SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 20. aprila 2010*

V zadevi C-246/07,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 22. maja 2007,

Evropska komisija, ki jo zastopata G. Valero Jordana in C. Tufvesson, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Švedski, ki jo zastopata A. Kruse in A. Falk, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: švedščina.

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopata C. Pilgaard Zinglersen in R. Holdgaard, zastopnika,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopata C. M. Wissels in D. J. M. de Grave, zastopnika,

Republike Finske, ki jo zastopa J. Heliskoski, zastopnik,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopa V. Jackson, zastopnica, skupaj z D. Andersonom, QC,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, predsedniki senatov, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, E. Levits, predsednik senata, C. Toader, predsednica senata, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (poročevalec), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus in J.-J. Kasel, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. aprila 2009,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 1. oktobra 2009

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Kraljevina Švedska s tem, da je enostransko predlagala, naj se v Prilogo A k Stockholmski konvenciji o obstojnih organskih onesnaževalih (v nadaljevanju: Stockholmska konvencija) doda snov perfluorooktan sulfonat (v nadaljevanju: PFOS), ni izpolnila obveznosti iz členov 10 ES in 300(1) ES.

Pravni okvir

Stockholmska konvencija

2 Stockholmska konvencija je bila sprejeta 22. maja 2001. V skladu s členom 26(1) začne veljati 17. maja 2004, devetdeseti dan po dnevu deponiranja petdesete listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu. Njen cilj, kot je določen v členu 1, je zaščititi zdravje ljudi in okolje pred obstojnimi organskimi onesnaževali (*persistent organic pollutants*, v nadaljevanju: POP), pri čemer se pogodbenice zavedajo predvsem, da imajo POP „toksične lastnosti, so težko razgradljiva, se koncentrirajo z bioakumulacijo in se prenašajo po zraku, po vodi in s selitvenimi vrstami čez mednarodne meje in se odlagajo daleč od kraja izpusta, kjer se akumulirajo v kopenskih in vodnih ekosistemih".

3 Iz člena 2 Stockholmske konvencije je razvidno, da v tej konvenciji „pogodbenica" pomeni državo ali organizacijo za regionalno gospodarsko povezovanje, ki je privolila, da jo ta konvencija zavezuje, in za katero ta konvencija velja, „organizacija za regionalno gospodarsko povezovanje" pa pomeni organizacijo, ki so jo ustanovile suverene države določene regije in na katero so njene države članice prenesle pristojnost za zadeve, ki jih ureja ta konvencija, ter jo v skladu z njenimi notranjimi postopki pravilno pooblastile, da to konvencijo podpiše, ratificira, sprejme, odobri ali k njej pristopi.

4 Člen 3 Stockholmske konvencije določa, da pogodbenice sprejmejo potrebne zakonske in upravne ukrepe v zvezi s kemikalijami, uvrščenimi v priloge h konvenciji. Namen teh ukrepov je v bistvu odprava ali omejitev proizvodnje, uporabe, uvoza in izvoza teh kemikalij.

5 Stockholmska konvencija vsebuje določbe o postopku, po katerem se nove kemikalije uvrstijo v priloge od A do C. Člen 8 te konvencije, naslovljen „Uvrstitev kemikalij v Priloge A, B in C“, določa:

„1. Pogodbenica da predlog Sekretariatu za uvrstitev kemikalije v Prilogo A, B in/ali C. Predlog vsebuje informacije, opredeljene v Prilogi D. Pri oblikovanju predloga lahko pogodbenici pomagajo druge pogodbenice ali Sekretariat.

2. Sekretariat preveri, ali predlog vsebuje informacije, opredeljene v Prilogi D. Če Sekretariat odloči, da predlog vsebuje take informacije, ga preda Odboru za pregled obstojnih organskih onesnaževal.

3. Odbor prouči predlog ter prilagodljivo in pregledno uporabi v Prilogi D opisana merila za pregled kemikalij, ob tem pa celovito in uravnoteženo upošteva vse predložene informacije.

4. Če odbor odloči:

a) da je zadoščeno merilom za pregled kemikalij, potem prek Sekretariata pošlje predlog in oceno odbora vsem pogodbenicam in opazovalkam ter jih povabi, naj predložijo informacije, opredeljene v Prilogi E;

[…]

6. Če je odbor odločil, da je zadoščeno merilom za pregled kemikalije, ali če je Konferenca pogodbenic odločila, da gre predlog v nadaljnjo obravnavo, odbor še naprej proučuje predlog ob upoštevanju vseh pomembnih dodatnih informacij in pripravi osnutek za opis tveganja v skladu s Prilogo E. […]

7. Če odbor na podlagi opisa tveganja, sestavljenega v skladu s Prilogo E, odloči:

a) da je verjetno, da kemikalija zaradi svojega prenosa v okolju na velike razdalje tako škodi zdravju ljudi in/ali okolju, da je potrebno globalno delovanje, gre predlog v nadaljnjo obravnavo. Tudi če niso na voljo popolnoma gotove znanstvene ugotovitve, to ne more ustaviti predloga. Odbor prek Sekretariata zaprosi pogodbenice in opazovalke za informacije o vidikih, opredeljenih v Prilogi F. Odbor nato pripravi oceno obvladovanja tveganj, ki vključuje ukrepe za nadzor nad kemikalijo v skladu s to prilogo; ali

b) da se predlog zavrne, prek Sekretariata pošlje opis tveganja vsem pogodbenicam in opazovalkam ter zavrne predlog.

8. Za vsak predlog, zavrnjen po pododstavku (b) sedmega odstavka, lahko pogodbenica zahteva, naj Konferenca pogodbenic prouči možnost, da zahteva, naj odbor od pogodbenice predlagateljice in od drugih pogodbenic zbere dodatne informacije v obdobju, ki ni daljše od enega leta. Po tem obdobju in na podlagi prejetih informacij odbor ponovno prouči predlog v skladu s šestim odstavkom in s prednostjo, ki jo določi Konferenca pogodbenic. Če odbor po tem postopku ponovno zavrne predlog, se lahko pogodbenica pritoži zoper odločitev odbora, zadevo pa obravnava Konferenca pogodbenic na svojem naslednjem zasedanju. Konferenca pogodbenic lahko na podlagi opisa tveganja, pripravljenega v skladu s Prilogo E, in ob upoštevanju ocene odbora ter vseh dodatnih informacij pogodbenic ali opazovalk odloči, da gre predlog v nadaljnjo obravnavo. Če Konferenca pogodbenic odloči, da gre predlog v nadaljnjo obravnavo, odbor pripravi oceno obvladovanja tveganj.

9. Odbor na podlagi opisa tveganja, omenjenega v šestem odstavku, in na podlagi ocene obvladovanja tveganj pododstavka (a) sedmega odstavka ali osmega odstavka priporoči, ali naj Konferenca pogodbenic obravnava kemikalijo zaradi uvrstitve v Priloge A, B in/ali C. Konferenca pogodbenic ob ustreznem upoštevanju priporočil odbora skupaj z upoštevanjem negotovosti v znanosti odloči, upoštevajoč pri tem previdnostno načelo, ali se kemikalija uvrsti v Priloge A, B in/ali C in ali se opredelijo ukrepi za nadzor nad to kemikalijo."

6 Člen 12 Stockholmske konvencije, naslovljen „Strokovna pomoč", določa, da pogodbenice sodelujejo pri zagotavljanju ustrezne strokovne pomoči državam pogodbenicam v razvoju in državam pogodbenicam z gospodarstvi v prehodu, da bi jim pomagale razviti in okrepiti sposobnost za izvajanje njihovih obveznosti po tej konvenciji. Poleg tega člen 13(2) te konvencije določa, da razvite države pogodbenice zagotavljajo nova in dodatna finančna sredstva, s katerimi omogočajo državam pogodbenicam v razvoju in pogodbenicam z gospodarstvi v prehodu, da krijejo

dogovorjene naraščajoče stroške izvajanja ukrepov, s katerimi izpolnijo svoje obveznosti iz te konvencije.

7 S členom 19 Stockholmske konvencije se ustanovi Konferenca pogodbenic, ki „stalno pregleduje in ocenjuje izvajanje“ konvencije. Iz odstavka 6 tega člena je razvidno, da „Konferenca pogodbenic na svojem prvem zasedanju ustanovi pomožni organ, imenovan Odbor za pregled obstojnih organskih onesnaževal, in to za opravljanje nalog, ki jih temu odboru nalaga konvencija“. Kot izhaja iz dokumenta SC-1/7, naslovljenega „Ustanovitev Odbora za pregled obstojnih organskih onesnaževal“, odbor sestavlja 31 članov, ki jih imenuje Konferenca pogodbenic. Da bi se zagotovila pravična geografska porazdelitev, se člani tega odbora določijo tako:

– afriške države: 8;

– azijske in pacifiške države: 8;

– države srednje in vzhodne Evrope: 3;

– države Latinske Amerike in karibske države: 5;

– države zahodne Evrope in druge države: 7.

8 Člen 21, od (1) do (3), Stockholmske konvencije določa:

„Spremembe konvencije

1. Vsaka pogodbenica lahko predlaga spremembe te konvencije.

2. Spremembe konvencije se sprejmejo na zasedanju Konference pogodbenic. Besedilo katere koli predlagane spremembe Sekretariat pošlje pogodbenicam najmanj šest mesecev pred zasedanjem, na katerem naj bi bila sprememba sprejeta. Sekretariat pošlje predlagane spremembe tudi podpisnicam te konvencije in v vednost depozitarju.

3. Pogodbenice si prizadevajo, da bi se o vsaki predlagani spremembi sporazumele s soglasjem. Če so bila izčrpana vsa prizadevanja za soglasje in dogovor ni bil dosežen, se sprememba v skrajnem primeru sprejme s tričetrtinsko večino glasov pogodbenic, ki so prisotne in glasujejo."

9 Člen 22, od (1) do (4) Stockholmske konvencije:

„Sprejemanje in spreminjanje prilog

1. Priloge k tej konvenciji so njen neločljivi sestavni del, in če ni izrecno drugače določeno, pomeni sklicevanje na to konvencijo hkrati tudi sklicevanje na vse njene priloge.

2. Priloge so omejene na postopkovne, znanstvene, strokovne ali upravne zadeve.

3. Za predlaganje, sprejemanje in začetek veljavnosti dodatnih prilog h konvenciji se uporablja ta postopek:

a) dodatne priloge se predlagajo in sprejmejo skladno s postopkom, ki je določen v prvem, drugem in tretjem odstavku 21. člena;

b) pogodbenica, ki ne more sprejeti dodatne priloge, o tem pisno uradno obvesti depozitarja v enem letu po dnevu, ko jo je depozitar seznanil, da je bila sprejeta dodatna priloga. Depozitar nemudoma uradno obvesti vse pogodbenice o takem prejetem uradnem obvestilu. Pogodbenica lahko kadar koli umakne prejšnje

uradno obvestilo o nesprejetju dodatne priloge in nato začne za tako pogodbenico priloga veljati po pogojih iz pododstavka (c) ter;

c) ob izteku enega leta od dneva, ko je depozitar seznanil pogodbenice, da je bila sprejeta dodatna priloga, začne ta dodatna priloga veljati za vse pogodbenice, ki niso predložile uradnega obvestila v skladu z določbami pododstavka (b).

4. Za predlaganje, sprejemanje in začetek veljavnosti sprememb k Prilogi A, B ali C veljajo enaki postopki kot za predlaganje, sprejemanje in začetek veljavnosti dodatnih prilog k tej konvenciji, razen da sprememba k Prilogi A, B ali C ne začne veljati za pogodbenico, ki je dala izjavo o spremembi k tem prilogam skladno s četrtim odstavkom 25. člena. V takem primeru začne sprememba za tako pogodbenico veljati devetdeseti dan po dnevu, ko je ta pogodbenica deponirala svojo listino o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi spremembe ali pristopu k njej."

10 Člen 23 Stockholmske konvencije določa:

„Pravica do glasovanja

1. Vsaka pogodbenica konvencije ima en glas, razen kot je določeno v drugem odstavku.

2. Organizacija za regionalno gospodarsko povezovanje lahko o zadevah, ki so v njeni pristojnosti, uresničuje pravico do glasovanja s številom glasov, ki je enako številu njenih držav članic, ki so pogodbenice te konvencije. Taka organizacija ne sme uveljavljati svoje pravice do glasovanja, če katera koli od njenih držav članic sama uresničuje svojo pravico do glasovanja, in obratno."

11 V skladu s členom 24 Stockholmske konvencije je ta na voljo za podpis vsem državam in organizacijam za regionalno gospodarsko povezovanje.

12 Člen 25 Stockholmske konvencije, naslovljen „Ratifikacija, sprejetje, odobritev ali pristop", določa:

„1. To konvencijo morajo države in organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje ratificirati, sprejeti ali odobriti. Za pristop je državam in organizacijam za regionalno gospodarsko povezovanje na voljo od dneva, ko je končano podpisovanje konvencije. Listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu se hranijo pri depozitarju.

2. Vsako organizacijo za regionalno gospodarsko povezovanje, ki postane pogodbenica te konvencije, ne da bi bila pogodbenica katera koli od njenih držav članic, obvezujejo vse obveznosti iz te konvencije. Kadar je pri takih organizacijah ena ali več njenih držav članic pogodbenica te konvencije, organizacija in njene države članice določijo ustrezno razmejitev odgovornosti za izpolnjevanje obveznosti po tej konvenciji. V teh primerih organizacija in države članice niso upravičene sočasno uresničevati pravic iz te konvencije.

3. V svoji listini o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu organizacija za regionalno gospodarsko povezovanje izjavi, kakšen je obseg njenih pristojnosti glede zadev, ki jih ureja ta konvencija. Vsaka taka organizacija tudi obvesti depozitarja o vsaki pomembni spremembi svoje pristojnosti, depozitar pa o tem obvesti pogodbenice.

4. V svoji listini o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu lahko vsaka pogodbenica izjavi, da zanjo začne veljati sprememba Priloge A, B ali C šele po tem, ko pogodbenica deponira svojo listino o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi spremembe ali pristopu k njej."

13 Stockholmska konvencija je bila potrjena s Sklepom Sveta 2006/507/ES z dne 14. oktobra 2004 o sklenitvi, v imenu Evropske skupnosti, Stockholmske konvencije o obstojnih organskih onesnaževalih (UL L 2006, 209, str. 1). Listina o odobritvi Skupnosti je bila deponirana 16. novembra 2004.

14 V uvodni izjavi 8 Sklepa 2006/507 se opozarja, da je Skupnost že sprejela instrumente za zadeve, ki jih ureja Stockholmska konvencija, vključno z Uredbo (ES) št. 850/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o obstojnih organskih onesnaževalih in spremembi Direktive 79/117/EGS (UL L 158, str. 7, in popravek v UL 2004, L 229, str. 5, v nadaljevanju: Uredba POP), Uredbo (ES) št. 304/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o izvozu in uvozu nevarnih kemikalij (UL L 63, str. 1) ter Direktivo Sveta 96/59/ES z dne 16. septembra 1996 o odstranjevanju polikloriranih bifenilov in polikloriranih terfenilov (PCB/PCT) (UL L 243, str. 31).

15 V uvodni izjavi Sklepa 2006/507 je navedeno:

„Če bi se sprejela sprememba prilog A, B ali C ali dodatnih prilog h Konvenciji, mora Komisija predvideti njeno izvajanje v okviru Uredbe (ES) št. 850/2004 ali druge ustrezne zakonodaje Skupnosti. Če se katera od sprememb ne prične izvajati v roku enega leta od datuma sporočila depozitarja o sprejetju spremembe in v izogib neizpolnjevanju, mora Komisija o tem uradno obvestiti depozitarja."

16 Člen 2 Sklepa 2006/507 določa:

„1. Kadar koli se sprememba Prilog A, B ali C ali dodatnih prilog h Konvenciji ne izvede v Prilogah k Uredbi (ES) št. 850/2004 ali drugi ustrezni zakonodaji Skupnosti v roku enega leta od datuma sporočila depozitarja o sprejetju spremembe, Komisija o tem uradno obvesti depozitarja, v skladu s členom 22 Konvencije.

2. V primeru, da se sprememba Prilog A, B ali C ali dodatnih prilog h Konvenciji izvede po uradnem obvestilu iz odstavka 1, Komisija takoj umakne uradno obvestilo."

17 Sklep 2006/507 v prilogi vsebuje izjavo Skupnosti v skladu s členom 25(3) Stockholmske konvencije. V tej izjavi je navedeno:

„Skupnost izjavlja, da je v skladu s Pogodbo o ustanoviti Evropske skupnosti in zlasti členom 175(1) Pogodbe pristojna za sklepanje mednarodnih sporazumov in za izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz njih in prispevajo k uresničevanju naslednjih ciljev:

– ohranjanje, varovanje in izboljševanje kakovosti okolja,

– varovanje zdravja ljudi,

– skrbna in preudarna raba naravnih virov,

– spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali svetovnih okoljskih problemov.

Poleg tega Skupnost izjavlja, da je že sprejela pravne instrumente, ki so zavezujoči za njene države članice in pokrivajo vsebine, ki jih ureja Konvencija, ter da bo v skladu

s členom 15(1) te konvencije Konferenci pogodbenic predložila seznam navedenih pravnih instrumentov in ga po potrebi sprotno dopolnjevala.

Skupnost je odgovorna za izvrševanje obveznosti, ki izhajajo iz Konvencije in jih ureja veljavna zakonodaja Skupnosti.

Izvrševanje pristojnosti Skupnosti je po svoji naravi podvrženo stalnemu razvoju."

18 Skupnost ni uporabila možnosti, predvidene v členu 25(4) Stockholmske konvencije, da bi izjavila, da začne zanjo veljati sprememba Priloge A, B ali C šele po tem, ko pogodbenica deponira svojo listino o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi spremembe ali pristopu k njej.

19 Vse države članice so pogodbenice Stockholmske konvencije.

Aarhuški protokol

20 Protokol o obstojnih organskih onesnaževalih h Konvenciji Združenih narodov iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje prek meja je bil sprejet v Aarhusu (Danska) 24. junija 1998 (v nadaljevanju: Aarhuški protokol). Njegov namen je nadzirati, zmanjševati ali odpravljati emisije in izgube onesnaževal.

21 Kot je razvidno iz členov 1 in 15 Aarhuškega protokola, je ta na voljo za podpis državam članicam Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo, državam, ki imajo pri tej komisiji posvetovalni status in organizacijam za regionalno gospodarsko povezovanje, ki so jih ustanovile suverene države članice te komisije.

22 Člen 3 Aarhuškega protokola opisuje temeljne obveznosti pogodbenic. Gre v bistvu za to, da pogodbenice opustijo proizvodnjo in uporabo snovi iz Priloge I k temu protokolu, omejijo snovi iz Priloge II na vrste uporabe, predvidene s tem protokolom, in zmanjšajo emisije snovi iz Priloge III k temu protokolu na raven emisije v referenčnem letu, določenem v tej prilogi.

23 Člen 14, od (1) do (3), Aarhuškega protokola ureja postopek za spremembo prilog od I do III k temu protokolu tako:

„1. Vsaka pogodbenica lahko predlaga spremembe tega protokola.

2. Predlagane spremembe se v pisni obliki predložijo izvršnemu sekretarju komisije, ki jih sporoči vsem pogodbenicam. Pogodbenice razpravljajo o predlaganih spremembah na naslednjem zasedanju izvršnega organa pod pogojem, da izvršni sekretar pošlje predloge pogodbenicam najmanj devetdeset dni pred zasedanjem.

3. Spremembe tega protokola in njegovih prilog od I do IV, VI in VIII se sprejmejo s konsenzom pogodbenic, prisotnih na zasedanju izvršnega organa, za pogodbenice,

ki so jih sprejele, pa začnejo veljati devetdeseti dan po datumu, ko dve tretjini pogodbenic deponirata listine o sprejetju pri depozitarju. Za vsako drugo pogodbenico začnejo spremembe veljati devetdeseti dan po datumu, ko ta pogodbenica deponira listino o sprejetju."

24 Po sprejetju Sklepa Sveta 2004/259/ES z dne 19. februarja 2004 o sklenitvi Protokola o obstojnih organskih onesnaževalih h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja v imenu Evropske skupnosti (UL L 81, str. 35) je bila ratifikacijska listina Skupnosti deponirana 30. aprila 2004.

25 Nekatere države članice niso pogodbenice Aarhuškega protokola.

Uredba POP

26 Uredba POP v členu 3 prepoveduje dajanje v promet in uporabo snovi s seznama v Prilogi I. Ureja uporabo snovi s seznama v Prilogi II. Seznam snovi, za katere veljajo določbe o omejevanju emisij, sestavlja Prilogo III.

27 Člen 14(1) te uredbe določa, da kadar koli se snov doda na seznam v Stockholmski konvenciji ali Aarhuškem protokolu, Komisija v zvezi s tem, kadar je to primerno, spremeni priloge od I do III k tej uredbi v skladu s postopkom iz člena 16(2) te uredbe.

V skladu z zadnjenavedeno določbo, ki napotuje med drugim na člen 5 Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 184, str. 23), Komisiji pomaga regulativni odbor.

Direktiva 76/769/EGS

28 Direktiva Sveta 76/769/EGS z dne 27. julija 1976 se nanaša na približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov (UL L 262, str. 201). Ko so nastala dejstva, ki se očitajo Kraljevini Švedski v okviru tega postopka, ta direktiva ni zajemala PFOS.

Dejansko stanje

29 Komisija je 4. avgusta 2004 predstavila predlog sklepa Sveta (COM(2004) 537 konč.), ki naj bi pooblastil Komisijo, da v imenu Skupnosti in držav članic pogodbenic vloži predloge za uvrstitev več kemikalij v ustrezne priloge k Aarhuškemu protokolu in/ali Stockholmski konvenciji.

30 V tem predlogu je bilo v delu, v katerem se je nanašal na Aarhuški protokol, predlagano, da se heksaklorbutadien, oktabromodifenil eter in pentaklorbenzen uvrstijo v Prilogo I k temu protokolu, poliklorirani naftaleni v Prilogo I in Prilogo III ter klorirani parafini s kratkimi verigami v Prilogo II.

31 V navedenem predlogu je bilo v delu, v katerem se je nanašal na Stockholmsko konvencijo, predlagano, da se heksaklorbutadien, oktabromodifenil eter in pentaklorbenzen, to pomeni snovi, ki so bile že določene za uvrstitev v Prilogo I k Aarhuškemu protokolu, ter pentabromodifenil eter, klordekon, heksabrombifenil in heksaklorocikloheksan uvrstijo v Prilogo A k tej konvenciji, poliklorirani naftaleni v Prilogo A in Prilogo C ter klorirani parafini s kratkimi verigami v Prilogo B.

32 V predlogu sklepa Sveta ni bila predvidena uvrstitev PFOS niti v priloge k Aarhuškemu protokolu niti v priloge k Stockholmski konvenciji.

33 V šestem odstavku obrazložitvenega memoranduma tega predloga je navedeno:

„Predloge za spremembo prilog h Konvenciji je treba oddati zgolj v imenu Skupnosti in njenih držav članic, na podlagi obveznosti sodelovanja in enotnosti pri mednarodnem zastopanju Skupnosti, ki izhaja iz člena 10 [ES].“

34 V peti uvodni izjavi, zadnji stavek, tega predloga je navedeno:

„V skladu z obveznostjo zagotavljanja enotnosti pri mednarodnem zastopanju Skupnosti in zato, da se zagotovita utemeljenost predlogov in zadostna podpora v Skupnosti, je treba predložiti zgolj skupne predloge Skupnosti in držav članic.“

35 Skupina Sveta Evropske unije „Mednarodno okolje“ se je sestala 8. septembra 2004. Ob tej priložnosti se je Kraljevina Švedska izrekla v korist skupnega predloga za uvrstitev PFOS v ustrezno prilogo k Stockholmski konvenciji in omenila možnost, da enostransko vloži predlog v tem smislu. Ob tem srečanju so se razprave v zvezi s PFOS v bistvu nanašale na pravne posledice te morebitne enostranske uvrstitve PFOS v Stockholmsko konvencijo in na pravne ugovore Komisije zoper to možnost.

36 Svet je 10. marca 2005 sprejel sklepe o skupnem stališču o snoveh, predlaganih za uvrstitev v priloge k Stockholmski konvenciji. V teh sklepih (dokument 7292/05 z dne 14. marca 2005) Svet „priporoča Evropski skupnosti in državam članicam, da preučijo predlog o uvrstitvi največ treh dodatnih snovi, ki bi ga bilo treba posredovati sekretariatu [navedene konvencije] kar najhitreje, če mogoče pred [prvim zasedanjem Konference pogodbenic], vendar pa vsekakor pravočasno, tako da se ga bo lahko preučilo na prvem zasedanju Odbora za pregled POP, in v ta namen predlaga njihovim strokovnjakom, da prednostno preučijo seznam snovi iz [Aarhuškega protokola] in da ga uporabijo kot podlago za izbiro dodatnih snovi glede na to, da so snovi, ki so na tem seznamu, v [Evropski uniji] že regulirane kot POP“. Svet je poleg tega v točki 5(h) teh sklepov predlagal, da se sprejmejo finančna pravila in proračun, da se sekretariatu omogoči učinkovita izvedba odločitev, ki jih sprejme Konferenca pogodbenic Stockholmske konvencije.

37 Prvo zasedanje Konference pogodbenic Stockholmske konvencije je potekalo od 2. do 6. maja 2005. Na tem srečanju je bil ustanovljen Odbor za pregled POP. Skupnost in države članice so predlagale dve snovi, in sicer klordekon in heksabrombifenil, za

uvrstitev v priloge k Stockholmski konvenciji. Ta odbor za pregled se je moral prvič sestati novembra 2005.

38 Skupina Sveta „Mednarodno okolje“ je 6. julija 2005 preučila predlog Komisije iz točke 29 te sodbe o predlogih za uvrstitev kemikalij v priloge k Aarhuškemu protokolu in Stockholmski konvenciji. Iz zapisnika s tega sestanka je razvidno, da je predsedstvo predstavilo dokument, v katerem sta se primerjala postopka za spremembe v okviru tega protokola in te konvencije in ki je vseboval predloge za spremembe na podlagi vsakega od teh instrumentov. Glede predlogov v zvezi s Aarhuškim protokolom, ki jih je bilo treba vložiti hitro glede na upoštevni rok, so člani navedene skupine soglašali glede petih snovi, in sicer glede heksaklorbutadiena, oktabromodifenil etra, pentaklorbenzena, polikloriranih naftalenov in kloriranih parafinov s kratkimi verigami. Glede Stockholmske konvencije so se ti člani strinjali, da je treba uvrstitev nekaterih snovi predlagati na drugem zasedanju Konference pogodbenic, vendar se skupina ni mogla sporazumeti o določitvi snovi, in je bila razprava v zvezi s tem odložena.

39 Glede PFOS je ta skupina priznala, da ima ta snov značilnosti POP, in opomnila, da že poteka delo v zvezi z določitvijo ukrepov nadzora na ravni Skupnosti. Kakor hitro bo Komisija predložila predlog o teh ukrepih nadzora, bo PFOS predlagan za uvrstitev v Aarhuški protokol. Komisija je v svojih procesnih pisanjih razložila, in to je potrjeno med drugim v intervencijski vlogi Kraljevine Nizozemske, da je predsedstvo navedeno skupino opozorilo na gospodarske posledice, ki bi jih predlog za uvrstitev PFOS v Stockholmsko konvencijo po že izvedeni uradni obvestitvi lahko imel, saj bi države v razvoju, ki so pogodbenice te konvencije, zato lahko zahtevale dodatno finančno pomoč.

40 Kraljevina Švedska je 14. julija 2005 v svojem imenu in na svoj račun sekretariatu poslala predlog za uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji.

41 Odbor stalnih predstavnikov (Coreper) je 20. julija 2005 preučil spremenjeni osnutek sklepa Sveta o predlogih za uvrstitev snovi v priloge k Aarhuškemu protokolu (dokument 11164/05 z dne 15. julija 2005), ki ga je pripravilo predsedstvo. V členu 1 tega besedila je bil predviden predlog za uvrstitev petih snovi, ki jih je določila skupina Sveta „Mednarodno okolje“ na sestanku z dne 6. julija 2005 in ki so bile omenjene v točki 38 te sodbe. V členu 2 tega besedila je predvideno, da bi bila Komisija pooblaščena, da „skupaj z državami članicami, ki so pogodbenice protokola, da predlog za spremembo upoštevnih prilog k protokolu, tako da doda [PFOS] v protokol, pri čemer naj bi bil ta predlog po možnosti podan pravočasno, tako da se omogoči pregled pred ponovnim zasedanjem izvršnega organa konvencije, predvidenim za december 2005, kakor hitro je Komisija dala predlog za omejitev pri trženju in uporabi v okviru Direktive 76/769“. To besedilo je bilo v različici, ki temelji na razpravah v okviru Coreperja 20. julija 2005 (dokument 11386/05 z dne 22. julija 2005), odobreno v pisnem postopku, ki se je končal 8. septembra 2005.

42 Komisija je 5. decembra 2005 predložila predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o omejitvah pri trženju in uporabi perfluorooktan sulfonatov (sprememba Direktive 76/769). Ta predlog (COM(2005) 618 konč.) je postal Direktiva 2006/122/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o trideseti spremembi Direktive Sveta 76/769 (UL L 372, str. 32). Poleg tega je Komisija 5. decembra 2005 izvršnemu organu konvencije Združenih narodov o onesnaževanju zraka na velike razdalje prek meja v imenu Skupnosti in držav članic, pogodbenic Aarhuškega protokola, prav tako dala predlog za spremembe zadevnih prilog k temu protokolu, tako

da bi se dodalo pet snovi, ki jih je določila skupina Sveta „Mednarodno okolje“ na sestanku z dne 6. julija 2005 in ki so navedene v točki 38 te sodbe, ter PFOS.

43 V zvezi s Stockholmsko konvencijo je Svet v svoji sestavi „Okolje“ sprejel sklepe, ki so bili povzeti v sporočilu za medije z dne 9. marca 2006 (dokument 6762/06 (Presse 58)) in v katerih je navedeno, da „[Svet] priporoča, da Evropska skupnost in države članice na [drugem zasedanju pogodbenic konvencije] sporočijo svoj namen, ali bodo dale predlog za uvrstitev vsaj dveh in največ štirih dodatnih snovi, ki ga je treba posredovati sekretariatu, da se bo lahko pregledal na drugem zasedanju Odbora za pregled POP“. Svet je tam pojasnil, da „predložitev dodatnih snovi zahteva sklep Sveta“. Svet je aprila 2006 odobril predlog sklepa Sveta (dokument 8391/06) v zvezi z vložitvijo predloga v imenu Skupnosti in držav članic za uvrstitev treh snovi, in sicer pentaklorbenzena, oktabromodifenil etra in kloriranih parafinov s kratkimi verigami, v priloge od A do C k Stockholmski konvenciji, to pomeni treh od petih snovi, katerih uvrstitev v priloge od I do III k Aarhuškemu protokolu je bila predlagana decembra 2005.

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

44 Komisija je z dopisom z dne 19. decembra 2005, potem ko je spomnila na razprave, ki so potekale 6. julija 2005 v okviru skupine Sveta „Mednarodno okolje“, in na sklepe, ki jih je ta skupina predlagala, opozorila švedsko vlado, da je Kraljevina Švedska z enostransko vložitvijo predloga za uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji povzročila razdelitev mednarodnega zastopanja Skupnosti in ogrozila enotnost, ki je bila dosežena tako na prvi Konferenci pogodbenic te konvencije kot v okviru

predloga za uvrstitev novih snovi v Aarhuški protokol, s čimer ni izpolnila obveznosti iz člena 10 ES.

45 Poleg tega naj bi Kraljevina Švedska predlagala uvrstitev PFOS 14. julija 2005, čeprav je vedela, da so potekala dela v zvezi s to snovjo, kot izhaja iz člena 2 Sklepa Sveta z dne 8. septembra 2005 o predlogih snovi v okviru Aarhuškega protokola, v katerem so povzeti sklepi, ki jih je oblikovala navedena delovna skupina na sestanku z dne 6. julija 2005. Ta pripravljalna dela naj bi bila pogoj za mednarodnopravno delovanje Skupnosti in držav članic v okviru tega protokola. Enostransko ukrepanje Kraljevine Švedske, katerega namen je bila uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji, bi lahko pripeljalo do spremembe Uredbe POP, tako da bi bila Komisiji odvzeta pravica pobude na področju, ki je večinoma v pristojnosti Skupnosti, in Svetu možnost, da odloči o vložitvi predloga za uvrstitev te snovi v skladu s členom 300(1) ES. Zato je Komisija Kraljevini Švedski poslala pisni opomin in jo pozvala, naj predloži pripombe.

46 Ta država članica je v dopisu z dne 15. februarja 2006 navedla, da Skupnost ni sprejela ukrepov v zvezi s PFOS, ko je dala pobudo, ki ji jo očita Komisija, tako da so bile države članice še vedno pristojne, da predlagajo uvrstitev te snovi v upoštevne priloge k Stockholmski konvenciji. Prav tako je navedla, da kljub njenim prizadevanjem, da bi se uvrstitev predlagala v okviru delovanja Skupnosti, ni bilo soglasja na sestanku skupine Sveta „Mednarodno okolje“ z dne 6. julija 2005. Zato je Kraljevina Švedska menila, da ni kršila členov 10 ES in 300(1) ES.

47 Komisija je 4. julija 2006 na to državo članico naslovila obrazloženo mnenje, datirano z 28. junijem 2006, v katerem jo je pozvala, da v dveh mesecih od prejema tega mnenja

sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z njim. Kraljevina Švedska je na to odgovorila z dopisom z dne 4. septembra 2006, v katerem je zagovarjala enako stališče kot v dopisu z dne 15. februarja 2006.

48 Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom Kraljevine Švedske, je vložila to tožbo.

49 S sklepom predsednika Sodišča z dne 31. oktobra 2007 je bila Kraljevini Danski, Kraljevini Nizozemski, Republiki Finski in Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska dopuščena intervencija v tej zadevi v podporo predlogom Kraljevine Švedske.

Tožba

Očitek kršitve člena 10 ES

Trditve strank

50 Komisija v utemeljitev očitka kršitve dolžnosti lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 10 ES, trdi, da Kraljevina Švedska ni sprejela vseh ustreznih ukrepov, s katerimi bi se Skupnosti olajšala izpolnitev njenih nalog, in se ni vzdržala ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničitev ciljev Skupnosti.

51 Komisija opozarja, da so v Svetu, ko je Kraljevina Švedska enostransko predlagala uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji, potekala dela glede tega. Natančneje, skupina Sveta „Mednarodno okolje“ se je na sestanku z dne 6. julija 2005 sporazumela glede strategije v zvezi s tem. Glede na upoštevne roke je bilo treba hitro sprejeti sklep glede predlogov za uvrstitev nekaterih snovi v priloge k Aarhuškemu protokolu. PFOS se je obravnaval, vendar je skupina odločila, da ne bo predlagan, dokler Komisija ne pošlje predloga o ukrepih nadzora v zvezi s to snovjo na podlagi Direktive 76/769. Glede Stockholmske konvencije, na katero se nanaša švedski predlog, so se člani te skupine strinjali, da bi bilo treba predlagati uvrstitev nekaterih snovi v upoštevne priloge k tej konvenciji, vendar niso določili katere, tako da je bila razprava glede tega odložena. Ta skupina je razpravljala o finančnih posledicah predloga za uvrstitev PFOS v upoštevne priloge k navedeni konvenciji.

52 Komisija poudarja, da PFOS ni imel prednosti glede Stockholmske konvencije in da je bila ta odločitev posledica skupnega stališča znotraj Sveta. To ne pomeni, da PFOS ni bila upoštevan v okviru strategije Skupnosti. Komisija poleg tega izpodbija, da je bilo skrajno nujno predlagati to snov v okviru te konvencije.

53 Komisija priznava, da sklepi Sveta niso zavezujoči pravni akt, vendar izpodbija trditev, da taki sklepi nimajo nikakršnega pravnega pomena in da se lahko prezrejo.

54 Po mnenju Komisije ni glavno vprašanje, ali je Skupnost izvajala svojo pristojnost na področju varstva okolja posebej glede PFOS, ampak ali jo je uporabila za regulacijo

nevarnih kemikalij in zlasti POP. V zvezi s tem poudarja, da je že obstajal zakonodajni okvir Skupnosti na področju nevarnih kemikalij in zlasti za POP, tako da je vložitev predlogov za uvrstitev snovi v okviru Stockholmske konvencije ukrep, za katerega v bistvu veljajo pravila Skupnosti. Pristojnost Skupnosti, pa naj bo izključna ali deljena, pomeni, da če se na mednarodni ravni zahteva ukrep, ga mora izvesti Skupnost sama ali pa skupaj z državami članicami.

55 Enostransko ukrepanje Kraljevine Švedske naj bi tako povzročilo razdelitev mednarodnega zastopanja Skupnosti v zvezi z uvrstitvijo PFOS v okviru Stockholmske konvencije, s čimer naj bi se kršila obveznost enotnosti pri zastopanju Skupnosti, ki izhaja iz obveznosti lojalnega sodelovanja, določene v členu 10 ES.

56 Komisija izpodbija argument, da predlog za uvrstitev snovi v prilogo k Stockholmski konvenciji ne vpliva na Skupnost glede na to, da je potrebna odločitev odbora iz člena 8 te konvencije ter glasovanje pogodbenic, in glede na možnost vsake pogodbenice, da da izjavo v skladu s členom 22(3)(b) in (4) te konvencije, da je ne zavezuje sprememba prilog A, B ali C. Predlog Kraljevine Švedske lahko namreč povzroči odstopanje med stališčem te države članice in stališčem Skupnosti, čeprav bi se ta odločila, da je taka sprememba ne zavezuje. Drugič, tak argument ne upošteva težav, ki nastanejo s postopkom odločanja v okviru te konvencije. Zlasti naj Skupnost ne bi mogla preprečiti sprejetja predlagane spremembe. Končno, obstoj mehanizma, s katerim naj bi se odpravilo protislovje med pravom Skupnosti in mednarodnopravnim delovanjem države članice, ne odpravi obveznosti, da se predhodno določi, ali lahko to delovanje vpliva na pravo Skupnosti.

57 Po mnenju Komisije je namen predloga Kraljevine Švedske uvesti novo mednarodno normo, ki bi neposredno vplivala na pravo Skupnosti, saj bi zaradi nje nastala obveznost spremeniti Uredbo POP.

58 Komisija oporeka argumentu, da imajo države članice pravico sprejeti nacionalna pravila, ki so strožja od Uredbe POP, saj ta vsebuje le minimalna pravila Skupnosti, zaradi česar so države članice v skladu s členom 176 ES upravičene predlagati spremembo prilog k Stockholmski konvenciji. Po mnenju Komisije je namen takega predloga namreč nujno izvedba strožjega mednarodnega pravila, ki ne ustvari učinkov samo za državo članico, ki je podala ta predlog, ampak tudi za Skupnost.

59 Končno, Komisija izpodbija argument, da je pobuda Kraljevine Švedske v skladu s cilji Skupnosti na področju varstva okolja in da ni treba upoštevati gospodarskih pomislekov. Komisija opozarja, da Stockholmska konvencija vsebuje določbe o finančni pomoči državam v razvoju, da bi lahko izpolnile svoje obveznosti iz te konvencije. Zato bi bilo treba upoštevati vse določbe te konvencije, preden se vložijo predlogi za uvrstitev novih snovi v zadevne priloge.

60 Kraljevina Švedska je pojasnila, da je Komisija kot edini tožbeni razlog navedla dejstvo, da ta država članica s tem, da je enostransko predlagala vključitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji, ni izpolnila obveznosti iz členov 10 ES in 300(1) ES. Med predhodnim postopkom Komisija ni potrdila, da Kraljevina Švedska ni bila upravičena sprejeti tega ukrepa zaradi izključne pristojnosti Skupnosti na tem

področju. Če bi Sodišče razlagalo argumente v tožbi Komisije, kot da potrjujejo kršitev pravil pristojnosti, gre v tem primeru za nov tožbeni razlog, ki ga je treba zavrniti.

61 Po mnenju Kraljevine Švedske PFOS na ravni Skupnosti ni bil urejen, ko je ta država članica predlagala uvrstitev te snovi v Prilogo A k Stockholmski konvenciji. Niti Uredba POP niti Direktiva 76/769 namreč ne veljata za to snov, tako da lahko z vidika deljene pristojnosti tako države članice kot Skupnosti predlagajo, da se PFOS doda v navedeno prilogo.

62 Tako kot Kraljevina Švedska tudi Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska in Republika Finska trdijo, da 14. julija 2005 ni obstajalo nobeno skupno stališče glede PFOS. Kakor je navedla Kraljevina Nizozemska, načelo lojalnosti Skupnosti ne pomeni, da lahko Komisija legitimno pričakuje od Kraljevine Švedske, da bo kljub ponovljenim prizadevanjem čakala nedoločen čas na ukrepanje v okviru Skupnosti, medtem ko so se države članice in Komisija strinjale, da pomeni PFOS resno tveganje za zdravje ljudi in za okolje.

63 Glede razlage načela lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 10 ES, Kraljevina Švedska trdi, da razlaga tega načela, kakršno je podala Komisija, lahko povzroči, da deljena pristojnost v primeru mešanih sporazumov postane nesmiselna. Navedeno načelo naj bi pomenilo zgolj, da si morajo države članice čim bolj prizadevati za sodelovanje z institucijami Skupnosti. Kraljevina Švedska meni, da je to storila. V zvezi s tem naj bi zadostno obvestila Skupnost in druge države članice ter se z njimi posvetovala in naj bi poskušala doseči skupni ukrep, preden je deponirala predlog za uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji.

64 Poleg tega je Kraljevina Švedska pojasnila, da je treba odstopanja od zahteve po enotnosti pri mednarodnem zastopanju sprejeti, saj obveznost sodelovanja ne pomeni obveznosti doseči soglasje v vseh okoliščinah. Republika Finska v zvezi s tem trdi, da člen 10 ES, kot ga razlaga Sodišče v svoji sodni praksi, ne ustvari obveznosti za državo članico, ki je pogodbenica mešanega sporazuma, da se odpove uporabi svoje pristojnosti, če se Skupnost ni odločila, da bo uporabila svojo pristojnost, in če ni bilo mogoče opredeliti skupnega pristopa Skupnosti in držav članic. Države članice naj bi se lahko avtonomno odločile za uporabo pristojnosti, ki jim pripada, in pri tem spoštovale pravo Skupnosti.

65 Kraljevina Nizozemska prav tako poudarja, da ne more biti posledica uporabe načela lojalnega sodelovanja, da države članice nikakor ne morejo enostransko sprejeti akta na področju varstva okolja zunaj Skupnosti, čeprav jim je ta pristojnost izrecno priznana s členom 174(4), drugi pododstavek, ES. Kraljevina Danska prav tako trdi, da načelo lojalnega sodelovanja v praksi ne more postati načelo v zvezi s prenosom pristojnosti in ne more državam članicam odvzeti pristojnosti, ki jim je bila podeljena. Kot je navedlo Združeno kraljestvo, bi to povzročilo, da bi se Skupnosti *de facto* podelila izključna zunanja pristojnost v okoliščinah, v katerih take pristojnosti ni.

66 Kraljevina Švedska, ki jo podpirajo intervenientke, tudi trdi, da predlog za uvrstitev snovi v prilogo k Stockholmski konvenciji nima pravnih učinkov za druge pogodbenice te konvencije. Kot je navedla Kraljevina Danska, lahko zgolj Konferenca pogodbenic sprejme stališče v zvezi z morebitno uvrstitvijo snovi in vprašanje stališča Skupnosti se postavi šele, ko ta konferenca sprejme predlog strokovnega odbora, saj se Skupnost lahko odloči, da ne bo zavezana.

67 Poleg tega Kraljevina Švedska trdi, pri čemer jo podpirajo intervenientke, da je pravni položaj, ki je posledica njenega enostranskega predloga za uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockoholmski konvenciji, primerljiv s položajem, ki bi nastal, če bi se na podlagi člena 176 ES odločila, da sprejme nacionalna pravila za varstvo okolja, ki so strožja od pravil, ki izhajajo iz prava Skupnosti. Republika Finska navaja, da stališče Komisije, da država članica v okviru mednarodnega sporazuma ne more sprejeti varstvenih ukrepov, ki so strožji od skupnostne ureditve, ni podprto s sodno prakso Sodišča.

68 Končno tožene stranke in intervenientke trdijo, da pobuda Kraljevine Švedske ni ogrozila ciljev Skupnosti na področju okoljske politike. V teh okoliščinah ni treba upoštevati gospodarskih pomislekov.

Presoja Sodišča

69 Člen 10 ES državam članicam nalaga, naj na vseh področjih, ki ustrezajo ciljem Pogodbe, olajšajo uresničitev nalog Skupnosti in naj se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničitev teh ciljev (mnenje 1/03 z dne 7. februarja 2006, ZOdl., str. I-1145, točka 119, in sodba z dne 30. maja 2006 v zadevi Komisija proti Irski, C-459/03, ZOdl., str. I-4635, točka 174).

70 Kraljevina Švedska meni, da ima dolžnost lojalnega sodelovanja, predvidena v členu 10 ES, omejen obseg, če gre za področja, na katerih si Skupnost in države članice pristojnost delijo.

71 V zvezi s tem je Sodišče že odločilo, da je ta dolžnost lojalnega sodelovanja splošno v veljavi in ni odvisna niti od tega, ali je zadevna pristojnost Skupnosti izključna, niti od morebitne pravice držav članic, da prevzamejo obveznosti do tretjih držav (sodbi z dne 2. junija 2005 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-266/03, ZOdl., str. I-4805, točka 58, in z dne 14. julija 2005 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-433/03, ZOdl., str. I-6985, točka 64).

72 Komisija je v tej zadevi pojasnila, da ne trdi, da ima Skupnost izključno pristojnost, da predlaga uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji. Zato se je treba opreti na domnevo, da gre za deljeno pristojnost. V tem smislu se ta zadeva razlikuje od položaja, ki je bil obravnavan v sodbi z dne 12. februarja 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-45/07, ZOdl., str. I-701), ki se nanaša na izključno pristojnost.

73 Če je očitno, da vsebina sporazuma ali konvencije deloma spada v pristojnost Skupnosti in deloma v pristojnost držav članic, je treba zagotoviti tesno sodelovanje med temi državami in institucijami Skupnosti tako v postopku pogajanja in sklenitve kot pri izvajanju prevzetih obveznosti. Ta obveznost sodelovanja izhaja iz zahteve po enotnosti pri mednarodnem zastopanju Skupnosti (sklep 1/78 z dne 14. novembra 1978, Recueil, str. 2151, točke od 34 do 36 (po analogiji s Pogodbo ESAE); mnenje 2/91 z dne 19. marca 1993, Recueil, str. I-1061, točka 36; mnenje 1/94 z dne 15. novembra 1994, Recueil, str. I-5267, točka 108, in sodba z dne 19. marca 1996 v zadevi Komisija proti Svetu, C-25/94, Recueil, str. I-1469, točka 48).

74 Sodišče je razsodilo, da imajo države članice posebne dolžnosti, da ukrepajo oziroma se vzdržijo, če je Komisija Svetu podala predloge, ki pomenijo izhodišče za usklajeno delovanje Skupnosti, čeprav jih ta ni sprejel (glej sodbo z dne 5. maja 1981 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, 804/79, Recueil, str. 1045, točka 28, ter zgoraj

navedeni sodbi Komisija proti Luksemburgu, točka 59, in Komisija proti Nemčiji, točka 65).

75 Sodišče je prav tako odločilo, da sprejetje odločitve, ki pooblašča Komisijo, da se v imenu Skupnosti pogaja o večstranskem sporazumu, pomeni začetek usklajenega delovanja Skupnosti na mednarodnem področju in zato zahteva, če že ne dolžnosti vzdržanja držav članic, pa vsaj dolžnost tesnega sodelovanja med državami članicami in institucijami Skupnosti, zato da olajšajo izpolnjevanje nalog Skupnosti ter zagotovijo enotnost in povezanost ravnanja ter zastopanosti Skupnosti na mednarodni ravni (zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Luksemburgu, točka 60, in Komisija proti Nemčiji, točka 66).

76 V tej zadevi velja, da Svet, ko je Kraljevina Švedska 14. julija 2005 predlagala uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji, ni sprejel uradne odločbe v zvezi s predlogom za uvrstitev snovi v to prilogo. Vendar je treba preučiti, ali je torej – kot trdi Komisija – v zvezi s tem obstajala strategija Skupnosti, da se ne predlaga uvrstitev PFOS v okviru te konvencije takoj, predvsem iz gospodarskih razlogov.

77 Glede tega očitno ni nujno potrebno, da ima skupno stališče določeno obliko, da bi obstajalo in da bi se upoštevalo v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti lojalnega sodelovanja, če je mogoče vsebino tega stališča pravno zadostno ugotoviti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu, točka 49).

78 V zvezi s PFOS je treba najprej opozoriti, da ta snov marca 2005 ni bila uvrščena niti v Aarhuški protokol niti v Stockholmsko konvencijo.

79 Svet je namreč v svojih sklepih, sprejetih marca 2005 v zvezi s prvo Konferenco pogodbenic Stockholmske konvencije, priporočil Skupnosti in državam članicam, naj preučijo predlog za uvrstitev „največ treh dodatnih snovi“ v zadevne priloge k tej konvenciji. Strokovnjakom Skupnosti in držav članic je bilo naloženo, naj prednostno preučijo seznam snovi iz Aarhuškega protokola in „da ga uporabijo kot podlago za izbiro dodatnih snovi glede na to, da so snovi, ki so na tem seznamu, v [Evropski uniji] že regulirane kot POP“.

80 Ker takrat PFOS ni bil uvrščen v Aarhuški protokol in ker v Uniji še ni bil reguliran kot POP, se – glede na te sklepe Sveta – ni smel upoštevati v prvih predlogih za uvrstitev v okviru tega protokola ali v okviru Stockholmske konvencije.

81 Poleg tega omejitev števila snovi, ki jih je mogoče predlagati („največ tri“), glede na točko 5(h) teh sklepov okrepi argument, da so gospodarski pomisleki del strategije Skupnosti v zvezi s Stockholmsko konvencijo, glede katere je treba opozoriti, da je njen namen svetovna veljavnost in da njen člen 13 določa finančno pomoč državam v razvoju ali državam z gospodarstvi v prehodu. V točki 5(h) Svet namreč priporoča, „da se sprejmejo finančna pravila in proračun, da se sekretariatu omogoči učinkovita izvedba odločitve, ki jih sprejme [Konferenca pogodbenic Stockholmske konvencije]“.

82 Skladno s temi sklepi Sveta in tako, kot je bilo opozorjeno v točki 37 te sodbe, so Skupnost in države članice predlagale dve snovi, med katerimi ni bilo PFOS, na prvem

zasedanju Konference pogodbenic Stockholmske konvencije, ki je potekalo maja 2005.

83 Iz zapisnika sestanka skupine Sveta „Mednarodno okolje“ z dne 6. julija 2005, katerega vsebina je povzeta v točkah 38 in 39 te sodbe, je razvidno, da se je razprava nanašala na predložitev snovi tako v okviru Aarhuškega protokola kot v okviru Stockholmske konvencije. Čeprav v tem zapisniku niso izrecno omenjeni gospodarski pomisleki, o katerih se je razpravljalo, pa Kraljevina Švedska tega dejstva ne izpodbija in priznava ga med drugim Kraljevina Nizozemska.

84 Iz tega zapisnika je razvidno, da je bil neposredni cilj, da se v okviru Aarhuškega protokola predlagajo snovi, ki so omenjene v točkah 30 in 38 te sodbe in ki so že zajete z zakonodajo Skupnosti.

85 Bilo je torej predvideno, da bi se PFOS predlagal v okviru tega protokola šele, ko bi Komisija dala predlog o skupnostni ureditvi v zvezi z ukrepi nadzora te snovi. Vsi poznejši dogodki (sprejetje sklepa Sveta 8. septembra 2005, vložitev predloga za spremembo Direktive 76/769 5. decembra 2005, vložitev predloga istega dne za uvrstitev PFOS v zadevne priloge tega protokola) potrjujejo, da je šlo dejansko za to.

86 Poleg tega je bilo glede predlogov v okviru Stockholmske konvencije v zapisniku sestanka skupine Sveta „Mednarodno okolje“ z dne 6. julija 2005 ugotovljeno, da obstaja sporazum („Agreement was reached by the [Working Party for International

Environmental Issues]“) o tem, da bi bilo treba uvrstitev nekaterih snovi predlagati na drugi konferenci pogodbenic. Vendar ni bilo soglasja o določitvi snovi, ki bi jih bilo treba predlagati, razprava o tem pa je bila odložena.

87 V nasprotju s trditvami Kraljevine Švedske in intervenientk se zdi, da ne obstaja niti položaj „odločitvena praznina“ niti položaj čakanja, ki bi bil izenačen z neobstojem odločitve. Več indicev namreč potrjuje trditev, da se skupina Sveta „Mednarodno okolje“ ni nameravala izreči o snoveh, ki bi jih bilo treba predlagati v okviru Stockholmske konvencije poleg tistih, ki so bile predlagane maja 2005, 6. julija 2005, ampak pozneje. V zvezi s tem se lahko omeni, da je nujno najprej določiti snovi, ki bi jih bilo treba predlagati v okviru Aarhuškega protokola, in gospodarske pomisleke, povezane s predlogi v okviru omenjene konvencije.

88 Poznejši dogodki so potrdili ta namen ukrepati in vložiti predloge v okviru Stockholmske konvencije, in sicer priporočilo Sveta z dne 9. marca 2006 in odločba, ki jo je ta sprejel aprila 2006 in ki je omenjena v točki 43 te sodbe, s katero je pooblastil Komisijo, da vloži take predloge v zvezi s pentaklorbenzenom, oktabromodifenil etrom in kloriranimi parafini s kratkimi verigami.

89 Vsekakor je res, da je leta 2005 obstajala skupna strategija, da se v tem obdobju ne predlaga uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji, saj morajo – kot je razvidno iz sklepov Sveta iz marca 2005 – strokovnjaki držav članic in Skupnosti izbrati snovi, ki jih je treba predlagati, izmed snovi, ki so zajete že z Aarhuškim protokolom, in da – kot je razvidno iz zapisnika sestanka skupine Sveta „Mednarodno okolje“ z dne 6. julija 2005 – PFOS ni bil med temi snovmi.

90 Poleg tega so v okviru Stockholmske konvencije institucije Unije menile, da je pri določitvi strategije, ki naj bi jo sprejele Unija in države članice v zvezi s to snovjo, bolje upoštevati vse pomembne dejavnike, vključno z gospodarskimi. Zaradi te okoliščine prepovedi PFOS niso predlagale takoj v okviru tega sporazuma, ampak prednostno v okviru drugega sporazuma, na primer Aarhuškega protokola.

91 Iz teh okoliščin je razvidno, da je Kraljevina Švedska s tem, da je enostransko predlagala uvrstitev PFOS v Prilogo A k Stockholmski konvenciji, odstopila od skupne strategije, usklajene v Svetu.

92 Poleg tega – kot izhaja iz preučitve postopka odločanja, predvidenega v tej konvenciji – ima enostranski predlog Kraljevine Švedske posledice za Unijo. V zvezi s tem je treba poudariti, da ta konvencija določa institucionalni in postopkovni okvir, ki vsebuje celoto posebnih pravil za sprejetje sprememb te konvencije, vključno z uvrstitvijo novih snovi v njene priloge A, B ali C.

93 Predlog uvrstitve snovi v Prilogo A k Stockholmski konvenciji je v skladu z njenim členom 8(9) predmet pozitivnega ali negativnega priporočila Odbora za pregled obstojnih organskih onesnaževal Konference pogodbenic. Kot določa člen 23(2) te konvencije, organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje, kot je Unija, ne smejo uveljavljati svoje pravice do glasovanja, če katera koli od njenih držav članic sama uresničuje svojo pravico do glasovanja, in obratno. Poleg tega njen člen 25(2) določa, da kadar je pri takih organizacijah ena ali več njenih držav članic tako kot ta organizacija pogodbenica te konvencije, ta organizacija in njene države članice niso upravičene sočasno uresničevati pravic iz te konvencije.

94 Če država članica predlaga vključitev snovi v okviru Stockholmske konvencije, lahko to torej povzroči položaj, v katerem bodisi Unija glasuje proti takemu predlogu in s tem državi članici, ki je podala ta predlog, odvzame možnost, da brani svoj predlog na ravni Konference pogodbenic, bodisi ta država članica uresničuje svojo pravico do glasovanja v korist svojega predloga in s tem Uniji odvzame možnost, da uresničuje pravico do glasovanja s številom glasov, ki je enako številu njenih držav članic, in prepusti drugim državam članicam, da glasujejo za ta predlog ali proti njemu.

95 V zvezi s tem je treba omeniti, da izjava, ki jo deponira Skupnost v skladu s členom 25(3) Stockholmske konvencije, ne vsebuje natančnih pravil v zvezi z razmejitvijo pristojnosti med njo in državami članicami. V tej izjavi je namreč navedeno, da „je Skupnost odgovorna za izvajanje obveznosti iz konvencije, ki jih ureja veljavna zakonodaja Skupnosti“ in da „je izvajanje pristojnosti Skupnosti po svoji naravi predmet nenehnega razvoja“.

96 Vsekakor je treba ugotoviti, da Unija ne predstavlja zadostnega števila glasov, da bi nasprotovala sprejetju spremembe priloge k Stockholmski konvenciji. Treba je dodati, da za pogodbenico, ki tako kot Unija ni uporabila možnosti podati izjavo v skladu s členom 25(4) te konvencije, začne sprememba priloge, o kateri je odločila Konferenca pogodbenic, veljati ob izteku enega leta od dneva, ko je depozitar seznanil pogodbenice s spremenjeno prilogo, s pridržkom tako imenovane metode „opting out“.

97 Kraljevina Švedska in intervenientke trdijo, da bi lahko Unija v takem primeru vsekakor uporabila to možnost „opting out“ in v skladu s členom 22(3)(b) in (4) Stockholmske konvencije podala izjavo, da ne more sprejeti spremembe priloge.

98 Vendar ta argument temelji na domnevi, da bi Unija lahko podala izjavo o nesprejetju spremembe, ki jo je predlagala in zanjo glasovala ena ali več držav članic. V skladu s členom 25(2) Stockholmske konvencije pa Unija in njene države članice niso upravičene sočasno uresničevati pravic iz te konvencije. Na obravnavi so stranke predstavile različne razlage člena 25(2) Stockholmske konvencije.

99 Vendar če se domneva, da bi Unija lahko vedno – kljub zadnjenavedeni določbi – podala izjavo o nesprejetju spremembe, ki jo je predlagalo in zanjo glasovalo več držav članic, bi zaradi takega položaja lahko nastala pravna negotovost tako za države članice kot za sekretariat Stockholmske konvencije in tretje države, ki so pogodbenice te konvencije.

100 Ne glede na ta vidik velja, da je cilj deponiranja predloga za uvrstitev snovi v Prilogo A k Stockholmski konvenciji sprejetje mednarodne norme, ki zavezuje pogodbenice te konvencije. Ker je Unija pogodbenica te konvencije, bi jo lahko zavezovala sprememba navedene priloge, ki bi sledila, saj ni upoštevala notranjih postopkov, predvidenih s členom 14(1) Uredbe POP, in predhodno podala izjave o nesprejetju spremembe v roku enega leta od dneva, ko je depozitar seznanil pogodbenice s to prilogo, kakor je bila spremenjena.

101 Preučitev postopka odločanja, določenega s Stockholmsko konvencijo, tako pomeni, da ima predlog za uvrstitev snovi v Prilogo A k tej konvenciji posledice za Unijo.

102 V zvezi s tem ni mogoče podpreti trditev Kraljevine Švedske in intervenientk, da je predlog za uvrstitev snovi v prilogo k mednarodni konvenciji, ki zavezuje Unijo, enakovreden nacionalnemu ukrepu, ki je strožji od minimalnega ukrepa Unije, ki ga dovoljuje člen 176 ES. Unija bi lahko bila namreč zavezana s spremembo priloge k Stockholmski konvenciji, medtem ko s takim nacionalnim ukrepom ni.

103 Kot je bilo opozorjeno v točki 74 te sodbe, je Sodišče že razsodilo, da imajo države članice posebne dolžnosti, da ukrepajo oziroma se vzdržijo, če je Komisija Svetu podala predloge, ki pomenijo izhodišče za usklajeno delovanje Skupnosti, čeprav jih ta ni sprejel (zgoraj navedena sodba Komisija proti Nemčiji, točka 65). To je še posebej res v položaju, kakršen je v tej zadevi, za katerega je značilen, kakor je bilo ugotovljeno v točki 91 te sodbe, enostranski predlog, s katerim zadevna država članica odstopi od skupne strategije, usklajene v Svetu, in ki je bil vložen v institucionalnem in postopkovnem okviru, kot je okvir Stockholmske konvencije.

104 Tak položaj lahko ogrozi načelo enotnosti pri mednarodnem zastopanju Unije in njenih držav članic ter oslabi njihovo pogajalsko moč v razmerju do drugih pogodbenic zadevne konvencije.

105 Zato je prvi očitek Komisije, ki se nanaša na kršitev člena 10 ES, utemeljen.

Očitek kršitve člena 300(1) ES

Trditve strank

106 V okviru drugega očitka Komisija trdi, da enostransko ukrepanje Kraljevine Švedske pomeni kršitev člena 300(1) ES, ki določa pravno podlago in pravni postopek za pogajanja in sklenitev mednarodnih konvencij ne glede na to, ali za te konvencije obstaja izključna ali deljena pristojnost. Učinek tega enostranskega ukrepanja naj bi bil, da institucije Skupnosti niso mogle izvajati svojih pristojnosti, ki jih imajo na podlagi Pogodbe, saj naj skupni predlog Skupnosti in njenih držav članic o spremembi Stockholmske konvencije ne bi imel praktičnega učinka.

107 Kraljevina Švedska ob podpori intervenientk izpodbija, da je njeno ravnanje v nasprotju s členom 300(1) ES. Kot trdi Republika Finska, ta določba ne uvaja stvarne pristojnosti Skupnosti na področju sklepanja mednarodnih sporazumov, ampak izključno opredeljuje razdelitev pristojnosti med institucije Skupnosti. Ne ustvarja obveznosti držav članic, katerih nespoštovanje bi omogočalo, da se sprejme predloge Komisije

v zvezi s tem. Združeno kraljestvo poleg tega trdi, da člen 300(1) ES velja samo za začetek pogajanj, ki pripeljejo do sklenitve mednarodnih sporazumov.

Presoja Sodišča

108 Kot je opozoril generalni pravobranilec v opombi 13 sklepnih predlogov, se člen 300(1) ES nanaša na „sklepanje sporazumov“, medtem ko je vsaka pobuda, ki jo da Skupnost „za določitev stališč, ki jih je treba sprejeti v imenu Skupnosti v organu, ustanovljenem s sporazumom“, urejena z odstavkom 2, drugi pododstavek, člena 300 ES, in ne z odstavkom 1.

109 V tej zadevi velja, da se Kraljevini Švedski očita vložitev predloga za spremembo, podanega pri organu, ustanovljenem z mednarodnim sporazumom, tako da to ravnanje ne spada na področje uporabe člena 300(1) ES.

110 Očitek kršitve člena 300(1) ES torej ni utemeljen.

Stroški

111 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Kraljevini Švedski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi v glavnem ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

112 V skladu s členom 69(4) Poslovnika Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska in Združeno kraljestvo nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Kraljevina Švedska s tem, da je enostransko predlagala, naj se v Prilogo A k Stockholmski konvenciji o obstojnih organskih onesnaževalih doda snov perfluorooktan sulfonat, ni izpolnila obveznosti iz člena 10 ES.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. Kraljevini Švedski se naložijo stroški Evropske komisije.

4. Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.

Podpisi