

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

20. travnja 2010. (*)

„Povreda obveze države članice – Povreda članka 10. i članka 300. stavka 1. UEZ-a –
Stockholmska konvencija o postojanim organskim onečišćujućim tvarima –
Jednostrani prijedlog države članice da se tvar uvrsti na popis u Dodatku A toj
konvenciji”

U predmetu C-246/07,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice, na temelju članka 226. UEZ-a,
podnesene 22. svibnja 2007.,

**Europska komisija, koju zastupaju G. Valero Jordana i C. Tufvesson, u svojstvu
agenata, s adresom za dostavu u Luxembourg, u**

tužitelj,

protiv

Kraljevine Švedske, koju zastupaju A. Kruse i A. Falk, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupiru:

**Kraljevina Danska, koju zastupaju C. Pilgaard Zinglensen i R. Holdgaard, u
svojstvu agenata,**

**Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju C. M. Wissels i D. J. M. de Grave, u
svojstvu agenata,**

Republika Finska, koju zastupa J. Heliskoski, u svojstvu agenta,

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju V.
Jackson, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Andersona, QC,**

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts,
R. Silva de Lapuerta, E. Levits i C. Toader, predsjednici vijeća, C. W. A.
Timmermans, A. Rosas (izvjestitelj), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lohmus, i J.-
J. Kasel, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Poiares Maduro,

tajnik: R. Šereš, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. travnja 2009.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 1. listopada 2009.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Komisija Europskih zajednica zahtijeva od Suda da utvrdi da time što je jednostrano predložila da se tvar perfluorooktan sulfonat (u daljnjem tekstu: PFOS) doda u Dodatak A Stockholmskoj konvenciji o postojećim organskim onečišćujućim tvarima (u daljnjem tekstu: Stockholmska konvencija) [u ovoj presudi izrazi 'dodatak' i 'prilog' javljaju se u istom značenju, op. prev.], Kraljevina Švedska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 10. UEZ-a i članka 300. stavka 1. UEZ-a.

Pravni okvir

Stockholmska konvencija

- 2 Stockholmska konvencija usvojena je 22. svibnja 2001. U skladu s njezinim člankom 26. stavkom 1. Konvencija je stupila na snagu 17. svibnja 2004., odnosno devedesetog dana od datuma polaganja pedesete isprave o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupanju. Kao što je navedeno u članku 1. Konvencije, njezin je cilj zaštititi zdravlje i okoliš od postojećih organskih onečišćujućih tvari (dalje u tekstu: POP-ovi) jer stranke Konvencije prepoznaju osobito kako POP-ovi „imaju toksična svojstva, otporn[i] su na razgradnju, bioakumuliraju se te se prenose putem zraka, vode i migracijskih vrsta preko međunarodnih granica i talože daleko od svog mjesta ispuštanja, te se tamo akumuliraju u kopnenim i vodnim ekosustavima”.
- 3 Iz članka 2. Stockholmske konvencije proizlazi da za potrebe te konvencije „stranka” znači država ili organizacija regionalne gospodarske integracije koja je izrazila svoj pristanak da bude vezana tom Konvencijom i za koju je Konvencija na snazi, a „organizacija regionalne gospodarske integracije” znači organizacija koju su osnovale suverene države određene regije na koju su njezine države članice prenijele nadležnost u pogledu pitanja uređenih tom Konvencijom i koja je propisno ovlaštena, u skladu s njezinim unutarnjim postupcima, za potpisivanje, ratificiranje, prihvata, odobrenje ili pristup toj Konvenciji.
- 4 Članak 3. Stockholmske konvencije predviđa da u pogledu kemikalija navedenih u prilogima Konvenciji stranke usvajaju potrebne zakonske i upravne mjere. Te se mjere u biti odnose na uklanjanje ili ograničavanje proizvodnje, uporabe, uvoza i izvoza tih kemikalija.
- 5 Stockholmska konvencija sadržava odredbe o postupku koji treba primijeniti kako bi se nova kemikalija uvrstila u popis u prilogima A do C toj konvenciji. Članak 8. te konvencije, koji se odnosi na popis kemikalija u tim prilogima, određuje:

„1. Stranka može podnijeti prijedlog Tajništvu za upis kemikalije u Dodatak A, B i/ili C. Prijedlog će sadržati informacije navedene u Dodatku D. Pri izradi prijedloga stranci mogu pomagati druge stranke i/ili Tajništvo.

2. Tajništvo će provjeriti sadrži li prijedlog informacije navedene u Dodatku D. Ako se Tajništvo uvjeri da prijedlog sadrži informacije kako je navedeno, proslijedit će prijedlog Povjerenstvu za reviziju postojećih organskih onečišćujućih tvari.

3. Povjerenstvo će ispitati prijedlog te na fleksibilan i transparentan način primijeniti kriterije provjere navedene u Dodatku D, uzimajući pritom na integrativan i uravnotežen način u obzir sve pružene informacije.

4. Ako Povjerenstvo odluči:

(a) kako se uvjerilo da su kriteriji provjere ispunjeni, staviti će putem Tajništva prijedlog i ocjenu Povjerenstva na raspolaganje svim strankama i promatračima i pozvati ih da podnesu informacije navedene u Dodatku E;

[...]

6. Ako je Povjerenstvo odlučilo da su ispunjeni kriteriji provjere, ili je Konferencija stranaka odlučila da bi prijedlog trebalo uputiti u daljnji postupak, Povjerenstvo će nastaviti s ispitivanjem prijedloga, uzimajući pritom u obzir svaku primljenu dodatnu relevantnu informaciju, i pripremit će nacrt profila opasnosti u skladu s Dodatkom E.

7. Ako na temelju profila opasnosti provedenog u skladu s Dodatkom E Povjerenstvo odluči:

(a) kako je vjerojatno da će kemikalija, kao rezultat njezinog dalekosežnog prijenosa kroz okoliš, proizvesti znatno štetno djelovanje na ljudsko zdravlje i/ili okoliš tako da je opravdana globalna akcija, prijedlog će biti stavljen u daljnji postupak. Nedostatak pune znanstvene sigurnosti neće biti prepreka za stavljanje prijedloga u daljnji postupak. Povjerenstvo će putem Tajništva pozvati sve stranke i promatrače na pružanje informacija u vezi razloga navedenih u Dodatku F. Zatim će pripremiti procjenu upravljanja opasnošću koja će obuhvaćati analizu mogućih nadzornih mjera za kemikaliju, u skladu s istim Dodatkom; ili

(b) kako prijedlog ne bi trebalo staviti u daljnji postupak, Povjerenstvo će putem Tajništva profil opasnosti staviti na raspolaganje svim strankama i prijedlog odbiti.

8. Za svaki prijedlog odbijen na temelju stavka 7. [točke] (b) stranka može zatražiti Konferenciju stranaka da razmotri davanje upute Povjerenstvu da pozove stranku koja podnosi prijedlog i druge stranke na davanje dodatnih informacija unutar razdoblja od najviše jedne godine. Po isteku tog razdoblja, a na temelju svake dobivene informacije, Povjerenstvo će na temelju stavka 6. ponovno razmotriti prijedlog uz prioritet o kojem treba odlučiti Konferencija stranaka. Ako nakon ovog postupka Povjerenstvo ponovno odbije prijedlog, stranka može osporiti odluku Povjerenstva, a Konferencija stranaka razmotrit će to pitanje na svojoj sljedećoj sjednici. Na temelju profila opasnosti izrađenog u skladu s Dodatkom E te uzimajući u

obzir ocjenu Povjerenstva i svaku dodatnu informaciju pruženu od bilo koje stranke ili promatrača, Konferencija stranaka može odlučiti kako [da] prijedlog treba staviti u daljnji postupak. Ako Konferencija stranaka odluči da će se prijedlog staviti u daljnji postupak, Povjerenstvo će tada izraditi ocjenu upravljanja opasnošću.

9. Na temelju profila opasnosti navedenog u stavku 6. i ocjene upravljanja opasnošću navedene u stavku 7. [točki] (a) ili stavku 8. Povjerenstvo će preporučiti treba li Konferencija stranaka razmotriti kemikaliju radi uvrštenja u popis u dodacima A, B i/ili C. Vodeći računa o preporukama Povjerenstva, uključujući i svaku znanstvenu neizvjesnost [nesigurnost], Konferencija stranaka odlučit će, na oprezan način, hoće li kemikalija biti uvrštena u popis u dodacima A, B i/ili C, i navedene odnosne nadzorne mjere”.

6 Člankom 12. Stockholmske konvencije pod naslovom „Tehnička pomoć” predviđa se da stranke surađuju s ciljem pružanja pravodobne i primjerene tehničke pomoći strankama koje su zemlje u razvoju i zemlje s gospodarstvom u tranziciji kako bi im pomogle pri razvijanju i jačanju njihovog kapaciteta za provedbu njihovih obveza na temelju te konvencije. Slično tome, člankom 13. stavkom 2. Konvencije određuje se da stranke koje su razvijene zemlje pružaju nove i dodatne financijske izvore s ciljem omogućavanja strankama zemljama u razvoju i strankama s gospodarstvom u tranziciji da snose ugovorene pune rastuće troškove provedbenih mjera kojima se ispunjavaju njihove obveze na temelju te konvencije.

7 Člankom 19. Stockholmske konvencije osniva se Konferencija stranaka koja „treba stalno razmatrati i ocjenjivati provedbu” te konvencije. Iz članka 19. stavka 6. proizlazi da „će Konferencija stranaka na svom prvom zasjedanju ustanoviti pomoćno tijelo pod nazivom Povjerenstvo za razmatranje [reviziju] postojećih organskih onečišćujućih tvari, a u svrhu izvršavanja funkcija koje će tom Povjerenstvu biti određene [tom] Konvencijom”. Iz Dokumenta SC 1/7 pod naslovom „Osnivanje Povjerenstva za razmatranje [reviziju] postojećih organskih onečišćujućih tvari” proizlazi da povjerenstvo ima 31 člana koje imenuje Konferencija stranaka. Kako bi se osigurala pravična zemljopisna podjela, navedeno je da članovi tog povjerenstva trebaju biti iz različitih regija kako slijedi:

- afričke države: 8;
- azijske i pacifičke države: 8;
- srednjoeuropske i istočnoeuropske države: 3;
- latinoameričke i karipske države: 5;
- zapadnoeuropske i druge države: 7.

8 Članak 21. stavci 1. do 3. Stockholmske konvencije određuju:

„Izmjene i dopune Konvencije

1. Svaka stranka može predložiti izmjene i dopune ove Konvencije.

2. Izmjene i dopune ove Konvencije usvojiti će se na zasjedanju Konferencije stranaka. Tajništvo će tekst svake predložene izmjene i dopune priopćiti strankama najkasnije šest mjeseci prije zasjedanja na kojem će tekst biti predložen na usvajanje. Tajništvo će predložene izmjene i dopune priopćiti i potpisnicima ove Konvencije te na znanje depozitaru.

3. Stranke će nastojati postići sporazum konsenzusom o svim predloženim izmjenama i dopunama ove Konvencije. Ako se iscrpe sva nastojanja za postizanje konsenzusa, a sporazum nije postignut, izmjena i dopuna će, kao posljednja mogućnost, biti usvojena tročetvrtinskom većinom glasova prisutnih stranaka koje glasuju.

9 Članak 22. stavci 1. do 4. Stockholmske konvencije određuju:

„Usvajanje i izmjene i dopune dodataka

1. Dodaci ovoj Konvenciji činit će njezin sastavni dio i, osim kada je izričito drukčije određeno, pozivanje na Konvenciju predstavljat će istodobno i pozivanje na bilo koji njezin dodatak.

2. Svaki daljnji dodatak [u ovoj presudi izrazi ‚daljnji dodatak‘ i ‚dodatni prilog‘ javljaju se u istom značenju, op. prev.] ograničit će se na proceduralna, znanstvena, tehnička ili administrativna pitanja.

3. Sljedeći postupak primjenjivat će se na predlaganje, usvajanje i stupanje na snagu daljnjih dodataka ovoj Konvenciji:

(a) daljnji dodaci predlagat će se i usvajati u skladu s postupkom određenim u članku 21. stavak [stavcima] 1., 2. i 3.;

(b) svaka stranka koja nije u mogućnosti prihvata daljnjeg dodatka obavijestit će o tome depozitara, u pisanom obliku i u roku od jedne godine od datuma priopćenja od strane depozitara o usvajanju daljnjeg dodatka. Depozitar će bez odgađanja obavijestiti sve stranke o svakoj takvoj primljenoj obavijesti. Stranke mogu u svakom trenutku povući prethodnu obavijest o ne prihvatu daljnjeg dodatka, i taj će dodatak potom stupiti na snagu za tu stranku zavisno od odredbi podstavka (c); i

(c) po isteku godine dana od datuma priopćenja depozitara o usvajanju daljnjeg dodatka isti će stupiti na snagu za sve stranke koje nisu podnijele obavijest u skladu s odredbama podstavka (b).

4. Predlaganje, usvajanje i stupanje na snagu izmjena i dopuna Dodatka A, B ili C podliježu istim postupcima kao i za predlaganje, usvajanje i stupanje na snagu daljnjih dodataka ovoj Konvenciji, izuzev što izmjena i dopuna Dodatka A, B ili C neće stupiti na snagu za svaku stranku koja je u skladu s člankom 25. stavak [stavkom] 4. dala izjavu glede izmjene i dopune tih dodataka, u kojem će slučaju svaka takva izmjena i dopuna stupiti na snagu za takvu stranku devedesetog dana od datuma deponiranja kod depozitara njezinih isprava o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu toj izmjeni i dopuni.”

10 Članak 23. Stockholmske konvencije glasi kako slijedi:

„Pravo glasa

1. Svaka stranka ove Konvencije imat će jedan glas, osim kada se primjenjuju odredbe iz stavka 2.

2. Regionalne organizacije gospodarske integracije, u pitanjima u okviru njihove nadležnosti, imaju ostvariti pravo glasovanja brojem glasova jednakim [koji je jednak] broju njihovih država članica koje su stranke ove Konvencije. Takva organizacija neće ostvariti svoje pravo glasa ako bilo koja od njezinih država članica ostvari svoje pravo glasa i obrnuto.”

11 Sukladno članku 24. Stockholmske konvencije ta je konvencija otvorena za potpisivanje svim državama i regionalnim organizacijama gospodarske integracije.

12 Članak 25. Stockholmske konvencije, naslovljen „Ratifikacija, prihvata, odobrenje ili pristup”, glasi kako slijedi:

„1. Ova Konvencija podliježe ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju od strane država i regionalnih organizacija gospodarske integracije. Bit će otvorena za pristup od strane država i regionalnih organizacija gospodarske integracije od dana nakon datuma zatvaranja Konvencije za potpisivanje. Isprava o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu bit će položena kod depozitara.

2. Svaka regionalna organizacija gospodarske integracije koja postane strankom ove Konvencije, a da nijedna od njezinih država članica nije stranka Konvencije, bit će vezana svim obvezama na temelju Konvencije. U slučaju takvih organizacija čija je jedna ili više država članica stranka ove Konvencije, organizacija i njezine države članice odlučit će o odgovornostima svake od njih za izvršenje svojih obaveza na temelju ove Konvencije. U takvim slučajevima organizacija i države članice neće imati pravo na istodobno vršenje [ostvarivanje] prava na temelju ove Konvencije.

3. Regionalna organizacija gospodarske integracije u svojoj ispravi o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu izjasnit će se o opsegu svojih ovlasti u odnosu na pitanja uređena ovom Konvencijom. Svaka takva organizacija također će obavijestiti depozitara, koji će obavijestiti stranke, o svim mjerodavnim promjenama u pogledu opsega njezinih ovlasti.

4. Svaka stranka u svojoj ispravi o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu može izjaviti u pogledu istog da će svaka izmjena i dopuna Dodatka A, B ili C stupiti na snagu nakon polaganja njezine isprave o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu u odnosu na istu.”

13 Stockholmska konvencija odobrena je u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2006/507/EZ od 14. listopada 2004. o sklapanju Stockholmske konvencije o postojanim organskim onečišćujućim tvarima u ime Europske zajednice (SL L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 8., str. 292.). Isprava Zajednice o odobrenju položena je 16. studenoga 2004.

14 U uvodnoj izjavi 8. Odluke 2006/507 navodi se da je Zajednica već donijela instrumente koji obuhvaćaju pitanja uređena Stockholmskom konvencijom, osobito Uredbu (EZ) br. 850/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o postojanim organskim onečišćujućim tvarima i izmjeni Direktive 79/117/EEZ (SL L 158., str. 7. i ispravak SL L 229, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 10., str. 72.) (dalje u tekstu: Uredba POP), Uredbu (EZ) br. 304/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o izvozu i uvozu opasnih kemikalija (SL L 63 str. 1.) i Direktivu Vijeća 96/59/EZ od 16. rujna 1996. o odlaganju polikloriranih bifenila i polikloriranih terfenila (dalje u tekstu: PCB, PCT) (SL L 243., str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 58.).

15 Uvodna izjava 10. Odluke 2006/507 glasi:

„U slučaju izmjena Priloga A, B ili C odnosno donošenja dodatnih priloga Konvenciji, Komisija bi trebala predvidjeti njihovu provedbu u okviru Uredbe (EZ) br. 850/2004 ili drugog relevantnog zakonodavstva Zajednice. Ako neka izmjena nije provedena u roku od godinu dana od priopćenja depozitara o donošenju izmjene, i da bi se izbjegle situacije neusklađenosti, Komisija bi trebala obavijestiti depozitara o tome.”

16 Članak 2. Odluke 2006/507 glasi kako slijedi:

„1. Kada neka izmjena Priloga A, B ili C odnosno dodatni prilog Konvenciji nije proveden u prilogima Uredbi br. 850/2004 ili drugom relevantnom zakonodavstvu Zajednice u roku od godinu dana od priopćenja depozitara o donošenju izmjene, Komisija o tome obavještuje depozitara u skladu s člankom 22. Konvencije.

2. U slučaju da je neka izmjena Priloga A, B ili C odnosno dodatni prilog Konvenciji proveden nakon obavijesti iz stavka 1., Komisija bez odgađanja povlači obavijest.”

17 Odluka 2006/507 u jednom od priloga sadržava izjavu Zajednice u skladu člankom 25. stavkom 3. Stockholmske konvencije. Ta izjava glasi kako slijedi:

„Europska zajednica izjavljuje da je, u skladu s Ugovorom o osnivanju Europske zajednice, a posebno njegovim člankom 175., nadležna za sklapanje međunarodnih sporazuma i za provedbu obveza koje proizlaze iz njih, a koji doprinose provođenju sljedećih ciljeva:

- očuvanje, zaštita i poboljšanje kakvoće okoliša,
- zaštita zdravlja ljudi,
- razborita i racionalna uporaba prirodnih resursa,
- promicanje mjera na međunarodnoj razini za suočavanje s regionalnim ili svjetskim ekološkim problemima.

Nadalje, Zajednica izjavljuje da je već usvojila pravne instrumente, obvezujuće za njene države članice, koji pokrivaju pitanja koja su uređena ovim Protokolom [ovom

konvencijom] i da će, po potrebi, podnositi i ažurirati popis tih pravnih instrumenata Konferenciji stranaka u skladu s člankom 15. stavkom 1. Konvencije.

Zajednica je odgovorna za izvršavanje onih obveza koje proizlaze iz Konvencije, a koji su obuhvaćeni [koje su obuhvaćene] pravom Zajednice na snazi.

Provedba nadležnosti Zajednice je, sukladno svojoj prirodi, podložna stalnom razvoju.”

- 18 Zajednica nije iskoristila mogućnost, predviđenu člankom 25. stavkom 4. Stockholmske konvencije, da s tim u vezi izjavi da svaka izmjena Dodatka A, B ili C stupa na snagu tek nakon polaganja njezine isprave o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu u odnosu na istu.
- 19 Sve države članice stranke su Stockholmske konvencije.

Arhuški protokol

- 20 Protokol o postojanim organskim onečišćujućim tvarima uz Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka iz 1979. godine usvojen je u Aarhusu (Danska) 24. lipnja 1998. (dalje u tekstu: Arhuški protokol). Njegov je cilj nadzor, smanjenje ili uklanjanje emisija i ispuštanja tih onečišćujućih tvari.
- 21 Kao što proizlazi iz članaka 1. i 15. Arhuškog protokola, taj je protokol trebao biti otvoren za potpis državama članicama Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, državama sa savjetodavnim statusom pri toj komisiji i organizacijama regionalnih gospodarskih integracija koje čine suverene države članice te komisije.
- 22 Članak 3. Arhuškog protokola opisuje temeljne obveze ugovornih stranaka. Te obveze u biti podrazumijevaju da stranke uklone proizvodnju i uporabu tvari navedenih u Dodatku I. tom protokolu, da tvari navedene u Dodatku II. tom protokolu ograniče na vrste uporabe opisane u tom prilogu i da emisije tvari navedenih u Dodatku III. tom protokolu smanje na razinu emisije u referentnoj godini određenoj u skladu s tim dodatkom.
- 23 Članak 14. stavci 1. do 3. Arhuškog protokola uređuju postupak izmjene dodataka I. do III. tom protokolu kako slijedi:
 - „1. Svaka stranka može predložiti izmjene i dopune ovoga Protokola.
 2. Predložene izmjene i dopune bit će pisanim putem predane izvršnom tajniku Komisije, koji će iste priopćiti svim strankama. Stranke će raspraviti tako predložene izmjene i dopune na idućem zasjedanju Izvršnoga tijela, pod uvjetom da je izvršni tajnik strankama priopćio prijedloge najmanje devedeset dana unaprijed.
 3. Izmjene i dopune ovoga Protokola i njegovih dodataka I. do IV., VI. i VIII. usvojiti će [se] konsenzusom stranaka prisutnih na zasjedanju Izvršnoga tijela, a za stranke koje su ih usvojile stupiti će na snagu devedesetoga dana nakon što je dvije trećine stranaka položilo kod depozitara svoje isprave o prihvatu navedenih izmjena i dopuna. Izmjene i dopune će za bilo koju drugu stranku stupiti na snagu devedesetoga

dana nakon što stranka položi kod depozitara svoju ispravu o prihvatu navedenih izmjena i dopuna.”

- 24 Nakon donošenja Odluke Vijeća 2004/259/EZ od 19. veljače 2004. o sklapanju, u ime Europske zajednice, Protokola o postojanim organskim onečišćujućim tvarima uz Konvenciju iz 1979. o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka, (SL L 81, str. 35.), isprava Zajednice o ratifikaciji položena je 30. travnja 2004.
- 25 Nisu sve države članice stranke Arhuškog protokola.

Uredba POP

- 26 Člankom 3. Uredbe POP zabranjuje se proizvodnja, stavljanje na tržište i upotreba tvari navedenih u Prilogu I. toj uredbi. Njime se uređuje uporaba tvari s popisa koji čini Prilog II. toj uredbi. Popis tvari koje podliježu odredbama o ograničenju ispuštanja čini Prilog III. toj uredbi.
- 27 Članak 14. stavak 1. te uredbe predviđa da kad god se neka tvar doda popisu u Stockholmskoj konvenciji ili Arhuškom protokolu, Komisija prema potrebi unosi odgovarajuće izmjene u priloge I. do III., prema postupku navedenom u članku 16. stavku 2. te uredbe. Prema članku 16. stavku 2. koji se između ostaloga odnosi na članak 5. Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL L 184. str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.), Komisiji pomaže regulatorni odbor.

Direktiva 76/769/EEZ

- 28 Direktiva Vijeća 76/769/EEZ od 27. srpnja 1976. odnosi se na usklađivanje zakona i drugih propisa država članica o ograničenjima stavljanja na tržište i uporabi određenih opasnih tvari i pripravaka (SL L 262, str. 201.) [neslužbeni prijevod]. U vrijeme nastanka činjenica koje se u ovom postupku stavljaju na teret Kraljevini Švedskoj, ta direktiva nije obuhvaćala PFOS.

Činjenična osnova spora

- 29 Komisija je 4. kolovoza 2004. predstavila prijedlog Odluke Vijeća (COM(2004) 537 final), kojim je zatražila odobrenje da u ime Zajednice i država članica stranaka podnosi prijedloge za uvrštenje određenog broja kemikalija u relevantne priloge Arhuškom protokolu i/ili Stockholmskoj konvenciji.
- 30 U dijelu tog prijedloga koji se odnosi na Arhuški protokol zahtijeva se da se heksaklorbutadien, oktabromodifenil eter i pentaklorbenzen uvrste u Prilog I. tom protokolu, da se poliklorirani naftaleni uvrste u priloge I. i III. te da se kratkolančani klorirani parafini uvrste u Prilog II.
- 31 U dijelu tog prijedloga koji se odnosi na Stockholmsku konvenciju zahtijeva se da se heksaklorbutadien, oktabromodifenil eter i pentaklorbenzen, to jest tvari koje su već navedene za uvrštavanje u Dodatak I. Arhuškom protokolu, kao i pentabromodifenil eter, klordekon, heksabrombifenil i heksaklorocikloheksan, uvrste u Dodatak A toj

konvenciji, poliklorirani naftaleni u Dodatak A i Dodatak C, a kratkolančani klorirani parafini u Dodatak B.

32 U prijedlogu odluke Vijeća PFOS nije bio predviđen ni za uvrštenje u priloge Arhuškom protokolu ni za uvrštenje u priloge Stockholmskoj konvenciji.

33 Točka 6. obrazloženja tog prijedloga glasi kako slijedi:

„Prijedloge za izmjenu priloga Konvenciji ili Protokolu treba podnositi samo u ime Zajednice i njezinih država članica, na temelju obveze suradnje i jedinstva u međunarodnom zastupanju Zajednice koja proizlazi iz članka 10. [UEZ-a].” [neslužbeni prijevod]

34 Posljednja rečenica uvodne izjave 5. glasi:

„Na temelju obveze osiguravanja jedinstva u međunarodnom zastupanju Zajednice te da bi se osiguralo da prijedlozi budu utemeljeni i da imaju dostatnu potporu u Zajednici, treba podnositi samo zajedničke prijedloge Zajednice i država članica.” [neslužbeni prijevod]

35 Radna skupina Vijeća Europske unije za pitanja međunarodnog okoliša sastala se 8. rujna 2004. Tom je prilikom Kraljevina Švedska izjavila da se zalaže za podnošenje zajedničkog prijedloga za uvrštenje PFOS-a u odgovarajući prilog Stockholmskoj konvenciji te iznijela mogućnost da jednostrano podnese prijedlog u tom smislu. Tijekom tog sastanka rasprave o PFOS-u u biti su se odnosile na pravne posljedice takve mogućnosti jednostranog uvrštavanja PFOS-a u Stockholmsku konvenciju i na pravne prigovore Komisije na tu mogućnost.

36 Vijeće je 10. ožujka 2005. usvojilo zaključke koji sadrže zajedničko stajalište o tvarima koje se predlažu za uvrštenje u priloge Stockholmskoj konvenciji. U tim zaključcima (dokument 7292/05 od 14. ožujka 2005.) Vijeće „preporuča Europskoj zajednici i državama članicama da razmotre prijedlog o uvrštenju najviše tri dodatne tvari, koji bi što prije trebalo poslati Tajništvu [te konvencije], po mogućnosti prije [prvog sastanka Konferencije stranaka], ali u svakom slučaju na vrijeme kako bi ga moglo proučiti Povjerenstvo za reviziju postojanih organskih onečišćujućih tvari (POP-ova) te u tom smislu zahtijeva od njihovih stručnjaka da u prvom redu prouče popis tvari iz [Arhuškog protokola] i upotrijebe ga kao podlogu za izbor dodatnih tvari s obzirom na to da su tvari koje su na tom popisu u [Europskoj uniji] već regulirane kao POP-ovi.” [neslužbeni prijevod] Vijeće je osim toga u točki 5. podtočki (h) tih zaključaka predložilo da se usvoje financijska pravila i proračun kako bi se Tajništvu omogućila djelotvorna provedba odluka Konferencije stranaka Stockholmske konvencije.

37 Prvi sastanak Konferencije stranaka Stockholmske konvencije održan je od 2. do 6. svibnja 2005. Na tom je sastanku ustanovljeno Povjerenstvo za reviziju postojanih organskih onečišćujućih tvari. Za uvrštenje u priloge Stockholmskoj konvenciji Zajednica i države članice predložile su dvije tvari, to jest klordekon i heksabrombifenil. Povjerenstvo za reviziju trebalo se prvi put sastati u studenome 2005.

- 38 Dana 6. srpnja 2005. radna skupina Vijeća za pitanja međunarodnog okoliša razmotrila je Komisijin prijedlog iz točke 29. ove presude za uvrštenje određenih kemikalija u priloge Arhuškom protokolu i Stockholmskoj konvenciji. Iz zapisnika s tog sastanka proizlazi da je Predsjedništvo podnijelo dokument u kojem se uspoređuje postupak za izmjene o okviru Protokola i postupak u okviru Konvencije i koji sadrži prijedloge za izmjene na temelju svakog od tih instrumenata. Što se tiče prijedloga koji se odnose na Arhuški protokol, koje je s obzirom na zadane rokove trebalo hitno podnijeti, članovi te skupine dogovorili su se da će predložiti pet tvari, to jest heksaklorbutadien, oktaboromodifenil eter, pentaklorbenzen, poliklorirani naftalen i kratkolančane klorirane parafine. Što se tiče Stockholmske konvencije, navedeni članovi složili su se da uvrštenje nekih tvari treba predložiti na drugom sastanku Konferencije stranaka, ali dogovor o tome koje bi to tvari bile nije postignut pa je rasprava o tom pitanju odložena.
- 39 Što se tiče PFOS-a, ta ista skupina priznala je da navedena tvar pokazuje značajke POP-a te je napomenula da se još uvijek radi na utvrđivanju nadzornih mjera na razini Zajednice. Čim Komisija u pogledu tih nadzornih mjera podnese prijedlog, PFOS treba predložiti za uvrštenje u Arhuški protokol. Komisija u svojim pisanim podnescima navodi, što je između ostalog potvrđeno i u intervencijskom podnesku Kraljevine Nizozemske, da je Predsjedništvo upozorilo tu skupinu na gospodarske posljedice koje bi mogao imati prijedlog za uvrštenje PFOS-a u okviru Stockholmske konvencije nakon toga što su obavijesti već dane, budući da bi zbog toga zemlje u razvoju koje su stranke te konvencije mogle zatražiti dodatnu financijsku pomoć.
- 40 Dana 14. srpnja 2005. Kraljevina Švedska je u svoje ime i za svoj račun podnijela zahtjev za uvrštenje PFOS-a u Prilog A Stockholmskoj konvenciji Tajništvu te konvencije.
- 41 Dana 20. srpnja 2005. Odbor stalnih predstavnika (Coreper) pregledao je izmijenjeni nacrt odluke Vijeća o prijedlozima za uvrštenje tvari u priloge Arhuškog protokola (dokument 11164/05 od 15. srpnja 2005.), koji je sastavilo Predsjedništvo. U članku 1. tog dokumenta predviđa se podnošenje prijedloga za uvrštenje pet tvari koje je radna skupina Vijeća za pitanja međunarodnog okoliša odredila na sastanku održanom 6. srpnja 2005., a to su tvari koje se spominju u točki 38. ove presude. U članku 2. tog dokumenta Komisija se ovlašćuje da „prijedlog za izmjenu relevantnih priloga tom protokolu, odnosno za uvrštenje PFOS-a u Protokol, podnese zajedno s državama članicama koje su stranke Protokola po mogućnosti na vrijeme kako bi ga se moglo razmotriti prije sljedećeg sastanka izvršnog tijela Konvencije u prosincu 2005., kada Komisija podnosi prijedlog za ograničenje prodaje i uporabe na temelju Direktive 76/769”. [neslužbeni prijevod] Taj dokument, u verziji koja se temelji na raspravama Corepera od 20. srpnja 2005. (dokument 11386/05 od 22. srpnja 2005.) odobren je pisanim postupkom koji je završio 8. rujna 2005.
- 42 Dana 5. prosinca 2005. Komisija je podnijela prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ograničavanju stavljanja na tržište i uporabi perfluorooktan sulfonata (izmjena Direktive 76/769). Taj prijedlog (COM(2005) 618 final) postao je Direktiva 2006/122/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. kojom se 30. put izmjenjuje Direktiva Vijeća 76/769 (SL L 372, str. 32.). Osim toga, 5. prosinca 2005. Komisija je izvršnom tijelu Konvencije Ujedinjenih naroda o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka u ime Zajednice i država članica koje su stranke

Arhuškog protokola isto tako podnijela zahtjev za izmjenu relevantnih priloga tom protokolu, tražeći uvrštenje pet tvari koje je radna skupina Vijeća za pitanja međunarodnog okoliša predložila na sastanku održanom 6. srpnja 2005. i koje su navedene u točki 38. ove presude, kao i PFOS.

- 43 Što se tiče Stockholmske konvencije, Vijeće je na sjednici u formaciji „Okoliš” usvojilo zaključke koje je obznanilo u svojem priopćenju za medije od 9. ožujka 2006. [dokument 6762/06 (Presse 58)] u kojem „preporučuje da Europska zajednica i države članice na [drugom sastanku Konferencije stranaka]” najave namjeru podnošenja prijedloga za najmanje dvije, a najviše četiri dodatne tvari, koje trebaju dostaviti Tajništvu kako bi ga se moglo proučiti na drugom sastanku Povjerenstva za reviziju postojanih organskih onečišćujućih tvari”. Vijeće ističe da je „za podnošenje prijedloga za dodatne tvari potrebna odluka Vijeća”. Vijeće je u travnju 2006. odobrilo prijedlog odluke Vijeća (dokument 8391/06) o podnošenju prijedloga, u ime Zajednice i država članica, za uvrštenje tri tvari, odnosno pentaklorbenzena, oktaboromodifenil etera i kratkolančanih kloriranih parafina, u priloge A do C Stockholmskoj konvenciji, što znači tri od pet tvari čije je uvrštenje u priloge I. do III. Arhuškom protokolu bilo predloženo u prosincu 2005.

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 44 Dopisom od 19. prosinca 2005. Komisija je, nakon što se pozvala na razgovore koji su 6. srpnja 2005. održani u okviru radne skupine Vijeća za pitanja međunarodnog okoliša i odluke koje je ta skupina predložila, upozorila švedsku vladu da Kraljevina Švedska svojim jednostranim podnošenjem prijedloga za uvrštenje PFOS-a u Prilog A Stockholmskoj konvenciji prouzročila podjelu u međunarodnom zastupanju Zajednice i ugrožava jedinstvo postignuto na prvoj Konferenciji stranaka te konvencije te da to u kontekstu prijedloga za uvrštenje novih tvari na temelju Arhuškog protokola znači da Kraljevina Švedska ne ispunjava svoje obveze iz članka 10. UEZ-a.
- 45 Osim toga, Kraljevina Švedska predložila je uvrštenje PFOS-a 14. srpnja 2005. iako je znala da se na toj tvari još uvijek radi, kao što to proizlazi iz članka 2. Odluke Vijeća od 8. rujna 2005. o prijedlozima za uvrštenje tvari na temelju Arhuškog protokola, u kojem su preuzeti zaključci koje je radna skupina usvojila na sastanku održanom 6. srpnja 2005. Taj je pripremni rad bio uvjet za međunarodno djelovanje Komisije i država članica u okviru tog protokola. Jednostrani postupak kojim je Kraljevina Švedska zatražila uvrštenje PFOS-a u Prilog A Stockholmskoj konvenciji može dovesti do izmjene Uredbe POP, pri čemu bi Komisiji bilo uskraćeno pravo inicijative u području koje je većim dijelom u nadležnosti Zajednice, a Vijeću mogućnost odlučivanja o podnošenju prijedloga za uvrštenje te tvari u skladu s člankom 300. stavkom 1. UEZ-a. Zbog toga je Komisija Kraljevini Švedskoj uputila pismo opomene kojim ju poziva da podnese svoja očitovanja.
- 46 U dopisu od 15. veljače 2006. navedena država članica tvrdi da u trenutku kada je pokrenula inicijativu na koju je Zajednica podnijela prigovor, Zajednica još nije usvojila mjere vezane uz PFOS, tako da su države članice još uvijek bile nadležne za predlaganje uvrštenja te tvari u relevantne priloge Stockholmskoj konvenciji. Isto tako ona navodi da, unatoč njezinim naporima da se predloženo uvrštenje obavi u okviru djelovanja Zajednice, na sastanku radne skupine Vijeća za pitanja međunarodnog

okoliša nije postignuta suglasnost. Stoga je Kraljevina Švedska smatrala da nema povrede članka 10. UEZ-a i članka 300. stavka 1. UEZ-a.

- 47 Dana 4. srpnja 2006. Komisija je navedenoj državi članici poslala obrazloženo mišljenje, pozivajući je da mjere potrebne za usklađivanje s tim mišljenjem poduzme u roku od dva mjeseca od njegovoga primitka. Kraljevina Švedska odgovorila je na to obrazloženo mišljenje dopisom od 4. rujna 2006., u kojem zagovara jednako stajalište kao u dopisu od 15. veljače 2006.
- 48 Nezadovoljna odgovorima Kraljevine Švedske, Komisija je odlučila podnijeti predmetnu tužbu.
- 49 Rješenjem predsjednika Suda od 31. listopada 2007., Kraljevini Danskoj, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Finskoj i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske odobrena je intervencija u predmetnom slučaju na strani Kraljevine Švedske.

O tužbi

Prigovor koji se odnosi na povredu članka 10. UEZ-a.

Argumentacija stranaka

- 50 U potporu prigovoru koji se odnosi na povredu obveze lojalne suradnje koja proizlazi iz članka 10. UEZ-a, Komisija tvrdi da Kraljevina Švedska nije poduzela sve potrebne mjere kako bi Zajednici olakšala ispunjavanje njezinih zadaća i da se nije suzdržala od mjera koje bi mogle ugroziti postizanje ciljeva Zajednice.
- 51 Komisija navodi da je, u vrijeme kada je Kraljevina Švedska jednostrano predložila da se PFOS uvrsti u Prilog A Stockholmskoj konvenciji, Vijeće još uvijek radilo na tom predmetu. Točnije, radna skupina Vijeća za pitanja međunarodnog okoliša je na sastanku održanom 6. srpnja 2005. postigla dogovor o strategiji u vezi s tim. S obzirom na rokove koje je trebalo uzeti u obzir, bilo je važno da se hitno donese odluka o prijedlozima za uvrštenje određenih tvari u prilog Arhuškom protokolu. Na temelju toga razmatrao se i PFOS, ali je radna skupina odlučila da ga se neće predlagati dok Komisija ne podnese prijedlog o nadzornim mjerama za tu tvar u skladu s Direktivom 76/769. Što se tiče Stockholmske konvencije, na koju se odnosi prijedlog Švedske, članovi radne skupine suglasili su se da treba predložiti uvrštenje određenih tvari u relevantne priloge toj Konvenciji, ali nisu odredili koje bi to tvari bile jer je rasprava o tom pitanju bila odgođena. Radna skupina raspravljala je o financijskim posljedicama prijedloga za uvrštenje PFOS-a u relevantne priloge toj Konvenciji.
- 52 Komisija tvrdi da PFOS nije imao prioritet s obzirom na Stockholmsku konvenciju i da se ta odluka temeljila na zajedničkom stajalištu unutar Vijeća. To međutim ne znači da PFOS nije uzet u obzir u okviru strategije Zajednice. Nadalje, Komisija osporava činjenicu da je predlaganje te tvari u skladu s Konvencijom bilo pitanje od iznimne hitnosti.
- 53 Komisija priznaje da zaključci Vijeća nisu obvezujući pravni akt, ali osporava tezu da su takvi zaključci lišeni svakog pravnog značaja te da se mogu zanemariti.

- 54 Prema mišljenju Komisije nije glavno pitanje to je li Zajednice izvršavala svoje nadležnosti u području zaštite okoliša, posebno u pogledu PFOS-a, već je li ih primijenila za regulaciju opasnih kemikalija, a posebno POP-ova. S tim u vezi ona tvrdi da je regulatorni okvir Zajednice za opasne kemikalije, konkretnije za POP-ove, već postojao, iz čega proizlazi da je podnošenje prijedloga za uvrštenje tvari na temelju Stockholmske konvencije mjera za koju u biti vrijede pravila Zajednice. Nadležnost Zajednice, bila ona isključiva ili podijeljena, znači da ako se zahtijeva djelovanje na međunarodnoj razini, to djelovanje treba poduzeti Zajednica, sama ili zajedno s državama članicama.
- 55 Jednostrano djelovanje Kraljevine Švedske tako je dovelo do podjele u međunarodnom zastupanju Zajednice s obzirom na uvrštenje PFOS-a na temelju Stockholmske konvencije, što je u suprotnosti s obvezom jedinstva u međunarodnom zastupanju Zajednice, koja proizlazi iz obveze lojalne suradnje predviđene člankom 10. UEZ-a.
- 56 Komisija osporava argument da prijedlog za uvrštenje neke tvari u priloge Stockholmskoj konvenciji ne utječe na Zajednicu, s obzirom na to da je ono uvjetovano odlukom Povjerenstva iz članka 8. te konvencije kao i glasovanjem stranaka, i s obzirom na to da svaka stranka, u skladu sa člankom 22. stavkom 3. točkom (b) i stavkom 4. te konvencije, može izjaviti da ne pristaje biti vezana izmjenom Priloga A, B ili C. Prijedlog Kraljevine Švedske mogao je dovesti do spora između te države članice i Zajednice čak i ako je Zajednica odlučila da ne bude vezana takvom izmjenom. Kao drugo, takav argument ne uzima u obzir teškoće koje za sobom povlači postupak odlučivanja u skladu s tom konvencijom. Konkretno, Zajednica ne bi mogla blokirati donošenje predložene izmjene. I konačno, postojanje mehanizma namijenjenog za uklanjanje proturječja između prava Zajednice i međunarodnog djelovanja države članice ne znači da je ukinuta obveza da se unaprijed utvrdi može li to djelovanje utjecati na pravo Zajednice.
- 57 Prema mišljenju Komisije svrha prijedloga Kraljevine Švedske bila je ustanoviti novi međunarodni propis koji bi izravno utjecao na pravo Zajednice jer bi zbog njega nastala obveza da se Uredba POP izmijeni.
- 58 Komisija osporava argument da države članice imaju pravo donositi nacionalne propise koji su stroži od Uredbe POP zato što ta uredba čini samo minimalna pravila Zajednice, što, u skladu s člankom 176. UEZ-a, znači da države članice imaju pravo predlagati izmjene priloga Stockholmskoj konvenciji. Prema mišljenju Komisije svrha takvog prijedloga nužno je uvođenje strožeg međunarodnog propisa koji ne utječe samo na državu članicu koja je podnijela prijedlog, već utječe i na Zajednicu.
- 59 I konačno, Komisija osporava argument da je inicijativa Kraljevine Švedske u skladu s ciljevima Zajednice u pogledu zaštite okoliša te da gospodarske interese ne treba uzimati u obzir. Komisija navodi da Stockholmska konvencija sadržava odredbe o financijskoj pomoći zemljama u razvoju koja im treba omogućiti ispunjavanje njihovih obveza na temelju te konvencije. Stoga prije podnošenja prijedloga za uvrštenje novih tvari u relevantne priloge toj konvenciji treba uzeti u obzir sve njezine odredbe.
- 60 Kraljevina Švedska pojašnjava da je Komisija kao jedini tužbeni razlog navela činjenicu da Kraljevina Švedska, time što je jednostrano predložila da se PFOS uvrsti

u Prilog A Stockholmskoj konvenciji, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 10. UEZ-a i članka 300. stavka 1. UEZ-a. Tijekom predsudskog postupka Komisija nije tvrdila da zbog isključive nadležnosti Zajednice u tom pogledu Kraljevina Švedska nema pravo donijeti tu mjeru. Kada bi Sud argumente sadržane u tužbi Komisije protumačio kao potvrdu povrede pravilâ o nadležnosti, bio bi to novi tužbeni razlog koji bi trebalo odbiti.

- 61 Prema mišljenju Kraljevine Švedske, o PFOS-u nije bilo propisa na razini Zajednice u trenutku kada je ta država članica predložila da ga se uvrsti u Prilog A Stockholmskoj konvenciji. Ni Uredba POP ni Direktiva 76/769 nisu se tada odnosile na tu tvar, iz čega proizlazi da su, s obzirom na to da su dijelile nadležnost, i države članice i Zajednica mogle predložiti da se PFOS uvrsti u taj prilog.
- 62 Poput Kraljevine Švedske, Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska i Republika Finska tvrde da 14. srpnja 2005. nije postojalo nikakvo zajedničko stajalište u pogledu PFOS-a. Kako navodi Kraljevina Nizozemska, načelo dobre vjere unutar Zajednice ne znači da Komisija može legitimno očekivati od Kraljevine Švedske da ona, unatoč uzastopnim naporima, neograničeno dugo čeka na mjere u okviru Zajednice iako su se i države članice i Komisija složile da PFOS predstavlja ozbiljnu opasnost za zdravlje ljudi i za okoliš.
- 63 Što se tiče tumačenja načela lojalne suradnje koje proizlazi iz članka 10. UEZ-a, Kraljevina Švedska ističe da to načelo kako ga tumači Komisija može lišiti smisla podijeljenu nadležnost u slučaju mješovitih sporazuma. To načelo znači samo to da države članice moraju učiniti sve što je u njihovoj moći kako bi surađivale s institucijama Zajednice. Kraljevina Švedska smatra da je upravo to i učinila. S tim u vezi dostavila je dovoljno informacija i savjetovala se sa Zajednicom i drugim državama članicama te je, prije nego što je podnijela svoj prijedlog za uvrštenje PFOS-a u Prilog A Stockholmskoj konvenciji, nastojala postići da zajedničke mjere budu podnesene.
- 64 Osim toga, Kraljevina Švedska navodi da treba dopustiti odstupanja od zahtjeva za jedinstvom u međunarodnom zastupanju jer obveza suradnje ne znači da postoji obveza postizanja jedinstva u svim okolnostima. Republika Finska u vezi s tim tvrdi da članak 10. UEZ-a, prema tumačenju u skladu sa sudskom praksom Suda, ne stvara obvezu za državu članicu koja je ugovorna stranka mješovitog sporazuma da se odrekne svoje nadležnosti u slučajevima kada Zajednica ne odluči iskoristiti vlastitu nadležnost, a Zajednica i države članice se ne mogu dogovoriti o zajedničkom postupanju. Države članice smiju jednostrano odlučivati o primjeni svoje nadležnosti, poštujući pritom pravo Zajednice.
- 65 Kraljevina Nizozemska isto tako navodi da primjena načela lojalne suradnje ne može značiti da države članice ni u kakvim okolnostima ne smiju jednostrano djelovati izvan Zajednice u pogledu zaštite okoliša, budući da im je ta ovlast izričito dodijeljena člankom 174. stavkom 4. drugim podstavkom UEZ-a. Isto tako, Kraljevina Danska tvrdi da načelo lojalne suradnje ne smije u praksi postati načelo koje se povezuje s raspodjelom nadležnosti i da se na temelju tog načela državama članicama ne može oduzeti nadležnost koja im je dana. Kao što je navela Ujedinjena Kraljevina, to bi Zajednici *de facto* dalo isključivu vanjsku nadležnost u okolnostima u kojima takva nadležnost ne postoji.

- 66 Kraljevina Švedska, koju podupiru intervenijenti, također tvrdi da prijedlog za uvrštenje tvari u priloge Stockholmskoj konvenciji ne proizvodi pravne učinke za druge stranke te konvencije. Kako ističe Kraljevina Danska, samo Konferencija stranaka smije zauzeti stajalište o eventualnom uvrštenju tvari, a pitanje zauzimanja stajališta Zajednice postavlja se samo ako ta konferencija prihvati prijedlog tehničkog odbora, jer Zajednica može slobodno odlučiti da ne prihvaća obvezu.
- 67 Nadalje, Kraljevina Švedska, koju s tim u vezi također podupiru intervenijenti, tvrdi da se pravna situacija koja proizlazi iz njezinog jednostranog prijedloga za uvrštenje PFOS-a u Prilog A Stockholmskoj konvenciji može usporediti sa situacijom koja bi mogla nastati kada bi, na temelju članka 176. UEZ-a, odlučila usvojiti nacionalne propise za zaštitu okoliša koji su stroži od propisa koji se temelje na pravu Zajednice. Republika Finska navodi da u sudskoj praksi Suda ne postoji ništa što bi potkrijepilo stajalište Komisije da država članica u kontekstu međunarodnog sporazuma ne smije donositi zaštitne mjere koje su strože od propisa Zajednice.
- 68 I konačno, tuženik i intervenijenti tvrde da inicijativa Kraljevine Švedske nije ugrozila ciljeve Zajednice u području politike okoliša. U tim okolnostima ne treba uzimati u obzir gospodarske interese.

Ocjena Suda

- 69 Članak 10. UEZ-a državama članicama nalaže da u svim područjima koja odgovaraju ciljevima Ugovora olakšavaju izvršavanje zadaća Zajednice i da se suzdrže od svih mjera koje bi mogle ugroziti ostvarenje tih ciljeva (mišljenje 1/03 od 7. veljače 2006., Zb., str. I- 1145, t. 119. i presuda od 30. svibnja 2006., Komisija/Irska, C-459/03, Zb., str. I- 4635., t. 174.).
- 70 Kraljevina Švedska smatra da dužnost lojalne suradnje predviđena člankom 10. UEZ-a ima ograničen opseg kada se radi o područjima u kojima Zajednica i države članice dijele nadležnosti.
- 71 S tim u vezi Sud je već presudio da se ta dužnost lojalne suradnje primjenjuje općenito i ne ovisi ni o tome je li predmetna nadležnost Zajednice isključiva ni o pravu država članica da preuzimaju obveze prema državama nečlanicama (presude od 2. lipnja 2005., Komisija/Luksemburg, C-266/03, Zb., str. I-4805., t. 58., i od 14. srpnja 2005., Komisija/Njemačka, C-433/03, Zb., str. I-6985, t. 64.).
- 72 U ovom predmetu Komisija je istaknula da ne tvrdi da Zajednica ima isključivu nadležnost za predlaganje uvrštenja PFOS-a u Prilog A Stockholmskoj konvenciji. Stoga valja pretpostaviti da je nadležnost podijeljena. U tom smislu ovaj se predmet razlikuje od situacije iz presude od 12. veljače 2009., Komisija/Grčka (C-45/07, Zb., str. I-701.), koja se odnosila na isključivu nadležnost.
- 73 Kada je očito da je predmet sporazuma ili konvencije djelomično u nadležnosti Zajednice, a djelomično u nadležnosti njezinih država članica, bitno je osigurati blisku suradnju između država članica i institucija Zajednice, kako u postupku pregovaranja i sklapanja, tako i u izvršavanju preuzetih obveza. Obveza suradnje proizlazi iz zahtjeva za jedinstvo u međunarodnom zastupanju Zajednice [odluka 1/78, od 14. studenoga 1978., Zb., str. 2151., t. 34. i 36. (analogno s Ugovorom o EZAE-u); mišljenje 2/91, od

19. ožujka 1993., Zb., str. I-1061., t. 36.; mišljenje 1/94, od 15. studenoga 1994., Zb., str. I-5267, t. 108. i presuda od 19. ožujka 1996., Komisija/Vijeće, C-25/94, Zb., str. I-1469, t. 48.]

- 74 Sud je presudio da države članice podliježu posebnoj obvezi da djeluju, odnosno da se suzdrže od djelovanja, u situacijama kada Komisija Vijeću podnese prijedloge koji su, iako ih Vijeće nije prihvatilo, polazište za usklađeno djelovanje Zajednice (presude od 5. svibnja 1981., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, 804/79, Zb., str. 1045., t. 28.; gore navedena presuda Komisija/Luksemburg, t. 59., i gore navedena presuda Komisija/Njemačka, t. 65.).
- 75 Sud isto tako smatra da donošenje odluke kojom se Komisija ovlašćuje da u ime Zajednice u pregovorima dogovori multilateralni sporazum znači početak usklađenog djelovanja Zajednice na međunarodnoj razini i podrazumijeva, ako ne obavezu suzdržavanja država članica, a onda barem obvezu bliske suradnje između njih i institucija Zajednice kako bi olakšale ostvarivanje zadaća Zajednice i osigurale usklađenost i dosljednost njezinog djelovanja i zastupanja na međunarodnoj razini (prethodne odluke Komisija/Luksemburg, t. 60., i Komisija/Njemačka, t. 66.).
- 76 U ovom je predmetu neosporno da, kada je 14. srpnja 2005. Kraljevina Švedska predložila da se PFOS uvrsti u Prilog A Stockholmskoj konvenciji, Vijeće još nije donijelo nikakvu formalnu odluku u pogledu prijedloga za uvrštavanje tvari u taj prilog. Međutim, Sud treba ispitati je li u to vrijeme, kako tvrdi Komisija, strategija Zajednice u vezi s tim bila da se uvrštenje PFOS-a u kontekstu te konvencije ne predlaže odmah, između ostalog, iz gospodarskih razloga.
- 77 U tom pogledu nije nužno da zajedničko stajalište ima određeni oblik da bi postojalo i da bi ga se uzelo u obzir u tužbi zbog povrede obveze lojalne suradnje, pod uvjetom da se sadržaj tog stajališta može u dovoljnoj mjeri utvrditi u skladu s postavljenim pravnim standardom (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Komisija/Vijeće, t. 49.).
- 78 Što se tiče PFOS-a, najprije valja podsjetiti da u ožujku 2005. ta tvar nije bila uvrštena ni u Arhuški protokol, ni u Stockholmsku konvenciju.
- 79 U zaključcima koje je usvojilo u ožujku 2005. u vezi s prvom Konferencijom stranaka Stockholmske konvencije Vijeće preporuča Europskoj zajednici i državama članicama da razmotre prijedlog o uvrštenju „najviše tri dodatne tvari” u relevantne priloge tog konvenciji. Od stručnjaka Zajednice i država članica zatraženo je da istraže prioritarno popis tvari iz Arhuškog protokola i upotrijebe ga „kao podlogu za izbor dodatnih tvari s obzirom na to da su tvari koje su na tom popisu u [Europskoj uniji] već regulirane kao POP-ovi”.
- 80 Budući da tada PFOS još nije bio uvršten u Arhuški protokol i da u Uniji još nije bio reguliran kao POP, prema tim zaključcima Vijeća nije ga trebalo uzeti u obzir u prijedlozima koji su se prvi podnosili bilo na temelju tog protokola ili na temelju Stockholmske konvencije.
- 81 Osim toga, ograničenje broja tvari koje se mogu predložiti („najviše tri”), u smislu točke 5. podtočke (h) tih zaključaka, potkrepljuje argument da su gospodarski interesi

bili dio strategije Zajednice u vezi sa Stockholmskom konvencijom, za koju treba napomenuti da je predviđena za primjenu na svjetskoj razini i da njezin članak 13. predviđa financijsku pomoć zemljama u razvoju ili zemljama čija su gospodarstva u tranziciji. U točki 5. podtočki (h) Vijeće predlaže da „se usvoje financijska pravila i proračun kako bi se Tajništvu omogućila djelotvorna provedba odluka [Konferencije stranaka Stockholmske konvencije]”.

- 82 U skladu s tim zaključcima Vijeća, i kako je istaknuto u točki 37. ove presude, dvije stvari, među kojima nije bio PFOS, Zajednica i države članice predložile su na prvom sastanku Konferencije stranaka Stockholmske konvencije održanom u svibnju 2005.
- 83 Iz zapisnika sa sastanka radne skupine Vijeća za pitanja međunarodnog okoliša održanog 6. srpnja 2006., čiji je sadržaj sažet u točkama 38. i 39. ove presude, proizlazi da se rasprava odnosila na predlaganje stvari u skladu s Arhuškim protokolom kao i sa Stockholmskom konvencijom. Iako se u tom zapisniku izričito ne spominju gospodarski interesi o kojima se raspravljalo, tu činjenicu Kraljevina Švedska ne osporava, a priznaje je između ostaloga i Kraljevina Nizozemska.
- 84 Iz tog zapisnika proizlazi da je neposredan cilj bio da se u skladu s Arhuškim protokolom predlože stvari navedene u točkama 30. i 38. ove presude koje su već bile obuhvaćene zakonodavstvom Zajednice.
- 85 Tada se predviđalo da će PFOS biti predložen u skladu s tim protokolom čim Komisija podnese prijedlog propisa Zajednice u pogledu nadzornih mjera vezanih uz tu tvar. Sva kasnija događanja (donošenje odluke Vijeća dana 8. rujna 2008., podnošenje prijedloga za izmjenu Direktive 76/769 dana 5. prosinca 2005., podnošenje prijedloga za uvrštenje PFOS-a u relevantne priloge tom protokolu istoga dana) potvrđuju da je bilo upravo tako.
- 86 Osim toga, što se tiče prijedlogâ na temelju Stockholmske konvencije, u zapisniku sa sastanka radne skupine Vijeća za pitanja međunarodnog okoliša održanog 6. srpnja 2005. navodi se da je dogovoreno („Agreement was reached by the [Working Party for International Environmental Issues]”) da uvrštenje nekih stvari treba predložiti na drugom sastanku Konferencije stranaka. Međutim, nije bio postignut dogovor o tome koje stvari treba predložiti pa je rasprava o tome odgođena.
- 87 Suprotno onome što tvrde Kraljevina Švedska i intervenijenti, nije bilo „vakuuma u donošenju odluka”, pa čak ni čekanja koje bi bilo ekvivalentno izostanku odluke. Više faktora ide u prilog argumentu da radna skupina Vijeća za pitanja međunarodnog okoliša nije namjeravala 6. srpnja 2005. donijeti odluku o stvarima koje će biti predložene na temelju Stockholmske konvencije, uz one koje su već bile predložene u svibnju 2005., nego svakako nakon toga. S tim u vezi mogu se spomenuti i nužnost da se najprije odlučuje o stvarima koje će biti predložene na temelju Arhuškog protokola, ali i gospodarski interesi povezani s prijedlozima na temelju te konvencije.
- 88 Naknadni događaji potvrdili su tu namjeru djelovanja i podnošenja prijedloga na temelju Stockholmske konvencije, to jest, preporuka Vijeća od 9. ožujka 2006. i odluka koju je Vijeće donijelo u travnju 2006., koja se spominje u točki 43. ove presude, kojom se Komisija ovlašćuje da podnese takve prijedloge za pentaklorbenzen, oktabromodifenil eter i kratkolančane klorirane parafine.

- 89 U svakom slučaju, može se smatrati utvrđenim da je 2005. postojala zajednička strategija da se tada PFOS ne predloži za uvrštenje u Prilog A Stockholmskoj konvenciji jer su, kako proizlazi iz zaključaka Vijeća iz ožujka 2005., stvari koje će biti predložene stručnjaci država članica i Zajednice trebali izabrati između stvari već obuhvaćenih Arhuškim protokolom te da, kako proizlazi iz zapisnika sa sastanka radne skupine Vijeća o pitanjima međunarodnog okoliša održanog 6. srpnja 2005., PFOS nije bio jedna od tih stvari.
- 90 Osim toga, u vezi sa Stockholmskom konvencijom institucije Unije smatrale su da je pri utvrđivanju strategije koju će Unija i njezine države članice donijeti u pogledu te stvari poželjno uzeti u obzir sve relevantne elemente, uključujući i one gospodarske. Zbog toga nisu predložili da PFOS bude zabranjen odmah u okviru tog sporazuma, već da ga se prioritarno uvrsti u drugi sporazum, tj. u Arhuški protokol.
- 91 Iz toga slijedi da je Kraljevina Švedska, time što je jednostrano predložila uvrštenje PFOS-a u Prilog A Stockholmskoj konvenciji, odstupila od usklađene zajedničke strategije u okviru Vijeća.
- 92 Nadalje, kao što proizlazi iz ispitivanja postupka odlučivanja predviđenog tom konvencijom, jednostrani prijedlog Kraljevine Švedske ima posljedice za Uniju. U tom pogledu valja naglasiti da je Konvencijom uspostavljen institucionalni i postupovni okvir koji sadrži niz posebnih pravila za usvajanje izmjena, uključujući uvrštenje novih stvari u njezine Priloge A, B ili C.
- 93 Prema članku 8. stavku 9. Stockholmske konvencije, prijedlog za uvrštenje neke stvari u Prilog A toj konvenciji podliježe pozitivnoj ili negativnoj preporuci Povjerenstva za reviziju postojanih organskih onečišćujućih stvari. Kao što se navodi u članku 23. stavku 2. Konvencije, regionalna organizacija gospodarske integracije kao što je Unija ne ostvaruje svoje pravo glasa ako to pravo ostvaruje neka od njezinih država članica, i obrnuto. U članku 25. stavku 2. Stockholmske konvencije isto se tako predviđa da kada se radi o takvoj organizaciji, kada su jedna ili više država članica te organizacije stranke navedene konvencije, dotična organizacija i njezine države članice nemaju pravo istodobno ostvarivati svoja prava na temelju te konvencije.
- 94 Prema tome, ako država članica podese prijedlog za uvrštenje neke stvari na temelju Stockholmske konvencije, to bi moglo dovesti do situacije u kojoj Unija glasa protiv tog prijedloga i time državi članici koja je podnijela prijedlog uskrati mogućnost da svoj prijedlog brani na razini Konferencije stranaka, ili u kojoj dotična država članica ostvari svoje pravo glasa u korist svojeg prijedloga i time Uniji uskrati mogućnost da ostvari svoje pravo glasa s brojem glasova koji je jednak broju njezinih država članica koje su stranke ove Konvencije, prepuštajući drugim državama članicama da glasuju za taj prijedlog ili protiv njega.
- 95 S tim u vezi treba napomenuti da izjava koju je Zajednica položila u skladu s člankom 25. stavkom 3. Stockholmske konvencije ne sadržava posebna pravila u pogledu raspodjele nadležnosti između nje same i država članica. U toj se izjavi navodi da je „Zajednica odgovorna za izvršavanje onih obveza koje proizlaze iz Konvencije, a koj[e] su obuhvaćeni[e] pravom Zajednice na snazi” te da je „provedba [izvršavanje] nadležnosti Zajednice, sukladno svojoj prirodi, podložna[o] stalnom razvoju”.

- 96 U svakom slučaju valja utvrditi da Unija ne predstavlja dovoljan broj glasova da se suprotstavi usvajanju izmjena priloga Stockholmskoj konvenciji. U tom pogledu valja dodati da za stranku kao što je Unija, koja nije iskoristila mogućnost davanja izjave u skladu s člankom 25. stavkom 4. te konvencije, izmjena priloga o kojoj je odlučila Konferencija stranaka stupa na snagu, podložno metodi poznatoj kao *'opting out'*, po isteku godine dana od datuma priopćenja depozitara o izmijenjenom prilogu.
- 97 Kraljevina Švedska i intervenijenti ističu da u takvom slučaju Unija svakako može iskoristiti mogućnost metode *'opting out'* te u skladu s člankom 22. stavkom 3. točkom (b) i stavkom 4. Stockholmske konvencije dati izjavu da ne može prihvatiti izmjene priloga.
- 98 Taj se argument ipak temelji na pretpostavci da Unija može dati izjavu o neprihvatanju izmjene koju je predložila i izglasala jedna država članica ili više njih. Prema članku 25. stavku 2. Stockholmske konvencije, Unija i njezine države članice nemaju pravo istodobno ostvarivati prava na temelju te konvencije. Na raspravi su stranke iznijele različita tumačenja članka 25. stavka 2. Stockholmske konvencije.
- 99 Međutim, čak ako se pretpostavi da, unatoč članku 25. stavku 2. Stockholmske konvencije, Unija ipak može dati izjavu o neprihvatanju izmjene koju je predložilo i izglasalo nekoliko država članica, takva bi situacija mogla uzrokovati pravnu nesigurnost ne samo za države članice nego i za Tajništvo Stockholmske konvencije i treće države koje su stranke te konvencije.
- 100 Bez obzira na taj aspekt nije sporno da je cilj predlaganja za uvrštenje neke tvari u prilog A Stockholmskoj konvenciji usvajanje međunarodnog propisa koji će biti obvezujući za stranke te konvencije. S obzirom da je Unija stranka te konvencije, mogla bi biti vezana tako nastalom izmjenom navedenog priloga ako prethodno, u skladu s unutarnjim postupcima iz članka 14. stavka 1. Uredbe POP, u roku od godine dana od datuma priopćenja depozitara o izmijenjenom prilogu ne da izjavu o neprihvatanju.
- 101 Proučavanjem postupka odlučivanja predviđenog Stockholmskom konvencijom utvrđeno je da prijedlog za uvrštenje u Prilog A toj konvenciji ima posljedice za Uniju.
- 102 U tom smislu, ne može se prihvatiti tvrdnja Kraljevine Švedske i intervenijenata da je prijedlog za uvrštenje u prilog međunarodnoj konvenciji koja je obvezujuća za Uniju jednakovrijedan nacionalnoj mjeri koja je stroža od minimalne mjere Unije i da ga dopušta članak 176. UEZ-a. Unija bi mogla biti vezana izmjenom priloga Stockholmskoj konvenciji, ali ne i takvom nacionalnom mjerom.
- 103 Kako se na to podsjeća u točki 74. ove presude, Sud je presudio da države članice podliježu posebnoj obvezi da djeluju, odnosno da se suzdrže od djelovanja, u situacijama kada Komisija Vijeću podnese prijedloge koji, iako ih Vijeće nije prihvatilo, predstavljaju polazište za usklađeno djelovanje Zajednice (gore navedena presuda Komisija/Njemačka, t. 65.). To posebno vrijedi u situaciji koju, poput situacije u ovom predmetu, kako se navodi u točki 91. ove presude, karakterizira jednostrani prijedlog kojim dotična država članica odstupa od zajedničke strategije usklađene u okviru Vijeća i koji je podnesen u okviru institucionalnog i postupovnog okvira kao što je okvir Stockholmske konvencije.

- 104 Takva situacija može ugroziti načelo jedinstva u međunarodnom zastupanju Unije i njezinih država članica i oslabiti njihovu pregovaračku moć u odnosu na druge stranke predmetne konvencije.
- 105 Prema tome, prvi prigovor Komisije koji se odnosi na povredu članka 10. UEZ-a jest utemeljen.

Prigovor koji se odnosi na povredu članka 300. stavka 1. UEZ-a.

Argumentacija stranaka

- 106 Komisija u svojem drugom prigovoru tvrdi da jednostrano djelovanje Kraljevine Švedske čini povredu članka 300. stavka 1. UEZ-a, koji utvrđuje pravnu osnovu i pravni postupak za pregovaranje i sklapanje međunarodnih konvencija, bez obzira potpadaju li one pod isključivu ili podijeljenu nadležnost. To jednostrano djelovanje značilo je da institucije Zajednice nisu mogle izvršavati ovlasti koje imaju na temelju Ugovora, jer zajednički prijedlog Zajednice i njezinih država članica za izmjenu Stockholmske konvencije nije imao praktičnog učinka.
- 107 Kraljevina Švedska, koju podupiru intervenijenti, nijeće da je njezin postupak protivan članku 300. stavku 1. UEZ-a. Republika Finska tvrdi da se tom odredbom ne uspostavlja materijalna nadležnost Zajednice za sklapanje međunarodnih sporazuma, već se utvrđuje isključivo podjela nadležnosti između institucija Zajednice. Ona ne povlači za sobom nikakve obveze za države članice čije nepoštovanje omogućuje prihvaćanje prigovora Komisije u vezi s tim. Nadalje, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se članak 300. stavak 1. UEZ-a primjenjuje samo na otvaranje pregovora koji vode sklapanju međunarodnih sporazuma.

Ocjena Suda

- 108 Kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u bilješci 13. mišljenja, članak 300. stavak 1. UEZ-a odnosi se na „sklapanje sporazuma”, dok je svaka inicijativa koju Zajednica poduzme „u svrhu utvrđivanja stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma” [neslužbeni prijevod] uređena ne člankom 300. stavkom 1. UEZ-a već člankom 300. stavkom 2. drugim podstavkom UEZ-a.
- 109 U ovom je slučaju neosporno da je postupak Kraljevine Švedske zbog kojeg je uloženi prigovor njezino podnošenje prijedloga za izmjenu tijelu osnovanom na temelju međunarodnog sporazuma, što znači da taj postupak sam po sebi nije obuhvaćen člankom 300. stavkom 1. UEZ-a.
- 110 Iz toga slijedi da prigovor koji se odnosi na povredu članka 300. stavka 1. UEZ-a nije utemeljen.

Troškovi

- 111 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, na zahtjev protivne stranke, svakoj stranci koja izgubi spor nalaže se snošenje troškova. Budući da Kraljevina Švedska nije uspjela u svojem zahtjevu te s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da snosi troškove.

112 U skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika, Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska i Ujedinjena Kraljevina snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što je jednostrano predložila da se tvar perfluorooktan sulfonat doda u Prilog A Stockholmskoj konvenciji o postojećim organskim onečišćujućim tvarima Kraljevina Švedska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 10. UEZ-a;**
2. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**
3. **Kraljevini Švedskoj nalaže se snošenje troškova;**
4. **Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska te Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snose vlastite troškove.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: švedski