeho jednostranným návrhem na zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy je srovnatelná se situací, která by mohla vzniknout, pokud by bylo na základě článku 176 ES rozhodnuto přijmout vnitrostátní pravidla týkající se ochrany životního prostředí, která by byla přísnější než pravidla obsažená v právu Společenství. Finská republika uvádí, že v judikatuře Soudního dvora nelze nalézt nic, co by podporovalo postoj Komise, podle kterého členský stát nemůže v rámci mezinárodní dohody přijmout ochranná opatření, která by byla přísnější než právní úprava Společenství.

68 Žalovaná strana a vedlejší účastníci řízení konečně tvrdí, že iniciativa Švédského království neměla za následek ohrožení cílů Společenství v oblasti politiky životního prostředí. V tomto kontextu podle nich nebylo třeba zohlednit hospodářské aspekty.

Závěry Soudního dvora

69 Ve všech oblastech, které odpovídají cílům Smlouvy, ukládá článek 10 ES členským státům usnadňovat Společenství plnění jeho poslání a zdržet se veškerých opatření, která by mohla ohrozit dosahování cílů uvedené Smlouvy (posudek 1/03, ze dne 7. února 2006, Sb. rozh. s. I-1145, bod 119, a rozsudek ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko, C-459/03, Sb. rozh. s. I-4635, bod 174).

70 Švédské království má za to, že povinnost loajální spolupráce stanovená v článku 10 ES má omezený dosah, pokud jde o oblasti, ve kterých je pravomoc sdílená Společenstvím a členskými státy.

71 V tomto ohledu Soudní dvůr již rozhodl, že tato povinnost loajální spolupráce se uplatní obecně a nezávisí na výlučné či nevýlučné povaze dotyčné pravomoci Společenství ani na případném právu členských států sjednávat závazky se třetími zeměmi (rozsudky ze dne 2. června 2005, Komise v. Lucembursko, C-266/03, Sb. rozh. s. I-4805, bod 58, a ze dne 14. července 2005, Komise v. Německo, C-433/03, Sb. rozh. s. I-6985, bod 64).

72 V projednávané věci Komise upřesnila, že netvrdila, že Společenství disponuje výlučnou pravomocí k předložení návrhu na zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy. Je tedy třeba vycházet z hypotézy o sdílené pravomoci. V tomto smyslu se projednávaná věc liší od situace, o kterou se jednalo v rozsudku ze dne 12. února 2009, Komise v. Řecko (C-45/07, Sb. rozh. s. I-701), která se týkala výlučné pravomoci.

73 Pokud je zřejmé, že oblast upravovaná dohodou nebo úmluvou spadá částečně do pravomoci Společenství a částečně do pravomoci členských států, je třeba zajistit úzkou spolupráci těchto států s orgány Společenství, jak v rámci procesu sjednávání a uzavírání dohod, tak v rámci plnění přijatých závazků. Tato povinnost spolupráce vyplývá s požadavků jednoty v mezinárodním zastoupení Společenství [usnesení 1/78 ze dne 14. listopadu 1978, Recueil, s. 2151, body 34 až 36 (obdobně se Smlouvou o ESAE); posudek 2/91 ze dne 19. března 1993, Recueil, s. I-1061, bod 36; posudek 1/94 ze dne 15. listopadu 1994, Recueil, s. I-5267, bod 108, a rozsudek ze dne 19. března 1996, Komise v. Rada, C-25/94, Recueil, s. I-1469, bod 48].

74 Soudní dvůr rozhodl, že členské státy mají zvláštní povinnost jednat a zdržet se jednání v situaci, ve které Komise předložila Radě návrhy, které ačkoliv nebyly Radou přijaty, představují výchozí bod pro společné jednání na úrovni Společenství (rozsudek ze dne 5. května 1981, Komise v. Spojené království, 804/79, Recueil, s. 1045,

bod 28; výše uvedené rozsudky Komise v. Lucembursko, bod 59, a Komise v. Německo, bod 65).

75 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že přijetí rozhodnutí opravňujícího Komisi sjednat mnohostrannou dohodu jménem Společenství značí začátek společného jednání Společenství na mezinárodní úrovni a zahrnuje z tohoto titulu, ne-li povinnost zdržet se jednání ze strany členských států, pak přinejmenším povinnost úzké spolupráce mezi nimi a orgány Společenství, aby bylo Společenství usnadněno plnění jeho poslání a zaručena jednota a soudržnost jednání a zastupování Společenství na mezinárodní úrovni (výše uvedené rozsudky Komise v. Lucembursko, bod 60, a Komise v. Německo, bod 66).

76 V projednávané věci je nesporné, že v době předložení návrhu na zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy Švédským královstvím, tedy dne 14. července 2005, nepřijala Rada formální rozhodnutí, pokud jde o návrh na zařazení látek do této přílohy. Je třeba nicméně přezkoumat, zda, jak tvrdí Komise, existovala v tomto ohledu strategie Společenství nepředkládat bezprostředně návrh na zařazení PFOS do této úmluvy, a to zejména z ekonomických důvodů.

77 V tomto ohledu není nutné, aby společný postoj měl určitou formu k tomu, aby existoval a byl zohledněn v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti loajální spolupráce, pokud obsah tohoto postoje může být právně dostačujícím způsobem prokázán (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Komise v. Rada, bod 49).

78 Co se týče PFOS, je třeba úvodem připomenout, že v březnu 2005 nebyla tato látka zařazena ani do Aarhuského protokolu, ani do Stockholmské úmluvy.

79 Ve stanovisku přijatém v březnu 2005 pro první konferenci smluvních stran Stockholmské úmluvy, Rada doporučila Společenství a členským státům, aby přezkoumaly návrh usilující o zařazení „až tří dodatečných látek“ do předmětných příloh této úmluvy. Odborníci Společenství a členských států byli pověřeni povinností přednostně přezkoumat seznam látek spadajících pod Aarhuský protokol a „použít jej jako základ pro výběr dodatečných látek, jelikož látky uvedené na tomto seznamu jsou v rámci [Evropské unie] již předmětem právní úpravy jakožto POP“.

80 Vzhledem k tomu, že PFOS v té době nebyla zařazena do Aarhuského protokolu ani nebyla v rámci Unie předmětem právní úpravy jakožto POP, nemusela být podle uvedeného stanoviska Rady zohledněna, pokud šlo o první návrhy, které měly být předloženy buď na základě uvedeného protokolu, nebo Stockholmské úmluvy.

81 Kromě toho omezení počtu navrhovaných látek („až tři“) vykládáno ve světle bodu 5 písm. h) uvedeného stanoviska podporuje tezi, že pokud jde o Stockholmskou úmluvu, tvořily hospodářské úvahy součást strategie Společenství, přičemž je třeba připomenout, že tato úmluva má celosvětový dosah a její článek 13 stanoví finanční pomoc rozvojovým zemím a zemím s přechodnou ekonomikou. V tomto bodu 5 písm. h) Rada totiž doporučuje „aby finanční pravidla a rozpočet byly přijaty tak, aby umožnily sekretariátu účinně provést rozhodnutí přijatá [konferencí smluvních stran Stockholmské úmluvy]“.

82 V souladu s tímto stanoviskem Rady, a jak bylo připomenuto v bodu 37 tohoto rozsudku, dvě látky, jejichž součástí PFOS nebyla, byly navrženy Společenstvím

a členskými státy na prvním zasedání konference smluvních stran Stockholmské úmluvy, které se konalo v květnu 2005.

83 Ze zápisu ze zasedání ze dne 6. července 2005 „mezinárodní skupiny pro životní prostředí“ Rady, jehož obsah je shrnut v bodech 38 a 39 tohoto rozsudku, vyplývá, že se diskuze týkala předložení návrhů na zařazení látek jak do Aarhuského protokolu, tak do Stockholmské úmluvy. I když tento zápis výslovně nezmiňuje hospodářské úvahy, které byly projednávány, tato skutečnost nebyla Švédským královstvím nicméně popřena a byla uznána zejména Nizozemským královstvím.

84 Z uvedeného zápisu vyplývá, že bezprostředním cílem bylo navržení látek uvedených v bodech 30 a 38 tohoto rozsudku, již zahrnutých právní úpravou Společenství, na zařazení do Aarhuského protokolu.

85 Bylo tedy stanoveno, že PFOS bude navržena na základě tohoto protokolu, jakmile Komise předloží návrh právní úpravy Společenství týkající se kontrolních opatření vůči této látce. Všechny následné události (přijetí rozhodnutí Rady ze dne 8. září 2005; předložení návrhu na změnu směrnice 76/769 dne 5. prosince 2005; ve stejný den, návrh na zařazení PFOS do předmětných příloh uvedeného protokolu) prokazuje, že tomu tak skutečně bylo.

86 Mimoto, pokud jde o návrhy na základě Stockholmské úmluvy, zápis ze zasedání ze dne 6. července 2005 „mezinárodní skupiny pro životní prostředí“ Rady uvádí, že bylo dosaženo shody („Agreement was reached by the [Working Party for International

Environmental Issues]“) ohledně skutečnosti, že zařazení určitých látek by mělo být navrženo pro druhou konferenci smluvních stran. Nebylo nicméně dosaženo shody ohledně vymezení navrhovaných látek a diskuze na toto téma byla odložena.

87 Na rozdíl od toho, co tvrdí Švédské království a vedlejší účastníci řízení, nejednalo se patrně o situaci, která by se dala nazvat „rozhodovacím vakuem“, ani o vyčkávací situaci rovnající se absenci rozhodnutí. Více skutečností totiž hovoří ve prospěch argumentu, podle kterého „mezinárodní skupina pro životní prostředí“ Rady měla v úmyslu rozhodnout o navržení dalších látek na základě Stockholmské úmluvy nad rámec látek navržených v květnu 2005 nikoli dne 6. července 2005, ale až později. V tomto ohledu lze zmínit naléhavost vymezit především látky navrhované na základě Aarhuského protokolu, jakož i hospodářské úvahy spojené s návrhy z titulu uvedené úmluvy.

88 Následné události potvrdily tuto vůli jednat a činit návrhy na základě Stockholmské úmluvy, tedy doporučení Rady ze dne 9. března 2006 a rozhodnutí přijaté tímto orgánem v dubnu 2006, zmíněné v bodu 43 tohoto rozsudku, které opravňuje Komisi předložit takové návrhy, pokud jde o pentachlorbenzen, oktabromdifenylether a chlorované parafíny s krátkým řetězcem.

89 V každém případě lze považovat za prokázané, že v roce 2005 existovala společná strategie nepředkládat v té době návrh na zařazení PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy, jelikož, jak vyplývá ze stanoviska Rady z března 2005, odborníci z členských států a Společenství měli vybrat látky, které budou navrženy, z látek, které již spadaly pod Aarhuský protokol, a jelikož, jak vyplývá ze zápisu ze zasedání ze dne 6. července 2005 „mezinárodní skupiny pro životní prostředí“ Rady, PFOS nebyla součástí těchto látek.

90 V souvislosti se Stockholmskou úmluvou mimoto orgány Společenství dávaly přednost tomu, aby při vymezování strategie, kterou Unie a její členské státy přijmou ohledně této látky, byly zohledněny všechny relevantní faktory, včetně faktorů ekonomických. Tato okolnost je vedla k tomu, že bezprostředně nenavrhly zákaz PFOS na základě této úmluvy, nýbrž navrhly přednostně její úpravu na základě jiné dohody, kterou je Aarhuský protokol.

91 Z těchto okolností vyplývá, že Švédské království tím, že jednostranně navrhlo zařadit PFOS do přílohy A Stockholmské úmluvy, odklonilo se od společné strategie dohodnuté v rámci Rady.

92 Kromě toho, jak vyplývá s přezkumu rozhodovacího procesu stanoveného touto úmluvou, má jednostranný návrh Švédského království důsledky pro Unii. V tomto ohledu je třeba uvést, že uvedená úmluva stanoví institucionální a procedurální rámec obsahující soubor zvláštních pravidel pro přijetí jejích změn, včetně zařazení nových látek do jejích příloh A, B nebo C.

93 Návrh na zařazení látky do přílohy A Stockholmské úmluvy je předmětem kladného nebo záporného doporučení ze strany Výboru pro hodnocení perzistentních organických znečisťujících látek určeného konferenci smluvních stran v souladu čl. 8 odst. 9 této úmluvy. Jak stanoví čl. 23 odst. 2 tohoto dokumentu, takové organizace regionální hospodářské integrace, jako je Unie, neuplatňují své hlasovací právo, jestliže své hlasovací právo uplatní některý z jejích členských států, a naopak. Její čl. 25 odst. 2 rovněž uvádí, že v případě organizací, kdy je kromě ní smluvní stranou uvedené úmluvy i jeden nebo více jejích členských států, uvedená organizace a její členské státy nejsou oprávněny uplatňovat práva podle úmluvy souběžně.

94 Předložení návrhu na zařazení látky na základě Stockholmské úmluvy členským státem tak může vést k situaci, ve které buď Unie hlasuje proti tomuto návrhu, čímž zbavuje členský stát, který návrh předložil, možnosti hájit svůj vlastní návrh na úrovni konference smluvních stran, nebo tento členský stát vykonává své hlasovací právo ve prospěch vlastního návrhu, čímž připravuje Unii o možnost vykonat hlasovací právo odpovídající počtu hlasů rovnající se počtu jejích členských států a ponechává ostatní členské státy, aby svobodně hlasovaly ve prospěch nebo proti uvedenému návrhu.

95 V tomto ohledu je třeba uvést, že prohlášení učiněné Společenstvím v souladu s čl. 25 odst. 3 Stockholmské úmluvy neobsahuje podrobná pravidla, pokud jde o rozdělení pravomocí mezi ně a členské státy. Toto prohlášení totiž uvádí, že „Společenství je odpovědné za plnění závazků plynoucích z úmluvy, které jsou součástí platného právního řádu Společenství," a že „výkon pravomoci Společenství podléhá vzhledem ke své podstatě nepřetržitému vývoji".

96 V každém případě je třeba konstatovat, že Unie nedisponuje takovým počtem hlasů, který by postačoval k tomu, aby mohla zamezit přijetí změny přílohy Stockholmské úmluvy. Je třeba dodat, že vůči smluvní straně, která, jako Unie, nevyužila možnost učinit prohlášení v souladu s čl. 25 odst. 4 uvedené úmluvy, změna přílohy rozhodnutá konferencí smluvních stran vstupuje v platnost, s výhradou metody zvané „opting out", po uplynutí lhůty jednoho roku ode dne sdělení, že depozitář přijal změněnou přílohu.

97 Švédské království a vedlejší účastníci řízení tvrdí, že v takovém případě může Unie vždy využít možnosti „opting out" a učinit prohlášení, podle kterého není schopna

přijmout změnu přílohy v souladu s čl. 22 odst. 3 písm. b) a odst. 4 Stockholmské úmluvy.

98 Tento argument nicméně vychází z předpokladu, že Unie bude moci učinit prohlášení o nepřijetí změny navrhované a odhlasované jedním nebo více členskými státy. Podle čl. 25 odst. 2 Stockholmské úmluvy přitom Unie a její členské státy nejsou oprávněny uplatňovat práva podle úmluvy souběžně. Na jednání účastníci řízení vyjádřili rozdílné názory na výklad čl. 25 odst. 2 Stockholmské úmluvy.

99 I kdyby navzdory posledně uvedenému ustanovení mohla Unie vždy učinit prohlášení o nepřijetí změny navrhované a odhlasované jedním nebo více členskými státy, mohla by taková situace vyvolat právní nejistotu jak u členských států, tak u sekretariátu Stockholmské úmluvy a ostatních států, které jsou smluvními stranami této úmluvy.

100 Bez ohledu na tento aspekt je nesporné, že cílem předložení návrhu na zařazení látky do přílohy A Stockholmské úmluvy je přijetí mezinárodní normy, která zavazuje její smluvní strany. Vzhledem k tomu, že Unie je smluvní stranou uvedené úmluvy, může být změnou uvedené přílohy, která z tohoto návrhu vyplývá, vázána, pokud předtím neučinila v souladu s interními postupy stanovenými v čl. 14 odst. 1 nařízení o POP prohlášení o nepřijetí této změny, a to ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy depozitář sdělil, že přijal změněnou přílohu.

101 Přezkum rozhodovacího procesu stanoveného Stockholmskou úmluvou ukazuje, že návrh na zařazení látky do přílohy A této úmluvy má důsledky pro Unii.

102 V tomto ohledu nelze se Švédským královstvím a vedlejšími účastníky řízení souhlasit, když tvrdí, že návrh na zařazení látky do přílohy mezinárodní úmluvy, která zavazuje Unii, je ekvivalentem vnitrostátního opatření, které je přísnější než minimální opatření Unie, povolené článkem 176 ES. Unie totiž může být změnou přílohy Stockholmské úmluvy vázána, zatímco takovým vnitrostátním opatřením vázána být nemůže.

103 Jak bylo připomenuto v bodu 74 tohoto rozsudku, Soudní dvůr již rozhodl, že členské státy podléhají zvláštním povinnostem jednat a zdržet se jednání v situaci, ve které Komise předložila Radě návrhy, které ačkoliv nebyly Radou přijaty, představují výchozí bod pro společné jednání na úrovni Společenství (výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 65). Tím spíše v takové situaci, o jakou se jedná v projednávané věci, která se vyznačuje, jak je uvedeno v bodu 91 tohoto rozsudku, jednostranným návrhem dotyčného členského státu, který se odklání od společné strategie dohodnuté v rámci Rady, předloženým v rámci takového institucionálního a procedurálního rámce, jaký je stanoven Stockholmskou úmluvou.

104 Taková situace může ohrozit zásadu jednoty v mezinárodním zastupování Unie a jejích členských států, jakož i oslabit jejich vyjednávací pozici vůči ostatním smluvním stranám předmětné úmluvy.

105 První žalobní důvod Komise vycházející z porušení článku 10 ES je tedy opodstatněný.

K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení čl. 300 odst. 1 ES

Argumentace účastníků řízení

106 V rámci druhého žalobního důvodu Komise tvrdí, že jednostranná akce Švédského království byla porušením čl. 300 odst. 1 ES, který stanoví právní základ a právní postup pro vyjednávání a uzavírání mezinárodních smluv bez ohledu na to, zda tyto mezinárodní smlouvy spadají do výlučné nebo sdílené pravomoci. Tato jednostranná akce měla za následek, že orgány Společenství nemohly vykonat pravomoci, které jim podle Smlouvy náleží, jelikož společný postoj Společenství a jeho členských států týkající se změny Stockholmské úmluvy by neměl praktický účinek.

107 Švédské království, podporované vedlejšími účastníky řízení, popírá, že by jeho jednání bylo v rozporu s čl. 300 odst. 1 ES. Jak uvádí Finská republika, toto ustanovení nestanoví věcnou pravomoc ve prospěch Společenství v oblasti uzavírání mezinárodních dohod, ale výlučně definuje rozdělení pravomocí mezi orgány Společenství.

Podle Finské republiky nevzniká na jeho základě pro členské státy povinnost, jejíž nedodržení by umožnilo vyhovět příslušným návrhovým žádáním Komise. Spojené království mimoto tvrdí, že čl. 300 odst. 1 ES se uplatní pouze při zahájení vyjednávání vedoucích k uzavření mezinárodních dohod.

Závěry Soudního dvora

108 Jak upozornil generální advokát v poznámce pod čarou 13 svého stanoviska, čl. 300 odst. 1 ES se týká „uzavření dohod", zatímco jakákoliv iniciativa přijatá Společenstvím „pro účely vypracování postojů, které jsou zaujímány jménem Společenství v orgánu vytvořeném dohodou", je upravena nikoliv čl. 300 odst. 1 ES, ale čl. 300 odst. 2 druhým pododstavcem ES.

109 Je nesporné, že jednání vytýkané Švédskému království v projednávané věci spočívá v předložení návrhu na změnu u orgánu zřízeného mezinárodní dohodou, takže toto jednání nespadá jako takové do působnosti čl. 300 odst. 1 ES.

110 Z toho vyplývá, že žalobní důvod vycházející z porušení čl. 300 odst. 1 ES není opodstatněný.

K nákladům řízení

111 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Švédské království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.

112 Podle odstavce 4 téhož článku Dánské království, Nizozemské království, Finská republika a Spojené království ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Švédské království tím, že jednostranně navrhlo doplnit látku kyselinu perfluorooktan-sulfonátovou do přílohy A Stockholmské úmluvy o perzistentních organických znečišťujících látkách, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 10 ES.

2) Ve zbývající části se žaloba zamítá.

3) Švédskému království se ukládá náhrada nákladu řízení vynaložených Evropskou komisí.

4) Dánské království, Nizozemské království, Finská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou vlastní náklady řízení.

Podpisy.