

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XXI, бр. 77-78, јануар-јун 2022.
излази тромесечно

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Др Јелица ГОРДАНИЋ

Секретар

Мср Јована БЛЕШИЋ

Издавачки савет:

- Проф, др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ, ванредни професор,
Факултет техничких наука, Универзитета у Новом Саду, председавајућа
- Prof. Andras INOTAI, Full professor, Institute of International Economics
of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, Hungary
- Prof. Philippe CLARET, Full professor, Faculty of Law and Political Science,
University of Bordeaux, France
- Prof. Joachim BECKER, Full professor, Institute for International Economics
and Development, University of Economics and Business, Vienna, Austria
- Prof. Igor PELLICCIARI, Full professor, University of Urbino, Urbino, Italy
- Prof. Ekrem YAŞAR AKÇAY, Associate professor, Hakkari University, Hakkari, Turkey
- Prof. Cheng WEIDONG, Full professor, Institute of European Studies
of the Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China
- Dr. Arno TRÜLTZSCH, Research assistant, Institute for Global and European Studies,
University of Leipzig, Germany
- Dr. Nina MARKOVIĆ KHAZE, Assistant professor, Security Studies and Criminology,
Macquarie University, Sydney, Australia
- MSc. Lubov PANAYOTOVA, Lecturer, European Institute, University for National
and World Economy, Sofia, Bulgaria
- Проф. др Татјана ЈЕВРЕМОВИЋ-ПЕТРОВИЋ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др Маја КОСТИЋ МАНДИЋ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета Црне Горе, Подгорица, Црна Гора
Проф. др Благоје БАБИЋ, редовни професор,
Институт за међународну политику и привреду, Београд
Проф. др Маја СТАНИВУКОВИЋ, редовни професор, Правни факултет
Универзитета у Новом Саду
Проф. др Златко СТЕФАНОВИЋ, редовни професор, Правни факултет
Универзитета Унион у Београду
Проф. др Слободан САМАРЏИЋ, редовни професор,
Факултет политичких наука Универзитета у Београду
Проф. др Младен МИЛОШЕВИЋ, ванредни професор,
Факултет безбедности, Београд
Проф. др Гордана ИЛИЋ-ГАСМИ, редовни професор,
Институт за упоредно право, Београд
Др Невен ЦВЕТИЋАНИН, виши научни сарадник,
Институт друштвених наука, Београд

Редакција:

Проф. др Бранко РАКИЋ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Београду
Академик проф. др Радован ВУКАДИНОВИЋ, Правни факултет Универзитета
у Бањој Луци, Босна и Херцеговина
Проф. др Родољуб ЕТИНСКИ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Факултет правних наука
Универзитета Доња Горица у Подгорици, Црна Гора
Академик проф. др Борис КРИВОКАПИЋ, Пословни и правни факултет
Универзитета „МБ“, Београд, Правни факултет Самарског националног
универзитета „С. П. Корољов“, Руска Федерација
Проф. др Небојша РАИЧЕВИЋ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Нишу
Проф. др Сања ЂАЈИЋ, редовни професор, Правни факултет Универзитета
у Новом Саду
Проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ, редовни професор, Правни факултет
Универзитета у Београду
Проф. др Маја ЛУКИЋ РАДОВИЋ, ванредни професор,
Правни факултет Универзитета у Београду
Проф. др Светомир ШКАРИЋ, редовни професор,
Правни факултет Јустинијан Први Универзитета „Свети Ћирило и Методије“,
Скопље, Северна Македонија
Prof. Xenophon CONTIADES, Full professor, Panteion University, Athens, Greece
Prof. Tamás SZEMPLÉR, Associate professor, Faculty of Public Governance
and International Studies, University of Public Service, Budapest, Hungary
Prof. Hana KOVÁČIKOVÁ, Associate professor, Institute of European Law,
Faculty of Law, Comenius University, Bratislava, Slovakia

Professor Mariana TIAN, Associate professor, Institute for the State and the Law of the Bulgarian Academy of Sciences, Sofia, Bulgaria

Prof. dr Milan JAZBEC, Full professor, NOVA Univerzitet u Ljubljani, Slovenija

Prof. dr Dejan JOVIĆ, redovni profesor, Fakultet političkih znanosti, Univerziteta u Zagrebu, Hrvatska

Prof. Aleksandra ČAVOŠKI, Associate professor, Faculty of Law, University of Birmingham, United Kingdom

Dr. Andrijana MIŠOVIĆ, Assistant, Faculty of Law, University of Vienna, Austria

Проф. др Матеј САВИЋ, ванредни професор, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина

Др Сенад ГАНИЋ, ванредни професор, Департман за правне науке Државног Универзитета у Новом Пазару

Проф. др. Слободан ЗЕЧЕВИЋ, редовни професор, Институт за европске студије, Београд

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ, редовни професор, Институт за упоредно право, Београд

Проф. др Драгољуб ТОДИЋ, редовни професор, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Др Сања КРЕШТАЛИЦА, доцент, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина

Др Јелена КОСТИЋ, виши научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд

Др Горан НИКОЛИЋ, научни саветник, Институт за европске студије, Београд

Др Ненад ВАСИЋ, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Др Невена СТАНКОВИЋ, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Др Михајло ВУЧИЋ, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Др Марко НОВАКОВИЋ, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Доц. др Милан Крстић, доцент, Факултет политичких наука, Београд

Компјутерски прелом

Сања БАЛОВИЋ

Лектура

Маја ЈОВАНОВИЋ

Штампа

Бирограф комп доо, Атанасија Пуље 22, Београд

У издавању часописа *Европско законодавство* учествује
Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 77-78, 2022.

Год. XXI

UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 9

ОПШТА ПИТАЊА

Горан НИКОЛИЋ

Визија о Европској унији као геоекономском
и геополитичком актеру 13

Слободан ЗЕЧЕВИЋ

Србија као геостратешки изазов Европске уније 32

ИНСТИТУЦИЈЕ

Слободан НЕШКОВИЋ

Институционално позиционирање ЕУ 43

ЗАКОНОДАВСТВО

Антонија ЈУТРОНИЋ

Право Европске уније као самодовољни правни режим
– између мита и реалности 63

Филип МИРИЋ, Садмир КАРОВИЋ

Претпоставка невиности у праву Европске уније 86

Јелица ГОРДАНИЋ

Координисани приступ Европске уније
за безбедно и слободно кретање током пандемије COVID-19 97

<i>Александар ЈАЗИЋ</i> Уредба 2021/836 Европског парламента и Савета о механизму цивилне заштите ЕУ	111
--	-----

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

<i>Марија ВИЋИЋ СИМИЋ</i> Нови закон о тржишту капитала Србије и хармонизација са MiFID II	125
--	-----

<i>Марија МАЈСТОРОВИЋ</i> Обрнута хипотека – потенцијал за развој тржишта некретнина у Републици Србији	140
---	-----

ФИНАНСИЈЕ

<i>Владимир ЧОЛОВИЋ</i> Секундарни стечајни поступак у праву ЕУ и потреба његовог спровођења у међународном стечају	157
---	-----

<i>Марина ПРОТИЋ</i> Ревизија и надзор задружног пословања у домаћем и европском праву	173
--	-----

САОБРАЋАЈ

<i>Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ</i> Усклађивање правила о техничким условима за пловила на унутрашњим пловним путевима	193
---	-----

<i>Раде БОГОЈЕВИЋ</i> Култура безбедности у друмском саобраћају	205
--	-----

ПОЉОПРИВРЕДА

<i>Душан ДАБОВИЋ</i> Пољопривреда Републике Србије у светлу стратегије за заштиту биодиверзитета 2030	221
---	-----

Вук РАИЧЕВИЋ, Нада ЖИВАНОВИЋ
Субвенције у пољопривреди Европске уније и државна помоћ 242

ЕКОЛОГИЈА

Љубомир ТИНТОР
Право на чист ваздух у праву Европске уније 255

СПОЉНИ ОДНОСИ

Марија С. МИЛОШЕВИЋ
Парламентарна дипломатија
као инструмент спољне политике Европске уније 277

Митко АРНАУДОВ
Усклађивање државне спољне политике
са спољном политиком Европске уније
– пример Северне Македоније 291

Никола СТАНКОВИЋ
Европска служба за спољну акцију 305

БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ
Стратешки компас за безбедност и одбрану ЕУ 327

Јелена МАТИЈАШЕВИЋ, Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ
Изазови локалне и регионалне безбедности
и њихове наднационалне импликације 348

Хатица БЕРИША
Место и улога Војске Србије у заједничкој безбедносној
и одбрамбеној политици Европске уније 365

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Анастасија Тања БЕЛИЋ
Развојне иницијативе и модалитети
прекограничне сарадње држава у Европској унији 389

<i>Бирсена ДУЉЕВИЋ</i> СЕФТА споразум и европске интеграције земаља Западног Балкана	407
--	-----

НАУКА И ИСТРАЖИВАЊЕ

<i>Светомир ШКАРИЋ</i> Европско уставно право – нова академска дисциплина	425
--	-----

ОБРАЗОВАЊЕ И КУЛТУРА

<i>Катарина РАДОЈКОВИЋ ИЛИЋ</i> Интеркултурност и образовна језичка политика Европске уније у Србији	445
--	-----

ЉУДСКА ПРАВА

<i>Љиљана М. МУДРИНИЋ</i> Етички аспекти комуникације, биоетике и приговора савести	461
--	-----

СУДСКА ПРАКСА

<i>Дијана САВИЋ БОЖИЋ</i> Трговина људима у пракси Европског суда за људска права	485
--	-----

ПРЕДГОВОР

Процес европских интеграција за Републику Србију значи прихватање правила и стандарда који важе на територији Европске уније. Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније, односно усаглашавање националног правног система са правним тековинама ове супранационалне организације (*acquis communautaire*), представља стратешки државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем Европске уније. Утолико пре, Република Србија треба да подржи научноистраживачку делатност Института за међународну политику и привреду из Београда (ИМПП), као једне од својих најстаријих и најпрестижнијих научних установа у области изучавања међународних односа која се од самог почетка европских интеграција бавила истраживањима различитих аспеката овог процеса. С обзиром на спољнополитичку оријентацију Републике Србије према ЕУ, те нову методологију приступних преговора усвојену марта 2020. године, која захтева од преговарача веће познавање европских политика и правне регулативе у најразноврснијим областима социјалног живота, улога ИМПП-а би могла бити проширена пружањем консултативних услуга надлежним држаним органима у овој области. Тиме би на изванредан начин било и одато признање ИМПП-у, као установи од стратешког националног значаја у научно-истраживачкој заједници Републике Србије. Такође, то би био и адекватан начин да ИМПП са свим својим интелектуалним потенцијалима, успостављеним научним везама и дугогодишњом сарадњом са еминентним научним установама у Европи и свету, постане водећа национална *think-tank* организација намењена стручно-аналитичкој подршци рада надлежних државних органа који се баве спољним пословима.

Наше досадашње публикације часописа *Европско законодавство*, јединог специјализованог научног часописа из области европског права и европске судске праксе у Републици Србији веома су добро примљене у научној јавности. За очекивати је да ће у блиској будућности објављени научни радови постати и део ширег европског истраживачког простора. Овим путем желимо још да обавестимо наше сараднике и стручну јавност

УДК: 34:351.777(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 77-78, стр. 255-275

Изворни научни рад

Рад примљен 8. 3. 2022. године

Рад одобрен 7. 4. 2022. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.16

ПРАВО НА ЧИСТ ВАЗДУХ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Љубомир ТИНТОР¹

Анстракт: Право на чист ваздух данас се сматра једним од фундаменталних људских права на глобалном нивоу. Ваздух је неопходан ради одржавања живота, а лош квалитет ваздуха може да изазове разне болести и да наруши здравље. Загађење ваздуха се узима као један од највећих проблема и изазова када се говори о заштити животне средине. Основни циљ овог рада јесте да утврди како је право на чист ваздух регулисано у прописима Европске уније. У раду се анализира питање – да ли грађани ЕУ имају индивидуално право на чист ваздух, да ли је ово право регулисано на нивоу ЕУ и каква је пракса Суд правде ЕУ и Европског суда за људска права у Стразбуру по овом питању. Анализира се да ли је и у којој мери обезбеђено право на надокнаду штете услед кршења прописа о квалитету ваздуха у оквиру ЕУ? У раду се такође разматрају досадашњи успеси и изазови Републике Србије у погледу обезбеђивања права на чист ваздух и изазови приликом транспозиције прописа ЕУ у унутрашњи правни поредак. У раду се закључује да право на чист ваздух, као једно од основних људских права, није изричито загарантовано нормативним актима ЕУ, али се то право ипак признаје и у извесној мери прихвата у судској пракси, која кроз сваки нови случај разрађује његов обим и садржину.

Кључне речи: Право на чист ваздух, Европска унија, Република Србија, животна средина.

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. Е-mail: ljubomirtintor@yahoo.com

1) УВОД

Очување животне средине представља значајан изазов међународној заједници последњих деценија. Уочава се да Европска унија (ЕУ) има амбицију и већ сад успева да се позиционира као светски лидер, како у борби против климатских промена тако и других проблема у борби за одржање адекватне животне средине. Актуелни проблеми са негативним ефектима климатских промена и прекомерним емисијама гасова са ефектом стаклене баште почели су додатно да актуелизују питање квалитета ваздуха и евентуалних утицаја климе на чистоту ваздуха. Загађење ваздуха узима се као други највећи проблем у области животне средине, одмах после климатских промена. Загађење ваздуха настаје као непосредна последица све већег развоја технике и технологије, а посебно тешке индустрије и енергетике. Ваздух је неопходан ради одржавања живота, а лош квалитет ваздуха може да изазове разне болести и да наруши здравље. Већина становништва у свету је без своје сагласности изложена опасним супстанцама који повећавају ризике од болести. Када се говори о последицама, у литератури се ово питање најчешће разматра у контексту утицаја појединих загађујућих материја на здравље становништва.² Према извештајима Светске здравствене организације процењује се да сваке године око осам милиона људи годишње умре прерано као последица удисања загађеног ваздуха.³ Сматра се да загађен ваздух изазива више смртних случајева него ХИВ. Квалитет ваздуха је ствар права. О глобалном значају чистог ваздуха говори чињеница да је 2019. године Светски дан животне средине посвећен питању квалитета ваздуха.⁴ Разматрања везана за уживање права на чист ваздух додатно добијају на значају, имајући у виду чињеницу да је ово право уско повезано са правом на здраву и чисту животну средину, које је прошле године препознато као фундаментално људско право на међународном нивоу. Током октобра прошле године Савет Уједињених нација за људска права усвојио је Резолуцију 48/13, по први пут признајући да је чиста, здрава и одржива животна средина људско право и позивајући државе чланице УН да сарађују у спровођењу овог права.⁵ Проглашење права на здраву животну средину учињено је имајући у виду да

² Michael L Anderson, "As the Wind Blows: The Effects of Long-Term Exposure to Air Pollution on Mortality", *Journal of the European Economic Association*, 2019, vol. 18, no. 4, pp. 1886–1927.

³ Olivia Lai, "WHO Says Clean Air is a Fundamental Human Right", *Imposes Stricter Air Pollution Guidelines* Интернет: <https://earth.org/who-says-clean-air-is-a-fundamental-human-right-imposes-stricter-air-pollution-guidelines/> 1. 4. 2022.

⁴ World Environment Day 2022, Интернет: <https://www.worldenvironmentdayglobal/> 8. 2. 2022.

⁵ Annalisa Savaresi, "The UN HRC recognizes the right to a healthy environment and appoints a new Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change. What does it all mean?". Интернет: <https://www.ejiltalk.org/the-un-hrc-recognizes-the-right-to-a-healthy-environ->

је право на разне начине препознато у законодавствима преко 150 држава широм света и да је неопходно радити на константном унапређењу овог права.⁶ У раду ћемо се ближе бавити питањем – како је право на чист ваздух као предуслов опстанка људи регулисано у прописима Европске уније? Покушаћемо утврдити да ли грађани ЕУ имају индивидуално право на чист ваздух, да ли је ово право регулисано на нивоу ЕУ и каква је пракса два најбитнија суда у Европи – Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ по овом питању. На крају, сагледаћемо колико је до сада Република Србија напредовала у погледу имплементације прописа ЕУ који се односе на квалитет ваздуха. Такође ћемо размотрити и досадашње успехе, али и изазове у погледу обезбеђивања чистог и здравог ваздуха.

2) ПРАВО НА ЧИСТ ВАЗДУХ У ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Повезаност између климатских промена и права на чист ваздух утврђена је у климатској парници у Француској у случају *“Affaire du siècle”*. Пресуда којом је утврђена одговорност Француске државе за изазивање климатских промена, чије последице се већ осећају на територији Француске. Ове последице се огледају кроз временске екстремне последице, као и пораст броја инсеката који преносе заразне болести.⁷ Ова пресуда Управног апелационог суда у Версају из прошле године за последицу би могла имати револуцију у законодавству и судској пракси ЕУ. Након ове пресуде Суд правде Европске уније неминовно мораће да се изјасни о постојању права на удисање чистог ваздуха у оквирима ЕУ, и о одговорности држава чланица Европске уније у случају непоштовања својих обавеза у погледу квалитета ваздуха.⁸ Такође, Суд

ment-and-appoints-a-new-special-rapporteur-on-human-rights-and-climate-change-what-does-it-all-mean/ приступљено 8. 2. 2022.

⁶ Ibid.

⁷ Суд се позвао на међународне и домаће правне обавезе Француске да спречи климатске промене, као и на научне доказе у вези са озбиљним климатским утицајима који владају у Европи. Суд је утврдио да је држава „значајно премашила” сопствени буџет за угљеник за период 2015–2018. године и да стога „није успела да спроведе радње потребне за смањење емисија”. Према овом основу, држава је била одговорна за доношење штете по животну средину због свог доприноса климатским променама. Видети: Tribunal Administratif de Paris, N°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. Интернет: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20211021_NA_decision.pdf, 14. 2. 2022.

⁸ “Request for a preliminary ruling from the Cour administrative d’appel de Versailles (France) lodged on 2 February 2021 – JP v Ministre de la Transition écologique, Premier ministre, (Case C-61/21)”, *Official Journal of the European Union*, C 128/25, 12. 4. 2021.

ће се морати изјаснити и у вези са обимом права појединаца на тражење одштете као одговор на кршење директива ЕУ које регулишу ову материју. Да би се добио адекватан одговор на питање у предмету пред Судом правде ЕУ, неопходно је сагледати досадашњу легислативу ЕУ која уређује ову област. Очигледно да се у оквиру ЕУ препознала потреба људи да удишу чист ваздух и дата им је правна заштита кроз директиве. Низ директива ЕУ наметнуле су све строжија ограничења нивоа штетног загађења ваздуха у амбијенталном ваздуху. Директива 2008/50 ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха представља камен темељац ЕУ у погледу обезбеђивања чистог ваздуха. Ова Директива није прва која уређује питање амбијенталног ваздуха.⁹ Директива 2008/50 ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха донета је с циљем спајања већине постојећег законодавства у једну директиву, без промене постојећих циљева квалитета ваздуха. Она регулише квалитет искључиво ваздуха који се удише на отвореном простору, док је квалитет ваздуха у затвореном простору (станови, послови простор) остао нерегулисан. Ова Директива је увела циљеве квалитета ваздуха за *PM_{2,5}* честица и утврђивање граничних дозвољености вредности изложености овим материјама. На крају, одредбама је омогућено одбацивање загађења проистеклог из природних извора приликом утврђивања да ли су прекорачене граничне вредности емисије честица.¹⁰ Кључни део Директива 2008/50 ЕЗ представља члан 13 који одређује обавезе држава чланица у погледу обезбеђивања одређеног нивоа квалитета ваздуха. Обавеза поштовања граничних вредности примењује се у зонама и агломерацијама, односно означеним подручјима од стране држава чланица у сврху праћења и процене квалитета ваздуха.¹¹ У случају прекорачења намеће се обавеза држави да усвоји и спроведе планове за квалитет ваздуха који утврђују одговарајуће мере, како би период прекорачења био што краћи.¹² Директива 2015/1480ЕЗ представља допуну Директиве 2008/50/ЕЗ, којом се утврђују правила у вези са референтним методама, валидацијом података и локацијом места за узорковање процена квалитета амбијенталног ваздуха.¹³

⁹ Прва директива посвећена овом питању је Директива 96/62 о процени квалитета амбијенталног ваздуха и његово управљање. Директива је деловала као основ за четири такозване ћерке директиве. Ове ћерке директиве усвојене су 1999. Њима су се регулисали дозвољени прагови гасова попут арсена, никла, угљен-диоксида. Директива 2008/50 о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу, много више од обичне преинаке ранијих закона.

¹⁰ "Air Quality – Existing Legislatio". Интернет: https://ec.europa.eu/environment/air/quality/existing_leg.htm приступљено 16. 2. 2022.

¹¹ Ugo Taddei, "Case C-723/17 Craeynest: New Developments for the Right to Clean Air in the EU", *Journal of Environmental Law*, 2020, vol. 32, no. 1, p. 152.

¹² Ibid.

¹³ "Air Quality – Existing Legislation", op. cit.

Међутим, последњих година приметно је да су прописани стандарди застарели, те не прате најновија научна открића. У оквиру ЕУ видљиво је да се квалитет ваздуха последњих деценија значајно побољшао, али загађен ваздух и даље представља један од основних еколошких проблема. Загађен ваздух при томе изазива негативне ефекте на већи део природног окружења Европе. Обезбеђивање чистог ваздуха може допринети и значајном економском развоју ЕУ, пре свега у сектору развоја чистих технологија. Имплементација и транспозиција Директиве 2008/50/ЕЗ у земљама чланицама протекла је доста отежано будући да су чланице имале висок степен дискреције у примени. Без одговарајуће транспозиције, норме из директиве неће бити на одговарајући начин интегрисане у национални правни поредак, због чега се правна баштина ЕУ доводи у ризик од неуједначене примене.¹⁴ Додатан проблем представљало је разумевање правне природе и озбиљност стандарда квалитета ваздуха варирао је од државе до државе.¹⁵ Текућа значајна кршења стандарда квалитета ваздуха могу се решити краткорочним и дугорочним решењима. Основни начин решавања проблема је ефикасна транспозиција. Комисија је 2019. године закључила да је подобност Директиве тренутним потребама обезбеђивања чистог ваздуха делимична.¹⁶ Да би обезбедила побољшан квалитет ваздуха, Европска унија је себи поставила циљ да постигне нивое квалитета ваздуха који не изазивају значајне негативне утицаје и ризике по здравље људи и животну средину. Акциони план за нулту загађеност поставља циљ – да се смањи број прераних смрти услед изложености *PM2,5* честицама за 55% до 2030. године, у поређењу са 2005. годином, односно 33% у свим државама чланицама Европске уније.¹⁷ Тренутна ситуација је таква да на трећини подручја ЕУ суспендоване честице превазилазе дозвољене вредности.¹⁸ Стандарди квалитета ваздуха у ЕУ и даље заостају за онима других развијених земаља. Како би спровела Европски зелени договор (*European Green Deal*) којим се жели постићи смањење антропогених гасова за 30% до 2030. године у односу на преиндустријски ниво, односно да се постигне климатска неутралност до 2050. године, ЕУ планира да ревидира стандарде квалитета

¹⁴ Драгољуб Тодић, Љубомир Тинтор, „Директиве у правном систему Европске уније и њихов пренос (транспозиција) у унутрашње правне системе држава чланица”, *Европско законодавство*, 2021, бр. 75, стр. 57.

¹⁵ <https://www.eea.europa.eu/themes/air>, 16. 2. 2022

¹⁶ “Air Quality – Fitness Check of the AAQ Directives”. Интернет: https://ec.europa.eu/environment/air/quality/aqd_fitness_check_en.htm, 14. 2. 2022.

¹⁷ “WEB Report Air quality in Europe 2021”. Интернет: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021>, 16. 2. 2022.

¹⁸ Ibid.

ваздуха са законским предлогом до краја 2022. године.¹⁹ Будући да се неколико држава чланица тренутно суочава са кршењем Директиве 2008/50 ЕЗ јер нису успели да обезбеде поштовање постојећих стандарда, па се Европска комисија определила за нову политику са строжим праговима емисије приликом планиране ревизије.²⁰ Проблем у спровођењу Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха јесте и нејасноћа одређених појмова у самим одредбама. Питање шта се подразумева под појмом чистог и здравог ваздуха у оквирима ЕУ је доста изазовно, имајући у виду чињеницу да Директива 2008/50/ЕЗ садржи укупно 28 дефиниција појмова, али се појам квалитет ваздуха не дефинише посебно.²¹ Приметно је да осим генеричке одредбе у њеној преамбули која потврђује поштовање основних права, Директива о квалитету амбијенталног ваздуха не помиње експлицитно термин „право на чист ваздух“ нити користи било који сличан израз.²² О дефинисању квалитета чистог ваздуха према стандардима ЕУ може се посредно закључити приликом тумачења одредби Директиве 2016/2284/ЕУ о смањењу националних емисија одређених атмосферских загађујућих материја.

3) ИНДИВИДУАЛНО ПРАВО ГРАЂАНА НА ЧИСТ ВАЗДУХ У СУДСКОЈ ПРАКСИ

Приликом разматрања питања да ли грађани Европске уније имају индивидуално право на чист и здрав ваздух треба имати у виду чињеницу да је деветнаест држава чланица признало право на здраву животну средину кроз уставе и уставне законе или одлуке највиших националних судова (уставних или врховних судова).²³ Осам преосталих држава чланица ЕУ признало је право на здраву животну средину ратификацијом међународних уговора, углавном ратификовањем Архујске конвенције.²⁴ Наведено указује на постојање

¹⁹ Matteo Barisione, “Be bold on new air quality rules,” *EPHA says*. Интернет: <https://epha.org/be-bold-on-new-air-quality-rules-epha-says/>, 14. 2. 2022.

²⁰ Carlos Borrego et. al., “Challenges for a New Air Quality Directive: The role of monitoring and modelling techniques”, *Urban Climate*, 2015, vol. 14, no. 3, pp. 328–341, p. 332.

²¹ Драгољуб Тодић, Иван Дујић, „Квалитет ваздуха’ у прописима Републике Србије и Европске уније (од нејасне дефиниције до сложеног система заштите ваздуха)”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2020, vol. 59, бр. 87, стр. 45.

²² Delphine Misonne, “The emergence of a right to clean air: Transforming European Union law through litigation and citizen science”, *Review of European Comparative and International Environmental Law*, 2020, vol. 29, no. 1, p. 36.

²³ Annex VI Eastern Europe and Annex VIII Western Europe to the UN Special Rapporteur report A/HRC/43/53.

²⁴ Ibid.

консензуса унутар државе чланице Европске уније ка законском признавању права на здраву животну средину.²⁵ Постојање консензуса по питању остваривања чисте животне средине од значаја је и за остваривање индивидуалног права на чист ваздух, с обзиром на то да је чист ваздух један од основних елемената чисте и здраве животне средине. Што се тиче саме Европске уније, она се још увек није определила да кодификује право на чист ваздух као фундаментално право. Такође, ЕУ није регулисала надокнаду штете услед неостваривања овог права, али се примећује да су се овим питањем бавили европски судови.

Право на чист ваздух у пракси Европског суда за људска права

Од Уговора из Мастрихта ЕУ је признала као једно од основних начела поштовање људских права. Притом, наглашавајући да ово признање подразумева заштиту на начин како је то гарантовано Европском конвенцијом о људским правима (ЕКЉП). Уговором из Амстердама Европски суд правде добио је надлежност да одлучује о кршењима људских права.²⁶ На овај начин пракса Европског суда за људска права постала је значајна и приликом доношења одлука у оквиру судског система ЕУ. Повеља ЕУ допуњује основна права гарантована националним уставима и/или ЕКЉП, не замењује их. Европска конвенција о људским правима служи као референтна основа за тумачење гарантованих права Повељом ЕУ о основним правима. Члан 52 Повеље ЕУ успоставља правило минималног стандарда поштовања људских права. Ово правило омогућава да када су идентична права гарантована у оба инструмента треба их тумачити према значењу ЕКЉП.²⁷ Неопходно је назначити да је остављен простор да институције ЕУ или судови својим тумачењем у оквиру система ЕУ омогуће и ширу заштиту људских права. Из ових разлога неопходно је сагледати однос ове Конвенције према праву на чист ваздух.²⁸ Ниједан члан

²⁵ Client Earth, *Individual right to clean and healthy air in the EU*, June 2021, p. 6. Интернет: <https://www.clientearth.org/media/adtcznde/individual-right-to-clean-and-healthy-air-in-the-eu-pdf.pdf>, 14. 2. 2022

²⁶ Ивана Крстић, Бојана Чучковић, „Приступање Европске уније Европској конвенцији о људским правима као вид унапређења заштите људских права у Европи”, *Анали Правног факултета у Београду*, 2016, vol. 64, бр. 2, стр. 53; Nuno Ferreira, “The human face of the European Union: Are EU law and policy humane enough? An introduction”, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 1-14.

²⁷ “EU Charter of Fundamental Rights”, 2012/C 326/02, art. 53, para. 2, *Official Journal of the European Union*, 26. 10. 2012.

²⁸ Члан 6(3) Уговора из Лисабона предвиђа да „основна права, гарантована Европском конвенцијом о људским правима (ЕКЉП) и уставним традицијама које су заједничке

ЕКЉП не гарантује право на чист ваздух нити су чланови Конвенције дефинисани да омогуће право на чисту животну средину. Међутим, кроз разматрање праксе Европског суда за људска права, постоје чврсти разлози да се закључи да је ЕСЉП већ *de facto* признао право на здраву животну средину и право на чист ваздух као саставни елемент овог права. Кључне одредбе за овакав развој догађаја су члан 8 ЕКЉП (заштита права на приватност и породични живот) и члана 2 ЕКЉП (заштита права на живот). У бројним приликама, ЕСЉП је потврдио да постоји опасност по одржање адекватног квалитета ваздуха услед загађења. Нашло се кршења члана 8 ЕКЉП у контексту загађења азбестом.²⁹ Такође, утврђено је и кршење права услед индустријског загађења.³⁰ ЕСЉП је у случају Фадејева против Русије (*Fadeyeva v. Russia*) утврдио одговорност државе и угрожавање права на живот због непредузимања мера да спречи загађење проузрокованог превеликим испуштањем сумпор-диоксида и прашине која садржи тешке метале, углавном олово и кадмијум, у атмосферу које је изазвала фабрика олова.³¹ Оваква одлука Суда иде у прилог тврдњи да је ЕСЉП препознао људско право на чист ваздух и јасно заузео став да да животна средина мора бити одговарајућег квалитета да би се могла ефективно уживати људска права. Када се расправља о праву на чист ваздух, као индивидуалном праву у оквирима ЕУ, потребно је напоменути да је ЕСЉП у случају Лопез Остра (*López Ostra v. Spain*) утврдио да онечишћен ваздух може утицати на добробит појединаца и спречити их да уживају у њиховом дому на начин да се штетно утиче на њихов приватан и породичан живот, иако не мора имати већег значаја по здравље људи.³² Утврђено је да је подносилац представке у значајном временском периоду био изложен загађењу ваздуха које је озбиљно превазишло законом дозвољене националне вредности. Ова пресуда је значајна и из разлога што загађен ваздух, према ставу суда, може допринети оштећењу животне средине што, самим тиме, доводи до кршења загарантованих права чак и уколико нема негативних импликација по здравље људи. Суд је, такође, нашао да се повреда права не може оправдати „извесним пољем слободне процене” коју на располагању имају националне власти, тим пре што оне нису извршиле своје позитивне обавезе како би заштитиле права подносиатељке представке из члана 8 Конвенције.³³

државама чланицама, представљају опште принципе права ЕУ”. “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon”, 17 December 2007, *Official Journal of the European Union*. Art. 6 para. 3.

²⁹ *Brincat and Others v. Malta*, ECtHR, Application no. 60908/ Judgment of 11, 24 July 2014.

³⁰ *Băcilă v. Romania*, ECtHR, Application no. 19234/04, Judgment of 30 March 2010.

³¹ *Fadeyeva v. Russia*, ECtHR Application no. 55723/00, Judgment of 9 June 2005, para. 60.

³² *Lopez Ostra v. Spain*, ECtHR Application no. 16798/90, Judgment of 9 December 1994, para. 51.

³³ *Ibid.*

Шпанске власти нису теоретски директно одговорне за емисије у питању, али град је дозволио да се фабрика изгради на његовом земљишту, стога сноси посредну одговорност за загађење ваздуха.³⁴ Потом, у случају Гринпис и остали против Немачке ЕСЉП је утврдио да „чађ и честице прашине које се могу удисати могу изазвати озбиљну штету која утиче на здравље, посебно у густо насељеним подручјима са густим саобраћајем”, закључујући да емисије штетних гасова које се испуштају у саобраћају доприносе загађеном ваздуху што утиче на уживање породичног и приватног живота.³⁵ На крају разматрања праксе ЕСЉП потребно је споменути случај Гвера против Италије (*Guerra and Others v. Italy*) који се тичао испуштања запаљивог гаса и других токсичних супстанци из фабрике хемијске индустрије. Већ у овом случају је Суд имплицитно заузео став о ирелевантности везе између фабрике или постројења које се сматра извором загађења и државе. Према ставу Суда држава ће имати позитивне еколошке обавезе и сносити одговорност за загађење, не само када загађење потиче од ње већ и када загађење долази од приватних субјеката или активности с којима држава није директно у вези.³⁶ Овом пресудом ЕСЉП је утврдио обавезу државе да се обезбеди приступ информацијама које би људима омогућиле да процене ризике којима су изложени услед лошег квалитета ваздуха проузрокованог индустријским делатностима. Приликом утврђивања да ли је загађење ваздуха нарушило животну средину, и самим тиме дошло до повреде права гарантованих ЕКЉП, Европски суд за људска права ће узети у обзир факторе попут интензитета и трајања загађења, његовог утицаја на физичко и психичко здравље људи и квалитет живота.³⁷

Пракса Суда правде ЕУ

Уочљиво је да постоји пракса Суда правде ЕУ која показује да чланови 13 и 23 Директиве 2008/50/ЕЗ омогућују појединцима права да се директно позивају пред националним судовима и захтева спровођење Директиве.³⁸ Постојање ових индивидуалних права је додатно ојачано тумачењем одредаба Директиве 2008/50/ЕЗ као директног израза основних права које грађани ЕУ уживају према Комунитарном праву ЕУ.³⁹ Суд правде ЕУ је

³⁴ *Ibid.*, para. 52

³⁵ *Greenpeace E.V. and others v. Germany*, ECtHR, Application no. 18215/06, Judgment of 12 May 2009. paras. 48–58.

³⁶ *Guerra and Others v. Italy*, ECtHR Application no. 116/1996, Judgment of 19 February 1998. para. 57.

³⁷ *Fadeyeva v. Russia*, op. cit., paras. 68–69.

³⁸ Client Earth, op. cit., p. 10.

³⁹ *Ibid.*, p. 11.

експлицитно назначио да је основни циљ Директиве 2008/50/ЕЗ очување здравља људи. У прилог тврдњи да постоји индивидуално право грађана Европске уније да удишу чист ваздух говори тумачење Суда да норме у директивама, које су донете с намером да заштите јавно здравље, стварају директна права појединцима.⁴⁰ Члан 13 Директиве прописује обавезу државе чланице да не дозволе присуство штетних материја у ваздуху већом од прописаних граница. Таква одредба садржи јасну, прецизну и безусловну обавезу, па појединци према комунитарном праву имају могућност да се директно позивају на повредбе одредби Директиве 2008/50/ЕЗ пред националним судовима.⁴¹ Обавезе које се постављају држави у погледу очувања квалитета ваздуха је апсолутна и државе чланице морају да постигну усклађеност са граничним вредностима које је одредила ЕУ.⁴² Према ставовима неких генералних бранилаца, право на удисање чистог ваздуха произилази из обавезе ЕУ према очувању животне средине која подразумева висок ниво заштите, узимајући у обзир разноликост ситуација у различитим регионима Европске уније.⁴³ Ове обавезе произилазе из одредби везаних за заштите јавног здравља и животне средине.⁴⁴ Обавезе обезбеђивања чистог ваздуха ЕУ уско је повезано за обезбеђивањем других права гарантованих Повељом ЕУ, попут права на живот (члан 2 Повеље ЕУ), права на приватни живот (члан 7 ЕУ Повеља) и права на здравствену заштиту (члан 35 Повеље ЕУ). Грађани и невладине организације прибегавају парницама пред националним судовима да спроведу одредбе Директива о квалитету ваздуха већ дуги низ година. Први пут је у судској пракси судова ЕУ право на чист ваздух признато у предмету Јанечек (*Janček*) из 2008. године.⁴⁵ У овом предмету је назначено да појединцима треба омогућити да захтевају по потреби подношењем тужбе пред надлежним судовима да се омогући израда

⁴⁰ “Lies Craeynest and Others v Brussels Hoofdstedelijk Gewest and Brussels Instituut voor Milieubeheer; Request for a preliminary ruling from the Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel; Reference for a preliminary ruling — Directive 2008/50/EC — Articles 6, 7, 13 and 23 — Annex III — Assessment of air quality — Criteria for determining whether the nitrogen dioxide limit values have been exceeded — Measurements using fixed sampling points — Choice of appropriate sites — Interpretation of the values measured at the sampling points — Obligations of the Member States — Judicial review — Intensity of the review — Power to issue directions”, Case C-723/17, Judgment of the Court (First Chamber) of 26 June 2019, ECLI:EU:C:2019:533 para. 67.

⁴¹ *Client Earth*, op. cit., p. 12.

⁴² *Commission v Italy*, Case C-644/18 Judgment ECLI:EU:C:2020:895, paras. 69–70.

⁴³ “Treaty on the Functioning of the European Union”, art, 191, *Official Journal of the European Union*, vol. 51, 9 May 2008.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Bundesverwaltungsgericht v. Germany*, CJEU, C-237/07. ECLI:EU:C:2008:447, InfoCuria.

плана квалитета ваздуха. Следећи случај од значаја за развој права на чист ваздух у оквирима ЕУ је случај *ClientEarth* против Велике Британије. Суд је у овом предмету појаснио да постоје ограничења дискреционог права држава чланица у погледу садржаја планова квалитета ваздуха.⁴⁶ Овај преседан отворио пут за мноштво судских спорова у питањима квалитета ваздуха широм света. Тако су под утицајем овог случаја национални судови у Чешкој, Француској и Италији наредили властима да усвоје планове за побољшање квалитета ваздуха.⁴⁷ За тему овог рада од значаја је одлука Суда правде ЕУ по претходном питању. Приликом одлучивања Суд правде ЕУ је истакао да су национални судови дужни да предузму све могуће мере када се прекораче граничне вредности и нису у складу са границама прописаним Директивом 2008/50/ЕЗ.⁴⁸ Иако су ове пресуде назначиле помак у примени и тумачењу Директиве, уочавају се и одређена ограничења судских поступака. Прво, подносиоци тужбе су у аргументима приморани да се ослоне искључиво на званичне податке о загађености – проблем је што је мрежа за праћење мањкава и не открива свуда кршења граничних вредности (постоји сумња намештања података), други проблем се може уочити након пресуде да власти нису формално обавезне да усвоје планове квалитета ваздуха.⁴⁹ Треба споменути последњи значајан случај везан за питање права на чист ваздух и тумачење Директиве од стране Суда правде ЕУ који се појавио 2019. године – Случај *Craeynest*. Прво – позивајући се на чланове 13 и 23 Директиве, подносиоци представке су тражили да суд наложи доношење адекватног плана квалитета ваздуха како би се осигурала усклађеност са граничном вредношћу NO₂ у региону. Друго – подносиоци представке су оспорили поузданост мреже за праћење загађења у бриселском региону. У поступку су се поставила два претходна питања о којима је одлуку донео Суд правде ЕУ. Прво питање се тицало тога да ли грађани могу да оспоравају пропуст власти да успоставе станице за праћење загађења на тачно одређене локације. Овај аспект предмета пред Судом ЕУ тицао се права на поузданост информације о квалитету ваздуха.⁵⁰ Другим питањем тражило се појашњење одредби

⁴⁶ *ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2014:2382, para. 57, InfoCuria.

⁴⁷ Judgment of the Czech Supreme Administrative Court on 20 December 2017 in Case 6 As 288/2016–146, Conseil d’Etat decision n 394254, ECLI:FR:CECHR:2017:394254.20170712, *Genitori antismog v Regione Lombardia*, Consiglio di Stato judgment on 14 December 2012. Слични случајеви појавили су се и пред судовима Шпаније, Швајцарске и Уједињеног Краљевства.

⁴⁸ *ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, op. cit., para. 59.

⁴⁹ Ugo Taddei, “Case C-723/17 Craeynest: New Developments for the Right to Clean Air in the EU”, op. cit., p.154.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 155.

Директиве 2008/50 ЕЗ о томе како власти треба да процене усклађеност са законским ограничењима концентрације загађујућих материја у амбијенталном ваздуху, тј. питање се тицало тумачења члана 13(1) Директиве 2008/50 ЕЗ. Приликом одлучивања на прво питање Суд правде ЕУ је прво указао на принцип искрене сарадње као темеља улоге националних судова у пуној примени норми ЕУ. Циљ Директиве је заштита животне средине и здравља грађана ЕУ.⁵¹ Суд је затим анализирао релевантна правила о употреби и локацији мерења нивоа загађења и нашао да одредбе „садрже јасне, прецизне и безусловне обавезе, што значи да се на њих могу позивати појединци против државе”.⁵² Назначено је да је дискреционо право државе за одређивање локације мерења загађења ограничено циљем Директиве. Закључак Суда је да грађани могу оспорити адекватност мрежа за праћење загађења и да национални судови имају овлашћења да врше провере да ли су места на којима се врше мерења успостављена у складу са критеријумима утврђеним у Директиви, при томе судови имају овлашћења да предузму потребне мере како би се постигла усклађеност.⁵³ Што се тиче другог питања које је Суд морао да разреши, Суд је изнео јасан став у пресуди да грађани ЕУ имају право да захтевају да се мерење загађења врши на местима где се реално очекује највећа емисија загађења.⁵⁴ Овом пресудом и оваквим тумачењем повећава се значај граничних вредности загађивача ваздуха, пошто се законски обавезни прагови морају поштовати на свакој појединачној локацији где су људи присутни. То значи да свако одступање од граничних вредности може представљати основ повреде, против којих се може предузети правни поступак.⁵⁵ Овакав став у потпуности је сагласан са мишљењем опште правобранитељке Кокот (*Juliane Kokott*) везан за овај случај. Према њеном ставу Национални судови на захтев појединаца морају испитати јесу ли тачке узорковања постављене у складу са критеријумима Директиве и припадајућих анекса.⁵⁶ Према мишљењу Кокот другачије

⁵¹ *Lies Craeynest and Others v. Belgium*, Case C-723/17, Judgment ECLI:EU, 2019:533, 26 June 2019. paras. 31–33, InfoCuria

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid., paras. 52–56.

⁵⁴ Ibid., para. 67.

⁵⁵ “Legal Actions on Clean Air Summary 2016–2019”, *Laymars report – Right to clean air*, 2019. pp. 7–8.

⁵⁶ Opinion of Advocate General Kokott, *Lies Craeynest and Others v. Belgium*, 28 February 2019, paras. 73, 83. У складу са немачком верзијом члана 13 става 1 Директиве 2008/50, државе чланице осигуравају да „[свугде] у њиховим зонама и агломерацијама” ниво сумпор-диоксида, РМ10, олова и угљеник-моноксида у зраку не прелазе граничне вредности утврђене у Прилогу XI Директиве 2008/50 ЕЗ.

тумачење Директиве и другачија пракса која би подразумевала извођење просечних вредности квалитета ваздуха водила би неприхватљивом ризику по јавно здравље.⁵⁷ За сликовит пример овог проблема везаног за просечне вредности може се узети случај када се неко удави у просечно плиткој реци.

Пресуда у случају *Craeynest* представља прогресиван корак у обезбеђивању високог нивоа заштите здравља људи и животне средине у праву ЕУ. Одговори на оба питања упућена суду ојачаће право на чист ваздух у ЕУ, нудећи нова средства грађанима да позивају власти на одговорност пред националним судовима, у вези са квалитетом ваздуха. Поред чињенице да је овај случај, као и претходни, допринео разјашњењу одредби Директиве 2008/50 ЕЗ посебан значај овог случаја огледа се у чињеници да је случај *Craeynest* допринео ревизији научних процена у области заштите животне средине. Приметно је да је властима у управним поступцима из области заштите животне средине остављено широко поље дискреционих области у погледу техничких и научних процена, док национални судови имају само ограничен опсег ревизије одлука које доносе власти. С обзиром на висок ниво заштите животне средине, који се мора обезбедити према члану 3 Повеље ЕУ, према ставу правобранитељице Кокот административне одлуке би требале подлегати стриктној ревизији, јер административне одлуке власти могу нарушити ефективну примену Директиве што може утицати на уживање основних људских права.⁵⁸

Суд правде ЕУ у складу са мишљењем правобранитељице Кокот захтева да национални судови ангажују у техничким и сложеним проценама и да изврши строгу ревизију „исправних научних података”. На надлежним је органима да убеди националне судове, посебно изношењем поткрепљених аргумената, да је мерење на одређеним локацијама нивоа квалитета ваздуха оправдано.⁵⁹ Допринос овог случаја може се видети и по томе што је Кокот у свом мишљењу недвосмислено указала на утицај квалитета ваздуха на право на живот као и повезаности између чистог ваздуха и климатских промена.⁶⁰ Тако ће се у будућим климатским парницама пред националним судовима, као аргументи за неуспехе у смањењу емисије штетних гасова, моћи користити и одредбе Директиве. На крају разматрања овог битног случаја пред Судом правде ЕУ треба нагласити да је Суд пропустио да се изјасни и јасно регулише ситуацију када национална процедурална права не омогућавају издавање налога како би се обезбедила ефикасна примена права ЕУ. Могуће да је до пропуста дошло зато што судови у Белгији, с обзиром на

⁵⁷ Opinion of Advocate General Kokott, op. cit., para. 85.

⁵⁸ Ibid., para 53.

⁵⁹ *Lies Craeynest and Others v. Belgium, Case*, op. cit., para. 51.

⁶⁰ Opinion of Advocate General Kokott, op. cit., paras. 33–51.

локалне прописе, не могу се суочити са таквим проблемима у пракси. Одређена појашњења, у погледу остваривања принципа ефикасне судске заштите, могу помоћи националним судовима да попуне евентуалне празнине. Принцип ефикасне судске заштите ствара обавезу националних судова да тумаче националне процесне одредбе на начин који олакшава ефикасну судску заштиту права која произилазе из права ЕУ.⁶¹ Иако судска пракса Суда правде ЕУ пружа јасну и чврсту основу за вођење предмета пред националним судовима, проблеми са приступом правди и даље постоје у одређеним државама у централној и источној Европи, где национални судови често игноришу судску праксу овог суда ускраћујући појединцима право оспоравања.⁶² Оваква пракса се за сада може уочити у Пољској, Бугарској и Мађарској.⁶³ У многим државама чланицама загађење амбијенталног ваздуха и даље је на опасним нивоима, који су знатно изнад оних законских ограничења постављених у Директиви. Један од основних проблема спровођења права на чист ваздух потврђеног судском праксом у реалности огледа се кроз слаб систем принудних мера у многим државама чланицама ЕУ. Овакво стање ствари је у супротности са одлуком Суда правде ЕУ да национални правни системи морају предвидети „ефикасне мере принуде како би се обезбедило да се државни органи повинују пресуди која је постала правоснажна”.⁶⁴ Када се разматра питање обима штете, које државе чланице дугују појединцима због кршења Директиве, постоје одређени параметри који су се обликовали кроз судска тумачења, али ове одредбе за сада нису кодификоване. Суд правде ЕУ успоставио је низ фактора које треба узети у обзир приликом утврђивања обима надокнаде и одлучивања о озбиљности повреде. Између осталог, сагледава се јасност и прецизност норме, затим се сагледава степен дискреционог права остављеног држави која је у случају Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха изузетно мала. Кључно је сагледати да ли је штета начињена намерно или случајно, те да ли да ли је било каква грешка у примени права оправдана.⁶⁵ Неспорно је да право ЕУ не оставља слободу дискреције државама чланицама у вези са њиховим чланом обавеза поштовања граничних вредности. Суд правде ЕУ доследно сматра да члан 13 Директиве поставља обавезу резултата. Уочљиво је да домаћи судови

⁶¹ Ibid.

⁶² *Client Earth*, Individual right to clean and healthy air in the EU, op. cit., p. 14.

⁶³ Ibid. У јануару 2021. мађарској невладиној организацији је такође одбијен приступ правди од стране Врховног суда у предмету који се тиче ревизије Будимпештанског плана квалитета ваздуха.

⁶⁴ *Deutsche Umwelthilfe eV v Freistaat Bayern Case C-752/18*, 19 December 2019. para. 40.

⁶⁵ *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland*, C-46/93 and C-48/93, Judgment of the Court of 5 March 1996, paras. 55–57.

ускрађују право грађанима на надокнаду штете услед кршења Директиве, и то тако што су судови пребацили доказивање узрочне везе између кршења одредби Директиве и претрпљене штете.

4) ПРАВО НА ЧИСТ ВАЗДУХ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У овом делу размотриће се усклађеност прописа Републике Србије са релевантним прописима Европске уније по питањима квалитета чистог ваздуха, нарочито имајући у виду да је Србија кандидат за државу чланицу. Међу првим прописима који су усвојени 2004. године, када је држава почела са регулисањем питања заштите животне средине, био је Закон о заштити ваздуха.⁶⁶ Што се тиче питања дефинисања нивоа квалитета ваздуха прецизна формулација у домаћим прописима не постоји као ни у одредбама Директиве 2008/50 ЕЗ. Што се тиче системских прописа у области заштите ваздуха уочава се да је структуриран, тако да би се имплементирале одредбе Директиве 2008/50 ЕЗ и ћерки директива. Треба нагласити да Закон о заштити ваздуха заузима централно место у хијерархији прописа, с већим бројем подзаконских аката.⁶⁷ Што се тиче питања честица које загађују и утичу на квалитет ваздуха може се закључити да домаћи прописи у потпуности прате садржај Директиве.⁶⁸ Према извештајима током 2020. године није уочен значајан помак у погледу транспозиције одредби ЕУ. На доношење Стратегије заштите ваздуха, као кровног документа, и даље се чека.⁶⁹ Према извештајима надлежних тела у Србији удишемо прекомерно загађен ваздух.⁷⁰ Чак и у местима где је ваздух званично чист овакви резултати су нетачни и произилазе из чињенице да је мониторинг квалитета ваздуха непотпун, с обзиром на то да се не прате све загађујуће материје, а пре свега концентрације суспендованих честица. Оно где се уочава напредак јесте у развоју мреже за праћење загађења и да је валидност података

⁶⁶ „Закон о заштити ваздуха”, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004. Закон о заштити ваздуха који је тренутно на снази донет је 2009. године, заједно са неколико других прописа у овој области.

⁶⁷ Драгољуб Тодић, Иван Дујић, *op. cit.*, стр. 42.

⁶⁸ У штетне честице се убрајају сумпор-диоксид, азот-диоксид и оксид-азот, суспендоване честице (PM10, PM2.5), олово, бензен и угљен-моноксид. Упореди чл. 8, ст. 1 Уредбе о мерењима емисија загађујућих материја у ваздух из стационарних извора загађивања. Видети: *Службени гласник РС*, 5/16.

⁶⁹ Коалиција 27, „Поглавље 27 у Србији – Напредак под кључем”, Млади истраживачи Србије, Београд, 2021. стр. 32.

⁷⁰ Агенције за заштиту животне средине. Интернет: http://www.sepa.gov.rs/download/Vazduh_2020.pdf 25. 2. 2022.

процентуално значајно порасла – са 48% на 85%.⁷¹ Један од главних проблема у Републици Србији огледа се у неусвајању нацрта Стратегије нискоугљеничног развоја, иако је нацрт предложен још 2019. године. Основни циљ Стратегије је да се Србија до 2050. године учини климатски неутралном државом, што би било у складу са политиком ЕУ о климатски неутралној економији предвиђеној Европским зеленим договором (*European Green Deal*) и пакетом мера “*fit for 55*”. Сама стратегија предвиђа неколико концепата деловања, од којих је најамбициознија варијанта ублажавања ефеката климатских промена, од укупно четири, виђена да доведе до смањења испуштања гасова с ефектом стаклене баште за 26,4% од 2010. до 2030. године, а до запањујућих 69,1% укупно до краја периода.⁷² Само смањење антропогених гасова са ефектом стаклене баште знатно би допринело подизању квалитета ваздуха. Међутим, оно што је у овој Стратегији кључно за тему која се овде обрађује јесте чињеница да би усвајањем Стратегије и њеном адекватном имплементацијом емисије суспендованих честица могле да се преполове. Према плановима Стратегије, ако би се применио најреалнији сценарио, М2 ниво суспендованих честица би се до 2025. године спустио за 1%, затим до негативних 7% до 2030. године, а 2050. је смањење за 28,7% испод почетне позиције.⁷³ Уколико би се применио амбициознији сценарио М3 емисије би се смањиле за чак 49% до краја 2050. године.⁷⁴ Тренутно је усвајање ове значајне стратегије на чекању и не постоје назнаке када ће бити усвојена. Основни проблем се огледа у недостатку политичке воље да се држава обавезе овим документом, с обзиром на то да тренутне процене говоре да су потребна значајна финансијска улагања, а да се при томе не очекује значајније отварање тзв. зелених радних места. Република Србија није учинила значајније помаке у погледу усвајања стратешких докумената у погледу квалитета ваздуха. Позитивно се може једино окарактерисати усвајање Националног плана за смањење емисија главних загађујућих материја које потичу из старих великих постројења за сагоревање – НЕРП током 2020. године, као део обавезе усаглашавања са Директивом која регулише ову материју, али то је учињено уз значајно закашњење од две године. НЕРП је усвојен и као део

⁷¹ Коалиција 27, *op. cit.*, стр. 33.

⁷² „Нацрт Стратегије нискоугљеничног развоја Републике Србије”. Интернет: https://balkangreenenergynews.com/rs/wp-content/uploads/2020/01/Strategija-niskougljeni%C4%8Dnog-razvoja-sa-akcionim-planom_za-javnu-raspravu.pdf, стр. 9–20, 25. 2. 2022. За више информација о моделима и сценаријима смањења нискоугљеничног развоја Србије погледати нацрт Стратегије.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

обавеза у оквиру Енергетске заједнице којој је Република Србија приступила. Приступање Енергетској заједници повезано је са обезбеђивањем права на чист ваздух, будући да је један од зацртаних циљева Енергетске заједнице транспозиција норми Директиве ограничавања емисије штетних гасова из великих ложишта.⁷⁵ Србија такође треба да примени делове Директиве о индустријским емисијама. Адекватна примена ових норми допринела би значајном смањењу загађења ваздуха. Међутим, са усвајањем норми Директиве ограничавања емисије штетних гасова из великих ложишта каснило се пуне две године, а и provedба у пракси није потпуна.⁷⁶ Закон о заштити ваздуха предвиђао је да две године од ступања на снагу буду израђена Стратегија заштите ваздуха што још није урађено.⁷⁷ За 2020. годину било је планирано и доношење Плана за спровођење Директиве 2008/50 ЕЗ и тзв. ћерки директива, али поступак још није ни започео.⁷⁸ Један од основних проблема у обезбеђивању права на чист ваздух у Републици Србији огледа се у томе што постоји значајан број станица на којима нису вршена континуирана мерења суспендованих честица, што значајно утиче на оцену квалитета ваздуха. У већини градова и агломерација ваздух је оцењен као прекомерно загађен због високе концентрације суспендованих честица.⁷⁹ Установљавање зона агломерације представља имплементацију члана 4 Директиве 2008/50 ЕЗ. Успостављање зона регулисано је Правилником о садржају планова квалитета ваздуха.⁸⁰ Међутим, оно што се може критиковати јесте да је утврђивање зона учињено доста дискутабилно и сходно томе подложно преиспитивању. Свакако би боља била примена критеријума који више одражавају стање квалитета ваздуха, на основу анализе стварних извора загађивања ваздуха.⁸¹ Право на уживање чистог ваздуха је уско повезано и са питањем доступности информација широј јавности о чистом ваздуху и стању животне средине. Закон о заштити ваздуха садржи одредбе о обавези обавештавања јавности у случају прекорачења

⁷⁵ Енергетска заједница: Директива бр. 2001/80/ЕЦ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничењу емисија одређених загађивача из великих ложишта у ваздух.

⁷⁶ Коалиција 27, *op. cit.*, стр. 34; "European Western Balkans, Šta je Energetska zajednica i zašto je bitna za kvalitet vazduha u Srbiji?". Интернет: <https://europeanwesternbalkans.rs/ta-je-energetska-zajednica-zasto-je-bitna-za-kvalitet-vazduha-u-srbiji/>, 25. 2. 2022.

⁷⁷ „Закон о заштити ваздуха”, *op. cit.*, чл. 84, ст. 1. Стратегија је тренутно тек у фази израде нацрта.

⁷⁸ Коалиција 27, *op. cit.*, стр. 34.

⁷⁹ *Ibid.*, стр. 35–36.

⁸⁰ „Правилник о садржају планова квалитета ваздуха”, *Службени гласник РС*, бр. 21/10.

⁸¹ Драгољуб Тодић, Иван Дујић, *op. cit.*, стр. 47.

концентрација, као и обавезан садржај информација о квалитету ваздуха.⁸² На крају, треба нагласити да не постоји судска пракса по питању права на чист ваздух, што указује на чињеницу да српско друштво недовољно пажње посвећује овом питању, и да не постоји ни свест о потреби преиспитивања активности које држава предузима по овом питању. Овакав закључак се може навести с обзиром на то да из доступних извештаја произилази да Србија фактички иде у супротном смеру. Уместо да се побољшава квалитет ваздуха и остварује људско право на чист ваздух, квалитет ваздуха из године у годину је све лошији. Сви велики градови попут Београда, Ниша и Новог Сада налазе се на листи загађених градова, док је Смедерево типичан пример града који је израдило План квалитета ваздуха и добило сагласност Министарства, али је чекало две године са усвајањем Плана.⁸³ Као и у праву ЕУ и у Републици Србији за сада није препознато децидирано право на чист ваздух као основно људско право, али су видљиве тежње да се у догледно време ово право формализује.

5) ИЗВОРИ

- Anderson, L. Michael, "As the Wind Blows: The Effects of Long-Term Exposure to Air Pollution on Mortality", *Journal of the European Economic Association*, 2019, 18(4).
- Borrego, Carlos et. al., "Challenges for a New Air Quality Directive: The role of monitoring and modelling techniques", *Urban Climate*, 2015, 14(3).
- Ferreira, Nuno, "The human face of the European Union: Are EU law and policy humane enough? An introduction", *Cambridge University Press, Cambridge, preprint*, 2016.
- Крстић, Ивана, Чучковић, Бојана, „Приступање Европске уније Европској конвенцији о људским правима као вид унапређења заштите људских права у Европи”, *Анали Правног факултета у Београду*, 2016, vol. 64, бр. 2.
- Коалиција 27, „Поглавље 27 у Србији – Напредак под кључем”, Млади истраживачи Србије, Београд, 2021.
- Misonne, Delphine, "The emergence of a right to clean air: Transforming European Union law through litigation and citizen science", *Review of European Comparative and International Environmental Law*, 2020, vol. 29, no. 1.

⁸² „Закон о заштити ваздуха”, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 10/2013 и 26/2021, чл. 66.

⁸³ Центар за истраживачко новинарство Србије, „Док грађани удишу лош ваздух, решења за загађење не дају резултате”. Интернет: <https://www.cins.rs/dok-gradjani-udisu-los-vazduh-resenja-zazagadjenje-ne-daju-rezultate/>, 27. 2. 2022.

Taddei, Ugo, "Case C-723/17 Craeynest: New Developments for the Right to Clean Air in the EU", *Journal of Environmental Law*, 2020, vol. 32, no. 1.

Тодић, Драгољуб, Дујић, Иван, „Квалитет ваздуха’ у прописима Републике Србије и Европске уније (од нејасне дефиниције до сложеног система заштите ваздуха)”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2020, vol. 59, бр. 87.

Тодић, Драгољуб, Тинтор, Љубомир, „Директиве у правном систему Европске уније и њихов пренос (транспозиција) у унутрашње правне системе држава чланица”, *Европско законодавство*, 2021, бр. 75.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Примећује се да данас у свету, а нарочито у Европи, постоји тренд да грађани покрећу парнице пред националним судовима како би заштитили своја људска права. То се уочава како кроз климатске парнице тако и кроз парнице у којима се од државе захтева да омогући право на чист ваздух. Држава је дужна да омогући чист ваздух својим грађанима тако што ће поштовати дозвољене прагове емисија штетних честица. Појединци имају право да од државе захтевају потпуну транспозицију и адекватну имплементацију Директиве 2008/50 ЕЗ. У случају пропуста државе, појединац би требало да има право на коришћење ефикасног правног лека који би обухватио обезбеђивање усклађености држава чланица са граничним вредностима у циљу спречавања штете. С друге стране, морала би бити установљена и обавеза држава чланица да обештете појединце у ситуацијама кад је штета већ настала. Овакво тумачење се оправдава с обзиром на приказану праксу Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ, као и тренутним законодавством Европске уније. Право на чист ваздух у праву представља саставну компоненту права на здраву животну средину, које је данас на глобалном нивоу препознато као фундаментално људско право, што има утицаја на тумачење Повеље ЕУ. Међутим, чињеница да ово право није децидирано признато ни у једном правном акту ЕУ, значајно онемогућава пун обим остваривања права на чист ваздух. Један од основних проблема јесте што ни у једној ЕУ директиви не постоји прецизна дефиниција квалитета ваздуха. За очекивати је да ће се о остваривању пуног права на чист ваздух и обима надокнаде штете у случају кршења тог права, експлицитно Суд правде ЕУ одредити када буде одлучио о претходним питањима у предмету који се појавио пред овим Судом, а након успеха климатске парнице у Француској из 2021. године. Право ЕУ у својим прописима не признаје изричито право појединца на чист и здрав ваздух. Међутим, за очекивати је да ЕУ децидирано призна индивидуално право грађана на чист ваздух, уврштавајући ово право као засебно право у оквиру Повеље ЕУ, с обзиром на приказану праксу Европског суда за људска права и

одлуке Суда правде ЕУ, те чињеницу да су државе чланице самоиницијативно унеле ово право у своја законодавства. Накнадне измене Директиве 2008/50 ЕЗ ЕУ могле би потврдити да свако лице које је претрпело материјалну или нематеријалну штету, као резултат кршење одредби Директиве о квалитету ваздуха, има право на надокнаду штете.

У Републици Србији као држави кандидату успостављен је основни нормативни оквир који садржи све елементе прописане Директивом 2008/50/ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи. Ипак, неки од тих елемената нису у потпуности усклађени са Директивом.⁸⁴ Србија ће морати још да се позабави смањењем емисија суспендованих честица. Биће неопходно усвојити и спровести Стратегију нискоугљеничног развоја како би се емисије честица преполовиле до 2050. године. Додатни проблем да се омогући чист ваздух представља непостојање стратешког документа како би се дефинисали циљеви Србије по овим питањима. Може се закључити да у Србији, по питању права на чист ваздух, постоји озбиљна дисхармонија између прописа и праксе. Године пред нама представљају кључ у погледу остваривања права на чист ваздух. Биће неопходно обезбедити да надлежне институције спроводе прописе у оквирима законских рокова, а не као до сада да се са транспозицијом норми и усвајањем стратегија чека годинама, јер се на тај начин губи на ефективности и константно се заостаје за стандардима ЕУ ка чијем чланству тежимо. Такође, видљива је потреба за побољшањем мониторинга загађења и потребно је обезбедити довољна финансијска средства за рад мрежа за праћење квалитета ваздуха. Остаје отворено питање – какве су реалне могућности и каква је спремност Србије да омогући у пуном обиму право на чист ваздух, имајући у виду нови кластер 4 (раније преговарачко поглавље 27 о животној средини), у оквиру којег се питање квалитета ваздуха сматра економски најизазовнијим из аспекта усаглашавања домаћег законодавства са правом ЕУ.

⁸⁴ Драгољуб Тодић, Иван Дујић, *op. cit.*, стр. 49.

THE RIGHT TO CLEAN AIR IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

Summary: Today, the right to clean air is considered one of the fundamental human rights at the global level. Air is necessary for the maintenance of life, and poor air quality can cause various diseases and impair health. Air pollution is one of the biggest problems and challenges when it comes to environmental protection. The main goal of this paper is to determine how the right to clean air is regulated in the EU regulations. The paper analyses the questions of whether EU citizens have an individual right to clean air, whether this right is regulated at the EU level, and what the practice of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights in Strasbourg is on this issue. It is analysed whether and to what extent the right to compensation for damage due to violations of air quality regulations within the EU is provided. The paper also discusses the successes and challenges of the Republic of Serbia in terms of ensuring the right to clean air and the challenges of transposing EU regulations into the internal legal order. The paper concludes that the right to clean air, as one of the fundamental human rights, is not explicitly guaranteed by EU normative acts, but that right is still recognised, and to some extent, accepted in court practice, which through each new case elaborates its scope and content.

Keywords: the right to clean air, European Union, Republic of Serbia, environment.