

UNIVERZITET U BEOGRADU – PRAVNI FAKULTET

*Biblioteka*  
ZBORNICI

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 11

Zbornik radova  
Priredio prof. dr Stevan Lilić

---

*Izdavač*

Univerzitet u Beogradu –Pravni fakultet  
Centar za izdavaštvo i informisanje

*Za izdavača*

prof. dr Zoran Mirković, dekan

*Urednik*

prof. dr Vuk Radović

*Izdavanje Zbornika pomoglo je  
Ministarstvo nauke Republike Srbije*

© Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2021.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovana, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

*www.ius.bg.ac.rs*

PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI  
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 11

ZBORNİK RADOVA

*Priredio*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

BEOGRAD, 2021

PERSPECTIVES OF  
IMPLEMENTATION OF  
EUROPEAN STANDARDS  
IN THE SERBIAN  
LEGAL SYSTEM

VOLUME 11

COLLECTED ARTICLES

*Editor*

*Prof. dr Stevan Lilić*

BELGRADE, 2021

## SADRŽAJ

Predgovor .....	9
<i>Stevan Lilić</i>	
Magnitski zakon – ciljane sankcije i restriktivne mere zbog teške povrede ljudskih prava .....	11
<i>Marija Draškić</i>	
Vanbračna zajednica vs. istopolna zajednica: različito, ali ravnopravno? .....	51
<i>Mirjana Stefanovski, Kosta Čavoški</i>	
Protivpravnost secesije Kosova i Metohije .....	64
<i>Dejan B. Đurđević</i>	
Mesna nadležnost u postupku solemnizacije ugovora o doživotnom izdržavanju .....	78
<i>Milena Polojac</i>	
Neka zapažanja o primeni Zakonopravila Svetoga Save (Odredbe iz poglavlja 48 i 55) .....	91
<i>Marija Karanikić Mirić</i>	
Zakonodavna hiperaktivnost i delotvorna zaštita potrošača .....	105
<i>Nikola Bodiroga</i>	
Sastav i nadležnosti Visokog saveta sudstva – srpsko pravo i evropski standardi .....	123
<i>Mirjana Drenovak Ivanović</i>	
Ocena implementacije ekološkog <i>acquis</i> -a u pravni sistem Srbije kao dela Klastera IV .....	141
<i>Bojana Čučković</i>	
Predlog Uredbe o uvođenju provere državljana trećih zemalja na spoljnim granicama – uticaj novog Pakta o migracijama i azilu na prava osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom .....	152
<i>Valentina Cvetković Đorđević</i>	
Nužno i korisno poslovodstvo bez naloga .....	169
<i>Uroš Novaković</i>	
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama – primena u praksi .....	180
<i>Katarina Golubović</i>	
Novi zakon o Zaštitniku građana Republike Srbije u svetlu pridruživanja Evropskoj uniji .....	198
<i>Marko Milenković</i>	
Krizna izazvana kovidom 19 i redefinisanje uloga agencija Evropske unije .....	216

<i>Ana Budak</i>	
Istorijski razvoj fenomena akvizicija poljoprivrednog zemljišta . . . .	228
<i>Aleksandra Regodić</i>	
Abortus u okviru u Evropske konvencije o ljudskim pravima . . . . .	241
<i>Nada Živanović, Igor Đurišić</i>	
Veštačenje u upravnom postupku sa posebnim osvrtom na praksu Evropskog suda za ljudska prava . . . . .	254
<i>Ivana Stjelja</i>	
Pravo na pristup pravnoj zaštiti u stvarima od značaja za životnu sredinu u pravu Evropske unije i u praksi Suda pravde Evropske unije. . . . .	273
<i>Aleksandra Desnica</i>	
Medijske slobode – evropski standardi. . . . .	287
<i>Ninoslav Živković</i>	
Pregled objavljenih radova 2010–2021 . . . . .	299

## CONTENTS

Forward. ....	10
<i>Stevan Lilić</i>	
Magnitski Legislation – Targeted Sanctions and Restrictive Measures for Serious Violations of Human Rights. ....	11
<i>Marija Draškić</i>	
Extramarital Cohabitation vs. Same-Sex Unions: Differently, but equally?.....	51
<i>Mirjana Stefanovski, Kosta Čavoški</i>	
Illegal Secession of Kosovo and Metohija.....	64
<i>Dejan B. Đurđević</i>	
Territorial Jurisdiction for Solemnization of Contracts for Lifelong Maintenance .....	78
<i>Milena Polojac</i>	
Nomocanon of Saint Sava and some Observations Related to the Problem of its Application (Provisions in Chapters 48 and 55) ....	91
<i>Marija Karanikić Mirić</i>	
Legislative Hyperactivity and Effective Consumer Protection .....	105
<i>Nikola Bodiroga</i>	
Composition and Powers of the High Judicial Council – Serbian Law and European Standards.....	123
<i>Mirjana Drenovak Ivanović</i>	
Assessment of the Environmental <i>Acquis</i> Implementation in Serbian Legal System as Part of Cluster IV.....	141
<i>Bojana Čučković</i>	
Proposal For a Regulation Introducing a Screening of Third Country Nationals at the External Borders – The Impact of the New Pact on Migration and Asylum on the Rights of Persons in Need of International Protection .....	152
<i>Valentina Cvetković Đorđević</i>	
Necessary and Useful Benevolent Intervention in Another’s Affairs .....	169
<i>Uroš Novaković</i>	
Law on Additions and Amendments of the Law of Registry Books – Application in Practice .....	180
<i>Katarina Golubović</i>	
New Law on the Protector of Citizens of the Republic of Serbia in Light of Joining the European Union .....	198

<i>Marko Milenković</i>	
COVID-19 Crisis and Redefining Roles of the European Union Agencies .....	216
<i>Ana Budak</i>	
The Historical Development of the Land Acquisitions Phenomenon .....	228
<i>Aleksandra Regodić</i>	
Abortion under the Framework of the European Convention on Human Rights .....	241
<i>Nada Živanović, Igor Đurišić</i>	
Expertise in Administrative Procedure with Special Reference to the Practice of the European Court of Human Rights .....	254
<i>Ivana Stjelja</i>	
Access to Justice in Environmental Matters in European Union Law and in the Case-Law of the Court of Justice of the European Union .....	273
<i>Aleksandra Desnica</i>	
Freedom of Media – European Standards .....	287
<i>Ninoslav Živković</i>	
Overview of published papers 2010–2021 .....	324



## PREDGOVOR

Publikacija *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* predstavlja jednaesti zbornik radova koji su rezultat istraživanja u okviru istoimenog projekta, koji se realizuje na Pravnom fakultetu Univerzитета u Beogradu uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Zbornik je nastao kao rezultat potrebe za preispitivanjem stepena implementacije pravnih tekovina i vrednosti Evropske unije deset godina posle otpočinjanja društvenih reformi. Nakon političkih promena 2000. godine i dobijanja statusa kandidata za člana Evropske unije, Srbija se našla u novoj situaciji koja zahteva temeljnu rekonstrukciju pravnog sistema, čijoj su neefikasnosti doprinosile prevaziđene koncepcije koje su dominirale devedesetih godina prošlog veka. Prethodni petogodišnji projekat *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, koji je istraživački tim realizovao u periodu od 2006. do 2010. godine, imao je zadatak da razmatra i kritički analizira stanje u pravnom sistemu Srbije u izrazito osetljivoj fazi priključivanja evropskim integracijama. Tim projektom se nastavlja temeljno istraživanje kvaliteta i trajnosti pravnih promena. U proteklom periodu su se dogodile izmene u pozitivnom zakonodavstvu, što daje osnov da se evaluiira do sada urađeno i da se ukaže na one segmente pravnog sistema čija je reforma delimično ostvarena ili je potpuno izostala. Da bi rezultati istraživanja bili dostupni široj naučnoj i stručnoj javnosti, prilozi učesnika projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* predstavljeni su u ovom zborniku – Knjiga 11, sa ciljem da se doprinese daljoj reformi i izgradnji pravnog sistema Srbije koji je zasnovan na evropskim vrednostima. Zbornik sadrži i radove drugih autora. Prilozi izražavaju lične stavove autora.

Prof. dr Stevan Lilić  
Urednik / rukovodilac Projekta

## FORWARD

This publication on the *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* represents the Eleventh Volume of articles which are the result of research on the project of the same name which is implemented by the Faculty of Law of Belgrade University and supported by the Ministry of Science of Serbia. After the political changes in 2000, and after acquiring the status of EU member candidate, Serbia required a fundamental reconstruction of the legal system whose inefficiency was partly resulting from outdated concepts that dominated the nineties. After successfully implementing the previous research project „Legal Capacity of Serbia for European Integration” (2006–2010), whose goal was to consider and critically analyze the situation in the Serbian legal system in the stage of the country’s EU integration process, and the publication of five subsequent volumes of research results, the new project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* plans to continue to examine the quality and sustainability of legal change. After more than ten years of reforming the legal system, there is a need to conduct an evaluation of reforms completed to date, and to point to segments of the legal system, whose reform is partially or completely absent. This volume of *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* is a collection of papers resulting from a research project implemented by the University of Belgrade Faculty of Law under the auspices of the Ministry of Science of Serbia. In order to make research results available to the scientific and professional community, as well as to the general public, and to contribute to further reforms of the legal system of Serbia based on European values, contributions of the project team on *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal system* are presented in this Volume 11. The Volume contains contributions by other authors as well. The articles reflect the personal views of the authors.

Prof. dr Stevan Lilić  
The Editor / Head of Project

## PRAVO NA PRISTUP PRAVNOJ ZAŠTITI U STVARIMA OD ZNAČAJA ZA ŽIVOTNU SREDINU U PRAVU EVROPSKE UNIJE I U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

### Apstrakt

*Pravo na pristup pravnoj zaštiti u postupcima od značaja za životnu sredinu može se ostvariti u upravnom i sudskom postupku i ono je garantovano članom 9(3) Arhuske konvencije. U ovom radu se analizira primena člana 9(3) Arhuske konvencije u svetlu prava Evropske unije i prakse Suda pravde Evropske unije. Naime, analizirano je pravo Evropske unije koje reguliše pravo na pristup pravnoj zaštiti u stvarima od značaja za životnu sredinu i pred nadležnim organima država članica i na nivou Evropske unije. Takođe, prikazani su značajni slučajevi iz prakse Suda pravde Evropske unije koji se odnose na pristup pravnoj zaštiti pred nacionalnim sudovima i oni koji se odnose na pristup pravnoj zaštiti pred samim Sudom pravde Evropske unije. S obzirom na aktuelnost pitanja pristupa pravnoj zaštiti u toj oblasti, sagledane su najnovije tendencije u razvoju ovog prava.*

*Ključne reči: Pristup pravnoj zaštiti. Arhuska konvencija. Sud pravde Evropske unije. Nevladine organizacije. Javnost.*

### UVOD

Kada je Evropska unija u maju 2005. godine ratifikovala Arhusku konvenciju o slobodnom pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine<sup>1</sup> (u daljem tekstu: Arhuska konvencija), obavezala se da će u stvarima od značaja za životnu sredinu obezbediti širok pristup pravnoj zaštiti na nivou država članica i na nivou Unije. Uključivanje javnosti u donošenje odluka koje su od značaja za životnu sredinu znači učestvovanje i građana i njihovih udruženja, odnosno nevladinih organizacija, u tim postupcima. Ekološke nevladine organizacije širom Evrope već dugo imaju ključnu ulogu u zaštiti životne sredine, što im-

---

\* Ivana Stjelja, master prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; kandidatkinja na doktorskim studijama, Pravni fakultet Univerzitet "Union". Saradnica na projektima – Institut društvenih nauka Beograd.

1 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (UNECE, *Sl. glasnik RS – Međunarodni dokumenti* 38/2009).

plicira da bi trebalo da imaju i pravo da osporavaju odluke nadležnih organa ukoliko su one u suprotnosti sa pravnim normama iz te oblasti. Preispitivanje odluka nadležnih organa može se zahtevati u upravnom i sudskom postupku, a to pravo je garantovano članom 9(3) Arhuske konvencije. Arhuska konvencija je potpisana 1998. godine, a 2001. godine je stupila na snagu i dugo je bila jedini međunarodni ugovor iz oblasti zaštite životne sredine koji je posvećen isključivo proceduralnim pitanjima. Ipak, nedavno je stupio na snagu još jedan međunarodni instrument koji je posvećen isključivo proceduralnim pitanjima u toj oblasti, to je *Escazú* regionalni sporazum o slobodnom pristupu informacijama, učešću javnosti i pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima u Latinskoj Americi i Karibima<sup>2</sup> koji je usvojen 2018. godine, a stupio je na snagu 22. aprila 2021. godine.

Arhuska konvencija sadrži tri seta prava ili tri stuba, a to su pristup informacijama od značaja za životnu sredinu (čl. 4 i 5), učešće javnosti u donošenju odluka (čl. 6, 7 i 8) i pristup pravnoj zaštiti (član 9). Ovaj rad je posvećen članu 9(3) Arhuske konvencije, kojim se utvrđuje da pripadnici javnosti, ukoliko ispunjavaju uslove koji su propisani nacionalnim zakonodavstvom, imaju pristup pravnoj zaštiti u upravnim i sudskim postupcima kojima se osporava činjenje ili nečinjenje privatnih subjekata ili javnih vlasti koje je u suprotnosti sa nacionalnim ekološkim propisima. Dakle, analiziran je član 9(3) Arhuske konvencije u svetlu prava Evropske unije i prakse Suda pravde Evropske unije (u daljem tekstu: SPEU).

Evropskim zelenim dogovorom<sup>3</sup> utvrđuje se da će Evropska komisija revidirati Uredbu 1367/2006 o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice, kako bi pristup pravnoj zaštiti u upravnom i sudskom postupku za građane i nevladine organizacije na nivou Evropske unije bio unapređen. Takođe, utvrđeno je i da će Komisija preduzeti mere za unapređenje pristupa pravnoj zaštiti pred nacionalnim sudovima država članica. Da bi Evropski zeleni dogovor bio uspešan i doneo trajne promene, institucije Evropske unije moraju više uključivati javnost, s obzirom na to da je javnost „pokretačka snaga tranzicije i da je potrebno da ima pristup sredstvima za aktivno uključivanje u razvoj i primenu politika”.<sup>4</sup> Shodno tome, u ovom radu analizirano je pravo na pristup pravnoj zaštiti na nacionalnom nivou i na nivou Evropske unije.

2 Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean Adopted at Escazú, Costa Rica, on 4 March 2018.

3 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

4 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Amending Regulation (EC) No. 1367/2006 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.

# 1. PRAVO NA PRISTUP PRAVNOJ ZAŠTITI U POSTUPCIMA OD ZNAČAJA ZA ŽIVOTNU SREDINU U PRAVU EVROPSKE UNIJE

## 1.1. Pravo na pristup pravnoj zaštiti na nivou država članica

Prva dva stuba garantovana Arhuskom konvencijom su direktivama ugrađena u pravo EU, tačnije Direktivom 2003/4 od 28. januara 2003. godine o pristupu informacijama o životnoj sredini i Direktivom 2003/35 od 26. maja 2003. godine o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti životne sredine. Međutim, direktiva koja bi implementirala treći stub Arhuske konvencije u pravo Evropske unije izostaje. Bilo je pokušaja da se ovo pitanje reši, ali oni nisu bili uspešni. Tako je 2003. godine Evropska komisija usvojila Predlog direktive o pristupu pravnoj zaštiti u stvarima od značaja za životnu sredinu, ipak ovaj Predlog je 2014. godine usled otpora država članica povučen.<sup>5</sup>

Kada je reč o sektorskim direktivama norme koje se odnose na pristup pravnoj zaštiti u kontekstu člana 9(3) Arhuske konvencije, nalaze se jedino u Direktivi 2004/35/EC o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.<sup>6</sup> Ova Direktiva daje fizičkim i pravnim licima pravo da od javnih vlasti zahtevaju preduzimanje adekvatnih mera u slučaju štete po životnu sredinu (član 12, stav 1). Takođe, Direktiva o odgovornosti za štetu u životnoj sredini fizičkim i pravnim licima garantuje pravo na pristup sudu ili drugom nadležnom telu radi preispitivanja odluka, činjenja i nečinjenja nadležnog organa (član 13, stav 1).<sup>7</sup>

Budući da u pravu Evropske unije ne postoje posebni propisi posvećeni pristupu pravnoj zaštiti u pitanjima od značaja za životnu sredinu, državama članicama je prepušteno da pitanje pristupa pravnoj zaštiti detaljnije propišu nacionalnim zakonodavstvom. Stoga postoje značajne razlike u načinu na koji su države članice ovo pitanje regulisale unutar svojih pravnih sistema. Sve države članice su ratifikovale Arhusku konvenciju, kao i Evropska unija, tako da iako propis Evropske unije koji bi regulisao ovo pitanje ne postoji, član 9(3) ograničava države prilikom uređivanja prava na pristup pravnoj zaštiti u pitanjima od značaja za životnu sredinu.

Evropska unija je po odobravanju Arhuske konvencije podnela deklaraciju kojom je pojašnjeno da su države članice odgovorne za izvršenje obaveza iz člana 9(3), kao i da će to biti slučaj sve do donošenja propisa od strane

5 Više detalja o pokušaju donošenja Direktive je dostupno na sajtu Evropske komisije [https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2003\\_246#1215814](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2003_246#1215814) (10. 11. 2021).

6 Directive 2004/35/CE 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 L 143).

7 Directive 2004/35/CE 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 L 143).

Evropske unije koji će urediti pristup pravnoj zaštiti.<sup>8</sup> Budući da pristup pravosuđu nije regulisan pravom Evropske unije, osim što postoje značajne razlike među državama članicama, postoje i značajne poteškoće sa kojima se suočavaju predstavnici javnosti prilikom pristupa pravnoj zaštiti na način na koji je to predviđeno članom 9(3) Arhuske konvencije.

Zbog toga je Evropska komisija 2017. godine donela Obaveštenje o pristupu pravnoj zaštiti u stvarima od značaja za životnu sredinu.<sup>9</sup> Ovo Obaveštenje naravno nije obavezujućeg karaktera, ali ono ima značajnu ulogu za sumiranje odredaba prava Evropske unije koje su bitne za primenu člana 9 Arhuske konvencije, kao i praksu SPEU.<sup>10</sup> U Obaveštenju je navedeno da građani i nevladine organizacije nailaze na prepreke prilikom ostvarivanja prava na pravnu zaštitu i da s tim u vezi postoji veliki broj zahteva za odlučivanje o prethodnom pitanju pred SPEU koje su podneli nacionalni sudovi radi razjašnjenja pitanja aktivne legitimacije pojedinaca i nevladinih organizacija.<sup>11</sup> Shodno tome, praksa SPEU o pristupu pravnoj zaštiti u pitanjima od značaja za životnu sredinu, a naročito u vezi sa aktivnom legitimacijom pojedinaca i nevladinih organizacija pred nacionalnim nadležnim organima, je bogata i naročito se razvijala nakon 2005. godine kada je EU ratifikovala Arhusku konvenciju.<sup>12</sup>

### 1.2. Pravo na pristup pravnoj zaštiti na nivou Evropske unije

Kada je reč o pristupu pravnoj zaštiti na nivou Evropske unije, akt od ključnog značaja je Uredba 1367/2006 o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice,<sup>13</sup> čije su izmene usvojene 6. oktobra 2021. godine.<sup>14</sup>

Uredba iz 2006. godine, između ostalog, predviđa da nevladine organizacije mogu podneti zahtev za internu kontrolu akta uprave organu koji je taj akt doneo ili propustilo da donese (član 10). Takođe, predviđeno je i da

8 Podnete deklaracije i rezerve na Arhusku konvenciju su dostupne su na: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en) (15. 7. 2020).

9 Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters. Communication from the Commission (2017/C 275/01), Brussels, 28. 4. 2017.

10 Anaïs Berthier, Anne Friel, Sebastian Bechtel, *Access to Justice in European Union Law, A Legal Guide on Access to Justice in Environmental Matters*, ClientEarth, pp. 4.

11 Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters. Communication from the Commission (2017/C 275/01), Brussels, 28. 4. 2017, recital 8.

12 Neki od značajnih slučajeva pred SPEU: C-237/07 Janecek (2008), C-240/09 Slovak Brown Bear (2011), C-263/08 Djurgården – Lilla Värtan (2009), C-115/09 Trianel (2011), C-570/13 Gruber (2015), C-72/12 Altrip (2013), C-404/13 ClientEarth (2015).

13 Regulation (EC) No 1367/2006 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.

14 Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 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.

nevladina organizacija koja je podnela ovaj zahtev može pokrenuti postupak pred SPEU u skladu sa relevantnim odredbama Ugovora (član 12), ali je određeno i da se to odnosi samo na akte pojedinačnog područja primene (čl. 2 (1)(g)). Zbog čega je Komitet za pitanja poštovanja Arhuske konvencije<sup>15</sup> zaključio je da Uredba iz 2006. godine nije na pitanje pristupa pravnoj zaštiti uredila na odgovarajući način.

Nevladina organizacija *ClientEarth* je 2008. godine obavestila Komitet za pitanja poštovanja Arhuske konvencije da Evropska unija ne postupa u skladu sa članom 9(3) i 9(4) Arhuske konvencije.<sup>16</sup> Nakon ovog obaveštenja, Komitet je 2011. godine objavio prvi deo svojih Nalaza i preporuka o poštovanju Arhuske konvencije od strane EU.<sup>17</sup> Nalazima i preporukama je preporučeno da se preduzmu određene mere radi unapređenja pristupa pravnoj zaštiti u pitanjima od značaja za životnu sredinu na nivou Evropske unije. Ovom prilikom, Komitet nije zaključio da je Uredba o primeni Arhuske konvencije iz 2006. godine u koliziji sa Arhuskom konvencijom, tj. sa uslovima za pristup pravnoj zaštiti koje ona propisuje.<sup>18</sup> Međutim, razmatranjem prakse SPEU Komitet je u Nalazima i preporukama o poštovanju Arhuske konvencije od strane EU zaključio da je pristup pravnoj zaštiti pojedincima i nevladinim organizacijama onemogućen, pošto je neophodno da se osporavana odluka odnosi direktno i lično na podnosioca.<sup>19</sup>

Komitet za pitanja poštovanja Arhuske konvencije je 2017. godine objavio drugi deo ovih Nalaza i preporuka.<sup>20</sup> Ovom prilikom je zaključeno da se od 2011. godine, tj. od objavljivanja prvog dela Nalaza i preporuka, u praksi SPEU ništa nije promenilo u smeru doslednijeg postupanja u skladu sa Arhuskom konvencijom, kao i da Uredba o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2006. godine ne nadomešćuje nedostatke sudske prakse.<sup>21</sup> Ustanovljeno je i da to što predstavnici javnosti nemaju mogućnost osporavanja odluka institucija Evropske unije pred SPEU nije u skladu sa Arhuskom konvencijom, odnosno da pravo javnosti na pristup pravnoj zaštiti koji je garantovan članom 9(3) i 9(4) Arhuske konvencije ne omogućavaju ni Uredba o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2006. godine, ni sudska praksa Suda pravde SPEU.<sup>22</sup> Ovi navodi su veoma značajni

15 *Aarhus Convention Compliance Committee*.

16 Anne Friel, *Compliance Committee of the Aarhus Convention rules EU in breach of Access to Justice*, ClientEarth website: <https://www.clientearth.org/compliance-committee-aarhus-convention-rules-eu-breach-access-justice/> posećeno 20. 10. 2021.

17 Findings And Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part I) Concerning Compliance by the European Union, 14. 4. 2011.

18 *Op. cit.*, para. 120.

19 Videti: Microban (T-262/10) od 25. 10. 2011, para 17–39 i Inuit (C-583/11 P) od 3. 10. 2013, para 89–105.

20 Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part II), Concerning compliance by the European Union, adopted by the Compliance Committee on 17. 3. 2017, para 123.

21 *Op. cit.*, para. 122.

22 *Ibid.*



jer su pitanja koja dugo narušavaju pristup pravnoj zaštiti u stvarima od značaja za životnu sredinu na nivou Evropske unije napokon jasno prepoznata.

Naredna važna mera koja je preduzeta u smeru unapređenja pristupa pravnoj zaštiti na nivou EU je to što je Savet Evropske unije naručio Evropskoj komisiji sprovođenje Studije o primeni Arhuske konvencije u oblasti pristupa pravnoj zaštiti u pitanjima od značaja za životnu sredinu na nivou Evropske unije.<sup>23</sup> Studija je objavljena u septembru 2019. godine i osim detaljne analize stanja, daje preporuke za rešavanje pitanja pristupa pravnoj zaštiti na nivou Evropske unije.

U Studiji je zaključeno da je osnovni nedostatak Uredbe to što se zahteva da osporavani akt mora biti pojedinačnog područja primene, što dovodi do situacije da većina zahteva bude nedopuštena, pošto su odluke u stvarima od značaja za životnu sredinu uglavnom od javnog interesa i opšteg područja primene. S tim u vezi broj akata od značaja za životnu sredinu koji mogu biti osporavani nije visok. Što je u praksi potvrđeno, budući da je u periodu od 2006. do 2018. godine većina zahteva za internim preispitivanjem podnetim od strane nevladinih organizacija Komisija proglasila nedopuštenim upravo zbog zahteva da osporavan može biti samo akt pojedinačnog područja primene. Tačnije, zbog ovog uslova je 25 od 43 zahteva nevladinih organizacija u stvarima od značaja za životnu sredinu u navedenom periodu odbačeno kao nedopušteno.<sup>24</sup> Imajući u vidu i da Arhuska konvencija ne pominje ovo ograničenje, u Studiji je predloženo pet mogućnosti za rešavanje ovog pitanja: „1) opcija *status quo* ili opcija nula, što znači da se ne preuzmu nikakve mere, od ove opcije se ne može očekivati da rešavanje problema aktivne legitimacije, već se ova opcija oslanja na aktivnosti država članica i praksu SPEU; 2) opcija A, koja se sastoji u usvajanju nelegislativnih mera, kao što su vodiči; 3) opcija B, koja se sastoji od usvajanje legislativnih mera sa ciljem ekstenzivnijeg pristupa osporavanom aktu, dakle otvaranje mogućnosti za osporavanje i akta koji nisu samo akti pojedinačnog područja primene, odnosno izmena Uredbe o Arhuskoj konvenciji, kao i mogućnost usvajanja direktive o pristupu pravnoj zaštiti; 4) opcija AB1, koja predstavlja mešavinu prethodne dve opcije i kombinuje donošenje vodiča sa izmenom Uredbe o Arhuskoj konvenciji i 5) opcija AB2 podrazumeva izmenu Uredbe i donošenje direktive o pristupu pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima.”<sup>25</sup>

Evropska komisije je prvobitno tvrdila da Arhuska konvencija ne bi trebalo da na isti način obavezuje države članice i Evropsku uniju, pošto Evropska unija predstavlja posebnu vrstu pravnog poretka. Ovaj argument je napušten i Komitet za pitanja poštovanja Arhuske konvencije, kao i sprovedena Studija, su jasno utvrdili da se na nivou Evropske unije mora unaprediti pri-

23 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters – Final report. September 2019 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

24 *Op. cit.*, pp. 210–211.

25 Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters – Final report. September 2019 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4, pp. 201–218.



stup pravnoj zaštiti za pojedince i nevladine organizacije u pitanjima od značaja za životnu sredinu.

Shodno tome, u martu 2020. godine Evropska komisija je objavila Plan za zakonodavnu inicijativu za pristup pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima.<sup>26</sup> U Planu su opisani ključni problemi i razlozi zbog kojih je ovo pitanje potrebno rešiti na nivou Unije i predviđene su izmene Uredbe 1367/2006 o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2006. godine. Savet Evropske unije je zatražio od Evropske komisije da do 30. septembra 2020. godine dostavi predlog za izmenu Uredbe ili da obavesti o eventualnim drugim merama. Takođe, Evropski parlament je pozvao Evropsku komisiju da osigura da pravo Evropske unije bude usklađeno sa Arhuskom konvencijom i pozdravio izmenu Uredbe.<sup>27</sup>

Kao što je već napomenuto, konačno je 6. oktobra 2021. godine napravljen važan korak ka rešavanju ovog pitanja, odnosno doneta je Uredba 2021/1767 o izmeni Uredbe 1367/2006 o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice.<sup>28</sup> Najvažnije izmene koje Uredba sadrži odnose se na to što ukinuto ograničenje da je interna kontrola akta uprave moguća samo za upravne akte pojedinačnog područja primene, pa je ova mogućnost proširena i na nezakonodavne akte opšteg područja primene.

Takođe, izmenama Uredbe je proširen i broj akata za koje se može tražiti interno preispitivanje, budući da su predmet kontrole mogli biti samo akti koji su doneti u okviru ekološkog prava Evropske unije, a da je izmenama omogućeno da osporavani budu akti koji su u suprotnosti sa ekološkim pravom Evropske unije, bez obzira da li su doneti sa ciljem sprovođenja ciljeva ekološke politike ili sa ciljem sprovođenja politike iz neke druge oblasti. Izmene Uredbe omogućavaju osporavanje upravnih akata koji mogu biti od značaja za životnu sredinu, a ne samo akata koji spadaju u ekološko pravo.<sup>29</sup> Dake, više nije relevantno da li je osporavani akt donet u okviru ekološkog prava, već da li je u suprotnosti sa njim. Novinu predstavlja i obaveza institucija i tela Unije da objave sve zahteve za interno preispitivanje i konačne odluke o tim zahtevima što je pre moguće.<sup>30</sup>

26 EU environmental law – better access to justice – Initiative: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters> (10. 11. 2021).

27 European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal (2019/2956(RSP)).

28 Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 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.

29 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Amending Regulation (EC) No 1367/2006 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 (COM/2020/642), pp. 3 and Regulation (EU) 2021/1767, recital 9.

30 Article 11a.

Novina je da zahtev za interno preispitivanje, osim nevladinih organizacija, mogu podneti i drugi predstavnici javnosti, ukoliko ispune određene uslove. Naime, u ovom slučaju postoje dve mogućnosti za sticanje aktivne legitimacije i ostvarivanje prava na pravnu zaštitu. Prva mogućnost se odnosi na to da predstavnici javnosti dokažu da su u poređenju sa opštom javnosti direktno pogođeni osporavanim aktom. Druga mogućnost je da dokažu da postoji dovoljan javni interes koji se odnosi na očuvanje, zaštitu i unapređenje kvaliteta životne sredine, zaštitu zdravlja, racionalno korišćenje prirodnih resursa ili borbu protiv klimatskih promena i da njihov zahtev za preispitivanjem odluke podržava dovoljan broj fizičkih i pravnih lica širom Euvropske unije.<sup>31</sup> Kvantitativni uslov je podrška najmanje 4000 predstavnika javnosti koji borave ili imaju sedište u najmanje pet država članica, pri čemu je potrebno da je iz svake od tih država članica najmanje 250 predstavnika javnosti.<sup>32</sup>

Predstavnici javnosti ne moraju dokazati da se akt koji osporavaju odnosi direktno i lično na njih,<sup>33</sup> ali je potrebno da dokažu da su u poređenju sa opštom javnosti direktno pogođeni osporavanim aktom, odnosno da dokažu da postoji dovoljan javni interes uz ispunjavanje kvantitativnog uslova. Dakle, javnosti nije garantovan bezuslovan pristup pravnoj zaštiti ili *actio popularis*, s obzirom na činjenicu da Arhuska konvencija to ni ne zahteva. Navedene odredbe Uredbe će stupiti na snagu 29. aprila 2023. godine, što znači da i proširivanje prava na pristup pravnoj zaštiti prilikom interne kontrole tek sledi.

## 2. PRAVO NA PRISTUP PRAVNOJ ZAŠTITI U POSTUPCIMA OD ZNAČAJA ZA ŽIVOTNU SREDINU U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

### 2.1 *Pravo na pristup pravnoj zaštiti u postupcima od značaja za životnu sredinu pred organima država članica i praksa SPEU*

Sud pravde Evropske unije ima ključnu ulogu u tumačenju i u primeni osnivačkih ugovora Evropske unije, shodno tome neupitan je njegov značaj i doprinos razvoju ekološkog prava. Najvažniji doprinos SPEU ekološkoj politici odnosi se na tumačenje i razjašnjavanje pravnih tekovina Evropske unije u oblasti životne sredine.<sup>34</sup> Naime, SPEU je tumačenjem i primenom osnovnih principa Evropske unije, ali i razjašnjavanjem konkretnih pravnih normi prava Evropske unije uticao na razvoj ekološkog prava.<sup>35</sup> Budući da propisi-

31 Recital 20.

32 Article 1, point (3)(a).

33 Treaty on the Functioning of the European Union (Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390), Article 263, para 4.

34 Suzanne Kingston, Veerle Heyvaert, Aleksandra Čavoški, *European Environmental Law*, Cambridge University Press, 2017, pp. 67.

35 Markus Gehring, Freedom-Kai Phillips, Emma Lees: The European Union, Emma Lees and Jorge E. Viñuales (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford University Press, 2019, pp. 316.

ma Evropske unije nije regulisan pristup pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima, u kontekstu obaveza država članica, tačnije da ne postoje pravne norme kojima bi član 9(3) Arhuske konvencije bio implementiran, od izuzetnog je značaja sagledati praksu SPEU.

U slučaju *Slovak Brown Bear* (C-240/09) Vrhovni sud Slovačke je podneo zahtev za odlučivanje u prethodnom pitanju zbog postupka koji se vodio između nevladine organizacije i Ministarstva zaštite životne sredine. Nevladina organizacija, koja se bavi zaštitom životne sredine i koja je osnovana u skladu sa pozitivnim propisima, je tražila da učestvuje u postupku u kome je trebalo da se da odobrenje za odstupanje od sistema zaštite zaštićenih vrsta, među kojima je i mrki medved, kao i još nekim pitanjima koja se tiču Direktive o staništima.<sup>36</sup> Pitanje koje je postavio slovački sud odnosilo se na to da li je moguće direktno primeniti član 9(3) Arhuske konvencije, budući da je Evropska unija pristupila Konvenciji, ali da ne postoje propisi na nivou Evropske unije koji Arhusku konvenciju implementiraju u komunitarno pravo. SPEU je utvrdio da Arhuska konvencija ne sadrži jasne i konkretne odredbe koje uređuju aktivnu procesnu legitimaciju i da odredbe navedenog člana nisu samosprovođive, pa da je shodno tome nužno usvojiti određene mere na nacionalnom nivou.<sup>37</sup> U odluci SPEU se još navodi i da se mora uvažiti je cilj Konvencije da se obezbedi delotvorna pravna zaštita, te da su države članice dužne da takvu zaštitu obezbede. Dakle, SPEU je utvrdio da bi slovački domaći sud trebalo da aktivnu legitimaciju nevladine organizacije u upravnom i sudskom postupku tumači u najvećoj mogućoj meri u skladu sa članom 9(3) Arhuske konvencije.<sup>38</sup>

Član 9(3) Arhuske konvencije u vrlo ograničenom obimu utiče na pravo Evropske unije, budući da Arhuska konvencija nije uneta u komunitarno pravo.<sup>39</sup> Ipak, SPEU je utvrdio da je ovaj član obuhvaćen komunitarnim pravom, budući da uskraćivanje pristupa pravnoj zaštiti nije prihvatljivo pravom Evropske unije.<sup>40</sup> Naime, načelo delotvorne sudske zaštite garantovano je Poveljom Evropske Unije o osnovnim pravima,<sup>41</sup> a jedna od razlika između ovog načela i člana 9(3) Arhuske konvencije je u tome što je Konvencijom osim pojedincima priznata aktivna legitimacija u sudskom postupku i ekološkim nevladinim organizacijama.<sup>42</sup> Sud pravde Evropske unije je u slučaju *Slovak*

36 Council Directive 92/43/EEC on the Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

37 *Slovak Brown Bear* (C-240/09), para. 45.

38 *Slovak Brown Bear* (C-240/09), para. 52.

39 Jan Darpö, *On the Bright Side (of the eu's Janus Face) The EU Commission's Notice on Access to Justice in Environmental Matters*, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 14, 2017, pp. 376.

40 Adam Daniel Nagy, *The Aarhus-Acquis in the EU. Developments in the Dynamics of Implementing the Three Pillars Structure*, Caranta, R., Gerbrandy, A., & Müller, B. (eds.), *The Making of a New European Legal Culture : The Aarhus Convention: at the Crossroad of Comparative Law and EU Law*, Europa Law Publishing, 2018. pp. 56.

41 Povelja Evropske Unije o osnovnim pravima (2012/C 326/02), čl. 47.

42 Adam Daniel Nagy, *The Aarhus-Acquis in the EU. Developments in the Dynamics of Implementing the Three Pillars Structure*, Caranta, R., Gerbrandy, A., & Müller, B. (eds.),

*Brown Bear* (C-240/09) na dosledan način primenio načelo delotvorne sudske zaštite, tako što je od nacionalnih sudova zahtevao da domaće propise tumače u najvećoj mogućoj meri u skladu sa članom 9(3) Arhuske konvencije.<sup>43</sup>

Kada je reč o uslovima koje je potrebno da nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine ispune da bi imale aktivnu legitimaciju pred domaćim sudovima i ostvarile pristup pravnoj zaštiti, potrebno je osvrnuti se na poznati slučaj *Djurgården* (C-263/08). Naime, pravo Švedske je aktivnu legitimaciju davalo nevladinim organizacijama koje imaju minimum 2000 članova i koje postoje najmanje tri godine. Budući da je u Švedskoj 2009. godine, kada je SPEU odlučivao o ovom pitanju, postojalo samo dve nevladine organizacije koje ispunjavaju ove uslove, postavilo se pitanje usklađenosti navedenih uslova sa Arhuskom konvencijom.<sup>44</sup> SPEU je zauzeo stav da navedeni uslovi onemogućavaju pristup pravnoj zaštiti nevladinim organizacijama, nakon čega su uslovi promenjeni, te je sada dovoljno da nevladina organizacija čiji je primarni cilj zaštita životne sredine postoji tri godine i da ima najmanje 100 članova ili da na drugi način može dokazati da ima podršku javnosti.<sup>45</sup> Ovaj postupak je vođen po zahtevu za odlučivanje o prethodnom pitanju, a nakon donošenja odluke SPEU usledile su postupene izmene nacionalnih zakona, koje su imale za cilj da pristup pravnoj zaštiti, odnosno pravosuđu, bude manje restriktivan, i to ne samo u državama članicama, već i šire.<sup>46</sup> Dake, SPEU je odlučio da ovakav pristup nije bio u skladu sa pravom Evropske unije, niti sa Arhuskom konvencijom.

Za sagledavanje prava na pristup pravnoj zaštiti za ekološke nevladine organizacije značajan je i slučaj *Trianel* (C-115/09).<sup>47</sup> Naime, nemački sud je pokrenuo postupak za odlučivanje o prethodnom pitanju pred SPEU, nakon što je nevladina organizacija u Nemačkoj tražila da se dozvola za gradnju i rad termoelektrane na ugallj poništi. Osporavanu dozvolu je izdala lokalna administracija, nakon sprovedenog postupka o proceni uticaja na životnu sredinu. Nemački nadležni sud je zaključio da nevladinoj organizaciji mora biti povređeno neko subjektivno pravo, da bi u skladu sa nemačkim upravnim procesnim pravom imala aktivnu legitimaciju, kao što važi i za pojedince. SPEU je utvrdio da nije u skladu sa Direktivom o proceni uticaja na život-

---

*The Making of a New European Legal Culture : The Aarhus Convention: at the Crossroad of Comparative Law and EU Law*, Europa Law Publishing, 2018, pp. 56.

43 Adam Daniel Nagy, *The Aarhus-Acquis in the EU. Developments in the Dynamics of Implementing the Three Pillars Structure*, Caranta, R., Gerbrandy, A., & Müller, B. (eds.), *The Making of a New European Legal Culture : The Aarhus Convention: at the Crossroad of Comparative Law and EU Law*, Europa Law Publishing, 2018. pp. 56, i *Slovak Brown Bear* (C-240/09), para 50.

44 Csaba Kiss, *Pristup pravosuđu u praksi: pristup sudovima*, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, Udruga Zelena Istra, Pula 2011, str. 87.

45 Martin Nesbit, Christine Lucha, Stephen Stec, *Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States*, Final Report, European Commission, 2019, pp. 62.

46 Milieu, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters – Final report*, European Commission, 2019, pp. 101–102.

47 *Trianel* (C-115/09).

nu sredinu,<sup>48</sup> da se nevladinim organizacijama ograničava pristup pravosuđu kada osporavaju odluku kojom se odobrava projekat za koji je očigledno da ima značajan uticaj na životnu sredinu.<sup>49</sup> Dake, nemački nadležni sud nije mogao da zahteva da ograničenja koja važe za aktivnu legitimaciju za pojedince, važe i za nevladine organizacije.<sup>50</sup> Ovom odlukom, SPEU je potvrdio da nevladine organizacije imaju ključnu ulogu u sprovođenju ekološkog prava Evropske unije.

Osim ekološkim nevladinim organizacijama, pravo na pravnu zaštitu pripada i pojedincima. O aktivnoj legitimaciji pojedinaca je SPEU odlučivao u slučaju *Wasserleitungsverband* (C-197/18), kada je austrijski sud je podneo zahtev za odlučivanje o prethodnom pitanju. Oduka u ovom slučaju je doneta 2019. godine. Pitanje se odnosilo na uslove pod kojima se priznaje aktivna legitimacija pojedincima ukoliko zahtevaju od nacionalnih organa izmenu programa ili donošenje mera na osnovu Direktive o zaštiti voda od zagađenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (91/676).<sup>51</sup> Ova direktiva zahteva od država članica pripremu programa sa ciljem smanjenja i izbegavanja zagađenja vode nitratima iz poljoprivrednih izvora. SPEU je utvrdio da su pojedinci aktivno legitimisani jer su „direktno pogođeni” i da je na „legitimnu upotrebu” vode od strane podnosioca uticalo zagađenje nitratima.<sup>52</sup> Koncept „legitimne upotrebe” u drugim oblastima životne sredine ostaje za sada otvoreno pitanje, kao na primer zagađenje vazduha u kom slučaju bi svi koji koriste vazduh u određenom mestu bili aktivno legitimisani.<sup>53</sup>

SPEU je dakle smatra da pojedinci koji su „direktno pogođeni” imaju pravo da pred nacionalnim sudovima osporavaju programe donete u skladu sa navedenom Direktivom, pa bi ova odluka trebalo da ima implikacije i na planove i programe drugih država koji se donose i na osnovu drugih direktiva.<sup>54</sup>

## 2.2 Pravo na pristup pravnoj zaštiti u postupcima od značaja za životnu sredinu pred SPEU

Sa druge strane, kada govorimo o pristupu pravnoj zaštiti pred Sudom pravde Evropske unije, aktivna legitimacija ekoloških nevladinih organizacija prilikom osporavanja odluke koja je doneta od strane tela ili institucije

48 Direktiva 2011/92 o proceni uticaja na životnu sredinu, čl. 11.

49 *Trianel* (C-115/09), para 48 i 50.

50 *Trianel* (C-115/09), para 46.

51 Direktiva (91/676) o zaštiti voda od zagađenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora, čl. 5, st. 5.

52 *Wasserleitungsverband* (C-197/18), para 35–40.

53 Richard Moules, Significant EU Environmental Cases: 2019, *Journal of Environmental Law*, Volume 32, Issue 1, Oxford University Press, 2020, pp 162 i Sebastian Bechtel, *Court of Justice confirms standing of individuals to challenge Nitrate Action Programmes*, ClientEarth. dostupno na: <https://www.clientearth.org/court-of-justice-confirms-standing-of-individuals-to-challenge-nitrate-action-programmes/> (25. 10. 2021).

54 Richard Moules, Significant EU Environmental Cases: 2019, *Journal of Environmental Law*, Volume 32, Issue 1, Oxford University Press, 2020, pp. 161.

Evropske unije je pitanje koje se već dugo razmatra. Još je 1998. godine SPEU u postupku *Greenpeace and others* (C-321/95P), koji je vođen po žalbi na prvostepenu presudu u slučaju *Greenpeace* protiv Komisije (T-585/93), utvrdio da aktivnu legitimaciju može imati samo podnositelj koji je direktno oštećen odlukom koju osporava i ukoliko se ta odluka odnosi lično na njega, kao i da bi drugačije tumačenje aktivne legitimacije bilo u suprotnosti sa osnivačkim ugovorom.<sup>55</sup> Ovaj veoma restriktivan pristup prilikom formulacije uslova za aktivnu legitimaciju je poznat kao *Plaumann* test i datira još iz 1963. godine kada je doneta odluka u predmetu *Plaumann* (C-25/62). Odstupanje od ovog restriktivnog tumačenja i mogućnost šireg tumačenja uslova za aktivnu legitimaciju se ne razmatraju u okviru prakse SPEU.<sup>56</sup> Pitanje da li je za dostizanje ekološke pravde potrebno drugačije formulirati aktivnu legitimaciju i pitanje delotvornosti ovog restriktivnog koncepta u stvarima od značaja za životnu sredinu se i dalje ne razrešava.<sup>57</sup> Shodno tome, u literaturi se često navodi argument da SPEU u svojoj praksi ne ispunjava iste one kriterijume koje državama članicama postavlja.<sup>58</sup>

Takođe, slučajevi koji su sledili, kao što su *Vereniging Milieudefensie* (C-401/12P, C-402/12P i C-403/12P) i *Stichting Natuur en Milieu* (C-404/12P i C-405/12P)<sup>59</sup> i *TestBioTech eV* protiv Evropske komisije (T-177/13),<sup>60</sup> nisu predstavljali korak ka razvijanju prava na pristup pravnoj zaštiti u praksi SPEU, niti su vodili u smeru postupanja u skladu sa Nalazima i preporukama o poštovanju Arhuske konvencije od strane Evropske unije, koje je objavio Komitet za pitanja poštovanja Arhuske konvencije.

### 3. ZAKLJUČAK

Kada govorimo o pravu Evropske unije, posebna direktiva koja reguliše pristup pravnoj zaštiti pred nadležnim organima država članica nije doneta, a kada je reč o sektorskim direktivama iz oblasti zaštite životne sredine, odredbe o pristupu pravnoj zaštiti po pravilu izostaju. Shodno tome, ovo pitanje je regulisano nacionalnim pravom država članica, uz ograničenja iz Arhuske konvencije, čije su potpisnice i sve države članice i sama Evropska unija. Evropska unija je preduzela nekoliko koraka u pravcu rešavanja i detaljnijeg

55 *Greenpeace and others* C-321/95P, para 27–34.

56 ClientEarth, *Access to Justice in European Union Law – A Legal guide on Access to Justice in environmental matters*, Brussels 2021, pp. 70.

57 Ludwig Kramer, Environmental justice in the European Court of Justice, Jonas Ebbesson, Phoebe Okowa (eds.), *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge University Press, 2009, pp. 208–209.

58 Markus Gehring, Freedom-Kai Phillips, Emma Lees: The European Union, Emma Lees and Jorge E. Viñuales (Eds.), 2019, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford University Press, pp. 317.

59 *Vereniging Milieudefensie* (C-401/12P, C-402/12P i C-403/12P) od 13. 01.2015. i *Stichting Natuur en Milieu* (C-404/12P i C-405/12P) od 13. 1. 2015

60 *TestBioTech* (T-177/13) od 15. 12. 2016.



regulisanja ovog pitanja. Shodno tome, 2017. godine je doneto Obaveštenje o pristupu pravosuđu u pitanjima koja se tiču životne sredine, koje nije obavezujuće, ali je važno jer sumira odredbe prava Evropske unije i praksu SPEU, u kontekstu primene člana 9 Arhuske konvencije od strane nadležnih organa država članica.

S obzirom na činjenicu da Uredba o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2006. godine nije na odgovarajući način regulisala pristup pravnoj zaštiti, Uredba je 2021. godine revidirana i donela je značajne novine, a u narednim godinama tek sledi primena usvojenih mera sa ciljem unapređenja pristup pravnoj zaštiti na nivou Evropske unije.

Za razliku propisa Evropske unije koji u ovoj oblasti nisu razvijeni, praksa SPEU je bogata. Veliki je broj slučajeva pred ovim sudom o različitim aspektima pristupa pravnoj zaštiti u pitanjima od značaja za životnu sredinu, a naročito nakon 2005. godine, kada je EU ratifikovala Arhusku konvenciju. Praksa SPEU je značajno doprinela primeni člana 9(3) Arhuske konvencije od strane nadležnih organa država članica. Sa druge strane, aktivna legitimacija pred SPEU je restriktivno formulisana, tačnije podnosilac zahteva mora biti direktno oštećen merom koja se na njega lično odnosi, pa se ovaj pristup u literaturi kritikuje kao konzervativan. Kritike se odnose i na to da SPEU postavlja pred države članice obaveze koje ni sam ne ispunjava, kao i na to da predstavnici javnosti pred ovim sudom nisu mogli do sada da pokrenu ni jedan postupak u stvarima od značaja za životnu sredinu. Dakle, široko je prepoznata je potreba da se dosadašnji restriktivni pristup ostvarivanju prava na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za životnu sredinu na nivou Evropske unije izmeni, a rešavanje ovog pitanja će svakako biti od izuzetnog značaja za pravne sisteme članica i za komunitarno pravo, ali i za organe uprave, predstavnike javnosti, investitore i on što je najvažnije za delotvornost ekološkog prava.<sup>61</sup> Proces rešavanja ovog pitanja traje još od 2008. godine kada je nevladina organizacija *ClientEarth* obavestila Kimitet za pitanja primene Arhuske konvencije da Evropska unija ne postupa u skladu sa članom 9 Arhuske konvencije. Ipak, čini se da pitanje pristupa pravnoj zaštiti na međunarodnom nivou dobija sve više pažnje i da je vrlo aktuelno, na šta ukazuju činjenice da je 2021. godine stupio na snagu *Escazú* regionalni sporazum o slobodnom pristupu informacijama, učešću javnosti i pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima u Latinskoj Americi i Karibima, kao i da je Uredba o primeni o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2006. godine konačno revidirana.

---

61 Jerzy Jendroška, Moritz Reese, The Courts as Guardians of the Environment – New Developments in Access to Justice and Environmental Litigation, Jonathan Isted, Bruckhaus Deringer (eds.), *The International Comparative Legal Guide to: Environment & Climate Change Law 2019*, No 16, Global Legal Group, London 2019, pp. 8.

*Ivana Stjelja, LL.M\**

## ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS IN EUROPEAN UNION LAW AND IN CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

### Summary

*Right to access to justice in environmental matters may be exercised in administrative and judicial review procedure and it is stipulated by Article 9(3) of the Aarhus Convention. This paper analyzes the application of Article 9(3) of the Aarhus Convention in the light of European Union law and case-law of the Court of Justice of the European Union. Namely, analysis is dedicated to European Union law that regulates the right to access to justice in environmental matters before the competent authorities of the member states and at European Union level. Also, significant cases before the Court of Justice of the European Union are presented, related to access to justice before national courts and those related to access to justice before the Court of Justice of the European Union itself. Given the topicality of the issue of access to justice in the area, the latest trends in the development of this right have been observed.*

**Keywords:** *Access to legal protection. Aarhus Convention. Court of Justice of the European Union. Non-governmental organizations. Public.*

---

\* Ivana Stjelja, Master in Law, Faculty of Law Belgrade University; PhD candidate, Faculty of Law "Union" University. Project Associate, Institute of Social Sciences Belgrade.



*Lektor i korektor*

Irena Popović

*Tehnički urednik*

Zoran Grac

*Priprema*

Dosije studio, Beograd

*Štampa*

Birograf, Beograd

ISBN 978-86-7630-985-6

*Tiraž*

100

*Adresa redakcije*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Centar za izdavaštvo i informisanje

Bulevar kralja Aleksandra 67

Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776

e-mail: [centar@ius.bg.ac.rs](mailto:centar@ius.bg.ac.rs)

web: [www.ius.bg.ac.rs](http://www.ius.bg.ac.rs)

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda  
u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 11 / priredio  
Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar  
za izdavaštvo i informisanje, 2021 (Beograd : Birograf). – 348  
str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of implementation of  
european standards in the Serbian legal system. – Tiraž  
100. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. –  
Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.  
ISBN 978-86-7630-985-6

1. Лилић, Стеван, 1948- [уредник] [аутор додатног  
текста]

а) Право -- Хармонизација -- Европска унија -- Србија  
-- Зборници

COBISS.SR-ID 55213065