

*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, ванредни професор
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*

ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЗАГАЂЕЊА ВАЗДУХА У УРБАНИМ СРЕДИНАМА НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ*

Сажетак: Загађење ваздуха у урбаним срединама тренутно представља један од најизраженијих ризика по животну средину и здравље људи. Систем контроле концентрације одређених загађивача у ваздуху у урбаним срединама има вишеструки значај, а нарочито у смислу утицаја загађења ваздуха на понашање људи, па и пораста њихове криминалности. Пројекти на нивоу Европске уније постављају пред државу чланице захтев да прате и држе под контролом концентрацију одређених загађивача у ваздуху, нарочито у урбаним срединама. Међутим, и поред тога што постоји правни оквир за контролу концентрације загађивача ваздуха, подаци показују да већи број држава чланица не успева да задовољи стандарде квалитета ваздуха, а тиме ни да заштити здравље становништва. У овом раду су представљени поједини стандарди квалитета ваздуха у урбаним срединама на

* Рад је резултат истраживања на пројекту „Биосенсинг технологије и глобални систем за континуирана истраживања и интегрисано управљање екосистемима“ (бр. пројекта – 43002) и 2019. године. Средства за реализацију овог пројекта обезбедило је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

нивоу Европске уније и кроз неколико примера анализирана је контрола кривичног стандарда.

Кључне речи: *заступање животне средине, загађење ваздуха, Европска унија.*

1. УВОД

Загађење ваздуха несумњиво утиче на животну средину, а посебно на здравље људи. Најпознатија дефиниција здравља дата је у Статуту Светске здравствене организације (СЗО) из 1948. године и она гласи: *Здравље је стање потпуног физичког, менталног и социјалног благостања, а не само одсуство болести*.¹ Опште је познато да загађење ваздуха представља један од најизраженијих здравствених проблема, што је доказано у бројним истраживањима, где се као здравствене последице најчешће јављају респираторне инфекције, срчане болести, мождани удари и др. Тако у Европској унији загађење ваздуха представља узрок 400.000 прераних смрти годишње,² а сваки становник града изложен је загађењу ваздуха које далеко превазилази дозвољене нивое загађења (који не штете његовом здрављу у драстичној мери).³

Осим што квалитет ваздуха несумњиво утиче на физичко здравље људи,⁴ одређена истраживања указују на то да постоје два правца деловања повећане концентрације загађивача у ваздуху на понашање људи.⁵ Наиме, загађење ваздуха директно утиче на централни нервни систем (физиолошко деловање) и изазива нелагодност која сама по себи води у антисоцијално

¹ Љ. Благојевић, *Животна средина и здравље*, Ниш 2012, 41.

² P. Effer, „EU sends Spain to court in latest air pollution case“, 25.7.2019, <https://euobserver.com/environment/145538>

³ J. Ekblom, „Air pollution caused 400,000 premature European deaths in 2016: EU agency“, 16.10.2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-pollution/air-pollution-caused-400000-premature-european-deaths-in-2016-eu-agency-idUSKBN1W0V5>

⁴ Наиме, још 1970-их година је уклоњено олово из бензина у САД као одговор на забринутост да би емисије у возилима могле да допринесу проблемима у понашању, потешкоћама у учењу и смањењу интелигенције код деце. Изложеност деце олову показало се да доводи до повећања импулсивности и агресивности, а утиче и на интелигенцију.

⁵ Многа криминолошка истраживања су показала утицај временских прилика на понашање људи, у смислу криминалног понашања. Тако је доказано да, на пример, пораст температуре утиче на раст стопе криминалитета са елементима насиља и имовинског криминалитета (Ranson (2014); Cohen & Gonzalez (2018)), а вршена су и истраживања о утицају климе на конфликтно понашање (Burke и сарадници (2015)). Вид. M. Bondy, S. Roth, L. Sager, *Crime is in the Air: The Contemporaneous Relationship between Air Pollution and Crime*, 2018, 4, <http://ftp.iza.org/dp11492.pdf>.

понашање (психолошко деловање).⁶ Значај обезбеђења квалитета ваздуха у урбаним срединама може се показати и на примеру утицаја загађеног ваздуха на пораст стопе криминалитета. Многа криминолошка истраживања су показала утицај загађења ваздуха на криминално понашање људи.⁷ Једно од првих истраживања која су обухватала и утицај загађења ваздуха су вршена још 80-их година прошлог века (*Rotton & Frey* (1985)).⁸ Новија истраживања овог типа су спроведена у Великој Британији⁹ и у САД.¹⁰ Ова истраживања не доказују експлицитно да је лош квалитет ваздуха узрок повећања стопе криминалитета,¹¹ али су несумњиво значајна да би се указало на још један начин како лош квалитет ваздуха уништава животе људи и друштво,¹² осим већ доказаних штетних утицаја квалитета ваздуха на продуктивност на радном месту (*Zivin & Neidell* (2012)) или акумулацију људског капитала (*Lavy et.al.* (2014)).¹³¹⁴

⁶ E.Herrnstadt, Erich Muehlegger, Air Pollution and Criminal Activity: Evidence from Chicago Microdata, 2015, 4, <https://www.nber.org/papers/w21787.pdf>.

⁷ Једна студија је показала да виши ниво загађености ваздуха утиче на пораст делинквентног понашања малолетника у градским срединама. Вид. Air pollution increases crime in cities – here's how, <https://theconversation.com/air-pollution-increases-crime-in-cities-heres-how-95975>.

⁸ E.Herrnstadt, E.Muehlegger, op.cit., 4.

⁹ Више о томе, вид. M. Bondy, S. Roth, L. Sager, op.cit., 2.

¹⁰ Више о томе, вид. M.Hogenboom, How air pollution is doing more than killing us, April 2019, <https://www.bbc.com/future/article/20190415-how-air-pollution-is-doing-more-than-killing-us>; E. Herrnstadt, E. Muehlegger, Air Pollution and Criminal Activity: Evidence from Chicago Microdata, December 2015, <https://www.nber.org/papers/w21787.pdf>.

¹¹ Оно што је важно напоменути је то да се приликом истраживања ове врсте истиче да се морају узети у обзир и неки други параметри који утичу на понашање људи као што су: топлотни таласи, падавине и друго. <https://www.sciencedaily.com/releases/2019/10/191003114007.htm>.

¹² Y. Funes, Air Pollution May Affect Crime, But the Problem Goes Deeper Than That, May 2019, <https://earthier.gizmodo.com/air-pollution-may-affect-crime-but-the-problem-goes-de-1839781306>.

¹³ A.Heyes, S.Saberian, Air Pollution Causes Violent Crime, December 2015, Department of Economics Faculty of Social Sciences University of Ottawa, p.19, <https://socialsciences.uottawa.ca/science-economique/sites/sciencessociales.uottawa.ca.science-economique/files/1514e.pdf>.

¹⁴ Иако је пораст стопе криминалитета евидентан услед загађења ваздуха, на основу економских анализа се истиче да побољшање квалитета ваздуха може утицати и на смањење трошкова државе у вези са борбом против криминалитета. Чињенице које указују на везу квалитета ваздуха и стопе криминалитета, уколико се даљим истраживањима несумњиво потврде, могу да пруже основ за потенцијалну могућност предикције ефикасне и ефективне алокације ресурса (нпр. полиције), јер ће се у складу са резултатима квалитета ваздуха моћи извршити предикција локалитета у којима се очекује пораст криминалитета, уз евентуалну могућност чак и предикције врсте криминалитета. Осим тога, уколико будућа истраживања буду несумњиво показала ову везу, једна од последица ће бити и да се у кривичним поступцима степен загађења ваздуха може узети у обзир као олакшавајућа околност приликом одмеравања казне. Вид. M.Bondy, S.Roth, L.Sager, op.cit., p.3.

Пред државама је данас све већи притисак грађана да се делује у правцу смањења загађења ваздуха у урбаним срединама и отклањања дугорочних штетних ефеката по јавно здравље и друштво уопште.¹⁵ Да би се створио оквир деловања у правцу смањења загађења ваздуха и спречавања наведених штетних последица на животну средину и здравље људи, на нивоу Европске уније 2005. је усвојена Тематска стратегија о загађивању ваздуха.¹⁶ Као кључни стратешки документ, она дефинише циљеве за смањивање концентрација загађујућих материја и наглашава значај правног уређења у борби против загађења, кроз унапређење законодавства у области животне средине и интеграцију питања квалитета ваздуха у релевантне политике. Најзначајнији резултат Стратегије је усвајање Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу 2008. године.¹⁷

2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ РЕГУЛАТИВЕ ЕУ О ЗАШТИТИ ВАЗДУХА ОД ЗАГАЂИВАЊА

Питање загађивања ваздуха је у фокусу политике ЕУ о животној средини од 70-их година прошлог века због чега је донет низ директива које постављају циљане вредности и ограничења у погледу квалитета ваздуха. Оне су успоставиле и контролу емисија штетних супстанци у атмосферу, и интегрисале захтеве заштите животне средине у области транспорта и енергетике.¹⁸ Директиве су обавезујући правни акти у ЕУ али нису директно применљиве и морају да буду транспоноване у национално право.

Значајан допринос заштити ваздуха од загађивања дала је и Директива ЕУ о квалитету горива,¹⁹ која је поставила стандарде квалитета за бензин, дизел и биогорива која се користе у путничким возилима и другим машинама. Ова правила генерално забрањују горива са оловом и она могу да се продају

¹⁵ D. Psadedakis, „EU court orders countries take hard line on air quality“, 26.6.2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-court-pollution/eu-court-orders-countries-take-hard-line-on-air-quality-idUSKCN1TR11R>

¹⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Thematic Strategy on air pollution {SEC(2005) 1132} {SEC(2005) 1133} /* COM/2005/0446 final */, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0446&from=EN>

¹⁷ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, OJ L 152 11.6.2008, p. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0050>

¹⁸ M. Gemmer, X. Bo, „Air Quality Legislation and Standards in the European Union: Background, Status and Public Participation“, *Advances in Climate Change Research*, 4/2013, 50-59, 50.

¹⁹ Council Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 Relating to the Quality of Petrol and Diesel Fuels and Amending Council Directive 93/12/EEC (Fuel Quality Directive), 1998 O.J.L 350, 58, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:019_98L0070-20151005&from=EN.

на тржишту ЕУ само уколико задовоље стандарде животне средине, како је наведено у директиви.

Први значајан инструмент који је свеобухватно регулисао ово питање је била Оквирна директива о квалитету ваздуха²⁰ након које су усвојене и четири друге директиве – тзв. „*директиве кћери*“²¹ (Директива 1999/30/ЕС, 2000/69/ЕС, 2002/3/ЕС и 2004/107/ЕС). Оквирна директива и три од четири „директиве кћери“²² су унете 2008., у један јединствени акт – Директиву 2008/50/ЕС о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу.²³

У наредном периоду активности у оквиру ЕУ у погледу заштите ваздуха су се интензивирале. Позивано је на поштовање Смерница у погледу квалитета ваздуха које је донела Светска здравствена организација.²⁴ Ово је постављено као циљ Европске комисије, али и националних и локалних агенција одговорних за унапређење квалитета ваздуха.²⁵

Седми акциони програм за животну средину²⁶ је препознао дугорочне циљеве у Европској унији, како би се постигао ниво квалитета ваздуха који

²⁰ Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on Ambient Air Quality Assessment and Management, 1996 O.J. (L 296) 55, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0062&from=EN>.

²¹ Council Directive 1999/30/EC of 22 April 1999 relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air (*OJ L 163*, 29.6.1999, p. 41–60), Directive 2000/69/EC of the European Parliament and of the Council of 16 November 2000 relating to limit values for benzene and carbon monoxide in ambient air (*OJ L 313*, 13.12.2000, p. 12–21), Directive 2002/3/EC of the European Parliament and of the Council of 12 February 2002 relating to ozone in ambient air (*OJ L 67*, 9.3.2002, p. 14–30), Directive 2004/107/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air (*OJ L 23*, 26.1.2005, p. 3, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/107/oj>.) Од ове четири директиве, прве три су унете у Директиву 2008/50/ЕС а Директива 2004/107/ЕС важи још увек.

²² Директива 1999/30/ЕС, 2000/69/ЕС и 2002/3/ЕС.

²³ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, *OJ L 152* 11.6.2008, p. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02008L0050-20150918&from=EN>. Комисија је 2015. усвојила Директиву којом су измењени анекси IV и V уз Директиву 2004/107/ЕС и анекси I, III, VI и IX уз Директиву 2008/50/ЕС. Commission Directive (EU) 2015/1480 of 28 August 2015 amending several annexes to Directives 2004/107/EC and 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council laying down the rules concerning reference methods, data validation and location of sampling points for the assessment of ambient air quality (Text with EEA relevance), *OJ L 226*, 29.8.2015, p. 4–11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L1480&from=EN>.

²⁴ Air Quality Guidelines, Global Update 2005, World Health Organization, 2006 http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/78638/E90038.pdf?ua=1

²⁵ B. Brunekreef, Nino Kunzli, J. Pekkanen, I. Annesi-Maesano, B. Forsberg, T. Sigsgaard, M. Keuken, F. Forastiere, M. Barry, X. Querol, Roy M. Harrison, Clean Air in Europe: beyond the horizon?, *European Respiratory Journal* 45/2015, стр. 9.

²⁶ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the

не доводи до значајних негативних ризика или утицаја на здравље људи и животну средину. Такође и Програм чистог ваздуха за Европу²⁷ има за циљ да обезбеди пуно поштовање постојећих прописа како би се унапредио квалитет ваздуха у Европи и до 2030. године смањио број превремених смрти, за половину у односу на 2005. годину.²⁸ Такође, Европска комисија је усвојила четврту Уредбу о тестирању емисија из вожње, обезбеђујући транспарентну и независну контролу емисија возила.²⁹

3. ДИРЕКТИВА О КВАЛИТЕТУ АМБИЈЕНТАЛНОГ ВАЗДУХА И ЧИСТИЈЕМ ВАЗДУХУ ЗА ЕВРОПУ

Предмет Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу је дефинисање и утврђивање циљева за квалитет ваздуха, како би се избегли, спречили или умањили штетни ефекти на људско здравље и животну средину у целини. Директива је усвојена са циљем да се изврши процена квалитета ваздуха у државама чланицама и да добијене информације о квалитету ваздуха буду доступне јавности. У члану 1 Директиве прописане су мере чији је циљ да се 1. дефинишу и утврде циљеви за квалитет ваздуха, како би се избегли, спречили или умањили штетни ефекти на здравље људи и животну средину; 2. процени квалитет ваздуха у државама чланицама на основу заједничких метода и критеријума; и да се 3. прибаве информације о квалитету ваздуха, како би се помогло у сузбијању загађења ваздуха и штетних утицаја, и ради надзора дугорочних трендова и побољшања који су резултат националних мера и мера Заједнице.³⁰ У Директиви су одређене границе у стопи загађења ваздуха, а на државама чланицама је да обезбеде да загађење не пређе прописане границе, нарочито у урбаним срединама. Државе чланице треба да организују надлежна тела одговорна за процену и контролу квалитета ваздуха, одобравање мерних система,³¹

limits of our planet', Official Journal of the European Union L 354/171.

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Clean Air Programme for Europe, Brussels, 18.12.2013, COM(2013) 918 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN>

²⁸ Air quality in Europe — 2019 report, EEA Report No 10/2019, стр. 16. https://www.developmentaid.org/api/frontend/cms/uploadedImages/2019/10/Air-quality-in-europe_2019-final.pdf

²⁹ Ibid, стр. 17.

³⁰ Директивом 2015/1480 измењени су анекси I, III, VI и IX уз Директиву 2008/50/EC

³¹ У анексу III постављена су правила за локације на којима се врши узорковање, а ова правила допуњена су Директивом из 2015. године.

осигурање тачности мерења,³² анализу метода процене, усклађивање програма осигурања квалитета на својој територији, као и да организују сарадњу са осталим државама чланицама и Комисијом (члан 3).

Уколико у одређеним зонама нивои штетних материја у ваздуху прекораче било коју граничну или циљну вредност, као и било коју границу толеранције у сваком од тих случајева, државе чланице морају да израде планове за квалитет ваздуха за те зоне, како би се постигле релевантне граничне вредности или циљне вредности (члан 23). Такође, ако у одређеној зони или агломерацији постоји ризик да ће нивои штетних материја прекорачити један или више прагова упозорења наведених у Анексу XII уз Директиву,³³ државе чланице израђују акционе планове који садрже мере које треба предузети у кратком року како би се смањио ризик или трајање таквог прекорачења (члан 24). Комисија у редовним размацима објављује примере најбољих пракси за израду краткорочних акционих планова, укључујући примере најбољих пракси за заштиту осетљивих група становништва (члан 24 став 4).

Уколико се због значајног прекограничног преноса загађујућих материја у ваздуху прекорачи било који праг упозорења, гранична вредност или циљна вредност, као и било која релевантна граница толеранције, или дугорочни циљ, предметне државе чланице сарађују и где је то могуће, организују заједничке активности, као што су израда заједничких или усклађених планова за квалитет ваздуха, како би се таква прекорачења уклонили применом одговарајућих сразмерних мера (члан 25).

Директива предвиђа да државе чланице треба да осигурају да јавност, као и релевантне организације, као што су оне за заштиту животне средине, за заштиту потрошача, затим оне које заступају интересе осетљивих група становништва и остала релевантна тела за заштиту здравља и индустријска удружења, буду на одговарајући начин и на време обавештени о квалитету ваздуха и плановима за његово обезбеђивање. Информације треба да буду доступне бесплатно преко свих лако доступних медија, укључујући и интернет или било које друго средство телекомуникација (члан 26).

Након доношења ове Директиве, изузетно је порасла важност Националних референтних лабораторија за квалитет ваздуха. Њихова улога је сада и формално потврђена, јер су оне правно одговорне за обезбеђење квалитета мерења загађивача ваздуха у њиховим државама чланицама. Оне могу да буду активно укључене у активности стандардизације, валидацију метода мерења и начин одобравања инструмената. Створена је *AQUILA*

³² У анексу I постављени су циљеви за квалитет података потребних за процену квалитета ваздуха, а Директивом из 2015. прописани су додатни захтеви за валидацију тих података.

³³ Директивом 2015/1480 није мењан анекс XII.

мрежа, која је укључена у примену постојеће политике ЕУ о ваздуху и има саветодавну улогу у погледу даљих праваца развоја.³⁴

4. ДИРЕКТИВА О НАЦИОНАЛНИМ ГОРЊИМ ГРАНИЦАМА ЕМИСИЈА

Директива о националним горњим границама емисија (у даљем тексту НЕЦ директива)³⁵ је донета 2016. и она ажурира и мења раније директиве и поставља граничне вредности у погледу укупних годишњих емисија одређених загађивача из свих копнених извора на њеној територији која нису у Систему трговине емисијама Европске уније. Ажурирање је такође применило међународне обавезе о којима су се договориле Европска унија и њене државе чланице у Конвенцији о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979.³⁶ са додатним Протоколом из Готенбурга.³⁷

НЕЦ директива је ступила на снагу 31. децембра 2016. и државе чланице су имале рок до 1. јула 2018. да је унесу у национално законодавство. Она успоставља различите обавезе држава чланица у погледу смањивања емисија, у периоду од 2020. до 2029, а за поједина једињења од 2030. године па надаље.

Горње границе емисија за 2010, које су постављене у ранијој директиви остале су применљиве до краја 2019. године.

Како би се постигли циљеви ове Директиве, свака држава чланица мора да изради, усвоји и примени Национални програм за контролу загађивања ваздуха и достави га Комисији. Ови програми би требало да допринесу успешној примени планова за квалитет ваздуха израђених на основу Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха. Програми се морају ажурирати сваке четири године. Такође, државе чланице треба да припреме и годишње ажурирају инвентаре о националним емисијама за загађиваче покривене НЕЦ директивом, као и пројекције емисија за одређене загађиваче. Информаци-

³⁴ <https://ec.europa.eu/jrc/en/aquila>.

³⁵ Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the Reduction of National Emissions of Certain Atmospheric Pollutants, Amending Directive 2003/35/EC and Repealing Directive 2001/81/EC (National Emissions Ceilings (NEC) Directive), art. 2, 2016 O.J. (L 344) 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2284&from=EN>, archived at <http://perma.cc/6FNN-F4PP>. For the ETS, see *infra* Part III(C)

³⁶ Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (CLRTAP), Nov. 13, 1979, 1302 U.N.T.S. 217, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.e.pdf>, archived at <http://perma.cc/F9ZJ-DU4Y>;

³⁷ 1999 Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone to the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (Gothenburg Protocol), Nov. 30, 1999, as amended on May 4, 2012, 2319 U.N.T.S. 81, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2013/air/eb/ECE.EB.AIR.114_ENG.pdf, archived at <http://perma.cc/R47Y-ERQZ>.

је о Националним програмима контроле загађивања ваздуха, национални спискови емисија, националне пројекције емисија и додатни извештаји морају да буду доступни јавности.³⁸

5. КОНТРОЛА ПРИМЕНЕ ДИРЕКТИВЕ О КВАЛИТЕТУ АМБИЈЕНТАЛНОГ ВАЗДУХА И ЧИСТИЈЕМ ВАЗДУХУ ЗА ЕВРОПУ

И поред тога што су у директивама утврђени стандарди квалитета ваздуха у урбаним срединама, граничне вредности за поједине загађиваче ваздуха као и правни оквир за контролу концентрације тих загађивача, у току 2017. године утврђена је висока концентрација азот диоксида, преко граничних вредности у смислу стандарда ЕУ, у 16 од 28 држава чланица, укључујући Француску, Белгију, Холандију, Шпанију, Немачку и Велику Британију.³⁹ Овакви подаци о стању загађења ваздуха су последица непоштовања стандарда у контроли ваздуха у државама чланицама, што представља једно од најактуелнијих и веома деликатних еколошких и здравствених питања у ЕУ. Наиме, резултати истраживања објављеног 2019. у Извештају о квалитету ваздуха⁴⁰ показују да већи број држава чланица нису ускладили своје прописе са међународним стандардима и стандардима Уније о квалитету ваздуха нити предузимају делотворне мере у циљу побољшања квалитета ваздуха и заштите здравља становништва.

Контролу да ли државе чланице примењују прописе Европске уније на исправан начин спроводе Европска комисија и Суд правде ЕУ. Уговором о функционисању Европске уније⁴¹ (у даљем тексту: УФЕУ) Европска комисија је овлашћена да против државе чланице, која не испуњава обавезе утврђене у изворима права Уније, предузима одређене радње и мере у оквиру поступка због непоштовања прописа Уније.⁴² При томе, изношење ствари

³⁸ НЕЦ директива, члан 14.

³⁹ „Europe air pollution caused 400,000 premature deaths“, <https://www.dw.com/en/europe-air-pollution-caused-400000-premature-deaths/a-50851135>

⁴⁰ Извештај је израдило 14 европских ревизора, укључујући представнике Европског суда за ревизију (енг. *European Court of Auditors*). Циљ ревизије је био да се процени да ли и у којој мери државе чланице предузимају одговарајуће мере ради унапређења квалитета ваздуха. Више о томе, вид. EUROSAT, *Joint report on air quality*, 2019, <https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2019/01/30/joint-report-air-quality>

⁴¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (Official Journal C 326, 26/10/2012), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

⁴² Више о томе, вид. Татјана Бугарски, Бојан Тубић, Милана Писарић, „Повреде прописа Европске уније о заштити животне средине II“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 2/2018, 541.

пред Суд правде ЕУ је крајња мера, на основу чланова 258 и 260 УФЕУ, у случају да држава чланица не поступи на задовољавајући начин по претходним захтевима које јој Комисија упути у оквиру поступка због непоштовања прописа.⁴³

Међутим, чини се да Комисија није до скоро користила у довољној мери ове правне могућности у погледу контроле примене Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу (у даљем тексту: Директива). Наиме, од 2010. државе чланице су дужне да предузму све потребне мере како би концентрацију одређених загађивача у ваздуху у урбаним срединама ускладили са граничним вредностима, како је прописано Директивом, а Европска комисија је у свега неколико случајева покренула пред Судом правде ЕУ поступак због неиспуњења те обавезе.⁴⁴

Због неиспуњења обавеза из Директиве Комисија је на основу члана 258 УФЕУ у току 2010. покренула поступак против Португалије,⁴⁵ Италије⁴⁶ и Словеније,⁴⁷ а у току 2015. против Пољске⁴⁸ и Бугарске⁴⁹. У свим овим случајевима Суд правде ЕУ је донео пресуду којом је утврђено да државе чланице не поштују обавезе из Директиве.⁵⁰ У току 2011, 2012, 2013, 2014,

⁴³ 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, 736.

⁴⁴ Подаци о овим поступцима доступни су на следећем линку: https://ec.europa.eu/at-work/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=01%2F01%2F2008&decision_date_to=29%2F12%2F2019&d_type=5&DG=ENVI&title=AIR&submit=Search

⁴⁵ Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20082200, 24.11.2010.

⁴⁶ Referral to Court Art. 258 TFEU No 20082194, 24.11.2010

⁴⁷ Referral to Court Art. 258 TFEU No 20082202, 18.03.2010,

⁴⁸ Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20082199, 10.12.2015.

⁴⁹ Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20102109, 18.06.2015.

⁵⁰ Judgment of the Court (First Chamber) of 15 November 2012, European Commission v Portuguese Republic, Case C-34/11, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129841&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3873079>; Judgment of the Court (First Chamber), 19 December 2012, European Commission v Italian Republic, Case C-68/11, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131974&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3873290>; Judgment of the Court (Third Chamber), 24 March 2011, European Commission v Republic of Slovenia, Case C-365/10, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80644&pageIndex=0&doclang=SL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3873406>; Judgment of the Court (Third Chamber), 22 February 2018, European Commission v Republic of Poland, Case C-336/16, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199566&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3867486>; Judgment of the Court (Third Chamber), 5 April 2017, European Commission v Republic of Bulgaria, Case C-488/15, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189624&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3867606>

2016. и 2017. није покренут ниједан поступак пред Судом правде ЕУ због неиспуњења обавеза из Директиве.

Ипак, почевши од 2018, а у оквиру деловања у смислу саопштења „Евро-*йа која шийийи: чистй ваздух за све*“, ⁵¹ Европска комисија је на основу члана 258 УФЕУ покренула више поступака пред Судом правде ЕУ против држава због неиспуњења обавеза из Директиве, и то у мају 2018. против Италије, ⁵² Велике Британије, ⁵³ Немачке, ⁵⁴ Мађарске, ⁵⁵ Француске ⁵⁶ и Румуније ⁵⁷, а у

⁵¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A Europe that protects: Clean air for all, 17.5.2018, COM(2018) 330 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52018DC0330>

⁵² Поступак је покренут због тога што држава систематски и континуирано прекорачава вредности концентрације PM10 и што од 11. јула 2010. није усвојила прикладне мере како би осигурала поштовање граничних вредности у наведеним зонама, чиме је је повредила обавезе према члану 23 став 1 Директиве 2008/50/EЗ и у вези с делом А Прилога XV Директиви, конкретно обавезу прописану другим подставом става 1 члана 23 Директиве чији је циљ да се осигура да раздобље прекорачења граничних вредности буде што је могуће краће. Вид. Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20142147, 17/05/2018.

⁵³ Поступак је покренут због тога је држава наставила с прекорачењем годишњих граничних вредности за NO2 у одређеним зонама, односно што од ступања на снагу тих граничних вредности 1. јануара 2010. није поступила у складу са чланом 13 став 1. Директиве у вези са анексом XI. Вид. Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20144000, 17.05.2018.

⁵⁴ Поступак је покренут због тога што држава систематски и трајно прекорачава годишње граничне вредности NO2 у 26 подручја процене и управљања квалитетом ваздуха чиме је повредила члан 13 став 1 у вези са анексом XI, као и члан 23 став 1 подстав 2 и 3 у вези с Прилогом XV, одељак А. Директиве, а нарочито обавезу скраћивања у што већој могућој мери раздобља прекорачења у 26 предметних подручја. Вид. Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20152073, 17.05.2018.

⁵⁵ Поступак је покренут због тога што држава систематски и трајно сваке године није поштовала 24-сатну граничну вредност која се примењује на концентрацију лебдећих честица PM10 у неколико зона чиме је повредила члан 13 став 1. Директиве, као и члан 23 став 1 подстав 2 и 3 у вези с Прилогом XV, одељак А. Директиве, према ком раздобље прекорачења граничних вредности треба бити што је могуће краће. Вид. Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20082193, 17.05.2018.

⁵⁶ Поступак је покренут због тога што држава да прекорачујући систематски и трајно годишњу граничну вредност за NO2 од 1. јануара 2010. у дванаест француских агломерација и зона квалитета ваздуха повређује обавезе из члана 13 став 1, а да од 11. јула 2010. повређује обавезе које има на основу члана 23. став 1. Директиве у вези с Прилогом XV, а посебно обавезу да осигура што је могуће краће раздобље прекорачења. Вид. Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20152074, 17.05.2018.

⁵⁷ Поступак је покренут због тога што држава систематски и стално није поштовала дневне граничне вредности за концентрације PM10, те тиме што од 2007. до 2014, изузев 2013, у једној зони, чиме је повредила обавезе на основу члана 13 став 1, а од 11. јула 2010. повређује обавезу из члана 23 став 1, нарочито обавезу у погледу осигурања да раздобље прекорачења граничних вредности буде што је могуће краће. Вид. Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20092296, 17.05.2018.

току 2019. и против Италије,⁵⁸ Бугарске,⁵⁹ и Шпаније.⁶⁰ У свим овим поступцима Европска комисија је против државе чланице поднела тужбу због повреде члана 13 став 1 у вези са анексом XI (јер је у појединим зонама присутно систематско и континуирано непоштовање годишњих граничних вредности концентрације одређених загађивача), као и члана 23 став 1 у вези с Прилогом XV Директиве (јер држава није усвојила прикладне мере како би осигурала поштовање тих граничних вредности чиме је повредила обавезу скраћивања у што већој могућој мери раздобље прекорачења). До сада је Суд правде ЕУ донео одлуку само у поступку против Француске⁶¹ и Румуније,⁶² и у пресуду у оба предмета је утврдио да су државе учиниле наведене повреде.

Поред тога, чланом 260 УФЕУ је прописано да Комисија може поново покренути поступак поводом повреде прописа ЕУ пред Судом уколико држава чланица не поступи у складу са обавезама утврђеним у првобитној одлуци Суда (поводом тужбе из члана 258). Међутим, на основу овог члана УФЕУ Европска комисија ниједо сада покренула поступак ни у једном случају у коме је пресудом Суда правде ЕУ било утврђено да држава чланица није испунила обавезе из Директиве.

Осим улоге у оквиру поступка због непоштовања прописа Уније, Суд правде ЕУ се стара о усклађености одредаба националних прописа држава чланица са изворима права ЕУ, тако што тумачи и примењује примарно и секундарно право Уније. У том смислу, Суд правде ЕУ је на основу члана 267 УФЕУ донео неколико одлука о претходном питању поводом захтева

⁵⁸ Поступак је покренут због тога што држава због систематског и континуираног непоштовања годишњих граничних вредности концентрације NO₂ од 2010. без прекида у неколико зона, односно од 2010. до 2012. и затим поново од 2014. без прекида у две зоне није испунила обавезу прописану чланом 13. Директиве, у вези с Прилогом XV, а тиме што од 11. јула 2010. није усвојила прикладне мере како би осигурала поштовање граничних вредности за NO₂ у наведеним зонама повредила и обавезе према самом члану 23 став 1 Директиве. Вид. Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20152043, 07.03.2019.

⁵⁹ Поступак је покренут због тога што је држава повредила обавезе из члана 13 став 1 Директиве у вези с Прилогом XV тиме што систематски и континуирано у једној зони не поштује од 2007. сатну граничну вредност за сумпор диоксид, а од 2007. – осим 2010. и 2012. – ни дневну граничну вредност за сумпор диоксид. Вид. Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20092135, 25.07.2019.

⁶⁰ Поступак је покренут због тога што се од 2010. систематски и континуирано прекорача годишња гранична вредност NO₂ у три зоне а држава није предузела одговарајуће мере како би раздобље прекорачења граничних вредности било што је могуће краће. Вид. Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20152053, 25.07.2019.

⁶¹ Judgment of the Court (Seventh Chamber), 24 October 2019, European Commission v French Republic, Case C-636/18, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=EN&num=C-636/18>.

⁶² Judgment of the Court (Seventh Chamber), 30 April 2020, European Commission v Romania, Case, C-638/18, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=EN&num=C-638/18>.

националних судова за тумачење појединих одредаба у изворима права ЕУ о заштити ваздуха. Ове одлуке су од посебног значаја јер се појединцима и удружењима на посредан начин омогућава да делују на државе чланице у правцу примене Директиве.

Наиме, у складу са Архуском конвенцијом,⁶³ сваки појединац и свако удружење има одређена права у вези са заштитом животне средине: право на добијање информација од значаја за животну средину, право на учествовање у доношењу одлука од значаја за животну средину и право на приступ правди. Права гарантована овом Конвенцијом штите се посредно и у поступку пред Судом ЕУ, а у погледу квалитета ваздуха од нарочитог је значај пресуда у предмету С 237/07 из 2008. године.⁶⁴ У овом предмету становник града Минхена је захтевао од државе Баварске да се сачини акциони план за квалитет ваздуха за подручје града у коме станује и да се у њега укључе мере које треба да се предузму у краткорочним оквирима, како би се у датом подручју обезбедило да концентрација одређених загађивача у ваздуху буде у складу са граничним вредностима постављеним у прописима Уније. Пред Суд ЕУ је изнет захтев за доношење одлуке о претходном питању у вези са тумачењем члана 7 став 3 Директиве о процени и управљању квалитетом амбијенталног ваздуха.⁶⁵ У пресуди је Суд заузео становиште по ком, уколико постоји ризик од прекорачења граничних вредности у концентрацији загађивача ваздуха, свако лице, које има непосредни правни интерес, мора бити у правном положају да захтева од надлежних органа да се сачини одговарајући акциони план за контролу таквих концентрација, па и уколико та лица у складу са националним правом имају на располагању и друге правне механизме за тражење од надлежних органа да предузму мере за борбу против загађења ваздуха. У погледу садржаја акционих планова, Суд је става да државе чланице нису у обавези да предузимају мере којим би се обезбедило да граничне вредности или прагови упозорења никада не буду прекорачени, него су у обавези да, уз ревизију од стране националних судова,

⁶³ Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине усвојена је 1998. године. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 25 June 1998. Одредбе Архуске конвенције су имплементиране у секундарним изворима права ЕУ, а Конвенција је постала део правног поретка Европске уније на основу члана 216 став 2 УФЕУ.

⁶⁴ Judgment of the Court (Second Chamber), 25 July 2008, Case C-237/07, Dieter Janeczek vs. Freistaat Bayern, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=55E32CFFB862D551B77728A557491B29?text=&docid=68148&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3292579>.

⁶⁵ Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management (OJ 1996 L 296, p. 55), as amended by Regulation (EC) No 1882/2003 of the European Parliament and of the Council of 29 September 2003 (OJ 2003 L 284, p. 1; 'Directive 96/62').

предузму такве мере у кратком року предвиђеном у акционом плану којим би се на минимум свео ризик да граничне вредности или прагови упозорења могу бити прекорачени и да обезбеде постепено враћање на ниво испод тих вредности, узимајући у обзир чињеничне околности и све супротстављене интересе.

У вези са обавезом надлежних органа да на одговарајући начин одговоре на приближавање или прекорачење дозвољене стопе у концентрацији одређених загађивача ваздуха у урбаним срединама у смислу Директиве, од нарочитог је значаја пресуда из јуна 2019. у предмету C-723/17.⁶⁶

Наиме, у оквиру спора између неколико појединаца, становника Брисела, и удружења *ClientEarth VZW*, с једне стране, и Бриселске регије и Бриселског института за управљање животном средином, с друге стране, Суду је упућен захтев за доношење одлуке о претходном питању који се односи на тумачење појединих чланова и Прилога III Директиви, у вези са обавезом израде плана за квалитет ваздуха за зону града Брисела и захтева за постављање тачака узорковања у сврху праћења квалитета ваздуха.

У Бриселској регији се врши процена квалитета ваздуха и управљање квалитетом ваздуха у смислу члана 4 Директиве преко одређених тачака узорковања. Међутим, тужиоци у главном поступку су од првостепеног суда у Бриселу тражили да утврди да у Бриселској регији тачке узорковања нису одређене у складу са чланом 7 Директиве 2008/50, у вези с Прилогом III одељак Б став 1 тачка (а), на начин да пружају, између осталог, податке о „*местима у зонама и агломерацијама на којима се појављују највише концентрације*” загађујућих материја из те Директиве, те да Бриселској регији наложи да постави тачке узорковања на одговарајућим местима (одређеним улицама или раскрсницама). Првостепени суд је става да правила утврђена Директивом која се односе на идентификовање или разграничење „*места у зонама и агломерацијама на којима се појављују највише концентрације*” загађивача дају дискрециону власт надлежним органима, услед чега је у недоумици да ли уопште може да испитује да ли су тачке узорковања правилно постављене и да, ако је потребно, наложи надлежним органима постављање таквих тачака на местима које би тај суд одредио.

Поред тога, тужиоци у главном поступку сматрају да су граничне вредности за угљен диоксид предвиђене Директивому Бриселској регији биле прекорачене. При томе, странке у главном поступку нису оспориле измерене вредности на различитим тачкама узорковања у Бриселској регији – вредност

⁶⁶ Judgment of the Court (First Chamber), 26 June 2019, Case C-723/17, *Lies Craeynest et al. vs. Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Brussels Instituut voor Milieubeheer*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215512&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=800862>.

од $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ угљен диоксида била је прекорачена на одређеним тачкама узорковања, али би концентрација угљен диоксида била нижа од годишњег просека од $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ако би се утврђивала само на основу просека измерених вредности на свим тачкама узорковања које се тамо налазе. Спорно је то што тужиоци у главном поступку сматрају да се граничне вредности не смеју прекорачити ни на једном месту у зони, док тужени сматрају да процена квалитета ваздуха треба да се спроведе за целокупну зону или агломерацију.

Због свега тога, првостепени суд се обратио Суду да донесе одлуку о два претходна питања:

1. Да ли национални судови имају право, уколико се утврди да држава чланица није поставила тачке узорковања у зони у складу с критеријумима наведенима у Прилогу III одељку Б ставу 1. тачки (а) Директиве, а на захтев појединаца на које непосредно утиче прекорачење граничних вредности, да испитују да ли су тачке узорковања постављене у складу с тим критеријумима и, да ли, уколико то није случај, национални судови могу надлежним органима да наложе да предузму све потребне мере, како би се тачке узорковања одредиле у складу с критеријумима из Директиве?

2. Да ли су граничне вредности, у смислу члана 13 став 1 и члана 23 став 1 Директиве прекорачене уколико се прекорачење граничне вредности утврди за време усредњавања од једне календарске године, на основу резултата мерења само једне тачке узорковања у смислу члана 7 Директиве, или такво прекорачење постоји и уколико произлази из просечних резултата мерења свих тачака узорковања у одређеној зони у смислу Директиве?

Суд је позивајући се на пресуду у предмету C 237/07 утврдио да појединац има право да путем суда државе чланице тражи да се утврди да ли је национално законодавство и његова примена у складу са Директивом у погледу избора локације тачака узорковања, као и да тај суд може према надлежним органима да предузме и наложи све потребне мере, како би се те тачке поставиле у складу са критеријумима из Директиве, јер би сам циљ Директиве био угрожен ако се тачке узорковања не би поставиле у одређеној зони или агломерацији у складу са критеријумима које она предвиђа. Што се тиче другог питања, Суд је става да утврђивање просечних измерених вредности на свим тачкама узорковања у зони или агломерацији не пружа корисна сазнања о изложености популације загађивачима. Осим тога, из саме структуре Директиве произлази да је, за потребе процене усклађености с граничним вредностима утврђеним у Прилогу X одлучујућа стопа загађења измерена на свакој тачки узорковања појединачно. Из тога произлази да је прекорачење граничне вредности макар на само једној тачки узорковања довољно да би постојала обавеза израде плана за квалитет ваздуха у складу с чланом 23 став 1 Директиве.

6. ЗАКЉУЧАК

Савремени услови и начин живота намећу као приоритет питање загађења ваздуха због чега се овој проблематици приступа на системски и свеобухватан начин, како на националном, тако и на међународном нивоу. Иако је квалитет ваздуха значајно унапређен у целој Европи, због усвајања и примене наведених мера, концентрације загађивача ваздуха су и даље веома високе и излажу становништво озбиљним ризицима по здравље. Изузетно је важно сагледати свестрано проблематику загађења ваздуха и предузети све потребне мере ради превенције последица које могу наступити по здравље и понашање људи. Најзначајнији акт Европске уније у овој области је Директива о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу, која поставља и разрађује стандарде заштите ваздуха у ЕУ. Побољшање квалитета ваздуха и одржавање квалитета ваздуха имаће вишеструке учинке не само на здравље, него и на понашање људи. Тачке узорковања квалитета ваздуха имају вишеструку намену и значај. Пример студија које показују везу између загађења ваздуха и пораста стопе криминалитета су само један пример какав и колики значај има мерење квалитета ваздуха. Резултати истраживања о утицају загађеног ваздуха на стопу криминалитета указују на то да мере за побољшање квалитета ваздуха у урбаним срединама могу у економском смислу смањити трошкове борбе против криминалитета.

Пред државама је данас све већи притисак грађана да се делује у правцу смањења загађења ваздуха у урбаним срединама и отклањања дугорочних штетних ефеката по јавно здравље, с једне стране, а с друге стране и притисак од последица непоштовања стандарда из прописа Уније. Напори који се улажу на нивоу Европске уније показују изузетне резултате, али наравно, свака примена нових мера кроз праксу ће показати и одређене слабости које могу бити само основ за даље унапређење мера. Континуирано обезбеђивање квалитетног ваздуха ће несумњиво дати бројне бенефите у најразличитијим сферама живота.

Што се тиче Републике Србије, неопходно је узети у обзир сва приказана релевантна правила и стандарде и настојати да се постојеће законодавство усагласи са њима, како држава не би у будућности, уколико и када постане држава чланица, наилазила на проблеме у вези са непоштовањем обавеза које се пред државе чланице намећу у погледу обезбеђења квалитета ваздуха и његовог континуираног праћења и унапређења.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Air pollution increases crime in cities – here's how, <https://theconversation.com/air-pollution-increases-crime-in-cities-heres-how-95975>;
- Bondy, M., S. Roth, L. Sager, *Crime is in the Air: The Contemporaneous Relationship between Air Pollution and Crime*, 2018, <http://ftp.iza.org/dp11492.pdf>;
- Bondy, M., S. Roth, L. Sager, *Crime is in the Air: The Contemporaneous Relationship between Air Pollution and Crime*, April 2018, <http://ftp.iza.org/dp11492.pdf>;
- Brunekreef, B. Et al., „Clean Air in Europe: beyond the horizon?“, *European Respiratory Journal* 45/2015;
- EEA Report, Air quality in Europe — 2019 report, No 10/2019, https://www.developmentaid.org/api/frontend/cms/uploadedImages/2019/10/Air-quality-in-europe_2019-final.pdf;
- Effer, P., „EU sends Spain to court in latest air pollution case“, 25.7.2019, <https://eu-observer.com/environment/145538>;
- Eklblom, J., „Air pollution caused 400,000 premature European deaths in 2016: EU agency“, 16.10.2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-pollution/air-pollution-caused-400000-premature-european-deaths-in-2016-eu-agency-idUSKBN1WV0V5>;
- EUROSAI, *Joint report on air quality*, 2019, <https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2019/01/30/joint-report-air-quality>
- Funes, Y., *Air Pollution May Affect Crime, But the Problem Goes Deeper Than That*, May 2019, <https://earthier.gizmodo.com/air-pollution-may-affect-crime-but-the-problem-goes-de-1839781306>;
- Gemmer M., Xiao Bo, „Air Quality Legislation and Standards in the European Union: Background, Status and Public Participation“, *Advances in Climate Change Research*, 4/2013, 50-59;
- Herrnstadt, E., E. Muehlegger, *Air Pollution and Criminal Activity: Evidence from Chicago Microdata*, 2015, <https://www.nber.org/papers/w21787.pdf>;
- Heyes, A., S. Saberian, Air Pollution Causes Violent Crime, December 2015, Department of Economics Faculty of Social Sciences University of Ottawa, <https://socialsciences.uottawa.ca/science-economique/sites/sciencessociales.uottawa.ca.science-economique/files/1514e.pdf>;
- Hogenboom, M, *How air pollution is doing more than killing us*, April 2019, <https://www.bbc.com/future/article/20190415-how-air-pollution-is-doing-more-than-killing-us>;
- Psaledakis, D., „EU court orders countries take hard line on air quality“, 26.6.2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-court-pollution/eu-court-orders-countries-take-hard-line-on-air-quality-idUSKCN1TR1IR>;
- Благојевић, Љ. *Животна средина и здравље*, Ниш 2012;
- Бугарски, Т. Б. Тубић, М. Писарић, „Повреде прописа Европске уније о заштити животне средине I“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2017, 735-752;
- Бугарски, Т. Бојан Тубић, Милана Писарић, „Повреде прописа Европске уније о заштити животне средине II“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2018, 535-546;

- Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (CLRTAP), Nov. 13, 1979, 1302 U.N.T.S. 217, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.e.pdf>;
- Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone to the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (Gothenburg Protocol), Nov. 30, 1999, as amended on May 4, 2012, 2319 U.N.T.S. 81, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2013/air/eb/ECE.EB.AIR.114_ENG.pdf, archived at <http://perma.cc/R47Y-ERQZ>.
- World Health Organization, *Air Quality Guidelines*, Global Update 2005, 2006, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/78638/E90038.pdf?ua=1
- Treaty on the Functioning of the European Union (Official Journal C 326, 26/10/2012), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 Relating to the Quality of Petrol and Diesel Fuels and Amending Council Directive 93/12/EEC (Fuel Quality Directive), 1998 O.J.L 350, 58, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:019_98L0070-20151005&from=EN;
- Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on Ambient Air Quality Assessment and Management, 1996 O.J. (L 296) 55, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0062&from=EN>;
- Directive 1999/30/EC of 22 April 1999 relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air (*OJ L 163, 29.6.1999, p. 41–60*);
- Directive 2000/69/EC of the European Parliament and of the Council of 16 November 2000 relating to limit values for benzene and carbon monoxide in ambient air (*OJ L 313, 13.12.2000, p. 12–21*);
- Directive 2002/3/EC of the European Parliament and of the Council of 12 February 2002 relating to ozone in ambient air (*OJ L 67, 9.3.2002, p. 14–30*);
- Directive 2004/107/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air (*OJ L 23, 26.1.2005, p. 3*, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/107/oj>);
- Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, *OJ L 152 11.6.2008, p. 1*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02008L0050-20150918&from=EN>;
- Directive (EU) 2015/1480 of 28 August 2015 amending several annexes to Directives 2004/107/EC and 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council laying down the rules concerning reference methods, data validation and location of sampling points for the assessment of ambient air quality (Text with EEA relevance), *OJ L 226, 29.8.2015, p. 4–11*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L1480&from=EN>;
- Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the Reduction of National Emissions of Certain Atmospheric Pollutants, Amending Directive 2003/35/EC and Repealing Directive 2001/81/EC (National Emissions Ceilings (NEC) Directive), art. 2, 2016 O.J. (L 344) 1,

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2284&from=EN>;
- Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’, Official Journal of the European Union L 354/171;
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Clean Air Programme for Europe, Brussels, 18.12.2013, COM(2013) 918 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC-0918&from=EN>;
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A Europe that protects: Clean air for all, 17.5.2018, COM(2018) 330 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52018DC0330>.
- Judgment of the Court (Second Chamber), 25 July 2008, Case C-237/07, Dieter Janecek vs. Freistaat Bayern, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=55E32CFFB862D551B77728A557491B29?text=&docid=68148&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3292579>.
- Judgment of the Court (Third Chamber), 24 March 2011, European Commission v Republic of Slovenia, Case C-365/10, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80644&pageIndex=0&doclang=SL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3873406>;
- Judgment of the Court (First Chamber) of 15 November 2012, European Commission v Portuguese Republic, Case C-34/11, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129841&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3873079>;
- Judgment of the Court (First Chamber), 19 December 2012, European Commission v Italian Republic, Case C-68/11, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131974&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3873290>;
- Judgment of the Court (Third Chamber), 5 April 2017, European Commission v Republic of Bulgaria, Case C-488/15, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189624&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3867606>;
- Judgment of the Court (Third Chamber), 22 February 2018, European Commission v Republic of Poland, Case C-336/16, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199566&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3867486>;
- Judgment of the Court (First Chamber), 26 June 2019, Case C-723/17, Lies Craeynest et al. vs. Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Brussels Instituut voor Milieubeheer, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215512&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=800862>;
- Judgment of the Court (Seventh Chamber), 24 October 2019, European Commission v French Republic, Case C-636/18, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=EN&num=C-636/18>;

Judgment of the Court (Seventh Chamber), 30 April 2020, European Commission v Romania, Case, C-638/18, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=EN&num=C-638/18>;

Referral to Court Art. 258 TFEU No 20082202, 18/03/2010;
Referral to Court Art. 258 TFEU No 20082194, 24/11/2010;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20082200, 24/11/2010;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20102109, 18/06/2015;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20082199, 10/12/2015;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20082193, 17/05/2018;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20092296, 17/05/2018;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20142147, 17/05/2018;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20144000, 17/05/2018;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20152073, 17/05/2018;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20152074, 17/05/2018;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20152043, 07/03/2019;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20152053, 25/07/2019;
Referral to Court Art. 258 TFEU No. 20092135, 25/07/2019.

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., Associate 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

Legal Regulation of Air Pollution in Urban Environments at the Level of the European Union

Abstract: *Air pollution in urban areas is currently one of the major risks to the environment and human health. Directives at the level of the European Union require Member States to monitor and control the concentration of certain pollutants in the air, especially in urban areas. However, despite the fact that there is a legal framework for controlling the concentration of air pollutants, the data show that a number of Member States fail to meet air quality standards, and thus to protect the health of the population. This paper presents individual air quality standards in urban areas at the level of the European Union and analyzes the application of these standards through several examples. In addition, the multiple importance of the control system for the concentration of certain air pollutants in urban areas was pointed out, in terms of the impact of polluted air on human behavior and the growth of crime rates.*

Keywords: *environmental protection, air pollution, European Union.*

Датум пријема рада: 29.05.2020.