

*Др Таијана Д. Буџарски, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
T.Bugarski@pf.uns.ac.rs*

*Др Бојан Н. Тубић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
B.Tubic@pf.uns.ac.rs*

*Др Милана М. Писарић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs*

ПОВРЕДА ПРОПИСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ II^{1,2}

Сажетак: *Право појединца на животној средину обухвата материјалне и процесне аспекте, који одговарају одређеним обавезама држава, у смислу међународног еколошког права. Архуска конвенција, као међународни уговор којим се гарантују поједини процесни аспекти права на животној средину, саставни је део правног поретка Европске уније. Поред тога, на нивоу Европске уније усвојен је и одређен број прописа ради усаглашавања са одредбама Конвенције. Предмет овог рада је размишљање механизма контроле на нивоу Европске уније у примени прописа којима се уређују про-*

¹ Овај рад је резултат истраживања на пројекту „Биосенсинг технологије и глобални систем за континуирана истраживања и интегрисано управљање екосистемима“ (бр. пројекта – 43002). Средства за реализацију овог пројекта обезбедило је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

² Овај рад је други део целине, ком је претходио рад „Повреда прописа Европске уније о заштити животне средине I“ (објављен у Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду 3/2017, 735-752), у ком су аутори анализирали предмете из праксе Суда ЕУ у односу на поједине аспекте заштите животне средине. У овом другом делу, као наставку, аутори разматрају механизме судске контроле у примени прописа којима се уређују процесни аспекти права на животну средину, а која су гарантована Архуском конвенцијом.

цесни аспекти права на животну средину, а која су гарантовани Архуском конвенцијом.

Кључне речи: *право на животну средину, Европска унија, Архуска конвенција.*

1. ПРОЦЕСНИ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Право на животну средину подразумева појединчево право на животну средину одређеног квалитета,³ а обухвата материјалне и процесне аспекте, који одговарају обавезама држава, у смислу међународног еколошког права.⁴ Док се материјални аспект права на животну средину односи на обавезу државе на одређено чињење ради обезбеђења заштите појединчевог права,⁵ процесни аспекти права се тичу обавезе државе да омогући појединцу да на одговарајући начин утиче на одређене поступке државних органа, пре него што се дозволи реализација појединих активности које могу проузроковати штету по животну средину.⁶

Процесни аспекти права на животну средину треба да омогуће да се интереси појединца и група, нарочито оних који би могли бити погођени одређеним активностима, узму у обзир приликом доношења одлука које могу имати утицаја на животну средину на националном и наднационалном нивоу, односно приликом одобравања одређених пројеката или усвајања одређених прописа. Да би се обезбедило ово право појединцу и групама, гарантују се **три групе права**: право на приступ информацијама, право на учествовање у доношењу одлука и право на делотворно правно средство у вези за питањима од значаја за заштиту животне средине.⁷

Процесни аспекти права на животну средину су кључни чинилац унапређења поступка доношења одлука од значаја за животну средину, на националном и међународном нивоу, и препознати су у **поједним инструменти-ма међународног еколошког права**, који се разликују по садржају, обиму

³ D. Shelton, "Developing Substantive Environmental Rights", *Journal of Human Rights and the Environment* 1/2010, 89.

⁴ U. Beyerlin, T. Marauhn, *International Environmental Law* 2011, 44–45.

⁵ J. Brunnee, „Procedure and Substance in International Environmental Law: Confused at a Higher Level?" *ESIL Reflection* 6/2016, 1.

⁶ J. Knox, *Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Mapping Report*, UNCHR 2013, 29.

⁷ J. Knox, *Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Compilation of Good Practices*, UNCHR 2015, 25.

и циљу.⁸ Остваривање права на приступ информацијама, на учествовање у доношењу одлука и на делотоварно правно средство осигурава делотворно и легитимно вршење власти у демократском друштву, а неопходно је ради заштите људских права и очувања животне средине.⁹ Заправо, ова права представљају највреднији „еколошки додатак“ на систем људских права од Рио декларације,¹⁰ а основни су предмет регулисања *Конвенције о досијуйносној информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштити у питањима животне средине* (у даљем тексту: **Архуска конвенција**).¹¹

2. АРХУСКА КОНВЕНЦИЈА

Архуска конвенција усвојена је 1998, а ступила је на снагу три године касније. Описана је као „најамбициознији подухват еколошке демократије у оквиру Уједињених нација“, ¹² при чему је њен идеолошки циљ је да сваки појединац има право да живи у здравој животној средини која одговара његовој добробити. Да би се то право остварило неопходно је прописивање и остваривање одређених процесних права, полазећи од Принципа 10 Рио декларације.

Конвенција предвиђа елементе јачања демократичности у поступку доношења одлука у области заштите животне средине, кроз прописивање три права: 1) права на приступ информацијама о животној средини, 2) права на учешће јавности у поступку доношења одлука о питањима од значаја

⁸ У принципу 10 Рио декларације указује се на смисао и значај оваквог приступа у међународном еколошком праву, прокламујући да се питања од значаја за заштиту животне средине решавају на најбољи могући начин, уколико су у овај поступак укључени сви заинтересовани појединци, на релевантном нивоу. У Конвенцији о међународном промишљеном загађењу *уgroжених врста биљака и животиња* је прописано да информације о превентивним мерама треба да буду доступне јавности (члан 9 став 8) и да невладине организације имају право да учествују на ЦИТЕС састанцима (члан 11, ставови 6 и 7). У Монитреалском протоколу се захтева од држава да делују на подизању свести код грађана о сусптанцама које оштећују озонски омотач (члан 9 став 2). Концепт приступа правди прокламован је и у Конвенцији о билошкој разноврсности и Нагоја протоколу. У Париском договору истиче се одговорност државе у промовисању учешћа јавности, јавног приступа информација и сарадњу са јавношћу у вези са свим питањима која су предмет овог договора.

⁹ А. Brisman, „The violence of silence: some reflections on access to information, public participation in decision making, and access to justice in matters concerning the environment“, *Crime, Law and Social Change* 3/2013, 292.

¹⁰ А. Boyle, „Human Rights and the Environment: Where Next?“, *European Journal of International Law* 3/2012, 613.

¹¹ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*.

¹² К. Anan, Secretary General of the United Nations, 1997–2006, <http://aarhusclearinghouse.unece.org/about/> (приступљено маја 2018).

за животну средину, и 3) права на приступ правди (ова три права схватају се као три стуба Конвенције). Наиме, Конвенција захтева од страна уговорница да обезбеде да јавност има приступ информацијама и судској контроли. У том смислу, Конвенција обезбеђује јавни приступ информацијама о животној средини и успоставља одређена средства за њихово прикупљање и дистрибуирање. Она предвиђа опште право приступа овим информацијама којима располажу државни органи, које имају појединци и невладине организације, без обавезе да докажу конкретан интерес у датом случају (први „стуб“ Конвенције – чланови 4 и 5). Приступ информацијама представља основ за свако учешће јавности у поступку доношења одлука, за шта се предвиђа минимум услова (други „стуб“ Конвенције – чланови 6 и 7). Осим тога, државе чланице су дужне да предвиде одговарајуће правне механизме, односно управни или судски поступак, у ком се може остварити заштита права на приступ информацијама и права на учешће јавности у доношењу одлука (трећи „стуб“ Конвенције – члан 9).¹³

Процесни аспекти права на животну средину се схватају као део права на животну средину (првенствено као део права на чисту и здраву животну средину), или као посебна категорија права на животну средину, или као аспект одговорне владавине у демократском друштву (чији је смисао унапређење доношења одлука од значаја за животну средину).¹⁴ У пракси *Евројског суда за људска њрава* процесни аспекти права на животну средину се третирају као посебна категорија права, гарантована Архуском конвенцијом, а овај Суд је у Архуску конвенцију употребио као референтни инструмент, односно међународноправни стандард, у више предмета који се односе на повреду права на животну средину.¹⁵

Европска заједница и већина тадашњих чланица су потписале Архуску конвенцију 25. јуна 1998. године. Ипак, до доношења *Одлуке о њприсџујању Конвенције* фебруара 2005, Конвенција, није обавезивала институције ЕУ.¹⁶ Тако је у предмету, у ком је Савет ЕУ одбио да учини доступне јавности од-

¹³ Више о томе, вид. Б. Тубић, „Поље примене Архуске конвенције“, Зброник радова Правног факултета у Новом Саду 2/2011, 385-388.

¹⁴ В. Peters, „Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights: The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention“, *Journal of Environmental Law* 1/2017, 9.

¹⁵ Примера ради, вид. пресуду у предмету *Taskin v. Turkey*, App no 46117/99 (ECHR 10 November 2004), параграф 99; пресуду у предмету *Branduse v. Romania*, App. No. 39951/08 (ECHR, 7 April 2009), параграф 27; пресуду у предмету *Grimkovskaya v. Ukraine*, App. No. 38182/03 (ECHR, 21 July 2011), параграфи 39, 69; пресуду у предмету *Di Sarno and Others v. Italy*, App. No. 30765/08 (ECHR, 10 January 2012), параграф 107; пресуду у предмету *Tatar v. Romania*, App. No. 67021/01 (ECHR, 27 January 2009), параграф 118.

¹⁶ Council Decision 2005/370/EC of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decisions-making and access to justice in environmental matters (OJ L 124).

ређене документе који садрже информације од значаја за заштиту животне средине, Суд прве инстанце 2007. заузео став да Савет ЕУ на то није ни обавезан, јер у време овог одбијања, Конвенција није ни имала правно дејство према институцијама Уније.¹⁷ Наиме, у то време примењивала се Уредба о приступу јавности документима Европског Парламента, Савета и Комисије (у даљем тексту: *Уредба*),¹⁸ која није у потпуности била у складу са Архуском конвенцијом. Да би се постојећи извори права (првенствено Уредба) усагласили са Архуском конвенцијом, септембра 2006. је усвојена Уредба о примени одредаба Архуске конвенције на институције Европске уније у погледу учествовања у доношењу одлука и приступ правди у области заштите животне средине (у даљем тексту: *Архуска уредба*).¹⁹ Архуска уредба представља својеврсни *lex specialis* у односу на Уредбу,²⁰ јер мења, допуњује и разјашњава њене одредбе у погледу приступа информацијама о заштити животне средине. Међутим, *Уредба и Архуска уредба и даље нису у њиховој усаглашености са Архуском конвенцијом*, првенствено у погледу основа за одбијање да се информација, које се односе на заштиту животне средине, учине доступним јавности, и рокова за поступање по захтеву за давање информација.²¹

Одредбе Архуске конвенције су имплементирани у секундарним изворима права ЕУ. Током 2003. усвојене су две директиве о питањима која регулише Конвенција: Директива 2003/4/ЕЦ о јавном приступу информацијама о животној средини²² и Директива 2003/35/ЕЦ о омогућавању учешћа јавности у стварању планова и програма који се односе на животну средину и измени Директива 85/337/ЕЕЦ и 96/61/ЕЦ у погледу учешћа јавности и приступа правди.²³ Ове две директиве садрже механизме приступа правди у

¹⁷ Вид. пресуду у предмету *WWF European Policy Programme v Council* (T-264/04), параграф 72.

¹⁸ *Regulation 1049/2001/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents* (OJ L 145/43).

¹⁹ *Regulation 1367/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community Institutions and Bodies* (OJ L 264/13 25.9.2006). Архуска уредба је почела да се примењује од 28. јуна 2007. године.

²⁰ Вид. пресуду у предмету *Liga para Protecção da Natureza (LPN) v European Commission* (T-29/08), параграф 105.

²¹ S. Wolf, „Access to EU environmental information: EU compliance with Aarhus Convention“, *ERA Forum* 2/2013, 490.

²² *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC* (OJ L 41/26).

²³ *Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programs re-*

вези са кршењем наведених права. Поједине одредбе Архуске коневнције су садржане и у другим прописима ЕУ,²⁴ а сама Конвенција је постала део правног поретка Европске уније на основу члана 216 став 2 Уговора о функционисању ЕУ²⁵ (у даљем тексту: УФЕУ).

3. КОНТРОЛА ПРИМЕНЕ АРХУСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ У ПРАКСИ ПРАВОСУДНИХ ОРГАНА ЕУ

Суд правде ЕУ се стара о усклађености извора права ЕУ са одредбама националних прописа држава чланица,²⁶ односно његова улога је да тумачи и примењује примарно и секундарно право Европске уније, као и да обезбеди да државе чланице поштују и примењују право ЕУ на исправан начин. Он не ствара право, али су поједине његове пресуде коришћене као средство за попуњавање правних празнина.²⁷

Европска комисија је у последњих неколико година покретала против поједних држава чланица пред Судом правде ЕУ поступак због повреде

lating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC (OJ L 156/17).

²⁴ Одредбе Архуске конвенције су имплементиране у следећим прописима: *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L327/1), Regulation No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (OJ L145), Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC (OJ L41/26), Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC (OJ L156/17), Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (OJ L143/56), Regulation 1367/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies (OJ L264/13), Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (OJ L334/ 17); Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (OJ L26/1).*

²⁵ *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) (OJ C 326).*

²⁶ Вид. пресуду у предмету С 181/73, *Haegeman* [1974] ECR 449, параграф 5; пресуда у предмету С 104/81 *Kupferberg* [1982] ECR 3641; пресуда у предмету С12/86, *Demirel*[1987] 3719, параграф 7; пресуда у предмету С-431/05 *MerckGenéricos-Productos Farmacéuticos Lda/ Merck Co. Inc, Merck Sharp & Dohme Lda* [2007] ECR I 7001, параграф 31.

²⁷ Б. Тубић, „Улога суда Европске уније у области заштите животне средине“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 2/2015, 714.

прописа Европске уније који се односе на заштиту животне средине (*infringement procedure*), у смислу **члана 258 УФЕУ**.²⁸

Тако је, примера ради, Европска комисија 2011. покренула поступак против Уједињеног Краљевства (у даљем тексту: УК) због неиспуњења обавеза из члана 3 став 7 и члана 4 став 4 Директиве о учешћу јавности у сачињавању одређених планова и програма који се тичу заштите животне средине,²⁹ која је усвојена ради усаглашавања са Архуском конвенцијом. У конкретном предмету, Комисија је тврдила да је у УК повређена обавеза из Конвенција да трошкови судског поступка (управног спора) не смеју бити несразмерно велики (захтев се односи на то да судске таксе, трошкови адвоката и други трошкови који могу пасти на терет подносиоца захтева морају бити разумни и унапред предвидљиви), који аргумент је Суд прихватио и констатовао да је тиме повређено право на приступ правди.³⁰

Тврдећи да је Немачка повредила члан 11 Директиве о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину³¹ и члана 25 Директиве о индустријским емисијама (интегрисаној превенцији и контроли загађења),³² Комисија је 2014. покренула поступак пред Судом правде.

²⁸ Поступак се покреће упућивањем захтева за подношење информација – тзв. писмо о формалном обавештењу (*letter of formal notice*), држави чланици, на коју држава мора одговорити у одређеном року. Уколико Комисија не буде задовољна одговором и закључи да држава чланица не испуњава прописане обавезе, може држави да упути формални захтев за усаглашавањем са правом ЕУ (*reasoned opinion*), којим тражи од државе чланице да обавести Комисију о мерама које је у одређеном року дужна да предузме. Уколико држава чланица у одређеном року не обезбеди усаглашеност са правом ЕУ, Комисија може да одлучи да против ње покрене поступак пред Судом правде Европске уније поводом повреде прописа ЕУ. Држава чланица је дужна да поступи у складу са обавезама утврђеним у одлуци Суда правде ЕУ, у супротном, у складу са чланом 260. УФЕУ, Комисија може поново да покрене поступак поводом повреде прописа ЕУ пред Судом, у ком случају Суд може одлуком државу чланицу обавезати на плаћање новчане казне, чији износ зависи од тежине и трајања повреде и величине државе чланице (а састоји се из два елемента: одређене суме, у зависности од тога колико је времена протекло од прве одлуке Суда, и дневних пенала за сваки дан од друге одлуке Суда, па док се повреда не отклони). Више о томе, вид. Т. Бугарски, Б. Тубић, М. Писарић, „Повреде прописа Европске уније о заштити животне средине I“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 3/2017, 735-752.

²⁹ *Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/E (OJ 2003 L 156).*

³⁰ Вид. пресуду у предмету *European Commission v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (C-530/11) од 13.02.2014. Упор. пресуда у предмету *Commission of the European Communities v Ireland* (C-427/09) од 16.07.2009.

³¹ *Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (OJ 2012 L 26).*

³² *Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (OJ 2010 L 334).*

И овај предмет се односи на повреду права на приступ правди, односно на обим права на приступ процедури претходног разматрања пред судом или другим независним органом, а како би се могла оспорити законитост одлука, аката или пропуста да се донесе одлука, у вези са учешћем јавности у поступку доношења одлука од значаја за заштиту животне средине. Анализирајући одредба немачког Закона о управном поступку, Суд је констатовао да Немачка није на одговарајући начин обезбедила примену одредаба из наведених Директива.³³

Највећи број одлука Суда правде ЕУ донет је поводом захетав националних судова за прелиминарну одлуку (односно тумачење појединих одредаба у изворима права ЕУ), у смислу члана **267 УФЕУ**.

Поводом захтева Врховног суда Шведске за тумачење члана 1 став 2, члана 6 став 4 и члана 10а *Директиве о њроцени уџицаја на живојну средину*, Суд је заузео став да јавност мора да има увид у поступак процене, како би могла да оспори одлуку која је резултат процене утицаја на животну средину.³⁴

Поводом захтева Врховног суда Словачке за тумачење члана 9 став 3 *Архуске конвенције*, Суд је заузео став да ова одредба нема директно дејство на националном нивоу.³⁵

Поводом захтева Вишег управног суда Северне Рајне Вестфалије за тумачење члана 10а *Директиве о њроцени уџицаја на живојну средину*, Суд је заузео став да невладине организације које се баве заштитом животне средине могу да пред националним судом оспоре одлуке донете у управном поступку о одобравању одрђених планова донетих у општем интересу.³⁶

Поводом захтева Уставног суда Белигије за тумачење члана 2 став 2, члана 3 став 9, члана 6 став 9 и члана 9 ставови 2–4 *Архуске конвенције*, Суд је заузео став да није довољно да одлука о одобравању одређеног пројекта буде образложена, него је надлежни орган дужан да, по захтеву заинтересованих представника, јавности пружи што детаљније и прецизније разлоге за такву одлуку као и релевантне информације и документе који су довели до такве одлуке.³⁷

³³ Вид. пресуду у предмету *European Commission v. Federal Republic of Germany* (C-137/14) од 15.10.2015.

³⁴ Вид. пресуду у предмету *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsföreni ng v. Stockholms kommun genom dess marknämnd* (C-263/08) од 15.10.2010.

³⁵ Вид. пресуди у предмету *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* (C-240/09) од 08.03.2011.

³⁶ Вид. пресуду у предмету *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfa len eV v Bezirksregierung Arnsberg, Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co KG* (C-115/09) од 12.05.2011.

³⁷ Вид. пресуду у предмету *Solvay v Région wallonne* (C-182/10) од од 16.02.2012.

Поводом захтева Врховног суда Словачке за тумачење члана 9 *Архуске конвенције*, Суд је заузео став да одлука националног надлежног органа о поништавању дозволе за реализацију одређеног пројекте не представља кршење права на имовину предузећа коме је дозвола била издата.³⁸

Поводом захтева Врховног суда Словачке за тумачење чланова 6 и 9 *Архуске конвенције*, Суд је заузео став да ови чланови не подразумевају обавезу да постоје правна средства чија примена би довела до неоправдано великих трошкова или дугог трајања поступка нити обавезу да се временски ограничи доношење одлуке у управном спору.³⁹

Поводом захтева Врховног суда Ирске за тумачење члана 9 став 4 *Архуске конвенције*, Суд је заузео став да ове одредбе немају директно дејство у националном правном систему, али да је на суду да обезбеди делотворну судску заштиту у области заштите животне средине.⁴⁰

Неспорно је да међународни уговор који закључи Унија обавезује како институције, тако и државе чланице ЕУ (члан 216 став 2 УФЕУ), јер је такав уговор саставни део правног поретка Уније. Поставља се питање, *да ли се њим пред њавосудним инстџиуцијама ЕУ може остварити заштити њава ѓарантиованих Архуском конвенцијом, уколико извори њава ЕУ у одређеној мери одсџујају од њених одредаба.*

Питање да ли појединац може, позивајући се непосредно на одредбу међународног уговора (конкретно Архуске конвенције), да оствари одређено право, сагледава се у смислу израза, сврхе и природе међународног уговора, при чему одредбе уговора морају да садрже јасну и прецизну обавезу, чија примена и дејство не захтевају усвајање наредних мера.⁴¹ Сходно томе, Суд правде ЕУ је заузео став да члан 9 став 3 Архуске конвенције није у довољној мери јасан и прецизан и да не производи директно дејство, јер његова примена захтева усвајање додатних законодавних мера на националном нивоу, којим би се утврдило која су то лица овлашћена да захтевају одређене информације.⁴²

У складу са чланом 277 УФЕУ, странка у поступку поништавања одређене одлуке може да индиректно оспори претходне (законодавне) мере које представљају правни основ за доношење одлуке која је предмет поступка.

³⁸ Вид. пресуду у предмету *Križan and Others v Slovenská inšpekcia životného prostredia* (C-416/10) од 15.01.2013.

³⁹ Вид. пресуду у предмету *Lesoochranské zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín* (C-243/15) од 30.06.2016.

⁴⁰ Вид. пресуду у предмету *North East Pylon Pressure Campaign Ltd v. An Bord Pleanála* (C-470/16) од 15.03.2018.

⁴¹ Вид. пресуду у предмету *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd* (C-12/86) од 30.09.1987.

⁴² Вид. пресуду у предмету *Lesoochranské zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* (C-240/09) од 8.3.2011.

Став судске праксе је да уколико постоји противречност између директиве или уредбе и међународног уговора, ЕУ и њене чланице морају да примене одредбе међународног уговора и дерогирају секундарне изворе права ЕУ.⁴³ Судови ЕУ могу да испитују валидност уредби ЕУ, у смислу усклађености са међународним уговором, уколико су испуњена два услова: уколико природа и „широка“ логика међународног уговора то омогућава, и уколико је садржај одредаба уговора у довољној мери безусловно и прецизно одређен.⁴⁴ Сходно томе, Суд опште надлежности је у два предмета заузео став да члан 10 став 1 Архуске уредбе (који ограничава термин „акти“ на „индивидуалне (управне) акте“) није у складу са чланом 9 став 3 Конвенције.⁴⁵ Против ових одлука изјављене су жалбе Суду правде ЕУ, са образложењем да Суд опште надлежности није ни могао да испитује усклађеност одредаба Уредбе са члановима Архуске конвенције.⁴⁶

Међутим, неке одредбе Архуске конвенције се могу употребити као основ за оспоравање одлука. Примера ради, одлука, којом се одбија остваривање права, може се оспорити, уколико је њоме повређена нека одредба из примарних или секундарних извора права ЕУ (конкретно одредаба Уредбе/Архуске уредбе). У неколико случајева је одлука о одбијању достављања информација оспорена пред Судом опште надлежности, јер није била донета у складу са одредбама Архуске конвенције.⁴⁷ Иако се потешкоћа у примени члана 4 Конвенције огледа у томе што овај члан даје органима (укључујући и институције ЕУ) дискреционо право у погледу изузетака од обавезе чињења доступним јавности одређених информација, Суд опште надлежности је утврдио да одлука Европске комисије да не обелодани одређене информације није у складу са чланом 4 Архуске конвенције.⁴⁸

Највећи изазов у погледу примене Архуске конвенције је недостатак делотворног правног средства. Наиме, лица са правним интересом могу да се обрате Суду опште надлежности ради оспоровања законитости одлуке којом је одбијен приступ информацијама (у смислу одредбе члана 263 УФЕУ), као и да изјаве жалбу против такве одлуке Суду правде ЕУ. Међутим, ови

⁴³ Вид. пресуду у предмету *Bellio F.lli Srl v Prefettura di Treviso* (C-286/02) од 1.4.2004.

⁴⁴ Вид. пресуду у предмету *Intertanko and Others* (C-308/06) од 3.6.2008.

⁴⁵ Вид. пресуду у предмету *Vereniging Milieudefensie & Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v Commission* (T-396/09) од 14.06.2012. и у предмету *Stichting Natuur en Council Milieu & Pesticide Action Network Europe* (T-338/08) од 14.06.2012.

⁴⁶ Жалба против пресуде у предмету T-388/08 је предмет поступка C-404/12 P, а против одлуке у предмету T-396/09 о жалби се одлучује у три поступка (поводом жалбе Савета (C-401/12P), Парламента (C 402/12P) и Комисије (C-403/12P).

⁴⁷ Вид. предмете T-111/11 *ClientEarth v Commission*; T-214/11 *ClientEarth and PAN Europe v EFSA*; T- 245/11 *ClientEarth and International Chemical Secretariat v ECHA*.

⁴⁸ Вид. пресуду у предмету *Stichting Greenpeace Nederland and PAN Europe v Commission* (T-545/11) од 8.10.2013.

судови могу само да пониште одлуку којом се одбија приступ информацијама, али не и да обавезу институције на објављивање информација и предавање спорних докумената (члан 264 УФЕУ).⁴⁹ Судови не могу да обавезу институције на било какву радњу ради исправљања спорне ситуације у одређеним временским оквирима, док је, са друге стране, право учествовања у доношењу одлука ограничено одређеним роковима. Из овога произлази да механизам судске контроле у смислу члана 263 УФЕУ не представља на одговарајући начин механизам за остваривање права на делотворно правно средство у смислу члана 9 став 4 Архсуске конвенције.

4. ЗАКЉУЧАК

Очување, заштита и унапређење животне средине представља једну од важних европских вредности, из ког разлога је у прописима Европске уније установљен правни оквир који обухвата права појединаца и група, с једне стране, и обавезе државе и њених органа, с друге стране. У вези са приступом Архуској конвенцији, Европска унија је у одређеном броју одредаба секундарних извора права уредила процесне аспекте права на животну средину, а сама Архуска конвенција је део правног поретка ЕУ.

Правосудне институције ЕУ имају задатак да тумаче и примењују право Европске уније, као и да обезбеде да државе чланице поштују и примењују право ЕУ на исправан начин. У вези са процесним аспектима права на животну средину, Суд правде ЕУ и Суд опште надлежности су током година разматрали усклађеност прописа ЕУ са Архуском конвенцијом и усклађеност прописа држава чланица са секундарним изворима права у овој области, и кроз своју богату судску праксу допринели су разјашњавању спорних питања и попуњавању одређених правних празнина, на који начин су унапредили остваривање права на приступ информацијама, права јавности на учествовање у доношењу одлука и права на приступ правди у питањима од значаја за заштиту животне средине.

⁴⁹ Вид. *Syndicat Départemental de Défense du Droit des Agriculteurs v Commission* (T-47/96) од 12.11.1996.

Tatjana D. Bugarski, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
T.Bugarski@pf.uns.ac.rs

Bojan N. Tubić, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Tubic@pf.uns.ac.rs

Milana M. Pisarić, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs

The Infringement Procedure regarding Law on Environmental Protection of European Union II

Abstract: *The right of an individual to the environmental protection encompasses material and procedural aspects that correspond to certain obligations of states, in terms of international environmental law. The Aarhus Convention, as an international treaty guaranteeing certain procedural aspects of environmental rights, is an integral part of the legal order of the European Union. In addition, a number of regulations have been adopted at the level of the European Union in order to comply its law with the provisions of the Convention. The aim of this paper is to review the control mechanisms at the European Union level in the application of regulations governing the procedural aspects of environmental rights, which are guaranteed by the Aarhus Convention.*

Keywords: *right to environmental protection, European Union, Aarhus Convention.*

Датум пријема рада: 04.10.2018.