

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U BEOGRADU

Biblioteka
ZBORNICI

KLIMATSKE PROMENE
– Pravni i ekonomski izazovi

Zbornik radova
Urednik prof. dr Stevan Lilić

Izdavač

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača

prof. dr Mirko Vasiljević, dekan

Urednik

prof. dr Dragan M. Mitrović

*Izdavanje zbornika pomoglo je
Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.*

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011.

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

KLIMATSKE PROMENE

PRAVNI I EKONOMSKI IZAZOVI

ZBORNİK RADOVA

Urednik
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2011

CLIMATE CHANGE

LEGAL AND ECONOMIC CHALLENGES

COLLECTED ARTICLES

Editor
Prof. dr Stevan Lilić

Belgrade, 2011

SADRŽAJ

Predgovor	9
Forward.	10
<i>Petar Đukić</i>	
Ekonomске консекуенце климатских промена – одрживи одговор . . .	11
<i>Anđelka Mihajlov, Danko Aleksić</i>	
Sprovođenje multilateralnih sporazuma u oblastima klimatskih promena i životne sredine i evropske integracije: komparativni prikaz.	41
<i>Vida Čok</i>	
Pravo životne sredine i klima.	52
<i>Rodoljub Etinski</i>	
Promena klime i promene u međunarodnom poretku	66
<i>Dragoljub Todić</i>	
Propisi Evropske unije u oblasti klimatskih promena i neka otvorena pitanja.	85
<i>Darko Nadić</i>	
Klimatske promene i politika Sjedinjenih Američkih Država.	110
<i>Stevan Lilić, Marko Milenković</i>	
Redukcija emisije gasova staklene bašte i kompetitivnost evropske ekonomije do 2050 – pravni izazovi.	125
<i>Tatjana Jovanić</i>	
Klimatske promene i regulacija rizika: kritički osvrt na ulogu modela.	135
<i>Marija Blagojević</i>	
Ugrožavanje životne i radne sredine posledicama klimatskih promena	147
<i>Mirjana Drenovak Ivanović</i>	
Uključivanje javnosti u formulisanje politike klimatskih promena. . . .	157
<i>Драган Јовашевић</i>	
Казненоправна заштита животне средине	172
<i>Нада Дебељачки</i>	
Начело супсидијарности у заштити животне средине у праву Европске уније.	195

TABLE OF CONTENTS

Predgovor	9
Forward	10
<i>Petar Đukić</i>	
Economic Consequences of Climate Change – Sustainable Response	11
<i>Anđelka Mihajlov, Danko Aleksić</i>	
Implementation of Multilateral Climate Change/ Environmental Agreements and Integration to the European Union: Comparative Overview	41
<i>Vida Čok</i>	
Environmental Law and Climate	52
<i>Rodoljub Etinski</i>	
Climate Change and Changes in International Order	66
<i>Dragoljub Todić</i>	
European Union Regulations in the Field of Climate Change and some Open Questions	85
<i>Darko Nadić</i>	
USA Climate Change Policy and Politics	110
<i>Stevan Lilić, Marko Milenković</i>	
Reduction of Green House Gas Emissions and EU Economy Competitiveness by 2050 – Legislative Challenges	125
<i>Tatjana Jovanić</i>	
Climate Change and Risk Regulation: Critical Overview of the Use of Models	135
<i>Marija Blagojević</i>	
Living and Working Environment Endangerment Caused by Climatic Changes Consequences	147
<i>Mirjana Drenovak Ivanović</i>	
Public Inclusion in the Formulation of Climate Change Policy	157
<i>Dragan Jovašević</i>	
Penal Law Protection of Environment	172
<i>Nada Debeljački</i>	
The Principle of Subsidiarity and Environmental Protection in the European Union	195

*U čast Nila Mičela, čija će predavanja i posvećenost
Ekološkom pravu ostati u sećanju
Pravnog fakulteta u Beogradu.*

*Dedicated to Neil R. Mitchell whose lectures and devotion to
Environmental Law will be remembered by the students and
faculty of the University of Belgrade Law School.*

PREDGOVOR

Proces evropskih integracija postavlja pred Srbiju brojne izazove implementacije standarda zaštite životne sredine, usklađivanje pravnog sistema sa zakonodavstvom Evropske unije i dostizanja standarda EU u domenu sprečavanja i borbe protiv posledica klimatskih promena.

Klimatske promene predstavljaju jedan od najvećih izazova sa kojima se čovečanstvo suočava. Njihove ekonomske, ekološke i društvene posledice nameću potrebu stvaranja kompleksnih rešenja na međunarodnom, regionalnom – evropskom i nacionalnom nivou. Trenutni međunarodni pravni okvir i pregovarački proces pod okriljem Okvirne konvencije Ujedinjenih Nacija o promeni klime pokazao je mnoge slabosti i teškoće implementacije ciljeva redukcije emisija gasova staklene bašte.

Konferencija Pravni i ekonomski izazovi klimatskih promena u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, održana je 30. maja 2011. godine pod pokroviteljstvom Ministarstva prosvete i nauke Srbije. Zbornik sadrži radove i dva priloga sa Konferencije. Tekstovi izražavaju lične stavove autora.

U Beogradu,
Oktobar 2011.

Prof. dr Stevan Lilić

FORWARD

The process of European integration of Serbia raises many challenges of environmental standards implementation, harmonization of the legal system with the European Union and reaching EU standards in preventing and combating the effects of climate change.

Climate change is one of the biggest challenges of our days, with numerous economic, environmental and social consequences that require complex solutions at the international, regional – European and national level. The current international legal framework and the negotiation process under the auspices of the United Nations Framework Convention on Climate Change has shown many weaknesses and difficulties of implementation of greenhouse gas emissions reductions.

Conference “Legal and economic challenges of climate change” was organized by the University of Belgrade, Faculty of Law under the auspices of the Ministry of Education and Science of Serbia. The publication includes papers and two contributions that were presented at the Conference. Papers reflect authors’ personal views.

Belgrade,
October 2011

Professor Stevan Lilić

EKONOMSKE KONSEKVENCE KLIMATSKIH PROMENA – ODRŽIVI ODGOVOR

Apstrakt

Početakom trećeg milenijuma ljudi se generalno suočavaju sa dubokim protivrečnostima koje nastaju usled broja i nastanjenosti ljudske populacija, s jedne strane, i prostornih i resursnih pretpostavki za njenu egzistenciju, s druge. Otopljanje klime po svoj prilici povlači za sobom i ekstremne promene klimatskih uslova, veći broj poplava, zemljotresa, vulkana, oluja, uragana, cunamija, sa svim posledicama koje te prirodne katastrofe donose.

Evidentna je sve veća emisija gasova staklene bašte, kao i pepela, čađi, prašine i smoga u atmosferu, koju uzrokuje sama Zemlja, uporedo sa ogromnim porastom zagađenja odnosno emisije koju izazivaju antropogene aktivnosti. Bilo šta da je ključni ili prevladavajući uzrok aktuelnih klimatskih promena, one donose sve teže ekonomske posledice. To su, pre svega, povećanje troškova proizvodnje, ali i troškova života, zdravstvene zaštite, bezbednosti i zaštite od svih vrsta rizika.

Ovaj problem zahteva brz i efikasan odgovor zajednice na globalnom nivou koji je veoma teško postići. Svetska organizacija (OUN) prirodno je polazište i osnova za postizanje kakvih-takvih globalnih sporazuma i akcija vezanih za klimu, resurse, biodiverzitet i poremećaje baznih prirodnih ravnoteža na kojima počiva život. Svakako da to nije lako postići, a sve, pa i globalni sporazumi imaju ekonomsku cenu. Međutim, bez ekonomskih konsekvenci, bilo posebnih poreza i taksu na zagađenja, bilo stimulacija za postupke u proizvodnji i potrošnji koji deluju blagotvorno na Planetu i probleme klime, nije moguće doći do održivih rešenja.

Koncept održivog razvoja, koji se, između ostalog, tiče održivosti globalne ekonomije, podrazumeva jasne i precizne mehanizme, pre svega tržišnog delovanja na klimatske promene. Politika je uvek ona delatnost koja može da ponudi, prihvati i sprovede jedan ekonomski koncept, odnosno zakone, na unutrašnjem planu, kao i konvencije, na međunarodnom. Zato je, radi delovanja u pravcu prevencije i kontrole klimatskih

* Tehnološko-metalurški fakultet, Univerzitet u Beogradu. Ovaj rad je rađen u okviru projekta „Modeliranje razvoja i integracije Srbije u svetske tokove u svetlu ekonomskih, društvenih i političkih gibanja“, evidencioni broj 179038, koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

promena, neophodno mnogo više dobre vladavine, institucija, saradnje, tolerancije i znanja na lokalnom, nacionalnom i globalnom planu.

Ključne reči: *klimatske promene, gasovi staklene bašte, zagađenje vazduha, prirodni resursi, ekonomski instrumenti, tržišni podsticaji, troškovi zagađenja, internalizacija eksternalija, održivi razvoj*

1. Uvodne napomene – kontroverze o klimi i razvoju

Globalne klimatske promene postale su očigledna pojava već više od jednog veka. One bez sumnje bitno utiču na način života ljudi na Planeti, pre svega ugrožavajući njihovu ekonomsku aktivnost. Otopljanje Zemlje podrazumeva ne samo promenu prosečne temperature, već nejednake i sve lošije uslove za poljoprivredu, stanovanje, korišćenje obradivih i stambenih površina, vode, vazduha, energije i drugih baznih resursa, širenje zaraznih bolesti i povećane troškove zdravlja.

Međutim, ljudska zajednica je otpočela da funkcioniše u formi mikrogrupa (porodica, pleme, nacija) i nije najpre organizovana kao planetarna zajednica ljudi sa približno istim ili sličnim uslovima privređivanja, kulture, obrazovanja ili znanja. Naprotiv, u ekološkom smislu, ljudi su počeli da se organizuju na globalnom planu tek kada je ljudska populacija već počela da raste izrazito ekspanzivno, dostižući period udvostručenja čak ispod 50 godina.¹ Postalo je jasno da se više ne može živeti na Planeti na nekadašnji način, ali su ekonomske i socijalne protivrečnosti i razlike uslovile visok nivo nesaglasnosti o tome šta treba zajednički činiti i kako to postići.

Klimatske promene registrovane su prilično davno na osnovu geoloških nalaza, najpre kroz tragove koje je donelo veliko ledeno doba, koje je promenilo strukturu i raspoređenost živog sveta na Zemlji. Niko ne sumnja da su dinosaurusi izumrli kada je nastupilo ledeno doba, jer nisu uspeli da se prilagode na promenu klime i ekološkog okruženja, koje je nastupilo pre više desetina hiljada godina. S druge strane, promene koje su na delu danas, klimatolozi povezuju sa onim što se dešava već čitavih dvesta godina, i podstiče zagrevanje planete godinama unazad, a što proističe iz povećane Sunčeve aktivnosti. Dodatni faktor koji doprinosi promenama klime u dužim intervalima je činjenica astronomske prirode ili faktora „nebeske mehanike“, kako ih je nazvao Milutin Milanković.

¹ Detaljnije o tome u: P. Đukić, M. Pavlovski, Ekologija i društvo, „Ekocentar“, Beograd 1999.

On je matematički utvrdio nepravilnost putanje kojom se zemlja kreće oko sunca, pa dakle i različite distance, kao i promene ugla koji Zemljina osa zaklapa sa ravni koju definiše njena putanja oko Sunca. Iz druge bitne činjenice, to po Milankoviću, govori o neophodnosti vremenskih oscilacija u prosečnoj temperaturi na Zemlji, u zavisnosti od perioda, pozicije itd. Štaviše, Milankovićeви i drugi geološki nalazi govore o tome da promene temperature na Zemlji i njihove „ekstremne“ oscilacije (minimumi i maksimumi) „mogu da zakašnjavaju po nekoliko hiljada godina iza epoha koje, na solarnim krivama odgovaraju ekstremima insolacije“ (Milanković. M., 1997; 459). Stručnjaci, međutim tvrde da je polarnom ledniku potrebno 10–100 hiljada godina da reaguje na bilo kakvo zagrevanje koje bi se danas desilo, dok veliki lednici reaguju na 1000–10000 godina, a mali za 100 do 1000 godina. Ima, dakle, još mnogo nepoznanica uzroka sadašnjeg globalnog otopljanja. Imajući u vidu zaključke o smeni ledenih i toplih doba starih više desetina hiljada godina, čoveku ne preostaje baš mnogo aktivnosti za reagovanje i rezultate, koje bi bile svrsishodne u kratkom roku.

Podaci OUN govore da je počev od XIX veka, u vreme ekspanzije tehnološke ere i ubrzanja tehničkih transfera, dolazilo do sve veće diferencijacije među ljudima i nacijama. Štaviše, ekonomske razlike se i danas uvećavaju. Od 1950. godine do kraja XX veka, globalno bogatstvo je uvećano šest puta, ali je u tom periodu procenat siromašnih povećan u 100 od ispitivanih 170 zemalja. Početkom XXI veka, tri najbogatija čoveka na svetu posedovala su bogatstvo veće od bruto domaćeg proizvoda čak 48 zemalja sveta. Imovina 15 najbogatijih Amerikanaca premašivala je BDP svih zemalja Supsaharske Afrike (Šuković, D., 2006). To je samo jedna ilustracija rapidne socijalne i egzistencijalne diferencijacije na različitim prostorima jedne te iste planete.

Klimatske promene imaju veoma različite posledice po ljude na pojedinim delovima Planete, iako dugoročno, pogađaju čitavu planetarnu zajednicu, ali ih ljudi, nacije, regionalne zajednice ili socijalne grupe, veoma različito doživljavaju. U tome je jedna od najvećih kontroverzi aktuelne globalne politike i „akcije za klimu“.

2. Nedoumice o promeni klime

Prosečna temperatura na Zemlji iznosi oko 14 stepeni Celzijusa. Smatralo se da nije velika šteta od „neznatnih“ promena generalnih klimatskih uslova, u kojima čovek živi po prirodi svog nastanka. Jer, ako se prosečna temperatura za devedeset godina (od 1900. do 1990) po-

većala za oko 0,6 stepeni Celzijusa, to i nije izgledalo baš alarmantno. Međutim, trend rasta izrazito je rastući, a normalan život na Zemlji, kažu biolozi i geofizičari, moguć je samo do povećanja temperatura ukupno za dva stepena Celzijusa u proseku.

Generalno, celokupnu energiju Zemlja dobija od Sunca. I sada ima onih koji smatraju da su aktuelne promene klime samo generalna refleksija promena na Suncu ili posledica tzv. „povišene Sunčeve aktivnosti“ koja se događa u poslednjih dvesta godina. Naime, mnogi meteorolozi (koji rade na osnovu metoda dugoročnih statističkih promena) smatraju da su temperaturne promene, gledajući unazad, gotovo neznatne. Navodi se čak da je tokom istorije od 1200. do 1650. opet usled promena na Suncu, desilo *malo ledeno doba* u kome je bilo u proseku za pola stepena Celzijusa hladnije. Ali se pouzdano zna da je to ipak dovelo da ozbiljnih promena u poljoprivredi i načinu života (Graedel, T. E., Allenby B. R., 1995).

Međutim, sadašnje tendencije pokazuju da su sasvim realne mogućnosti da se za narednih 25 godina prosečna temperatura poveća još za 1 ili 2 stepena. A tako nešto se na Zemlji nije dogodilo, kažu stručnjaci čak 120.000 godina unazad. Novije prognoze u tom pogledu sve su pesimističnije. Govore o ubrzanju klimatskih promena. Međunarodni panel OUN za praćenje klima IPPC (osnovan 1988. godine) u svojim izveštajima čak koriguje pojedine podatke o povećanju prosečnih temperatura, za šta postoje pretpostavke skeptika – konzervativaca da su takva „nameštanja“ deo zavere kojom se utiče na globalnu ekonomiju i politiku, a sve u službi najrazvijenijih zemalja Zapada (Caracciolo, L., 2011).

Ima i drugih svedočenja o tome da se klimatske promene koriste za postizanje prednosti u globalnoj ekonomsko-tehnološkoj utakmici i politici. Razvoj novih brzorastućih ekonomija (posebno azijskih) navodno mora biti zasnovan na daleko dinamičnijoj emisiji ugljen-dioksida i drugih gasova staklene bašte, pa su „globalne akcije“ za klimu faktički pokušaji usporavanja njihovog rasta, što, prema ovim tvrdnjama ima za cilj da održi ekonomsko-tehnološku dominaciju visokorazvijenih industrijskih zemalja (<http://trzisnoresenje.blogspot.com/search/label/Ekologija>).

S druge strane, već je davno otkriveno da se postizanje određenih mikroklimatskih promena koristi kao vojno oružje. Klimatske promene, prema ovim nalazima, ne mogu se odvojiti od ekologije, energetike, ekonomije i politike – to postaje sve očigledanije – pa se u tom smislu mogu tumačiti i pokušaji da se „akcije za klimu“ upotrebe kao deo ekonomske, vojno-političke i tehnološke utakmice (Caracciolo, L., 2011). To je logičan stav do koga su došli ne samo marksistički filozofi

već i najveći deo današnjih socijalnih analitičara. Ako nema konkretnih pozitivnih ekonomskih benefita, nijedna tehnologija, pa ni politička opcija ni njen razvoj, nisu više održivi. To je postulat i klasične i savremene ekonomske nauke.

3. Klimatske promene i strategije – iznuđena reakcija

Prema svakom od brojnih alternativnih pristupa, bilo pristupa „zelenih“ (koji se kreću od radikalnih intervencionista do antiglobalista), preko najkonzervativnijih teoretičara koji ekološki pokret i globalne akcije za klimu posmatraju samo kao deo „svetskog socijalizma“, eksponiranog kroz UN i pokušaje „stvaranja svetske vlade“, pa do oficijelnog pristupa institucija OUN, moguća su faktički tri scenarija:

- inercioni, bez bitnijih promena u pogledu smanjivanja uzroka promena klime;
- drugi, koji podrazumeva blage promene i borbu za preostale rezerve fosilnih goriva;
- treći, koji podrazumeva usaglašenu globalnu akciju za klimu.

Pod pretpostavkama nastavljanja sadašnjih trendova, prosečni nivo mora i okeana podigao bi se već do 2030. godine za 20 cm, a do 2070. godine čak za 45 cm, uglavnom zbog toplotom izazvane ekspanzije okeana usled topljenja lednika na polovima, kao i onih „većitih“ glečera na visokim planinskim vrhovima. A tokom poslednje tri decenije Zemljini polovi su ostali gotovo bez jedne petine svoje bele „kape“. Definitivno je utvrđeno da bi to izazvalo velike životne i egzistencijalne probleme mnoštvu ljudi koji žive na obalskim i ostrvskim područjima, uglavnom manje razvijenih zemalja jugoistočne Azije, kao uostalom i u celom svetu, koji je postao suviše mali da bi se doživljavao parcijalno, regionalno ili lokalistički.

3.1. Počeci registrovanja problema GHG

Već krajem XIX veka francuski matematičar i fizičar Joseph Fourier (1827), ispitujući toplotnu ravnotežu Zemlje, zainteresovao se za odnos primljenog i reflektovanog (infracrvenog) zračenja. Dobio je podatak da je temperatura na pojedinim tačkama Zemljine površine čak za 30 stepeni Celzijusa viša nego što se moglo očekivati. Jer, po svemu sudeći, dolazi do zadržavanja infracrvene radijacije i zarobljavanja dela sunčeve energije na Zemlji. Onda je irski naučnik John Tyndall, tri decenije nakon toga, identifikovao molekule ugljen-dioksida i vodene

pare u atmosferi kao uzročnike ovog efekta. Međutim, još krajem XIX veka, švedski naučnik Svante Arrhenius prvi je predočio proračune o porastu temperature koji dovodi do udvostručenja koncentracije CO₂ u atmosferi. On je još 1896. prvi pokušao da, uprošćeno i izostavljajući složene geofizičke i klimatološke reakcije, kvantifikuje fenomen staklene bašte (Pešić 2010).

Postoje pouzdana svedočenja da su početkom XX veka, fabrički dimnjaci, iz kojih je kuljao dim, obezbeđujući posao i hleb najvećem broju žitelja najvećih i najrazvijenijih gradova, uzrokovali nešto što je nazvano „smog ubica“, koji je tokom zimskih dana bio tako gust da se druga strana ulice jedva mogla videti. Te epizode spuštanja smoga na ulice tokom neverovatnih zimskih dana bile su u stanju da dokrajče živote stotine osoba. Uprkos svemu, takvi nezaštićeni fabrički dimnjaci, kao i slobodna industrijska zagađenja, postojali su do sadamdesetih godina XX veka, a zagađenje je smatrano isključivo lokalnim problemom. Svest o jedinstvu globalnog ekosistema veoma sporo je prodirala u širu javnost i svet. Danas se daleko složenijim proračunima došlo do podatka da udvostručenje koncentracije ugljen-dioksida povećava prosečnu temperaturu na Planeti za 1,5 do 5 stepeni celzijusa. Čak i da se ne povećava štetna emisija, na svakih deset godina prosečna temperatura bi rasla po 0,2 stepena. Ovo je nalaz IPCC od 2007. godine.

Ovim podacima poklonjena je relativno velika pažnja naučnika, političara, pa i čitave međunarodne javnosti. Procenjuje se da je od sredine XIX veka do danas ukupno emitovano gasova staklene bašte ekvivalentno 1200 Gt CO₂, dok su koncentracije tih gasova u atmosferi porasle sa 285 ppm na čak oko 430 ppm, a da se čak 70% tog porasta dešavalo u drugoj polovini XX veka (Pešić 2010;142).

Sam izraz „efekat staklene bašte“ smišljen je davne 1937. godine, kada je ga je u svom priručniku *An introduction to weather and Climate* upotrebio asistent Glen Tomas Trewarta (Trewartha) na svom kursu o klimi na univerzitetu u Viskonsinu. „Smog ubica“ je nastavio da hara Londonom, Los Anđelesom (čak do 1953) a stanovnici Njujorka udisali su ga do 1966. godine (Dusi E., 2008).

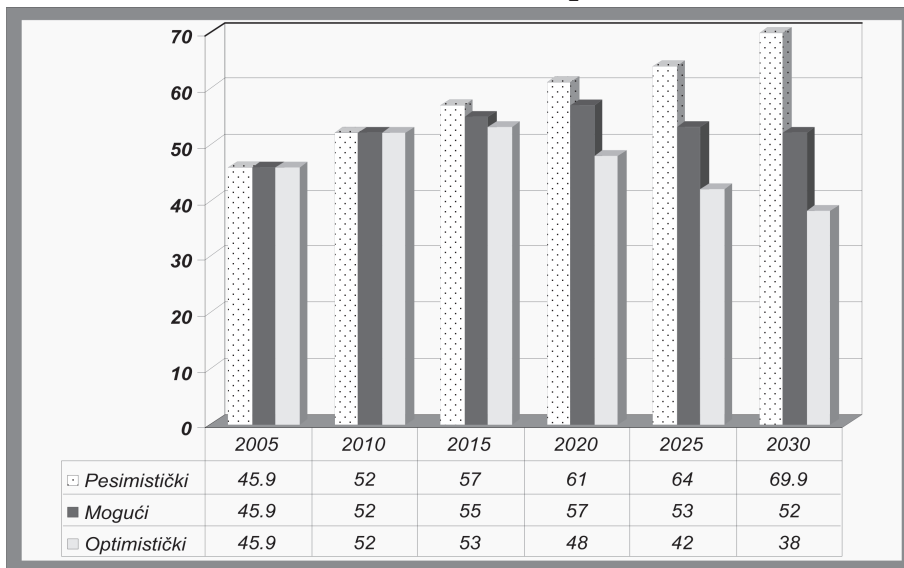
Konačno, svetske organizacije za klimu i OUN proglasile su da pojedini gasovi kao što su (vodena para, ugljen-dioksid, azotsuboksid, metan, fluorougljovodonici, perfluor-ugljovodonici, i sumporheksafluorid) imaju sposobnost da apsorbuju Zemljino dugotalasno zračenje i da ga zatim samo delom emituju u vasionu, a delom vraćaju na Zemljinu površinu, i kao takvi uzrokuju štete i poremećaje klime sa efektom otopljanja pa se zbog asocijacije na poznatu tehniku brzog uzgajanja zarobljavanjem toplote u poljoprivredi nazivaju „gasovi

staklene bašte“. Nove tehnološke mere za smanjenje emisije pojedinih gasova staklene bašte već daju rezultate. Naime, u tehnologiji rashlade već je standardna sirovina umesto fluorougljovodonika (freona) jedna vrsta po atmosferu neškodljivog gasa. Industrija je prihvatila ovo rešenje kao standardno, određeno nacionalnim zakonodavstvima. Međutim, sasvim drugačije stoji stvar sa emisijom ugljen-dioksida, koji kao normalni sastojak atmosfere (dakle, u određenoj proporciji u vazduhu neškodljiv i neophodan sastojak) pri današnjem porastu emisije postaje najveća pretnja Planeti.

3.2. Emisija GHG – struktura i trendovi

Razum se da je zabrinjavajuća, ne puka činjenica o emisiji pomenu-tih štetnih gasova, već pre svega tendencija rasta tog emitovanja i pretpostavljene posledice. Prema dosta uverljivim podacima, tendencija porasta je takva da se pokazuje da bi ukupna emitovana godišnja količina CO₂ do 2030. mogla da se uveća čak za više od 50% u odnosu na današnji nivo, dostižući količinu oko 70 tona milijardi (od ukupno 45 milijardi t za 2008) u okviru pesimističkog (inercionog) scenarija (Slika 1).

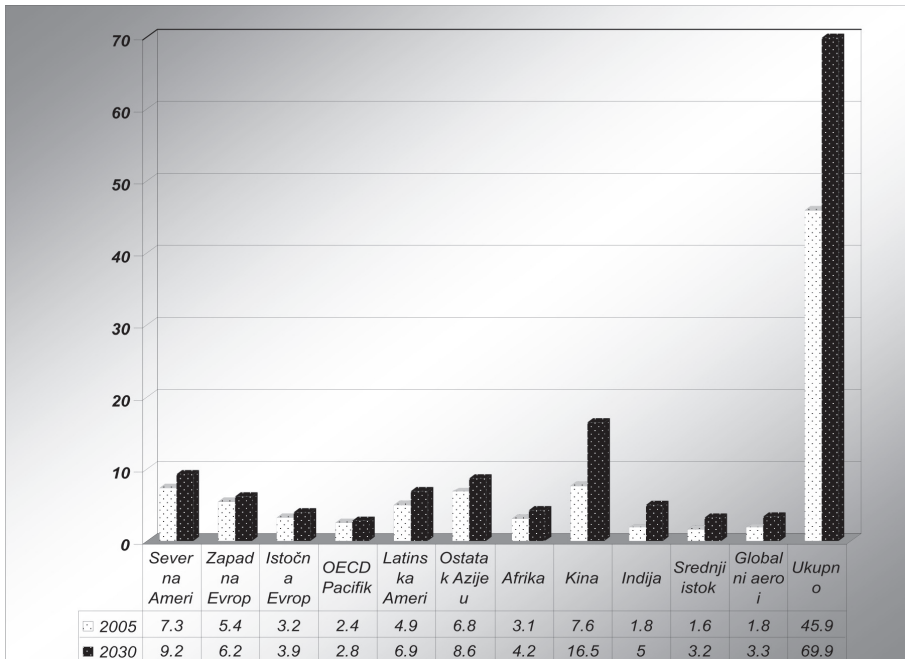
Slika 1. Tri scenarija globalne emisije CO₂ u gigatonama do 2030.



Izvor: *Financial Times* 4. mart 2009.

Struktura emitovanog ugljen-dioksida po najvećim emiterima govori još po nešto. Naime, emisija se, uprkos tome što na Planeti postoji više od 200 država, može svesti najviše na vodeće zagađivače, među kojima prednjače SAD i Kina, a zatim dolaze ostale mnogoljudne nacije.

Slika 2. Globalna emisija CO₂ u gigatonama (ekv.) za 2005.



Izvor: Bringing buildings to the carbon marketplace Helen Mulligan, Unierity California Berkeley, p. 379, EuroSun 2004, 14. international Sonnenforum, Organiyed by ISES Europe Denmark, Editors Deutche Gerssellschaft fur Sonnenergie, e.V. – DGS Munich, PSE, GMBH, Forschung Entwicklung Marketing, Freiburg, p.p. 3–579–3–588

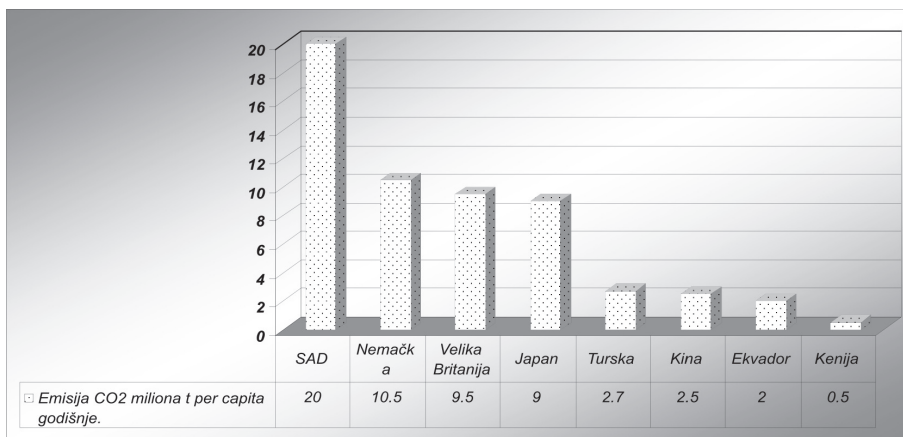
Prema današnjima perspektivama, 2030. emisija u Severnoj Americi mogla bi da poraste sa današnjih 7,3 na oko 9,2 gigatona, Evropa bi mogla da uveća svoju emisiju sa 5,4 na 6,2 Gt, dok bi emisija CO₂ u Kini mogla da se udvostruči i sa 7,6 Gt uveća na 16,5 Gt. Druga tendencija u promeni strukture odnosi se na daleko dinamičniji porast emisije iz nerazvijenih zemalja (u zavisnosti od prognoziranih stopa rasta njihove ekonomije i stanovništva) i daleko niža stopa rasta emisije iz Zapadne Evrope, zemalja OECD, kao i zemalja sa niskim ili negativnim stopama rasta populacije. Emisija po stanovniku sasvim je drugačija nego što se pokazuju slike nacionalne emisije ugljen-dioksida.

Naime građanin Evrope godišnje emituje sedam tona CO₂, ali prosečni građanin SAD emituje više od 20 tona. Građanin Nemačke emituje 11, Kina svega 3,5 tona. Dok kancelarka Nemačke Ange-

la Merkel smatra da emisiju najviše treba da smanje oni koji najviše emituju, dakle SAD i Kina, dotle kineska vlada tvrdi da je emisija po stanovniku moralno prihvatljivija kao parametar, nego onaj prema ostvarenom BDP, odnosno proizvodnji nove vrednosti, na čemu insistiraju SAD².

Uporedivi podaci početkom XX veka važe u relativnom smislu i danas. Ništa bitno se nije promenilo, izuzev nešto bržeg rasta emisije po stanovnika u slučaju Kine i Turske. Međutim, istini za volju, mora se reći i da je emisija po stanovniku čak i u slučaju najrazvijenijih zemalja nastavila da raste. Samo se može govoriti o mogućnosti sporijeg ili bržeg usporavanja tog rasta, usled primene određenih strategija ili međunarodnih konvencija – naročito u nekim zemljama EU. Da bismo zaustavili porast koncentracije ugljen-dioksida u atmosferi na koju možemo da utičemo, odnosno da bi tek samo antropogena emisija ostala na nivou na kome je danas, bilo bi potrebno da se odrekemo čak 80% energije koju nam trenutno daju fosilna goriva (World Energy Outlook 2007).

Slika 3. Veliki i mali proizvođači ugljen-dioksida u svetu



– razlike emisija CO₂ po stanovniku (stanje za 2004.)

Razume se da je, pri ovakvoj slici stvarnosti, sagledavanje posledica eksponencijalnog rasta emisije gasova staklene bašte (posebno ugljen-dioksida) više nego opominjuće. Evo jedne moguće prognoze koja se odnosi samo na stanje do 2030. Pesimistički scenario predviđa veoma teške globalne posledice.

2 www.nacional.hr/clanak/74016/epilog-kopenhagena-un-gubi-globalni-utjecaj-i-oko-klimatskih-pitanja (2009)

Posledice pesimističkog scenarija (inercije) sadašnjih trendova emisije CO₂ do 2030:

- globalna temperatura bi mogla porasti za 6 do 7 stepeni Celzijusa tokom veka, što je nespojivo sa naučno potvrđenim stanovištem o bezbednosnom limitu od svega još 2 stepena porasta prosečne temperature na Zemlji;
- nivo mora bi mogao potopiti teritoriju na kojoj živi 1 do 2 milijarde ljudi u niskim područjima;
- 4 milijarde ljudi bi bilo izloženo riziku od nedostatka vode.

Izvor: www.ft.com/greenbailout 4.3. 2009

4. Katastrofični i drugi scenariji

4.1. O katastrofalnim scenarijima i lošim očekivanjima

Katastrofična predviđanja budućnosti zasnovana na naučnoj osnovi, koja su se zasnivala na prirodnim fenomenima, otpočela su otprilike tri decenije pre kraja XX veka. Prvi izveštaj Rimskog kluba, obznanjen 1972. godine, predstavljao je šok za ideologe slobodnog i optimističkog privrednog razvoja, zasnovanog na jeftinim i obilnim prirodnim izvorima, sirovinama, energiji i tehnologiji. Upozorenja su se najviše ticala eksponencijalne krivulje rasta potrošnje neobnovljivih prirodnih resursa i globalne populacije, što je uslovljavalo prirodne „granice rasta“ usled ograničenih prostornih, bioloških, ekoloških i drugih resursnih kapaciteta Planete (Meadows Donella H., at all 1972). Nije naodmet napomenuti i druge tzv. umetničke vizije katastrofa kao što je Orvelova „1984“ ili najnoviju storiju (koja kruži internetom) o „svetskoj katastrofi“ koja će se navodno desiti 2012. godine. Ko se uopšte više seća svojevremeno veoma preteće „Milenijumske bube“ – kao velike globalne informatičke pretnje na prelasku iz 1999. u 2000. godinu?

Nijedna katastrofična prognoza se nije ostvarila, uključujući i one iz vremena Nostradamusa (XVII) ili srpskih Tarabića (XIX vek). A osamdesete godine XX veka mnogo se više pamte po tragovima koje su nam u nasleđe ostavili tadašnja muzika, filmska umetnost i sportski događaji, nego li prema onome što su prognozirali čelnici Rimskog kluba 1972, ili autori prvog Izveštaja Komisije OUN *Our Common Future* (1987). Ma koliko pretnji da se nadvija nad Planetom, globalna apokalipsa se nije dogodila, niti bi trebalo da se dogodi – ukoliko bude dovoljno kolektivnog razuma i pameti, kao što se najčešće ispostavljalo, bar u krajnjim momentima.

Međutim, ima svedočenja da nas je 2002. godine od (ograničenog ali ipak direktnog) nuklearnog rata između Indije i Pakistana delilo samo nekoliko časova. Poverljivi izveštaji Ministarstva odbrane SAD do kojih je došao *New York Times* pokazuju da je tada u Južnoj Aziji, samo u jednom navratu, dvanaest miliona ljudi moglo odmah izgubiti život a sledećih sedam miliona zadobiti ozbiljne povrede. Čak i ograničeni nuklearni rat imao bi katastrofalne posledice po svet jer bi to zahtevalo nezamisliv obim inostrane pomoći i za borbu protiv zagađenja, nuklearnog zračenja, bolesti, gladi, tako da bi posledice morale biti mnogo šire (Kanton, Dž., 2010).

Da li se klimatske promene mogu okarakterisati kao katastrofa sa približnim posledicama kao i eventualni nuklearni ili ekološki rat? Neke od današnjih procena klimatskih perspektiva i budućeg života na Zemlji izgledaju gotovo isto apokaliptično. Prognoze 3300 vodećih klimatologa na međuvladinom panelu za klimatske promene koji je osnovan davne 1988. (IPPC) nedvosmisleno pokazuju da je globalno zagrevanje sve intenzivnije. Štaviše, svaki njihov novi izveštaj izaziva sve veću zabrinutost.

Iako nema pune saglasnosti o tome šta uzrokuje klimatske promene, o čemu je bilo reči u prvom delu ovog rada, mogu se uzeti kao prilično pouzdane prognoze da će temperatura do kraja XXI veka porasti za 3,5 do 7 stepeni Celzijusa. To će prema prognozama „ekstremne budućnosti“ biti dovoljan razlog da se ogromna pažnja političara, eksperata, pa i poslovne zajednice, usmeri ka ovom fenomenu (Kanton Dž., 2010) Klimatske promene imaju ogromne ekonomske posledice, koje bi mogle da promene globalnu ekonomsku i tehnološku strukturu, politiku, kulturu, i način života. Čak je i benediktinska crkva proglasila klimatske promene velikom pretnjom i pošasću protiv koje se vernici pozivaju na organizovanu borbu (Dussi E. 2008).

U ekspertskom smislu, danas u aktuelnosti prednjače prognoze samih posledica klimatskih promena, nad onima koje su se ticale broja populacije, koje su više od svega zabrinjavale eksperte i posmatračice pre tri decenije. Svojevremeno je ekološka svest osamdesetih godina XX veka u prvi plan stavila „ozonske rupe“. Onda je na red došla analiza „kiselih kiša“. Konačno, danas se o porastu emisije ugljen-dioksida govori više nego o svemu ostalom. To pokazuje najmanje dve činjenice:

- prvo, bez obzira na angažman sve većeg broja eksperata, institucija, političara i NVO, ekološkim problemima se *ne prilazi dovoljno sistematično i stručno*, već kampanjski i pod uticajem kontroverznih „analiza“ i procena;

- drugo, u procene koje se tiču globalne ekologije, pa i klimatskih promena umešani su uveliko *politički interesi pa i ekonomski odnosi* ključnih aktera na globalnoj sveni.

O tome svedoči brojna kritička geopolitička literatura, koja, istini za volju, nema baš jedinstvena i čvrsta činjenička utemeljenja, jer je i sama interesno – ideološki rasuta od nekakve ekološke levice do najkonzervativnije desnice.³

4.2. Izvesne povoljnosti klimatskih promena

Kada je reč o ekonomskoj proceni posledica promene klime, kao uostalom i drugih dugoročnih ekoloških problema koje izaziva antropogena aktivnost, ne može se poreći da je *trend smanjenja stope rasta stanovnika na Zemlji* uticao relativno povoljno, ili da je bar umanjio negativne posledice. Ovaj trend otpočeo je 1994. Ekonomski i kulturni razvoj nacija, bez sumnje donosi nova pravila i životne vrednosti: daleko više se cene kvalitet i dužina života nego samo rađanje (Goodstain, E., 2010).

Ova tendencija je preneti iz razvijenih zemalja Evrope, najpre na ostale evropske zemlje, a onda na američki kontinent, pa konačno i na najmnogoljudniju Aziju. Razume se da je u današnjem svetu populaciona ekspanzija najprisutnija u najmanje razvijenim zemljama Afrike, ali sa tendencijom da jenjava uporedo sa ekonomskim razvojem ovih zemalja. Medicinska zaštita, kultura kontrole rađanja i prihvatanje novih vrednosti i stilova života učiniće verovatno da ovaj problem ne dobije dramatične dimenzije, koje se pretpostavljalo da će dobiti, tako da bi broj stanovnika Zemlje do 2050. porastao na nešto manje od 9 milijardi, sa sadašnjih sedam, a do kraja XXI veka bi rastao još sporijim tempom.

Drugi relativno povoljan faktor predstavlja bitna činjenica (na koju se retko obraća pažnja) da globalno zagrevanje ima i *pozitivne ekonomske efekte*, ako se stvari gledaju u celini. Naime, promene klime u svetu nisu jednakog intenziteta ni posledica. Višak toplote u delovima bližim ekvatoru podrazumeva takođe pomeranje toplotnih parametara (prosečna temperatura, osunčanost) ka nekim severnim i južnim delovima planete (bliže polovima). Tako bi, na primer, usled otopljenja mogao biti otvoren novi, daleko kraći plovni put blizu severnog pola, koji bi efikasnije povezivao Evropu, Aziju i američki kontinent sa Pacifikom.

3 Vidi veoma različite članke i druge napise u časopisu *Limes plus*, Hesperia edu, br 1. 2008, kao i dostupne podatke na internetu, na primer <http://trzisnoresenje.blogspot.com/search/label/Ekologija>

Uštede od transporta iznosile bi i do 40%. Otopljenje bi za pojedine delove zemlje okovane snegom i ledom moglo da donese promene u pravcu ozelenjavanja, novih pogodnosti za poljoprivredu ili efikasniju eksploataciju doskora nedostupnih prirodnih resursa. Topljenje glečera na severu moglo bi da znači manje izdatke za grejanje, ili bi probudilo maštu turističkih operatera, tako da bi Grenland možda opravdao svoj naziv (zelena zemlja). Na samom severnom vrhu Plenete Arktiku, velike kompanije, imajući u vidu promene koje se već dešavaju investiraju sve više, a samo u 2006. godini investirano je više od 200 milijardi dolara (Caraciollo L., 2008). Sve to treba imati u vidu kada se procenjuju ekonomski efekti klimatskih promena.

4.3. Procena troškova klimatskih promena

Procene sve većih izdataka i odloženih troškova promene klime daleko su iznad pozitivnih učinaka. Podaci o korišćenju resursa, naročito energije, obradivog zemljišta, pitke vode pa i okeana, kao i oni koji se tiču sudbine velikih šumskih ekosistema više su nego zabrinjavajući. Naime, tokom poslednje dve decenije potrebe ljudi za vodom dvostruko su premašivale rast populacije. Što se tiče energije, poznato je da je u XX veku porast globalne populacije iznosio 3,7 puta, dok je tražnja za energijom porasla više od 30 puta. Ove tendencije danas su tek nešto ublažene. Ključne su protivrečnosti između onoga što predstavlja strategija ograničavanja po prirodu štetnih aktivnosti koje ugrožavaju zajedničke resurse (čist vazduh, kiseonik, dostupnu vodu, velike šumske komplekse) i „prava na razvoj“.

Globalno zagrevanje za Afriku znači dezertifikaciju, glad i opštu migraciju ljudi i životinja. U nešto manjoj meri to važi za Mediteran jer bi najmanje petina Sicilije postala pustinja a 5% italijanske teritorije je na putu isušivanja. Potapanje naseljenih površina usled podizanja nivoa okeana i mora u relativno bliskoj budućnosti moglo bi pokrenuti ogroman broj ljudi ka ekonomskim migracijama. Delovi Indije, ali isto tako i Evrope i Amerike koji su u opasnosti, naseljeni su trenutno destinama pa i stotinama miliona ljudi.

Današnje četiri zemlje Latinske Amerike, koje pokrivaju više od četiri miliona kilometara kvadratnih amazonskih prašuma, preferiraju razvoj i ne osećaju šume kao blagodet već kao teret, pri proizvodnji hrane, izgradnji autoputeva, železnica, hidroelektrana, gradova... Na drugoj strani, mnogi veliki gradovi, megalopolisi sa deset i više miliona stanovnika u bliskoj budućnosti suočiće se sa nedostatkom vode. To bi usled savremenih migracija selo–grad i stvaranja velikih centara, moglo čak da bude izrazitije i pri nižem rastu populacije nego što je to bio slučaj krajem XX veka.

A nalazi o emisiji ugljen-dioksida i efektima promena klime govore o sve više zabrinjavajućim tendencijama. Sternov izveštaj (po lideru ekspertske grupe Britancu seru Nikolasu Sternu) objavljen prvi put 2006. godine, govori o tome da su uz nastavak dosadašnjeg scenarija uobičajenog poslovanja do udvostručenja GHG u odnosu na nivo pre industrijske revolucije moglo doći 2035. godine, što bi prosečnu temperaturu podiglo čak za 2 stepena Celzijusa, uz šanse da se do kraja veka ona poraste za 5 stepeni. U tom slučaju, ekonomske štete klimatskih promena prevazići će sve posledice ratova i kriza u XX veku. Gruba računica šteta govori o vrednosti 5% globalnog BDP, ali i preko 11%, ukoliko se uključe indirektne štete po zdravlje i životnu sredinu. Procena je pravljen na osnovu pretpostavke niske reaktivnosti klime na porast koncentracije GHG, dok bi realnije (sveobuhvatnije) procene mogle doći do 7% BDP direktnih i čak 14% indirektnih šteta (Pešić 2011).

Drugi veliki problem je što ekonomske štete klimatskih promena *ne bi pogodile sve zemlje podjednako*. Naime, najviše bi na šteti bile malovodne zemlje Afrike, inače oskudne i obradivim zemljištem. To donosi još urgentniji i socijalno zaoštreniji problem globalne proizvodnje i distribucije hrane, odnosno gladi. Štete od klimatskih promena u siromašnim i nerazvijenim zemljama mogle bi dostići čak jednu petinu njihovog BDP. Pri tome treba naglasiti da su pojedine strukovne organizacije inženjera okupljenih na svetskom nivou utvrdile da su među ključnim determinantama nedovoljne raspoloživosti hrane i pojave gladi u nerazvijenim zemljama loša tehnologija, visoki gubici usled nedostatka kvalitetnog iskorišćavanja i konzerviranja⁴. Tehnološki napredak i povoljniji tokovi tehnološkog transfera iz razvijenih u manje razvijene zemlje mogli bi znatno da ublaže ovaj problem. Prema ovom izveštaju, prevencija bi mogla da se obezbedi uz izdvajanje približno 2% svetskog BDP-a, pod uslovom da se globalna akcija za klimu preduzme odmah, što zapravo nije učinjeno nakon publikovanja izveštaja. Ukoliko bi se koncentracija GHG zadržala na nivou od oko 550 ppm, nivo potrebnih troškova bi se zadržao na 1% BDP.

Rezultati ovog izveštaja, ma koliko bio sistematičan, ne razlikuju se bitno od ranijih. Tako je još 1992. godine konstatovano da bi supstitucija goriva koja stvaraju GHG koštala 1–3% globalnog BDP. Procene efekata ulaganja u zaštitu od GHG govori o tome da bi svaki dolar uloženi u prevenciju trebalo da se efektuira kroz 2–4 dolara ukupnih benefita. (Pešić R., 2010)

Prilično konzervativne procene godišnjih šteta samo od vremenskih promena u deceniji 1980–1990. iznosile su oko 5 milijardi ame-

4 Reč je o skupu Svetske asocijacije mašinskih inženjera održanom u Londonu, početkom februara 2011.

ričkih dolara. Međutim, već u sledećoj deceniji, na samom kraju XX veka, taj iznos je porastao na 11 milijardi dolara godišnje. A upravo minula decenija 2000–2010, u kojoj su se dešavali mnogobrojni orkani od kojih je najpoznatija „Katrina“ (SAD), kao i bar tri velika cunami-ja (Indokina, Haiti, Japan...) mogla bi višestruko da premaši troškove prethodnih. Pri tome, treba konstatovati da se često posledice promena klime ne mogu odvojiti od posledica katastrofa čiji su uzrok tektonski i drugi poremećaji u samoj zemlji (zemljotresi, vulkani itd). U svemu tome sve više zabrinjava činjenica da je neke od tih katastrofa moguće izazvati ljudskom aktivnošću (podvodnim ili podzemnim nuklearnim eksplozijama).

Razume se da je ekonomske procene eksternalija moguće uvek osporiti najmanje sa pozicije tri problema:

- visina diskontne stope (Stern je uzeo relativno nisku stopu od 1,4%);
- „preciznost durbina“ (procena i sagledavanje budućnosti);
- obračun nemerljivih šteta koje obuhvataju ljudske živote, zdravlje, vrednosti prirode, biodiverzitet i druge netržišne vrednosti.

Međutim, sve govori da su ekonomske procene globalnih promena klime povezane kako sa antropogenim uzrocima, tako i sa prirodnim uzrocima, i da se ne mogu lako kvantifikovati. Tim pre što ne pogađaju sve na isti način, s obzirom na to da se mogu izraziti koliko-toliko precizno, kao globalni fenomen, a ne nacionalni.

Druga bitna činjenica su akcije za klimu koje se tumače na različite načine. Njihovo sprovođenje dolazi u pitanje u politikama njihovog usaglašavanja.

5. Politika protiv promene klime: od Kjota do Kopenhagena

Politika međunarodne zajednice odvija se pre svega preko delovanjem Organizacije Ujedinjenih nacija. A klimatske promene dospele su u žižu aktivnosti OUN juna 1992. godine na Svetskom samitu o životnoj sredini i razvoju u Rio de Žaneiru. Većina zemalja učesnica potpisala je *Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o klimatskoj promeni (United Nations Framework Convention on Climate Change ili UNFCCC)*. Konvencija je obavezivala potpisnice da smanje emisiju glavnog gasa staklene bašte ugljen-dioksida do 2000. godine do nivoa od 1990.

Međutim već do 1995. postalo je jasno da je svega nekoliko zemalja u stanju to da zaista izvede. Zbog toga se krenulo dalje ka specijalizovanoj konferenciji i svetskom sporazumu o emisiji gasova staklene

bašte. Kjoto sporazum (novembra 1997) ostvario se kao tadašnji veliki izazov za globalnu akciju sa sumnjivim ishodom. Naime, kada je u japanskom gradu Kjotu 1997. godine održana prva svetska konferencija OUN o klimatskim promenama, izgledalo je da je svet jedinstven u proceni šteta koje se dešavaju svima usled promena klime i aktivnosti koje treba preduzeti u njihovoj prevenciji. Izgledalo je da je čovečanstvo ujedinjeno u odluci da utiče na onaj deo tih promena na koji je moglo najbolje uticati, kao i da je jedinstveno u strategiji smanjivanja emisije gasova staklene bašte. Postignut je sporazum poznat jednostavno ka Kjoto sporazum, koji je trebalo da već početkom XXI veka donese radikalne promene u ponašanju, u privrednom životu i globalnoj ekonomiji koje bi smanjivale tempo globalnog zagađivanja atmosfere i otopljanja klime.

Do 2012. godine Kjoto model moraće da bude zamenjen nekim drugim modelom regulacije na globalnom nivou. Pristalice deregulacije nemaju odgovor na pitanje regulisanja globalnih eksternalija, kako negativnih, tako i onih pozitivnih. Niz sastanaka održanih na Baliu 2007. usmerava svet u tom pravcu. Nakon toga došao je na red cirkus u vidu brojnih sastanaka o klimatskim promenama na vrhu, od kojih je Kopenhagen 2009. bio poslednji poraz.

Tračak nade ostavio je kraj tih razgovora u Meksiku 2010. Tada su predstavnici više od 200 zemalja glasali za novi sporazum. Sa jednim glasom Bolivije – protiv (prvi put bez konsesus) usvojen je zaključak koji podrazumeva usaglašenu akciju smanjivanja gasova staklene bašte bez mnogo konkretnih kvantifikacijskih detalja. Zemlje su odlučile da se i dalje dogovaraju i rade zajednički na prevenciji klimatskih promena. To bi bio najkraći izveštaj.

Nakon sastanka više od 12 hiljada delegata, posle dugih pregovora, predsednik te konferencije Rašmat Vitoelner je izjavio: „Konačno smo se dogovorili.“ Ako je danas u svetu više nego ikad neophodna globalna koordinacija zbog kontrole klimatskih promena i planetarnog pregrevanja, onda je više nego jasno da to u najvećoj meri zavisi od uticaja velikih sila i međunarodne zajednice.

5.1. *Kjoto protokol*

Kjoto mehanizam se zasnivao na volji i uverenju da je moguće različitim aršinima, u zavisnosti od ekonomske snage, privoleti zemlje da prihvate smanjivanje štetne emisije, čiji su ciljevi postavljeni za svaku zemlju pojedinačno. Tako je došlo do potpisivanja *Kjoto protokola u decembru 1997. godine*. Po njemu se 39 industrijskih zemalja (zemlje Aneksa 1) obavezalo da će smanjiti gasove staklene bašte do 2008. i 2012. godine do nivoa nižeg za 5,2% u odnosu na 1990. S obzirom na

velike razlike između članica, protokol je važio za svaku zemlju pojedinačno. Za najrazvijenije EU, SAD i Japan postavljeni su ciljevi smanjenja od 8,7 i 6%. U sledećoj tabeli je prikazan cilj smanjenja emisije CO₂ na osnovu Kjoto sporazuma.

Tabela 1. Postavljeni ciljevi smanjenja emisije CO₂ za EU-15, prema Kjoto protokolu

Zemlja	% smanjenja
Austrija	-13
Belgija	-7,5
Danska	-21
Finska	0
Francuska	0
Nemačka	-21
Grčka	+25
Irska	+13
Italija	-6,5
Luksemburg	-28
Holandija	-6
Portugal	+27
Španija	+15
Švedska	+4
Velika Britanija	-12
EU	-8

Treba imati u vidu da je Kjoto protokol pošao od različite relativne pozicije zemalja u emisiji GHG, na osnovu ekonomske snage najvažnijih ekonomija sveta. Međutim, tadašnje relativne ekonomske pozicije pojedinih zemalja bile su sasvim drugačije; Kina je prema ukupnom BDP bila tek jedna od 20 vodećih ekonomija sveta, a danas je druga ekonomska sila na svetu.

Protokolom je, međutim, nekim zemljama, Islandu na primer, dozvoljeno i povećanje emisije čak za 10%, u odnosu na 1990, Australiji je dozvoljeno povećanje 8%, a Norveškoj za 1%. Za EU, Protokolom je određeno smanjenje ukupne emisije za 8%, sa različitim parametrima pojedinačno za svaku zemlju (Tabela 1).

Međutim od *Rusije i Ukrajine* je traženo samo da *stabilizuju* svoju emisiju na nivou od 1990. Pri tome je veoma bitno da je Rusija još te 1997. proizvodila za 30% manje ugljen-dioksida u odnosu na 1990. usled tranzicione recesije.

Pad ekonomske aktivnosti u svim zemljama u tranziciji sredinom devedesetih amortizovao je na izvestan način ovaj problem s obzirom

na drastično smanjenje upotrebe energije u odnosu na 1989. godinu. Ciljevi definisani Kjoto sporazumom stoga nisu mnogo uznemirili zemlje u tranziciji.

Za Kinu i Rusiju (da se i ne pominju Indija, Brazil itd.) tada faktički nije bilo ograničenja. Procenjivalo se da je ova druga grupa zemalja u velikom ekonomskom zaostatku za vodećim industrijskim zemljama i da je ograničavanje emisije CO₂ u njihovom slučaju bespredmetno. Nije se računalo na visoke stope rasta njihovih ekonomija koje bi pojedine zemlje u razvoju, naročito Kinu, vinule u sam svetski vrh emitera gasova staklene bašte.

Protivrečnosti su bile ogromne. S jedne strane, zapadne razvijene zemlje (posebno SAD) nisu u celini podržale Kjoto, jer su predstavnici vlasti u Kongresu svaki put odbijali ovaj sporazum. Javno mnjenje je Kjoto doživljavalo samo kao pretnju njihovom standardu i razvoju. Stvari se menjaju tako da je danas neuporedivo veći deo građana čitavog sveta, posebno onih u najrazvijenijim zemljama, ozbiljno zabrinut zbog klimatskih promena, više nego što je to bio slučaj do samo pre nekoliko decenija.

Ostali su radili po svome. Naravno nije naodmet pomenuti uzuzetak, kada je u pitanju Evropska unija koja je zdušno prihvatila Kjoto radi sopstvenog dobra, pripremajući se za ono što će neminovno doći sutra. Smanjenje emisije koje su pojedine zemlje EU zacrtale još krajem XX veka bilo je veće nego što se zahtevalo Kjoto protokolom. S druge strane, otpočeli su pregovori o ekonomskim instrumentima kao što su razmenjive dozvole za emisiju. Naime, pojedine zemlje koje ne bi htele da iskoriste pravo na emisiju ukupnih ograničenih količina CO₂ bile su u situaciji da pravo na emisiju prodaju drugoj zemlji koja bi to iskoristila. Dobra strana ovoga je što bi ukupno zagađenje ostalo na ograničenom nivou. Zemlje Evropske unije počele su sopstvenu unutrašnju trgovinu dozvolama zagađenja, odnosno emisije CO₂.

5.2. Do Kopenhagena i dalje

Zamorno pitanje usvajanja, ratifikacije i poštovanja Kjoto protokola dovelo je do potrebe da se pripremaju novi sporazumi. Kjoto sporazum mora biti zamenjen nekim sledećim do 2012. godine. A takav još nije na vidiku.

Pokušavalo se relativno ozbiljno nizom sastanaka na Baliu 2007. Nakon sastanka više od 12 hiljada delegata posle dugih pregovora predsednik te Konferencije Rašmat Vitoelmar je izjavio: „Konačno smo se dogovorili.“ Nažalost, ispostavilo se da su svetski lideri dogovorili samo to da se dalje dogovaraju.

Grupa 8 (sedam svetski najuticajnijih industrijskih zemalja i Rusija) na sastanku u julu 2008. godine pokušavaju za svoj račun da rade

na smanjenju emisije GHG, ali, prema mišljenju Antonija Gidensa, to „previše služi kao pričaonica da imalo značajniju ulogu“ (Gidens 2010). One su u maju 2008. pokušale da postignu sporazum pa su *njihovi lideri najavili smanjenje emisije ugljen-dioksida i drugih gasova staklene bašte čak za 50% do 2050.*

Pri tome je bitno da su se SAD prvi put obavezale da će raditi zajedno sa ostalima u tom cilju. Međutim, iako je u zajedničkom saopštenju rečeno da „treba izvršiti velika smanjenja“ emisije, nije bilo reči o načinu kako da se to i uradi. Lideri najvećih svetskih ekonomija pozvani su „da daju svoje mišljenje“ o tom sporazumu, ali su tvrdili da su ti predlozi suviše nekonkretni da bi dali rezultate.

Grupa 8 i još osam zemalja u razvoju održavaju sastanke u vezi sa klimatskim promenama još od početka 2007. Međutim kineski premijer Hu Đingtao je pri tome izjavio „da njegova zemlja neće prihvatiti bilo kakve obavezujuće ciljeve jer je proizvodnja gasova u Kini po stanovniku još mala a Kina želi da svom narodu omogući razvoj privrede i bolji život“ (Gidens 2010).

Tračak nade doneo je skup u Kopenhagenu, u decembru 2009. Dogovoreno je povećanje finansiranja borbe protiv zagađenja na 30 milijardi dolara za iduće tri godine, kao i cilj od 100 milijardi dolara pomoći nerazvijenim zemljama za borbu protiv uzroka i posledica globalnog zagrevanja do 2020. Ključni spor je izbio između SAD i pojedinih zemalja OECD (dakle najrazvijenijih) i zemalja u razvoju, povodom načina finansiranja borbe protiv globalnih klimatskih promena. Ciljevi na kraju ipak nisu konkretizovani na obaveze pojedinih zemalja. Sve je u velikoj meri ostalo deklarativno. Mnogi su bili razočarani a posebno japanski premijer Hatojama, koji je izjavio: „Neizmerno je važno da svaka zemlja ostavi po strani svoj egoizam i da saraduje s drugima na dobrobit naše dece i unuka. Od nas se očekuje da postignemo čvrsti politički dogovor, pa bio on i nesavršen“ (www.nacional. 2009).

Sporazum zaključen krajem 2009. u Kopenhagenu poziva razvijene i zemlje u razvoju da se *obvežu na smanjenje emisija GHG pismenim putem* do kraja januara 2010. Pri tome, sporazum omogućava uključivanje svih velikih zagađivača, razvijenih i zemalja u razvoju, u borbi protiv klimatskog otopljanja, ali sa redukovanim ciljevima i na neobavezujući način. Sporazum ne određuje rok do kada se zagađivanje mora da se smanji. Glavni pregovori održavali su se između tridesetak zemalja a najveći korak napred uključivao je samo pet, SAD, Kinu, Brazil, Južnu Afriku i Indiju. Američki predsednik Barack Obama postigao je zasebni sporazum s velikim zemljama u razvoju, uključujući Kinom, o smanjenju gasova staklene bašte. O čemu sve to govori?

Epilog Kopenhagena je da UN delom gube globalni uticaj čak i oko klimatskim pitanjima (iako to niko eksplicitno nije rekao), naročito s obzirom na činjenicu da je Grupa 20 vodećih ekonomija sveta preuzela dalje usaglašavanja oko strategije protiv klimatskih promena. U svakom slučaju, učestvovanje u Sporazumu iz Kopenhagena ostavljeno je na volju zemljama-učesnicama (očekuje se ipak da će u njemu učestvovati sve članice osim četiri ili pet zemalja), što predstavlja jednu vrstu distanciranja sporazuma od kišobrana UN-ove konferencije (www.nacional. 2009).

Interesantna je alternativna ikonografija koje se po pravu formira za vreme svetskih (uglavnom neuspelih) samita političara o klimi. Ekološke grupe, antiglobalisti, među kojima ima mnogo poznatih imena u Kopenhagenu organizovali su žestoke proteste protiv takvih skupova. Tako je Organizacija Oxfam angažovala nekoliko poznatih ličnosti, među kojima modele pevače bivše funkcionere čak i jednog južnoafričkog nadbiskupa da govore javno okupljenim učesnicima protesta. Od svetskih lidera se na pomenutim skupovima uglavnom zahtevaju odlučnije i konkretnije akcije za klimu.

Konačno, krajem 2010. u Meksiku se nešto opet desilo. Skoro 200 zemalja okupljenih na konferenciji UN o klimi u Kankunu usvojilo je dokument koji predviđa niz mehanizama za borbu protiv klimatskih promena, uključujući i osnivanje Zelenog fonda za pomoć zemljama u razvoju.⁵

Iako je bilo izjava da dogovor iz Kankuna „otvara novu eru u međunarodnoj saradnji u oblasti klimatskih promena“, dokument je usvojen uprkos protivljenju Bolivije, jedine zemlje koja se izjasnila protiv tog dogovora, pa je predstavnik Bolivije izjavio je da je „pravilo za usvajanje konsenzus“ i da se radi o „nesrećnom predsedanu“. Mada je u političkim krugovima ostalo diskutabilno da li konsenzus znači jednoglasnost, odnosno „da li jedna delegacija može da stavi veto na volju koja je jedva, postignuta,“ dogovor iz Kankuna takođe omogućava da se ostavi otvoreno pitanje Kjoto protokola, jedinog trenutno pravno obavezujućeg dokumenta o klimi.

6. Globalna ekonomija klime i politika tehnoloških promena

Ne treba pošto-poto posmatrati sve posledice klimatskih i geofizičkih promena kao negativne pojave sa poražavajućim posledicama, ma koliko one mogu biti upozoravajuće. Na to nas upućuju nalazi mnogih analitičara globalnih ekonomskih i socio-političkih relacija. Entoni

5 Beta, Tanjug, 11. decembra 2010, list „Blic“ 12. decembra 2010.

Gidens, na primer, smatra, da je to prilika za „približavanje stavova“ i usaglašavanje akcija.

Poznato je da viša temperatura pogoduje poljoprivrednicima da uzgajaju različite useve. Nove poljoprivredne površine, putevi i mogućnosti za eksploataciju resursa koji su koncentrisani ispod dna severnih mora⁶. Međutim, preovlađuje stav naučnika da bi globalno zagrevanje ipak moglo da smanji poljoprivredne prinose, umesto da ih poveća, definitivno je da se u vezi sa klimom pojavljuju problemi porasta cena hrane, pustošenja poljoprivrednog zemljišta, nedostatka raspoložive vode i sistema za navodnjavanje, oskudice poljoprivrednog zemljišta usled izgradnje gradova i infrastrukture.

Dobra tendencija je da napreduje globalna svest o potrebi zajedničkih akcija za klimu. Za četiri godine, od 2003–2007. broj Amerikanaca koji su veoma zabrinuti za klimatske promene popeo se sa 28% na 41%, a broj onih američkih građana koji „zahtevaju hitnu akciju“ porastao je sa 23% na 38%. Tim povodom Kondoliza Rajt je izjavila: „Potrebna nam je tehnološka revolucija“ (Dissi E. 2008).

Ne može se sporiti ova poslednja konstatacija. Naime, nijedan ekološki, pa ni socijalni ili kulturni program, ne može se sprovesti bez ekonomskog napretka, odnosno bez ekonomskog rasta i razvoja koji se u suštini zasnivaju na tehnološkom progresu.

Međutim, nema mnogo koristi od opšteg stava: da sve ekonomije sveta treba da se razvijaju i na taj način će uspeli da se odupru svim teškoćama pa i promeni klime. Ova konstatacija je samo delimično tačna. Način na koji se gradi novi globalni ekonomski sistem uveliko utiče na to kako i koliko se ljudi uopšte mogu suprotstaviti globalnom otopljenju.

6.1. Ekonomskim instrumentima ka ublažavanju klimatskih promena

Svet nije baš bio mnogo inventivan u kreiranju ekonomskih instrumenata, tehnoloških stimulansa i tržišnih podsticaja merama usmerenim ka manjoj štetnoj emisiji, višoj energetskej efikasnosti i aktivnostima koje su prijateljske po životnu sredinu, a povoljno deluju na klimatske promene.

Naime, u ekipi Rimskog kluba preovlađivali su naučnici prirodnih nauka, a njihova dramatična upozorenja *nisu sadržavala rešenja* ni konkretne instrumente za popravku stanja životne sredine i resursa.

6 Poznato je da je jedan ruski ledolamac još 2007. godine na Arktiku, naspram Norveške, deset hiljada metara pod vodom, gde su uočena nalazišta nafte i gasa, pobio rusku zastavu. Nedugo zatim, na isto mesto su svoju zastavu poboli i Amerikanci.

Drugi uzrok zapostavljanja operativne strane stvari je *slaba reakcija političara* (kao odlučujućeg faktora) orijentisanih na vremenski horizont koji obično seže do sledećih izbora.

Naravno da ne treba zapostaviti i treći bitan faktor kašnjenja u preduzimanju operativnih ekonomsko-ekoloških mera – *neznanje*, nedovoljno informisanje ili jednostavno nedostatak ekološke kulture.

U svakom slučaju, velika polemika vođena je o svrsi i efektima tzv. razmenljivih dozvola za emitovanje zagađenja. SAD su ih koristile u unutrašnjoj ekološkoj politici već od ranih sedamdesetih godina. Što se tiče SAD, one proizvode više od jedne trećine emisije svih zemalja Aneksa 1. iz 1990. (i čak jednu petinu svetske emisije CO₂) pa se tako, njihovim odbijanjem da prihvate Protokol, dovodi u pitanje njegov opšti uspeh. Da bi se Kjoto protokol lakše prihvatio ili masovnije primenjivao, uvedene su izvesne olakšice kojima je trebalo dati podstrek i za SAD da ga prihvate. To su određeni *fleksibilni mehanizmi*. Jedan od njih je *trgovina emisijama ugljen-dioksida*. Reč je o tome da se, prema sporazumu, zemlje koje emituju manje gasova od predviđene kvote mogu odreći te emisije na taj način će je prodati kao *emisioni kredit* većim zagađivačima. To je deo kompromisa, odnosno politike usaglašavanja, da bi bila prihvatljiva za veći deo učesnika, odnosno da bi se uopšte prihvatila. U svakoj politici, pa makar i globalno-ekološkoj kompromisi i popuštanja su deo uobičajenog scenarija.

Međutim, ako bi *SAD prihvatile protokol*, to bi značilo da bi morale smanjiti emisiju za *čitavih 28%* ispod osnovnog nivoa koji je predviđen za 2010. Upravo radi toga je, u novembru 2006. godine na okruglom stolu biznis kluba velikih kompanija SAD, prezentovana *Studija* koja je pokazala da bi prihvatanje tog smanjenja podrazumevalo smanjivanje bruto domaćeg proizvoda SAD za 1,2% ili čitavih 60 milijardi dolara za 2020. godinu.

Kina je trn u oku ne samo SAD, već i mnogim drugim razvijenim zemljama jer je postala druga vodeća ekonomija sveta po snazi ukupnog GDP. Razume se da će emisija biti enormna, tim pre što Kina prolazi kroz fazu klasične industrijalizacije, perioda koji podrazumeva visoki energetska i materijalni intenzitet, pa u ovom momentu gradi verovatno najviše termoelektrana na svetu. Pri tome je gotovo očigledno da Kina ne čini ni najmanje napora da smanji tzv. karbonsku intenzivnost sa obrazloženjem da je njena emisija po stanovniku još neuporedivo manja od prosečne emisije u zemljama OECD, da se i ne pominju SAD. Međutim, najviše zabrinjavaju tendencije, odnosno perspektive takve razvojne politike.

6.2. Ekonomске olakšice i kritičari

Kritičara tzv. ekonomskih olakšica ima mnogo, kako „zdesna“, tako i „sleva“. Tako, na primer, u SAD deo „tržišno usmerenih“ kritičara podvlači da je sve smišljeno da bi se „*prinudno preraspodeljivala sredstva* iz SAD“. Kada prihvata Protokol, SAD bi bile prinuđene, da prebacujući svoju kvotu, kupuju emisioni kredit od Rusije kao velikog učesnika sa viskom kvotom, za šta bi se velika sredstva preraspodeljivala neekonomski, dakle bez konkretne uvozne transakcije.

Druga grupa kritičara smatra da ovakav sistem *neće dovesti do redukcije emisije*. Neki ekstremni ekolozi (uz podstrek militantnih ekoloških grupa i organizacija) *planiraju da otkupljuju pravo na emisiju* odnosno na kredite i da ih dalje ne prodaju. Najjednostavniji komentari bi glasili da je to sa aspekta politike i strategije klimatskih promena odlično, pod uslovom da neko (?) obezbedi za to dovoljno novca. Predsednik SAD (uz blagoslov Kongresa) već dugi niz godina *odbacuje Kjoto protokol* u korist razvoja novih tehnologija koje bi omogućile smanjenje atmosferskog zagađenja. Zvaničnici Evropske unije i američka strana uvek izražavaju volju da se *sagleda mogućnost zajedničkog rada u domenu tehnologije*. Entuzijazam za Kjoto protokol splasnio je u drugoj polovini prve decenije XXI veka, čak i u EU. Predstavnicima EU naravno izjavljuju da „*to ne znači da će se evropske zemlje manje angažovati na Protokolu iz Kjota*“.

7. Umesto zaključka: održivi razvoj i globalne klimatske promena

Pravu cenu efekata staklene bašte nemoguće je izračunati i ona se na duži rok meri *hiljadama milijardi dolara*. Globalni bruto domaći proizvod za 2008. godinu svetska banka procenila je na oko 60 hiljada milijardi dolara. A konzervativne procene govore da tekuća zagađenja (tokova) kao i zagađenja stokova (deponovana i neuklonjena) u zbiru daju vrednosti koje su iznad 5% BDP. To znači da bi se godišnji globalni troškovi od klimatskih promena i njihovih posledica mogli proceniti najmanje na nivou od 3.000 milijardi američkih dolara. Međutim, tu bi trebalo odvojiti posledice, pa dakle i troškove uzrokovane ljudskom aktivnošću, od prirodnih uticaja na klimu, zagađenje, atmosferu, proizvodnju i zdravlje i ljudske živote. Zemljotresi i vulkani, na primer, ne bi se mogli pripisati antropogenim uzrocima, ali je sigurno da bi svrsishodnija organizacija ekonomije sa odgovarajućim tehnologijama, na osnovu boljih informacija, kao i bezbednosne kulture, mogla višestruko da umanja troškove prirodnih katastrofa.

7.1 Globalni efekti

Pretpostavka za to je odgovarajuća globalna politika zaštite, solidarnosti, transfera tehnologije i distribucije znanja. Naime, ima indicija da su pojedine katastrofe, poput velikog cunamija 2004. u Indijskom okeanu, registrovane na vreme i da su njihove posledice mogle biti ozbiljno redukovane da je bilo dovoljno političke volje ili bolje organizacije, da ne bi prevladala taktika što manjeg uznemiravanja turista. Kombinacija neznanja, nemoći i nespremnosti da se nešto preduzme, dovela je do katastrofe (Mini, F., 2008; 22).

Upravo iz ove konstatacije bi trebalo izvući glavnu pouku za temeljne odrednice globalne strategije protiv loših posledica klimatskih promena. Propusti i kasno obaveštavanje o rizicima ne samo cunamija, zemljotresa, vulkana, orkana već i epidemija, naročito onih koje zahvataju čitave kontinente (kao što je bio slučaj sa sidom u Africi), treba da postanu prošlost.

Strategija negacije povezana je sa nedostatkom kontrole. A kontrola stanja stvari je prvi uslov za pozitivno i organizovano delovanje.

Od zagađenosti vazduha, vode i posledica kiselih kiša umiru milioni ljudi, a prirodni ekosistem Zemlje ne može da nadoknadi pričinjenu štetu. Esencijalno rešenje za začarani krug između globalnog zagrevanja, emisije štetnih gasova i rasta potrošnje energije *predstavlja temeljna rekonstrukcija energetike* kao i industrije u celini. Ne pomažu samo pojedina rešenja kao što je „okretanje ka jeftinoj obnovljivoj energiji iz prirodnih izvora – sunca, mora i vetra“. Da je tako najbolje, svedoči praksa u kojoj obnovljivi izvori, i pored najbolje volje i posebne stimulacije u najrazvijenijim industrijskim zemljama, ne mogu da prebace ni 10% snabdevanja ukupne energije, i to zajedno sa hidroenergijom. Zablude o brzom i trenutnom rešenju možda i mogu da propagiraju biolozi, ali ne i inženjeri i ekonomisti. U ovom momentu nema te ekološke slike koja će okrenuti ljude protiv industrije, tehnologije, modernog saobraćaja. Dakle, ima još dosta posla za „popravljanje“ ekološke slike u okviru „klasične energetike“ saobraćaja i načina života ljudi, pre svega u smislu povećanja energetske efikasnosti.

Drugi problem je to što ekonomija nema instrumente za *resurse koji će nestati* već samo za retke resurse. Upotreba neobnovljivog resursa je prihvatljiva i ima cenu sve dok on traje. Elementarni princip da sve ima cenu, ne može da se izbegne ni da zadovolji interese globalne zajednice da se retkosti sačuvaju, jer se možda uopšte ne mogu vratiti u funkciju.

Treće, *ne može se sve kvantifikovati*, kao na primer lečenje, sigurnost, odnosno sve potrebe nemaju isti ekonomski tretman. Eksternalije su koncept koji nema dovoljno rešenja za problem globalnih klimatskih

promena. To ne znači da ništa ne treba računati ni diskontovati kada je reč o ekologiji. Ali treba obratiti pažnju na 1) implicitne ili eksplicitne akcije koristi i troškova, 2) vremensku distribuciju, 3) problem diskontne stope, 4) nepoznanice koje se ne mogu kvantifikovati.

Danas postoji i *Globalni fond za životnu sredinu Svetske banke* koji odobrava pomoć za razne ekološke projekte u svetu i do 500 miliona dolara godišnje. Korisnici tih sredstava kojima upravlja Program UN za razvoj Program za životnu sredinu itd. bili su do sada i naši susedi Hrvatska i Rumunija za projekte ispitivanja i efikasnosti korišćenja energenata. Srbija bi mogla mnogo odlučnije da konkuriše za ta sredstva iz projekata koji vode ka održivom čistijem industrijskom i saobraćajnom razvoju.

7.2. Šta da kažemo o Srbiji?

Pošto Srbija još uvek ne ostvaruje obim ekonomske aktivnosti veći od 62% nivoa koji je ostvarivala 1990, ni u pogledu kontrole emisije gasova staklene bašte ne bi imala većih problema, prema odredbama Kjoto protokola. Zato iznenađuje da je taj dokument u nas ratifikovan tek 2007. godine.

Daleko više zabrinjavaju opšte ekološko stanje i činjenica da bi dalji rast industrijske proizvodnje, posebno energetike, i obnova kritičnih industrija, zahtevali tehnološku modernizaciju u smislu smanjenja aerogagađenja, kao i prelazak na čistije forme industrijskih procesa i postupaka.

Međutim, u slučaju ratifikacije Kjoto protokola otvorile bi se mogućnosti da se dođe do sredstava ekoloških fondova radi ekologizacije ovdašnje industrije, posebno energetike. Rukovodstvo EPS-a više puta je dalo izjavu da 90% aerogagađenja u Srbiji potiče od energetike, pa preostaje alternativa temeljnog restrukturisanja ovog sektora, što podrazumeva podizanje ekonomske i energetske efikasnosti, ulazak u evropsko tržište energije i odgovarajuću ekološku standardizaciju.

Samim Protokolom predviđena su tri različita investiciona mehanizma od kojih je za našu zemlju u ovom trenutku najznačajniji *mehanizam čistog razvoja (CDM)*. Njime je predviđena mogućnost da *razvijene zemlje ulažu u modernizaciju industrijskih postrojenja* i smanjenje emisije ugljen-dioksida i drugih gasova sa efektom staklene bašte, ali na teritoriji nerazvijenih i zemalja u razvoju, dok se svi tako ostvareni rezultati *pripisuju državama investitorima*. Na taj način, *razvijene zemlje ili, kako se to zvanično kaže, države iz Aneksa 1 mogu postići smanjenje od pomenutih 5,2, odnosno osam odsto unoseći tehnološke novine na području zemalja u razvoju.*

Srbija bi sigurno, zahvaljujući CDR mogla da dobije povoljnije kredite i investicije za restruktuisanje postrojenja EPS, a Srbiji i Crnoj Gori je mogao da bude smanjen i jednim delom oprošten spoljni dug da je još u vreme SRJ i Državne zajednice SCG ratifikovan Kjoto protokol.

Ekonomisti bi, kao i uvek, rekli da je tehnologija moćno oružje prilagođavanja i promena ekonomskog sistema, odnosno da će ona omogućiti da ljudi nasleđene prirodne resurse zamene stvorenim, obnovljive obnovljivim, a biogene tzv. abiojenim. Ova teza je potpuno legitimna, naročito s obzirom na činjenicu da nematerijalni resursi, kao što su informacije, znanje, obrazovanje, kultura, pa i pravno-politički sistem igraju sve značajniju ulogu, ne samo u relativnom razvoju pojedinih nacionalnih privreda već i globalnom ekonomskom životu, naročito u *svetlu koncepta održivog razvoja*.

7.3. *Ka održivim ekonomskom odgovorima*

Stvari, dakle, izgledaju drugačije ukoliko se sagledavaju kroz naočare prošlosti ili sadašnjosti u odnosu na percepciju budućnosti – ukoliko je ona uopšte moguća. Međutim, mnogi nalazi govore da se budućnost može prepoznati velikim delom na osnovu „slabih signala“ sadašnjosti, kao i tendencija koje na dugi rok uspostavljaju tehnologija, ekonomija i kultura u najširem smislu reči.

Današnji dohodak Planete iznosi oko 60 hiljada milijardi dolara. Najveće ekonomije sveta daju osnovni tok i politiku razvoja, kao i odnos prema klimatskim promenama. To je veoma logično iako može biti upitno sa stanovišta pravičnosti i ekoloških političkih načela.

U ekonomskoj aktivnosti sveta dolazi do velikih promena koje su uslovljene tehnologijom, rastom stanovništva, komunikacijom migracijama, globalizacijom i globalnom i regionalnim politikama. Otkad je nastao međunarodno priznati koncept održivog razvoja, svet pokušava da svoju razvojnu politiku uklopi u filozofiju održivosti. A ona govori o tome da je moguće ostvariti relativan sklad između ciljeva ekonomskog rasta i razvoja, sa ekološkim načelima i socijalnim ciljevima zdravog društva. Pri tome se mora nešto žrtvovati. To je, u našem slučaju nekontrolisani brz ekonomski rast i povećanje standarda, ne vodeći računa o dugoročnim prirodnim posledicama i ravnotežama na Zemlji. Destrukcija biodiverziteta, poremećaji i opasne supstance u lancu ishrane, nove masovne bolesti itd. samo su deo naličja rasta i tehnološkog razvoja koji nema karakter održivosti.

Međutim, sam održivi razvoj ima svoju cenu. Jedini mogući ekonomski mehanizam za njegovo trasiranje i sprovođenje je tržišni. Međutim, globalna i nacionalne politike održivog razvoja morale bi da iskoriste upravo taj mehanizam, u zakonskim okvirima i institucijama,

radi ublažavanja klimatskih promena, pre svega dekarbonizacijom, tehnološkom supstitucijom prirodnih materijala i energije načinima proizvodnje i sirovinama koje su prijateljske po životnu sredinu, stalnim podizanjem energetske efikasnosti. Informisanje, odgovarajuće upozoravanja i širenje znanja kao ključnog faktora nove ekonomije temeljne su pretpostavke uspeha.

Čini se da su pri koncipiranju globalne strategije i budućih akcija za klimu najbitnija dva procesa:

- *promena u samom mehanizmu „čistog razvoja“*, tako da budu prihvatljive za najveći broj zemalja i kompanija – prevashodno kao ekonomski stimulans;
- *približavanje stavovima zemalja u razvoju*. Naime, sve više problema globalnog zagrevanja koncentriše se na manje razvijene zemlje sa brzim i perspektivnim industrijskim rastom. Pri tome energetska efikasnost nije nešto čime bi se ove zemlje mogle podići. Najmanje pažnje energetskej efikasnosti poklanjaju zemlje bogate prirodnim resursima kao što su Rusija, velike izvoznice nafte ili Brazil, na primer. One postaju sve dominantniji učesnici svetske privrede i sve veći zagađivači okoline kao proizvođači ugljen-dioksida, korisnici sirovina i energije.

To približavanje bi trebalo da, od jednostranog transfera tehnologije, prelazi sve više ka prenosu koje je praćeno ulaganjima, kao i kreiranjem i širenjem posredstvom tehničkog znanja i finansiranja aktivnosti i istraživanja i razvoja u zemljama u razvoju.

Literatura

- Caracciolo, Lucio (2008) „Liturgija ekstremnog vremena“, uvodnik, geopolitički časopis *Limes plus*, Hesperia edu, br. 1, 2008, str. 7–17.
- „Environmental economics; Rescuing environmentalism“ (2005). *The Economist*, 2. April.
- Donella H., Meadows at all. (1972) *Limits of Growth: A Report For the Club of Rome project on the Predictament of Mankind*, New American Library, New York.
- Dragutinović D., Filipović M., Cvetanović S. (2005) *Teorija privrednog rasta i razvoja*, CID, Ekonomski fakultet, Beograd,
- Drašковиć B. (red.), (1998) *Ekonomija prirodnog kapitala: Vrednovanje i zaštita prirodnih resursa*, Institut ekonomskih nauka, Beograd
- Dusi E. (2008) „Energetska klima: stogodišnja bitka“, časopis „*Limes plus*“, Hesperia edu, br. 1, str. 33–40.

- Džejms K. (2010) *Ekstremna budućnost*, CLIO, Beograd.
- Đukić P., Pavlovski M. (1999) *Ekologija i društvo*, Ekocentar, Beograd
- Đukić P. (2010) „Ekonomska dimenzija ekološke racionalnosti: koncept održivog razvoja Srbije“, u monografiji *Ekološki izazovi Srbije: radovi sa okruglog stola održanog na Paliću 21. juna 2009*. Torbice Dušan (ur.). Otvoreni univerzitet Subotica, Festival evropskog filma „Palić“, Subotica.
- Đukić, P. (2011) „Koncept održive energetike u Srbiji; između reformi i ekonomske krize“, Zlatibor 23–25. mart 2011, međunarodno savetovanje u organizaciji Saveza energetičara, časopis *Energetika*, br. 1, godina XIII, mart 2011, str. 16–23.
- Đukić P. (2011a) *Održivi razvoj – utopija ili šansa za Srbiju*, Tehnološko-metalurški fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, str. 321,
- Filipović M., Đukić P. (2007) „Sustainability of Development Process in Serbia“, International Conference „Contemporary of Challenges of Theory and Practice in Economics“, Faculty of Economics, Belgrade 26–29. septembra 2007, Monograph: „*Economic Policy and development of Serbia*“, ed. Gojko Rikalović, Stevan Devetaković, pp. 51–62.
- Goodstein S. E. (2009) *Ekonomika i okoliš*, drugo izdanje, MATE, d.o.o. Zagreb.
- Graedel, T. E., Allenby B. R. (1995), *Industrial Ecology*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 07632, p. 35
- Jantzen, J., Pesic, R. (2004) *Assessment of the Economic Value of Environmental Degradation in Serbia* EAR & DHV.
- Milanković, Milutin (1997) *Izabrana dela*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 1997.
- Mishan, E. (1976) *The Costs of Economic Growth*, Stapples Press, London.
- Mishan, E. (1971) „The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay“, *Journal of Economic Literature*, No. 9.
- Ostrom, E. (2006) *Upravljanje zajedničkim dobrima: evolucija institucija za kolektivnom delovanje*, Naklade Jesenski i Turk, Zagreb.
- Pešić, R. (1999) „Ekonomski aspekti globalnog zagrevanja“, *Ekologika*, br. 6.
- Pešić, R. (2010) *Ekonomika životne sredine i prirodnih resursa*, Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
- Radojević, D. (ur.) (2009) *Održivi razvoj Srbije – naša zajednička budućnost: Nacionalna strategija održivog razvoja*, Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj, i Kabinet potpredsednika Vlade Republike Srbije za evropske integracije, Beograd.
- Socolow, R. (1994) Andrews, C. Berkhout F. and Thomas V. (ed.) „*Industrial Ecology and Global Change*“, Chapter Industrial ecology:

Definition and Implementation, pp. 23–32, Cambridge University Press, NY.

Solow, R. (1986). „On the Intertemporal Allocation Of Natural Resources“, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 88, No. 1.

Šuković D. (2006), *Tržište rada i ekonomske nejednakosti*, Institut društvenih nauka, Beograd, str. 157–158.

<http://trzisnoresenje.blogspot.com/search/label/Ekologija>

World Energy Outlook (2007), International Energy Agency, str. 192
www.nacional.hr/clanak/74016/epilog-kopenhagena-un-gubi-globalni-utjecaj-i-oko-klimatskih-pitanja (2009)

ECONOMIC CONSEQUENCES OF CLIMATE CHANGE – SUSTAINABLE RESPONSE –

Abstract

At the beginning of the third millennium, the world is generally faced with many contradictions arising from the number and occupancy of the human population, on the one hand, and space and resource requirements for its existence, on the other hand. Global warming is likely followed by extreme changes of climatic conditions, a number of floods, earthquakes, volcanoes, storms, hurricanes, tsunamis, with all the consequences that these natural disasters bring.

There is a growing emission of „greenhouse“ gases, as well as ash, soot, dust and smog in the atmosphere, caused not only by the Earth itself but even more by anthropogenic activities. Whatever the key or predominant cause of current climate change, they bring more severe economic consequences. These are, above all, increasing production costs, but also the cost of living, health, safety and protection from all types of risks.

This problem requires prompt and effective response of the global community which is very difficult to achieve. World organization (UNO) is a natural starting point and basis for the achievement of any such global agreements and actions related to climate, resources, biodiversity and natural balance disorders. Certainly, it is not easy to achieve, and everything has its economic cost, global agreements as well. However, without economic measures, whether special taxes and charges on pollution, or incentives to production and consumption practices which are Earth-friendly, it is not possible to reach sustainable solutions.

The concept of sustainable development, which, amongst other things, refers to the sustainability of the global economy, implies clear and precise mechanisms of primarily market action on climate change.

Politics is always that activity which may offer or accept and carry certain economic concept, by adopting legislation at the national level, as well as international conventions. Therefore, for acting in the direction of climate change prevention and control, it is needed much better governance, institutions, cooperation, tolerance, and knowledge at the local, national and global level.

Keywords: climate change, greenhouse gases, air pollution, natural resources, economic instruments, market incentives, the costs of pollution, internalization of externalities, sustainable development

*Prof. dr Anđelka Mihajlov, Danko Aleksić**

SPROVOĐENJE MULTILATERALNIH SPORAZUMA U OBLASTIMA KLIMATSKIH PROMENA I ŽIVOTNE SREDINE I EVROPSKE INTEGRACIJE: KOMPARATIVNI PRIKAZ

Apstrakt

U radu je izvedena metodologija komparativnog prikaza, kao instrument kojim je pokazano da pristupanje multilateralnim sporazumima u oblasti životne sredine istovremeno znači i približavanje Evropskoj uniji (EU) u ovoj oblasti, uključujući i oblast klimatskih promena. Drugim rečima, pristupanje multilateralnim sporazumima u oblasti životne sredine u značajnoj meri znači isto što i evropske integracije, što do sada nigde nije istaknuto na ovaj način.

Analiza izvedena u radu konvergira zaključku da je Srbija suštinski intenzivno započela evropske integracije u sektoru životne sredine nakon 2000. godine.

U okviru zaključnih razmatranja istaknuta je potreba da naša zemlja paralelno treba da pospeši implementaciju međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine (i klimatskih promena) kojima je pristupila i da pristupi onima u kojima nije ugovornica (a EU jeste), što će sve zajedno znatno doprineti izjednačavanju pravila koja važe u EU i u Srbiji, nezavisno od toga da li zemlja (već) jeste ili nije punopravna članica EU (čemu strateški teži).

Izvedena metodologija komparativnog prikaza može se primeniti i na druge sektore.

Ključne reči: zaštita životne sredine, klimatske promene, multilateralni sporazumi u oblasti životne sredine, evropske integracije, Srbija

1. Uvod

Sa usložavanjem problema u oblasti životne sredine, postaje sve evidentnije da mnogi, ako ne i svi, problemi vezani za životnu sredinu ne mogu da se rešavaju izolovanim aktivnostima pojedinih zemalja.

* Prof dr Anđelka Mihajlov, član Nacionalne komisije za UNESCO / „Ambasadori životne sredine“, Beograd. Danko Aleksić, MSc., samostalni ekspert, Beograd.

Ovo je posebno slučaj kada su u pitanju problemi koji imaju prekogranični karakter (kao što su zajednički vodotoci ili zagađenje vazduha) ili globalni karakter (kao što su klimatske promene, oštećenje ozonskog sloja, gubitak biodiverziteta).¹

Široka svest o potrebi globalnog delovanja sa ciljem zaštite životne sredine novijeg je datuma. Zainteresovanost javnosti za globalne probleme u oblasti životne sredine i koordinisane multilateralne akcije neophodne za njihovo rešavanje nije bila primetna čak ni pre samo nekoliko decenija.² Širenjem informacija vezanih za rastuće izazove u oblasti životne sredine, tokom godina je postepeno rasla i (međunarodna) svest.

Neophodno je da države međusobno sarađuju na usvajanju nadnacionalnih mera politike (npr. podregionalne, regionalne i globalne), na razvijanju međunarodne regulative i međunarodnih strategija, programa i planova s ciljem da koordiniraju zaštitu životne sredine i održivo korišćenje resursa. Ovaj proces će zauzvrat stvoriti okvir za definisanje nacionalne politike u oblasti životne sredine i odgovarajućih instrumenata za njeno sprovođenje.³

Kada govorimo o klimatskim promenama, ne možemo zaobići sistem zaštite životne sredine, i obrnuto. U savremenim postavkama, životna sredina se posmatra kao integralni sistem vazduha, vode, zemljišta i biote, a nauka o životnoj sredini posmatra se kao interdisciplinarna, pri čemu izučavanje klimatskih promena ima svoje mesto u okviru nje.

Na skupu⁴ koji je 2010. godine održan na Pravnom fakultetu u Beogradu, učesnici su se složili da je primerenije govoriti o NAUKAMA (plural!) o klimatskim promenama, u koje spada i nauka o životnoj sredini.

2. Multilateralni sporazumi u oblasti životne sredine

Pod terminom multilateralni sporazumi u oblasti životne sredine (*MEA – Multilateral Environmental Agreements*) podrazumevaju se i paktovi, i konvencije, i ugovori, i protokoli. Termin „**pakt**“ se obično

1 Vodič za dobro upravljanje u oblasti životne sredine (Regionalna kancelarija za Evropu i Zajednicu nezavisnih država UNDP, 2003).

2 *Multilateral Environmental Agreement – Negotiator’s Handbook* (University of Joensuu – UNEP Course Series 5, University of Joensuu, Department of Law, 2007)

3 Vodič za dobro upravljanje u oblasti životne sredine (Regionalna kancelarija za Evropu i Zajednicu nezavisnih država UNDP, 2003).

4 *2nd CEE/SEE Regional Colloquium Capacity Building on Global Governance and the UN System: Teaching Climate Change and the United Nations System*

koristi za sporazume, ali se široko primenjuje i kao generički izraz koji obuhvata sve instrumente, obavezujuće na međunarodnom planu.⁵

Odnedavno se za okvirne multilateralne paktove koji definišu osnovne institucije, principe i procedure koristi termin „**konvencija**“. „**Sporazum**“ se kao specifičan termin obično koristi za manje formalne instrumente, zaokupljene užim oblastima od konvencija.

Termin „**protokol**“ se često upotrebljava da opiše instrumente sa specifičnijim i sadržajnijim obavezama, tj. one kojima se implementiraju opšti ciljevi neke ranije usvojene konvencije. Takav protokol je nezavisan i zasebno se ratifikuje. Protokoli se ponekad koriste da izmene odredbe ranije usvojenih paktova.⁶

Multilateralni sporazumi u oblasti životne sredine predmet su međunarodne legislative koja se odnosi na sporazume. Pravila koja se primenjuju na pisane međudržavne sporazume izvedena su iz *Bečke konvencije o ugovornom pravu*⁷.

U samome procesu izrade i usvajanja jednog multilateralnog sporazuma uočava se nekoliko ključnih tačaka⁸:

1. Početak pregovora

Države i međunarodne organizacije koje imaju kapacitet da učestvuju u sporazumima mogu biti strane u multilateralnim sporazumima u oblasti životne sredine. Regionalne organizacije ekonomske integracije kao što je EU takođe imaju kapacitet da pristupe sporazumima i stoga mogu biti strane u multilateralnim sporazumima.

2. Usvajanje sporazuma

Sporazum se usvaja na multilateralnoj diplomatskoj konferenciji, posle čega se otvara za potpisivanje i države se pozivaju da ga potpišu.

3. Depozitar priprema autentičan tekst

4. Distribuiranje obaveštenja

5. Početak perioda potpisivanja

Trajanje perioda potpisivanja je uglavnom vremenski ograničeno, što se obično navodi u samom sporazumu. Samo potpisivanje ima uglavnom simboličan karakter i ne znači da je država postala

5 *Vodič za dobro upravljanje u oblasti životne sredine* (Regionalna kancelarija za Evropu i Zajednicu nezavisnih država UNDP, 2003).

6 *Ibid.*

7 VCLT – *Vienna Convention on the Law of Treaties*. Potpisana u Beču 1969. godine, stupila na snagu 1980. godine.

8 *Multilateral Environmental Agreement – Negotiator's Handbook* (University of Joensuu – UNEP Course Series 5, University of Joensuu, Department of Law, 2007)

strana u sporazumu. Ipak, država može izraziti saglasnost da bude obavezana „definitivnim potpisom“.

6. Države definitivno potpisuju sporazum ili je potpis predmet ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja

7. Ratifikacija, prihvatanje ili odobravanje sporazuma

Kako bi postala strana u multilateralnom sporazumu, država mora da ga ratifikuje (prihvati ili odobri) ili da mu pristupi. Kao alternativa tome, država može da stavi „definitivan potpis“, što ima isti efekat kao ratifikacija ili pristupanje.

8. Država se može pridružiti sporazumu

Država koja nije učestvovala u pregovorima o sporazumu ima mogućnost da mu se pridruži.

9. Zatvaranje potpisivanja

10. Države privremeno primenjuju sporazum pre njegovog stupanja na snagu

11. Sporazum stupa na snagu

Multilateralni sporazum stupa na snagu onda kada ga ratifikuje ili mu pristupi određen broj strana. Neophodan broj strana se razlikuje od sporazuma do sporazuma.

12. Države privremeno primenjuju sporazum pre njegove ratifikacije

13. Države ratifikuju sporazum

14. Države se pridružuju sporazumu

Države se mogu pridružiti sporazumu i posle zatvaranja perioda za njegovo potpisivanje.

3. Status multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine na nivou EU i u Srbiji

U ovome poglavlju biće dat komparativan tabelarni prikaz⁹ najznačajnijih multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine i njihovog statusa na nivou EU i u Srbiji. Upotrebljene oznake imaju sledeće značenje:

- YYYY – ratifikacija / Ratification
- (A) – saglasnost, prihvatanje / Acceptance
- (AA) – odobravanje, potvrđivanje / Approval
- (a) – pristupanje / Accession
- (d) – sukcesija / Succession

9 Prema podacima sa zvaničnog sajta sistema UN – <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&lang=en>; pristupljeno 26. avgusta 2011. godine.

Tabela 1: Najznačajniji multilateralni sporazumi u oblasti životne sredine

No.	Sporazum	Status na nivou EU	Status u Srbiji
1.	<i>Convention on Long-range Transboundary Air Pollution / Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima (1979)</i>	Potpisana: 1979. 1982. (AA)	Potpisana: 1979. (SFRJ); Ratifikovana 1987. (SFRJ) 2001. (d)
1.a.	<i>EMEP Protocol¹⁰ (1984)</i>	Potpisan: 1984. 1986. (AA)	Potpisan: 1987. (SFRJ) 2001. (d)
1.b.	<i>Sulphur Protocol¹¹ (1985)</i>	/	/
1.c.	<i>NOx Protocol¹² (1988)</i>	/	/
1.d.	<i>VOC Protocol¹³ (1991)</i>	Potpisan: 1992. /	/
1.e.	<i>Sulphur Protocol II¹⁴ (1994)</i>	Potpisan: 1994. 1998. (AA)	/
1.f.	<i>Heavy Metals Protocol¹⁵ (1998)</i>	Potpisan: 1998. 2001. (AA)	/
1.g.	<i>POPs Protocol¹⁶ (1998)</i>	Potpisan: 1998. 2004. (AA)	/
1.h.	<i>Multi-effect Protocol¹⁷ (1999)</i>	/	/

10 *Protocol to the 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution on Long-term Financing of the Co-operative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-range Transmission of Air Pollutants in Europe.*

11 *Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air pollution on the Reduction of Sulphur Emissions or their Transboundary Fluxes by at least 30 per cent.*

12 *Protocol to the 1979 Convention on long-range transboundary air pollution concerning the control of emissions of nitrogen oxides or their transboundary fluxes.*

13 *Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution concerning the Control of Emissions of Volatile Organic Compounds or their Transboundary Fluxes.*

14 *Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Further Reduction of Sulphur Emissions.*

15 *Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Heavy Metals.*

16 *Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Persistent Organic Pollutants.*

17 *Protocol to the 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone.*

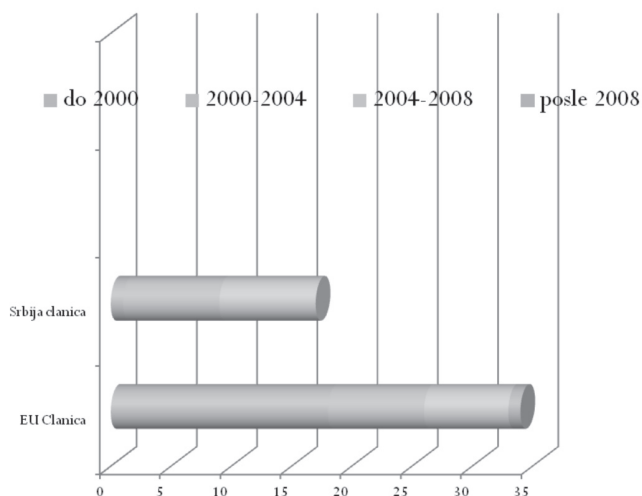
No.	Sporazum	Status na nivou EU	Status u Srbiji
2.	<i>Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer</i> / Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača (1985)	Potpisana: 1985. 1988. (AA)	Potpisana: 1990. (SFRJ) 2001. (d)
2.a.	<i>Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer</i> / Protokol iz Montreala o supstancama koje oštećuju ozonski omotač (1987)	Potpisan: 1987. 1988. (AA)	Potpisan: 1991. (SFRJ) 2001. (d)
3.	<i>Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal</i> / Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovom odlaganju (1989)	Potpisana: 1989. 1994. (AA)	/ 2000. (a)
3.a.	<i>Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal</i> / Protokol iz Bazela o odgovornosti i kompenzaciji za štetu nastalu usled prekograničnog kretanja opasnog otpada i njegovog odlaganja (1999)	/ /	/ /
4.	<i>Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context</i> / Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (1991)	Potpisana: 1991. 1997. (AA)	/ 2007. (a)
4.a.	<i>Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context</i> / Protokol o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu na Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (2003)	Potpisan: 2003. 2008. (AA)	Potpisan: 2003. 2010.
5.	<i>Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes</i> / Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera (1992)	Potpisan: 1992. 1995. (AA)	/ 2010. (a)
5.a.	<i>Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes</i> / Protokol o vodi i zdravlju na Konvenciju o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera iz 1992. godine (1999)	/ /	/ /

No.	Sporazum	Status na nivou EU	Status u Srbiji
6.	<i>Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents</i> / Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa (1992)	Potpisana: 1992. 1998. (AA)	/ 2009. (a)
7.	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> / Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama (1992)	Potpisana: 1992. 1993. (AA)	/ 2001. (a)
7.a.	<i>Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change</i> / Kjoto Protokol na Okvirnu konvenciju UN o klimatskim promenama (1997)	Potpisan: 1998. 2002. (AA)	/ 2007 (a)
8.	<i>Convention on Biological Diversity</i> / Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (1992)	Potpisana: 1992. 1993. (AA)	Potpisana: 1992. 2002.
8.a.	<i>Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity</i> / Protokol iz Kartagine o biološkoj sigurnosti na Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti (2000)	Potpisan: 2000. 2002. (AA)	/ 2006. (a)
9.	<i>Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas</i> / Sporazum o zaštiti malih kitova Baltičkog mora, severoistočnog Atlantika, Irskog i Severnog mora (1992)	Potpisan: 1992. /	/ /
10.	<i>United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa</i> / Konvencija o borbi protiv dezertifikacije u zemljama koje su ozbiljno suočene sa sušom i/ili dezertifikacijom, naročito u Africi (1994)	Potpisana: 1994. 1998.	/ 2007. (a)
11.	<i>Lusaka Agreement on Co-operative Enforcement Operations Directed at Illegal Trade in Wild Fauna and Flora</i> / Sporazum iz Lusake o zajedničkom sprovođenju operacija usmerenih ka suzbijanju ilegalne trgovine divljom florom i faunom (1994)	/ /	/ /
12.	<i>Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses</i> / Konvencija o pravu neplovidbenog korišćenja međunarodnih vodotoka (1997)	/ /	/ /

No.	Sporazum	Status na nivou EU	Status u Srbiji
13.	<i>Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters / Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u oblastima koje se tiču životne sredine (1998)</i>	Potpisana: 1998 2005 (AA)	/ 2009 (a)
13.a.	<i>Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers / Protokol o registru ispuštanja i prenosa zagađenja (2003)</i>	Potpisan: 2003 2006 (AA)	Potpisan: 2003 /
14.	<i>Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade / Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini (1998)</i>	Potpisana: 1998 2002 (AA)	/ 2009 (a)
15.	<i>Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants / Stokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (2001)</i>	Potpisana: 2001 2004 (AA)	Potpisana: 2002 2009

Grafički prikaz broja multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine kojima su pristupile EU i Srbija, ilustrativan je za potrebe analize (Grafik 1).

Grafik 1: Broj multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine u navedenim periodima



Na prethodnom grafičkom prikazu jasno se uočava činjenica da je najvećem broju multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine EU pristupila pre 2000. godine, dok se u periodima koji slede taj broj postepeno smanjuje. Situacija je potpuno drugačija kada je u pitanju Srbija, čiji je „zamah“ u ovome smeru krenuo tek posle 2000. godine.

4. Zaključna razmatranja

Prioritet spoljne politike Srbije u periodu posle 2000. godine bilo je, barem deklarativno, pristupanje EU. U *Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*¹⁸ navodi se da je „...pristupanje EU strateško opredeljenje Srbije, koje počiva na širokom političkom i socijalnom konsenzusu. Put ka EU se vidi kao put ka modernijem društvu stabilne demokratije i razvijene ekonomije, a politički i ekonomski zahtevi, koje postavlja EU, budući podudarni sa pretpostavkama za uspešnu političku i ekonomsku transformaciju, kao sredstvo, a ne kao cilj razvoja. Na taj način, pridruživanje EU podrazumeva osvajanje pretpostavki vlastitog razvoja i stabilnosti, uz istovremeno širenje evropskog prostora mira i demokratije“. Iako je posle 2008. godine (situacija u vezi sa Kosovom¹⁹ i njegovo priznavanje od većine zemalja članica EU) primetna dosta oštrija retorika na temu EU integracija i politike pojedinih država EU prema Srbiji, niko od zvaničnih predstavnika Srbije nije doveo u pitanje pristupanje EU kao dugoročni strateški cilj Srbije. Trenutno se Republika Srbija nalazi u fazi očekivanja zvaničnog dobijanja statusa kandidata za EU i datuma otpočinjanja pretpripravnih pregovora.

Jasan je, u tekstu metodološki ilustrativno prikazan, međuticaj procesa pristupanja multilateralnim sporazumima u oblasti životne sredine sa procesom evropskih integracija.

Srbija mora da pojača sprovođenje ove vrste multilateralnih sporazuma jer time postaje član istih „familija“ kao i EU mnogo pre nego što i formalno postane njen član, a samo pristupanje EU olakšava se i bolje dokumentuje. Time se Srbija približava EU u oblasti životne sredine samom činjenicom da prihvata važenje istih pravila.²⁰

18 Usvojena na sednici Vlade Republike Srbije 17. juna 2005. godine.

19 UNSCR 1244.

20 Za više detalja pogledati: poglavlje *Životna sredina* u knjizi *Efekte integracije Srbije u Evropsku uniju*, A. Trbović i M. Crnobrnja (ur.) Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd, 2009, str. 58–64; kao i Anđelka Mihajlov, „Klimatska predvidljivost kao uslov strateškog planira-

S druge strane, činjenica da je Srbija ugovorna strana niza multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine u kojima je i EU ugovorna strana, ukazuje da se Srbija (a posebno nakon 2000. godine) u oblasti životne sredine značajno približava EU iako (još) nije članica EU. Situacija bi bila i povoljnija kada bi stepen implementacije multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine u kojima je Srbija ugovorna strana bio veći i efikasniji.

Izvedena analiza ukazuje na to da naša zemlja paralelno treba da pospeši implementaciju međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine (i klimatskih promena) kojima je pristupila, kao i da pristupi onima u kojima nije ugovornica (a EU jeste), što će sve zajedno znatno doprineti izjednačavanju pravila koja važe u EU i u Srbiji.

Treba istaći i da, s obzirom na činjenicu da je pristupanje EU glavni spoljnopolitički cilj svih država regiona, međunarodni sporazumi u oblasti životne sredine (treba da) predstavljaju značajnu stavku u oblasti poboljšanja saradnje među državama Zapadnog Balkana.²¹

Literatura

Ana Trbović, Mihailo Crnobrnja (ur.) *Efekte integracije Srbije u Evropsku uniju*, FEFA – Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd, 2009, 58–64.

Anđelka Mihajlov, „Klimatska predvidljivost kao uslov strateškog planiranja održivog razvoja“, časopis *Izazovi evropskih integracija*, tematski broj: Održivi razvoj: ideal i realnost, Službeni glasnik, Beograd, 2010), 27–40.

Mihajlov, A., *Regional environmental initiative: South-Eastern Europe (Balkan) Regional Environmental Cohesion Initiative* (Pan-European Conference on EU Politics, Riga, Latvia: European Consortium for Political Research –Standing Group on the European Union, <http://www.jhubc.it/ecpr-riga>, 25–27 September, 2008.

Multilateral Environmental Agreement – Negotiator’s Handbook (University of Joensuu – UNEP Course Series 5, University of Joensuu, Department of Law, 2007.

nja održivog razvoja“ časopis *Izazovi evropskih integracija*, tematski broj: Održivi razvoj: ideal i realnost, Službeni glasnik, Beograd, 2010, 27–40.

21 Za više informacija o značaju pitanja životne sredine u regionalnoj saradnji pogledati: Mihajlov, A., *Regional environmental initiative: South-Eastern Europe (Balkan) Regional Environmental Cohesion Initiative* (Pan-European Conference on EU Politics, Riga, Latvia: European Consortium for Political Research –Standing Group on the European Union, <http://www.jhubc.it/ecpr-riga>, 25–27 September 2008.

Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Kancelarija Vlade Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji, 2005.

Vodič za dobro upravljanje u oblasti životne sredine, Regionalna kancelarija za Evropu i Zajednicu nezavisnih država UNDP, 2003.

Zvanična prezentacija Vlade Srbije: www.srbija.gov.rs.

Zvanična prezentacija UN: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&lang=en>

IMPLEMENTATION OF MULTILATERAL CLIMATE CHANGE/ ENVIRONMENTAL AGREEMENTS AND INTEGRATION TO THE EUROPEAN UNION: COMPARATIVE OVERVIEW

Abstract

In this paper the methodology of comparative overview has been derived, as an instrument to show that accession to multilateral environmental agreements simultaneously brings the country closer to the European Union (EU) in this field, including the field of climate change as well. By the other words, accession to multilateral environmental/climate change agreements considerably means the same as the EU integrations, which has not been emphasized in this way so far.

Analysis conducted in the paper converges to conclusion that after the year 2000. Serbia intensively started its EU integrations in the field of environment.

Within conclusions, the need that Serbia, in parallel way, should enhance the implementation of multilateral environmental (and climate change) agreements that it has been accessed to, as well as to access to those multilateral environmental agreements which it has not become the contracting part yet (but the EU is), is highlighted. That will contribute to harmonization of rules/regulations in EU and in Serbia, no matter if the country has been (or not) the full power EU member (what is the strategic political goal of Serbia).

Derived methodology of comparative overview could be applied to the other sectors as well.

Keywords: environmental protection, climate change, multilateral environmental agreements, EU integration, Serbia

PRAVO ŽIVOTNE SREDINE I KLIMA

Apstrakt

Formiranje prava životne sredine je vremenski dugačak proces. Početku tog procesa prethodila je pojava svesti o opasnostima ugrožavanja sredine u kojoj živi čovek. Zatim sledi identifikovanje opasnih i škodljivih delatnosti koje potiču od čoveka. Strahovanje od ugrožavanja i uništavanja životne sredine dovelo je do preispitivanja odnosa čovek – priroda, njegovog negativnog uticaja na prirodu i potrebe da se određenim pravilima taj odnos čoveka i prirode pravno reguliše. Na toj osnovi je stvarano i razvijano pravo životne sredine. Njegove osnovne karakteristike, koje ga čine posebnom granom prava, proizlaze iz njegovog predmeta, ali i iz interdisciplinarnosti, kojom dolazi do povezivanja prirodnih i društvenih nauka. Za pravo životne sredine je izuzetno značajno i formiranje politike životne sredine. Tretira se, između ostalog, kao njegova „prethodnica“, kao učesnica u legislaciji i u razvoju prava životne sredine.

Klima i promena klime je jedan od najaktuelnijih problema savremenog sveta. Različite definicije klime potiču još iz antičkog doba. Bile su preispitivane u XIX veku, a danas, u skladu sa razvojem nauke i savremene tehnologije, usklađuju se i sa razvojem prava životne sredine. Klima i njene promene su, relativno kasno, postepeno i posredno, postale deo prava životne sredine. Na taj način su povezani problemi zagađivanja vazduha, kao jednog od objekata prirode, i promena klime. Pojava zagađivanja vazduha, koja „ne priznaje“ granice država, postala je problem globalnih razmera. Otuda i činjenica da se pravo životne sredine, ne samo kada je u pitanju klima, razvija u okvirima unutrašnjeg, regionalnog i, naročito, međunarodnog prava.

Ključne reči: životna sredina, pravo životne sredine, nauka, interdisciplinarnost, politika životne sredine, načela, klima, promena klime, staklena bašta, globalni problemi, izazovi.

Vremenska merila nastanka planete Zemlje i života na njoj ne daju odgovor na pitanje o pojavi svesti da postoje opasnosti koje mogu ugrožavati Planetu i život čoveka na njoj. Takvom toku stvari često doprinosi čovek, svojim ponašanjem i delatnostima, koje ne moraju da se

* Naučna savetnica Instituta za uporedno pravo u Beogradu u penziji.

tumače uvek i jedino razvojem civilizacije. Mnoge ljudske delatnosti se decenijama svrstavaju u tzv. „škodljive delatnosti“, sa potencijalno neželjenim, opasnim posledicama po životnu sredinu. Izučavanja uslova života čoveka na Zemlji, pokazuju da se ti uslovi menjaju, ne samo u pravcu razvoja, već i u pravcu uništavanja životne sredine. Ta dva procesa su čak u velikoj meri povezana jer, na primer, tehnološki napredak često neposredno prate pojave koje ugrožavaju, zagađuju ili čak uništavaju životnu sredinu. Uočavanje takvih opasnosti pripada istorijskoj kategoriji organizovanja ljudske zajednice u procesu svog razvoja, ali i domenu borbe za opstanak.

Svakako se ne mogu upoređivati opasnosti od kojih je strepeo čovek, na primer, u X veku n.e., sa opasnostima od kojih strepi čovek XXI veka. Ne mogu se poistovećivati ni reagovanja na takve pojave. Grubo rečeno, u prvom slučaju, čovek je strahovao, pre svega, od nepogoda prirode, opasnosti i katastrofa koje su shvatane samo kao „viša sila“, sudbina. Postepeno, a naročito tokom poslednja dva veka, opasnosti od posledica uništavanja životne sredine postajala su sve češće predmet brige i organizovanog reagovanja društva na takve pojave. Uočavanje činjenice da čovek svojim ponašanjem može ugroziti životnu sredinu, odnosno da se to i dešava, dovelo je do preispitivanja odnosa: čovek – životna sredina i potrebe da se u taj odnos „uvede“ i pojam zaštite životne sredine, u slučaju njenog ugrožavanja. To su bili i počeci stvaranja pravila ponašanja čoveka u odnosu na životnu sredinu i, šire, nove grane prava – prava životne sredine.

U jednoj od studija koju je objavio FAO, izneto je mišljenje da razvojni put prava životne sredine potiče još iz davne prošlosti ljudskog roda. Istorijska evolucija tog prava prikazuje se u četiri faze razvoja. Prva faza, nazvana *primarna zaštita*, svodila se na izvesne norme ponašanja stvarane sa ciljem da se obezbedi da grupa ljudi „preživi“ i da se zaštititi od „neprijateljske“ prirode. Danas bismo mogli sa takvom vrstom zaštite da uporedimo propise o zaštiti od prirodnih nepogoda, katastrofa itd. Zajedničko svojstvo tih normi je njihova odbrambeno-zaštitna funkcija, ali i cilj da se ljudski život zaštititi od specifičnih rizika sredine. *Korišćenje prirodnih izvora* predstavlja drugu fazu, koja se vezuje za period kada čovek postaje (ili veruje da je postao) „gospodar prirode“. Pravna zaštita prirode nema preventivni karakter jer je dominacija čoveka nad prirodom sve izrazitija. Za „savladane“ prirodne izvore treba obezbediti ekonomično korišćenje i razvoj. Sve stremi razvoju, bez obzira na cenu koja se plaća ugrožavanjem, pa čak i uništavanjem prirode. Pravna ograničenja takvom „razvoju“ svode se na zaštitu nesavesnih korisnika od drugih, a razumno ponašanje tih „drugih“ kvalifikuje se kao „ometanje korišćenja“. I danas se može prepoznati vladavina „korisničke orijentacije“. (Žrtve takvog ponašanja su naročito dva izuzetno

važna elementa prirode, voda i vazduh). *Očuvanje prirodnih izvora*, treća faza, se pojavljuje kao reakcija na neograničeno korišćenje prirodnih izvora, ali i kao izraz bojazni da će neobnovljivi prirodni izvori biti do kraja „uništeni“, a drugi, koji se obnavljaju, dovedeni u takvo stanje da neće moći da budu obnovljeni. Vođenje politike „racionalnog korišćenja“ trebalo bi da spreči opisane opasnosti. Najzad, četvrta faza, danas aktuelna, prepoznatljiva je kao faza *ekološke kontrole*. Ekološka kontrola je postala bitan element savremenog regulisanja pravnog režima životne sredine, od onog trenutka kada je konstatovano da sva dotadašnja pravila ponašanja i mere zaštite nisu dovoljni, ako se razvoj društva posmatra u dugoročnoj perspektivi. Za takav, novi, savremeni pristup pravu životne sredine bila je presudna konstatacija da deviza „očuvanje prirodnih izvora“ ne rešava probleme zagađivanja životne sredine.

Osnovne karakteristike prava životne sredine

a/ Definicija

Pravo životne sredine pripada „mlađoj“ porodici pravnih disciplina. Mlađoj, u smislu formiranja novih pravila ponašanja u odnosu na životnu sredinu i relativno nedavno uočene pojave, koje na nju mogu da utiču negativno. To je samo jedan od razloga da se pokušaji definisanja prava životne sredine završavaju konstatacijom da je definicija te grane prava „nedovršena“, „nepotpuna“ jer i sam predmet te discipline zadire u mnoga druga područja života, koja su u sve većoj meri „povezana“ sa životnom sredinom, odnosom čoveka prema njoj i problemima kvaliteta sredine.

b/ Predmet

Samo „nabrajanje“ područja koja čine predmet prava životne sredine takođe se može smatrati „nedovršenim“. U pravnoj književnosti, jedan od pristupa sistematizovanju tih područja zasniva se na kriterijumu sektora i međusektora. Kategorijom sektora obuhvaćeni su: biodiverzitet i zaštita prirode (flora i fauna, habitati i ekosistemi); zaštita zemljišta, slatkih voda, zaštita morske sredine, atmosfersko zagađenje. Kategorijom međusektora, obuhvaćeni su: opasne materije, nuklearno zračenje, otpaci, buka. Izdvojeno je tretirana tzv. integrativna zaštita životne sredine (gradsko i seosko planiranje).¹ Reč je o širokim područjima predmeta prava životne sredine, koja se uvećavaju prepoznavanjem novih uzroka i pojava ugroženosti, zagađivanja i uništavanja životne sredine.

1 Alexander Kiss, Dinah Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1995.

Jedan od takvih primera je klima, odnosno uočene promene klime sa negativnim uticajima na životnu sredinu. Pomenute promene su u pravu životne sredine „povezane“ za problematiku zagađivanja vazduha, kao generičkim pojmom jednog od objekata zaštite u pravu životne sredine.

c/ Nauka i interdisciplinarnost

Pravo životne sredine pripada društvenim naukama, ali njegove osnove potiču iz prirodnih nauka – biologije, fizike, hemije, ekologije. Od samog početka formiranja prava životne sredine, uzeta je u obzir činjenica da će u postupku stvaranja pravne regulative biti neophodan interdisciplinarni pristup. Uz tu činjenicu dodaje se i potreba da se prilikom preduzimanja mera zaštite životne sredine vodi računa da one budu celovite, zasnovane na nauci, sveobuhvatne, kako bi bilo izbegnuto prenošenje, na primer, zagađenja sa jednog ugroženog objekta na drugi objekat (primer: akcija zaštite – čišćenja vazduha, ne treba da utiče na zagađivanje voda).

Multidisciplinarnost daje još jednu specifičnu crtu pravu životne sredine. Delovi prava koji potiču iz neke od oblasti prirodnih nauka moraju da prate „ritam“ promena u tim oblastima. Mere koje treba da budu preduzimate u postupku primene propisanih pravnih pravila bitna su komponenta prava životne sredine *de lege lata*, ali mogu imati i vrednost prava *de lege ferenda*. Dinamičnost razvoja prava životne sredine u neposrednoj je vezi sa dinamičnošću razvoja mnogih oblasti prirodnih nauka.

Dakle, neophodno je da se u postupku legislacije pitanja koja pripadaju problematici životne sredine koristi nauka, odnosno naučna ekspertiza. Pravo treba da koristi nauku u predviđanju mogućih negativnih pojava izazvanih ponašanjem ljudi, ali i da uz pomoć naučnih saznanja doprinese „izlaženju“ iz, na takav način, stvorenih problema u vezi sa životnom sredinom. U pogledu naučnih ekspertiza, pominje se činjenica, da je svrha ekspertize ne samo davanje saveta o tekućem stanju nauke već i preuzimanje izvesnog rizika u smislu naučne nesigurnosti, neizvesnosti, jer predloženo rešenje može dovesti ne samo do pozitivnih rezultata već i izazvati nove probleme².

U Deklaraciji Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoј sredini (1972/9), utvrđeno je načelo da „nauka i tehnologija, kao deo njihovog doprinosa ekonomskom i socijalnom razvoju, mora biti primenjiva na identifikaciju, izbegavanje i kontrolu rizika u životnoj sredini i rešava-

2 Kiss, idem; Gerd Winter, edited by, Multilateral Governance of Global Environmental Change – Perspectives from Science, Sociology and the Law, In Memoriam Konrad von Moltke, Cambridge University Press, 2006.

nju problema životne sredine i na zajedničko dobro čovečanstva“ i traži se unapređivanje naučnih istraživanja i razvoj u kontekstu problema životne sredine na nacionalnom i međunarodnom nivou.³

U preambuli Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime⁴ navedena je i saglasnost strana Konvencije o tome da „će mere neophodne za razumevanje i rešavanje promene klime biti ekološki i društveno-ekonomski najefikasnije ako su zasnovane na odgovarajućim naučnim, tehničkim i ekonomskim stanovištima i ako budu neprekidno iznova procenjivane u svetlosti novih saznanja u ovim oblastima“.

Nauka se izričito pominje u izvorima prava Evropske unije u vezi sa politikom životne sredine, i to kao obaveza da se prilikom utvrđivanja politike iz oblasti životne sredine „vodi računa o raspoloživim naučnim i tehničkim podacima“.⁵

d/ Politika i načela životne sredine

U pravo životne sredine „uvedena“ je kategorija politike životne sredine.⁶ Ta pojava bi se, između ostalog, mogla tumačiti kao „pomoć“ postojećoj legislativi. Politika životne sredine može se smatrati ne samo „prethodnicom“ formiranja pravnog režima životne sredine, već i „učesnikom“ u formiranju nove grane prava. Utvrđuje se kao podrška akcionim programima u oblasti životne sredine i merama koje se primenjuju u praksi, doprinosi legislaciji i unapređivanju prava životne sredine. Najzad, politikom životne sredine se prati ekonomski razvoj sredine u kojoj se ta politika ostvaruje.

Deo politike životne sredine čine usvojena načela, koja se tretiraju i kao načela prava životne sredine. Usvajana su od različitih međunarodnih organizacija, u različito vreme i deo su međunarodnih instrumenata različite pravne snage. Na primer, Stokholmska deklaracija (UN, 1972, 24 načela), Svetska povelja (UN, 1982, 5 načela) i Rio deklaracija (UN, 1992, 27 načela) jesu dokumenti posvećeni životnoj

3 Deklaracija Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoј sredini, Stokholm, 1972, načelo 18. i 20, dr Dragoljub Todić i dr Vid Vukasović, Ekološka kriza u svetu i odgovor međunarodne zajednice (izbor najznačajnijih međunarodnih dokumenata i jugoslovenskih propisa), Beograd 2002.

4 *United Nations Framework Convention on Climate Change*, New York, 9. maj 1992, *Međunarodni ugovori*, broj 2/1997.

5 Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, član 191 (2008/C 115/01), objavljen u: Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji, „Od Rima do Lisabona“, priredio Milutin Janjević, *Službeni glasnik*, Beograd 2009.

6 Dragoljub Todić, *Savremena politika i pravo životne sredine*, Beograd 2002, i Vodič kroz EU politike, *Životna sredina, Evropski pokret u Srbiji*, Beograd 2011; Simon Ball and Stuart Bell, *Environmental Law, The Law and Policy relating to the Protection of Environment*, Oxford Press, 1995.

sredini, njenom očuvanju i poboljšanju, čija sadržina, a posebno proklamovana načela, imaju u velikoj meri programski karakter. Počev od konstatacije stanja, „povezivanja“ životne sredine i njenih procesa sa širim društveno-ekonomskim pitanjima, do projekcije primene načela i njihovog uvođenja u međunarodnu legislativu, zatim u interna zakonodavstva i praksu država – ta načela se mogu smatrati i značajnim delom osnova prava životne sredine. Ona delimično imaju i šire značenje jer se pojavljuju i kao načela drugih politika i drugih grana prava. Većina takvih načela usvajana je pre pojave prvih izvora prava životne sredine, u vreme formiranja tzv. klasičnih grana prava, ali se neka od njih potpuno uklapaju u savremenu problematiku životne sredine.⁷

Danas se, zahvaljujući konstantnim akcijama Ujedinjenih nacija, a naročito komunitarnom, evropskom pravu, može govoriti o postojanju *corpus-a* načela prava životne sredine. Može se reći i to, da su načela stvorena u cilju očuvanja i zaštite životne sredine, danas zajednička unutrašnjem, regionalnom i međunarodnom pravu. Njihova pravna snaga prevazilazi pravnu prirodu politike životne sredine.

Načela koja se tiču životne sredine su u pravnoj književnosti izazvala veliku pažnju. Njihov broj se, od samo nekoliko načela, ugrađenih u prve izvore prava životne sredine, povećavao i prešao je u područje dvocifrenih brojeva. Ta pojava je zabeležena naročito pokušajima klasifikovanja načela, primenom različitih kriterijuma. Jedan od takvih kriterijuma je vreme utvrđivanja određenog načela, njegovo „prisustvo“ u izvorima prava životne sredine. Taj kriterijum dovodi do zaključka o postojanju „starih“ i „novih“ načela, primarnih i izvedenih, supsidijarnih načela. Koristi se i kriterijum načela usvajanih pod okriljem međunarodnih organizacija (Ujedinjene nacije, pre svega), putem multilaterale, regionalnih organizacija (Evropske unije), sa neposrednim uticajem na unutrašnju regulativu država pojedinačno. Oba kriterijuma se zasnivaju na egzaktnim podacima, na osnovu kojih se može pratiti jedno isto načelo, od njegove prve pojave, čitavim putem njegovog „pojavljivanja“, kasnije, u drugim izvorima prava životne sredine. Primena određenog načela zavisi od konkretne situacije, utvrđenog stanja/problema životne sredine i mera koje treba preduzeti.⁸ Širenjem predmeta prava životne sredine, nije se samo povećavao broj načela,

7 Vida Čok, „Pravna načela i ekološko pravo“, *Pravni život*, Beograd 1998, broj 9, tom I.

8 Kriterijumom „dominante funkcije“ kojoj služe načela prava i politike životne sredine, utvrđene su četiri grupe načela, bez nabiranja načela pojedinačno. Prvoj grupi načela pripadaju „principi koji služe oblikovanju instrumenata globalne politike životne i sredine razvoja“; drugoj „principi koji se odnose na prekogranične sporove u vezi sa životnom sredinom“, trećoj „principi razvoja unutrašnjeg prava životne sredine“ i četvrtoj grupi „principi upravljanja međunarodnim institucijama relevantnim za oblast životne sredine“. Dragoljub Todić, idem.

već se isto načelo pojavljuje u više izvora prava životne sredine. Ta pojava je najočiglednija prilikom poređenja aktivnosti Ujedinjenih nacija i Evropske unije, na planu legislacije pitanja u vezi sa životnom sredinom. Takav odnos između dve organizacije ne predstavlja specifičnost prava životne sredine, ali pokazuje da na međunarodnom nivou postoji i sinhronizovano delovanje u rešavanju globalnih problema, koji su deo suštine svojstava životne sredine. Tipičan primer takvih problema nalazimo u klimi i klimatskim promenama.

Imajući u vidu pomenuto mnoštvo pokušaja sistematizovanja načela politike i prava životne sredine, tome dodajemo još jedan primer, koji zasnivamo na kriterijumu da načelo „pripada“ isključivo problematici životne sredine ili da načelo ima „širu“ primenu i u drugim granama prava.

U *prvu grupu načela*, čija se pojava vezuje za sam početak stvaranja pravne regulative o životnoj sredini, mogu se uvrstiti ova načela:

- *očuvanje životne sredine*, kao zaštita i kvantitativno održavanje nivoa postojećih prirodnih resursa;
- *predostrožnost*, načelo koje proizlazi iz potrebe da se u slučaju objektivnih opasnosti, a radi izbegavanja mogućih rizika i nastanka šteta, odluke o preduzimanju mera donose i kada ne postoje apsolutno sigurne, naučno proverene procene uzroka nastanka⁹ štete. U takvim slučajevima, pominje se iskustvo, subjektivni, intuitivni pristup sprečavanju nastanka štete, pa i izreka „bolje sprečiti nego lečiti“;
- *prevencija*, znači da treba preduzimati mere preventivno, pre nego što nastane šteta, odnosno da ne treba dozvoliti da nastane šteta pa tek onda pokušati da se ona otkloni. I ovo načelo podrazumeva postojanje određenih rizika, a u preduzimanje akcija uvršćuje i postojeće znanje i primenu posebnih tehnika analize rizika;
- *zaštita*, načelo sa „najširim“ značenjem i dejstvom u pogledu mera koje se preduzimaju u odnosu na životnu sredinu. Obuhvata i mere, koje doprinose „odustajanju“ od štetnih aktivnosti, ali i mere koje sprečavaju da dođe do uništavanja životne sredine. Tako shvaćeno načelo zaštite povezuje se sa širim, složenim ekološkim planiranjem i upravljanjem. Značajno je i zbog povezivanja, međuzavisnosti elemenata životne sredine i ekosistema;¹⁰
- *zagađivač plaća*, znači da zagađivač koji prouzrokuje štetu treba tu štetu i da naknadi. Načini tog postupka su u nadležnosti država, a sam institut naknade se može tumačiti i kao naknada troškova za otklanjanje posledica pričinjene štete;

9 Jan H. Jans, *European Environmental Law*, London 1994.

10 A. Kiss, *op. cit*

- *načelo izvora* znači da treba štetu sprečavati na izvoru zagađenja, a ne „dozvoliti“ da se ona dogodi pa tek onda rešavati probleme već nastale štete. Postoji mišljenje da ovo načelo podrazumeva prednost utvrđivanja standarda emisija, u odnosu na standarde kvaliteta životne sredine. Ta prednost se ističe naročito kada je u pitanju kvalitet vode i vazduha;¹¹
- *načelo integracije* vodi poreklo iz evropskog prava životne sredine i povezuje različite politike Evropske unije sa politikom zaštite životne sredine. Ta veza proizlazi iz obaveze da se „zahtevi za zaštitu životne sredine moraju uneti u druge politike Zajednice prilikom njihovog utvrđivanja i realizacije“. U pravnoj literaturi takav oblik povezivanja poznat je kao oblik „spoljne integracije“, odnosno kao integracija ciljeva u oblasti životne sredine, u sektore drugih politika.¹²

Druga grupa načela je „raznovrsnija“. Pojedinačno, načela su nastajala pre uobličavanja prava životne sredine, preuzimana su iz različitih područja prava, delimično „prilagođavana“ osobenostima predmeta prava životne sredine, ali u suštini zadržavaju osobenosti „izvora“ svog nastanka. U pravnoj literaturi, ta načela se često nazivaju „supsidijarnim“ ili „ostalim“ načelima, što u suštini ne bi smelo umanjivati njihov značaj „izvan“ domena prava životne sredine. Upravo obrnuto, njihov značaj je bio veliki i pre „otkrivanja“ postojanja problema životne sredine i neophodnosti rešavanja tih problema i pravnom regulativom. Primera radi, toj kategoriji načela svakako pripadaju:

- *načelo suvereniteta,*
- *načelo odgovornosti,*
- *načelo saradnje,*
- *načelo solidarnosti,*
- *načelo javnosti i*
- *načelo dostupnosti informacija.*

Klima i promene klime

Klima i klimatske promene su jedna od najaktuelnijih tema rasprava o problemima životne sredine savremenog sveta. Te rasprave obuhvataju sve segmente života, tiču se svih ljudi na planeti Zemlji, analiziraju se uzroci i posledice klimatskih promena, traži se odgovorno

11 Jan H. Jans, *op. cit.*

12 Ugovor o Evropskoj uniji od Rima do Matrihta (član 130R, odnosno 174), Beograd 1995; Jan H. Jans, *op. cit.*

ponašanje, ali i odgovornost u slučajevima nepoštovanja mera dogovorenih sa ciljem zaštite klime i sprečavanja promene klime koja izaziva negativne globalne posledice.¹³

a/ Definicija

Uobičajeno je da se u međunarodnim ugovorima daju definicije osnovnih pojmova tog instrumenta. Autori Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime (1992) delimično su odstupili od takve prakse. Definisani su pojmovi „promena klime“ i „klimatski sistem“, ali ne i osnovni pojam – „klima“.¹⁴ Međutim, sa stanovišta društvenih nauka i prava životne sredine, zanimljivi su enciklopedijski podaci, koji imaju i elemente definicije „klime“.

KLIMA (grčki: nagib), podneblje, prosečno stanje atmosfere nad nekim mestom ili područjem u određenom vremenskom razdoblju. Klima zavisi od klimatskih elemenata (kosmički, telurski, geološki, meteorološki) i klimatskih faktora (astronomski, geografski, meteorološki).

Prema podacima koji obuhvataju vreme od antičkog doba do XIX veka, klima je određivana isključivo uglom pod kojim padaju sunčevi zraci, odnosno za klimu je bila relevantna jedino geografska širina.

Iz XIX veka potiče definicija klime kao „prosečnog stanja nad nekim mestom ili područjem“. Sa stanovišta savremenog tretiranja klime, značajna je definicija, koja se pripisuje A. von Humboltu, da je klima „skup svih promjena u atmosferi koje primjetno djeluju na ljudske organe“.

U novije vreme, klima se definiše kao: prosečne i krajnje varijacije vremena iznad nekog mesta ili područja Zemljine površine, prema meteorološkim podacima od 10, 20, 30 do 100 godina.

Međunarodna meteorološka organizacija donela je odluku (1935) da je za dobijanje reprezentativnih podataka potreban period od 25 do 35 godina; kao standardan period uzet je interval 1901–1930.

Zaključeno je da se uporednom analizom 30-godišnjih nizova, sa podacima standardnog perioda, mogu uočiti *promene klime*.¹⁵

13 Stefan Rahmstorf, Global Climat Change: what we learn from the Past?, u: Gerd Winter, v. belešku 2.

14 U tekstu Konvencije ...2. „Promena klime“ označava promenu klime koja je direktno ili indirektno uslovljena ljudskim aktivnostima koje izazivaju promene u sastavu globalne atmosfere, i koja je superponirana na prirodna kolebanja klime, osmotrena tokom uporedivih vremenskih perioda. 3. „Klimatski sistem“ označava celinu koja obuhvata atmosferu, hidrosferu, biosferu i geosferu i njihove interakcije.“ Konvencija, član 1.

15 Opća enciklopedija Jugoslavenskog leksikografskog zavoda 4, Zagreb 1978, str. 412–413.

b/ Od zagađivanja vazduha do klime

Klima i njene promene, postale su deo prava životne sredine relativno kasno. Tačnije, klima i problemi u vezi sa njom, „ulazili“ su u pravo životne sredine postepeno i „posredno“ sa međunarodnom legislacijom pitanja vazdušnog prostora, objekta međunarodnog prava, i vazduha, elementa tog prostora koji je deo Zemljinog omotača.¹⁶

Zemljin omotač je postao prostor ugrožen zagađivanjem štetnim materijama „sa Zemlje“ – u svim pravcima i preko državnih granica. U vreme prepoznavanja takvih problema, zagađivanje vazduha počinje da se tretira ne samo kao kršenje opšteg pravila međunarodnog prava – da država ne sme na svojoj teritoriji da preduzima radnje, koje znače povredu prava druge države, već i kao potencijalna globalna opasnost. To je vreme kada počinje međunarodna legislacija, čiji je predmet zaštita vazduha.

Prvi multilateralni instrument, čiji je predmet regulisanja zagađivanje vazduha jeste Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, usvojena pod okriljem Ujedinjenih nacija, 1979. godine u Ženevi. Usledilo je donošenje osam protokola (od 1984. do 1999), pretežno sa problematikom emisija konkretnih zagađujućih materija.¹⁷

Usledilo je usvajanje Bečke konvencije o zaštiti ozonskog omotača, 1985. godine. To je vreme kada je postepeno uočavana opasnost od zagađenja vazduha materijama koje izazivaju oštećenje ozonskog omotača i posledica takvog procesa. Ugovorne strane su definisale konkretan cilj koji treba da bude ispunjen primenom Konvencije. To je: „Zaštita zdravlja čoveka i životne sredine od štetnih dejstava koje su posledica promena ozonskog omotača“.¹⁸ Usledilo je usvajanje Montrealskog protokola o supstancama koje uništavaju ozonski omotač, 1987. godine, sa kasnijim amandmanima u vezi sa ograničenjima proizvodnje i potrošnje takvih supstanci.¹⁹

Navedeni multilateralni instrumenti doprineli su razvijanju prava životne sredine u jednom njegovom važnom segmentu – legislaciji, sa predmetom zagađivanja vazduha i merama zaštite vazduha od zagađivanja. Taj deo prava životne sredine formiran je kao jedna celina: inkorporirana su odgovarajuća opšta pravila o životnoj sredini, zatim

16 Peter Lemke, *Dimensions and Mechanismes of Global Climate Change*, u: Gerd Winter, v. belešku 2.

17 Zakon o ratifikaciji Konvencije o prekograničnom zagađivanju na velikim udaljenostima, *Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori*, broj 11/86.

18 Zakon o ratifikaciji Bečke konvencije o zaštiti ozonskog omotača, *Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori*, broj 1/90.

19 Zakon o ratifikaciji Montrealskog protokola o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, *Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori*, broj 16/90.

posebne mere i posebne aktivnosti u skladu sa svojstvima vazduha i vazdušnog prostora, utvrđuju se standardi kvaliteta vazduha i problemima emisija zagađivača. Globalna dimenzija zagađivanja vazduha je bila presudna činjenica za pokretanje aktivnosti država na međunarodnom nivou u regulisanju problema zaštite vazduha, kao značajne komponente životne sredine i, uporedo sa tim, klime i njene zaštite od štetnih promena.

Ta oblast prava životne sredine je i jedan od primera sinhronizovanog delovanja pravne regulative na tri nivoa: multilateral (međunarodni ugovori i drugi instrumenti),²⁰ na regionalnom nivou (komunitarno, evropsko pravo) i nacionalno pravo (zakonodavstvo država strana ugovornica). Evropsko pravo je u oblasti zaštite vazduha izuzetno razvijeno, sa velikim brojem direktiva i drugim propisima, koji se često menjaju i dopunjuju u skladu sa razvojem nauke i novim saznanjima o zagađivanju atmosfere i ugrožavanju klimatskog sistema Zemlje.

Izvori prava životne sredine *de lege lata*, iz oblasti zaštite atmosfere od zagađenja i sprečavanja promena klime, mogu se smatrati i osnovom za novu legislativnu te oblasti, za preduzimanje novih aktivnosti i mera. Reč je o angažovanosti globalnih razmera, kao odgovoru na opasnosti istih razmera. Takva angažovanost mora biti konstantna, u skladu sa ciljevima zaštite ekosistema Zemlje i života na toj planeti. Deo takve politike životne sredine predstavlja usvajanje Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime (1992) i Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime (1997).²¹ Istovremeno, to vodi unapređivanju, razvoju prava životne sredine.

Opširna preambula Okvirne konvencije ukazuje na genezu međunarodne legislative koja je prethodila usvajanju Konvencije, na globalni karakter klime i potrebu njene zaštite „za sadašnje i buduće generacije čovečanstva“, na potrebu donošenja efikasnih pravnih propisa, ekoloških standarda, na već pomenuti značaj nauke, primenu novih tehnologija, i na mnoge druge aktivnosti iz područja prirodnih i društvenih nauka. Neke od takvih aktivnosti i same predstavljaju novost jer se pravo životne sredine, a posebno njegov deo o klimi i njenim promenama, nalazi u žiži interesovanja svih subjekata zainteresovanih za rešavanje problema uništavanja Zemlje.

20 Jaye Ellis and Stepan Wood, *International Environmental Law*, u: *Environmental Law for Sustainability, A Reader*, Ed. by Benjamin J. Richardson, Hart Publishing, 2006.

21 *Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori*, broj 2/97, i *Zakon o potvrđivanju Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, Službeni glasnik SRJ, Međunarodni ugovori*, broj 88/07.

Naslov Okvirne konvencije upućuje na izvesno „ograđivanje“ u pogledu sveobuhvatnosti problema klime i samog predmeta Konvencije, kao međunarodnog instrumenta. Delimično, ta „ograda“ se može tumačiti usredsređivanjem regulative na fenomen staklene bašte. Ali, istovremeno se „ubacuje“ ekonomski problem razvoja koji, u velikoj meri utiče na uspešnost zaštite klime od negativnih promena, izazvanih ljudskom delatnošću.

Obaveza strana ugovornica Okvirne konvencije je da sprovede dogovorene strategije, da preduzimaju utvrđene mere, da se uzdržavaju od akcija štetnih za klimatski sistem, da poštuju dogovorene principe i sve ostale taksativno nabrojane obaveze u Konvenciji. To su izuzetno značajne obaveze jer bi njihovo neizvršavanje bilo uzrok neuspeha implementacije Okvirne konvencije, sa svim posledicama koje bi proizišle iz takve situacije.

Pravni izazovi

Pravo životne sredine u celini, a posebno deo o klimi i njenim promenama, nalazi se u fazi preispitivanja, unapređivanja. To je faza razvoja sa mnogim izazovima, ne samo za pravnike. Multidisciplinarnost te grane prava okuplja mnogo širi krug stručnjaka, naročito u situacijama kada su predmet legislacije teme kao što je klima i njene promene. Neki od takvih izazova se mogu identifikovati i na ovaj način:

1. Pravo životne sredine je stvarano kao „odgovor“ na izazove koji su u tesnoj vezi sa delatnošću ljudi. I onih delatnosti koje znače razvoj ljudskog društva, i onih koje izazivaju zabrinutost za životnu sredinu. Postojeći izvori prava životne sredine dozvoljavaju zaključak da organizovana međunarodna zajednica reaguje na mnoge negativne pojave ugrožavanja životne sredine. Rezultat toga je impozantan *corpus* izvora prava životne sredine.
2. Pravo životne sredine očekuju nove akcije. Na opštem planu, to pravo treba da prati razvoj nauke, tehnologije, društvenih i ekonomskih odnosa, u globalnim razmerama. Postojeći raskorak između usvojenih pravnih pravila, njihove primene i naročito implementacije međunarodnih ugovora treba u što većoj meri sprečavati. Treba efikasnije pratiti odgovornost subjekata nadležnih za sprovođenje prava životne sredine *de lege lata*.
3. Klima i klimatske promene predstavljaju poseban izazov za pravo. Globalno svojstvo uticaja klime na život na Zemlji izaziva potrebu globalnog dogovaranja i prihvatanja obaveza na međunarodnom, regionalnom i nacionalom planu.

4. Uzročni lanac pojave staklene bašte u atmosferi samo je jedan od primera koji ukazuje na činjenicu da se ponašanje ljudi na Zemlji mora promeniti – da današnja civilizacija svoj razvoj ne usklađuje sa zakonima prirode, već da ih mnogim ljudskim delatnostima krši, da se suprodstavlja zakonima prirode. Posledice takvog stanja su već, delimično, poznate.
5. Klima i klimatske promene su izazov za pravo u još jednom pravcu: u međunarodnom pravu, u grani prava ljudskih prava, proglašeno je „pravo na zdravu životnu sredinu“ i „pravo na razvoj“. Prvo, bez sumnje, pripada i pravu životne sredine. Drugo se, u pravu životne sredine, upravo u vezi sa klimom i njenim promenama, tretira sa izvesnim ogradama.²² Te dve kategorije prava su u pravu životne sredine povezane, na način koji bi trebalo da pomogne, olakša, unapredi uspeh u rešavanju problema klime, promena klime i negativnih posledica takvih promena.

Ovakav pogled na pravne izazove u stvarima koje se tiču životne sredine posebno klime i njenih promena, samo je jedan od mnogih postojećih i mogućih viđenja izazova sa kojima se susrećemo. Problemi su mnogo složeniji, uvek kada su u pitanju pojave od kojih zavisi opstanak Zemlje i život na njoj. Upravo sa takvim problemima se suočava savremena civilizacija.

ENVIRONMENTAL LAW AND CLIMATE

Abstract

Formation of Environmental Law is long process. Awareness of risks endangering human environment precede the beginning of the mentioned process. Identification of human dangerous and injurious activities followed. Fear from environment destruction lead to new consideration of relation between men and the nature, human negative influence at the nature as well as the necessity for legal regulation of this relation. Environmental law has been established and developed on this grounds. Its basic characteristics, making it the special law branch, are generated by its subject as well as coming out of its interdisciplinary nature, resulting in connection of natural and social sciences. Environmental policy is also very important for establishment of the Environmental law. Environmental policy is treated as its forerunner and its actor in legislation process and development of Environmental law.

²² Vida Čok, Pravo čoveka na životnu sredinu i pravo na razvoj, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, Beograd 1997, br. 1.

Climate and the climate changes is currently the substantial problem of the modern world. Different definitions of the climate have been created as early as in the ancient history. Those definitions were checked in XIX century. Nowadays, in relation with the accomplishments of the modern science and the technology, those definitions are integrated within the Environmental Law. Gradually and indirectly, climate and the climate changes have become part of the Environmental law relatively late. Thus, climate and climate changes are connected with the air pollution issue, as one of the primary nature objects. Air pollution phenomenon, which does not pay respect to country borders, has become now the global problem. For this reason the Environmental law has developing within Internal law, Regional law and specially International law, having not only climate and climate changes for it issue.

Keywords: Environment, Environmental law, Science, Interdisciplinarity, Environmental policy, Principles, Climate, Climate changes, Greenhous, Global problems, Challenges.

PROMENA KLIME I PROMENE U MEĐUNARODNOM PORETKU

Apstrakt

Klimatski sistem se javlja kao posrednik između svih koji su doprineli njegovoj promeni i svih koji su pogođeni tom promenom. Oni koji imaju najveće koristi od aktivnosti kojima se utiče na promenu klime neće trpeti najteže posledice promene, te je promena klime inherentno nepravičan proces. Reč je o procesu koji uzrokuje globalne ekonomske, socijalne i bezbednosne probleme koji se mogu uspešno rešavati jedino globalnim organizovanjem i akcijom. Okvirnom konvencijom UN o promeni klime postavljeni su normativni i institucionalni okviri koji su zasnovani na načelu pravičnosti izraženom kroz načelo zajedničkih ali različitih odgovornosti. Nijedna država ili region ne mogu sami da rešavaju ove probleme. Uspešno rešavanje tih problema zahteva maksimalno angažovanje svih, ali taj maksimum se određuje prema različitim odgovornostima i mogućnostima. Savet UN za ljudska prava počeo je da se bavi pitanjem uticaja promene klime na ljudska prava. Kada Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine stupi na snagu, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava će dobiti mogućnost da, između ostalog, podstiče angažovanje međunarodnih institucija na zaštiti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava od štetnih uticaja promene klime.

Ključne reči: *promena klime, načelo pravičnosti, ljudska prava.*

Uvod: Promena klime i njene posledice

Promenu klime posmatramo kao složeno i dugotrajno međusobno delovanje socijalnih i prirodnih procesa u kome socijalni procesi utiču na menjanje klimatskog sistema a promene tog sistema opet, utiču, povratno na socijalne procese. Klimatski sistem se javlja kao posrednik koji prenosi međusobno delovanje pojedinaca, kolektiviteta, država, regiona

* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu. Rad je posvećen projektu „Biomedicina, zaštita životne sredine i pravo“ br. 179079 koji sada finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

i različitih generacija čovečanstva. Po svojoj složenosti, globalnosti i trajanju, on se značajno razlikuje od „običnih“ ili „jednostavnih“ prekograničnih procesa delovanja, koje karakteriše jednostavno utvrđivanje promene u prirodnim tokovima i njenih prekograničnih posledica.

Porast temperature različitih Zemljinih sfera, porast nivoa mora, smanjivanje i tanjenje ledenih kapa na polovima, povećavanje padavina u nekim regionima i smanjivanje padavina u drugim, učestali talasi vrućine, smanjivanje broja hladnih dana, učestale jake padavine u svim oblastima, povećavanje broja slučajeva iznenadnog podizanja nivoa mora, povećanje intenziteta tropskih ciklona su različite manifestacije promene klime, kako ih je predstavio Međunarodni panel o promeni klime u svom četvrtom izveštaju.¹ Promena klime je proces koji se u određenim vremenskim ciklusima događa na Zemlji. Milutin Milanković je zaslužio svetsku slavu svojim kanonom osunčavanja Zemlje i njegovom primenom na ledena doba, koja su nastajala i nestajala na Zemlji. Međutim, izgleda da se ljudska vrsta aktivno uključila u procese promene klime tako što je viševekovnom, stalno rastućom emisijom ugljen-dioksida i nekih drugih gasova, koji su zbog svog dejstva u kontekstu promene klime nazvani gasovi staklene bašte, narušila balans prijema sunčeve energije na Zemlji i vraćanja te energije u kosmos. Globalna atmosferska koncentracija ugljen-dioksida i metana u 2005. daleko je prevazilazila prirodnu koncentraciju tih gasova u poslednjih 650.000 godina.²

U oktobru 2009. godine Vlada Maldiva je održala sednicu pod vodom, apelujući tako na učesnice Konferencije ugovornica ove Okvirne konvencije UN o promeni klime, koja se održavala u Kopenhagenu, da se dogovore o preduzimanju efikasnih mera za ublažavanje menjanja klime. Ukoliko se zbog povećanja temperature na Zemlji nastavi proces topljenja ledenih kapa na polovima, koji je već počeo, nivo okeana će se povećati za nekoliko metara, te grupa niskih maldivskih ostrva u Indijskom okeanu može da bude potpuno potopljena.

Svedočeći pred Interameričkom komisijom za ljudska prava u postupku pokrenutom protiv SAD, kao najvećeg emitera ugljen-dioksida, Šejla Vat-Klutije (Sheila Watt-Cloutier), pripadnik i predstavnik naroda Nuit, poznatog i kao Eskimi, iznela je, 1. marta 2007. godine, kako promena klime utiče na život njenog naroda.³ Ovaj narod živi na severu Kanade, na Aljasci i na nekim danskim teritorijama. Najveći

1 IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007: Synthesis Report. http://ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/main.html posećeno marta 2011.

2 *Ibid.*

3 http://www.ciel.org/Publications/IACHR_WC_Mar07.pdf. posećeno marta 2011.

deo godine pripadnici ovog naroda provode putujući i loveći na artičkom ledu. Tanjenje leda je uzrokovalo da mnogi lovci izgube život ili se ozbiljno povrede propadajući u pukotine u ledenom pokrivaču u oblastima koje se tradicionalno smatraju sigurnim. Pojedine vrste, kao što su foke, morževi ili beli medvedi, u opasnosti su da nestanu. Pripadnici ovog naroda su milenijumima lovili foke radi ishrane i oblačenja. Ona je svedočila prvenstveno o problemima koje promena klime stvara njenom narodu, ali je navela i neke druge posledice promene klime, na primer, da je 2004. godine tropska oluja ubila 3000 ljudi na Haitiju ili da je uragan iste godine uništio 90% kuća na Grenadi, uzrokujući štetu koja je bila dvostruko veća od bruto nacionalnog proizvoda te zemlje.⁴

Ovaj globalni proces, koji se događa posredovanjem klimatskog sistema, tesno je povezan sa mnogim drugim ekonomskim i političkim procesima. Ta povezanost ima dve strane. Nastojanje da se uspori proces promene klime realizuje se smanjivanjem emisije ugljen-dioksida i drugih gasova staklene bašte i povećanjem kapaciteta prirodnih prečišćivača ovih gasova. Smanjivanje emisije gasova staklene bašte i povećanje kapaciteta prirodnih prečišćivača proizvodi značajne ekonomske posledice, utiče na način života itd. Druga strana ove povezanosti ispoljava se u štetnim socijalnim efektima promene klime, koji mogu da se manifestuju za pojedine narode gubitkom dela ili čak potpunim gubitkom nacionalne teritorije, što može da se dogodi obalnim državama ili državama lociranim na niskim okeanskim ostrvima, gubitkom prirodnih uslova za tradicionalni način života, što može da se dogodi Eskimima, širenjem pustinja i potapanjem ušća velikih reka, što može da liši neke narode uslova za poljoprivrednu proizvodnju i da uzrokuje masovne migracije itd. Promena klime podriva ostvarivanje značajnog broja ljudskih prava, kao što su pravo na život, pravo na zdravlje, pravo na hranu i vodu ili pravo na imovinu.⁵ Savet bezbednosi UN je u predsedničkom saopštenju od 20. jula 2011. godine izrazio svoju zabrinutost da bi neke štetne posledice promene klime mogle da pogoršaju izvesne postojeće pretnje međunarodnom miru i bezbednosti. Posebno je izrazio zabrinutost zbog mogućih bezbednosnih implikacija gubitka teritorija nekih država uzrokovanog podizanjem nivoa mora.⁶

Iako su svi ili gotovo svi uključeni u ovaj globalan proces, učešće u uzrokovanju promene i pogođenost promenom nije jednaka. Neki su doprineli više, drugi manje. Neki su pogođeni više, drugi su pogođeni manje. Ovde nema jednakosti niti srazmernosti. Oni koji su doprineli

4 *Ibid.*

5 S. Humphreys, Introduction: human rights and climate change, *Human Rights and Climate Change*, ed. S. Humphreys, Cambridge, 2010, str. 1.

6 S/PRST/2011/15.

promeni više ne moraju nužno da budu pogođeni više. Koristi i štete vezane za ovaj proces nisu jednako raspoređene. Koristi koje neki izvlače iz ovog procesa daleko nadmašuju štete koje trepe. I obrnuto, štete koje ovaj proces pričinjava drugima daleko pretežu koristi. Otuda je izvesna nepravičnost inherentna ovom procesu. Iz razvijenih država, u kojima živi 20% svetskog stanovništva, dolazi 46% ukupne globalne emisije gasova staklene bašte u 2004. godini.⁷ Maldivi ne spadaju u razvijene države i njihova produkcija ugljen-dioksida i metana je relativno mala, ali njima preči fizički nestanak. Industrijalizacija, sagorevanje uglja i nafte i moderna poljoprivreda nisu doneli Eskimima neku korist ali jesu uzrokovali veliku štetu. Jednako tako, ogromne su razlike u kapacitetima država da ublaže štetne efekte promene klime. One koje nisu izvukle korist iz procesa industrijalizacije raspolažu značajno manjim kapacitetima za ublažavanje štetnih efekata promene klime te otuda socijalne posledice promene klime u njima mogu da budu daleko teže nego u industrijalizovanim državama.

Klasična međunarodna zaštita protiv zagađivanja životne sredine

Pri potpisivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime iz 1992. godine vlade Fidžija, Kiribatija, Naurua, Papue Nove Gvineje i Tuvalua dale su izjave kojima su izrazile svoje razumevanje da potpisivanje Okvirne konvencije ne čini odricanje od bilo kog prava na osnovu međunarodnog prava u vezi sa odgovornošću države za štetne posledice promene klime i da se nijedan propis Okvirne konvencije ne može tumačiti kao da derogira načela opšteg međunarodnog prava.⁸ Nažalost, opšte međunarodno pravo pruža slabu zaštitu protiv štetnih posledica promene klime. Meri Robinson (Mary Robinson) konstatuje, s pravom, da promena klime pokazuje bezbrojne slabosti međunarodnog poretka. Ona koristi izraz „institucionalna arhitektura“ i u nju uključuje i nezadovoljavajuće mehanizme zaštite ljudskih prava.⁹

Opšte načelo zabrane prouzrokovanja štete, odnosno obaveze naknade štete, koje je u kontekstu zagađivanja vazduha potvrđeno prvi put presudom u sporu između SAD i Kanade oko topionice olova i cinka u Trejlu

7 IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, Synthesis Report, 2.1. Emissions of long-lived GHGs dostupno na http://ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/main.html. Posećeno marta 2011.

8 *Ibid.*

9 M. Robinson, Foreward, *Human Rights and Climate Change*, ed. S. Humphreys, Cambridge, 2010, str. xix,

(Trail),¹⁰ nije dovoljno da reši probleme uzrokovane mešanjem čoveka u klimatski sistem. Velika topionica olova i cinka nalazila se u Trejlu, lokalitetu u Britanskoj Kolumbiji, u Kanadi, udaljena sedam milja od međudržavne američko-kanadske granice. Topionica je ispuštala velike količine gasa sumpor-dioksida koji se širio preko granice i uzrokovao štetu na usevima i vegetaciji na teritoriji SAD. Dve vlade su Sporazumom od 15. aprila 1935. uputile ovaj spor, formulisan u dva pitanja, arbitražnom tribunalu. Jedno od pitanja je glasilo: da li može da se traži od topionice u Trejlu da se uzdrži od uzrokovanja štete u državi Vašington (SAD) u budućnosti i, ako može, u kom obimu? U presudi od 11. marta 1941. g. stoji:

„Tribunal, zato, nalazi da ... prema načelima međunarodnog prava, ... nijedna država nema pravo da koristi ili dozvoli korišćenje svoje teritorije na takav način da prouzrokuje štetu gasom u ili na teritoriji druge države ili licima na njoj, kada slučaj ima ozbiljne posledice i šteta je ustanovljena jasnim i ubedljivim dokazom...“

U načelu 21 Stokholmske deklaracije, koju je usvojila Konferencija UN o životnoj sredini 16. juna 1972, stoji: „*Države imaju, saglasno Povelji Ujedinjenih nacija i načelima međunarodnog prava, suvereno pravo da koriste svoje resurse shodno svojim politikama zaštite okoline, i odgovornost da obezbede da se aktivnostima pod njihovom jurisdikcijom ili kontrolom ne uzrokuje šteta okolini drugih država ili u oblasti van granica nacionalne jurisdikcije.*“¹¹ Razvijeno je, takođe, načelo „zagađivač plaća“ saglasno kome troškove sprečavanja zagađivanja, mera kontrole i smanjivanja zagađivanja treba da snose zagađivači. Ovo načelo se primenjuje u nacionalnom i međunarodnom kontekstu. SAD i savezne države Alabama, Florida, Luizijana, Misisipi i Teksas i *British Petroleum Exploration and Production Inc.* sklopile su Okvirni sporazum za ranu naknadu štete proistekle iz curenja nafte sa crpne stanice Dipvoter Horajzn (*Deepwater Horizon*) u aprilu 2011, kojim se Britiš Petroleum obavezao da obezbedi milijardu dolara za projekte obnavljanja prirodnih resursa u Meksičkom zalivu oštećenih curenjem nafte sa crpne stanice Dipvo-

10 *Trail Smelter Case*, United States of America, Canada. April 16, 1938, and March 11, 1941. Reports of International Arbitral Awards, vol. III, str. 1905-1982. http://untreaty.un.org/cod/riaa/vol_III.htm. posećeno marta 2011.

11 *International Legal Materials*, vol. 11, 1972, vol. 6, str. 1420. Svetsko udruženje za međunarodno pravo, na konferenciji u Montrealu 1982. definisalo je, u doktrinarnoj kodifikaciji, isto pravilo na sledeći način: „*države su u obavezi da, vršeći legitimne aktivnosti, spreče, smanje i kontrolišu prekogranično zagađivanje do takvog obima da se nikakve znatna šteta ne čini na teritoriji druge države.*“ International Law Association Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982, str. 2.

ter Horajzn.¹² Ova kompanija je počela proces obeštećenja privatnih subjekata, srodnika radnika poginulih u eksploziji na crpnoj stanici, ribara i drugih koji su pretrpeli štete uzrokovane curanjem nafte.

Načelo zabrane prouzrokovanja štete i načelo „zagađivač plaća“ su svakako relevantni u kontekstu šteta uzrokovanih promenom klime, ali nisu dovoljna da reše probleme uzrokovane promenom klime. Antropogeno učešće u promeni klime uzrokovano je procesom industrijalizacije, dakle procesom koji traje već gotovo tri veka i koji rezultira u akumulaciji dugoživećih gasova staklene bašte u višim slojevima atmosfere. Prema tome, ovaj proces nije uporediv sa zagađivanjem vazduha u predmetu *Trejl* ili sa zagađivanjem mora u slučaju *Dipvoter Horajzn.* Uspešno rešavanje socijalnih posledica promene klime zahteva novi globalni pristup.

Traženje globalnog odgovora na promenu klime

Promena klime je relativno kasno priznata kao globalni problem. Međunarodna zajednica je postala svesna ovog problema tek u drugoj polovini XX veka i prvi globalni odgovor na ovaj problem međunarodna zajednica je dala Okvirnom konvencijom Ujedinjenih nacija o promeni klime (dalje Okvirna konvencija) koja je usvojena na drugom delu Petog zasedanja Međuvladinog komiteta za pregovore o Okvirnoj konvenciji, održanog u Njujorku od 30. aprila do 9. maja 1992. Ona je otvorena za potpisivanje tokom Konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju, koja je održana u Rio de Žaneiru od 4. do 14. juna 1992. i stupila je na snagu 21. marta 1994. godine. Okvirnu konvenciju je prihvatilo 195 strane ugovornice.¹³ Ona je otvorena i za regionalne ekonomske integracije, tako da je njena ugovornica i Evropska unija, pored 27 država članica Unije. Okvirna konvencija spada među međunarodne ugovore sa najvećim brojem ugovornica, dakle može da se kaže da postoji univerzalna prihvaćenost pravila i načela sadržanih u Okvirnoj konvenciji.

Prvi značajan korak u operacionalizaciji Okvirne konvencije je učinjen na trećem zasedanju Konferencije strana ugovornica, održanom u Kjotou 11. decembra 1997. godine, gde je usvojen Protokol uz Konvenciju (dalje: Kjoto protokol), kojim su konkretizovani pojedini propisi Konvencije i koji je stupio na snagu 16. februara 2005. godine

12 Framework Agreement for Early Restoration Addressing Injuries Resulting from the Deepwater Horizon Oil Spill iz aprila 2011, dostupan na <http://media.al.com/live/other/bp-1-billion-gulf-oil-spill-restoration-plan.pdf>.

13 http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=X XVII~7&chapter=27&Temp=mtdsg3&lang=en posećeno u martu 2011.

te koji obavezuje 192 strane ugovornice. SAD nisu, međutim, ugovornica Kjoto protokola.

Okvirna konvencija donosi neka nova normativna rešenja kojima je otvorena perspektiva za delotvorno rešavanje problema uzrokovanih promenom klime. Nepravičnost koja je inherentna socijalnom procesu koji uključuje promene klime Okvirna konvencija i Kjoto protokol nastoje da koriguju načelom pravičnosti i zajedničkih ali različitih odgovornosti ugovornica. Kasnije je ovo načelo dograđeno tako da izražava ono što je već bili inherentno Okvirnoj konvenciji i glasi: zajedničke ali razločite odgovornosti i odgovarajuće mogućnosti.¹⁴ Saglasno članu 4 Okvirne konvencije, sve ugovornice su dužne da preduzmu mere radi usporavanja procesa promene klime i radi ublažavanja njenih štetnih promena, ali su samo razvijene države preuzele ekonomski najteže obaveze – obaveze da smanje emisije gasova staklene bašte.¹⁵ Kjoto protokolom je utvrđena dinamika i obim smanjivanja emisije ovih gasova u periodu do 2012. godine. Izvršavanje obaveza smanjivanja emisije gasova staklene bašte zahteva da države intervenišu u privredne aktivnosti, kao i u način života svojih građana. Prvi korak u tom pravcu je određivanje emisionih dozvola za velike emitere ugljen-dioksida i uvođenje mogućnosti trgovine emisionim pravima.¹⁶

Okvirna konvencija održava, takođe, razumevanje o tesnoj povezanosti i međuzavisnosti nastojanja da se uspori promena klime i ublaže njeni štetni efekti sa drugim socijalnim procesima i, uopšte, sa ukupnim ekonomskim i socijalnim razvojem. Jedno od načela Okvirne konvencije, izraženo u članu 3 (5), kaže da ugovornice treba da sarađuju radi unapređivanja podsticajnog i otvorenog međunarodnog ekonomskog sistema koji bi vodio ka održivom ekonomskom rastu i razvoju svih ugovornica, naročito zemalja u razvoju, što bi im omogućilo da uspešnije rešavaju probleme promene klime. U stavu 4 istog člana 3 izraženo je još jedno načelo o odnosu razvoja i uspešnog rešavanja problema uzrokovanih klimatskim promenama. Saglasno ovom načelu ugovornice imaju pravo na održivi razvoj i treba da unapređuju održivi razvoj. Politike i mere zaštite klimatskog sistema od antropogenih štetnih uticaja, saglasno ovom načelu, treba da odgovaraju specifičnim

14 Odluka 2/CP.15, Kopenhaški sporazum, Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009, str. 4. http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php. posećeno u martu 2011.

15 Okvirna konvencija se odnosi na gasove staklene bašte koji nisu kontrolisani Montrealskim protokolom o supstancama kojima se prazni ozonski omotač iz 1987.

16 S. Horváth, The New Challenges of the European Environmental Law – About the New Trade System on the Greenhouse Gas Emission, *Legal Transitions*, Szeget, 2007, str. 59.

uslovima svake ugovornice i treba da budu integrisane u nacionalne programe razvoja, imajući u vidu da je ekonomski razvoj od suštinskog značaja za usvajanje mera za rešavanje problema u vezi promene klime.

Načelo održivog razvoja je u međuvremenu steklo status načela opšteg međunarodnog prava. Ovo načelo je elaborirano kao jedno od načela Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju, usvojene 1992. godine na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju¹⁷ na kojoj je otvorena za potpisivanje i Okvirna konvencija. U načelu br. 4 je rečeno: „U cilju da se postigne održivi razvoj, zaštita životne sredine će činiti integralni deo procesa razvoja i ne može biti razmatrana izolovano od njega.“ U slučaju *Gabčíkovo-Nađmaroš*, u sporu između Mađarske i Slovačke oko izgradnje hidroenergetskog i plovidbenog kompleksa na Dunavu, Međunarodni sud kaže: „Potreba pomirenja ekonomskog razvoja i zaštite životne sredine je na odgovarajući način izražena u konceptu održivog razvoja.“¹⁸ Imajući u vidu ovo, Arbitražni tribunal u sporu u vezi Rajnske železnice između Belgije i Holandije konstatuje da pravo životne sredine i pravo na razvoj ne stoje međusobno kao alternative već kao međusobno podupirući, integrisani koncepti koji zahtevaju da gde razvoj može da uzrokuje značajnu štetu životnoj sredini postoji obaveza da se spreči ili ublaži takva šteta. Ova obaveza je, prema mišljenju tribunala, postala načelo opšteg međunarodnog prava.¹⁹ Saglasno ovom načelu, dakle, zaštita životne sredine ne sme da bude prepreka ekonomskom rastu i razvoju, kao što ekonomski rast i razvoj ne mogu da budu opravdanje za pričinjavanje značajnih šteta životnoj sredini.

Uvođenjem načela pravičnosti i zajedničke ali različite odgovornosti ugovornica, te razlikovanjem obaveza razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, povezivanjem koncepta razvoja i problema promene klime i naglašavanjem značaja razvoja zemalja u razvoju kao uslova za efikasno rešavanje socijalnih problema uzrokovanih promenom klime, Okvirna konvencija donosi značajne novine u međunarodni poredak koje su nužne za uspeh globalnog odgovora na promenu klime. Saglasno načelu zajedničkih ali različitih odgovornosti, razvijene države su se obavezale (stav 3 član 4 Okvirne konvencije) da pokriju sve troškove zemalja u razvoju koje ove imaju u pogledu izrade nacionalnih inventara izvora antropogenih emisija i prečišćivača svih gasova staklene bašte. One su se, dalje, obavezale u istom propisu Okvirne konvencije

17 *International Legal Materials* br. 31. str. 877.

18 *Gabčíkovo-Nagymaros* (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, str. 78, para. 140.

19 *The Iron Rhine („Ijzeren Rijn“)* Railway, Award of the Arbitral Tribunal, The Hague, 24 maj 2005, str. 29.

da će obezbediti finansijska sredstva, potrebna zemljama u razvoju da pokriju troškove izvršavanja drugih svojih obaveza, utvrđenih u stavu 1 člana 4 Okvirne konvencije, koje uključuju donošenje i izvršavanje programa ublažavanja promene klime delovanjem prema izvorima emisije i prečišćivačima gasova i programe olakšavanja prilagođavanja na promenu klime, koji su dogovoreni između zemalja u razvoju i međunarodnih tela, predviđenih članom 11 Okvirne konvencije, za posredovanje u pružanju finansijske podrške razvijenih zemalja zemljama u razvoju. Ova obaveza uključuje i transfer tehnologije. Stavom 4 člana 4 Okvirne konvencije razvijene zemlje su se obavezale da pomognu zemljama u razvoju koje su naročito ugrožene štetnim efektima promene klime u pogledu zadovoljavanja troškova prilagođavanja na te štetne efekte. U stavu 7 istog člana 4 Okvirne konvencije konstatovano je da obim u kome će zemlje u razvoju delotvorno izvršavati svoje obaveze na osnovu Okvirne konvencije zavisi od efektivnog izvršavanja obaveze razvijenih zemalja u pogledu obezbeđivanja potrebnih finansijskih sredstava i prenosa tehnologije. Tu je konstatovano da su ekonomski i socijalni razvoj i iskorenjavanje siromaštva prvi i najviši prioriteti zemalja u razvoju. U stavu 8 istog člana posebno su naglašene potrebe malih ostrvskih zemalja, zemalja sa niskim priobaljem, zemalja sa bezvodnim oblastima, sa šumskim oblastima i oblastima u kojima šume izumiru, zemljama u kojima se događaju češće prirodne katastrofe i nekim drugim grupama zemalja koje su posebno osetljive na štetne posledice promene klime.

Osnovano je više međunarodnih fondova, predviđenih članom 11 Okvirne konvencije, za posredovanje u pružanju finansijske podrške razvijenih zemalja zemljama u razvoju. U novembru 2001. godine Konferencija ugovornica Okvirne konvencije osnovala je, Odlukom 7/CP.7 od 10. novembra 2001. godine, Specijalni fond za promenu klime koji služi za finansiranje mera prilagođavanja na promenu klime, transfer tehnologije, projekte u oblasti energije, transporta, industrije, poljoprivrede, šumarstva i upravljanja otpadom kao i projekte diversifikacije ekonomija zemalja u razvoju. Odlukom 27/CP.7 koja je usvojena na istom zasedanju Konferencije 10. novembra 2001. godine osnovan je Fond za najmanje razvijene države radi finansiranja njihovih nacionalnih programa prilagođavanja. Sredstva u ovim fondovima su predviđena kao komplementarna sredstvima koja su se već tada odvajala za rešavanje problema promene klime posredstvom Globalne institucije za životnu sredinu. (Global Environment Facility). Ti fondovi su osnovani imajući u vidu zajedničku izjavu tadašnjih Evropskih zajednica, Kanade, Islanda, Novog Zelanda, Norveške i Švajcarske o njihovoj spremnosti da do 2005. godine obezbede zajedno 450 miliona

euru (tada je to bilo 410 miliona dolara) za ove fondove te da ovaj iznos ponovo razmotre 2008. godine.²⁰

Konferencija strana ugovornica Kjoto protokola osnovala je, Odlukom 1/CMP.3 od 14. decembra 2007. godine, donetom u Baliju, Fond za prilagođavanje (Adaptation Fund) namenjen zemljama u razvoju koje su naročito ugrožene promenom klime i koje su članice Kjoto protokola. Tom Odlukom je predviđeno da Fond finansira konkretne projekte i programe prilagođavanja koji spadaju u nacionalne prioritete ovih zemalja. Odbor Fonda za prilagođavanje čini 16 članova, i to po dva člana iz svake od pet UN regionalni grupa, jedan predstavnik malih ostrvskih zemalja u razvoju, jedan predstavnik najmanje razvijenih zemalja, dva predstavnika strana sa liste iz Aneksa I uz Okvirnu konvenciju, dva druga predstavnika strana koje nisu sa liste iz Aneksa I uz Konvenciju. Uz svakog člana Konferencija ugovornica Kjoto protokola bira i alternativnog, rezervnog člana po istim kriterijumima predstavljanja po kojima se bira i član. Predviđeno je da se aktivnosti Fonda finansiraju monetarizacijom dela prihoda od potvrđenih smanjenja emisija. Ovo rešenje je zasnovano na stavu 8 člana 12 Kjoto protokola kojim je predviđeno da će se deo prihoda od potvrđenih projekata čistog razvoja biti korišćen kao pomoć zemljama u razvoju koje su naročito ugrožene štetnim posledicama promene klime da pokriju troškove prilagođavanja. Svetska banka je pozvana da dela kao poverenik Fonda.

Na šesnaestoj konferenciji država ugovornica Okvirne konvencije u Kankunu 2010. godine doneta je odluka o osnivanju Zelenog klimatskog fonda radi podrške projektima, programima, politikama i drugim aktivnostima u zemljama u razvoju.²¹ Ovoj odluci je prethodio dogovor strana ugovornica na petnaestoj konferenciji, održanoj u decembru 2009. godine u Kopenhagenu, prema kome razvijene države treba da obezbede 100 milijardi dolara godišnje do 2020. godine radi zadovoljavanja potreba zemalja u razvoju na ovom planu. Predviđeno je da se ova sredstva obezbede iz različitih izvora, javnih i privatnih, bilateralnih i multilateralnih, uključujući alternativne izvore finansiranja. Ta sredstva bi se koristila za potrebe prilagođavanja zemalja u razvoju preko efektivnih i efikasnih aranžmana kojom bi upravljala struktura sastavljena od jednakog broja predstavnika zemalja u razvoju i razvijenih zemalja. Odlukom iz Kankuna o osnivanju Zelenog klimatskog fonda predviđeno je da Fondom upravlja Odbor od 24 člana koga će činiti jednak broj država u razvoju i razvijenih država.

Stavom 2 člana 11 Okvirne konvencije nalaže se da finansijski mehanizam za izvršavanje obaveza pružanja finansijske podrške zemlja-

20 <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/misc04.pdf> posećeno u junu 2011.

21 *Ibid*, 102.

ma u razvoju bude konstituisan na osnovu pravednog i uravnoteženog predstavljanja svih strana i da ga karakteriše transparentan sistem upravljanja. Po tome se ove međunarodne finansijske institucije razlikuju u odnosu na druge međunarodne finansijske institucije.²²

U okviru Dijaloga o dugoročnoj saradnji u odgovoru na promenu klime putem jačanja izvršavanja Okvirne konvencije, koji je organizovan u Beču u avgustu 2007. godine pripremljen je Izveštaj o analizi postojećih i potencijalnih investicija i finansijskih tokova relevantnih za razvoj efektivnog i odgovarajućeg međunarodnog odgovora na promenu klime.²³ Prema ovom Izveštaju, najviše investicija u oblastima vezanim za promenu klime (75 do 80%) događa se u zemljama iz Aneksa I uz Konvenciju, dakle u razvijenim zemljama.²⁴ Učešće domaćih investicija se kreće od 20% u Evropskoj uniji do 90% u Africi i Bliskom istoku.²⁵ Najviše međunarodne pomoći je ostvareno putem Globalne institucije za životnu sredinu: 3,3 milijardi dolara uz dodatnih 14 milijardi dolara iz drugih izvora od 1991.²⁶ Razvijene države su obećale da će dati 160 miliona dolara u Fond za najmanje razvijene države i 67 miliona dolara u Specijalni fond za promenu klime. Prema procenama, Fond za prilagođavanje može da očekuje između 80 i 300 miliona dolara godišnje u periodu 2008–2012. od monetarizacije dela prihoda od potvrđenih smanjenja emisija.²⁷ Kada se pogledaju ove brojke, onda 100 milijardi dolara pomoći zemljama u razvoju, obećanih u Kopenhagenu 2009. godine, izgleda kao obećanje velike promene u izvršavanju obaveza razvijenih zemalja u pogledu finasiranja izvršavanja obaveza zemalja u razvoju.

22 M. Grasso, The Role of justice in the North-South conflict in climate change: the case of the negotiation on the Adaptation Fund, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, published online 17 December 2010.

23 *Report on the analysis of existing and potential investment and financial flows relevant to the development of an effective and appropriate international response to climate change*, UNFCCC, Dialogue on long-term cooperative action to address climate change by enhancing implementation of the Convention, Fourth workshop, Vienna, 27–31 August 2007, Dialogue working paper 8 (2007). Dostupno na http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/financial_mechanism_gef/application/pdf/dialogue_working_paper_8.pdf. Posećeno 6. jula 2011.

24 *Ibid.*, str. 7.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.* Međutim, u publikaciji same Globalne instalacije za zaštitu sredine se navodi cifra od 2,8 milijardi. The A to Z of the GEF, A Guide to the Global Environment Facility for Civil Society Organizations, Str. 9. Dostupno na http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/AZ-CSO_EN.pdf. Posećeno 6. jula 2011.

27 *Ibid.*, tabela 3, aneks 2.

Članom 12 Kjoto protokola ustanovljen je mehanizam za čist razvoj (clean development mechanism). Svrha ovog mehanizma je da olakša zemljama u razvoju i razvijenim zemljama da međusobnom saradnjom lakše ostvare ciljeve Okvirne konvencije, dakle da pomogne zemljama u razvoju da obezbede održivi razvoj i da pomogne razvijenim zemljama da izvrše svoje obaveze smanjenja emisije gasova staklene bašte. Suština mehanizma se ispoljava u stvaranju mogućnosti da investitori iz razvijenih zemalja investiraju u čiste projekte razvoja u zemljama u razvoju te da se tako dobijeno smanjivanje emisije uračuna u nacionalnu obavezu smanjivanja emisije države iz koje dolazi investicija. Na prvoj konferenciji strana ugovornica Kjoto protokola, održanoj u Montrealu 2005. godine usvojene su odluke o modalitetima i postupcima ostvarivanja mehanizma za čist razvoj (3/CMP.1) i smernice za ostvarivanje tog mehanizma (4/CMP.1). Izvršni odbor ovog mehanizma potvrđuje smanjivanja emisija dobijenih preko projekata čistog razvoja. Najveći broj projekata se realizuje u Kini i odnose se uglavnom na korišćenje hidroenergije i enegrije vetra.²⁸

Uspostavljanje efikasnog međunarodnog mehanizma kojim bi se obezbedilo potpuno i blagovremeno izvršavanje obaveza svih ugovornica nije lak ni jednostavan zadatak.²⁹ Strane ugovornice podnose periodične izveštaje o izvršavanju obaveza preuzetih Okvirnom konvencijom, odnosno Kjoto protokolom, Konferenciji strana ugovornica. Članovima 5, 7 i 8 Kjoto protokola predviđene su posebne obaveze razvijenih zemalja u pogledu uspostavljanja nacionalnih sistema za procenu emisija gasova staklene bašte, periodičnog izveštavanja o izvršavanju obaveza preuzetih ovim Protokolom i međunarodnog ekspertskog pregleda podnetih nacionalnih izveštaja. Konferencija ugovornica Kjoto protokola razmatra informacije koje su dostavile ugovornice i izveštaje eksperata, pitanja izvršavanja koje postavi sekretarijat Konferencije na osnovu pregleda eksperata kao i pitanja koja postavljaju ugovornice te donosi odluke o stvarima izvršavanja Protokola. Članom 14 Konvencije predviđen je mehanizam rešavanja sporova između strana ugovornica u pogledu tumačenja i primene Konvencije. Država ugovornica može jednostranom izjavom da prihvati nadležnost Međunarodnog suda i/ili arbitraže u pogledu sporova koji se tiču tumačenja ili primene Konvencije. Holandija je prihvatila nadležnost Međunarodnog suda i arbitražu. Solomonska Ostrva su prihvatila arbitražu. Dakle, od 195 strana ugo-

28 <http://cdm.unfccc.int/Projects/registered.html>. posećeno u martu 2011.

29 J. Hovi, I. Areklet t, Enforcing the Climate Regime: Game Theory and the Marrakesh Accords, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 4, 2004, str.1-26.

vornica samo dve su prihvatile neki obavezan način rešavanja sporova u vezi tumačenja i primene Konvencije.

Preovlađuje uverenje da do 2012. godine, dakle u periodu važenja Kjoto protokola, neće biti postignute predviđeno smanjivanje emisije gasova staklene bašte.³⁰ Razlog za to nije samo nepostojanje efikasnih međunarodnih mehanizama kontrole izvršavanja preuzetih obaveza već, verovatno, i uverenje razvijenih država ugovornica Kjoto protokola da će svi njihovi naponi da smanje emisiju gasova staklene bašte proizvesti nedovoljne efekte bez učešća takvih emitera kao što su SAD, Kina i Indija. Osim toga, smanjivanje emisija gasova staklene bašte povlači izvesne nacionalne troškove koji stavljaju nacionalne ekonomije u nejednake pozicije te su učinjeni izvesni predlozi da države koje imaju takve troškove uvedu takse na robu koja dolazi iz država koje takve troškove nemaju, kako bi se postiglo izvesno izjednačavanje.³¹ Prošireno je uverenje da novi aranžman, koji treba da usledi posle isteka Kjoto protokola, treba da obuhvati i najveće proizvođače gasova staklene bašte među zemljama u razvoju, kao što su Kina i Indija.³² Godišnja emisija ovih gasova u Kini je nadmašila godišnju emisiju najvećeg emitera ovih gasova među razvijenim zemljama – SAD.³³ Konferencija država ugovornica Okvirne konvencije, održana u Kopenhagenu 2009, otvorila je perspektivu da neke zemlje u razvoju prezumu, takođe, obaveze smanjivanja emisije, s jedne strane, i pružanje značajno veće finansijske podrške razvijenih zemalja zemljama u razvoju.

Promena klime i ljudska prava

Iako promena klime već sada podriva dostignut novo zaštite ljudskih prava i mada će negativan uticaj na globalnu zaštitu ljudskih prava rasti tokom vremena, te iako se Međuvladin panel eksperata o promeni klime bavi pitanjima uticaja promene klime na snabdevanje hranom i vodom kao i na ljudsko zdravlje, ipak je uticaj promene klime na zaštitu ljudskih prava ostao van tokova primarnih interesovanja u pregovorima i u literaturi.³⁴ Na predlog Maldiva, zemlje koja je naro-

30 S. Walsh, H. Tian, J. Whalley, M. Agrawal, China and India's participation in global climate negotiations, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, published online 10 July 2011.

31 S. Davidson Ladly, Border carbon adjustments, WTO-law and the principle of common but differentiated responsibilities, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, published online 18 June 2011.

32 A. Schatz, Foreword: Beyond Kyoto – The Developing World and Climate Change, *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 20, 2007–2008, str. 531.

33 S. Walsh, H. Tian, J. Whalley, M. Agrawal, *op. cit.*

34 S. Humphreys, *op. cit.*, str. 2.

čito ugrožena promenom klime, Savet UN za ljudska prava je 28. marta 2008. godine usvojio Rezoluciju 7/23 kojom je zatražio od visokog komisionara UN za ljudska prava da u konsultacijama sa državama, međunarodnim organizacijama i međuvladinim telima, uključujući Međuvladin panel o promeni klime kao i sekretarijat Konferencije ugovornica Okvirne konvencije pripremi detaljnu analitičku studiju o odnosu između promene klime i ljudskih prava.³⁵ Visoki komisionar je podneo traženi izveštaj 2009. godine.³⁶ Izveštaj se bavi uticajem promene klime na neka ljudska prava, posebno ugroženih grupa, pitanjem raseljavanja, konfliktima i bezbednosnim rizicima, kao i uticajem mera ublažavanja promene klime na ljudska prava. Kada su u pitanju posebna prava, izveštaj se bavi uticajem promene klime na pravo na život, pravo na hranu, pravo na vodu, pravo na zdravlje, pravo na stanovanje, kao i na pravo na samoopredeljenje. Savet UN za ljudska prava nastavio je da se bavi ovim pitanjem usvajajući 25. marta 2009. Rezoluciju 10/4 kojom je odlučio da organizuje panel diskusiju o odnosu promene klime i ljudskih prava na svom 11. zasedanju.³⁷ Obavezao je visokog komisionara UN za ljudska prava da sačini sažetak ove diskusije i da ga prosledi članicama Konferencije ugovornica Okvirne konvencije. Rezolucijom 15/13 od 30. septembra 2010. godine o ljudskim pravima i međunarodnoj solidarnosti, Savet je pozvao međunarodnu zajednicu da unapredi međunarodnu solidarnost i saradnju kako bi pomogla prevazilaženju negativnih efekata tekućih ekonomskih, finansijskih i klimatskih kriza, naročito u zemljama u razvoju.³⁸ Savet UN za ljudska prava počeo je, dakle, da se bavi pitanjem uticaja promene klime za ljudska prava.

Istovremeno desio se jedan drugi značajan događaj u globalnoj zaštiti ljudskih prava koji može biti značajan, takođe, za zaštitu ljudskih prava od negativnih uticaja promene klime naročito u zemljama u razvoju. Generalna skupština UN je rezolucijom A/RES/63/117 od 10. decembra 2008. godine usvojila Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, kojim se otvara mogućnost da se pojedinci obrate Komitetu za eko-

35 http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/Resolution_7_23.pdf. Posećen u junu 2011.

36 Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, A/HRC/10/61, 15 January 2009, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement>. Posećen u junu 2011.

37 http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/resolution10_4.doc. Posećeno u junu 2011.

38 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A-65-53-Add1.pdf>. Posećeno u junu 2011.

nomska, socijalna i kulturna prava individualnim predstavkama kada smatraju da im je država prekršila ova prava.³⁹ Ovaj protokol bi mogao, kada stupi na snagu,⁴⁰ da ima određeni značaj u pogledu zaštite ekonomskih i socijalnih prava od negativnih efekata promene klime.

Kapacitet države da zadovolji ekonomska, socijalna i kulturna prava zavisi u izvesnoj meri od pozicije države u ekonomskim i drugim procesima globalizacije. On zavisi, dakle, i od izloženosti države štetnim efektima promene klime i kapaciteta države da ublaži te štetene promene. Države ugovornice Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima obavezane su članom 2 da preduzmu mere, pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito ekonomske i tehničke, da maksimalizuju svoje raspoložive resurse, radi progresivnog postizanja punog ostvarivanja ovih prava. Slična odredba je uneta u preambulu Protokola koji ovde razmatramo. Ovi propisi su potpuno u skladu sa načelima iz člana 3 Okvirne konvencije o stvaranju otvorenog međunarodnog ekonomskog sistema koji bi vodio ka održivom ekonomskom rastu i razvoju svih ugovornica, a naročito zemalja u razvoju.

Sasvim je jasna ideja da su međunarodna ekonomska i tehnička pomoć i saradnja važan način maksimalizacije sposobnosti države da odgovori svojim obavezama u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Ova ideja korespondira sa jednim od posleratnih ideala međunarodne zajednice: izgradnjom međunarodnog poretka koji će omogućiti ostvarivanje svih ljudskih prava. „*Svako je ovlašćen na socijalni i međunarodni poredak u kome sva ljudska prava mogu da budu potpuno ostvarena za sve, bez diskriminacije.*“⁴¹ Ovakva odredba je uneta prvo u čl. 28 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koju je usvojila Generalna skupština UN 1948. godine i koja čini kamen temeljac univerzalnih ljudskih prava.

Procesi globalizacije, čiji sve značajniji elemenat čine klimatske promene, negativno su se odrazili na poštovanje ljudskih prava u nekim zemljama. U Rezoluciji o globalizaciji i njenom uticaju na puno uživanje svih ljudskih prava (A/RES/63/176), koju je usvojila General-

39 Protokol je otvoren za potpisivanje od 24. septembra 2009. godine. 36 je potpisalo Protokol a tri države su ga ratifikovale. Među njima se ne nalazi Srbija. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en. Sajt posećen 29. maja 2011. godine.

40 Stupiće na snagu po proteku tri meseca od deponovanja desetog instrumenta o ratifikaciji.

41 Para. 10. Deklaracije Svetske konferencije protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i slične netolerancije, održane u Durbanu od 31. avgusta do 8. septembra 2001, <http://www.unhchr.ch/pdf/Durban.pdf>

na skupština Ujedinjenih nacija na 70. plenarnom zasedanju, 18. decembra 2008. godine, konstatovano je da nejednaka podela koristi i troškova globalizacije među zemljama pogađa uživanje ljudskih prava naročito u zemljama u razvoju.

Opcioni protokol, koji je predmet ovog teksta, otvara mogućnost da zaštita ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u državama članicama Pakta zaista postane predmet plodotvorne međunarodne saradnje. Saglasno članu 14 Protokola, Komitet je ovlašćen da, ako se sa tim slaže dotična država ugovornica, specijalizovanim agencijama Ujedinjenih nacija, fondovima i programima dostavi svoja mišljenja ili preporuke u vezi sa razmatranim individualnim predstavkama i istraživanjima koja ukazuju na potrebu za tehničkim savetima i pomoći. On će dostaviti i odgovarajuće stavove i sugestije dotične države. U tom kontekstu, Komitet će dostaviti ovim međunarodnim telima bilo koju stvar koja im može pomoći da odluče o međunarodnim merama koje bi pomogle državama ugovornicama da napreduju u stvaranju uslova za ostvarivanje ovih prava. Stavom 3 istog člana predviđeno je da će Generalna skupština UN osnovati fond sa ciljem da obezbedi ekspertsku i tehničku pomoć državama ugovornicama u izgradnji nacionalnih kapaciteta u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Član 14 Protokola otvara vrata za izgradnju odgovarajućeg međunarodnog reagovanja na činjenicu da, u svetlu rastuće međuzavisnosti i globalizacije, nacionalna vlada nije isključivo odgovorna za stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u državi te da deo odgovornosti leži na međunarodnoj zajednici. Ovim članom se stvara mogućnost da se mnogo više razmatra stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u pojedinim zemljama kada se u specijalizovanim agencijama UN, u Svetskoj trgovinskoj organizaciji ili u međunarodnim fondovima i programima odličuje o međunarodnoj tehničkoj, finansijskoj i trgovinskoj saradnji.

Zaključna razmatranja: promena klime i promene u međunarodnom poretku

Promenu klime posmatramo kao posredovanje klimatskog sistema Zemlje između svih subjekata koji učestvuju u emisijama gasova staklene bašte, doprinoseći tako promeni klime, s jedne strane, i svih subjekata koji trpe posledice promene klime, s druge strane. Reč je, dakle, o globalnom, složenom, dugotrajnom procesu koji je tesno povezan sa mnogim drugim ekonomskim, političkim i socijalnim procesima. Zbog ovih karakteristika on izmiče klasičnim međunarodnim i nacionalnim pravilima i instrumentima koji se koriste radi zaštite životne sredine i zahteva nova rešenja.

Uporedo sa promenom klime teče globalni međunarodni proces pregovaranja radi nalaženja odgovarajućih rešenja. Reč je, verovatno, o najdužem i najintenzivnijem globalnom procesu pregovaranja o jednom, istina, složenom i teškom međunarodnom problemu. Okvirnom konvencijom UN o promeni klime iz 1992. postavljeno je osnovno načelo od koga se polazi u izgradnji konkretnih rešenja: načelo zajedničkih ali različitih odgovornosti i odgovarajućih mogućnosti.

Ovo načelo je inspirisano načelom pravičnosti. Koristi od emisije gasova staklene bašte i štete koje proističu iz promene klime nisu pravično raspoređene te se ova nepravičnost koriguje ovim načelom. S druge strane, iako koristi i štete vezane za promenu klime nisu pravično raspoređene, u ne tako dalekoj budućnosti, svi će biti ozbiljno pogođeni posledicama promene klime. Zato je to oblast zajedničke odgovornosti svih država. Međutim, sve države nemaju jednake kapacitete da deluju u pravcu ublažavanja i usporavanja promene klime, odnosno u pravcu prilagođavanja na neizbežne promene. Otuda, one koje mogu da urade više treba i da urade više.

Radi postizanja veće efikasnosti i ekonomičnosti u ostvarivanju postavljenih ciljeva uveden je mehanizam za čist razvoj koji treba da služi održivom razvoju zemalja u razvoju i izvršavanju obaveza razvijenih zemalja u pogledu smanjivanja emisije gasova staklene bašte. Uspostavljena je mogućnost trgovine emisijom pravima na nacionalnom novou pojedinih razvijenih država, odnosno na nivou Evropske unije. Okvirnom konvencijom i Kjoto protokolom uspostavljeni su institucionalni mehanizmi koji treba da omoguće postizanje navedenih ciljeva, koji su inspirisani željom da se obezbedi efikasno korišćenje finansijskih sredstava razvijenih zemalja i jednaka zaštita interesa zemalja u razvoju putem određenog demokratskog odlučivanja.

Iako je međunarodni poredak ustrojen na ideji zaštite nacionalnog a ne opšteg globalnog interesa, izgrađen je osnovni institucionalni okvir koji omogućava formulisanje i ostvarivanje adekvatnog globalnog odgovora na promenu klime. Ono što je još potrebno da bi ovaj odgovor bio efikasan jeste politička volja onih država koje su danas najveći emiteri gasova staklene bašte. Međutim, postojanje ili nepostojanje ove političke volje ne oslobađa odgovornosti sve druge zemlje, dakle i zemlje u razvoju da blagovremeno učine sve što mogu kako bi olakšale procese prilagođavanja na posledice promene klime i tako ublažile štetna dejstva ovih promena na sadašnje i buduće generacije svojih građana.

Savet UN za ljudska prava počeo je da se bavi pitanjem uticaja promene klime na ljudska prava, pitanjem koje je doskora bilo zanemareno. Usvajanjem 10. decembra 2008. godine Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

iz 1966. godine Generalna skupština UN je otvorila mogućnost za uspostavljanje još jednog oblika insitucionalne saradnje koji bi služio da se drugi postojeći mehanizmi međunarodne saradnje bolje koriste u zaštiti ekonomskih i socijalnih prava od štetnih uticaja promene klime.

CLIMATE CHANGE AND CHANGES IN INTERNATIONAL ORDER

Abstract

In the social context the climate change may be seen as interactions between social and natural processes over centuries: certain human activities are changing the climate system and the changed climate system produces negative effects to human societies. The climate system appears as an intermediary that interconnects people from different parts of the world and from different times in an unwilling way. The process of industrialization is detected as the main cause of the climate change. This process of industrialization has brought important benefits to some countries and parts of the world. However, the most difficult consequences of the climate change will bear countries and parts of the world that had no benefits of the process of industrialization. It means that global interconnection of people from different parts of the world via the climate system results in an unfair historical distribution of benefits and losses. The further consequence is unequal possibilities of different countries to act to slow down the climate change process and to protect themselves. On the other hand, the most difficult effects of the climate change that will affect some countries will cross their frontiers and diffuse through the world.

The climate change is not the first phenomenon that discloses a contradiction between natural unity of the world and partition of the world by national sovereignties. Still, by its specificities, such as inevitable negative consequences that will affect all countries and parts of the world, it is unique phenomenon which requires global management. The solution is searched in the longest process of global negotiations, the first achievement of which was the UN Framework Convention on Climate Change that reflectes global and general consent on fundamentals of addressing the climate change problem. The principle of justice that should correct unfairness inherent to the climate change processes was expressed through the principles of common but different responsibilities and sustainable development that should harmonize achievements of the two interdependent global goals: fight against the climate change and its consequences and economic and social development. All parties to the

Convention are obliged to take measures according to their historical responsibilities and actual possibilities. It means only developed countries are obliged to reduce emissions of greenhouse gases and to extend their financial and technical support to developing countries to help them to fulfill their obligations. The first global implementation of the principle by the Kyoto Protocol will not result in the projected reduction of greenhouse gases. Also, support of developed countries extended to developing countries was not sufficient. In meantime, some developing countries, like the PR China and India, have industrialized themselves and become big emitters of greenhouse gases. It means that all developing countries cannot be further treated in the same way. There is a hope that the growing severity of consequences of the climate change that now affect different countries will produce necessary political will by all major parties to pay the high prize necessary to reduce emissions of greenhouse gases now and to enhance capacities of all countries to mitigate harmful consequences of the climate change. If they do not pay the prize today, it will be higher tomorrow.

Over the last few years, the UN Council of Human Rights has started to investigate the influence of the climate change to human rights. The economic and social rights are particularly affected by the climate change today and will be even more affected tomorrow. The Optional Protocol to the 1966 International Covenant on economic, social and cultural rights, adopted by the General Assembly on 10 December 2008, when enters into force, will provide another institutional channel that may be used i. a. for channeling international cooperation for mitigation of harmful influence of the climate change to human rights.

Key words: climate change, justice, human rights

PROPISI EVROPSKE UNIJE U OBLASTI KLIMATSKIH PROMENA I NEKA OTVORENA PITANJA

Apstrakt

U radu se ukazuje na strateške okvire politike Evropske unije (EU) u oblasti klimatskih promena kao osnove za razvoj i tumačenje propisa EU u ovoj oblasti. Ukazuje se na značaj ciljeva EU u oblasti klimatskih promena koji su definisani u Strategiji „Evropa 2020“ i relevantnim tematskim strategijama. Analiziraju se najznačajniji izvori prava EU u oblasti klimatskih promena. Najpre se daje prikaz ključnih međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena u kojima EU (i/ili države članice) ima status člana. Naglašava se značaj sekundarnih izvora prava EU grupisanih u sedam grupa (monitoring i izveštavanje o gasovima sa efektom staklene bašte, sistem trgovine dozvolama za emisije, odluka koja se odnosi na „rapodelu napora“, skupljanje i odlaganje ugljenika, saobraćaj i kvalitet goriva, zaštita ozonskog omotača i fluorovani gasovi), kao i onih iz grupe propisa koji se odnose na ostvarenje ciljeva poznatih kao ciljevi „20-20-20“ (klima i energija). Posebno se ukazuje na propise koji se odnose na trgovinu dozvolama za emisije gasova sa efektom staklene bašte u okviru Zajednice, obnovljive izvore energije i skladištenje ugljen-dioksida u podzemnim geološkim strukturama. Daje se spisak ostalih najznačajnijih propisa u oblasti industrijskog zagađenja i zaštite vazduha – od neposrednog značaja za oblast klimatskih promena. U četvrtom delu rada ukazuje se na konceptijske i druge dileme i otvorena pitanja daljeg razvoja, tumačenja i primene propisa EU u oblasti klimatskih promena.

Ključne reči: klimatske promene, gasovi sa efektom staklene bašte, propisi EU, tematske strategije, Strategija „Evropa 2020“, Kjoto protokol, sistem trgovine dozvolama za emisiju gasova staklene bašte, obnovljivi izvori energije, skladištenje ugljen-dioksida.

* Prof. dr Dragoljub Todić, Megatrend univerzitet, Beograd. Rad urađen u okviru istraživanja na projektu br. 43007 („Istraživanje klimatskih promena i njihovog uticaja na životnu sredinu – praćenje uticaja, adaptacija i ublažavanje“), koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

Uvod

Za razumevanje aktuelnog stanja i perspektiva razvoja propisa EU u oblasti klimatskih promena treba imati u vidu više činilaca. Neki od njih proističu iz karakteristika EU kao međunarodne organizacije među kojima posebno mesto zauzimaju propisana nadležnost ove organizacije u oblasti klimatskih promena i životne sredine, kao i stanje i perspektive institucionalnih kapaciteta u ovoj oblasti (kako organizacije tako i država članica). Složenost analize propisa EU u oblasti klimatskih promena posebno je uslovljena uzrocima, posledicama i širinom problema koje klimatske promene obuhvataju kao i brojem i raznovrsnošću subjekata na čije interese klimatske promene i mere u ovoj oblasti utiču ili mogu da utiču. Implikacije normativne analize nije moguće potpuno razumeti bez vođenja računa o širini predmeta uređivanja koji je određen definicijom pojma klimatske promene iz člana 1. tačka 2. Okvirne konvencije UN o promeni klime kao i nekim drugim odredbama.¹ Prema pomenutoj odredbi, izraz klimatske promene se odnosi na „promenu klime koja je direktno ili indirektno uslovljena ljudskim aktivnostima koje izazivaju promene u sastavu globalne atmosfere, i koja je superponirana na prirodna kolebanja klime, osmotrena tokom uporedivih vremenskih perioda“. Sličan značaj imaju i definicije pojmova „klimatski sistem“ i „nepovoljni uticaji promena klima“ iz istog međunarodnog ugovora.

1. Strateški okviri i ciljevi EU

Jedan od ciljeva koji je definisan u članu 5. Šestog akcionog programa EU u oblasti životne sredine odnosi se na ciljeve i prioritetna područja delovanja u vezi sa klimatskim promenama.² On obuhvata aktivnosti koje se odnose na: sprovođenje međunarodnih obaveza definisanih Kjoto protokolom i smanjivanje emisija gasova staklene bašte u energetsom sektoru, transportu, industrijskoj proizvodnji i drugim

1 Kao što se to već vidi, u zvaničnom prevodu Okvirne konvencije UN o promeni klime na srpski jezik (*Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, broj 2/97) za englesku formulaciju „climate change“ koristi se izraz „promena klime“, dok autor u ovom radu uglavnom koristi formulaciju „klimatske promene“. Pri tom se polazi od procene da korišćenje bilo koje formulacije ni na koji način ne dovodi u pitanje sadržaj same definicije. Takođe, autor ne otvara raspravu o jezičkim aspektima pojedinih formulacija, o kvalitetu prevoda teksta ili o nekim drugim sa ovim povezanim pitanjima.

2 *Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme*, OJ L 242, 10.9.2002, p. 6–8.

privrednim granama, na mere adaptacije na posledice klimatskih promena kao i na uključivanje pitanja klimatskih promena u spoljnu politiku i politiku održivog razvoja Zajednice.

Zbog složenosti uzroka i posledica klimatskih promena, u detaljnijoj analizi bi trebalo imati u vidu opredeljenja EU sadržana u tematskim strategijama kojima je obuhvaćeno sledećih sedam oblasti: zaštita zemljišta, morska sredina, održivo korišćenje pesticida, zagađivanje vazduha, urbana sredina, održivo korišćenje i upravljanje prirodnim resursima i reciklaža otpada. Sve one imaju značaj za klimatske promene.³ Tematskom strategijom o zagađivanju vazduha⁴ se, između ostalog, definišu ciljevi za smanjivanje nekih zagađujućih materija, naglašava značaj zakonodavnog regulisanja u borbi protiv zagađivanja na dva osnovna načina: unapređivanjem zakonodavstva u oblasti životne sredine i integracijom pitanja kvaliteta vazduha u relevantne politike.⁵ Efikasnija upotreba energije smatra se jednim od osnovnih ciljeva čija realizacija treba da doprinese ostvarivanju ciljeva Strategije. Utvrđeni su ciljevi koji se odnose na proizvodnju energije i struje iz obnovljivih izvora energije, pri čemu se kao glavni činilac ističe bio gorivo. Strategija predviđa i moguće proširenje IPPC direktive i Direktive o energetskej efikasnosti zgrada, a predviđeno je donošenje standarda za mala postrojenja za greja-

- 3 Inače, tematske strategije su uvedene kao instrumenti kojima se na konkretniji način utvrđuju načini sprovođenja ciljeva iz Šestog akcionog programa u oblasti životne sredine i predstavljaju neku vrstu novog pristupa u razvoju politike EU u oblasti životne sredine. Ovim dokumentima su obuhvaćena pitanja i problemi u oblasti životne sredine koji prevazilaze značaj pojedinog sektora ili oblasti i naglašavaju određena pitanja takozvane horizontalne integracije (između sektora) i vertikalne integracije (između različitih nivoa vlasti). Za šire videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2011, str. 39–50.
- 4 *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 */*, Brussels, 21.09.2005. Strategija je jedna od sedam strategija čija je izrada predviđena Šestim akcionim programom i prva koju je Komisija formalno usvojila. Zasnovana je na istraživanjima koja su sprovedena u okviru CAFE Programa (Clean Air for Europe) i drugih programa. Videti i: *Commission communication of 4 May 2001 „The Clean Air for Europe (CAFE) Programme: Towards a Thematic Strategy for Air Quality“*.
- 5 U najužoj vezi sa zaštitom vazduha su i Evropska strategija: Zelena vozila (2010): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee of 28 April 2010 – A European strategy on clean and energy efficient vehicles [COM(2010)186 final – Not published in the Official Journal]* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0186:FIN:EN:PDF>), zatim Strategija EU o biogorivima (2006): *Commission Communication of 8 February 2006 entitled „An EU Strategy for Biofuels“ [COM(2006) 34 final – Official Journal C 67 of 18 March 2006]* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0034:FIN:EN:PDF>).

nje. Takođe, predviđeno je i preispitivanje mogućnosti smanjenja emisija isparljivih organskih jedinjenja, smanjenje emisija iz sektora saobraćaja (uključujući i vazdušni saobraćaj), unapređenje smanjivanja korišćenja azota i amonijaka u poljoprivredi itd.

Opšti cilj definisan Strategijom održivog razvoja EU, u delu koji se odnosi na klimatske promene i čistu energiju, jeste ograničavanje klimatskih promena, uključujući i troškove koji nastaju usled klimatskih promena i negativan uticaj na društvo i životnu sredinu. U definisanju operativnih ciljeva polazi se od obaveza EU 15 utvrđenih Kjoto protokolom, prema kojem je cilj da se do 2012. godine smanji emisija gasova sa efektom staklene bašte za EU 15 za 8% u odnosu na 1990. godinu. U vezi sa tim prognozira se da bi to doprinelo da prosečna temperatura ne poraste više od 2 stepena u odnosu na preindustrijski nivo.

Izgleda da su strateški ciljevi politike EU u oblasti klimatskih promena najjasnije formulisani u Strategiji „Evropa 2020“ koji obuhvataju tri ključne oblasti i cilja. Najznačajniji i prvi cilj EU odnosi se na smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 20% u odnosu na nivo iz 1990. godine. Pri tom treba imati u vidu da je predloženo povećanje smanjenja emisija na 30% do 2020. godine pod uslovom da se druge, kako razvijene, tako i zemlje u razvoju, obavežu na fer udeo u budućem globalnom klimatskom sporazumu nakon isteka prvog obavezujućeg perioda po osnovu Kjoto protokola.⁶ Projekcije Komisije u vezi sa smanjenjem gasova sa efektom staklene bašte do 2050. godine utvrđene su na nivou smanjenja između 80–95% s krajnjim ciljem da se obezbede uslovi za povećanje prosečne temperature ispod 2%.⁷ Drugi cilj EU odnosi se na ostvarivanje 20% učešća obnovljivih izvora energije u potrošnji električne energije, a treći na unapređivanje energetske efikasnosti smanjenjem primarne potrošnje energije za 20% (u poređenju sa projektovanim nivoima).

6 U maju 2010, Evropska komisija je objavila Saopštenje koje sadrži analizu implikacija različitih nivoa ambicija (ciljevi od 20% i 30%) i procene rizika od curenja ugljenika. European Commission, 2010. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, {SEC(2010) 650}, Brussels, 26.5.2010, COM(2010) 265 final. Za podatke o emisijama GHG videti: Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2004 and inventory report 2006, Submission to the UNFCCC Secretariat, European Environment Agency, 2006; Report of the review of the initial report of the European Community, FCCC/IRR/2007/EC, 15 February 2008.

7 *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 112 final, Brussels, 8.3.2011, p. 3.

Međutim, za razumevanje implikacija ovako definisanih ciljeva neophodno je voditi računa o ukupnoj politici EU u oblasti održivog razvoja⁸, životne sredine⁹, prirodnih resursa¹⁰, industrijskog sektora, zatim poljoprivredi, saobraćaju itd., što zahteva znatno detaljniju analizu. Različiti instrumenti za ostvarenje ovih ciljeva razvrstani su u dve velike grupe koje su naslovljene sa „Industrijska politika za eru globalizacije“ i „Resursno efikasna Evropa“¹¹.

2. Međunarodni ugovori – izvori prava EU

Članstvo EU u međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena (ili u vezi sa klimatskim promenama), kao i njihovo sprovođenje, značajnim delom determinišu ukupnu međunarodnu saradnju EU u oblasti životne sredine. Može se reći da će ovaj segment međunarodne saradnje imati sve veći značaj i da je ovo delimično povezano sa globalnim pretenzijama ove organizacije. Pri tom treba imati u vidu da je celokupan sistem institucija u OUN, ali i regionalno, relevantan za ostvarivanje pojedinih ciljeva u oblasti klimatskih promena. To otvara određena pitanja povezana sa načinom upravljanja aktivnostima koje se odvijaju u okviru pojedinih međunarodnih ugovora i koordinacijom aktivnosti koje se odvijaju u okviru različitih međunarodnih ugovora a od značaja za EU. Opšte mesto i značaj međunarodnih ugovora u sistemu propisa EU samo je polazno stanovište, dok je tumačenje konkretnih obaveza koje proističu iz ovih međunarodnih ugovora sadržinski element potencijalne analize načina funkcionisanja instrumenata predviđenih međunarodnim ugovorima.¹²

Nekoliko međunarodnih ugovora u oblasti zaštite vazduha, odnosno u oblasti klimatskih promena univerzalnog ili regionalnog karaktera, definiše obaveze EU i država članica. Najpre, treba imati u vidu da

8 Za šire videti: Todić, D., Ekološka politika EU u svetlu strateških opredelenja u oblasti održivog razvoja, *Pravni život*, str. 53-66.

9 Videti: *Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme*, (OJ L 242, 10.09.2002, p. 1-15).

10 Za šire videti: Todić, D., Strategija Evropske unije o održivom korišćenju prirodnih resursa, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 29-30. 2009. str. 104-113.

11 Za šire videti: Todić, D., Klimatske promene, u Kronja, J., (ur) *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u Srbiji, 2011, str. 64-80.

12 Što prevazilazi okvire ovog rada. Inače, u hijerarhiji propisa EU, međunarodni sporazumi koje zaključili Evropska zajednica sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama su ispod izvora primarnog prava. Istovremeno, neki autori smatraju da su međunarodni ugovori iznad izvora sekundarnog prava. Košičiarova, S., *EC Environmental Law*, Plzen: Aleš Čenek, 2009, p. 23.

je EU članica Okvirne konvencije UN o promeni klime od 21. marta 1994. godine, Kjoto protokola od 16. februara 2005. godine¹³, Bečke konvencije o zaštiti ozonskog omotača od 17. oktobra 1988. godine i Montrealskog protokola od 16. oktobra 1988. godine.¹⁴ Tome treba dodati Ženevsku konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima (1979) sa osam protokola.¹⁵ Osnovni činilac koji određuje položaj EU u međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena (i životne sredine u širem smislu) jeste status definisan za grupu članica iz Aneksa I Okvirne konvencije¹⁶, odnosno konkretne obaveze država članica, među kojima je i ona koja se odnosi na smanjenje emisije gasova staklene bašte za 8% u odnosu na stanje 1990. godine.¹⁷ Kao članica Okvirne konvencije EU je svoju Petu komunikaciju dostavila Sekretarijatu Konvencije u decembru 2009. godine i „nacionalni inventar“ za 2011. godinu u maju ove godine.¹⁸

Iako se na sajtu Okvirne konvencije UN o promeni klime, kada se govori o zajedničkim međusektorskim tematskim područjima delovanja, posebno spominju jedino Konvencija o biodiverzitetu i Konvencija o borbi protiv dezertifikacije u Africi, zbog širine onoga što obuhvata pojam „klimatske promene“ status člana u nekoliko drugih međunarodnih ugovora mora biti uzet u obzir.¹⁹ To su međunarodni ugovori u sledećim oblastima: 1) priroda i biodiverzitet (Konvencija o biodiverzitetu, 1992. i Kartagina protokol o biološkoj sigurnosti, 2000; Bonska konvencija o očuvanju migratornih vrsta, 1979; Bernska konvencija o

13 Videti: http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php; http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php

14 Videti: http://ozone.unep.org/new_site/en/treaty_ratification_status.php. Tome treba dodati i status člana u sva četiri amandmana na Montrealski protokol (Londonski, Kopenhaški, Montrealski i Pekinški).

15 EU je članica svih, osim VOC protokola koji je potpisala.

16 Pokrenut je postupak izmena i dopuna Aneksa I tako da će i jedina preostala članica EU, Kipar, koja nije bila članica, postati članica Aneksa I. Videti: Proposal from Cyprus and the European Union to amend Annex I to the Convention, FCCC/CP/2011/3, 26 July 2011. Prethodno je (2009) Malta dobila ovaj status. Videti: Proposal from Malta to amend Annex I to the Convention, FCCC/CP/2009/2, 13 May 2009.

17 Za tri najznačajnija gasa (CO₂, Nox, CH₄), dok se za tri preostala gasa (HFCs, PFCs, SF₆) mogu birati referentne godine (1990. ili 1995).

18 http://unfccc.int/resource/docs/natc/ec_nc5.pdf; http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5270.php

19 Kao zajednički elementi delovanja spominju se: transfer tehnologija, obrazovanje, istraživanje, sistematsko praćenje, izveštavanje, izgradnja kapaciteta, uticaji i adaptacija. http://unfccc.int/cooperation_and_support/cooperation_with_international_organizations/items/2533.php

evropskoj divljači i staništima, 1979; Konvencija o zaštiti kičmenjaka koji se koriste za eksperimentalne i druge naučne svrhe, 1986; Alpska konvencija, 1991. i protokoli; Konvencija o očuvanju morske faune i flore Antartika, 1980); 2) zemljište (UNCCD Konvencija o borbi protiv dezertifikacije u Arfrici, 1994); 3) vode (Helsinška konvencija o međunarodnim vodotokovima i jezerima, 1992; konvencije koje se odnose na upravljanje rečnim bazenima: Dunav, 1994, Elba, 1990, Odra, 1996, Rajna, 1999; Barselonska konvencija, 1976, sa amandmanima i protokolima; OSPAR konvencija, 1992, sa amandmanima; Bonski sporazum, 1983; Helsinška konvencija o Baltičkom moru, 1992); 4) hemikalije (Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini, 1998; Stokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama, 2001); 5) otpad (Bazelska konvencija o opasnom otpadu, 1989); 6) civilna zaštita i akcidenti u životnoj sredini (Helsinška konvencija o industrijskim akcidentima, 1992, Barcelonska konvencija, 1976, sa protokolima; Helsinška konvencija o Baltičkom moru, 1992; OSPAR Konvencija, 1992, Bonski sporazum, 1983, Lisabonski sporazum, 1990); 7) upravljanje (Arhuska konvencija, 1998; Espo konvencija o EIA, 1991).²⁰

3. Sekundarni propisi EU

Kao što je već napomenuto kada se radi o međunarodnim ugovorima, izgleda da je skoro nemoguće potpuno jasno i precizno odrediti koji se svi propisi EU sekundarnog karaktera mogu smatrati propisima u oblasti klimatskih promena. Ipak, neke polazne kriterijume odredila je sama organizacija i oni mogu poslužiti kao osnova za raspravu o ovim pitanjima. U tom smislu, treba reći da sekundarni propisi EU u oblasti klimatskih promena predstavljaju deo celine koja se u metodologiji same organizacije označava kao grupa propisa koja se odnosi na „monitoring atmosferskog zagađenja“ i koja u celini obuhvata 137 različitih akata.²¹ Budući da se samo jedan deo njih neposredno odnosi na pojedina pitanja u vezi sa klimatskim promenama, uža klasifikacija propisa u oblasti klimatskih promena može biti predmet posebne rasprave.

20 Videti: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreements_en.htm. Treba imati u vidu da su pojedini međunarodni ugovori istovremeno značajni za različita pitanja u oblasti životne sredine i klimatskih promena. Za detaljan presek stanja videti spisak na adresi: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/agreements_en.pdf.

21 Za šire videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap15102030.htm> (datum pristupanja 25. avgust 2011).

1. Prema klasifikaciji propisa EU koja se daje na sajtu Direktorata za klimu, svi sekundarni propisi u ovoj oblasti (ukupno 39) grupisani su u sedam posebnih grupa, i to: monitoring i izveštavanje o gasovima sa efektom staklene bašte (5 odluka), šema (sistem) trgovine dozvolama za emisije (4 direktive, 5 uredbi i 3 odluke), odluka koja se odnosi na „rapodelu napora“ vezanih za smanjenje emisija između država članica do 2020. godine (1 odluka), skupljanje i odlaganje ugljenika (1 direktiva), saobraćaj i kvalitet goriva (3 direktive i 3 uredbe), zaštita ozonskog omotača (2 uredbe i 1 odluka) i fluorovani gasovi (11 uredbi).²²

a) U prvoj grupi propisa koji se odnose na monitoring gasova sa efektom staklene bašte i izveštavanje, osnovni propis je Odluka Saveta 2002/358/EC kojom se, u ime Evropske zajednice, odobrava (potvrđuje) Kjoto protokol. Sa dve kasnije donete odluke Komisije (2006/944/EC i 2010/778/EU) određuju se odgovarajući nivoi emisija koji su dodeljeni Zajednici i svakoj državi članici pojedinačno. U drugoj grupi propisa su dve odluke koje se neposredno odnose na mehanizam monitoringa emisije i sprovođenje Kjoto protokola (280/2004/EC i 2005/166/EC).²³

b) U grupi propisa koji se odnose na sistem trgovine dozvolama za emisije osnovni izvor prava je Direktiva 2003/87/EC kojom se utvrđuje sistem (šema) trgovine dozvolama za emisiju gasova sa efektom staklene bašte u okviru Zajednice i kojom se menja i dopunjava Direktiva Saveta 96/61/EC, a koja je kasnije izmenjena i dopunjena Direktivom 2004/101/EC, Direktivom 2008/101/EC, Uredbom 219/2009 i Direktivom 2009/29. Prema odredbi člana 2, Direktiva se primenjuje na emisije koje su posledica aktivnosti navedenih u Dodatku I, kao i na

22 http://ec.europa.eu/dgs/clima/acquis/index_en.htm. U Priručniku za sprovođenje propisa EU u oblasti životne sredine, koji je prevashodno napisan za potrebe stručnjaka u državama kandidatima (i potencijalnim kandidatima) za prijem u EU, daje se pojedinačni prikaz ukupno 18 propisa (u grupi propisa koji se odnose na vazduh). Osim propisa koji se odnose na kvalitet ambijentalnog vazduha (6 propisa), obuhvaćeni su i propisi koji se odnose na kvalitet goriva, emisije iz mobilnih izvora i informisanje potrošača (6 propisa), isparljiva organska jedinjenja (2 propisa), trgovinu dozvolama za emisije (2 propisa) i EMEP protokol (1 propis). *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, 2008. p. 153-348.

Za noviji sažet presek propisa EU u oblasti klimatskih promena videti i: Townshend, T., (et al.) *GLOBE Climate legislation study*, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, April 2011. pp. 45-76. U istoj publikaciji se daje i prikaz nacionalnih propisa pojedinih zemalja EU i drugih država.

23 Komisija je u martu 2011. godine pokrenula raspravu o izmenama pravila koja se odnose na Odluku 280/2004/EC, a radi (prevashodno) usklađivanja sa merama iz paketa „klima i energija“. http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2011030702_en.htm.

gasove staklene bašte navedene u Dodatku II (CO_2 , CH_4 , N_2O , HFC8, PFC8 i SF6), i to bez ikakvog uticaja na zahteve propisane Direktivom 96/61/EZ.²⁴ Od 2008. godine države članice imaju mogućnost primene trgovanja kvotama emisija i na aktivnosti, postrojenja i gasove staklene bašte koji nisu navedeni u Dodatku I pod uslovom da to Komisija odobri, uzimajući u obzir sve relevantne kriterijume (član 24. stav 1). Države članice su imale obavezu da obezbede da od 1. januara 2005. godine nijedno postrojenje ne preduzima aktivnosti navedene u Dodatku I²⁵ koje bi rezultirale emisijom gasova navedenih u vezi s tom aktivnošću, osim ako operater nema dozvolu koju je izdalo nadležno telo²⁶ ili ako je postrojenje privremeno isključeno iz šeme Zajednice u skladu sa članom 27. (član 4).²⁷

Svi ostali propisi koji se odnose na trgovinu dozvolama mogli bi da se svrstaju u dve grupe: 1. propisi kojima se reguliše funkcionisanje sistema koji Direktiva 2003/87/EC ustanovljava (Uredbe 2216/2004 i 920/2010 koje se odnose na standardizaciju sistema registara, Uredba

24 Ipak, treba imati u vidu da su države članice, prema odredbama člana 8. Direktive, obavezne da preduzimu sve potrebne mere kako bi obezbedile da, u slučaju kad postrojenja obavljaju aktivnosti iz Dodatka I Direktive 96/61/EZ, uslovi i postupak za izdavanje dozvole za emisiju gasova staklene bašte budu usklađeni s uslovima i postupkom za izdavanje dozvole iz te Direktive. Zahtevi sadržani u članovima 5, 6. i 7. ove Direktive mogu postati sastavni deo postupaka propisanih Direktivom 96/61/EZ.

25 Aktivnosti u sektoru energetike (postrojenja za sagorevanje ulazne kalorijske snage sagorevanja veće od 20 MW – osim postrojenja za spaljivanje opasnog ili komunalnog otpada, rafinerije nafte, koksare); Proizvodnja ili obrada železa i čelika (postrojenja za prženje ili sinterovanje železne rude – uključujući rudu sumpora, postrojenja za proizvodnju sirovog železa ili čelika, uključujući neprekidno livenje kapaciteta većeg od 2,5 tona na sat); proizvodnja minerala (postrojenja za proizvodnju cementnog klinkera u rotacionim pećima kapaciteta većeg od 500 tona na dan ili za proizvodnju vapna u rotacionim pećima proizvodnog kapaciteta većeg od 50 tona na dan ili u drugim vrstama peći proizvodnog kapaciteta većeg od 50 tona na dan; postrojenja za proizvodnju stakla, uključujući ona namenjena proizvodnji staklene vune, kapaciteta većeg od 20 tona na dan; postrojenja za izradu keramičkih proizvoda pečenjem, naročito krovnog crepa, cigle, vatrostalne cigle, pločica, grnčarije ili porculana, proizvodnog kapaciteta većeg od 75 tona na dan i/ili kapaciteta peći većeg od 4 m³ i gustoće materijala u peći većeg od 300 kg/m³); ostale aktivnosti (industrijska postrojenja za proizvodnju: a) papirne kaše od drveta ili drugih vlaknastih materijala, b) papira i kartona, proizvodnog kapaciteta većeg od 20 tona na dan.

26 Države članice imaju obavezu da preduzmu potrebne administrativne mere, uključujući imenovanje nadležnog tela ili više njih, kako bi osigurale primenu pravila iz ove Direktive. U slučajevima kad se odredi više od jednog nadležnog tela, rad tih tela, u skladu s ovom Direktivom, mora biti koordinisan (član 18).

27 Za šire videti: Čavoški, A., „Sistem kredita za emisiju gasova sa efektom staklene bašte u Evropskoj uniji“, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 27–28/09, str. 117–125.

Komisije 1031/2010 koja se odnosi na vreme i administraciju i druge aspekte javne prodaje dozvola za emisije gasova sa efektom staklene bašte, Odluka Komisije 2006/780/EC o izbegavanju duplog računanja smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte, Odluka Komisije 2007/589/EC o ustanovljavanju smernica za monitoring i izveštavanje, Odluka Komisije 2010/2 o listi sektora i podsektora koji se smatraju izloženi značajnom riziku od curenja ugljenika) i 2. propisi kojima se u sistem trgovine uključuje i oblast avijacije (Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2008/101/EC, Odluka Komisije 2009/450/EC o tumačenju vazduhoplovnih aktivnosti koje se navode u Aneksu I Direktive 2003/87/EC), Uredba Komisije 748/2009 o listi operatera koji sprovode aktivnosti koje se navode u Aneksu I Direktive 2003/87/EC, Uredba Komisije 82/2010/ o listi operatera).

c) Odlukom Evropskog parlamenta i Saveta 406/2009/EC koja se odnosi na raspodelu „napora“ država članica radi ostvarivanja ciljeva Zajednice u oblasti smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte do 2020. godine propisuju se godišnje kvote emisija za svaku državu članicu, regulišu se korišćenje kredita iz projektnih aktivnosti, način izveštavanja i procena napretka, korektivne mere, itd.

d) Jedini propis EU kojim se reguliše skupljanje ugljen-dioksida i njegovo odlaganje u „podzemne geološke strukture“ je Direktiva 2009/31/EZ koja ima cilj da se obezbedi „ekološki“ bezbedno odlaganje ugljen-dioksida u „podzemne geološke formacije“ na takav način da se spreči i, gde je to moguće, eliminišu mogući negativni uticaji i bilo kakav rizik za životnu sredinu i ljudsko zdravlje.²⁸ Direktivom se detaljnije uređuju kriterijumi za izbor lokacija za odlaganje, izdavanje dozvole za istraživanje, izdavanje, korišćenje, sadržaj, promene, ažuriranje, itd; dozvole za odlaganje, funkcionisanje postrojenja, obaveze operatera, mere u slučaju neplaniranih situacija, zatvaranje postrojenja, prenos odgovornosti, mere finansijskog obezbeđenja, pristup trećih strana mreži za transport i lokaciji za odlaganje, rešavanje sporova, prekogranična saradnja, informisanje javnosti, kaznene odredbe, itd. Takođe, Direktiva se određuje i prema izmenama drugih propisa EU koje su nastale njenim donošenjem (Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu 85/337/EEC, Okvirne direktive 2000/60/EC o vodama, Direktive 2001/80/EC o ograničenju emisija nekih zagađujućih materija iz velikih postrojenja za spaljivanje, Direktive 2004/35/EC o odgovornosti u pogledu prevencije i remedijacije štete u životnoj sredini,

28 Za osnovne naznake videti: Robertson, K., Findsen, J., Messner, S., *International Carbon Capture and Storage Projects Overcoming Legal Barriers*, DOE/NETL-2006/1236, June 23, 2006. <http://www.netl.doe.gov/energy-analyses/pubs/CCSregulatorypaperFinalReport.pdf>

Direktive 2006/12/EC o otpadu, Direktive 2008/1/EC o integrisanom sprečavanju i kontroli industrijskog zagađenja i Uredbe 1013/2006 o transportu otpada).

e) U delu propisa EU koji se odnose na transport i kvalitet goriva, dve direktive se odnose na kvalitet goriva (98/70/EC i 2009/30/EC), dok se ostali propisi odnose na informisanje potrošača o CO₂ emisijama, i to u pogledu reklamiranja novih putničkih automobila (Direktiva 1999/44/EC), standarde emisionog učinka za nova putnička i nova laka komercijalna vozila (Uredba Evropskog parlamenta i Saveta 443/2009 i 510/2011), kao i monitoring i dostavljanje podataka o registraciji novih putničkih automobila (Uredba Komisije 1014/2010).

f) Ključni propis EU u delu koji se odnosi na zaštitu ozonskog omotača je Uredba Evropskog parlamenta i Saveta 1005/2009 o supstancama koje oštećuju ozonski omotač i Uredba 744/2010 kojom je ova prethodna izmenjena u pogledu korišćenja halona. Tome treba dodati i Odluku Komisije 2010/372 o korišćenju kontrolisanih supstanci.

g) Najbrojnija lista sekundarnih propisa odnosi se na fluorovane gasove, pri čemu je osnovni propis Uredba Evropskog parlamenta i Saveta 842/2006 kojom se ustanovljava format izveštaja koji treba da dostavljaju proizvođači, uvoznici i izvoznici fluorovanih gasova sa efektom staklene bašte.²⁹ Svi ostali propisi su neka vrsta razrade obaveza iz ove uredbe: Uredba Komisije 1493/2007, zatim Uredba Komisije 1494/2007 o načinu obeležavanja proizvoda i opreme koja sadrži fluorovane gasove, Uredba Komisije 1497/2007 o ustanovljavanju standardnih zahteva za proveru curenja iz stacionarnih sistema za zaštitu od požara, Uredba Komisije 1516/2007 o ustanovljavanju standardnih zahteva za proveru curenja iz stacionarnih frižidera, uređaja za hlađenje vazduha ili toplotnih pumpi koje sadrže fluorovane gasove sa efektom staklene bašte). Četiri uredbe Komisije se odnose na pravila međusobnog priznavanja sertifikacije kompanije i osoblja koje sprovode određene aktivnosti u vezi sa fluorovanim gasovima (303/2008, 304/2008, 305/2008, 306/2008). Uredba 307/2008 se odnosi na minimalne zahteve koji se odnose na programe obuke i uslove međusobnog priznavanja obuke za sisteme hlađenja u nekim motornim vozilima koji sadrže fluorovane gasove sa efektom staklene bašte. Uredba 308/2008 ustanovljava formu notifikacije za obuku i sertifikovane programe država članica.

2. Ako se za širi normativni okvir zvanične politike EU u oblasti klimatskih promena uzme paket propisa za ostvarenje „20–20–20“ ciljeva („klimatski i energetski paket“), dogovoren od Evropskog par-

²⁹ Cilj mera ustanovljenih ovim propisima je smanjenje emisija nekih fluorovanih gasova (fluorougļjovodonici, perfluorougļjenici i sumporheksafluorid).

lamenta i Saveta u decembru 2008. i junu 2009. godine³⁰, onda bi operacionalizaciju ciljeva EU najvećim delom trebalo tražiti u instrumentima definisanim u četiri grupe komplementarnih propisa. Jedna, za našu analizu značajnija novina, u odnosu na već dati presek propisa, jeste u tome što su dodati i propisi koji se odnose na obnovljive izvore energije, čiji je krajnji cilj da se zajednički poveća udeo obnovljivih izvora energije u EU za 20% do 2020.³¹ Takođe, naglašen je značaj Direktive koja se odnosi na energetske učinak zgrada (2002/91/EC) i nekih propisa koji se odnose na podršku istraživanjima radi razvoja nove generacije „ekološki“ čistih vozila.

U Direktivi Evropskog parlamenta i Saveta br. 2009/28/EC od 23. aprila 2009. godine o unapređenju korišćenja energije iz obnovljivih izvora, pored promocije korišćenja električne energije iz obnovljivih izvora, ukazuje se na neophodnost podsticanja energetske efikasnosti, potrošnje električne energije dobijene iz obnovljivih izvora, smanjenje zavisnosti EU od uvoznih energenata (posebno nafte i gasa), sigurnost snabdevanja energijom i povećanje zaposlenosti i regionalnog razvoja. Sve navedeno ima za cilj smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte u skladu sa odredbama Kjoto protokola i Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama, kao i u skladu sa budućim međunarodnim planovima i planovima Zajednice u vezi sa smanjenjem emisija gasova staklene bašte za period posle 2012. godine.³²

Direktivom se propisuju obavezujući nacionalni ciljevi koji se odnose na udeo energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj finalnoj potrošnji energije, kao i za udeo energije iz obnovljivih izvora u transportnom sektoru. Takođe, Direktivom se utvrđuju pravila u vezi sa statističkim transferima između zemalja članica, zajedničkim projektima između zemalja članica, zajedničkim projektima zemalja članica sa trećim zemljama, garancijom o poreklu, administrativnom procedurom, informacijama i obukama, kao i sa pristupom elektroenergetskim mrežama za energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora. Direktivom se

30 Videti: http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package_en.htm

31 Raspravu o udelu energetske sektora u budućim aktivnostima EU treba posmatrati i kroz ciljeve ustanovljene predlogom nove direktive o energetske efikasnosti iz juna 2011. godine. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, European Commission, COM(2011) 370 final, 2011/0172 (COD), Brussels, 22.6.2011.

32 „Energija iz obnovljivih izvora“ označava energiju dobijenu iz obnovljivih, ne fosilnih izvora, i to: energiju vetra, solarnu, aerotermalnu, geotermalnu, hidrotermalnu, energiju mora i okeana, hidroenergiju, energiju biomase, zemnog gasa, deponijskog gasa i biogasa. Videti: „Directive No. 2009/28/EC, Art. 2.a, OJ L 140, 5.6.2009, p. 27.

uspostavljaju kriterijumi održivosti za biogoriva i biotečnosti (čl. 1).³³ Ova Direktiva je mnogo detaljnija i obuhvatnija od Direktiva 2001/77/EC i Direktive 2003/30/ES, što ukazuje na povećanje značaja korišćenja obnovljivih izvora energije i povećanje ozbiljnosti kojoj se ovoj temi prilazi u EU. Direktiva 2009/28/ES će zameniti Direktivu 2001/77/EC i Direktivu 2003/30/EC od 1. januara 2012. godine.

Nacionalni ciljevi za udeo energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj finalnoj potrošnji energije u 2020. godini propisani su Aneksom I. Da bi se postigao cilj od 20%, od svake zemlje članice EU–27 se zahteva da uveća svoj udeo obnovljivih izvora za 5,5% u odnosu na nivo iz 2005. godine, sa preostalim uvećanjem izračunatim na osnovu bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika (GDP). Radi poređenja, EU je u Aneksu I Direktive 2009/28/EC za Španiju, koja je 2005. godine imala udeo energije proizvedene iz obnovljivih izvora u ukupnoj finalnoj potrošnji energije od 8,7%, postavila cilj od 20%; za Poljsku je određeno uvećanje sa 7,2% na 15% udela energije dobijene iz obnovljivih izvora u ukupnoj finalnoj potrošnji energije 2020. godine; za Slovačku je utvrđeno povećanje sa 6,7% na 14%; za Bugarsku sa 9,4% na 16%; za Sloveniju sa 16% na 25% itd.

3. Među ostalim propisima EU u oblasti zaštite vazduha koji su od značaja za klimatske promene nekoliko grupa propisa zaslužuje da se na njih posebno ukaže. To su: a) propisi koji se odnose na kvalitet ambijentalnog vazduha,³⁴ b) propisi koji se odnose na ograničenje emisija iz stacionarnih postrojenja³⁵. Takođe, značajan deo propisa EU kojima se regulišu pojedini aspekti zaštite od industrijskog zagađivanja imaju posredan značaj za stanje u oblasti klimatskih promena. U tom smislu posebno bi trebalo imati u vidu neke sistemске propise EU kao što su: Direktiva Saveta 2008/1/EC od 15. januara 2008. godine koja se odnosi na integrisano sprečavanje i kontrolu zagađenja,³⁶ Direktiva

33 „Garancija o poreklu“ označava elektronski dokument kojim se obezbeđuje garancija krajnjim potrošačima da je određeni udeo ili količina energije proizvedena iz obnovljivih izvora, kao što se zahteva u članu 3 (6) Direktive 2003/54/ES; „Biotečnosti“ označava tečna goriva proizvedena iz biomase koje se koriste za energetske potrebe, osim za transport, uključujući električnu energiju, grejanje i hlađenje. (Videti: Directive 2009/28/EC, Art. 2.j and 2.h, p. 27)

34 Videti npr. *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. 1–44)*

35 Videti npr. *Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants (OJ L 309, 27.11.2001, p. 1–21)*.

36 *Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version) (Text with EEA relevance) (OJ L 24, 29.1.2008, p. 8–29)*.

96/82/EC o kontroli opasnosti velikih akcidenata koji uključuju opasne supstance,³⁷ Uredba (EZ) br. 1221/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine o dobrovoljnom učešću organizacija u upravljanju zaštitom životne sredine Zajednice i šemi ocenjivanja (EMAS),³⁸ Uredba (EZ) br. 1980/2000 o revidiranoj šemi ekootnačavanja Zajednice³⁹ itd. Svemu ovome treba dodati i jedan deo propisa koji se odnose na upravljanje vodama, hemikalijama, zaštitu prirode, upravljanje otpadom itd.⁴⁰

4. Neka otvorena pitanja od značaja za dalji razvoj prava EU u oblasti klimatskih promena

U raspravi o aktuelnom stanju i perspektivama daljeg razvoja prava EU u oblasti klimatskih promena postoji više pitanja koja se mogu smatrati otvorenim (ili potencijalno otvorenim). Materijalnu osnovu predstavljaju procene ključnih neizvesnosti u vezi sa klimatskim promenama, kao globalnim problemom, i to u celini a posebno onih specifičnih za evropski region.⁴¹ Neka od njih imaju svoje uporište u složenosti i globalnom karakteru problema klimatskih promena, perspektivama mogućih posledica i uticaja na interese različitih subjekata, a neka su rezultat stanja u razvoju prava, međunarodnog prava ili prava EU. U tranziciji od tzv. prve generacije problema životne sredine ka tzv. novoj generaciji ovih problema, četiri opšta pitanja, kao četiri opšte karakteristike aktuelnog stanja u vezi sa klimatskim promenama, imaju karakter okvira za ra-

37 Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances (OJ L 10, 14.1.1997, p. 13–33)

38 Ovo je prevod dokumenta čiji je naziv: *Regulation (EC) No 1221/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS), repealing Regulation (EC) No 761/2001 and Commission Decisions 2001/681/EC and 2006/193/EC* (OJ L 342, 22.12.2009, p. 1–45). Videti: Vlada Republike Srbije. (2008b). Nacionalni program za integraciju Srbije u Evropsku uniju, Beograd, str. 720.

39 *Regulation (EC) No 1980/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on a revised Community eco-label award scheme* (OJ L 237, 21.9.2000, p. 1–12).

40 Videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, op. cit., str. 127–150, 194–211, 249–270, 271–298.

41 Videti: Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds) *Climate Change 2007: Synthesis Report*, An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Geneva 2008. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf; ili *Stern Review: The Economics of Climate Change* (Executive Summary) <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1174614780539/SternReviewEng.pdf>;

spravu. To su: izazovi internacionalizacije, izazovi participacije, izazovi integracije i izazovi koordinacije regulisanja.⁴²

Iako je dileme i otvorena pitanja moguće klasifikovati na različite načine i prema različitim kriterijumima, a potpuno preciznu i logički doslednu klasifikaciju skoro nemoguće izvesti zbog stalnog i snažnog međusobnog preplitanja različitih činilaca, neka od najznačajnijih otvorenih (ili potencijalno otvorenih) pitanja je moguće načelno identifikovati.

1. Dileme i otvorena pitanja u vezi sa konceptijskim odnosom prema pitanju klimatskih promena, naročito prema statusu klimatskih promena u međunarodnom pravu (šta je klima, kome pripada klima, koji je pravni status ugljen-dioksida itd) predstavljaju deo šireg kompleksa pitanja koja se odnose na status prirodnih resursa i životne sredine, pravila eksploatacije prirodnih resursa i životne sredine, pravila povezana sa tumačenjem i redefinisanjem pojma suverenitet država itd.⁴³ Ovo bez obzira na to što se globalna klima već smatra „zajedničkom brigom čovečanstva“.⁴⁴ Možda bi se postojeći sistem međunarodnopravnog regulisanja zaštite klime, na osnovama klasičnog pristupa „jednim od problema“ u oblasti životne sredine, mogao smatrati prevaziđenim, suviše uskim i jednostranim.⁴⁵

Ova grupa pitanja su, u stvari, samo refleks globalnog karaktera klimatskih promena i nemogućnosti njihovog rešavanja bez sinhronizovane akcije svih, a naročito država najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte.⁴⁶ Veze između evropskih izazova u oblasti životne sredine i globalnih „megatrendova“ značajno određuju instrumente za

42 Peel, J., *Climate Change Law: Emergence of a new environmental discipline*, Melbourne University Law Review, pp. 34–40. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MULR/2008/29.html#fn1>

43 Za osnovne naznake o pravnom statusu prirodnih resursa videti: Birnie, P.W., Boyle, A.E., *International Law and Environment*, Oxford University Press, 2002, pp. 137–147. Veću složenost i specifičnost režima klimatskih promena, u odnosu na onaj koji postoji radi zaštite ozonskog omotača, Louka vidi u „nepredvidljivosti“ klimatskih promena i različitom uticaju klimatskih promena na pojedine države i regione. Louka, E., *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2006, p. 103.

44 G.A. Res. 43/53, 1, U.N. Doc. A/RES/43/53 (Dec. 6, 1988).

45 Možda bi nešto iz pokušaja IUCN da objedini sva pitanja od značaja za oblasti životne sredine i razvoja u jednom dokumentu moglo da se razmotri kao osnova određenih aktivnosti. Videti: *Draft International Convenat on Environment and Developmnet*, IUCN, 2004. http://www.i-c-e-l.org/english/EPLP31EN_rev2.pdf

46 Pri tom treba imati u vidu da je trenutno učešće EU-27 u ukupnim emisijama gasova sa efektom staklene bašte 12% sa tendencijom pada. *The European Environment State and Outlook 2010, Mitigating Climate Change*, EEA, Copenhagen, 2010, p. 4.

rešavanje problema klimatskih promena, uključujući i inicijative koje se odnose na pravne aspekte delovanja.⁴⁷ U vezi sa ovim su i moguće dileme i otvorena pitanja koja proističu iz odnosa između međunarodnog prava i prava EU sa implikacijama na buduće odnose između unutrašnjeg prava država članica i prava EU, odnosno međunarodnog prava.⁴⁸

2. Pretenzije EU da bude vodeći subjekat međunarodne politike u oblasti klimatskih promena predstavljaju izazov sa brojnim otvorenim pitanjima. Ova pitanja treba posmatrati u kontekstu uticaja takvih pretenzija na ulogu EU u daljem razvoju pravila vezanih za sprečavanje klimatskih promena i mere adaptacije, sa postojećom pravnom osnovom utvrđenom Ugovorom o funkcionisanju EU. Ovo, pre svega u odnosu na druge vodeće države, najznačajnije subjekte politike u oblasti klimatskih promena⁴⁹, ali i u odnosu na zemlje u razvoju sa specifičnim položajem u odnosu na ostvarivanje ciljeva u oblasti klimatskih promena i najmanje razvijene zemlje. U vezi sa ovim je i mogućnost otvaranja pitanja redefinisiranja nadležnosti EU u oblasti klimatskih promena, odnosno nadležnosti država članica u ovoj oblasti. Može se očekivati rasprava o promeni postojećeg stanja prema kojem je oblast životne sredine i održivog razvoja (a klimatske promene u okviru ove oblasti) u grupi tzv. podeljene nadležnosti između EU i država članica.

47 Videti: *The European Environment, State and outlook 2010, Assessment of global megatrends*, EEA, Copenhagen, 2011. pp. 99–110.

48 Ovo stoga što se procenjuje da je uticaj prava EU na međunarodno i unutrašnje pravo „u stalnom porastu“ kroz ono što je poznato kao „evropeizacija“ međunarodnog prava. Cendra de Larragan, J., *International Dimensions of Climate Change – Report 4: A reflection on the long-term evolution of international climate change law and potential impact upon key areas that may require a response from the United Kingdom*, Universtiy College, London, 2010, p. 8. <http://www.bis.gov.uk/assets/bispartners/foresight/docs/international-dimensions/11-1020-reflection-on-evolution-international-climate-change-law>

49 Videti npr. Hedegaard, C., European Commissioner for Climate Action: „The agreement in Cancun - a victory for Europe“, 17 December 2010, http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2010121701_en.htm; Preparation for the 16th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change Cancún, 29 November to 10 December 2010 - Council conclusions - 3036th ENVIRONMENT Council meeting Luxembourg, 14 October 2010; Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen, Commission of the European Communities, COM(2009) 39 final, Brussels, 28.1.2009; The Copenhagen climate agreement: EU positions and state of play, 12.10.2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/445&format=HTML>; Council Conclusions on EU position for the Copenhagen Climate Conference (7–18 December 2009) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/110634.pdf; Za procenu rezultata Kopenhaskog samita videti: Čavoški, A., „Samit u Kopenhagenu – uspeh ili razočarenje“, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 31-32/10, str. 134–139.

3. Određena pitanja u oblasti klimatskih promena povezana su sa međunarodnom trgovinom i uticajem postojećih instrumenata politike u oblasti klimatskih promena na odnose između država koje primenjuju ove instrumente i imaju realan uticaj na unapređenje stanja u oblasti klimatskih promena. Ova pitanja imaju svoje ishodište u potencijalnim konfliktima između pravila zaštite životne sredine i liberalizacije svetske trgovine. Izazovi funkcionisanja fleksibilnih mehanizama ustanovljenih Kjoto protokolom samo su delimično povezani sa ovim pitanjima, dok je šira rasprava omeđena sve većom ulogom pravila Svetske trgovinske organizacije. Različiti načini povezivanja postojećeg sistema EU trgovine dozvolama za emisije sa sličnim u svetu podrazumevaće primenu različitih pravnih modaliteta radi obezbeđivanja funkcionisanja globalnog tržišta.⁵⁰

4. Finansijski aspekti klimatskih promena, razvoj međunarodnih investicija od značaja za klimatske promene i uticaj takvog razvoja na odnose u međunarodnoj ekonomiji snažno su povezani sa ostvarivanjem ciljeva pojedinih međunarodnih ugovora i propisa EU. Pokušaj da se na konferenciji u Kankunu ustanovi neka vrsta fonda koji bi služio kao osnova za finansiranje rešavanja problema u oblasti klimatskih promena u zemljama u razvoju, koji je EU podržala,⁵¹ samo je deo nastojanja da se direktno interveniše u oblast gde su postojeći instrumenti u okviru Kjoto protokola dali krajnje ograničene rezultate. Procene govore da će na putu prelaska EU na „konkurentnu niskouglednu privredu“ biti potrebne značajne investicije, i to će, u proseku, za narednih četrdeset godina (do 2050), biti potreban porast javnih i privatnih investicija do 270 milijardi evra godišnje.⁵²

5. Naučno-tehnološki aspekti klimatskih promena jesu ključni element budućeg razvoja novih saznanja i usavršavanja tehnika i tehnologija potrebnih za rešavanje problema klimatskih promena. Otuda otvorena pitanja i dileme nemaju kraja. Uloga nauke u objašnjavanju uzroka i posledica klimatskih promena, kao i predviđanja daljih tokova u ovoj oblasti, osnova su za redefinisane ključnih ciljeva politike

50 Za šire videti: Anderson, J., (et al.) *Linking the EU's Emissions Trading System to any Future US Emissions Trading Scheme*, European Parliament, 2009. http://www.ieep.eu/assets/425/linking_eu_ets.pdf

51 Videti: *Scaling up international climate finance after 2012*, European Commission, SEC(2011) 487 final, Brussels, 8.4.2011.

52 *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, op. cit., p. 10. Za procenu predviđenog načina i sredstava za rešavanje problema klimatskih promena u budžetu EU do 2020. godine videti: Medarova-Bergstrom, K., (at al) *Mainstreaming the environment and climate change in the post-2013 EU budget*, Institute for European Environmental Policy, 2011. http://www.ieep.eu/assets/839/DEEP_Paper_4_-_Mainstreaming_in_EU_budget.pdf

na globalnom nivou.⁵³ Transfer savremenih tehnologija definisan je u međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena kao jedan od ključnih instrumenata za ostvarivanje ciljeva a postojeći pravno-ekonomski mehanizmi bi trebali da stvore pretpostavke za to. Programi EU u oblasti naučno-tehnološkog razvoja podržavaju aktivnosti u oblasti klimatskih promena a neki propisi su direktno zasnovani na najnovijim saznanjima u oblasti nauke ili se njima naglašava značaj budućeg razvoja nauke (Direktiva 2009/31/EC o odlaganju ugljen-dioksida u geološkim strukturama, zatim Direktiva 2009/28/EC o unapređenju korišćenja energije iz obnovljivih izvora).⁵⁴

6. Kontroverze i dileme povodom upotrebe i budućeg razvoja nuklearne energije, odnosno politike EU u ovoj oblasti i uticaja na ostvarivanje ciljeva politike i propisa u oblasti klimatskih promena predstavljaju potpuno zaseban kompleks ideja sa brojnim otvorenim pitanjima.⁵⁵

7. „Horizontalni“ karakter propisa EU u oblasti klimatskih promena ima svoju manifestaciju u neraskidivim uzročno-posledičnim vezama između problema u oblasti klimatskih promena sa stanjem u drugim sektorima privrede, društva itd. Uključenost različitih sektora privrede u rešavanje aktuelnih problema u oblasti klimatskih promena (uključujući i dalji razvoj prava u ovoj oblasti) zasnovan je na redefinisaniu privrednih osnova EU i prelasku na tzv. „konkurentno niskougljeničnu ekonomiju“, sa svim posledicama koje ova vrsta reforme može da ima na privredni rast i konkurentnost privrede EU u celini.⁵⁶ Izazovi povezani sa podrškom industrijskog sektora, naročito

53 Videti npr. varijacije procena nivoa emisija koje su u saglasju sa Kopenhaškim ciljevima vezanim za 2% povećanja emisija gasova sa efektom staklene bašte 2020. godine. *The Emissions Gap Report, Are the Copenhagen Accord pledges sufficient to limit global warming to 2° C or 1.5° C? A preliminary assessment*, UNEP, November 2010, http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgap-report/pdfs/The_EMISSIONS_GAP_REPORT.pdf

54 Međutim, kada je u pitanju korišćenje obnovljivih izvora energije, kontroverznost položaja EU, a u vezi sa potrebom definisanja tehnoloških strategija, prostiće jednim delom iz postojanja značajnih razlika (tehnoloških, ekonomskih, itd.) u korišćenju različitih izvora obnovljive energije (između država članica) i činjenice da države članice donose odluke o svojem „energetskom miksu“. Droge, S., *Klimatska strategija EU – osnovni elementi međunarodne klimatske politike nakon 2012. godine*, u Simurdić, M., (ur.) *Klimatske promene: studije i analize*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2010, str. 111.

55 Koje ovde neće biti posebno razmatrane, budući da zaslužuju posebnu analizu.

56 Za interesantnu analizu mesta i uloge inovacija u ostvarivanju ciljeva u ovoj oblasti videti: Schiellerup, P., Atanasiu, B., *Inovation for a Low-Carbon Economy – An overview and assessment of the EU policy Landscape*, Institute for European Environmental Policy, 2011. http://www.ieep.eu/assets/808/EU_Low_carbon_innovation_policy_study.pdf

predstavnik naftne industrije, mogu biti nepremostiva prepreka.⁵⁷ Poseban značaj ima pitanje mesta i uloge instrumenata energetske politike i njihovo profilisanje u pravcu stvaranja pretpostavki za ostvarivanje ciljeva u oblasti klimatskih promena, kao i međusobno harmonizovanje propisa u ovim oblastima.⁵⁸ Iako na prvi pogled mogu imati kompatibilne posledice, zahtevi za ostvarivanje ciljeva u oblasti klimatskih promena i sve snažniji zahtevi koji se tiču tzv. energetske nezavisnosti EU (i/ili „energetske bezbednosti“) mogu doći u sukob.⁵⁹ Prevladavanje ovih drugih, pod imperativom čisto političkih interesa, može predstavljati izazov i na specifičan način uticati na efikasnost ostvarivanja prvih. S pravnotehničkog stanovišta moguće je razmišljati o izgradnji i uvođenju posebnih tzv. „klimatskih“ kriterijuma za ocenu kvaliteta instrumenata politike i propisa koji se donose u svim sektorskim oblastima od značaja za oblast klimatskih promena.

8. Potencijalne inovacije u pravnoj tehnici, kada su u pitanju propisi u oblasti klimatskih promena, otvaraju i neka praktična pitanja. Ona imaju više aspekata i mogu biti posmatrana sa stanovišta rešavanja dilema u tumačenju postojećih izvora prava a mogu biti razmatrana sa stanovišta razvoja novih mehanizama (potreba da se u državama članicama EU donesu posebni zakoni koji bi regulisali oblast klimatskih promena na integralan način⁶⁰, potreba za unificiranjem smisla i sadržaja pojedinih ključnih pojmova itd.).⁶¹

57 Smatra se da se uspeh u ostvarivanju ciljeva Montrealskog protokola o supstancama koje oštećuju ozonski omotač značajnim delom može pripisati podršci industrijskog sektora. Videti: Xueman Wang, Developing global climate regimes, in Cordonier Segger, M.C., & Weeramantry, C.G., (eds.) *Sustainable Justice, Reconciling Economic, Social and Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2005, p. 303.

58 Za šire videti: Oikonomou, V., Jepma, C.J., A framework on interactions of climate and energy policy instruments, *Earth and Environment Science, Adaptation strategies for global change*, Vol. 13, No. 2, pp. 131–156.

59 Za šire o odnosu između politike u oblasti klimatskih promena i politike u oblasti energije kao i predlozima daljih aktivnosti EU u ovoj oblasti videti: Adelle, C., et al. *Climate Change and Energy Security in Europe, Policy Integration and its Limits*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2009.

60 Videti, kada su u pitanju države EU, primer UK (2008) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>; Od vanevropskih država videti primere: Novog Zelanda (2002) http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0040/latest/DLM158584.html?search=ts_act_climate+change+response+act_resel&p=1&sr=1; Japana (1998) <http://www.env.go.jp/en/laws/global/warming.html>. Zatim najavu Kine: http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/27/c_13847244.htm

61 Detaljnije o interesantnoj raspravi o „na riziku zasnovanom pristupu“ regulisanju pitanja klimatskih promena videti: Heyvaert, V., *Europe in a Climate of*

9. Rasprava o ljudskim pravima i problemima u oblasti klimatskih promena deo je šire rasprave o ljudskim pravima u oblasti životne sredine i ima uticaj na „klasično“ razumevanje sadržaja i smisla nekih osnovnih ljudskih prava „ekologizujući“ ih na izvestan način.⁶² Ovo ima specifičan značaj u kontekstu rasprave o intergeneracijskoj jednakosti, odnosu između prava sadašnjih i prava budućih generacija ili statusu nekih posebno ugroženih kategorija kao što su žrtve prisilnih migracija. Pitanje reforme postojećih propisa kojima se uređuje oblast prisilnih migracija, uključivanjem klimatskih promena kao pravnog osnova za utvrđivanje statusa izbeglice, odavno se smatra otvorenim.⁶³

10. Preispitivanje sadržaja i smisla koncepta bezbednosti, naročito savremenih izvora ugrožavanja bezbednosti koji su povezani sa klimatskim promenama i korišćenjem prirodnih resursa, mogu se smatrati posebnim izazovom. Aktuelni i projektovani uticaj klimatskih promena na zdravlje zahteva izgradnju potpuno nove metodologije odgovora na predstojeće izazove. Ovo ima svoje pravne dimenzije, i to kako sa stanovišta unutrašnjeg prava država članica, tako i na međunarodnom planu u celini.⁶⁴ Na međunarodnom planu, u najužoj vezi sa ovim su, jednim delom, i izazovi preispitivanja i usavršavanja postojećih načina rešavanja sporova u vezi sa pitanjima koja se tiču životne sredine.

11. Pitanje primene propisa EU, odnosno obezbeđivanja uslova da svi subjekti, nosioci prava i obaveza u ovoj oblasti dosledno poštuju propise u oblasti klimatskih promena predstavlja poseban izazov. U vezi sa ovim je i rasprava o odgovornosti za uzroke i posledice klimatskih promena kao deo šire rasprave o „globalnoj odgovornosti u oblasti životne sredine“,⁶⁵ odnosno o odgovornosti za štete u životnoj

Risk: Three Paradigms at Play, LSE Law, Society and Economy Working Papers 06/2010, London School of Economics and Political Science, 2010.

62 Za osnovni presek videti: *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*, International Council on Human Rights Policy, Switzerland, 2008.

63 Postoji već solidna literatura posvećena ovim pitanjima. Za opšte naznake o problemu videti, npr. Mayer, B., *International Law and Climate Migration*, CISDL, 2010; Brown, O., *Migration and Climate Change*, IOM, Geneva, 2008; McAdam, J., *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, UNHCR, 2011.

64 Za osnovne informacije videti: *Climate change and its possible security implications*, (2009). Report of the Secretary-General, United Nations, General Assembly, A/64/350, 11 September <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/509/46/PDF/N0950946.pdf?OpenElement>. Accessed 9 December 2009. Kada je u pitanju „evropska“ pozicija, videti, npr: *Climate Change and International Security*, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S113/08, 14 March 2008. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf

65 Birnie i Boyle „globalnu odgovornost u oblasti životne sredine razmatraju u kontekstu četiri sledeća elementa: životna sredina kao „zajednička brigada“, erga

sredini (odgovornost za bivše „istorijske“ doprinose klimatskim promenama, odgovornost za aktuelne štete u životnoj sredini koje su izazvane klimatskim promenama, odgovornost za buduće emisije gasova sa efektom staklene bašte itd.).⁶⁶

12. Izgradnju odgovarajućeg sistema upravljanja u oblasti klimatskih promena, odnosno donošenje propisa koji će regulisati pojedina od ovih pitanja, trebalo bi posmatrati u kontekstu reforme celog sistema upravljanja u oblasti životne sredine.⁶⁷ Ipak, neka pitanja imaju poseban značaj (ekonomski instrumenti, učešće javnosti u odlučivanju, reforma i dalja izgranja EMAS sistema, odnosno ISO standarda, sistema eko-obeležavanja itd.).⁶⁸ U ovom kontekstu i rasprava o prioritetu mera sprečavanja klimatskih promena u odnosu na mere adaptacije (i obrnuto) može dobiti određenu dinamiku. Iako se pitanje prioriteta mera iz jedne ili druge grupe do sada ne postavlja kao naročito relevantno (prevashodno zbog načina kako su formulisane obaveze koje proističu iz postojećeg međunarodno-pravnog okvira) dinamika ubrzanja klimatskih promena uticaće na potrebu sagledavanja mogućnosti prioritete primene mera adaptacije.⁶⁹ Ovo posebno u predvidljivim

omnes status globalne odgovornosti, princip zajedničke ali različite odgovornosti i princip predostrožnosti. Birnie, P.W., Boyle, A.E., *op. cit.*, pp. 97–104.

66 Procenjuje se da izostanak angažovanja nekih razvijenih država u sprečavanju klimatskih promena može imati pravne posledice pred međunarodnim i unutrašnjim sudovima, u sporovima protiv njih, velikih kompanija itd. Cendra de Larragan, J., *op. cit.*, p. 35.

67 U kojem je, u poslednje vreme na globalnom nivou, i Srbija učestvovala. Srbija je dve godine predsedavala Upravnim savetom Globalnog ministarskog foruma UNEP-a (2009–2011), tokom čega je pokrenut tzv. Beogradski proces reforme međunarodnog upravljanja u oblasti životne sredine koji bi trebalo da rezultira uspostavljanjem novog međunarodnog tela za politiku životne sredine i reformom sistema UN u ovoj oblasti. <http://www.ekoplan.gov.rs/src/Zavrsono-dvogodisnje-predsedavanje-Srbije-Upravnim-savetom-UNEP--1110-c35-content.htm>; Za neke osnovne naznake o reformi sistema upravljanja videti: *Elaboration of Ideas for Broader Reform of International Environmental Governance*, Second meeting of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Helsinki, 21-23 November 2010, UNEP/CGIEG.2/2/2 (<http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/ElaborationBroaderReformIEG.pdf>).

68 Haug C. (et al.) identifikuje šest dilema u vezi sa problemima upravljanja, i to: 1) problem percepcije i ciljeva politike, 2) nivoi upravljanja, 3) dinamika, 4) načini i instrumenti upravljanja, 5) troškovi i koristi i 6) sprovođenje i obezbeđivanje poštovanja. Haug, C., (et al.) Navigation the dilemmas of climate policy of Europe: evidence from policy evaluation studies, *Climatic Change* (2010), Vol. 101, No. 3–4, p. 428. <http://www.springerlink.com/content/761887rn27n60173/fulltext.pdf>

69 Procene iz do sada predstavljenih dokumenata Komisije mogu biti ozbiljna osnova budućeg programa. Videti: *Adapting to climate change in Europe – opti-*

okolnostima odsustva dogovora, odnosno vidljivih rezultata na planu sprečavanja klimatskih promena.

Zaključak

Propisima EU koji se neposredno odnose na oblast klimatskih promena ustanovljava se jedan vrlo složen sistem normi. Brojnost, raznovrstnost i složenost propisa EU u oblasti klimatskih promena uslovljena je, uglavnom, specifičnošću i značajem problema klimatskih promena, načinom organizovanja poslova koji se odnose na klimatske promene i životnu sredinu i obavezama koje proističu iz međunarodnih ugovora. Sprovođenje međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena, ili od značaja za klimatske promene, podrazumeva sprovođenje mera na nivou EU, koordinaciju aktivnosti na nivou organizacije i koordinaciju mera na međunarodnom planu. Ambiciozni ciljevi organizacije definirani za period do 2020. godine, odnosno do 2050. godine, podrazumevaju stalnu dogradnju i značajnu reformu celog sistema propisa. Takvo stanje otvara brojna pitanja i nameće potrebu koordinisanog pristupa rešavanju ovih problema, kako u okviru EU, tako i na međunarodnom planu. Neka od njih imaju karakter tehničkih mera i aktivnosti sa kojima se u pravu EU treba suočiti odmah i kontinuirano, a deo njih zahteva sistemski pristup i povezan je sa rešavanjem otvorenih pitanja u vezi sa dugoročnim opredeljenjem EU (i međunarodne zajednice u celini) u odnosu na strateške pravce daljih aktivnosti u ovoj oblasti.

Izbor iz literature

Adapting to climate change: Towards a European framework for action, White paper, Commission of the European Communities, COM(2009) 147/4, Brussels, 1.4.2009.

Adelle, C., et al. *Climate Change and Energy Security in Europe, Policy Integration and its Limits*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2009.

Anderson, J., (et al.) *Linking the EU's Emissions Trading System to any Future US Emissions Trading Scheme*, European Parliament, 2009. http://www.ieep.eu/assets/425/linking_eu_ets.pdf

ons for EU action, Green paper from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, COM(2007) 354 final, Brussels, 29.6.2007; *Adapting to climate change: Towards a European framework for action*, White paper, Commission of the European Communities, COM(2009) 147/4, Brussels, 1.4.2009.

- Birnie, P.W., Boyle, A.E., *International Law and Environment*, Oxford University Press, 2002, pp. 137–147.
- de Cendra de Larragan, J., *International Dimensions of Climate Change – Report 4: A reflection on the long-term evolution of international climate change law and potential impact upon key areas that may require a response from the United Kingdom*, Universtiy College, London, 2010. <http://www.bis.gov.uk/assets/bispartners/foresight/docs/international-dimensions/11-1020-reflection-on-evolution-international-climate-change-law>
- Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*, International Council on Human Rights Policy, Switzerland, 2008.
- Climate Change and International Security*, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S113/08, 14 March 2008. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf
- Thematic Strategy on air pollution*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, {SEC(2005) 1132} {SEC(2005) 1133}, /* COM/2005/0446 final */, Brussels, 21.09.2005.
- A European strategy on clean and energy efficient vehicles*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee of 28 April 2010, [COM(2010)186 final – Not published in the Official Journal] (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0186:FIN:EN:PDF>),
- An EU Strategy for Biofuels*, Commission Communication of 8 February 2006, [COM(2006) 34 final – Official Journal C 67 of 18 March 2006] (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0034:FIN:EN:PDF>).
- Čavoški, A., „Sistem kredita za emisiju gasova sa efektom staklene bašte u Evropskoj uniji“, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 27–28/09, str. 117–125.
- Čavoški, A., „Samit u Kopenhagenu – uspeh ili razočarenje“, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 31–32/10, str. 134–139.
- Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme*, (OJ L 242, 10.9.2002, p. 1–15).
- Droge, S., Klimatska strategija EU – osnovni elementi međunarodne klimatske politike nakon 2012. godine, u Simurdić, M. (ur.), *Klimatske promene: studije i analize*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2010, str. 105–116.
- Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM (2010) 2020. Brussels 3 March 2010.

- The European Environment State and Outlook 2010, Mitigating Climate Change*, EEA, Copenhagen 2010.
- Fifth National Communication from the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, European Commission, Technical Report – 2009 – 038.
- Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, 2008. p. 153–348.
- Haug, C. (et al.), Navigation the dilemmas of climate policy of Europe: evidence from policy evaluation studies, *Earth and Environmental Science, Climatic Change* (2010), Vol. 101, No. 3–4, p. 427–445. <http://www.springerlink.com/content/761887rn27n60173/fulltext.pdf>
- Heyvaert, V., *Europe in a Climate of Risk: Three Paradigms at Play*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 06/2010, London School of Economics and Political Science, 2010.
- Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, UNDP, 2007.
- Louka, E., *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2006.
- Oikonomou, V., Jepma, C.J., A framework on interactions of climate and energy policy instruments, *Earth and Environment Science, Adaptation strategies for global change*, Vol. 13, No. 2, pp.131–156.
- Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds.), *Climate Change 2007: Synthesis Report*, An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Geneva, 2008. http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm
- A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 112 final, Brussels 8.3.2011.
- Stern Review: The Economics of Climate Change* (Executive Summary) <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1174614780539/SternReviewEng.pdf>; ili u srpskoj verziji: Simurdić, M. (ur.), *Klimatske promene: studije i analize*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2010, str. 13–50.
- Todić, D., Ekološka politika EU u svetlu strateških opredelenja u oblasti održivog razvoja, *Pravni život*, br. 10/2009, str. 53–66.
- Todić, D., Klimatske promene, u Kronja, J. (ur.), *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u Srbiji, 2011, str. 64–80.
- Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2011.

Townshend, T. (et al.), *GLOBE Climate legislation study*, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, April 2011.
Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen, Commission of the European Communities, COM(2009) 39 final, Brussels 28.1.2009.

EUROPEAN UNION REGULATIONS IN THE FIELD OF CLIMATE CHANGE AND SOME OPEN QUESTIONS

Abstract

The paper deals with the strategic frameworks of EU policy on climate change as the basis for the development and interpretation of EU legislations in this area. The author emphasizes importance of the EU objectives on climate change that are defined in the Strategy „Europe 2020“ and in the relevant thematic strategies. He also analyzes the most important sources of EU law on climate change. The paper provides an overview of key international agreements on climate change in which the EU (and / or Member States) has the status of a member. The importance of secondary sources of EU law classified in seven group (greenhouse gas monitoring and reporting, EU emissions trading system, effort sharing decision, carbon capture and storage, transport and fuels, ozone layer protection, fluorinated gasses) is also emphasized, as well as those from a group of regulations concerning the realization of objectives known as objectives „20–20–20“ (climate and energy). In particular, the paper points to the regulations that are related to the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, renewable energy sources and the geological storage of carbon dioxide. The paper provides a list of other major regulations in the field of industrial pollution and protection of air – of direct importance for the area of climate change. In the fourth part of the paper the conceptual and other dilemmas and open questions for further development, interpretation and implementation of EU regulations in the field of climate changes are pointed out.

Key words: *climate change, greenhouse gases, the EU regulations, thematic strategies, the Strategy of „Europe 2020“, the Kyoto Protocol, the scheme for greenhouse gas emission allowance trading, renewable energy sources, carbon storage.*

KLIMATSKE PROMENE I POLITIKA SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA

Apstrakt

Ekološki problemi poput klimatskih promena i globalnog zagrevanja postali su dominantna svetska politička pitanja. Međutim, iako nekad pionir ekološke politike, Sjedinjene Američke Države se u svetskoj javnosti prihvataju i pozicioniraju kao glavni kočničari projekta prema kojem svetska zajednica ima jedinstven stav da je pitanje klimatskih promena ne samo političko već i sudbonosno pitanje za svetsku civilizaciju. U radu se navodi kratak pregled istorijskog razvoja američke ekološke politike i analiziraju razlozi zbog kojih SAD odbijaju da ratifikuju sporazum iz Kjota. Na osnovu tih razloga, koji su pre svega ekonomske prirode, može se zaključiti da SAD posmatraju klimatske promene više kao prirodno izazvane katastrofe a manje kao antropogeno izazvane procese. U tom smislu, američka politika klimatskih promena se može oceniti kao deklarativno prihvatanje da klimatske promene i globalno zagrevanje postoje, ali ta ista politika realno odbija da učestvuje u njihovom rešavanju na globalnom nivou. Osim toga, senzacionalističko praćenje klimatskih promena i shvatanje da su one samo još jedne u nizu redovnih klimatskih promena u razvoju društva, dodatno podupire američku antiklimatsku politiku.

Ključne reči: ekološka politika, SAD, klimatske promene, protokol iz Kjota, globalno zagrevanje

Klimatske promene. Kratka istorija i činjenice

Pre nego se upustimo u egzaktno objašnjenje fenomena globalnog zagrevanja i klimatskih promena, navešćemo jedan kratak citat Džona Hardija (John Hardy) iz njegove knjige *Klimatske promene: uzroci, efekti i rešenja (Climate change, causes, effects and solutions)*, u kome postavlja pitanja koja se tiču svih nas, bez obzira na to da li smo stručnjaci ili laici u ovoj oblasti:

„Klimatske promene i globalno zagrevanje našli su se u vrhu najvažnijih političkih tema. Postoje hitna pitanja koja svi postavljaju: da

* Prof. dr Darko Nadić, vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

*li ljudske aktivnosti zaista menjaju klimu? Da li je globalno zagrevanje realnost? Kakve nas sve promene očekuju i koliko će biti obimne? Da li nas čeka još velikih katastrofa i da li će one postati sve češće? Možemo li se prilagoditi klimatskim promenama i učiniti stvari koje će ih usporiti ili čak sprečiti da do njih dođe? Pošto je klimatski sistem Zemlje veoma složen, a ljudsko ponašanje i reakcije na promene još kompleksnije i nepredvidljivije, odgovor na ova pitanje je ogroman izazov za najpoznatije svetske naučnike.*¹

Globalno zagrevanje je termin koji se odnosi na porast prosečne temperature vazduha na površini Zemlje i okeana od početka XX veka i nastavak tog procesa u našoj bližoj budućnosti. Naziv je zaživeo osamdesetih godina, kada je nauka počela da se bavi tim fenomenom. Prema većini istraživanja, globalna prosečna temperatura površine planete porasla je za oko $0,74 \pm 0,18$ °C u periodu od 100 godina (1905–2005). Međunarodni panel o klimatskim promenama (IPCC)² smatra da su antropogeni gasovi, koji izazivaju efekat staklene bašte, najodgovorniji za najveći deo porasta temperature od sredine XX veka do danas, a taj stav je ujedno i najžešća tačka sukoba sa klimatskim skepticima. Niko, pa ni IPCC ne negira da su u periodu do pedesetih godina prošlog veka značajnu ulogu imali i prirodni fenomeni, kao što su varijacije u količini sunčevog zračenja i vulkanizam, mada je njihov uticaj od pedesetih do danas dokazano suprotan. Osnovne zaključke IPCC do danas je podržalo više od 40 naučnih društava i akademija nauka, uključujući i sve nacionalne akademije nauka osam najrazvijenijih zemalja sveta (G8), a gotovo svakodnevno se javi neka od naučnih institucija sa novim podacima koji govore u prilog tome. Smatra se da će povećanje globalne temperature izazvati porast nivoa mora i promeniti količinu i šemu padavina, verovatno povećavajući subtropske pustinjske regije. Ostale posledice koje bi se mogle desiti jesu smanjenje Arktika, što bi dovelo do ispuštanja metana iz ove oblasti, smanjenje amazonskih prašuma, česte i nepredvidljive oluje, promene u poljoprivrednim prino-

1 John T. Hardy, *Climate change, causes, effects and solutions*, John Wiley&Sons, Ltd, 2003.

2 Svetska meteorološka organizacija (WMO) i Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP), 1988. godine su osnovali Međunarodni panel za promenu klime (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), čije je sedište u Ženevi, u Švajcarskoj. Međuvladinom panelu za promenu klime, kao međuvladinom organu, mogu u svojstvu članica učestvovati sve države koje su članice UN i Svetske meteorološke organizacije, među kojima je i Srbija. U radu IPCC učestvuje preko 2.500 naimenovanih naučnika i stručnjaka iz čitavog sveta, koji u skladu sa usvojenim procedurama IPCC, učestvuju u pripremi naučno-tehničkih izveštaja, metodologija i uputstava koji čine stručno-tehničku osnovu za sprovođenje Okvirne konvencije UN o promeni klime i njenog Protokola iz Kjota.

sima, smanjenje glečera, kao i izumiranje brojnih životinjskih i biljnih vrsta.

Prvi put u svojoj šezdesetogodišnjoj istoriji, i Savet bezbednosti UN je 2007. godine raspravljao o uticaju klimatskih promena na mir u svetu, upozorivši da će globalno zagrevanje izazvati sukobe i glad. Zbog ratova, prirodnih katastrofa i velikih industrijskih projekata već je 163 miliona stanovnika sveta primorano da napusti svoje domove – toliko ih je zvanično dobilo status izbeglica.

Od samog početka globalne borbe protiv zagađenja i klimatskih promena ne jenjava sukob između razvijenih industrijskih zemalja i zemalja u razvoju. Prvo povodom pitanja ko je veći zagađivač – razvijene industrijalizovane zemlje ili regioni sa slabijom privredom, ali i slabijim mehanizmima zaštite sredine. Odgovor je bio jasan: na ubedljivom prvom mestu po zagađenju su SAD, a odmah iza njih je EU. Nažalost, prelaz sa fosilnih goriva na čiste izvore energije doneo bi znatne gubitke u energetici i opadanje ekonomskog rasta, što je teško prihvatljiva cena za zemlje Zapada. Sadržaj ugljen-dioksida uporno raste, a ekonomski magnati, vlasnici energetske kompanije, ali i vlade Zapadnih zemalja, ostaju ravnodušni na molbe, zahteve i apele za spas planete, skriveni iza navodnih socijalnih posledica i često podržani klimatskim skepticima, smatraju alarmisti.

Činjenica je da su sledeći na listi zagađivača Kina i Indija, koje spadaju u zemlje u razvoju i još nemaju nikakve međunarodne obaveze za smanjenje emisije ugljen-dioksida. To služi kao argument Amerikancima, koji neće da private obaveze Kjoto protokola, jer je nekim drugim državama zagađivačima, pre svega Kini i Indiji, dozvoljeno da „neodgovorno zagađuju planetu“. John Houghton u svom delu *Globalno zagrevanje: kompletan izveštaj (Global warming: The complete briefing)* ovako razmišlja:

„...Globalno zagrevanje i istanjivanje ozonskog omotača su takve promene da delovanje samo jednog čoveka ili samo jedne nacije – može ugroziti sve ljude i nacije... Problem je opšti i sve države se moraju uključiti u njegovo rešavanje... Najveća specifičnost globalnog zagrevanja, u poređenju sa drugim problemima okruženja, jeste upravo da je globalno, a globalni problemi zahtevaju globalna rešenja. Hvatanje u koštac sa ovim problemom jeste odgovornost i izazov raznim ekspertima iz različitih oblasti, koji nikako neće poznavati nacionalne granice... Obezbeđivanje pravih informacija nije zadatak samo političara i zakonodavaca, već i običnih ljudi, na svakom nivou, u svakoj državi i u svim slojevima društva... Konačno, važno je ne zaboraviti da ovaj problem nije samo globalan već i dugoročan...“³

3 John Houghton, *Global Warming. The Complete briefing*, The Cambridge university press, 2004, str. 398.

Mnogi teoretičari, kao što je na primer Entoni Gidens, problem klimatskih promena i globalnog zagrevanja posmatraju mnogo šire nego što se taj problem predstavlja i izučava u prirodnim naukama. Dok prirodne nauke barataju podacima i katastrofičnim scenarijima, bliskim onima u Bibliji, dotle sociologija i socijalna i politička ekologija problem globalnog zagrevanja i klimatskih promena izučavaju sa stanovišta njihovih mogućih društvenih i političkih posledica. Jedna od takvih posledica jeste veza koju klimatske promene mogu imati sa problemom bezbednosti uopšte i posebno sa problemom energetske bezbednosti.⁴ Kako Gidens ističe, „ono što bi trebalo da bude glavni cilj smanjivanja emisija gasova moglo bi da bude žrtvovano konkurentskoj borbi za resurse i da tako dovede do još veće napetosti i podela.“⁵ Imajući u vidu kineski „rat za resurse“ i novu američku politiku prema arapskim zemljama u severnoj Africi u kontekstu „arapskih zimskih revolucija“, ova tvrdnja postaje apsolutno istinita. S druge strane, klimatske promene i globalno zagrevanje dovode ne samo do stvaranja novih specifičnih političkih pitanja već i do otvaranja pitanja o svrsi postojanja međunarodne zajednice uopšte i o njenoj pravoj moći da niz nacionalnih ekonomskih i političkih interesa artikuliše kao globalni ekološki interes. Kada je reč o socijalnim problemima koje stvaraju klimatske promene i globalno zagrevanje, svakako treba imati u vidu činjenicu da te probleme stvaraju najrazvijenije industrijske zemlje a da posledice njihovog razvoja trpe siromašne zemlje.⁶ To je već pitanje osećanja najbogatijih zemalja sveta za društvenu i to globalnu društvenu pravdu. A tu je onda i pitanje imaju li SAD osećaj za tu i takvu globalnu društvenu pravdu?

Politika SAD prema klimatskim promenama

Godina 1983. bila je turbulentna za predsednika Ronalda Regana i za njegove saradnike jer su se našli na udaru javnog mnjenja. Antinuklearna kampanja je dostigla vrhunac, jer su rezultati istraživanja pokazali da se upotrebom nuklearnog arsenala može očekivati nastupanje perioda nuklearne zime, koji bi mogao da traje godinama. Iako ovaj efekat nije imao direktne veze sa pojmom staklene bašte, iz još jedne perspektive je očigledan razoran uticaj čovekove aktivnosti na ekosistem na globalnom nivou. Kontroverza i afera o „nuklearnoj zimi“, je

4 O pojmu energetske bezbednosti videti opširnije: Darko Nadić, Srđan Milašinović, „Politička ekologija energetske bezbednosti“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, vol. 14, br. 3, 2010, str. 133–151,

5 Entoni Gidens, *Klimatske promene i politika*, Clio, Beograd, 2009. str. 244.

6 Entoni Gidens, *op. cit.*, str. 254.

zapravo poslužila ekolozima i antiratnoj alijansi američkog društva kao vešta prilika da se na politički dnevni red stavi pitanje finansiranja i postojanja megalomanskih ratnih kapaciteta i nuklearnog naoružanja, koje su bile na vrhu liste prioriteta administracije Ronalda Regana. A o povezanosti pitanja nacionalne bezbednosti i globalnog zagrevanja govore životni primeri i projekcije smanjenja svetskih zaliha hrane, povećanja nivoa mora koje bi direktno ugrozilo mnoge kriptodepresivne regione u svetu i velikih migratornih talasa koji bi uzdrmali globalni poredak moći.

Međutim, ipak je svima postalo jasno da globalno zagrevanje dolazi, a tačka sukoba je bila predikcija efekata i perioda kulminacije posledica. To je rezultovalo i poraznim podatkom da budžet iz 1985. godine nije bio viši nego dve decenije ranije, a federalna vlada je osamdesetih godina ulagala manje sredstava za klimatsko-ekološke projekte nego u prethodnoj deceniji. Odnos vlasti prema fenomenu globalnog zagrevanja najbolje pokazuje podatak da je za istraživanja ove oblasti ostavljeno 50 miliona dolara godišnje, što je za ondašnje prilike i budžetska ulaganja bila trivijalna suma. Kao godina preokreta u odnosu prema globalnom zagrevanju može se označiti 1987. godina, a kao podsticaj je poslužio sporazum u Montrealu kojim je ograničena proizvodnja hemikalija štetnih po ozonski omotač. Javnost je posvetila pažnju zloslutnim projekcijama efekta staklene bašte uzrokovanih čovekovim savremenim navikama i zavisnošću od prirodnih resursa i goriva. U Sjedinjenim Američkim Državama je te godine došlo i do rekordno visokih temperatura i toplotnih talasa koji su onemogućili plovni saobraćaj na reci Misisipi i to je bio momenat kada su i najveći skeptici na američkom tlu videli snagu prirodnih procesa koji su determinisani nekontrolisanom proizvodnjom ugljen-dioksida.

Javnost je počela da vrši pritisak na vlast jer je usvojeno mišljenje da se ovi procesi više ne smeju ignorisati. Tih poznih osamdesetih su istomišljenici Ala Gora u Kongresu potencirali bazične dokaze o globalnom zagrevanju, pozivajući se na Revelove podatke, i oštro kritikujući, pozvali politički establišment da svrsishodnije sprovede budžetsku preraspodelu jer je birokratizacija bila protivnik efikasnijem sprovođenju kampanje protiv globalnog zagrevanja. Većina rezultata studija o globalnom zagrevanju je u zaključku imala podatke o pogubnom uticaju na poljoprivredu, samim tim i na ekonomiju. Lobiranje je urodilo plodom i započet je otklon Reganove administracije od dogmatske pozicije koju su zastupali u prvim godinama vršenja vlasti. Nekoliko budžetskih stavki u vezi sa klimom predstavljeno je 1987. godine a četiri su se odnosile na globalno zagrevanje. Sledeće godine je ustanovljen porez na ugljenik koji se odnosio na emisiju SO₂ gasova. Američki predsednik Ronald Regan je potpisao *Akt o globalnoj klimatskoj zaštiti*

koja je podrazumevala i zahtevala spremnost za realizaciju redukcije efekata staklene bašte. Najveći problem u realizaciji ovakvih planova je bila tržišna borba za konkurentnim privredama, kao i potencijalna otpuštanja radnika.

Na predsedničkim izborima 1988. godine kandidat i budući stanovnik Bele kuće Džordž Buš se obavezao da će se u svom mandatu zalagati za stvarnu akciju koja bi sprečila efekte globalnog zagrevanja. Uprkos predizbornim obećanjima, nova administracija nije uradila mnogo, osim poboljšanja organizacije klimatskih istraživanja. Kao najveći protivnik ekoloških inicijativa pominje se šef osoblja Bele kuće Džon Sununu, koji je čak i odbijao da koristi sintagmu „globalno zagrevanje“, umesto nje koristeći izraz „globalne klimatske promene“. Povezanost Bušovog kabineta sa najkrupnijim industrijalcima i veze sa finansijerima su zapravo bile prepreka svakoj konkretnijoj akciji, jer je kalkulacija „cost & benefits“ govorila da ekonomski rizici nisu podređeni temi globalnog zagrevanja.

Svetski lideri su 1990. godine pripremali samit u Rio de Žaneiru i svi su sa zebnjom očekivali nivo participacije megasile i najvećeg zagađivača – Amerike. Najznačajniji zaključci iz Rio de Žaneira su bile odluke o smanjenju emisije štetnih gasova do 2000. godine na nivo iz 1990. godine. U SAD je, međutim, pokrenut niz najjeftinijih i najmanje efikasnih projekata za povećanje energetske efikasnosti, tako da su SAD ostale usamljene na polu koji je označavao ignorisanje i ozbiljnija ulaganja u borbu protiv globalnog zagrevanja.

Bil Klinton postaje predsednik 1993. godine, ali ono što je značajnije za borbu sa sve većim posledicama nemara SAD prema klimatskim promenama jeste imenovanje Ala Gora na mesto potpredsednika Amerike. Klinton je podržao inicijativu o preuzimanju obaveza iz Rija i implementaciju akcionog plana o klimatskim promenama, što je formalno značilo obavezu da nacija redukuje toksične gasove. Ipak, konzervativne političke i ekološki neprosvećene snage su i dalje imale većinu u Kongresu, otvoreno preispitujući čak i namere Ujedinjenih nacija. U takvoj konstelaciji političkih prilika i snaga, Klinton nije mogao, a ni želeo da potroši svoj limitirani politički kapital na pitanje koje neće postati akutno za vreme trajanja njegovog mandata, što je, nažalost konstanta koja je obeležila sve administracije i metafora za odnos najvećeg zagađivača prema ostatku sveta, koja osim militarističke hegemonije decenijama rizikuje i zdravlje globalnog ekosistema. Klintonov prioritet je bilo Severnoamerički dogovor o slobodnoj trgovini kao i reforme zdravstvenog sistema.⁷

7 Walter A. Rosenbaum, *Environmental Politics and Policy*, CQ Press, Washington 2002, str. 371.

Najveća aktivnost i kontroverza je zapažena polovinom devedesetih godina kada je, uprkos protivljenju ekopokreta, Donji dom smanjio budžet EPA za trećinu, a Senat za oko četvrtinu. Međutim administracija Bila Klintonu u sprezi sa ekopokretima prikazala je te događaje kao derogiranje napretka ekološke svesti u prethodne dve decenije. Stavljanjem veta na rez u budžetu EPA i mehanizmom vraćanja većine sredstava EPA oduzete od Kongresa, okončana je ova kriza. Internacionalni naponi su kulminirali 1997. godine na Kjoto konferenciji na kojoj su američki pregovarači nastavili protivljenje formiranju jedinstvenog stava u vezi sa regulacijom efekata staklene bašte. Najveći pritisak, prema očekivanju, vršili su konzervativni i industrijalistički krugovi kojima bi eventualna redukcija značila pad profita, koji je na skali američkog vrednosnog modela na najvišoj lestvici, što je savremena istorija i potvrdila.

Za negativan stav koji administracija SAD ima prema ratifikaciji Kjoto sporazuma može se uzeti nekoliko razloga, uslovljenih unutarpolitičkom i ekonomskom situacijom. Predviđanja su da bi, ratifikacijom i operacionalizacijom protokola, SAD imale godišnji deficit u budžetu za preko 400 milijardi dolara, koji bi se reflektovao na povećanje cene električne energije, kao i na uvođenje stalnog poreza na naftu i derivate. Osim toga, obijanja SAD da snose bilo kakvu odgovornost u materijalnom a samim tim i moralnom smislu, bio je interes očuvanja sopstvenog *socijalnog mira*. Nije u pitanju bio samo problem cena goriva i ostalih energenata već i problem kako u uslovima primene nekog međunarodnog sporazuma sačuvati radna mesta koja su u neposrednoj vezi sa redukcijom upotrebe fosilnih goriva. Odbijanju primene Protokola iz Kjota je svakako doprinelo i istraživanje američke konsalting firme WEFA, koja je iznela podatke koji su uzdrmali američko javno mnjenje i koji su indirektno izvršili pritisak na Vladu SAD da pregovore blokira za dogledno vreme. Primena Sporazuma iz Kjota rezultirala bi gubitkom 2,4 miliona radnih mesta, čime bi bio uvećan broj socijalnih slučajeva i korisnika socijalne pomoći. To bi automatski povećalo investiranje države u fondove potrebne za prekvalifikaciju i dokvalifikaciju otpuštenih radnika. Reč je pre svega o radnicima u petrohemiji, autoindustriji, metalurgiji itd. Na osnovu tih uvećanih troškova plate ostalih radnika bile bi smanjene za 2,1% na godišnjem nivou. Porezi na osnovne proizvode bili bi uvećani sa oko 14,5%, zato što je „ekonomija zavisna od cena energenata“. I to bio udar na standard prosečnog stanovnika najrazvijenije industrijske zemlje, odnosno udar na takozvani „američki način života“, gde je, kako ističe Pol Krugman (Paul Krugman), „benzin jeftiniji od flaširane

vode“.⁸ Poseban naglasak je stavljen na očuvanje „*rasnog mira*“. Iako zvuči krajnje banalno i čak iracionalno, ista agencija je izvestila da bi prihvatanje sporazuma o kontroli emisije štetnih gasova u atmosferu smanjilo posebno primanja Afroamerikanca i Hispanoamerikanaca za oko 10% i ostavilo bez posla 864.000 crnaca i 511.000 Hispanoamerikanaca. Amerika, američki gradovi, na kraju XX veka, nisu bili spremni da istrpe rasne nemire zarad globalnog ekološkog interesa ili „evropskog nametanja ideje o ekološkoj katastrofi“⁹. Ipak, stručna javnost veruje da je, ne prvi put u istoriji, ipak od odlučujućeg značaja bila snažna pozicija naftnog lobija u SAD koji nije mogao da dozvoli tolike gubitke u eksploataciji izvorišta nafte i prirodnog gasa, kao i aktivnost vojnog lobija koji je ukazao da bi se budžetski deficit veoma negativno odrazio na vojnu i odbrambenu spremnost i opremljenost SAD.

Godine 1997. SAD i tadašnji predsednik Klinton, u toku pregovora koji su vodili potpisivanju Kjoto protokola, zalagali su se, deklarativno, za redukciju emisije ugljen-dioksida na nivo od 1990. godine. U Klintonovom govoru iz oktobra 1997. godine ističe se da će se SAD obavezati da smanje emisiju ugljen-dioksida na nivo iz 1990. u periodu od 2008. do 2012. godine, kao i da će nastaviti sa redukcijama u narednih pet godina, što je, kao što će vreme i pokazati, bio izborni manevar. Stav Klintonovog kabineta se zasnivao na tome da globalno zagrevanje zaista postoji i da je proizvod ljudske aktivnosti. Čak su otišli i korak dalje, ističući da bi eventualne štete od globalnog zagrevanja bile mnogo veće po ekonomiju zemlje nego štete koje bi bile izazvane redukcijom emisija gasova sa efektom staklene bašte. Konačno, mišljenje njegove administracije je bilo da će redukcija emisije gasova dati pozitivne efekte na globalnom nivou i da će se na taj način smanjiti globalno zagrevanje. Međutim, njihov predlog je insistirao na tome da zemlje u razvoju treba da budu uključene u smanjivanje emisija, tj. da ne treba da budu izuzete od obaveza koje će Protokol ustanoviti, ali je ostalo nejasno u kojoj meri i na koji način zemlje u razvoju treba da ograniče emisiju gasova sa efektom staklene bašte.

Da bi ojačali svoje insistiranje na predlogu, SAD su čak zapretile nepotpisivanjem Protokola. Senat SAD je pokazao da ne želi da se obaveže na redukciju emisije gasova sa efektom staklene bašte, ako se na to ne obavežu i zemlje u razvoju, kao što su Južna Koreja, Kina, Indija i Meksiko. Kao glavni razlog navode činjenicu da će ove zemlje, zbog

8 Paul Krugman, *Sins of Emission*, The New York Times, New York, 29 Novembar 2000 (www.nytimes.com/2000/11/29/opinion/29KRUG.html)

9 Darko Nadić, „Kontroverze o ekološkom aspektu klimatskih promena (Amerika protiv globalnog sporazumevanja o klimatskim promenama)“, *Smisao*, br. 11–12, Beograd 2000.

sve većeg napretka i razvoja koji dostižu u veoma bliskoj budućnosti postati najveći emiteri gasova sa efektom staklene bašte. Smatra se da, u slučaju da zemlje u razvoju ne budu obavezane na smanjivanje emisija, tada ne bi došlo do smanjivanja emisija, već samo do njihovog premeštanja u zemlje u razvoju. Ministarstvo za energiju je takođe iznelo stav da bez redukcije emisije gasova sa efektom staklene bašte zemalja u razvoju, emisije ugljen-dioksida bi mogle porasti za 32% iznad nivoa iz 1990. do 2010. godine. Glavno pitanje koje se postavljalo bilo je „zašto ugroziti vlastitu ekonomiju i njenu konkurentnost na svetskom tržištu bez postizanja rezultata na drugoj strani“? Senat je usvojio tzv. „Bird – Hagel“ rezoluciju sa 95 glasova „ZA“, prema kojoj „SAD neće ratifikovati nijedan sporazum koji bi mogao naneti štetu nacionalnoj ekonomiji i koji ne zahteva od zemalja u razvoju ograničavanje emisije gasova sa efektom staklene bašte“. Kao što je poznato, SAD nisu ratifikovale Kjoto protokol. Administracija SAD je prihvatila, kao politički povoljno rešenje, mogućnost prodaje emisija ugljen-dioksida (fleksibilni mehanizam).

Oktobra 1997. Klinton je izneo četiri vodeća principa u pogledu klimatskih promena. U prvom principu ističe da klimatske promene zaista postoje i da, iako ne postoje potpuna znanja o tome, ono što se trenutno zna je i više nego dovoljno da bi se pokrenula akcija u pravcu borbe protiv toga. Drugi princip, kao nastavak prvog, naglašava obaveznu SAD da prihvati i sprovede realan i obavezan cilj, a to je redukcija emisije gasova sa efektom staklene bašte, čime bi u isto vreme stali na čelo borbe i podstakli i ostale države da to urade. Prihvatanje opcije koja će omogućiti dalji napredak i razvoj ekonomije jeste glavni stav trećeg principa. Kao četvrti princip se navodi očekivanje od svih nacija, kako razvijenih, tako i onih u razvoju, da učestvuju u procesu, na način koji je pravedan za sve. Klinton je takođe naveo da on i njegova administracija neće čekati kraj pregovora i ratifikaciju Kjoto protokola, već da će i pre toga započeti akcije kojima će uticati na klimatske promene, njihovo smanjenje i prilagođavanje.

Istaknuta je potreba za oslobađanjem pune snage slobodnog tržišta i tehnološke inovacije kako bi se stvorile dobre mogućnosti za suočavanje sa klimatskim promenama. Postoji nekoliko načina podsticanja slobodnog tržišta: smanjenje poreza i ulaganje pet milijardi dolara u narednih pet godina u ono što će omogućiti energetska efikasnost i korišćenje čistijih izvora energije; davanje podrške kompanijama da preduzmu rane mere, kroz davanje kredita; podsticanje konkurencije u energetskom sektoru i uklanjanje starih regulativa, na način koji će voditi sve većem progresu u čišćenju vazduha i dostizanje značajnog smanjenja troškova za redukciju emisije gasova sa efektom staklene bašte;

ohtrobrivanje korporacija da naprave valastite planove za smanjivanje emisije gasova sa efektom staklene bašte i uklanjanje federalnih, državnih i lokalnih ograničenja za uvećavanje efikasnosti energije; smanjivanje upotrebe energije od strane Federalne vlade, kroz nove tehnologije, obnovljive izvore energije i partnerstva sa privatnim kompanijama.

Po završetku pregovora u Kjotu, postojali su mnogi razlozi da SAD odbiju protokol. Stavovi američke administracije pre Kjota razlikovali su se od pojedinih članova usvojenih u Protokolu. Dva glavna razloga bila su da nije ispoštovan američki zahtev da obaveza važi i za zemlje u razvoju, pre svih za Indiju i Kinu, a drugi je da članovi 19. i 20. na neki način ugrožavaju suverenost SAD. U članovima se navodi da će Protokol stupiti na snagu nakon 90 dana, pošto ga odobre tri četvrtine članova. Primedba je stavljen na to da se ne spominje zadovoljavanje ustavne procedure SAD, tj. da bi Protokol mogao da stupi na snagu i mimo procedure ratifikacije u Senatu. Znajući da takav sporazum neće imati podršku Senata, predsednik Klinton je odbio da Protokol stavi pred Senat. Tokom 1999. godine, Klinton i saradnici pokušali su da sprovedu neratifikovani Kjoto protokol, što najbolje pokazuje zahtev upućen Kongresu da odobri četiri milijarde dolara za narednu godinu, u svrhu borbe protiv globalnog zagrevanja.

Tim novcem bi se finansirali razni projekti, poput istraživanja i razvoja novih, efikasnih tehnologija, obnavljanje energetske programa, krediti za kupovinu kuća i opreme, koja je energetske efikasna, tj. koja ne proizvodi velika zagađenja vazduha, stvaranje partnerstava u javnom i privatnom sektoru, kako bi se na taj način kompanije privolele da dobrovoljno poboljšaju efikasnost snabdevanja energijom.

Iste godine kada je Klintonova administracija objavila svoje mišljenje o globalnom zagrevanju i slaganje sa redukcijom emisije gasova sa efektom staklene bašte, pojavila se tzv. Nacionalna koalicija potrošača „Sooler Heads“ sa drugačijim pogledima na globalno zagrevanje. Oni polaze od toga da povećanje temperature vazduha za oko 0,45°C u toku prošlog veka, predstavlja normalne klimatske varijacije i da je svako predviđanje budućih klimatskih promena veoma nesigurno. Predviđanja zasnovana na korišćenju kompjuterskih modela su veoma ograničena, pa i sami naučnici koji rade na njima ističu da su veoma daleko od savršenog predstavljanja stvarnosti. Činjenica koja sve više ide u prilog ovakvim shvatanjima je da se sve većim tehnološkim razvojem ovih modela smanjuje broj predviđanja o globalnom zagrevanju i povećavanju temperature. Druga razlika u odnosu na tadašnji stav Klintonove administracije tiče se glavnih uzročnika emisije gasova. Prema shvatanju ove Koalicije, samo 2% emisije prouzrokovano je ljudskim aktivnostima, dok je 98% posledica prirodnih procesa.

Za članove Koalicije je od velike važnosti podatak da samo 17% članova Američkog društva meteorologa i geofizičara misli da je zagrevanje u XX veku posledica emisije gasova sa efektom staklene bašte. Prema njihovom shvatanju, ideja da će globalno zagrevanje dovesti do otapanja leda i potapanja priobalnih gradova, predstavlja naučnu fantastiku, što obrazlažu time da povećanje nivoa mora i okeana postoji vekovima i da je više povezano sa zagrevanjem i širenjem okeana nego sa topljenjem leda. Oni ističu i pozitivne efekte koje bi imala toplija klima, kao što je povećanje vegetacije, tj. uvećavanje obradivih površina. Koalicija zaključuje da, čak i kada bi na globalnom nivou došlo do smanjivanja emisije ugljen-dioksida, nauka i naučnici nisu izneli jasno kako će se i da li će se to odraziti na klimu Zemlje. Godine 1998. ova Koalicija pokrenula je peticiju protiv potpisivanja Kjoto protokola. Zanimljiv je podatak da je 17.000 ljudi potpisalo peticiju, među kojima i 2.000 naučnika iz oblasti fizike, geofizike, klimatologije, meteorologije, okeanografije i životne sredine. U peticiji se poriče postojanje delovanja efekta staklene bašte, koje bi moglo imati katastrofalne posledice, a ide se i korak dalje sa tvrdnjom da bi životna sredina mogla da ima velike koristi od eventualnog zagrevanja.

Kjoto protokol je potpisao Klinton dok je bio „lame duck“ predsednik i taj potpis je povučen bez neke velike pompe, zajedno sa još 200–300 drugih papira u prvim danima sledeće, Bušove administracije.

Tokom izborne kampanje 2000. godine u SAD, grupa aktivista zelenih „Ozone Action“ kritikovala je predsedničke kandidate da ne obraćaju dovoljno pažnje na globalno zagrevanje. U predizbornoj kampanji, kandidat za predsednika i budući prvi čovek Amerike Džordž V. Buš je obećao regulisanje ugljen-dioksida kao zagađivača ali je jednim od prvih predsedničkih aktova odbacio Kjoto protokol kao preskup i nerealan, jer će u slučaju njegove ratifikacije milioni radnih mesta biti izgubljeni. Džordž V. Buš je dao svoj plan, koji predlaže obaveznu količinu emisija ugljen-dioksida za električne uređaje. Pri tome je istakao da neće tražiti odobrenje Kongresa kako bi regulisao emisiju ugljen-dioksida, i da borba protiv globalnog zagrevanja treba da se stavi u kontekst nacionalne energetske politike, koja bi zaštitila životnu sredinu, ekonomiju i potrošače. Veliki uticaj na ovakve stavove Buša i njegove administracije imala je koalicija „Sooler Heads“. Stavovi Buša su naišli na velike reakcije širom sveta od zagovornika Kjoto protokola, pa čak su postojali i komentari da Buš odbija mišljenja vodećih svetskih naučnika za klimu.

Kako se samit u Johaneshburgu približavao, pritisak je postajao veći, a ostalo je zabeleženo istupanje Džozefa Stiglica, eminentnog profesora na Kolumbija Univerzitetu i dobitnika Nobelove nagrade za ekonomiji-

ju. Stiglic je apelovao da je neophodno da „administracija preduzme korake regulacije klimatskih propisa na nivou Amerike, kao i da odredi prioritete međunarodne ekološke i klimatske saradnje“. U maju 2001. godine, Buš je počeo da radi na alternativni Kjoto protokola, o kojoj bi se pregovaralo u junu iste godine sa Evropskom unijom. Na zahtev Bušove administracije Nacionalna akademija nauka okupila je Komitet naučnika kako bi ispitali dosadašnja saznanja o globalnom zagrevanju. Projekat je bio zamišljen tako da uglavnom obuhvati teme, koje su obuhvaćene i u Međuvladinom panelu o klimatskim promenama.

Iako je prihvatio da je temperatura porasla za poslednjih 100 godina za oko 0,6° C, Buš je smatrao da postoje nesigurnosti vezane za naučna predviđanja, jer na neka pitanja, kao što su koliko će brzo doći do promena ili koliko prirodni procesi utiču na zagrevanje i druga, nije lako dati pouzdan odgovor. Bušova administracija je predložila nekoliko mera i dva istraživačka programa sa ciljem da se nastave ispitivanja klimatskih promena i podrška razvoju tehnologija, koje bi mogle dovesti do smanjivanja emisija gasova sa efektom staklene bašte. Slične programe je predlagala i Klintonova administracija, što samo govori u prilog da su i jedni i drugi bili protiv Kjoto protokola. Vodeći predlog Bušove administracije bio je program trgovine emisijama u koji bi bili uključeni SAD, Kanada i Meksiko. Predsednik Buš je, 2002. godine, izneo svoj plan o smanjenju emisije štetnih gasova. On je predložio mešavinu istraživanja alternativnih oblika goriva i poreza kako bi ohrabrio kompanije da dobrovoljno smanje svoju emisiju u periodu od 10 godina. Ovaj pristup, kako je rekao Buš, trebalo bi da smanji emisiju do nivoa koji su uporedivi sa onima koje je postavio sporazum iz Kjota a da ne naruši američku ekonomiju. Oponenti plana predsednika Buša su kritikovali njegovo veliko oslanjanje na dobrovoljnu akciju kompanija i tvrdili su da bi emisija gasova SAD značajno porasla. Kritičari, kao što je senator Džon Keri (demokrata – senator države Masačusets), tvrdili su da Kongres treba da postavi više standarde za iskorišćenje goriva proizvođačima automobila. Buš se suprotstavio ovom koraku, objašnjavajući da bi takav korak mogao da prisili proizvođače da prave manja i skuplja vozila. Iste godine, Buš je postavio za cilj smanjivanje gasova sa efektom staklene bašte za 18% do 2012. godine, što je izgledalo moguće s obzirom na postojeće stanje. Nastale su i dve značajne inicijative, jedna nazvana „Globalne klimatske promene“ (Global Climate Change), u kojoj postoji zalaganje za uvećavanje broja federalnih fondova, koji bi sveobuhvatno tretirali klimatske programe, kako nacionalne, tako i međunarodne, i druga „Inicijativa za čisto nebo“ (Clear Skies Initiatives), koja je značajna zbog toga što bi se njome zahtevalo smanjenje emisije tri najveća zagađivača vazduha za 70% do 2018. godine.

Godine 2009. u Belu kuću je ušao 44. predsednik, *Barak Obama*, prvi predsednik afroameričkog porekla. U kampanji je jasno apostrofirao da globalno zagrevanje postoji i da je ono direktna posledica čovekovih aktivnosti. Obama se u kampanji obavezao da će preispitati odnose sa UN-FCC-om, telom Ujedinjenih nacija za klimatske promene. Sa svojim prvim saradnikom Džozefom Bajdenom obavezao se takođe da će kreirati Globalni energetska forum koji bi obuhvatio najveće svetske emitere a koji bi se bavio energetskim i pitanjima životne sredine, kao i da će se zalagati za implementaciju domaćeg „cap-and-trade“ programa koji bi redukovao efekte staklene bašte za respektabilnih 80% do 2050. godine a do 2020. na nivo iz 1990. godine Barak Obama je na početku svog mandata proklamovao još jedan, prilično ambiciozan plan koji se odnosi na promene loših navika svojih sunarodnika. Naime, budući da je zavisnost od nafte koja se crpi izvan američkog tla srž spoljnopolitičkih aktivnosti, tj. sukoba, predsednik SAD je najavio redukovanje potrošnje i eksploatacije nafte i u svrhu ulaganja u alternativne energetske izvore obećao 150 milijardi dolara, od čega će najveći deo pripasti posrnuloj američkoj auto-industriji za uvođene ekoloških u hibridnih modela u game vozila. Ova najava će u svetlu najnovijih informacija o nelikvidnosti auto-giganta „General motorsa“ biti na velikom testu jer u vremenima recesije GM mora prvenstveno da prevaziđe krizu i da u sigurnom partnerstvu obezbedi goli opstanak na posrnulom i deficitarnom tržištu. A da treba biti skeptičan prema ekološkoj svesti sadašnjeg predsednika Obame, govori i podatak da je u maju 1998. godine glasao protiv regulisanja efekata staklene bašte u državi Illinois, kao i da je imao negativan stav prema Kjoto protokolu.

Već pomenuti izazov za Baraka Obamu predstavlja težina aktuelnog vremena, a to je delovanje u uslovima ekonomske krize i recesije koja preta da promeni oblik i formu funcionisanja političko-finansijskog sistema na globalnom nivou. Nova agenda donosi i novoformiranu listu prioriteta u američkoj javnoj sferi, pa prema najnovijem Rasmusenovom istraživanju, samo 41% Amerikanaca misli da je čovek krivac za globalno zagrevanje. Na vrhu liste suštinskih pitanja su svakako trenutno egzistencijalna, namerno bih apostrofirao trenutno, jer je pitanje globalne promene klime u direktnoj vezi sa opstankom čovečanstva, ali nažalost gubi bitku u aktuelnom trenutku sa pitanjima koja na dnevnoj bazi određuju kvalitet života, kao što su očuvanje posla i redovne plate, otplata kredita, školovanje dece u novonastalim ekonomskim okolnostima. Predsednik Obama još uvek nije preduzeo akciju u senatu koja bi značajnije promenila poziciju SAD u odnosu na Kjoto protokol. Poslednje izjave, koje se dovode u vezu sa emisijom gasova o kojima je govorio u poseti Turskoj u aprilu 2009. godine, govore da nema svrhe da SAD ratifikuju sporazum koji je, prema njegovim rečima, na kraju kapaciteta.

Ipak, i pored navedenih mana, pogotovo prethodnih administracija, SAD smatraju da su klimatske promene ozbiljan izazov na globalnom nivou i da zahtevaju efektivan i održiv odgovor. Osim prethodno navedenih programa, postoje i razne druge inicijative i aktivnosti, koje su usmerene na klimatske promene. Jedna od značajnijih bi se mogla nazvati „*Unequaled investments in climate change science and technology*“ u SAD i širom sveta, koja ukazuje na vodeću ulogu SAD u razvoju naprednih tehnologija, koje poseduju mogućnosti smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte.

Zaključak

Međutim, sve ove aktivnosti koje SAD sprovode na polju istraživanja klimatskih promena ne mogu u potpunosti da izmene imidž njihove politike ignorisanja pa i direktnog suprotstavljanja svetskoj zajednici. Izgleda da SAD sebe vide kao svetskog lidera u individualnoj ali ne i u kolektivnoj borbi protiv klimatskih promena. To predstavlja jedan svojevrsan nonsens, izraz sebičnosti i neodgovornosti, ali isto tako i kratkovidosti. SAD, u svojoj izolacionističkoj politici protiv klimatskih promena, imaju nameru da spasu i održe svoju ekonomiju tako što će žrtvovati svetsku ekonomiju. S druge strane, čak i sitni koraci koji mogu da upućuju da SAD menjaju tu svoju tvrdnu politiku prema klimatskim promenama, nisu ništa drugo nego čuvanje vremena. Na samitu Grupe 8 u julu 2008. godine postojala je nada da će biti postignut konsenzus o ciljevima u vezi sa klimatskim promenama. Lideri ovih najrazvijenijih industrijskih zemalja obavezali su se da rade na smanjivanju emisije gasova staklene bašte za pedeset procenata do 2050. godine. Na tako nešto su se obavezale i SAD. Međutim, nikad nije napravljen plan kako to izvršiti u praksi.¹⁰ Slična situacija se desila i na samitu u Kopenhagenu. Iako predstavljena kao „omekšana“, američka politika prema klimatskim promenama bila je daleko od toga. Predsednik Obama je nakon završetka pregovora izjavio da „...*prvi put u istoriji, sve velike ekonomije su se udružile kako bi prihvatile svoju odgovornost za preduzimanje akcije u borbi protiv opasnosti od klimatskih promena...*“; ali je opet, i pored svega, izostao međunarodni i obavezujući sporazum. Na taj način, Amerika i njena politika su još jednom odbranile „američki način života“.

Literatura

Jacqueline Vaughn Switzer, *Environmental Politics. Domestic and Global Dimensions*, Thompson&Wadsworth, Belmont 2004.

10 Entoni Gidens, *Klimatske promene i politika*, Clio, Beograd 2009, str. 263.

- Walter A. Rosenbaum, *Environmental Politics and Policy*, CQ Press, Washington 2002.
- Darko Nadić, „Kontroverze o ekološkom aspektu klimatskih promena (Amerika protiv globalnog sporazumevanja o klimatskim promenama)“, *Smisao*, br. 11–12, Beograd 2000.
- John T. Hardy, *Climate change, causes, effects and solutions*, John Wiley&Sons, Ltd, 2003.
- John Houghton, *Global Warming. The Complete briefing*, The Cambridge university press, 2004.
- Mark Maslin, *Global warming. A very short introduction*, Oxford university press, 2008.
- Entoni Gidens, *Klimatske promene i politika*, Clio, Beograd, 2009
- Al Gor, *Neprijatna istina. Planetarna opasnost od globalnog zagrevanja i šta u vezi sa tim možemo da učinimo*, Klub Plus, Beograd, Ljubljana, 2008.
- Darko Nadić, Srđan Milašinović, „Politička ekologija energetske bezbednosti“, *NBP- Žurnal sa kriminalistiku i pravo*, br. 3, vol. 14, br. 3, 2010, str. 133–151.

USA CLIMATE CHANGE POLICY AND POLITICS

Abstract

Environmental problems such as climate change and global warming have become the dominant global political issues. Although a pioneer of ecological policy, USA are publicly accepting and positioning themselves as the main brakes on the project in which the world community has a unique view – that the issue of climate change is not only political but also a crucial issue for the world civilisation. The project provides a brief overview of the historical development of US environmental policy and analyzes the reasons why the US refuse to ratify the Kyoto agreement. Based on these reasons, which are primarily economic in nature, it can be concluded that the US see climate change more as naturally caused disasters than human induced processes. Because of this, US climate change policy can be described as declared acceptance that climate change and global warming exist, but at the same time refuses to participate in solving them on the global level. In addition, sensationalist tracking of climate change, by which they are considered just another in a series of regular climate change in developing societies, is further supported by the US anti-climacy policy.

Keywords: *ecological policy, USA, climate change, the Kyoto protocol, global warming*

*Prof. dr Stevan Lilić**
Marko Milenković

REDUKCIJA EMISIJE GASOVA STAKLENE BAŠTE I KOMPETITIVNOST EVROPSKE EKONOMIJE DO 2050 – PRAVNI IZAZOVI

Apstrakt

Evropska unija je globalni lider u borbi protiv klimatskih promena. Početkom 2011. Evropska komisija je promovisala Inicijativu za efikasno korišćenje resursa, čiji je jedan od sastavnih dokumenata i Strategija za kompetitivnu niskokarbonsku ekonomiju u 2050 (Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050). U radu se analizira Strategija i glavni pravni izazovi koji iz nje proističu, kao i legislativni procesi koje će ovakva politika pokrenuti. Kao glavni pravni izazovi EU u narednih nekoliko decenija u vezi sa primenom ove politike prepoznaju se: 1) potreba uvođenja novih (viših) standarda u nizu oblasti, posebno energetike, industrije, transporta; 2) promena fokusa energetske legislative; 3) potreba za redefinisanjem pravila državne pomoći; 4) promene instrumenata razvojne pomoći i njihova veza sa trgovinskom politikom, kao i 5) kreiranje pravnih režima koji bi mogli da obezbede ostvarenje redukcije emisija gasova i održe konkurentnost ekonomija članica EU u slučaju da ne bude bilo dovoljno isplativih tehnologija.

Ključne reči: klimatske promene, Evropska unija, redukcija emisija, kompetitivnost ekonomije.

1. Uvod

Fenomen antropogeno uzrokovanog rasta emisija gasova staklene bašte i uzročno izazvanih klimatskih promena predstavlja jedan od najvećih ekoloških, političkih, ekonomskih i pravnih izazova sa kojima

* Prof. dr Stevan Lilić (www.slilic.com), redovni profesor Pravnog fakultetu Univerziteta u Beogradu. Marko Milenković, MA, LL.M., istraživač pripravnik Instituta društvenih nauka. Članak je rezultat rada na projektu „Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije“ (179059), koji je podržan od Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije.

se suočava čovečanstvo. Iako u poslednjih 25 godina postoje značajne inicijative za smanjivanje i sprečavanje posledica klimatskih promena, režimi koji su kreirani do danas nisu dali zadovoljavajuće rezultate uz izraženu diskrepancu između pristupa koje imaju vodeće ekonomije emiteri gasova staklene bašte.¹

Neslaganja povodom pristupa problemu između različitih aktera u klimatskim pregovorima² dovela su do neuspeha trenutnog pregovaračkog procesa pod okriljem Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime i neizvesnog usvajanja obavezujućeg međunarodnog dokumenta koji bi kvantifikovao redukcije emisija gasova staklene bašte nakon što 2012. godine prestane važenje Protokola iz Kjota uz Okvirnu konvenciju. Nakon propasti klimatskih pregovora u Kopenhagenu³ i usvajanja Dogovora iz Kopenhagena (*Copenhagen Accord*), koji sadrži jedino opštu obavezu redukcije uz saglasnost strana da individualno notifikuju svoje planirane redukcije,⁴ Evropska unija je prema Sporazumu iz Kopenhagena notifikovala smanjenje za 20% u odnosu na 1990. godinu, uz potencijalnu mogućnost smanjenja do 30% ukoliko ostali najveći emiteri sprovedu odgovarajuće redukcije.⁵

Evropska unija sa svojom zajedničkom politikom u ovoj oblasti nesumljivo predstavlja lidera uz kontinuirani razvoj politika i pravnih režima za suočavanje sa problemom klimatskih promena. Početkom 2011. godine, Evropska komisija je u okviru Strategije EU za 2020.

1 Podaci o najvećim emiterima se mogu naći na: http://www.ucsusa.org/global_warming/science_and_impacts/science/each-countrys-share-of-co2.html

2 SAD kao vodećeg razvijenog emitera, članica EU kao razvijenih ekonomija, najvećih rastućih ekonomija (Kina, Indija, Brazil, Indonezija, Malezija), grupe zemalja proizvođača sirove nafte (Saudijska Arabija i dr.), malih ostrvskih zemalja itd.

3 Nakon propasti pregovora u Kopenhagenu grupa vodećih stručnjaka u oblasti ponudila je kreiranje drugačijeg međunarodnog režima, videti više: University of Oxford – Institute for Science, Innovation and Society, LSE Mackinder programme for the study of long waves, *The Hartwell Paper, A new direction for climate policy after the crash of 2009*, May 2010.

4 Više o pregovaračkom procesu uoči i tokom Samita u Kopenhagenu videti: Leonardo Massai, *The Long Way to the Copenhagen Accord: Climate Change Negotiations in 2009*, RECIEL 19 (1) 2010, str. 104–121; Meinhard Doell, *The Legacy of the Climate Talks in Copenhagen: Hopenhagen or Brokenhagen?*, CCLR, 1, 2010, str. 86–100.

5 Notifikacija dostupna na: http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/europeanunioncphaccord_app1.pdf

promovisala Inicijativu za efikasno korišćenje resursa⁶, čiji je jedan od sastavnih dokumenata i Strategija za kompetitivnu niskokarbonsku ekonomiju u 2050. godini (*Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050*).⁷

2. Aktuelni pravni okvir EU u oblasti klimatskih promena

Aktuelna politika EU prema klimatskim promenama podrazumeva zajedničku implementaciju globalno najambicioznijeg cilja za redukciju emisija gasova staklene bašte. Prema Dogovoru iz Kopenhagena, EU je notifikovala smanjenje za 20% u odnosu na 1990. uz potencijalnu redukciju do 30% ukoliko se i drugi veliki emiteri obavežu na odgovarajuće (veće) redukcije, što bi značilo i izmenu sadašnje politike i ciljeva redukcije. Pravni okvir EU u ovoj oblasti obuhvata niz akata koji se odnose na zajedničko ostvarivanje ciljeva, monitoring i izveštavanje o emisijama gasova staklene bašte (GSB), EU sistem za trgovinu emisijama gasova, skladištenju GSB, ali i pitanja transporta, goriva, zaštite ozonskog omotača i legislativu koja se odnosi na fluorinske gasove. Prema važećem energetske-klimatskom pravnom okviru⁸, EU-27 treba kolektivno da redukuje emisije gasova staklene bašte za 20%, smanji potrošnju energije za 20% i poveća energetske efikasnosti za 20% do 2020. godine. Ukupno smanje emisije gasova staklene bašte EU-27 u 2009. je bilo 16% u odnosu na 1990, što predstavlja pokazatelj uspeha legislativnog okvira.⁹ Prema podacima Evropske komisije, u ovom trenutku je jedino neizvesno ispunjenje cilja od 20% više energetske efikasnosti do 2020. godine,¹⁰ ali se mora imati u vidu masovna relokacija proizvodnje (delimično i usled složenijeg i skupljeg režima zaštite životne sredine) u poslednjih dvadeset godina, kao i rast „karbonskog otiska“ stanovnika mnogih država EU (rast potrošnje i transporta) koji je skriven kroz relokaciju proizvodnje, a koji svi kumulativno utiču na ovakve statističke podatke.

6 Više o inicijati i svim sastavnim dokumentima videti: <http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/>

7 Dostupna na: http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com_2011_112_en.pdf

8 U nedostatku zvaničnog prevoda za izraz *legislative framework* koristiće se izraz „pravni okvir“.

9 Videti više: Strategija za kompetitivnu niskokarbonsku ekonomiju u 2050, str 5.

10 Videti više: *ibid*, str. 5.

3. Strategija za kompetitivnu niskokarbonsku budućnost

Strategija za kompetitivnu niskokarbonsku budućnost¹¹ je deo seta strateških dokumenata u oblasti klimatsko-energetske politike koje je tokom 2011. godine predstavila Evropska komisija (EK). U okviru pripreme Strategije EK je sprovedla analizu različitih scenarija smanjenja emisije gasova do 2050. sa ciljem da emisija gasova bude 80–95% manja u odnosu na nivo iz 1990. godine uz ideju graduelnog povećanja redukcije do 2050. putem uvođenja novih isplativih tehnologija i korespondiranja standarda emisije sa razvojem tehnologije.¹²

Strategiju čini pet delova: 1. Glavni izazovi Evrope; 2. Ključni koraci do 2050; 3. Inovacije u cilju niske emisije – sektorska perspektiva; 4. Investicije u budućnost sa niskim emisijama; 5. Međunarodna dimenzija.

Kao jedan od ključnih koraka do 2050. Strategija prepoznaje smanjenje „domaćih“ emisija za 80% u poređenju sa 1990. godinom putem pravih redukcija emisija bez oslanjanja na tržišta emisija gasova¹³ uz isticanje da su dosadašnje inicijative i legislativa već dovele do redukcije od 16% u 2009. godini u odnosu na 1990. godinu ali i da bi njihova primena dovela do redukcije od samo 60% do 2050.¹⁴

Strategija posvećuje veliku pažnju inovacijama sa ciljem niske emisije gasova u nizu sektora pozivajući se na različite studije koje je uradila EK, uz naglašavanje da će prilikom razvoja budućih sektorskih politika morati posebno da se analiziraju troškovi, gubici i neizvesnosti¹⁵, što prepoznajemo kao jedan od najvećih pravnih izazova koji će proisteći iz ove Strategije. Dokument potom detaljno analizira potrebu za inovacijama u sektorima proizvodnje energije, transporta, izgradnje objekata, industrije (uključujući energetske intenzivnu) i upotrebe zemljišta.

U energetske sektoru, Strategija promovise ideju gotovo potpuno dekarbonizovane proizvodnje električne enerije do 2050. godine i delimičnu eliminaciju fosilnih goriva u sektoru transporta i za grejanja,

11 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Brussels, 8.3.2011 com(2011) 112 final.

12 Videti detaljnije: Strategija za kompetitivnu niskokarbonsku ekonomiju u 2050, str. 3.

13 Videti više: *op.cit.*, str. 4.

14 Videti više: *op.cit.*, str. 5.

15 Videti više: *op.cit.*, str. 6.

uz pretpostavku da će rast potrošnje električne energije u transportu i za grejanju biti jednak uštedama zahvaljujući merama energetske efikasnosti.¹⁶ Iako Strategija naglašava suverenitet prilikom izbora energetske miksa svake od članica EU¹⁷, ona ujedno i predviđa gotovo dekarbonizovanu proizvodnju električne energije primenom niskokarbonskih tehnologija, uključujući obnovljive izvore energije. Ovakva postavka otvara dva značajna pitanja od kojih je na samo jedno dat odgovor u Strategiji. Trenutno se oko 27,3% električne energije u EU proizvodi u nuklearnim elektranama¹⁸ i, uprkos rizicima koje ova vrsta tehnologije predstavlja, upravo njena primena doprinosi manjim emisijama gasova staklene bašte. Ipak, EK nije eksplicitno uključila, ali ni isključila, nuklearnu energiju u Strategiju i razmatranje „niskokarbonske budućnosti EU“. Ukoliko bi se, osim elektrana na fosilna goriva, isključile i nuklearne elektrane, članice EU bi gotovo 100% električne energije obezbeđivale iz obnovljivih izvora, što otvara izazov obezbeđivanja kontinuiranog snabdevanja potrošača na tržištu sa varijabilnom proizvodnjom. U vezi sa ovim Strategija prepoznaje neophodnost investicija u nove tipove prenosnih mreža koje mogu da garantuju sigurno snabdevanje potrošača.

U sektoru transporta Strategija predviđa da će do 2025. godine glavni izvor smanjenja emisija GSB biti povećana efikasnost upotrebe goriva uz mogućnost smanjenja emisija gasova ispod nivoa iz 1990. godine do 2030. godine¹⁹ Ističe se potreba primene niza mera, uključujući planove za rešavanje problema saobraćajnih gužvi i zagađenja vazduha, naplatu upotrebe infrastrukture, prostornog planiranja i uticaja na tražnju u oblasti transporta putem uvođenja standarda emisije i sistema oporezivanja, kao i većeg stepena elektrifikacije. U pogledu izgradnje zgrada i njihovih energetske performansi, Strategija ističe mogućnosti redukcije emisija do 90% do 2050. godine. Prema procenama EK, u oblasti industrijske proizvodnje postoji mogućnost redukcije GSB do 87% u 2050. godini uz prepoznavanje potrebe za razvijanjem detaljnih specifičnih strategija za različite oblasti. Da bi se ovaj ambiciozni cilj realizovao, ističe se nužnost skladištenja GSB nakon 2035. godine. Pod pokroviteljstvom EU se trenutno sprovodi nekoliko projekata ispitivanja mogućnosti skladištenja GSB, pre svega u iskorišćenim

16 Videti više: *op. cit.*, str. 6.

17 Uporediti: član 192. i 194. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

18 Više o učešću različitih izvora električne energije u ukupnoj proizvodnji u EU–27 videti na: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/electricity-production-by-fuel-1/electricity-production-by-fuel-assessment-2>

19 Videti više: Strategija za kompetitivnu niskokarbonsku ekonomiju u 2050, str. 7.

prirodnim rezervoarima gasa.²⁰ Ipak, kako se ističe u Strategiji, godišnji troškovi primene ovakve tehnologije bi bili oko 10 milijardi evra uz opasnost da drugi veliki emiteri u svetu ne sprovedu ovakve projekte, čime se stvaraju veliki pritisci na konkurentnost velikih evropskih industrijskih emitera.²¹ Konačno, u pogledu održivog podizanja produktivnosti zemljišta, Komisija potcrtava da istraživanja ukazuju na to da poljoprivredni sektor može da redukuje emisiju GSB (koji nisu CO₂) za 42–49% do 2050, uz mogućnosti da se primenom novih tehnologija podigne nivo zadržavanja CO₂ u zemljištu i šumama. Predpostavlja se da će ukupno učešće poljoprivrede u emisijama rasti do 2050, kada će predstavljati trećinu ukupnih emisija GSB u EU, ali uz povećanu proizvodnju zbog nužnosti da se podmire globalne potrebe za hranom.²²

Strategija detaljno analizira mogućnosti investicija u niskokarbonsku budućnost. Strategijska postavka EK je da će povećanje kapitalnih investicija, uz smanjenje troškova za goriva i zavisnosti od uvoza, omogućiti kompetitivnu niskokarbonsku budućnost čiji će prateći efekti biti kreiranje novih (zelenih) poslova i poboljšanje kvaliteta vazduha i unapređenje zaštite zdravlja.²³

Dokument tako predviđa povećanje kapitalnih investicija u obnovljive izvore energije, „pametne“ elektromreže, elektrifikaciju a naročito elektrifikaciju saobraćaja, skladištenje ugljenika i unapređene industrijske procese. Strategija predviđa da će ispunjenje ovog cilja zahtevati povećanje javnih i privatnih investicija u narednih 40 godina, za u proseku 270 milijardi evra godišnje ili od 1,5% BDP EU u odnosu na sadašnjih 19%.²⁴ Ipak, Strategija prepoznaje teškoće podsticanja privatnog sektora i individualnih potrošača da investiraju u ovakve tehnologije zbog dugog perioda povraćaja ovakvih investicija i važnost javnog finansiranja, uključujući garancije i niže kamatne stope kao podsticaj privatnim investicijama. Imajući u vidu posledice koje je poslednja ekonomska kriza imala na javne finansije država članica, otvara se ozbiljno pitanje u kojoj meri će države članice biti u stanju da sprovedu ovakve programe. Dodatno, iako Strategija na više mesta ukazuje na važnost finansijskih podsticaja privatnom sektoru samo pominje da ove mere potencijalno mogu biti državna pomoć dok se ni na jednom mestu ne spominje princip „zagađivač plaća“ u kontekstu finansiranja

20 Više o politici EU u ovoj oblasti videti na: http://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs_en.htm

21 Uporediti: Strategija za kompetitivnu niskokarbonsku ekonomiju u 2050, str. 9.

22 Videti više: *op. cit.*, str. 9–10.

23 Videti više: *op. cit.*, str. 10–13.

24 Videti: *op. cit.*, str. 10.

redukcije emisija. U strategiji se takođe ističe važnost promene izvora energije i smanjenje uvoza fosilnih goriva u Evropu, i ukupne mere bi, osim manjih troškova za uvoz nafte i gasa, značile i ukupnu manju primarnu energetska potrošnju od 30% u 2050. godinu u odnosu na 2005. godinu.²⁵ Evropska komisija energetska transformaciju takođe vidi i kao priliku za kreiranje novih radnih mesta što je trenutno od posebnog značaja za Evropu. Konačno, u Strategiji potcrtava važnost redukcije emisija za unapređenje kvaliteta vazduha u evropskim gradovima, a u okviru šire politike zaštite životne sredine uz smanjenje troškova na tradicionalne metode kontrole zagađenja vazduha, ušteda u zdravstvenim sistemima i manje smrtnosti i oboljevanja populacija.

U petom delu Strategije je obrađena međunarodna dimenzija problema. Ističe se lidrska uloga EU u smanjenju emisija GSB ali uz naglašavanje limitiranog uticaja članica EU na smanjenje emisija zbog učešća u globalnim emisijama od samo 10%. Uz podsećanje da su mnoge zemlje (emiteri 80% ukupnih GSB) notifikovale svoje planove za redukciju emisija u skladu sa Dogovorom iz Kopenhagena, EK u Strategiji naglašava važnost razvoja globalnog karbonskog tržišta i strategija razvoja koje su usmerene na niske emisije. Ipak, u strategiji se izbegava da se jasno naglasi važnost i potencijale povezivanja redukcije emisija sa trgovinskim i režimima razvojne pomoć, i potencijalno uslovljavanje drugih emitera u ovom pogledu.

4. Glavni pravni izazovi

Analiza Strategije ukazuje na nekoliko važnih pravnih izazova i trendova u narednim decenijama. Prvenstveno se nameće potreba uvođenja novih (viših) standarda (redukovane) emisije GSB u nizu oblasti, a naročito energetici, industriji i transportu. Kao što je već istaknuto, u strategiji se insistira na gradualnom uvođenju standarda kako nove tehnologije budu postajale dostupne uz detaljnu eksplikaciju postepenog dekarbonizovanja sektora proizvodnje električne energije. Ipak, javljaju se dva velika izazova. Prvi prepoznaje sama Strategija, a on se odnosi na povećanje javnih i privatnih investicija od 1,5% BDP u odnosu na sadašnji nivo, što će biti teško ostvarljiv cilj imajući u vidu neizvesan ekonomski oporavak nacionalnih ekonomija članica u narednoj deceniji. S druge strane, Strategija polaže velike nade u razvoj tehnologije i mogućnosti da se proizvodnja energije i transport, kao i sadašnji industrijski procesi realizuju uz značaj-

25 Videti više: *op. cit.*, str. 12.

no redukovani uticaj GSB. Strategija ne daje odgovor na pitanje šta će se desiti ukoliko ne budu bile dostupne, bilo faktički bilo finansijski, dovoljno dobre tehnologije koje mogu dovesti do ovakve redukcije emisija i kakve će ovo posledice imati na energetska-klimatsko zakonodavstvo EU? Iako je reč o velikom razdoblju (2011–2050), u kome se može očekivati dalji razvoj tehnologija, ostaje pitanje političke spremnosti da se pravni režimi menjaju u toj meri da na veći način vrše presiju na privredne subjekte u EU (npr. propisivanjem standarda koje je tehnički teško i skupo ostvariti, a pogotovo onih standarda koji bi primorali industriju na dalju relokaciju i zatvaranje radnih mesta u Evropi). U tom smislu uviđa se značajan rizik za uspeh ambicioznog cilja redukcije emisije GSB.

Ambiciozni planovi u vezi sa investicijama u niskokarbonske tehnologije, dodatnu elektrifikaciju i razvoj „pametnih“ distributivnih mreža otvara i pitanje potrebe za redefinisanjem pravila državne pomoći u pogledu zaštite životne sredine. Evropska unija u cilju zaštite konkurencije na tržištu ima najrazvijeniji sistem kontrole dodele državne pomoći uz izgrađen sistem kriterijuma za njenu dodelu od država članica. Trenutni okvir za procenu kompatibilnosti mera pomoći sa zajedničkim tržištem EU koji čine Smernice Evropske komisije za državnu pomoć za zaštitu životne sredine prepoznaje mogućnost dodele pomoći za sprovođenje viših standarda zaštite životne sredine od komunitarno propisanih, za raniju usvajanje standarda, za uštedu energije, kao i za obnovljive izvore energije.²⁶ Ipak, u literaturi postoje argumenti da se u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije uvede poseban pravni osnov za mere pomoći u vezi sa klimatskim promenama.²⁷ Kao što je već naglašeno, u Strategiji se pitanje podsticaja privatnom sektoru za sprovođenje redukcija pominje samo jedanput, ističući da te mere potencijalno mogu biti državna pomoć.

Jedan od najznačajnijih pravnih izazova koji će proisteći iz Strategije jeste promena fokusa energetske regulative sa trenutnog liberalizovanja i integrisanja tržišta električne energije i obezbeđenja zaštite životne sredine ka razvoju sofisticiranih mreža za prenos energije koje će imati dovoljan kapacitet da zadovolje potrebe potrošača, distribuirajući rezultat proizvodnje izložene dnevnom i sezonskim oscilacijama. Ovo će nužno implicirati i dalju energetska međuzavisnost

26 Videti detaljnije: *Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection*, Official Journal C 82 of 1.4.2008, str. 1.

27 Videti detaljnije: Sanmeet Kaur, *Using State Aid to Correct the Market Failure of Climate Change*, RECIEL 18 (3) 2009, str. 268–285.

članica EU, uz rešavanje niza tehnoloških, ekoloških i regulatornih izazova.²⁸

Poseban izazov implementaciji ovakve politike predstavljaće nepristajanje drugih velikih emitera da redukuju emisije u istom obimu, imajući u vidu potrebne investicije i relativno ograničen uticaj EU na redukciju emisija. Ukoliko drugi veliki emiteri ne budu preduzimali slične mere u većem obimu, ekonomske i društvene konsekvence po EU će biti značajne. One će se pre svega ogledati u (ne)kompetitivnom privrednom okviru, daljoj relokaciji biznisa (proizvodnje i radnih mesta) i smanjenju investicija, uz jake pritiske da se izvrši socijalizacija troškova uz nove uloge strukturnih i kohezivnih fondova EU i, kao što je već naglašeno, nove i obimnije mere državne pomoći. Sve ovo može dovesti i do preispitivanja instrumenata trgovinske politike i razvojne pomoći u kome će politike partnera EU imati značajnu ulogu.

Konačno, svi ovi izazovi će se odraziti i na Srbiju kao potencijalnu buduću članicu EU koja će pristupanjem preuzeti i sve obaveze EU u ovom domenu. Iako je pristupanje Srbije trenutno neizvesno, u narednom periodu Srbija će biti suočena sa kontinuiranim pritiskom da dostigne standarde EU, koji se neprestano menjaju, kao i da prilagodi zakonodavstvo, privredu i građane novim standardima. Imajući u vidu trenutnu potrošnju energije u Srbiji²⁹, ona će svakako značiti i njeno značajno redukovanje i unapređenje energetske efikasnosti uz radikalnu promenu ekoloških i energetskih navika.

5. Umesto zaključka

Klimatske promene i antropogene emisije gasova staklene bašte predstavljaju dugotrajan politički, ekonomski i pravni izazov. Evropska unija je u prethodnom periodu potvrdila vodeću poziciju u kreiranju politika i legislativnih rešenja za smanjenje emisija gasova staklene bašte. Dugoročno strateško planiranje je od velike važnosti za redukciju emisija gasova uz održavanje konkurentnosti država članica EU. Strategija za kompetitivnu niskokarbonsku budućnost do 2050. godine ukazuje na važnost graduelnosti transformacije politika, pravnih režima i standarda

28 Više o razvoju „pametnih mreža“ u Evropi videti: European Technology Platform, *SmartGrids – Strategic Deployment Document for Europe’s Electricity Networks of the Future*, 2010. Dostupno na: http://www.smartgrids.eu/documents/SmartGrids_SDD_FINAL_APRIL2010.pdf

29 Detaljnije o visokom nivou potrošnje energije u Srbiji i emisije Co2 u odnosu na društveni proizvod videti u: Aleksandar Kovačević, *Mesto i uloga Srbije u procesu klimatskih promena*, u Klimatske promene – studije i analize, Evropski pokret u Srbiji, 2010, str. 147–149.

koje uspostavljaju, u skladu sa napretkom i dostupnošću novih nisko-karbonskih tehnologija u naredne četiri decenije. Ipak, potencijalna nedostupnost odgovarajućih tehnologija navodi na zaključak da će EU biti suočena sa značajnim izazovima prilagođavanja ekološkog *acquis*-a kako bi se ostvarila željena redukcija emisija gasova staklene bašte.

REDUCTION OF GREEN HOUSE GAS EMISSIONS AND EU ECONOMY COMPETITIVENESS BY 2050 – LEGISLATIVE CHALLENGES

Abstract

The European Union is a global leader in the fight against climate change. In early 2011 the European Commission has promoted A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 as a part of the Initiative for the effective use of resources. The paper analyzes this strategy, major legislative challenges that will stem from it and the legislative processes that will result from this policy. Several major EU legislative challenges for the next few decades are identified in connection with the implementation of this policy: 1) the need to introduce new (higher) standards in a number of areas, particularly energy, industry, transport, 2) Change of the energy legislation focus, 3) the need for redefining the rules for state aid; 4) Changes in the instruments of development policy and further linkage with trade policy, and 5) Creation of legal regimes that could ensure the achievement of emissions reductions and maintain the competitiveness of the EU economy in the event of cost-effective technologies not being available.

Key words: *Climate change, European Union, GHG emissions reduction, economy competitiveness*

KLIMATSKE PROMENE I REGULACIJA RIZIKA: KRITIČKI OSVRT NA ULOGU MODELA

Apstrakt

Klimatske promene otvaraju pitanje brojnih rizika narušenog ekosistema, od kojih su mnogi nepoznati. Isto tako, naučna procena rizika klimatskih promena sama po sebi nose određene rizike, a pre svega rizik neizvesnosti. Naučna saznanja nisu apsolutna, što otvara pitanje validnosti modela koji su zasnovani na naučno utvrđenim činjenicama, naročito stoga što naučno zasnovani modeli daju legitimitet odlukama regulatora. S druge strane, da bi naučna saznanja bila inkorporisana u pravne akte, neophodno je razviti pravila o samom postupku nastanka naučnih saznanja, njihove validacije i primene. Tako pravni poredak daje legitimnost nauci. Svrha ovog istraživanja je da se ukaže na značaj modela u postupku regulacije rizika klimatskih promena, osnovne rizike imanentne ovim modelima, kao i neke izazove koje nauka u domenu modeliranja postavlja pred pravo.

Ključne reči: *regulacija rizika, modeli, pravo i nauka, zaštita životne sredine*

1. Uvod

Klimatske promene su drugačiji pojavni oblik fenomena narušenog ekosistema, kao što su to i gubitak biodiverziteta, nestanak ozona i sl. Dok biljni i životinjski svet, kao i kiseonik, gubimo, klima se menja, postaje drugačija, i povratno utiče na druge oblike narušenog ekosistema. Rizik koji sa sobom nosi klimatska promena ispoljava se u nizu pojava od kojih su neke poznate, kao npr. poplave usled topljenja leda, a druge nepoznate. Dakle, klimatske promene nose u sebi nepoznate rizike.

Veliki broj naučnika u svojim studijama jednoglasno tvrdi da se globalno zagrevanje dešava primarno kao rezultat ljudskog faktora.¹ Strah od klimatskih promena i posledica je izazvao pažnju organa zakonodavne vlasti i svih nivoa organa izvršne vlasti, nevladinog kao i privatnog sektora i značajni resursi su upotrebljeni za svrhu naučne

* Doc. dr Tatjana Jovanić, LLM, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

1 US Global Change Research Program, *Global Climate Change Impact in the United States*, 2009, dostupno na: <http://downloads.globalchange.gov/usimpacts/pdfs/climate-impacts-report.pdf>

procene rizika klimatskih promena i mogućnosti isključenja ili smanjenja ovog rizika.²

Naučna procena rizika klimatskih promena, iako neophodna polazna tačka politike zaštite životne sredine u vezi sa klimatskim promenama, sama po sebi nosi određene rizike, a pre svega rizik neizvesnosti. Naučna saznanja, iako objektivna, nisu apsolutna i podložna su promenama naučnih paradigmi, usled pojave novih činjenica, teorija i naučnih otkrića. A upravo je nauka ta koja određenim regulatornim strategijama i instrumentima, među kojima su i zakoni i odluke organa uprave (državne i, šire posmatrano, javne) daje legitimitet. Dakle, nauka daje legitimitet odlukama zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno legitimitet pravu. S druge strane, da bi naučna saznanja bila inkorporisana u pravne akte, neophodno je razviti pravila o samom postupku nastanka naučnih saznanja, njihove validacije i primene. Tako pravni poredak daje legitimnost nauci. Iz ovoga jasno proizilazi da su pravo i nauka, kao dva zatvorena sistema, međusobno povezani. Ono što ih povezuje je sam regulatorni proces. Odgovor na pitanje odnosa prava i nauke leži, dakle, u regulatornom procesu, odnosno konceptu uloge uprave u regulatornom postupku.

U domenu klimatskih promena najbitniji segment naučnog pristupa su modeli klimatskih promena. Upotreba kompjuterskih modela danas predstavlja osnovni element regulatornog procesa u sferi zaštite životne sredine. Modeli se stvaraju kako bi se predvideo rizik pojave, vrste i intenziteta posledica klimatskih promena. Ali tim istim modelima su imanentni rizici, koji ukoliko se materijalizuju mogu da diskredituju regulatorni proces i legitimitet odluka nadležnih organa. Svrha ovog istraživanja je da se ukaže na značaj modela u postupku regulacije rizika klimatskih promena, osnovne rizike imanentne ovim modelima, kao i neke metode kojima se uklanjaju pojedini rizici modeliranja kao osnova za formiranje regulatorne strategije i pojedinačnih odluka.

2. Regulacija rizika u zaštiti životne sredine i uloga regulatora

Regulacija rizika predstavlja široku oblast javnog prava, kojoj je svojstvena metappravna priroda, a ujedno i jednu od najvažnijih regulatornih funkcija uprave.³ U ovoj oblasti, odnosno disciplini koja se ne

2 Osim nastojanja da se rizik izbegne/smanji, pošto su klimatske promene neminovnost, u nekim zemljama ističu se realni zahtevi da se razviju strategije prilagođavanja globalnoj promeni klime. Vid. npr. Centre for Science in the Earth System (The Climate Impacts Group), *Preparing for Climate Change – A Guide for Local, Regional and State Governments*, September 2007, dostupno na: <http://cses.washington.edu/db/pdf/snoveretalgb574.pdf>

3 T. Jovanić, „Some Paradigms of Regulation of Risks to Society“, *Belgrade Law Review*, LVII(3)/2010, 285.

može upodobiti klasičnim javnopravnim ili privatnopravnim disciplinama upravo zbog svog metapravnog karaktera, prepliću se nove pravne discipline javnog prava, kao što su ekološko pravo, poljoprivredno-prehrambeno pravo, pravo zaštite potrošača i dr. Regulacija rizika zasniva se na tri konstitutivna elementa: prvi predstavlja postavljanje standarda, drugi primena tih standarda i treći sprovođenje regulatornog režima, kao skupa normi, instrumenata i mera s ciljem da se reguliše određena aktivnost i rizici svedu na minimum.⁴

Modeli predstavljaju deo procesa procene rizika, procesa koji podrazumeva predviđanje budućih uticaja izvesnih aktivnosti na čovekovu okolinu, zdravlje, privredu i društvo. U domenu zaštite životne sredine razvijeno je nekoliko različitih instrumenata za procenu rizika, među kojima se najviše ističu procene uticaja na životnu sredinu. Modeli mogu biti integrisani u sisteme procene uticaja, ali mogu postojati nezavisno od njih. Kao deo sistema procene uticaja, modeli predstavljaju skup znanja o određenom sistemu, odnosno okvir informacija. No, model može predstavljati i instrument za predviđanje potencijalnih uticaja ljudske aktivnosti, što je naročito izraženo kod klimatskih modela. Kao instrument u postupku procene rizika, odnosno predviđanja rizika, modeli su ujedno i instrumenti usmereni ka smanjenju neizvesnosti, odnosno predstavljaju deo regulatorne strategije zasnovane na predostrožnosti, *ex ante* prirode. Takvi modeli, u osnovi, predstavljaju predviđanja izvesnosti. Međutim, potpuna izvesnost teorije nije dostižna, „pitanje da li je teorija ‘dovoljno’ realna može se rešiti jedino razmatranjem da li dovodi do predviđanja koja su dovoljno dobra za određenu svrhu (*for the purpose in hand*) ili da li su ona bolja nego predviđanja alternativnih teorija“.⁵

Model kao predviđanje služi kao instrument za identifikaciju pojave, vrste i intenziteta rizika, kao problema koje bi regulator trebalo da reši. Ali isto tako, model u postupku regulacije rizika uređuje i ponašanje regulatora, definišući šta će se smatrati opravdanim, odnosno legitimnim. Na taj način modeli imaju normativnu ulogu u procesu regulacije rizika. Stav o legitimnosti određenog modela direktno utiče na stav o legitimnosti uloge regulatora.⁶ Dakle, modeli ograničavaju i usmeravaju nadležnosti regulatora, koji u demokratskim društvima, iako nisu neposredno izabrani, osim izvršne, imaju i (kvazi)zakono-

4 C. Hood, H. Rothstein, R. Baldwin, *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*, Oxford 2001.

5 M. Friedman, *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago, 1953, str. 41.

6 Zbog toga regulatori često insistiraju na naučno potvrđenoj osnovi svojih odluka i neretko preteruju. W. E. Wagner, „The Science Charade in Toxic Risk Regulation“, *Columbia Law Review* 95/1995, 1613, str. 1654–69.

davnu vlast i čije delovanje karakteriše veći ili manji stepen diskrecije.⁷ Razvojni put politike zaštite životne sredine, a time i pitanje klimatskih promena, svedoči o činjenici da je u osnovi ove politike bilo i ostalo pitanje nadležnosti i granice diskrecionih ovlašćenja, odnosno dve različite paradigme o shvatanju funkcije uprave u regulatornom procesu.⁸ Ukoliko se prihvati paradigma da regulatori kao organi uprave moraju imati šire postavljene nadležnosti i šire granice diskrecionih ovlašćenja (deliberativno-konstitutivna paradigma), modeli postaju deo ovog deliberativnog procesa kao konstrukti analitičke prirode. S druge strane, racionalno instrumentalna paradigma uloge uprave, koja u kontekstu upotrebe modela istu poima kao mehanizam koji primenjuje činjenice utvrđene prema striktno kontrolisanoj naučnoj metodologiji, insistira na što većim garancijama odgovornosti regulatora i što manjim diskrecionim ovlašćenjima, uz neophodno učešće javnosti u donošenju odluka.⁹ Insistirajući na striktnoj primeni utvrđenih činjenica u skladu sa kontrolisanom metodologijom, ova paradigma je ipak više na stanovištu da su modeli naučne istine.

3. Kompleksnost modela o klimatskim promenama

3.1. Pojam i značaj modela u regulatornom procesu

Modeli koji se odnose na klimatske promene su centralni element istraživanja o klimatskim promenama i baza političkih procesa donošenja odluka na globalnom nivou, kao što je to, recimo, u slučaju Međuvladinog panela o klimatskim promenama (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Modeli klimatskih promena su osnov za predviđanje antropogenih klimatskih promena; oni su usmereni ka budućnosti i simuliraju posledice klimatskih promena na objektivnan način. Budući da se smatra da su zasnovani na principima nauke, modeli se smatraju legitimnim. A kada ih i pravni poredak prizna, postaju legalni. U domenu donošenja odluka u sferi politike zaštite čovekove okoline, kao uopšte i u domenu regulacije delatnosti koje su podložne tehnološkim rizicima, pravo osnažuje legitimitet naučnih saznanja, odnosno postavlja ih kao deo regulatornog procesa, priznajući tako nauku kao zatvoren sistem. S druge strane, naučne tvrdnje se prihvataju samo ako zadovoljavaju pravila postupka koja predviđa pravni sistem. Pošto predstavljaju osnov i racio delovanja regulatora, modeli imaju značajnu ulogu u poimanju legitimiteta regulatornog režima, kao skupa pravila, instrumenata i mera neophodnih za sprovođenje ovih pravila, kako bi se regulisala određena aktivnost.

7 E. Fisher, *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism*, Hart Publishing, Oxford 2007, str. 19–53.

8 E. Fisher, *ibid.*, str. 53–241.

9 E. Fisher, *ibid.*, str. 29.

Jednu od najboljih definicija modela dao je eminentni američki Nacionalni istraživački savet, telo u čijem je fokusu odnos nauke i regulatorne politike, koji kaže da model predstavlja „pojednostavljene stvarnosti koji je konstruisan da bi se dobio uvid u određene atribute naročitog fizičkog, biološkog, ekonomskog ili društvenog sistema.“¹⁰ Modeli mogu biti kompleksni ili jednostavni. Klimatski modeli, budući da po pravilu obuhvataju čitave ekosisteme, ne mogu da se podvrgnu laboratorijskim ispitivanjima, niti kontrolisanim eksperimentima, te su stoga još kompleksniji. Ističe se da je sam fenomen klimatskih promena toliko složen da ga je nemoguće obuhvatiti nekim modelom, odnosno da je nemoguće formulisati pravovremena predviđanja.¹¹

Kao tehnički inputi u regulatornom procesu, modeli doprinose aktivnostima regulatora životne sredine,¹² pružajući im mogućnost da na osnovu postojećih saznanja donose odluke i formulišu mere. Upravo prema prirodi ovih odluka i mera, dakle prema njihovoj funkciji u sferi zaštite čovekove okoline, modele možemo svrstati u nekoliko grupa.

U prvu grupu spadaju modeli koji imaju makrokarakter i predstavljaju osnov za stvaranje novih regulatornih režima. Oni imaju informativnu ulogu i predstavljaju bazu za pojedinačne mere. Ti modeli su često osnov za razvoj pravne regulative u određenim oblastima zaštite čovekove okoline i po pravilu su inkorporisani u okviru istih.¹³ Globalni klimatski modeli su po svojoj prirodi prevashodno modeli makrokaraktera.¹⁴ Budući da trasiraju opšte postavke politike zaštite čovekove okoline, odnosno klimatskih promena, koja se zasniva na opštem konsenzusu, ti modeli su često izloženi kritikama ne samo stručnjaka koji se ne slažu sa usvojenim stavovima, već i popularne literature.¹⁵

10 National Research Council, *Models in Environmental Regulatory Decision Making*, National Academies Press, Washington DC 2007, str. 31.

11 <http://www.newscientist.com/article/dn12833-climate-is-too-complex-for-accurate-predictions.html>

12 Vid. npr. o značaju modela u praksi američke Agencije za zaštitu čovekove okoline: <http://www.epa.gov/epahome/models.htm>

13 Vid. npr. Direktivu Saveta br. 2008/101 koja proširuje mere zaštite i na gasove koje ispuštaju avioni. *Council Directive (EC) 2008/101 of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 amending Council Directive (EC) 2003/87 so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community*, OJ L 8/3.

14 Primera radi, jedan izveštaj Međuvladinog panela o klimatskim promenama poslužio je kao osnov za donošenje Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama: *Intergovernmental Panel on Climate Change, Intergovernmental Panel on Climate Change – First Assessment Report*, World Meteorological Organization/ UNEP, Geneva, 1990.

15 Npr. A. Montford, *The Hockey Stick Illusion: Climategate and the Corruption of Science*, London 2010; M. Chrichton, *Stae of Fear*, Harper Collins, New York 2004.

Drugu grupu modela mogli bismo nazvati mikromodelima. Reč je o modelima koji se donose u okviru identifikovanih regulatornih režima, na osnovu kojih se daje diskreciono ovlašćenje za donošenje određene odluke, odnosno mere.¹⁶ Diskreciono ovlašćenje podrazumeva da je nadležnost koja obuhvata i diskreciona ovlašćenja prethodno preneti, odnosno poverena organu (javne) uprave. Ti mikromodeli su sastavni deo postupka procene rizika koji predstavlja važnu alatku regulatornog procesa i poslužili su kao osnov za donošenje niza zakona i podzakonskih akata, kao što su npr. američki Zakon o čistom vazduhu¹⁷ i Direktiva o čistom vazduhu u EU,¹⁸ niz propisa o genetski modifikovanim organizmima,¹⁹ kao i za mnoge druge oblike rizika za životnu sredinu. Ti modeli imaju vrlo važnu ulogu u postupku procene uticaja na životnu sredinu.

Treća grupa modela u fokusu ima modalitete učešća javnosti u formiranju regulatorne strategije.²⁰ Reč je o modelima novijeg datuma, koji predstavljaju odgovore na zahtev za participativnim upravljanjem u domenu politike zaštite životne sredine, odnosno saradnjom regulatora i regulisanih subjekata u domenu zaštite čovekove sredine. Ovakve karakteristike naročito imaju modeli integrisane procene međusektorskog pristupa, poput, recimo, modela koji integrišu pitanja koja se odnose na poljoprivredu i čovekovu sredinu u EU.²¹ Modeli ovog tipa predstavljaju, dakle, okvir za javno privatno partnerstvo u domenu zaštite životne sredine, a mogu biti i deo nekog formalnog regulatornog režima, kao što je slučaj sa zaštitom voda u EU.²² Modeli čiji je cilj saradnja u sprovođenju regulatornog režima dinamički su i zasnivaju se na pretpostavci da bi oni koji učestvuju u njihovom nastanku mogli da

16 K. J. Holmes et al. „Regulatory Models and the Environment: Practice, Pitfalls and Prospects“, *Risk Analysis* 29/2009, 159, str. 162.

17 *US Clean Air Act* 42 USC § 7409 (b)(1).

18 *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 152/1.

19 Npr. *Commission Regulation (EC) on detailed rules for the implementation of Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council as regards the application for the authorisation of new genetically modified food and feed, the notification of existing products and adventitious or technically unavoidable presence of genetically modified material which has benefited from a favourable risk evaluation*, OJ L 102/14.

20 P-J Schweizer, „Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making“, *Environmental Policy and Governance* 19/2009, 174.

21 <http://seamless-ip.org>

22 *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*, OJ L 327.

ih kontinuirano prate, što zapravo predstavlja jedan od zahteva koji se postavljaju u pogledu svih modela.

3.2. Kompleksnost modela i neizvesnost modeliranja

Uprkos ogromnom značaju, svim modelima je imanentna neizvesnost, odnosno unutrašnji rizik, s obzirom na to da su i ljudski i prirodni sistemi uvek kompleksniji i heterogeni po svojoj prirodi, što teško može da obuhvati jedan model ma koliko da je kompleksan.

Modeli nisu samo rezultat naučnih istraživanja od značaja za donošenje odluka, već naučna aktivnost koja je razvijena upravo za donošenje odluka i kao takvi predstavljaju deo 'regulatorne nauke' (*regulatory science*). Naime, sami naučnici tako postaju uključeni u regulatorni proces, pa se regulatorne agencije koje imaju diskreciona ovlašćenja zasnovana na naučnoj oceni i proceni rizika s pravom mogu sagledati i kao posebna grana vlasti, kako tvrde neki autori.²³

Odluke zasnovane na saznanjima koja nisu verifikovna prema predviđenim pravilima postupka imaju odloženo dejstvo, upravo zbog neizvesnosti koja im se pripisuje. Međutim, u društvu u kome se dinamika tehničko-tehnološkog procesa kontinuirano razvija i u oblasti životne sredine, neizvesnost je nemoguće izbeći i treba doneti odluku o merama uprkos ograničenosti naučnih saznanja, pa stoga pravo mora biti s jedne strane fleksibilno, a s druge strane mora insistirati na mehanizmima kontrole nastanka i kontrole naučnih saznanja.²⁴

Dakle, ograničenost naučnih saznanja i uopšte nesavršenost nauke kao sistema koji se kontinuirano razvija, čini modele kompleksnim. To se reflektuje i na sam postupak nastanka modela.²⁵ Prvobitno, onaj ko stvara model mora da odluči koje elemente sistema će uključiti, pa je stoga prvi rizik modeliranja to da li će se pravilno identifikovati i uključiti sve komponente sistema. Dalje, u postupku prikupljanja činjenica o modelu mogu se pojaviti one koje nisu verodostojne ili se može postaviti pitanje da li je upotrebljen korektan metod za prikupljanje relevantnih podataka. Kada se model sačini, mogu se pojaviti novi podaci ili okolnosti u kojima se model testira, što je takođe jedan od izvora neizvesnosti. Koliko god da su objektivizovani, sam postupak modeliranja govori o tome da je nemoguće izbeći profesionalni stav lica uključenih u modeliranje. Čak i kada su nastali uz striktno pri-

23 Kako tvrdi S. Jasanoff u: *The Fifth Branch: Science Advisers as Policy Makers*, Harvard University Press, Cambridge 1990, 81.

24 D. Bazelon, „Science and Uncertainty: A Jurist's View“, *Harvard Environmental Law Review*, 5/1981, 209.

25 K. J. Holmes et al. „Regulatory Models and the Environment: Practice, Pitfalls and Prospects“, *Risk Analysis* 29/2009, str. 162–164.

državanje naučnih principa, modeli ne moraju nužno prikazati pravu stvarnost. Jer oni su konstrukti stvarnosti i shvatanje da su oni krajnje objektivni i nepromenjivi faktori u procesu regulacije rizika predstavlja iluziju. Možda najbolji primer da modelima nikada ne treba apsolutno verovati predstavljaju modeli koji su razvile velike finansijske institucije i podržali finansijski regulatori, a koje se mogu smatrati jednim od ključnih okidača finansijske krize koja je izbila 2008. godine (zasnovani na tzv. Gausovoj kopula funkciji).²⁶

Osim toga, a naročito u vezi sa modelima klimatskih promena, modeli su interdisciplinarni, odnosno transdisciplinarni, što predstavlja dodatni rizik. To se naročito odnosi na sistem integrisane procene rizika koji obuhvata znanja iz različitih disciplina. Budući da model predstavlja legitimni osnov za donošenje akata i odluka u individualnim situacijama, jedan od ključnih rizika modela je kako proceniti i kontrolisati kvalitet modela.

4. Izazovi koje modeliranje postavlja za pravo

Prvi izazov koji modeliranje postavlja pravnom poretku odnosi se na legitimitet odluka zasnovanih na upotrebi modela, koje su često predmet sporova. Pri tom je bitno naglasiti da pravници, uglavnom, više insistiraju na tome da se utvrdi da li jedan model zaista predstavlja realno prediviđanje stvarnosti, dakle na njegovom cilju, a ne samoj prirodi modela i suštini postupka modeliranja. Zbog karaktera američkog pravnog sistema, koji je Kagan nazvao „suparnički legalizam“,²⁷ u praksi američkih sudova može se uočiti niz osnova zbog kojih je upotreba modela dala povod za tužbene zahteve najčešće protiv Agencije za zaštitu životne sredine.²⁸ Najviše sporova odnosilo se na: proceduru razvijanja i usvajanja modela;²⁹ činjenicu da se pri razmatranju činjeničnog stanja nije vodilo računa o određenim pretpostavkama ili da su određene činjenice pogrešno utvrđene ili nisu bile uključene;³⁰ činjenicu da model nije dovoljno ispitan i da je postojao bolji model ili izvor

26 F. Salmon, „Recipe for Disaster: The Formula that Killed Wall Street“, *WIRED*, Feb. 23, 2009, str. 74; J. Nocera, „Risk Mismanagement“, *N.Y. TIMES*, Jan. 4, 2009, 6 (Magazine), str. 24.

27 R. Kagan, *Adversarial Legalism: The American Way of Law*, Harvard University Press, Cambridge, 2003.

28 Vid. prikaz slučajeva u: T. McGarity, W. Wagner, „Legal Aspects of the Regulatory Use of Environmental Modeling“, *Environmental Law Reporter* 33/2003, 10751.

29 Npr. slučaj *Chemical Manufacturers Association v EPA* 28 F 3d 1259 (DC Cir 1994).

30 Npr. *Edison Electric Institute v EPA* 2 F 3d 438 (DC Cir 1997).

informacija koje bi se mogle koristiti³¹ i dr. U praksi američkih sudova bilo je i slučajeva kada su sudovi naglasili da je određeni model bio netačan.³² Međutim, u najvećem broju slučajeva sud je, smatrajući da je reč o pitanjima naučne ekspertize, uvek davao primat činjenicama koje su naučno potvrđene i modelima koji su doneti u skladu sa metodološkim pravilima.³³ I u praksi evropskih sudova, posebno Evropskog suda pravde, sudije se nerado upuštaju u pitanja stručne ocene modela i ističu značaj stručnjaka, odnosno podržavaju mišljenje stručnjaka i uzdržavaju se od donošenja odluke kojom se meritorno utvrđuje priroda problema povodom određenog modela.³⁴

Razlog za tako odbojan stav pravnika prema modelima je shvatanje da je modeliranje isključivo vezano za nauku kao poseban sistem i da predstavljaju samo input u regulatornom procesu. Nauka se, dakle, doživljava kao barijera u razumevanju prirode i značaja modela. Međutim, modeli ipak nisu samo inputi i činjenice, već osnov za donošenje pravno obavezujućih akata.

Oportunistički korišćenja pojedinih modela, pa i samog postupka modeliranja uopšte, trebalo bi sagledati u kontekstu izazova koji se postavljaju za ulogu prava u regulatornom procesu, a posebno zahteva koji se postavljaju za modernu (javnu) upravu i njenog opšteg koncepta u sferi regulacije rizika. To su pre svega zahtevi da se regulatorni okvir učini efikasnijim, transparentnijim, bolje dostupnim javnosti, te da organi kojima je preneti ili poverena regulatorna funkcija budu *odgovorni*, odnosno da za svoj rad *polažu račun* nadležnim telima i javnosti uopšte.

Kao uprošćavanja stvarnosti i predviđanja budućnosti, modeli se ne mogu proveriti, odnosno validirati (u smislu ocene da li su tačni ili ne), već bi trebalo da budu predmet konstantne evaluacije u smislu da li su pogodni da objasne specifična pitanja. Najveći broj pravnih problema koji se odnose na modele tiče se upravo evaluacije kvaliteta modela koji su osnov odluka regulatora. Evaluacija modela ne bi trebalo da bude

31 Npr. *American Iron and Steel Institute v EPA* 115 F 3d 979 (DC Cir 1997); *Central Arizona Water Conservation District v EPA* 990 F 2d 1531 (9th Cir 1993).

32 Npr. *Chlorine Chemistry Council v EPA* 206 F3d 1286 (DC Cir 2000).

33 Jason J. Czarnezki, „An Empirical Investigation of Judicial Decisionmaking, Statutory Interpretation, and the Chevron Doctrine in Environmental Law,” *University of Colorado Law Review*, 79/2008, 767, str. 817–819.

34 Npr. *Case C-280/02 Commission v France* (2004) ECR I-8573. U ovom slučaju Sud razmatra da li je Francuska propustila da identifikuje neke oblasti kao senzitivne u sistemu upravljanja gradskim otpadom i uticaja na vodu. Sud je utvrdio da je Francuska propustila da ispuni svoje obaveze u pogledu čl. 5. i Aneksa II Direktive EEC 91/271.

jednokratan postupak, već proces koji kontinuirano prati model i koji obuhvata i retrospektivnu analizu modela.³⁵ Priroda modela čini evaluaciju kompleksnijom nego prosto upoređivanje podataka sa rezultatima modela. Podaci koji čine model mogu biti tačni ili netačni (valuacija podataka), ali se ne može proveriti da li je sam model tačan ili netačan, već samo oceniti da li je model kvalitetan i pouzdan ili nije (evaluacija modela).³⁶ Evaluacija bi morala da uravnoteži s jedne strane potrebu da model tačno odražava stvarnost, a s druge strane potrebu da model bude transparentan i da daje jasne rezultate koji su osnov odlukama koje se donose u regulatornom procesu. Dobar primer predstavljaju preporuke Komiteta za regulatorne modele zaštite čovekove okoline (*Committee on Regulatory Environmental Models*) koji je oformljen pri Nacionalnom istraživačkom savetu i koji finansira američka Agencija za zaštitu životne sredine. Ovaj komitet smatra da je osnovno pitanje koje se postavlja u evaluaciji modela usmereno na to da li je model adekvatan za svrhu kojoj je namenjen.³⁷ Svrha kojoj je model namenjen svakako zavisi od legitimiteta regulatorne funkcije i preovlađujuće paradigme: da li je reč o racionalno-instrumentalnoj ili konstitutivno-deliberativnoj. No bez obzira na koncept uloge javne uprave u procesu regulacije, trebalo bi insistirati na interakciji regulatora. Regulatorni proces kao proces koji obavljaju eksperti podrazumeva da regulatori svojom ekspertizom ne samo doprinose modeliranju (*contributory expertise*), već (što naročito važi za pravnike) budu u kontinuiranom procesu interakcije (*interactive expertise*) sa modelima.³⁸ To pre svega podrazumeva učešće u postupku evaluacije modela i interakciju prava i nauke.

Problem evaluacije modela leži i u njihovoj kompleksnosti interdisciplinarne prirode. Ne samo što se postavlja pitanje da li su pravnici i regulatori uopšte sposobni da učestvuju u evaluaciji modela, već se zbog interdisciplinarnosti postavlja zahtev da u evaluaciji kompleksnih modela učestvuju stručnjaci iz svih disciplina koje su poslužile kao osnov za nastanak odnosnih modela. U razvijenim državama regulatori ustanovljavaju posebna tela koja nadziru korišćenje modela, kako od strane samih regulatora, tako i naučnoistraživačkih institucija i privatnih subjekata koji su uključeni u javno-privatno partnerstvo modeliranja, obzirom da modeliranje predstavlja i instrument upravljanja rizicima, odnosno deo strategije usklađenosti poslovanja sa regulativom o zaštiti

35 K. J. Holmes et al. „Regulatory Models and the Environment: Practice, Pitfalls and Prospects“, *Risk Analysis* 29/2009, str. 164–168.

36 N. Oreskes, „Evaluation (Not Validation) of Quantitative Models“, *Environmental Health Perspectives* 106/1998, 1453.

37 National Research Council, *Models in Environmental Regulatory Decision Making*, National Academies Press, Washington DC 2007, str. 3.

38 U smislu: H. Collins, R. Evans, *Rethinking Expertise*, Chicago 2007.

čovekove sredine. Tako američka Agencija za zaštitu životne sredine ima Savet za regulatorno modeliranje (*Council for Regulatory Environmental Modelling*),³⁹ Agencija za zaštitu životne sredine Engleske i Velsa ima Odeljenje za modeliranje i procenu kvaliteta vazduha (*Air Quality Modelling and Assessment Unit*), dok je u okviru Evropske agencije za zaštitu životne sredine (*European Environment Agency*) razvijena saradnja sa mrežom instituta kroz centar koji prati zagađenje vazduha i klimatske promene (*European Topic Centre on Air Pollution and Climate Change*).⁴⁰ Ove institucije ne bi trebalo da prate samo razvijanje i evaluaciju modela od strane regulatora, već i privatnih subjekata, kao i da imaju savetodavnu ulogu u pogledu nastanka i upotrebe modela.⁴¹

5. Zaključak

Modeli ne predstavljaju samo naučne postavke koje se koriste u procesu regulacije rizika, a s tim u vezi i rizika u domenu zaštite čovekove okoline, već osnov za regulatorne odluke, te stoga predstavljaju bitne prekursore regulatorne strategije i tako utiču na izbor instrumenata regulatornog režima. Ne samo da utiču na legitimitet odluka regulatora, uključujući i zakonodavnu vlast, već budući da su i sami predmet sporova, utiču i na legalnost odluka. Zbog toga je neophodno da se kao element politike zaštite čovekove okoline predvidi i kontinuirana evaluacija modela, a ne da se jednom izgrađeni model smatra naučnom istinom. Pitanje odnosa pravnog sistema, upravnog postupka i modela koji se koriste u domenu zaštite čovekove okoline je interdisciplinarno pitanje, kao što je i sam regulatorni proces konglomerat upravnog procesa, s jedne, a struke i nauke, s druge strane. Stoga bi sam proces evaluacije modela trebalo da bude zasnovan ne samo na naučnim principima, već i metodama koje se primenjuju u evaluaciji regulatornog procesa uopšte, uključujući i zahteve za većom javnošću rada, dostupnosti informacija i učešću javnosti u nastanku i evaluaciji modela klimatskih promena.

Politika zaštite čovekove okoline sve više se rukovodi ekonomskim konceptom efikasnosti, koje nalaže da se racionalno upoređuju troškovi i koristi ekonomskih aktivnosti i zaštite čovekove okoline. Međutim, u društvu rizika niko ne može biti apsolutno racionalan. Ekonomista Herbert Simon je nazvao 'ograničenom racionalnošću' situacije u kojima ra-

39 <http://www.epa.gov/crem/index.html>

40 <http://acm.eionet.europa.eu/>

41 Kao primer može se navesti američki regulator i njegovo Uputstvo za razvoj, evaluaciju i primenu modela zaštite čovekove okoline, EPA, *Guidance on the Development, Evaluation and Application of Environmental Models*, Washington DC 2009, <http://www.epa.gov/crem/library/cred.guidance.0309.pdf>

cionalni subjekti postižu neefikasne rezultate zbog neizvesnosti egzogenih događaja, postojanja različitih alternativa i posledica u budućnosti.⁴² U tom društvu rizika, u kome se nastoji postići najefikasnije rešenje, kod onih od kojih se očekuje da donesu odluke o pravcima strategije politike zaštite čovekove okoline i odluka čiji je cilj da se umanje rizici klimatskih promena očigledna je tendencija da se odluke odlažu do momenta kada se formira potpun naučni osnov. Neizvesnost se, ipak, ne može izbeći; oni koji su uključeni u regulatorni proces nikada ne mogu biti savršeno racionalni; nova naučna saznanja iziskuju velike troškove. Međutim, u kontekstu neizvesnosti, regulatori ne bi smeli samo da se oslanjaju na savršena predviđanja, već da u projekcije o klimatskim promenama ugrade i druga znanja, kao i moralnu komponentu, vrednosti i stavove čitave društvene zajednice, koja je nužan faktor održivosti ekosistema.⁴³

Tatjana Jovanić, MA, LL.M, PhD

CLIMATE CHANGE AND RISK REGULATION: CRITICAL OVERVIEW OF THE USE OF MODELS

Abstract

Climate change poses numerous questions on the risks of harmed ecosystem, many of which are still unknown. Equally, the scientific risk assessment in the domain of climate change bears certain risks, mostly the risk of uncertainty. Scientific knowledge is not absolute, which raises the question of the validity of models based on scientifically proven knowledge, mostly due to the fact that scientifically based models give legitimacy to the regulator's decisions. On the other side, in order for the scientific knowledge to be incorporated into legal acts, it is necessary to develop rules on the overall procedure of the creation of scientific facts, their validation and applications. That is how the legal system gives legitimacy to the science. The purpose of this study is to point to the importance of models in the process of regulation of risks stemming from climate changes, main risks immanent to these models, and some challenges the science brings to the law in the domain of risk regulation.

Key words: risk regulation, models, law and science, environmental protection

42 Herbert A. Simon, *Rational Decisionmaking in Business Organizations*, Nobel Memorial Lecture (1978), dostupno na: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1978/simon-lecture.html?print=1

43 M. C. Lemos, R. B. Rood, „Climate projections and their impact on policy and practice“, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 1(5)/2010, 670.

Mr Marija Blagojević*

UGROŽAVANJE ŽIVOTNE I RADNE SREDINE POSLEDICAMA KLIMATSKIH PROMENA

Apstrakt

Nije nova činjenica da se klima uvek menjala, ali u kontekstu u kojem danas govorimo o promeni klime može se prepoznati da se akcenat stavlja na promene koje su nastale kao rezultat čovekovih aktivnosti, a ne kao posledica prirodnih promena u atmosferi. U poslednje vreme se sve više govori o uticaju klime kako na društvenu, tako i na socijalno-ekonomsku dimenziju zemlje. Sa industrijskom revolucijom i rastom populacije, emisija gasova sa efektom staklene bašte uzrokovana spaljivanjem fosilnih goriva, krčenjem i upotrebom šuma i zemljišta u poljoprivredne svrhe se konstantno povećavala.

Ključne reči: *klimatske promene, posledice klimatskih promena, ugrožavanje sredine*

Uvod u temu

Opasnosti koje su povezane sa životnom sredinom danas su toliko raširene da ih niko u potpunosti ne može izbeći. Klimatske promene zokupljaju posebnu pažnju svetske javnosti. Devedesete godine XX veka bile su period naglog razvoja svesti o ovim promenama i reagovanja na njih. Postaje jasno da ljudi moraju napustiti stav da je prirodno bogatstvo neiscrpno i da može neograničeno da se troši. Promena pogleda na svet postaje nužan korak u uspostavljanju optimalnog, uzajamnog dejstva čoveka i prirodne sredine.

Garantujući pravo na zaštitu životne sredine u svojim osnovnim odredbama ustava ustavotvorac ukazuje na suštinski značaj koji životna sredina i njeno očuvanje ima za pojedinca, za društvo i njegov razvitak. Ljudske aktivnosti danas uzrokuju nagao i neumeren porast koncentracija gasova koji učestvuju u efektu staklene bašte i zbog toga dolazi do

* Mr Marija Blagojević, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd. Rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkih projekata Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija (br. 179045, rukovodilac projekta prof. dr Saša Mijalković) i Inoviranje forenzičkih metoda i njihova primena (TR 34019) koje finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014)

povećanja količine toplote u atmosferi i smanjenja sposobnosti zemlje da se hladi, što ima za posledicu povećanje temperature u donjim slojevima atmosfere i na površini Zemlje.

Kako rizici globalnih klimatskih promena postaju sve očigledniji, javlja se neodložna potreba da se koncentrišemo na akcije, koje bi dovele do smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte i umanjile negativan uticaj klimatskih promena po životnu i radnu sredinu. Klimatske promene su problem globalnih razmera i zato zahtevaju globalno rešenje. Kao takav, problem zahteva učešće svih zemalja uključujući i zemalje u razvoju.

Tri su nezavisna faktora koji određuju odnos ljudske populacije na životnu sredinu: potrošnja po glavi stanovnika, veličina ljudske populacije i tehnologija koja se koristi za proizvodnju i potrošnju resursa. Sa svih strana stižu apeli da ljudske sktivnosti u velikoj meri doprinose stvaranju efekta staklene bašte.²

Primarni izazov sa kojima se suočava svetska zajednica jeste da se postigne dovoljno smanjenje emisije gasova staklene bašte kako bi se izbeglo opasno degradiranje i uništavanje klimatskog sistema. U prvim godinama XXI veka, usled rastućeg uticaja ljudskih aktivnosti na biološke, ekološke i geološke sisteme, došlo je do niza opasnosti i rizika po zdravlje. Posebno se ističu: gubitak biodiverziteta, promene u hidrološkom sistemu i globalno širenje organskih zagađivača.

Posmatrano u širem kontekstu, efekat staklene bašte je prirodan fenomen koji se na Zemlji događao milionima godina pre nego što su ljudi počeli da sagorevaju fosilna goriva i emituju povećane količine ugljen-dioksida. Efekat staklene bašte igra glavnu ulogu u radijacionom transferu toplote, on je prirodni mehanizam kojim se zagreva atmosfera. Glavni uzročnik ovog efekta je atmosferski gas ugljen-dioksid (CO_2). Za razliku od glavnih komponenti atmosfere, kiseonika (O_2) i azota (N_2), manje zastupljeni ugljen-dioksid i drugi atmosferski gasovi u tragovima mogu da apsorbuju svetlost većih talasnih dužina i tako zadrže Sunčevu energiju koja se odbija od tla, nalik na toplotu koja se čuva u baštenskom stakleniku, po čemu je efekat dobio ime. Ova dragocena osobina ugljen-dioksida omogućuje da se energija koja stigne na Zemlju ne vrati u kosmos, nego da ostane pri tlu, tako da postojanje ovog gasa u atmosferi čini naš svet prijatnim mestom za život. Kada bi nestao sav ugljen-dioksid iz atmosfere, Sunčevo zračenje bi se uglavnom odbijalo od površine planete. Ugljen-dioksid u atmosferu stiže vulkanskim erupcijama i sagorevanjem organskih materija, naročito fosilnih goriva koja ljudi intenzivno koriste od industrijske revolucije. Ovaj ugljen-dioksid antropogenog porekla uvećao je svoj sadržaj u atmosferi za 25% tokom poslednjih 150 godina, zbog čega je došlo

2 Kreimer A. „Social and economic impacts of natural disasters“, *International Geology Review*, Vol. 5, 2001, 401–405.

do većeg zagrevanja atmosfere i podizanja globalne temperature. Taj fenomen naziva se globalno zagrevanje i mogao bi imati velike i teške posledice po klimu u budućnosti.

Refleksija klimatskih promena na zdravstveni sistem

Zdravlje možemo, u širem smislu, posmatrati kao sredstvo putem kojeg ljudi mogu do kraja da ispune i ispolje svoje funkcionalne kapacitete kao potencijale koji dozvoljavaju da vode jedan samostalan, društveni i ekonomski produktivan život. Zdravlje je tesno povezano sa ekonomskim rastom i održivim ekonomskim razvojem. U skladu sa tim investiranje u zdravlje i zdravstveni sistem značajno doprinosi razvitku ekonomije jedne zajednice. Prema podacima Svetske zdravstvene organizacije poboljšanje očekivanog trajanja životnog veka pri rođenju za 10%, povećava ekonomski rast za 0.35% godišnje. S druge strane, loše zdravlje predstavlja veliko finansijsko opterećenje i degradaciju za zajednicu. Oko 50% razlike u privrednom rastu između bogatih i siromašnih zemalja potiče od lošeg zdravlja i kratkog očekivanog trajanja životnog veka. A ipak, na izdatke za zdravlje se neretko gleda kao na kratkotrajni trošak, a ne kao na dugoročno investiranje, i tek u poslednje vreme ti izdaci počinju da se prepoznaju kao ključna osnova ekonomskog rasta.³

Veza između zdravstvenog stanja stanovništva i stanja životne sredine nije direktna, jer postoji veliki broj drugih faktora koji utiču na ljudsko zdravlje. Međutim, u nizu faktora koji određuju zdravstveni status stanovništva, faktor životne sredine kotira se visoko, osim nasleđa i individualnih karakteristika, životnog stila i dostupnosti i delotvornosti zdravstvenih službi, a nisu bez značaja ni socijalne i ekonomske determinante.

Dobro zdravlje stanovništva zavisi od stabilnosti ekološke ravnoteže kao sistema podrške. Klimatski sistem jeste deo kompleksa velikih prirodnih procesa koji se nalazi pod pritiskom ljudskih i ekonomskih aktivnosti.

Uticaj klime na životnu i radnu sredinu i razvoj infektivnih bolesti (zdravstvena refleksija) bio je predmet izučavanja, nagađanja i rasprava velikih studija vekovima. Još je grčki lekar Hipokrat (oko 400 p.n.e.) pisao da lekari treba da obrate pažnju na bolesti koje su povezane sa godišnjim dobima i da se države odlikuju i razlikuje po kvalitetu vode.⁴

3 Ebi K. (et al.), eds. *Integration of public health with adaptation to climate change, Lessons learned and new directions*. London: Taylor and Francis, 2005.

4 „Climate change and human health, risks and responses“, World Health Organization, Geneva 2003.

Dobro zdravlje stanovništva zavisi od stabilnosti ekološke ravnoteže kao sistema podrške. Klimatski sistem jeste deo kompleksa velikih prirodnih procesa koji se nalazi pod pritiskom ljudskih i ekonomskih aktivnosti.

Primarni izazov sa kojim se suočava svetska zajednica jeste da se postigne dovoljno smanjenje emisije gasova staklene bašte kako bi se izbeglo opasno degradiranje i uništavanje klimatskog sistema. U prvim godinama XXI veka usled rastućeg uticaja ljudskih aktivnosti na biološke, ekološke i geološke sisteme pojavio se niz opasnosti i rizika po zdravlje.⁵

Posledice globalnog zagrevanja značajno će povećati opasnost i težinu od poplava, suša, toplotnih talasa i oluja. Povećana učestalost i veličina ekstremnih klimatskih događaja i promena, zajedno sa smanjenom količinom ispravne vode za piće i hrane, imaće teške posledice.

Dinamika pojave klimatskih promena i njihovih posledica u poslednjih nekoliko decenija veliki je izazov za javno zdravlje, zajedno sa siromaštvom, nejednakim bogatstvom i infektivnim bolestima. Osim toga, najsiromašnije zemlje će pretrpeti najveće posledice klimatskih promena.⁶

Emisije gasova staklene bašte utiču na ljudsko zdravlje na različite načine. Primera radi, na lokalnom nivou, čestice koje emituju vozila imaju štetne efekte. Na regionalnom nivou, prenos sumpora i azotnih oksida izaziva taloženje kiselina. Na globalnom nivou, veza između klimatskih promena i lokalnih ekoloških faktora proizvodi niz opasnosti po ljudsko zdravlje.⁷

Globalno zagrevanje, kisele kiše, oštećenje ozonskog omotača i povećanje nivoa svetskog mora direktna su posledica aerozagađenja. Mnoga živa bića trpe direktne posledice povećanja koncentracije štetnih materija u vazduhu. Biljke gube hlorofil i menjaju boju, postepeno im izumiru tkiva i organi, zaustavljaju se procesi fotosinteze i rasta, na kraju dolazi do sušenja i smrti. Životinje otežano dišu, oštećuju im se disajni organi i nastaju oboljenja kao što su bronhitis, astma i rak pluća. Naročito teške posledice aerozagađenja trpi sam čovek. Aerozagađenje deluje na dva načina na ljude. S jedne strane, život u zagađenom vazdu-

5 Working group II Contribution to the IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007: The Physical Science.

6 Tierney, K.J. (2000). Controversy and consensus in disaster mental health research, Disaster Research Center Preliminary Paper. 305, Disaster Research Center, University of Delaware, Newark.

7 Robert Shope, Global Climate Change and Infectious Diseases, Environmental Health Perspectives Vol. 96, pp. 171–174, 1991.

hu je opasan, naročito za decu, starije i bolesne osobe. Štetne materije iz vazduha izazivaju mnoga oboljenja. S druge strane, štetne materije iz vazduha mogu zagaditi i čovekovu hranu. Zbog toga je briga o kvalitetu vazduha jedan od najvažnijih zadataka savremenog čoveka i zajednice.⁸

Učestalost i intenzitet klimatskih promena izlažu riziku od smrti prvenstveno starije grupe stanovništva, one sa već postojećim kardio-respiratornim oboljenjima, kao i siromašne grupacije. Efekti povećanja toplotnih talasa povećavaju vlažnost i urbano zagađenje vazduha.

Klimatske promene uzrokuju negativne zdravstvene efekte na više načina. Da bismo preduzeli delotvorne mere kako bi posledice po zdravlje od klimatskih promena svele na minimum, najpre treba da razumemo posledice klimatskih promena na zdravlje i mogućnosti prilagođavanja na njih. Najefikasnija zaštita jeste blagovremena i efikasna dijagnoza. Nasuprot tome, u slučaju neuhranjenosti, zbog nedostatka hrane, zdravstvenih i medicinskih usluga, može da se obezbedi, u najboljem slučaju, samo privremeno olakšanje, a održivo rešenje može se naći samo u merama kojima će se obezbediti snabdevanje hranom i ekonomska prava za najugroženije grupacije stanovništva.⁹

U skladu sa navedenim, prepoznaje se šest načina koji povezuju klimatske promene po zdravlje. To su promene obrazaca bolesti i smrtnosti, ekstremni događaji, hrana, voda, sklonište i stanovništva. Postoje, naravno, mnogo preklapanja i zajednički elementi.

Promene u kvalitetu površinske vode i količina verovatno će uticati na pojavu dijareje. Ova grupa bolesti obuhvata stanja izazvana bakterijama, kao što su kolera i tifus. Svetska zdravstvena organizacija procenjuje da više od milijardu ljudi širom sveta nema pristup zdravoj vodi za piće, kao i da svake godine oko 1,7 miliona ljudi umire prerano, jer nema pristup čistoj vodi za piće. Klimatske promene mogu direktno da povećaju iznos patogena u vodi kroz povećanje rezervi infektivnih agenasa ili smanjenjem količine vode u reku ili jezero i time podizanje koncentracije bakterija. Smanjenje dostupnosti čiste vode povećava rizik za piće kontaminiranih materijala i takođe smanjuje količinu vode na raspolaganju za ličnu higijenu, što dovodi do infekcija.¹⁰

Najznačajnije posledice globalnog zagrevanja su:

8 *Ibid.*

9 M. van Lieshouta, R. S. Kovatsb, M. T. J. Livermorec, P. Martens, „Climate change and malaria: analysis of the SRES climate and socio-economic scenarios“, *Global Environmental Change*, Vol. 14, pp. 87–99, (2004).

10 Floods, health and climate change: a strategic review, Tyndall Centre Working Paper No. 63 November 2004.

- otapaju se glečeri;
- povećava se temperatura okeana i raste nivo mora (gubi se tlo, malim ostrvima preti potapanje);
- pojačava se intenzitet globalnog kruženja vodene mase: u tropskim predelima ispari više vode nego što ima padavina na severu; promenjena šema padavina;
- nivo soli u Atlantskom okeanu se povećava, Golfska struja i prenos toplote ka Evropi slabe, ne mogu da se isključe nagle klimatske promene;
- prirodne katastrofe su češće: oluje, poplave, suša;
- šire se pustinje (gubitak površina za stanovanje, izbeglice);
- vegetacija se menja: može da dođe do odumiranja velikih šuma, što dovodi do velikog oslobađanja ugljen-dioksida, što bi još više povećalo efekat staklene bašte i izazvalo još brže zagrevanje Zemljine površine;
- moguća oštećenja ozonskog omotača: pretpostavka je da zagrevanje Zemljine površine sa sobom povlači hlađenje stratosfere (deo atmosfere na 15 km do 25 km visine), što pojačava brzinu razgradnje ozonskog omotača.

Međunarodne inicijative u borbi protiv klimatskih promena

Na prvom Svetskom samitu Ujedinjenih nacija o životnoj sredini, koji je održan 1972. godine u Stokholmu, ukazano je na opasnosti koje našoj planeti prete od zagađenja životne sredine.

Krajem šeste decenije prošlog veka javila su se prva ukazivanja stručnjaka i ekoloških organizacija. Najrobi je ugostio prirodnjake raznih zemalja 1982. na drugoj po redu konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini. Tada se ukazalo na ogroman i nekontrolisan industrijski razvoj i eksploataciju prirodnih resursa i moguće posledice koje ostavljaju na životnu sredinu. Konferencija u Rio de Ženeiru održana je 1992. godine.¹¹

Najveća svetska Konferencija o zaštiti životne sredine i razvoju, sazvana odlukom Generalne skupštine UN, u decembru 1989. godine, održana je u Brazilu (Rio de Ženeiro) od 3. do 14. juna 1992. godine. Proces priprema odvijao se pod okriljem Generalne skupštine uz sa-

¹¹ Blagojević, M., „Endangerment of security as a consequence of global warming“, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, časopis Kriminalističko-policijske akademije, br. 3/2009, str. 67–81.

radnju Svetske meteorološke organizacije i programa UN za životnu sredinu (UNEP) rezultirala je dokumentima (Rio deklaracija, Konvencija o klimi, Konvencija o biodiverzitetu i Agenda za XXI vek) u kojima se međunarodna zajednica zalaže za održivi (usklađeni) razvoj zasnovan na ekološkim principima, i pod kojim se podrazumeva mudro upravljanje prirodnim dobrima, očuvanje biodiverziteta i samoreprodukcije prirode, racionalna potrošnja i štednja energije i prirodnih bogatstava, naročito neobnovljivih, reciklaža i tzv. čiste tehnologije, preduzimanje mera zaštite životne sredine, a sve radi zadovoljavanja potreba sadašnjih i budućih generacija.¹²

Intergovernmental panel on climate change (IPCC) jeste telo koje su formirale Ujedinjene nacije za ocenjivanje naučnih, tehničkih i socio-ekonomskih aspekata važnih za razumevanje klimatskih promena, mogućih posledica i mogućnosti za prilagođavanje i umanjivanje negativnih efekata. Prema prognozama IPCC-a, u slučaju najpovoljnijeg razvoja situacije, odnosno najmanjeg mogućeg povećanja obima emisije gasova staklene bašte, do 2080. godine doći će do povećanja nivoa okeana od 9 cm do 48 cm. U slučaju nepovoljnijeg razvoja situacije očekuje se povećanje od 16 cm do 69 cm.

Koncept rada IPCC orijentisan je na koncentraciju aktivnosti podrške Okvirnoj konvenciji OUN o klimatskim promenama. U ovoj konvenciji se, između ostalog, kaže da su „globalne klimatske promene i njihovi negativni efekti od zajedničkog interesa za celo čovečanstvo“ kao i da „globalna priroda klimatskih promena traži efikasan međunarodni odgovor“. Tako, prema sopstvenom glavnom dokumentu IPCC, vidimo da funkcija ove organizacije nije da se bavi naučnim objašnjenjem klimatskih promena, kako se često tvrdi u popularnim medijskim prezentacijama, nego da podržava političku agendu birokrata UN, koji su, nezavisno od nauke, već razvili svoju teoriju klimatskih promena.

Na osnovu Četvrtog izveštaja Međuvladinog panela o klimatskim promenama – IPCC, tokom XX veka došlo je do povećanja prosečne srednje globalne temperature koja je verovatno (sa tačnošći od preko 90%) nastala zbog ljudskih aktivnosti – efekta staklene bašte.¹³

Tokom XX veka, prema navedenom izveštaju, došlo je do porasta srednje globalne godišnje temperature od $0,74 \pm 0,18^{\circ}\text{C}$ ($1,33 \pm 0,32^{\circ}\text{C}$). Porast temperature je naročito izražen od sredine prošlog veka i bio je izazvan povećanjem koncentracije gasova staklene bašte koji su nastali kao nusproizvod ljudskih aktivnosti – korišćenja fosilnih

12 Napori UN za bolju životnu sredinu XXI veka (1999). Rezultati Svetskog samita u Rio de Ženeiru, Brazil. Beograd: Savezno ministarstvo za životnu sredinu.

13 www.ipcc.ch/publications-and-data/ar4/syr/en/contents.html

goriva i krčenja šuma. Takođe se ističe da će dalji porast antropogenih emisija gasova sa efektom staklene bašte uzrokovati dodatno globalno zagrevanje atmosfere za 1,9 do 4,6⁰C do kraja XXI veka u odnosu na predindustrijski nivo. Naučnici sa zabrinutošću ističu da će takva brzina globalnog zagrevanja u narednim decenijama predstavljati najveći problem u procesu adaptacije na izmenjene klimatske uslove u budućnosti.¹⁴

Zaključak

Nizak nivo ekonomske razvijenosti, relativno slabe i nerazvijene institucije podložne zloupotrebama u političke i druge svrhe i nizak nivo svesti o problemima životne sredine usporavaju promene u sistemu upravljanja zaštitom životne sredine, a posebno operativno jačanje u pojedinim segmentima ove oblasti, kao što su monitoring, izgradnja informacionog sistema, rad inspekcije, primena odgovarajućih podsticajnih ekonomskih mera, izdavanje dozvola i saglasnosti, učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine. Generalno posmatrano, klimatske promene imaju snagu da pokrenu prirodne i humanitarne katastrofe sa kojima pojedine zajednice neće moći da se nose i čije će dimenzije uveliko nadmašiti one koje imamo danas.

Jačanje održivog razvoja promenom razvojnih puteva može da pruži veliki doprinos ublažavanju promene klime, ali implementacija može da iziskuje sredstva za prevazilaženje višestrukih prepreka. Postoji rastuća spoznaja mogućnosti izbora i implementacije opcija ublažavanja u nekoliko sektora radi ostvarenja sinergije i sprečavanja protivrečnosti sa drugim dimenzijama održivog razvoja. Većina naučnika se slaže da je zagrevanje poslednjih decenija uglavnom izazvano ljudskim aktivnostima koje su uvećale količine gasova staklene bašte u atmosferi.

Sastav atmosfere se nije menjao milionima godina, industrijska revolucija sa sobom nije donela samo napredak i lakši život čoveka, već je dovela i do zagađenja životne sredine. Sagorevanje velikih količina fosilnih goriva i seča šuma imalo je za posledicu stvaranje disproporcije u koncentraciji pojedinih gasova u atmosferi. Ova disproporcija je dovela do toga da atmosfera više ne propušta reflektovanu sunčevu energiju u kosmos već je zadržava. Kao posledica ove pojave javlja se globalno zagrevanje tj. raste srednja globalna temperatura.

Nema sumnje da će se klima nastaviti menjati i tokom XXI veka i dalje, ali važno pitanje jeste koliko brzo će ove promene biti i kakve posledice će imati u različitim regionima. U nekim delovima sveta, globalno zagrevanje može da donese pozitivne efekte, kao što su blaže zime.

14 *Ibid.*

Postoji široka lista potencijalnih mogućnosti prilagođavanja ljudskog društva na klimatske promene i porast nivoa mora, koje se kreću od tehnoloških (kao što su sistemi odbrane od elementarnih nepogoda i zaštite u priobalnim zonama), preko opcija izmenjenog ponašanja (promene načina ishrane i izbora rekreativnih mera), do menadžerskih (promene prakse u poljoprivredi) i opcija politike (planiranje, regulativa). U mnogim industrijskim zemljama poznata je i razvijena većina tehnoloških i strateških mera, međutim još uvek ne postoje ocene njihove efikasnosti naročito sa aspekta smanjenja rizika za najranjivije grupe stanovništva.

Ova tema i problematika zaslužuje da budu glavna tema u istraživanju zdravlja stanovništva, socijalne politike, ekonomskog i društvenog razvoja. Zaista, razmatranje globalnih ekoloških opasnosti među kojima dominantno mesto zauzimaju klimatske promene, zdravlje ljudske populacije imaće centralnu ulogu.

Literatura

- Blagojević, M., „Endangerment of security as a consequence of global warming“, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, časopis Kriminalističko-policijske akademije, br. 3/2009., str. 67–81.
- Ebi K., Smith J., Burton I., eds. *Integration of public health with adaptation to climate change, Lessons learned and new directions*. London: Taylor and Francis, 2005.
- Floods, health and climate change: a strategic review, Tyndall Centre Working Paper No. 63, November 2004.
- Kreimer A. Social and economic impacts of natural disasters. *International Geology Review*, Vol. 5, 401–405, 2001.
- Lieshouta M., Kovatsb S., Livermorec J., Martens P., „Climate change and malaria: analysis of the SRES climate and socio-economic scenarios“, *Global Environmental Change*, Vol. 14, pp. 87–99, (2004)
- Napori UN za bolju životnu sredinu XXI veka (1999). Rezultati Svetkog samita u Rio de Ženeiru, Brazil. Beograd: Savezno ministarstvo za životnu sredinu.
- Shope R., „Global Climate Change and Infectious Diseases“, *Environmental Health Perspectives*, Vol. 96, pp. 171–174, 1991.
- Tierney, K. J., *Controversy and consensus in disaster mental health research*, Disaster Research Center Preliminary Paper. 305, Disaster Research Center, University of Delaware, Newark, 2000.
- Working group II Contribution to the IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007: The Physical Science
www.ipcc.ch/publications-and-data/ar4/syr/en/contents.html

Marija Blagojević, MA

LIVING AND WORKING ENVIRONMENT
ENDANGERMENT CAUSED BY CLIMATIC CHANGES
CONSEQUENCES

Abstract

It is not a new fact that the climate has always been changing, but within the context of present discussions on climate it can be recognized that the accent is on the changes occurring as a result of human activity and not as a consequence of natural changes in the atmosphere. Recent discussions are more and more focused on the influence of climate on both social and socio-economic dimensions of a country. Along with the industrial revolution and the growth of population, the emission of gases causing the greenhouse effect as a result of fossil fuels burning, clearing land and using forests and soils for agriculture have been constantly increasing.

Key words: *climatic changes, consequences of climatic changes, environmental endangerment*

UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U FORMULISANJE POLITIKE KLIMATSKIH PROMENA

Apstrakt

Srbija je članica Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime od 2001. godine, a Kjoto protokola, koji je uz Konvenciju usvojen na Trećem zasedanju Konferencije država članica Konvencije, od 2008. godine. Ratifikacijom Konvencije, Srbija se obavezala da će utvrditi i sprovesti aktivnosti koje doprinose postizanju ciljeva utvrđenih Konvencijom. Jedna od obaveza strana potpisnica Konvencije jeste i podsticanje i olakšavanje učešća javnosti u rešavanju problema promene klime i njenih uticaja i pripremi adekvatnih mera reagovanja. Da bi se utvrdilo u kom stepenu se sprovode preuzete obaveze, u radu se najpre identifikuju osnovne grupe učesnika u formulisanju politike u oblasti klimatskih promena, a zatim se ukazuje na oblike učešća javnosti i načine uključivanja javnosti na nacionalnom nivou u formulisanju politike klimatskih promena i mera adaptacije na nastale promene klime.

Ključne reči: politika klimatskih promena, Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama, javnost.

1. Uvod

U brojnim međunarodnim dokumentima prepoznata je potreba za uključivanjem javnosti u rešavanje problema promene klime, formulisanje politike zaštite klime i mera adaptacije na klimatske promene. U Okvirnoj konvenciji UN o klimatskim promenama iz 1992. godine utvrđena je obaveza strana potpisnica da u oblasti obrazovanja, obuke kadrova i upoznavanja stanovništva o problemima promene klime sarađuju i podstiču najšire učešće javnosti, uključujući i NVO.¹ U tom cilju, strane

* Mr Mirjana Drenovak Ivanović (mirjana.drenovak@ius.bg.ac.rs), asistentkinja Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu za predmete Ekološko pravo i Pravna informatika – veština. Rad je rezultat istraživanja na projektu „Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije“ (179059), koji je podržan od Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije.

1 L. H. Gulbrandsen, S. Andersen, „NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks“, *Global Environmental Politics*, Vol. 4, 2004, str. 54–75.

potpisnice umaju obavezu da podstiču i olakšavaju „razvoj i ostvarivanje programa obrazovanja i informisanja javnosti o problemima klime i njenim uticajima; pristup javnosti informacijama o promeni klime i njenih uticaja; učešće javnosti u rešavanju problema promene klime i njenih uticaja i pripremi adekvatnih mera reagovanja.“² Još u Trećem naučno-tehničkom izveštaju međuvadnog panela za klimatske promene o oceni klimatskih promena (Third Assessment Report of the IPCC) navodi se da je neophodno omogućiti učešće javnosti u donošenju politike zaštite klime i pronalaženju adekvatnih mera kao odgovora na klimatske promene.³

Srbija je članica Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime od 2001. godine, a Kjoto protokola, koji je uz Konvenciju usvojen na Trećem zasedanju Konferencije država članica Konvencije, od 2008. godine. Kao članica Konvencije i Kjoto protokola, Srbija ima status zemlje u razvoju, što znači da u prvom obavezujućem periodu nema obavezu kvantifikovanog smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte. Međutim, ratifikacijom Konvencije, Srbija se obavezala na utvrđivanje i sprovođenje aktivnosti koje doprinose postizanju ciljeva utvrđenih Konvencijom.

Pitanje klimatskih promena je postalo predmet šireg interesovanja u Srbiji tek nakon 2000. godine. U Prvom izveštaju Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime navodi se da i dalje postoji „nedostatak kapaciteta, nedovoljna tačnost i nedostatak pojedinih podataka za izradu inventara gasova sa efektom staklene bašte, nedovoljna istraženost pogođenosti i mogućnosti prilagođavanja i ublažavanja klimatskih promena“.⁴

Potreba za uključivanjem javnosti u postupke u kojima se odlučuje o odobravanju aktivnosti koje mogu imati uticaj na životnu sredinu, postupke procene koje planovi, politike i strategije mogu imati na životnu sredinu, formulisanje mera adaptacije na nastale klimatske promene i formulisanje politike zaštite klime jeste izraz potrebe da se javnosti omogućí iznošenje mišljenja i omogućí učešće u formulisanju

2 *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, United Nations, 1992, član 6.

3 *Climate Change 2001: IPCC Third Assessment Report*, dostupno na: http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/, 4. jul 2011, str. 8. Uporedi: D. Metz *et al.* (eds.), *Contribution of Working Group to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change 2007*, Cambridge University Press, 2007, str. 794.

4 Prvi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime, dostupno na: http://www.ekoplan.gov.rs/srl/upload-centar/dokumenti/zakoni-i-nacrti-zakona/propisi/inc_ceo_tekst_konacna_zakonodavstvo_12_11.pdf, 4. jul 2011, str. 12.

odluka koje na nju utiču.⁵ Pitanja koja se dalje otvaraju jesu: ko čini javnost u formulisanju politike u oblasti klimatskih promena, koji su oblici učešća javnosti, kao i na koji način se može postići uključivanje javnosti na nacionalnom nivou u formulisanje politika koje se odnose na klimatske promene?

2. Ko čini javnost koja treba da bude uključena u formulisanje politike klimatskih promena

Polazna osnova za preciziranje uloge javnosti u formulisanju politike o klimatskim promenama jeste identifikovanje subjekata koji čine javnost. Zakonom o zaštiti životne sredine uređen je integralni sistem zaštite životne sredine kojom se postiže ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini, kao i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine. Pri tome, sistem zaštite životne sredine čine mere, uslovi i instrumenti za održivo upravljanje prirodnim vrednostima i za sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine. Osnovne postavke u problematici učešća javnosti nalaze se u normama Zakona o zaštiti životne sredine i odgovarajućim podzakonskim propisima.⁶ U tom smislu, svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu.⁷ U skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine, javnost ima pravo da učestvuje u postupku donošenja odluka o a) proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, b) strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu i c) odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja.⁸ Učešće javnosti u odlu-

5 D. Bloomfield, K. Collins, C. Fly R. Munton, „Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance?“, *Environment and Planning*, Vol. 19, No. 4, 2001, str. 501–513; J.R. Parkins, R. E. Mitchell, „Public participation as public debate: a deliberative turn in natural resource management“, *Society and Natural Resources*, No. 19, 2005, str. 529–540.

6 *Zakon o zaštiti životne sredine*, čl. 1. Reč je o sledećim podzakonskim propisima koji razrađuju ovaj zakon: *Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik RS“, br. 114/08; *Pravilnik o sadržini zahteva za odlučivanje o potrebi irade studije uticaja i sadržaju zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik RS“, br. 69/05; *Pravilnik o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik RS“, br. 69/05; *Pravilnik o javnom uvidu, prezentaciji i javnoj raspravi studije o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik RS“, br. 58/05.

7 *Zakon o zaštiti životne sredine*, član 9.

8 *Zakon o zaštiti životne sredine*, član 81 stav 1.

čivanju o proceni uticaja projekata na životnu sredinu sprovodi se u okviru javne prezentacije projekata i javne rasprave, a učešće javnosti u strateškoj proceni uticaja obezbeđuje se u okviru izlaganja prostornog i urbanističkog plana na javni uvid. Učešće javnosti u odlučivanju o puštanju u rad novih, odnosno postojećih postrojenja sprovodi se u toku izdavanja dozvole za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja. Važno ograničenje učešća javnosti odnosi se na mogućnost koju ima Vlada Republike Srbije da radi zaštite interesa odbrane i bezbednosti zemlje ograniči učešće javnosti u donošenju navedenih odluka.⁹

Zakoni koji regulišu pravo na pristup javnosti u odlučivanju o posebnim aktivnostima koriste termine „javnost“ i „zainteresovana javnost“. Javnost čine jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe.¹⁰ Zainteresovana javnost obuhvata javnost na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa.¹¹ Time su postavljena dva uslova koja se odnose na aktivnu legitimaciju NVO u slučajevima u kojima NVO učestvuju u postupku procene uticaja na životnu sredinu kao zainteresovana javnost. Prvi uslov odnosi se na obavezu da se NVO bave zaštitom životne sredine. Drugi uslov odnosi se na obavezu da su NVO evidentirane kod nadležnog organa. Zainteresovanoj javnosti je poveren značajniji uticaj u postupku, naročito poveravanjem ovlašćenja na neposredno učestvovanje u procesu donošenja odluka, kao i pravo da izjave žalbu, odnosno podnesu tužbu. Kao zainteresovane organe i organizacije, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, u članu 2. stavu 1. tački 8, identifikuje one organe i organizacije Republike, odnosno autonomne pokrajine i lokalne samouprave i preduzeća, koji su ovlašćeni za utvrđivanje uslova i izdavanje dozvola, odobrenja i saglasnosti za izgradnju objekata, planiranje i uređenje prostora, praćenje stanja životne sredine, obavljanje delatnosti i zaštitu i korišćenje prirodnih i radom stvorenih vrednosti. Može se uočiti da je u zakonodavstvu Srbije terminološko određenje pojma „javnost“ i pojma „zainteresovana javnost“ u skladu sa onim što predviđa Arhuska konvencija.¹²

Međutim, kada govorimo o preciziranju termina učesnika u formulisanju politike klimatskih promena nije dovoljno koristiti samo

9 *Zakon o zaštiti životne sredine*, član 82.

10 *Zakon o zaštiti životne sredine*, čl. 3. tač. 26. kao i *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, čl. 2. st. 1. tač. 1.

11 *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, čl. 2. st. 1. tač. 7.

12 M. Lee, *EU Environmental Law – Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford and Portland 2005, 126–127.

termine „javnost“ i „zainteresovana javnost“. Postoje četiri osnovne grupe učesnika čija je identifikacija neophodna u postupku formulisanja politike u vezi sa klimatskim promenama i postupku implementacije mera prilagođavanja klimatskim promenama. Reč je o a) učesnicima na koje klimatske promene imaju najveći uticaj i koji su direktno izloženi negativnom uticaju posledica klimatskih promena; b) učesnici koji nisu direktno izloženi negativnim posledicama klimatskih promena, ali koji su uključeni i postupak donošenja odluka o životnoj sredini, uključujući i klimatske promene, kao izraz ideje da imaju pravo na učešće u donošenju odluka koje se na njih odnose; c) eksperti iz različitih oblasti koji mogu da daju stručnu analizu faktora koji utiču na klimatske promene i analizu posledica klimatskih promena, kao i d) organi uprave koji imaju ključnu ulogu u donošenju odluka koje formulišu politiku u oblasti klimatskih promena ili odluka u vezi sa primenom mera adaptacije na klimatske promene.¹³ Svaki postupak formulisanja politike zaštite klime koji bi isključio učešće neke od navdenih grupa vodio bi formulisanju politike u koju nisu uključeni svi relevantni elementi.¹⁴

3. Kako treba razumeti pojam „učešće javnosti“

U uporednoj literaturi nailazimo na različita značenja koja se dodeljuju pojmu „učešće javnosti“. U tom smislu, učešće javnosti može značiti bilo koju aktivnost koja na bilo koji način poznaje i uključivanje javnosti u odlučivanje o planovima, programima, osnovama ili strategijama u oblastima od interesa za zaštitu životne sredine. U ranijim istraživanjima nailazimo na mišljenje o tome da učešće javnosti postoji i u slučajevima kada postoji obaveza organa uprave da edukuju i informišu javnost o stanju životne sredine i ekološkim rizicima.¹⁵ Učešće javnosti postoji i u slučaju kada je javnosti dodeljena samo konsultativna uloga u određenom postupku, tj. kada je zakonom normirana obaveza nadležnog organa uprave da uključi javnost u sam postupak donošenja odluke, ali bez obaveze uzimanja u obzir mišljenja koje su učesnici postupka izneli. Veliki broj teoretičara smatra da se ovakav način učešća javnosti može odrediti kao pasivno učešće javnosti.¹⁶

13 UNDP, GEF, *The Adaptation Policy Framework*, Final draft, 2003, str. 22–23.

14 Bo Lim, Erika Spanger-Siegfried (eds.), *Adaption Policy Frameworks for Climate Change: Developing Strategies, Policies and Measures*, Cambridge University Press, 2004, str. 47–67.

15 S. R. Arnstein, „A Ladder of Citizen Participation“, *Journal of American Planning Association*, Vol. 36, 1969, str. 216–218.

16 F. Roger, K. Brown, E. L. Tompkins, „Public participation and climate change adaptation: avoiding the illusion of inclusion“, *Climate policy*, Vol. 7, 2007, str. 46–59.

Iako, u drugom slučaju, javnost ima mogućnost iznošenja mišljenja, pa time i određeni stepen aktivnog delovanja, u uporednoj literaturi se navodi da je za definisanje aktivnog učešća javnosti neophodno da postoji zakonom ustanovljen sistem povratne informacije o iznetom mišljenju javnosti u vidu konkretne aktivnosti organa uprave.¹⁷ Međutim, za donošenje odluke organa uprave u oblasti klimatskih promena ovaj vid učešća ima veliki značaj. Javnost može, učešćem u pravno neobavezujućim diskusijama, iskazati stavove prema određenim aktivnostima koje su sastavni deo politike o klimatskim promenama. Na ovaj način, organ uprave se upoznaje sa vrednosnim stavovima javnosti o ekološkim rizicima i posledicama klimatskih promena.¹⁸ Konsekventno, iako nema pravno obavezujući karakter, mišljenje javnosti iskazano na ovaj način značajno utiče na odlučivanje organa uprave.

S druge strane, možemo govoriti o „učešću javnosti“ kao aktivnom uključivanju javnosti u određeni postupak formulisanja konkretne odluke ili politike i strategije zaštite od uticaja na životnu sredinu. Ovakav oblik učešća javnosti zahteva i normiranje prava javnosti na učešće u određenoj proceduri, pravo javnosti na informisanje i obavezu nadležnog organa uprave da u formulisanju ekoloških odluka obrazloži razloge za (ne)uključivanje iznetog mišljenja javnosti u konačnu odluku o predloženoj politici, planu ili strategiji. Dalje ćemo se baviti analizom mogućnosti za realizaciju aktivnog učešća javnosti, koja obuhvata ranije identifikovane strukture, u formulisanju politike zaštite klime i implementaciji mera adaptacije na klimatske promene. U tom smislu, predmet analize jesu upravni postupci u kojima je javnosti omogućen pristup u donošenju odluka koje imaju značaj na klimatske promene.

4. Koja je uloga učesnika u formulisanju politike zaštite klime i implementaciji mera adaptacije na klimatske promene

Uporedna istraživanja ukazuju na to da javnost pokazuje zabrinutost i povećano interesovanje za klimatske promene, globalno zagrevanje i energetske efikasnosti. U tom smislu, javnost pokazuje i visok stepen podrške primeni mera kojima se otklanjaju negativne posledice

17 E. J. Treby, M. J. Clark, „Refining a practical approach to participatory decision making: an example from coastal zone management“, *Coastal Management*, Vol. 32, 2004, str. 353–372.

18 J. Steele, „Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, 2001, str. 423–427; M. Lee, C. Abbot, „The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention“, *Modern Law Review*, Vol. 66, 2003, pp. 82–83.

klimatskih promena.¹⁹ Međutim, javnost nije upoznata sa konkretnim postupcima koji izazivaju klimatske promene, u kojima ona može da učestvuje i time utiče na formulisanje politike u oblasti klimatskih promena. O konkretnim procedurama u koje se javnost može uključiti i na taj način uzeti učešće u formulisanju politika iz oblasti klimatskih promena biće reči u delu koji se odnosi na načine uključivanja javnosti. Ovde ćemo ukazati na benefite koji se mogu očekivati uključivanjem javnosti u postupak odlučivanja.

Učesnicima na koje klimatske promene imaju najveći uticaj i koji su direktno izloženi negativnim posledicama klimatskih promena višestruko doprinose kvalitetu politike zaštite klimatskih promena, kao i formulisanju mera adaptacije na klimatske promene. Učesnici koji su direktno izloženi posledicama klimatskih promena imaju iskustvo o merama koje je neophodno primeniti u otklanjanju negativnih posledica klimatskih promena. Osim toga, uključivanjem ove grupe učesnika moguće je doći do saznanja o odnosu između ranijih i aktuelnih stavova o klimatskim promenama.²⁰ To može doprineti identifikovanju činilaca koji utiču na najširi krug javnosti da se, u određenoj fazi, (ne) uključe u donošenje određenih odluka.²¹

Eksperti iz različitih oblasti koji mogu da daju stručnu analizu faktora koji utiču na klimatske promene i analizu posledica klimatskih promena imaju značajnu ulogu u edukovanju ne samo javnosti već i organa uprave koji učestvuju u postupku odlučivanja. Naime, eksperti imaju obavezu ne samo da naprave objektivnu analizu već i da ostalim učesnicima objasne o kakvim korelacijama je reč, kao i koji je stepen sigurnosti da određene aktivnosti dovode do klimatskih promena.²²

Organ uprave, koji donosi konačnu odluku i formuliše politiku koja može imati uticaj na klimatske promene, ima ulogu da na adekvatan način uključi prethodne kategorije učesnika u postupak odlučivanja. Organ uprave je nadležan da sakupi sve relevantne informacije i blagovremeno ih učini dostupnim ostalim učesnicima. Osim toga, organ uprave je u obavezi da konkretnu politiku, plan ili program for-

19 R. J. Bord, A. Fisher, R. E. O'Connor, „In what sense does the public need to understand global climate change?“, *Public Understanding of Science*, Vol. 9, 2000, str. 205–218.

20 B. Harriet, „Common knowledge? Public understanding of climate change in Newcastle, Australia“, *Public understanding of science*, Vol. 9, 2000, str. 313–333.

21 I. Lorenzoni *et al.*, „Barriers perceived to engaging with climate change among the UK public and their policy implications“, *Global Environmental Change*, Vol. 17, 2007, str. 445–459.

22 B. Wynne, „May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide“, S. Lash, B. Szerszynski, B. Wynne (eds.), *Risk, environment and modernity: towards a new ecology*, London, 1996, str. 44–83.

muliše i usmerava tako da ona bude deo šire politike koja se odnosi na oblast klimatskih promena. To znači da sve sektorske politike moraju biti usklađene sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja.²³ Ilustrativan primer jeste Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Srbiji²⁴ koja je usklađena ne samo sa Nacionalnom strategijom o održivom razvoju već i sa nizom sektorskih strategija, među kojima i Strategijom razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine,²⁵ Strategijom razvoja poljoprivrede Srbije,²⁶ Nacionalnom strategijom upravljanja otpadom²⁷ i sl. Uloga organa uprave jeste i usaglašavanje pojedinačnih politika, programa i strategija sa jedinstvenom politikom zaštite životne sredine, uključujući i klimatske promene.

5. Na koji način je moguće postići uključivanje javnosti na nacionalnom nivou

Javnost može uticati na zaštitu životne sredine i formulisanje politike zaštite klime uključivanjem u postupak procene uticaja planova, programa i politika na životnu sredinu. Kada je reč o odlučivanju o mera adaptacije na klimatske promene, javnost može realizovati pravo na učešće uključivanjem u postupak pripreme izvršnih propisa i/ili opšteprimenljivih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata.

5.1. Učešće javnosti u postupku procene uticaja planova, programa i politika na životnu sredinu

Strateška procena uticaja na životnu sredinu planova, programa, osnova i strategija u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom i vodama, telekomunikacija, turizma, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune, uređena je Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.²⁸ Ostali planovi i programi kojima je predviđeno korišćenje manjih površina na lokalnom nivou mogu biti predmet strateške procene ukoliko

23 Nacionalna strategija održivog razvoja, „Službeni glasnik RS“, br. 57/08.

24 Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 17/09.

25 Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 44/05.

26 Strategija razvoja poljoprivrede Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 78/05

27 Strategijom upravljanja otpadom za period 2010–2019. godina, „Službeni glasnik RS“, br. 29/10.

28 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 88/10, član 5.

organ nadležan za primenu plana i programa, u skladu sa Zakonom o strateškoj proceni, utvrdi da postoji mogućnost značajnih uticaja na životnu sredinu. Da bi se postigla pravna sigurnost i harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim režimima ustanovljenim na nivou Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu, ministar nadležan za poslove životne sredine utvrđuje liste planova i programa za koje je obavezna, kao i listu planova i programa za koje se može zahtevati strateška procena uticaja na životnu sredinu. Imajući u vidu da strateška procena uticaja na životnu sredinu mora biti usklađena ne samo sa drugim procenama uticaja na životnu sredinu, već i sa planovima i programima zaštite životne sredine, a time i planovima i programima u oblasti klimatskih promena, pristupom javnosti postupku strateške procene u velikoj meri se doprinosi realizaciji ideje da se omogući učešće javnosti u odlučivanju u pitanjima iz oblasti klimatskih promena.

Postupak strateške procene uticaja na životnu sredinu odvija se u tri faze: a) pripremnoj, koja ima za cilj donošenje odluke o izradi strateške procene uticaja; b) fazi izrade izveštaja o proceni uticaja; i c) fazi davanja saglasnosti, tj. usvajanja izveštaja. U pripremi odluke o izradi strateške procene, odnosno nepristupanju izradi strateške procene, kao prvoj fazi, organ nadležan za primenu plana i programa je u obavezi da zatraži mišljenje od organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i zainteresovanih organa i organizacija, ali ne i od zainteresovane javnosti.²⁹ U izveštaju o strateškoj proceni, kao drugoj fazi, polaznu osnovu strateške procene, između ostalog, čine i rezultati prethodnih konsultacija sa zainteresovanim organima i organizacijama bitne sa stanovišta ciljeva i procene mogućih uticaja strateške procene.³⁰ Procena potencijalnog uticaja plana i programa na životnu sredinu obuhvata i navođenje načina na koji je klima, kao činilac životne sredine, uzeta u obzir prilikom procene uticaja. Učešće javnosti predviđeno je tek u fazi donošenja odluke o strateškoj proceni uticaja, tj. u trećoj i poslednjoj fazi. Organ nadležan za pripremu plana i programa ima obavezu da obezbedi učešće javnosti u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni pre upućivanja zahteva za dobijanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni. Davanjem prednosti učešću zainteresovanih organa i organizacija u odnosu na javnost, kao i neuključivanje zainteresovane javnosti u postupak donošenja strateške procene od prve faze, umanjen je stepen uključivanja javnosti u postupak izrade izveštaja o proceni uticaja. Ukoliko imamo u vidu da zainteresovanu javnost u pitanjima iz oblasti klimatskih promena čine subjekti koji su direktno izloženi

29 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, član 11 stav 1.

30 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, član 13 stav 1 tačka 6.

negativnim posledicama klimatskih promena, zaključujemo da ovakva rešenja direktno utiču na kvalitet plana, programa ili strategije u oblasti klimatskih promena.

Veliki nedostatak u afirmaciji učešća javnosti u donošenju planova i programa predstavlja i neusaglašenost sektorskih propisa na osnovu kojih se donose planovi i programi sa Zakonom o strateškoj proceni. Naime, strateška procena uticaja na životnu sredinu sprovodi se ne samo za planove i programe koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje, već i za planove i programe iz različitih sektora. Tako je Zakonom o šumama normirana obaveza da Plan razvoja šumskog područja, odnosno plan razvoja šuma u nacionalnom parku, kao „planski dokument kojim se utvrđuju pravci razvoja šuma i šumarstva s planom za njegovo sprovođenje za šumsko područje“, obavezno sadrži izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.³¹ Pravo na učešće javnosti dovedeno u pitanje u onim slučajevima u kojima sektorski zakoni na osnovu kojih se ti planovi i programi donose ne propisuju postupak učešća javnosti. Ilustrativan primer jeste Zakon o zaštiti vazduha.³² U članu 37 ovog zakona navodi se da Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija donosi Vlada. „Nacionalni program mora da bude dostupan javnosti i zainteresovanoj javnosti“ (član 37 stav 3). Pri tome, nije utvrđen postupak u kome javnost može da iznese mišljenje o predmetnom programu i time učestvuje u njegovom formulisanju. Međutim, donošenjem novog Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, normirano je da ukoliko „zakonom kojim se uređuje postupak donošenja plana i programa nije predviđen javni uvid i javna rasprava o planu i programu, organ nadežan za pripremu plana i programa odlukom o donošenju plana i programa ili posebnom odlukom, određuje javni uvid i održavanje javne rasprave“ (član 19 stav 4).

Realizacija određenih planova i programa koji će se sprovesti u drugoj državi mogu imati negativan uticaj na životnu sredinu susjednih država. Kada nadležni organ Ministarstva za životnu sredinu i prostorno planiranje Srbije proceni da određeni planovi i programi mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu druge države ili kada država čija životna sredina može biti značajno izložena takvom uticaju to zatraži, u obavezi je da u što kraćem roku, a najkasnije do trenutka informisanja domaće javnosti, drugoj državi na mišljenje dostavi informacije o planu i programu, prirodni odluka koje mogu biti donete i roku u kome druga država može saopštiti svoju nameru da učestvuje

31 Zakon o šumama, „Službeni glasnik RS“, br. 30/10, član 21 stav 1 i stav 2.

32 Zakon o zaštiti vazduha, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09.

u postupku odlučivanja o strateškoj proceni uticaja.³³ Ministarstvo za zaštitu životne sredine i prostorno planiranje je u obavezi da kada primi informacije o prekograničnom uticaju predloženog plana i programa druge države obavesti zainteresovane organe i organizacije, kao i javnost, a prilikom davanja mišljenja nadležnom organu druge države dužno je da rezultate konsultacija i pribavljenih mišljenja zainteresovane javnosti uzme u obzir.³⁴

5.2. Učešće javnosti u postupku pripreme izvršnih propisa i/ili opšteprimenljivih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata

Osnov ideje o učešću javnosti tokom primene izvršnih propisa i drugih opšteprimenljivih pravno obavezujućih pravila koja bi mogla da imaju značajan uticaj na životnu sredinu nalazimo u Zakonu o državnoj upravi.³⁵ U smislu člana 77 ovog zakona Ministarstvo i posebna organizacija dužni su da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu. Mere ublažavanja posledica klimatskih promena svakako predstavljaju pitanje od posebnog interesa za javnost. Mogućnost učešća javnosti u pripremi propisa eksplicite je navedena i pojedinim propisima o zaštiti životne sredine. Članom 116 Zakona o zaštiti prirode normirano je da se u toku izrade propisa, odnosno akata o proglašavanju zaštićenih prirodnih dobara, planova upravljanja zaštićenim područjima i planova korišćenja prirodnih vrednosti, obezbeđuje učešće javnosti.³⁶ Ilustrativan primer nalazimo i u Zakonu o zaštiti od jonizujućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti koji propisuje da Agencija za zaštitu od jonizujućeg zračenja i nuklearnu sigurnost obezbeđuje javnost u radu na sprovođenju ovog zakona i u postupku donošenja podzakonskih propisa.³⁷ Zakon o bezbednosti hrane utvrđuje obavezu obavljanja javne rasprave prilikom pripreme, ocene i izmene propisa o hrani, pri čemu je neophodno omogućiti neposredno ili posredno učešće svih zainteresovanih strana. Učešće javnosti može izostati samo u hitnim slučajevima, i to samo onda kada nije moguće obezbediti neposredno ili posredno učešće javnosti u pripremi, oceni i izmeni propisa o hrani.³⁸

33 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, član 23 stav 2.

34 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, član 23 stav 5.

35 Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05.

36 Zakon o zaštiti prirode, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 88/10.

37 Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09, član 6 stav 1 tačka 20.

38 Zakon o bezbednosti hrane, „Službeni glasnik RS“, br. 41/09, član 10.

Uprkos zakonskom okviru koji prepoznaje značaj učešća javnosti u pripremi i usvajanju propisa u oblasti životne sredine, u Prvom nacionalnom izveštaju o sprovođenju Arhuske konvencije se navodi da „iako nadležni organi u toku pripreme i usvajanja propisa u oblasti životne sredine, ili od značaja za oblast životne sredine, sprovode različite aktivnosti koje imaju za cilj informisanje javnosti i prikupljanje mišljenja zainteresovane javnosti neki subjekti sistema zaštite životne sredine izražavaju stavove da se ova procedura ne sprovodi dosledno i da javnost nema dovoljno mogućnosti da utiče na donošenje propisa“.³⁹

6. Koje informacije i na koji način treba učiniti dostupnim javnosti

Analize pokazuju da je, uprkos zainteresovanosti građana za ekološka pitanja, svest javnosti o zaštiti životne sredine, ekološkim rizicima, klimatskim promenama i faktorima koji imaju uticaj na klimatske promene, u Srbiji je na veoma niskom nivou.⁴⁰ Konsekventno, prvi korak u uključivanju javnosti u odlučivanje o problemima zaštite životne sredine i klimatskih promena jeste edukovanje i informisanje.⁴¹ Edukacija i informisanje javnosti jesu dva odvojena postupka. Međutim, kontinuiranim informisanjem javnosti o stanju životne sredine i faktorima uticaja na klimatske promene istovremeno se vrši i edukacija.

Jedan od načina kojim se postiže efikasno širenje ekoloških informacija jeste i uvođenje informacione tehnologije u postupak informisanja. Ilustrativan primer jeste internet stranica Nacionanog tela za sprovođenje projekata mehanizma čistog razvoja u okviru Kjoto protokola, koja sadrži opšte informacije o klimatskim promenama.⁴² Pitanje koje se dalje otvara jeste koje informacije treba učiniti dostupnim javnosti? Mišljenja smo da bi javnost, radi uključivanja u postupak donošenja odluka o politici zaštite klime, trebalo da bude obaveštena o: a) trendovima klimatskih promena; b) naučno zasnovanim analizama koje ukazuju

39 Prvi nacionalni izveštaj o sprovođenju Arhuske konvencije u Srbiji, http://www.ekoplan.gov.rs/srl/upload-centar/dokumenti/razno/arh_kon_izv_o_spr_nacrt_ff_sajt.pdf, str. 44.

40 Prvi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime, dostupno na: http://www.ekoplan.gov.rs/srl/upload-centar/dokumenti/zakoni-i-nacrti-zakona/propisi/inc_ceo_tekst_konacna_zakonodavstvo_12_11.pdf, 4. jul 2011, str. 101.

41 L. Whitmarsh, „What’s in a name? Commonalities and differences in public understanding of „climate change“ and „global warming“, *Public Understanding of Science*, Vol. 18, 2009, str. 401–420.

42 www.ekoplan.gov.rs/DNA

na činjenicu do koje mere su klimatske promene deo redovnog ciklusa prirodnog razvoja, a u kom delu su one posledica ljudske aktivnosti; c) merama kojima se može postići prilagođavanje nastalim klimatskim promenama; d) o stanju životne sredine, kao i e) načinima na koji javnost može da učestvuje u formulisanju dokumenata u oblasti klimatskih promena. Informisanje javnosti o podacima prve četiri kategorije ima za cilj upoznavanje javnosti sa kompleksnom problematikom klimatskih promena. Međutim, peta kategorija informacija ima ulogu da ukaže javnosti na konkretan način učešća u odlučivanju o pitanjima koja se na nju odnose. U tom smislu, javnost može biti upoznata o tome na koji način, i u kojoj fazi se može uključiti u postupak strateške procene uticaja na životnu sredinu.

Kako bi podstakla interesovanje javnosti za učešće u postupku donošenja odluka o pitanjima od zajedničkog interesa, u prvom redu onih koji se odnose na zaštitu životne sredine, tokom 2010. godine Vlada Srbije je donela Uredbu o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom. Predviđeno je da Kancelarija obavlja poslove za potrebe Vlade koji se odnose na staranje o usklađenom delovanju organa državne uprave i podsticanje saradnje organa državne uprave sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva sa ciljem njihovog učešća u pripremi i praćenju sprovođenja strateških dokumenata i iniciranje donošenja propisa i drugih opštih akata. Obrazovanje javnosti u oblasti zaštite životne sredine i ekološkog prava i uspostavljanje koordinisane saradnje između državne uprave i civilnog društva trebalo bi da doprinese većem interesovanju javnosti za učešće u donošenju odluka u ekološkim stvarima i formiranju politike u oblasti klimatskih promena.

7. Zaključak

Uključivanje javnosti u postupak odlučivanja u stvarima iz oblasti klimatskih promena, formulisanja politike klimatskih promena i mera adaptacije na nastale promene klime znači omogućavanje javnosti ne samo pasivnog učešća, putem informisanja i eventualno konsultacija javnosti, već normiranje prava na aktivno učešće javnosti. U odnosu na učešće javnosti u postupku zaštite osnovnih ekoloških vrednosti, u postupak odlučivanja u oblasti klimatskih promena treba uvesti i dodatne elemente. Pre svega, u postupak odlučivanja je neophodno uključiti i dugoročne posledice predloga mere, politike, plana ili strategije, kao i procenu mogućeg uticaja na klimu. To dalje znači da je u ovaj postupak neophodno uvesti i eksperte iz oblasti klimatskih promena i javnost od najranijih faza.

Postoje četiri osnovne grupe učesnika čija je identifikacija neophodna u postupku formulisanja politike u vezi sa klimatskim promenama i postupku implementacije mera prilagođavanja klimatskim promenama. Reč je o a) učesnicima na koje klimatske promene imaju najveći uticaj i koji su direktno izloženi negativnom uticaju posledica klimatskih promena; b) učesnicima koji nisu direktno izloženi negativnim posledicama klimatskih promena, ali koji učestvuju u postupku donošenja odluka o životnoj sredini, uključujući i klimatske promene, kao izraz ideje da imaju pravo na učešće u donošenju odluka koje se na njih odnose; c) ekspertima iz različitih oblasti koji mogu da daju stručnu analizu faktora koji utiču na klimatske promene i analizu posledica klimatskih promena, kao i d) organima uprave koji imaju ključnu ulogu u donošenju odluka koje formulišu politiku u oblasti klimatskih promena ili odluka u vezi sa primenom mera adaptacije na klimatske promene. Svaki postupak formulisanja politike zaštite klime koji bi isključio učešće neke od navedenih grupa vodio bi formulisanju politike u koju nisu uključeni svi relevantni elementi.

Na nacionalnom nivou javnost može uticati na zaštitu životne sredine i formulisanje politike zaštite klime uključivanjem u postupak procene uticaja planova, programa i politika na životnu sredinu. Učešće javnosti predviđeno je tek u fazi donošenja odluke o strateškoj proceni uticaja, tj. u trećoj i poslednjoj fazi. Organ nadležan za pripremu plana i programa ima obavezu da obezbedi učešće javnosti u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni pre upućivanja zahteva za dobijanje saglasnosti na izveštak o strateškoj proceni. Davanjem prednosti učešću zainteresovanih organa i organizacija u odnosu na javnost, kao i neuključivanje zainteresovane javnosti u postupak donošenja strateške procene od prve faze, umanjen je stepen uključivanja javnosti u postupak izrade izveštaja o proceni uticaja. Ukoliko imamo u vidu da zainteresovanu javnost u pitanjima iz oblasti klimatskih promena čine subjekti koji su direktno izloženi negativnim posledicama klimatskih promena, zaključujemo da ovakva rešenja direktno utiču na kvalitet plana, programa ili strategije u oblasti klimatskih promena.

Kada je reč o odlučivanju o merama adaptacije na klimatske promene, javnost može realizovati pravo na učešće uključivanjem u postupak pripreme izvršnih propisa i/ili opšeprikladnih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata.

Mirjana Drenovak Ivanovic, LL.M.

PUBLIC INCLUSION IN THE FORMULATION OF CLIMATE CHANGE POLICY

Abstract

Serbia is a member of the United Nations Framework Convention on Climate Change since 2001 and the Kyoto Protocol to the Convention which was adopted at the Third Session of the Conference of States Parties to the Convention since 2008. By ratifying the Convention, Serbia is committed to identify and implement activities that contribute in achieving the objectives defined in the Convention. One of the obligations of the Parties to the Convention is also encouraging and facilitating public participation in solving the problem of climate change and its impacts and preparation of adequate response measures. In order to determine the degree to which commitments are implemented, in this article first are identified basic groups of stakeholders in the formulation of policies on climate change, and then pointed to the forms of public participation and ways of involving the public at the national level in formulating policies and measures for climate change adaptation the resulting climate change.

Key words: Climate Change Policies. – UN Framework Convention on Climate Change. – The Public.

проф. др Драган Јовашевић*

КАЗНЕНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Апстракт

Делатности којима човек повређује, уништава, оштећује, загађује или угрожава животну средину резултат су свесног пропуштања или непримењивања правила, техничких упутстава и стандарда у руковању са бројним опасним изворима енергије и сировина, односно при руковању или поступању на други начин са опасним уређајима којим се стварају услови за ризик од акцидента разних врста, обима и димензија који могу да захвате одређени простор и све што се у њему нађе, у зони дејства овако проузроковане опасности. Такве делатности појединачна и група, па чак и читавих држава представљају недозвољена, забрањена и кажњива, односно деликтна понашања или деликте. Пошто се ради о недозвољеним понашањима у области уређења, чувања, унапређења и заштите човекове животне и радне средине у широј или ужој околини, то се све ове врсте деликата могу назвати еколошким деликтима. Зависно од обима и интензитета проузроковане последице на животну средину, предузете делатности, својства учиниоца деликта и прописаности одређеног понашања у законима и другим подзаконским актима општег карактера те врсте прописаних санкција, разликује се више еколошких деликата о чијим теоријским и практичним карактеристикама говори овај рад.

Кључне речи: животна средина, закон, противправност, деликт, привредни преступ, прекршај, одговорност, казна, суд

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Техничко-технолошки развој и употреба огромних извора енергије и сировина у току XX века и почетком трећег миленијума довели су до тога да су човеков рад умногост замениле или употпуниле машине, апарати и разни други уређаји од метала, пластике или других материјала, различитих погона и извора

* Правни факултет Универзитета у Нишу.

енергије, који су му, истина, олакшали, обогатили и улепшали живљење, али су га истовремено и угрозили са разних страна¹. Велики број машина чији је рад аутоматизован и компјутеризован, употреба различитих, чак и опасних извора енергије и сировина имају огромну производну моћ, али с друге стране и моћ уништавања или угрожавања живота и здравља људи, односно довођења у опасност човекове животне и радне средине, па тиме и основе његовог постојања, живљења и опстанка².

Употреба нуклеарне, термонуклеарне, електричне, сунчеве и других извора енергије омогућила је човеку да савлада огромна пространства на Земљи и да их учини доступним за веома кратко време, да продре у дубину Земље или у огромна свемирска или океанска пространства продирући све више у тајне живота и природе, у тајне материје, али и самога себе. Човек је тако открио и потчинио себи такве силе, створио таква средства и пронашао такве технолошке поступке помоћу којих је у великој мери постао господар природе, а тиме и своје судбине. Али те силе имају и опасност од неконтролисаног, нестручног, нехатног, акциденталног или другог непромишљеног поступања и ширења, те истовременог уништавања и оштећивања свега пред собом проузрокујући непосредно и опасност по животну средину, односно живот и здравље људи³.

Разорна и уништавајућа моћ енергије, сировина и средства која се користе у свим облицима производње и истраживања не само да је перманентно присутна и увек могућа већ је и реално остварљива. То нам, уосталом, показују бројни примери из даље, али и ближе прошлости у светлу бројних индустријских, хемијских, нафтних и других акцидентата, што је довело до еколошке катастрофе несагледивих размера. Пожари, поплаве, експлозије, хаварије, тровања, акциденти разних врста⁴, обима и трајања, честе су појаве у којима нису ретке ни тешке, па ни катастрофалне последице по животну средину, са великим бројем људских жртава, телесних оштећења, угрожавања или повреде здравља, и огромним материјалним штетама по ваздух, воду,

1 М. Симовић, „Кривично законодавство и заштита животне средине“, *Правна мисао*, Сарајево, број 11–12/1988, стр. 19–27.

2 Д. Јовашевић, „Савремене друштвене промене и кривично законодавство“, *Избор судске праксе*, Београд, број 9/1995, стр. 5–9.

3 В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд 2010, стр. 178–180.

4 Ж. Алексић, *Кривична одговорност за нехатне и намерне пожаре, Безбедност и друштвена самозаштита*, Београд, број 4/1986, стр. 42–48.

земљу, флору, фауну и друге сегменте који свеукупно чине еколошку средину⁵. То је друга, тамна страна и данак техничком и технолошком прогресу последњих пола века⁶.

2. Заштита животне средине

Под животном средином се заправо сматрају природне и радом створене вредности, као и укупан простор у коме човек живи и у коме су смештена насеља, добра у општој употреби, индустријски и други објекти. То значи да животну средину, која представља предмет уређивања, управљања, заштите и очувања у склопу еколошког права, чине две групе вредности⁷. То су: а) природне вредности животне средине које чине: природна богатства, земљиште, воде, шуме, ваздух, биљни и животињски свет и б) радом створене вредности животне средине које чине добра која је човек створио, која служе задовољавању општих, заједничких и појединачних потреба човека, а намењена су становању, културним, образовним, социјалним, религијским и другим потребама човека.

Дакле, као чиниоци животне средине се сматрају: земљиште, вода, ваздух, флора и фауна који су садржани у литосфери, педосфери, хидросфери, атмосферери, биосфери и техносфери. Због посебног значаја за друштво, његов опстанак, али и даљи развој систем заштите и унапређивања животне средине се одређује као скуп мера и услова за: очување и заштиту природних и радом створених вредности животне средине; заштиту људи и животне средине од загађивања; заштиту од утицаја штетних и опасних материја, јонизујућих и нејонизујућих зрачења, буке и вибрација; заштиту од уништења и деградације природних вредности, као и мера и услова за унапређење квалитета животне средине.

Данас, систем заштите и унапређивања животне средине⁸ чини више од стотину прописа о: планирању и уређењу

5 Д. Јовашевић, „Одговорност за угрожавање животне средине по европским конвенцијама“, зборник радова *Системска анализа штета у привреди, осигурању и превентивно инжењерство*, Београд 2002, стр. 201–204.

6 А. Љуштина, „Појам и основне карактеристике организованог еколошког криминалитета“, зборник радова *Организовани криминалитет – стање и мере заштите*, Београд 2005, стр. 713–724.

7 В. Јолџић, „Кривична, дисциплинска и материјална одговорност за загађивање животне средине, казнена политика у области заштите у свету и код нас“, Београд 2007, стр. 45–61.

8 Д. Матијевић, „Екологија кроз судску праксу – кривичноправни аспект“, *Одвјетник*, Загреб, број 1–2/1988, стр. 40–45.

простора и насеља, изградњи објеката, рударству, геолошким истраживањима, заштити вода, земљишта, биљака и животиња, шума, националним парковима, поступању са отпацима, промету отрова, промету и превозу експлозивних и опасних материја итд. Овакав систем, уређен великим бројем прописа и секторски подељеним овлашћењима у различитим државним органима, јавним службама или јавним предузећима, није могао, усклађено и конзистентно, остваривати заштиту животне средине.

Економски и некономски интереси и разлози диктирали су услове и начин експлоатације природних ресурса и добара, без урачунавања директних или индиректних утицаја на животну средину. Досадашњи приступ имао је, на републичком, али и другим нивоима, неусклађене планове и одлуке, одсуство координације и деловања свих субјеката у заштити и очувању природних ресурса, добара и животне средине на територији Републике Србије. Велики број закона и других прописа нема јединствено постављене циљеве и не обезбеђује задовољавајуће ефекте у погледу одговорног и солидарног односа према коришћењу природних вредности и заштити животне средине. Наизглед уређеном систему заштите животне средине недостаје консеквентан приступ у доношењу и спровођењу одлука, као и усклађен систем услова и мера превенције и контроле коришћења природних ресурса и добара, односно заштите животне средине⁹.

Стога се почетком 2002. године приступило изради нацрта нових законских решења у области уређивања, унапређења и система заштите животне средине у целини, али и њених појединих сегмената: воде, ваздуха, земљишта, флоре, фауне итд. који би ову изузетно важну област уредио на новим основима. Сложеност, и међузависност појава и процеса у животној средини захтевају интегралан приступ и дефинисање основних начела и услова за нормативно уређивање у области управљања природним вредностима и заштите животне средине¹⁰. Интегрално управљање природним вредностима и заштитом животне средине је савремен захтев који обезбеђује потребну хармонију између човека и његових активности и природе чиме се остварује право садашњих и будућих генерација на здраву животну средину.

9 Д. Јовашевић, М. Милошевић, „Одговорност за штету изазвану пожаром и експлозијом“, зборник радова *Системска анализа штета у привреди, осигурање и превентивно инжењерство*, Београд 2002, стр. 205–209.

10 Ђ. Ђорђевић, „Угрожавање живота људи шкољивим производима“, *Правни живот*, Београд, број 9/2003, стр. 191–204.

У проблемима заштите животне средине многе земље¹¹ се суочавају са потребом да отклањају наслеђена загађења и да истовремено превентивно делују и контролишу изворе нових загађења. Иако су све индустријске земље прошле или пролазе кроз ту фазу, многе од њих почињу да решавају проблеме примењујући нове приступе. Развијају се интегрални приступи управљању појединим ресурсима, какав је на пример вода, или интегрални приступ управљању свим природним ресурсима¹². Смањивање утицаја на животну средину промовисањем и увођењем рециклаже отпада постаје централно питање у политици заштите животне средине многих земаља. У земљама као што су Немачка, Швајцарска и Данска и сл. већ постоје или се развијају програми чистих технологија усмерених на избегавање и смањење отпада и индустријских отпадних вода. Ови напори, иако често иницирани прописима, потичу и од самих индустријских групација и од заинтересованих удружења грађана¹³.

Европска унија тежи уједначавању критеријума са захтевима очувања и подизања квалитета животне средине. Посебно је важна чињеница да се у Европи интегришу економски и еколошки циљеви, те истичу мере превентивног деловања. Управо та интеграција може постати основа за консензус у погледу развојних циљева у Европи¹⁴.

Стога у Републици Србији треба да постоји ефикасан систем заштите животне средине, посебно за нове, инвестиционе пројекте и учешће страног капитала. У наредном периоду се могу очекивати и прве промене структуре привређивања у еколошки и економски угроженим подручјима. Заштита животне средине¹⁵ мора се остваривати као јасан и практичан оквир који не спутава развој, већ га подстиче и стимулише. Прилагођавање тим захтевима подразумева брзо и ефикасно предузимање мера и активно-

11 Д. Јовашевић, „Заштита животне средине у упоредном кривичном законодавству“, *Зборник Факултета цивилне одбране*, Београд 2001, стр. 139–152.

12 Образложење нацрта Закона о систему заштите животне средине, Влада Републике Србије, Београд 2002.

13 Д. Јовашевић, „Стање и проблеми савременог кривичног законодавства“, *Зборник радова Полицијске академије*, Београд, број 1/1995, стр. 21–34.

14 Д. Јовашевић, „Одговорност за угрожавање животне средине по европским конвенцијама“, зборник радова *Системска анализа штета у привреди, осигурању и превентивно инжењерство*, Београд, 2002, стр. 201–204.

15 И. Мецановић, „Заштита животне средине и њен правни режим“, *Правни вјесник*, Осигјек, број 2/1986, стр. 257–269.

сти којима би се Република оспособила да равноправно учествује у тим процесима. Таква оријентација захтева не само сарадњу на међународном плану већ и међународну помоћ.

Полазећи од уставних опредељења и чињенице да проблеми животне средине по својој природи оправдавају интервенцију Републике ради заштите права човека и грађана, те да су нераздвојиви део свеукупног њеног развоја, утврђен је концепт система заштите животне средине, који се заснива на: 1) доношењу и спровођењу одлука којима се обезбеђује уравнотеженост између заштите животне средине и економског развоја кроз интеграцију заштите животне средине у све секторске политике; 2) планирању и рационалном коришћењу природних ресурса, добара и енергије; 3) примени прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, обезбеђењем финансирања, подстицајних и других мера заштите животне средине; 4) очувању и подизању квалитета животне средине; 5) праћењу, спречавању и ограничавању неповољних утицаја на животну средину; 6) увођење енергетски економичнијих технологија и постепеном преласку коришћења обновљивих природних ресурса; 7) интеграцији економских анализа и еколошких процена при оцени исплативости пројеката са циљем урачунавања трошкова за негативне утицаје на животну средину; 8) подстицању производње и коришћења производа и примене технологија које смањују загађивање животне средине и производњу отпада; 9) заштити посебно вредних, угрожених или оштећених подручја; 10) санацији штете нанете животnoj средини; 11) смањењу, поновном коришћењу и рециклажи отпада; 12) унапређењу образовања, обуци кадрова и развијању свести о значају заштите животне средине и 13) учешћу јавности у заштити животне средине.

Уочавајући опасност од различитих облика повређивања или угрожавања животне средине, међународна заједница је, као што смо то већ видели, одавно предузела низ мера како би се поставиле јединствене основе у правцу успостављања „одрживог развоја“ животне средине. Наиме, политика одрживог развоја представља нови друштвени однос према животnoj средини, простору и природним ресурсима, са пуном свешћу о постојању одговорности пред будућим генерацијама. Рационалан однос према искоришћавању расположивих природних ресурса императив је цивилизацијске егзистенције¹⁶. Тај одрживи развој се по-

16 Напори Уједињених нација за бољу животну средину, Савезно министарство за развој, науку и животну средину, Београд 1997, стр. 1–2.

стиже прилагођавањем структуре и динамике људских делатности структури и динамици животне средине. Он тако подразумева структурне, техничке и технолошке промене тако да се обезбеди заустављање даље деградације животне средине¹⁷.

И у Републици Србији се последњих година чине напори на изградњи једног адекватног, стручног, ефикасног програма одржавања, развоја, унапређивања и заштите животне средине. Тако су још 1993. године у тадашњој Савезној Републици Југославији усвојене Резолуција о политици заштите животне средине у СР Југославији и Резолуција о политици очувања биодиверзитета у СР Југославији. Усвајањем ових аката у нашој земљи је практично прихваћен програм одрживог развоја животне средине који треба да обухвати целовит економски, културни, правни и социјални развој усклађен са потребама и ограничењима природе и животне средине. Заштита, очување, развој и унапређење животне средине у нашој земљи подигнути су чак на ниво уставног постулата. Тако еколошко право или право на здраву животну средину постаје саставни део корпуса људских права, и то фундаменталних, елементарних и основних људских права човека¹⁸.

Низ је закона и подзаконских прописа различите правне снаге и важности у Републици Србији који на различите начине третирају питања заштите животне средине у целини или појединих њених аспеката, као што су: храна, вода, ваздух, земљиште и сл.¹⁹. Тиме се покушала створити солидна правна основа законског и подзаконског карактера који би за све субјекте друштвеног живота створила обавезе у поступању у свакодневном животу и раду односно основе одговорности и кажњивости у случају кршења ових прописа.

3. Систем еколошких деликата

Највећи број ових делатности којима човек повређује, уништава, оштећује, загађује или угрожава животну средину резултат су свесног пропуштања или непримењивања правила, техничких

17 Б. Чејовић, Кривично длео изазивања опште опасности пожаром, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, број 4/1985. године, стр.147–161.

18 D. Jovašević, M. Milošević, Criminal legal aspects of accidental provocation of environmental hazards by causing general alertness, Nauka, bezbednost, policija, Beograd, broj 2/2001. године, стр. 1–16.

19 В. Гоззе Гучетић, Кривична заштита човекове природне средине у СФРЈ, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, број 1/1980. године, стр. 77–87.

упутстава и стандарда у руковању са бројним опасним изворима енергије и сировина, односно при руковању или поступању на други начин са опасним уређајима, којим се стварају услови за ризик од акцидентата разних врста, обима и димензија који могу да захвате одређени простор и све што се у њему нађе, у зони дејства овако проузроковане опасности²⁰.

Такве делатности појединаца и група па чак и читавих држава (посебно мултинационалних компанија) представљају недозвољена, забрањена и кажњива односно деликтна понашања или деликте. Пошто се ради о недозвољеним понашањима у области уређења, чувања, унапређења и заштите човекове животне и радне средине у широј или ужој околини, то се све ове врсте деликата могу назвати еколошким деликтима²¹ (екологија: грч. ои-кос – кућа, станиште, и логос – наука). Зависно од обима и интензитета проузроковане последице на животну средину, предузете делатности, својства учиниоца деликта и прописаности одређеног понашања у законима и другим подзаконским актима општег карактера те врсте прописаних санкција, разликује се више врста еколошких деликата²².

Под еколошким деликтима²³ се, дакле, подразумева свеукупност људских понашања којима се повређују или угрожавају друштвене вредности које одређују услове за чување, унапређење и заштиту животне и радне средине човека²⁴. Они су само врста или део укупне делинквенције са којом се једно друштво – држава суочава у одређеном временском периоду, односно човечанство у целини. Ова се деликтна понашања разликују од других врста деликата управо по објекту заштите (скупу друштвених вредности које се повређују или угрожавају овако предузетим делатностима што у овом случају представља – човекова здрава животна среди-

20 Д. Јовашевић, „Кривично ддео изазивања опште опасности – теоријски и практични аспект“, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, Београд, број 3/1999, стр. 49–65.

21 М. Андрић, *Привредни преступи, прекршаји и кривична дела*, Београд 1982, стр. 17–29.

22 Д. Јовашевић, „Систем еколошких кривичних дела у нашем правном систему“, *Судска пракса*, Београд, број 11–12/2003. године, стр. 60–71.

23 С. Гргуревић, „Еколошка стајалишта промјена у казненом законодавству“, *Социјална екологија*, Загреб, број 1–2/1999. године, стр. 67–76.

24 Д. Јовашевић, „Казнена одговорност за непрописан превоз експлозивних и других опасних материја“, зборник радова *Управљање ризиком и осигурање у индустрији, транспорту и складиштењу*, Београд 2001, стр. 357–360.

на²⁵, с једне стране, односно право човека – као једно од основних људских права на здраве услове живота, с друге стране)²⁶.

Управо се на овом објекту заштите остварује и последица предузете радње извршења. Она се испољава на двојаки начин. То може бити прво последица у виду повреде (уништења, оштећења у већој или мањој мери или чињења неупотребљивом животне и радне средине човека) и, друго, последица у виду угрожавања (и то било као конкретна, непосредно наступела, стварна опасност или као апстрактна опасност). Најчешће се ова последица остварује делатношћу чињења (активном, позитивном делатношћу) или нечињења (негативном, пасивном делатношћу) кршењем прописа о заштити, чувању или унапређењу животне средине или кршењем других прописа о поступању са уређајима, апаратима, сировинама, енергијама или другим изворима опште опасности по живот или тело људи и њихову имовину. Но, у структури еколошких деликата²⁷ се, без обзира на низ заједничких карактеристика које они поседују, могу јасно класификовати три врсте деликата. То су: 1) кривична дела²⁸, 2) привредни преступи и 3) прекршаји.

Прва група ових деликата су најопаснија противправна понашања физичких лица за које су у закону прописане и најтеже врсте кривичних санкција. То су кривична дела²⁹. Ови деликти се називају еколошки криминалитет. У оквиру ове врсте деликата разликују се опет три врсте еколошких кривичних дела³⁰. То су:

- 1) права еколошка кривична дела (или еколошка кривична дела у ужем смислу) која су систематизована у Кривичном законнику, у групи кривичних дела против животне средине. Она за непосредан објект заштите имају управо живот-

25 Б. Чејовић, „Неки аспекти заштите животне средине“, *Обележја*, Приштина, број 2/1976, стр. 251–263.

26 М. Арсеновски, „Кривичноправната заштита на човековата околина“, *Безбедност*, Скопље, број 5/1979, стр. 485–498.

27 Д. Јовашевић, „Кривичноправна заштита животне средине“, *Судска пракса*, Београд, број 2–3/2002, стр. 53–59.

28 Б. Чејовић, „Кривичноправна заштита човекове животне средине“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Загреб, број 3–4/1978, стр. 353–361.

29 Д. Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд 2010, стр. 145–148.

30 В. Белај, „Облици правне заштите човјекове околине од еколошких штетних утјецаја“, *Правни вјесник*, Осијек, број 4/1988, стр. 433–447.

- ну средину у целини или поједине сегменте који сачињавају здраву и природну човекову средину,
- 2) неправна еколошка кривична дела (или еколошка кривична дела у ширем смислу) која су систематизована у Кривичном закону, у другим групама кривичних дела. Она су, истинна на посредан начин, управљена против животне средине, али уз њу као претежан или превалентан објект заштите код ових дела јављају се неке друге друштвене вредности (па су зависно од ових критеријума та дела и систематизована у одговарајуће групе кривичних дела)³¹ и
 - 3) споредна еколошка кривична дела – то су кривична дела која нису предвиђена у Кривичном закону као основном кривичноправном акту Републике Србије, већ су систематизована у посебном, споредном, помоћном или допунском кривичном законодавству. То су тзв. еколошка кривична дела у споредном кривичном законодавству. Иначе, ради се о таквим законима који уређују област животне средине у целини или њене поједине делове, али обично при крају, у глави која носи назив „Казнене одредбе“ предвиђају једно или више кривичних дела по својим обележјима бића и њиховим карактеристикама, те врсту и меру казне која се може изрећи њиховим учиниоцима у складу са условима, на начин и по поступку који су уређени Кривичним законом. Три закона из области споредног кривичног законодавства предвиђају споредна еколошка кривична дела. То су: а) Закон о здрављу биља, б) Закон о средствима за заштиту биља и в) Закон о генетички модификованим организмима. Иначе, сви ови споредни закони су донети 2009. године.

Привредни преступи и прекршаји представљају повреде норми правног поретка за које су у закону или подзаконским прописима прописане преступне или прекршајне санкције (казне или заштитне мере). То су деликти нижег степена и интензитета друштвене опасности, ако се уопште узме да се у овим деликтима друштвена опасност јавља као саставни део или елемент њиховог појма (што ипак представља усамљено мишљење у нашој казнено правној литератури). Привредни преступи и прекршаји спадају у област еколошке деликвенције у ширем смислу заједно са кривичним делима (еколошким криминалитетом).

31 А. Игњатовић, „Угрожавање живота људи изазивањем опште опасности“, *Правни живот*, Београд, број 9/1998, стр. 203–211.

4. Еколошки привредни преступи

Ново еколошко законодавство³², осим прописа који се односе на различите аспекте уређивања, одржавања, унапређења и заштите животне средине (посебно у погледу система превентивних мера, радњи и поступака са циљем спречавања и предупредивања повреде или угрожавања животне средине у целини или појединих њених сегмената)³³, обично на крају, садржи и казнене одредбе. Заправо на овај начин је прописана одговорност за еколошке привредне преступе³⁴.

Тако систем привредних преступа³⁵ у еколошком казненом законодавству Републике Србије данас одређују следећи закони: 1) Закон о заштити животне средине, 2) Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, 3) Закон о процени утицаја на животну средину, 4) Закон о заштити природе, 5) Закон о заштити ваздуха, 6) Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта, 7) Закон о генетички модификованим организмима, 8) Закон о безбедности хране, 9) Закон о хемикалијама, 10) Закон о биоцидним производима, 11) Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, 12) Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности, 13) Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, 14) Закон о управљању отпадом, 15) Закон о здрављу биља и 16) Закон о средствима за заштиту биља.

За привредне преступе сви закони прописују истовремену и паралелну одговорност правног лица, његовог одговорног лица и предузетника, односно у одређеним случајевима и физичког лица.

5. Еколошки прекршаји

Најблажа врста еколошких деликата у казненом законодавству Републике Србије јесу еколошки прекршаји³⁶. Они представљају

32 Б. Кривокапић, „Заштита од јонизујућег зрачења – правно уређење“, *Безбедност и друштвена самозаштита*, Београд, број 11/1990, стр. 43–49.

33 П. Стаинев, *Заштита на природата*, Софија 1970, стр. 79–112.

34 Д. Јовашевић, *Коментар Закона о привредним преступима*, Београд, 2001, стр. 12–28.

35 С. Аксентијевић, *Привредни преступи у законодавству и пракси*, Београд, 1981, стр. 56–84.

36 Д. Јовашевић, *Збирка закона о прекршајима са коментаром и праксом*, Београд, 2004, стр. 23–42.

повреде законских прописа из области заштите и уређења животне средине које су законом или другим прописом одређене као прекршаји. Ради се о благом или незнатном угрожавању или повреди животне средине у целини или појединих њених сегментата (воде, ваздуха, земљишта, флоре, фауне, хране итд.) који су учињени са умишљајем или са нехатом и за чије су учиниоце прописане прекршајне казне или заштитне мере.

Тако систем прекршаја у еколошком казненом законодавству Републике Србије данас одређују следећи закони: 1) Закон о заштити животне средине, 2) Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину, 3) Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, 4) Закон о процени утицаја на животну средину, 5) Закон о заштити природе, 6) Закон о генетички модификованим организмима, 7) Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта, 8) Закон о добробити животиња, 9) Закон о безбедности хране, 10) Закон о хемикалијама, 11) Закон о биоцидним производима, 12) Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, 13) Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, 14) Закон о заштити од буке у животној средини, 15) Закон о заштити ваздуха, 16) Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности, 17) Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, 18) Закон о управљању отпадом, 19) Закон о здрављу биља и 20) Закон о средствима за заштиту биља.

За еколошке прекршаје сви закони прописују истовремену и паралелну одговорност правног лица, његовог одговорног лица и предузетника, односно у одређеним случајевима и физичког лица.

6. Заштита животне средине у кривичном праву

Ради обезбеђења квалитетне, законите, благовремене и ефикасне заштите животне средине, у нашој земљи је институционализован разуђен систем еколошких деликата, међу којима се по свом значају, природи и карактеру издвајају еколошка кривична дела као најопаснији облици ових деликата³⁷. Основна еколошка кривична дела су предвиђена у Кривичном законнику, у групи кривичних дела против животне средине, али и у групи кривичних дела против опште сигурности људи и имовине. Но, у току 2009. године у Републици Србији су донета три еколошка закона који су такође у посебној глави под називом „Казнене одредбе“ пред-

37 Д. Јовашевић, „Систем еколошких кривичних дела у нашем правном систему“, *Зборник радова Факултета цивилне одбране*, Београд, 2002, стр. 187–208.

видели еколошка кривична дела. То су еколошка кривична дела из споредног, допунског или помоћног кривичног законодавства. Она се још могу назвати споредна еколошка кривична дела.

То су таква кривична дела која, заправо, нису предвиђена у Кривичном законнику као основном кривичноправном акту Републике Србије, већ су систематизована у посебном, споредном, помоћном или допунском кривичном законодавству. Три закона из области споредног кривичног законодавства предвиђају споредна еколошка кривична дела. То су: а) Закон о здрављу биља, б) Закон о средствима за заштиту биља и в) Закон о генетички модификованим организмима. Сва ова еколошка кривична дела (било да се ради о основним, споредним или неправим делима) за објект заштите имају или животну средину у целини или поједине њене сегменте као што су: ваздух, вода или земљиште, односно биљни и животињски свет, који се зависно од врсте деликта повређују или угрожавају различитим делатностима чињења или пропуштања. Но, према новијим схватањима у правној теорији, често се истиче да се као објект заштите ових кривичних деја јавља право човека на здраву животну средину као једно од основних људских, општецивизацијских права човека и грађанина³⁸.

Еколошки криминалитет или еколошка кривична дела представљају свеукупност противправних, опасних понашања појединаца или правних лица која су управљена против животне средине и за која закон прописује кривичну санкцију³⁹. Она су као кажњива дела прописана у закону. Зависно од тога да ли се овим делима једино или претежно напада или угрожава животна средина, разликују се: 1) основна или права еколошка кривична дела или еколошка кривична дела у ужем смислу (која су једино и искључиво управљена против животне средине) и 2) друга или споредна еколошка кривична дела или еколошка кривична дела у ширем смислу (која су истовремено управљена и против животне средине, али и против неких других друштвених вредности, нпр. против опште сигурности људи и имовине, против безбедности јавног саобраћаја или против здравља људи и сл.)⁴⁰. Овде, иначе, спадају и еколошка кривична дела која нису предвиђена само у

38 Д. Јовашевић, „Основе правног уређења и заштите од ризика у животној средини“, *Зборник радова Факултета цивилне одбране у Београду*, Београд, 2003, стр. 227–253.

39 Д. Јовашевић, Коментар Кривичног закона СР Југославије, Београд 2002, стр. 3–14.

40 Д. Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд 2006, стр. 347.

Кривичном законнику, у другим главама, већ и кривична дела која су предвиђена у посебном, споредном, помоћном или допунском кривичном законодавству.

Наш кривичноправни систем је специфичан у погледу одређивања кривичних дела и санкција за њихове учиниоце. Та се специфичност огледа у предвиђању појединих инкриминисаних понашања не само у кривичним законима, већ и у неким другим законима. Ти други закони уређују друге друштвене области, али обично на крају предвиђају и поједина кажњива, недопуштена понашања у виду кривичних дела. Они се називају споредно или допунско или помоћно кривично законодавство. У нашој земљи више од четрдесет различитих закона предвиђа једно или више кривичних дела⁴¹. У области заштите, уређења и унапређења животне средине три су таква споредна кривична закона. То су: а) Закон о здрављу биља, б) Закон о средствима за заштиту биља и в) Закон о генетички модификованим организмима.

После излагања о структури кривичног законодавства у нашој земљи, треба рећи да су еколошка кривична дела предвиђена у веома разуђеном систему законских прописа који често и нису међусобно усклађени или се преплићу или су поједина решења архаична и превазиђена. Но, имајући у виду да је ово постојеће стање и да оно представља основу за озбиљнију законодавну реформу у нашој земљи која сигурно предстоји и у наредном периоду, онда је оправдано да на овом месту укажемо на систематику (преглед) еколошких кривичних дела у нашем правном систему. Кривични законик Републике Србије који је 1. јануара 2006. године ступио на снагу⁴² познаје више еколошких кривичних дела која су практично у национално законодавство унета на основу преузетих обавеза после потписивања и ратификовања одређених међународних уговора, споразума или конвенција.

Пошто је област заштите животне средине од посебног значаја и за Републику Србију, што је коначно утврђено и уставним постулатом према коме Република Србија обезбеђује и уређује систем заштите и унапређивања животне средине и биљног и животињског света, разумљиво је да и низ републичких закона

41 Љ. Јовановић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, 2002, стр. 146.

42 Према члану 64. Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора и члану 20. Закона за спровођење Уставне повеље Државне заједнице Србије и Црне Горе изричито је прописано да ће се законодавство СР Југославије примењивати као законодавство Србије и Црне Горе (*Службени лист Србије и Црне Горе*, број 1/2003).

који су донети 2005. године на различите начине пружају потпуну и ефикасну заштиту ове друштвене вредности⁴³. Следећи ове поставке, ново кривично законодавство предвиђањем кривичне одговорности и система кривичних санкција успоставља систем кривичноправне заштите животне средине у целини или појединих њених сегмената.

Објект заштите у овим кривичним делима, која се називају еколошка кривична дела у ужем смислу (или права и чиста еколошка кривична дела), јесте животна средина човека. Но, при томе треба указати на схватање које постоји у кривичној правној литератури⁴⁴, где је овај објект веома сложен, па се тако може схватити у ширем или ужем смислу, зависно од приступа проблему и интенција за његово решавање. Под овим се појмом подразумевају природне вредности и оне вредности које је створио човек својим радом.

Заштита човекове средине обухвата низ законом одређених, различитих али узајамно повезаних вредности, које све заједно представљају услове за здрав, сигуран и делотворан живот и рад садашњих, али и будућих генерација. Тако, према овим схватањима, под заштитом човекове средине треба подразумевати чување природе и природних богатстава, чистоће ваздуха, вода и земљишта, чување флоре и фауне, као и урбаних вредности, те заштиту од загађења свих врста јонизујућег зрачења, штетне буке, вибрација и сл. Нагли развој науке, технике и технологије узроковао је последњих деценија огроман развој индустрије и саобраћаја, откривање и примену моћних али и опасних сировина и извора енергије, што је, уз многе користи и погодности у квалитету људског живљења уопште, допринео и опасном угрожавању еколошке (животне) средине загађивања, угрожавањем и променама које прете да поремете равнотежу природних услова неопходно потребних за постојање, али и одржавање живота и даљег цивилизацијског напретка⁴⁵.

43 Службени гласник СР Србије број: 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 и 21/90 и Службени гласник Републике Србије број: 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/2002, 11/2002, 80/2002, 39/2003 и 67/2003.

44 Д. Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије*, 2003, стр. 356–361; група аутора, *Коментар Кривичног закона Републике Србије*, Београд 1995., стр. 495.

45 Д. Јовашевић, „Основе правног уређења и заштите од ризика у животној средини“, *Зборник радова Факултета цивилне одбране у Београду*, Београд, 2003, стр. 227–253; Д. Николић, „Кривична дела против животне средине“, *Зборник радова Нове тенденције у науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Златибор 2005, стр. 227–254.

Но, у вези са одређивањем заштитног објекта у овом кривичном делу на наведени начин у кривичноправној литератури се може наћи и мишљење према коме је то схватање спорно⁴⁶ с обзиром на то да ли се овим кривичним делима штите живот и здравље људи (додуше од нових облика повређивања, напада или угрожавања) или самостална правна добра као што су: ваздух, вода, земљиште, биљни и животињски свет, или се пак штите сва ова добра истовремено и на исти начин. Наиме, према овим ауторима⁴⁷, иако је животна средина примарни облик заштите, остаје и даље спорно да ли ова добра треба узети схваћено у еко-медијумима као таквим (воду, ваздух, земљиште) или њиховим посебним формама испољавања (у виду биљног или животињског света) или се овде пак штити животна средина сама по себи. Стога ови аутори закључују да је при постојању ових инкриминација према граматичком тумачењу законске одредбе пресудан однос човека према еко-медијумима уопште, дакле према животној средини у целини, као и значај који животна средина има за човека. У вези са тим, битна функција животне средине за људе јесу услови живота човека који су достојни људског рода – а то су услови међународноправним актима дефинисаног одрживог развоја.

Укратко, могло би се рећи да је објект заштите код ових инкриминација право човека на здраву животну средину, ослобођен од свих штетних и угрожавајућих ефеката и утицаја. Управо је ово право у нашем правном систему једно од права које улази у корпус фундаменталних, примарних, основних и природних права човека неодвојивих од његове суштине као људског бића и које улази у ранг уставног постулата (уставне претпоставке или принципа уставом инаугурисаног)⁴⁸. До овог закључка можемо доћи и тумачењем (циљним или телеолошким) циља ове инкриминације – зашто је законодавац на овај начин предвидео кривичну одговорност. Очигледно је да се циљ постојања и

46 Б. Томковић, Кривично правна заштита животне средине, Зборник радова, Југословенско кривично законодавство и слободе и права човека и грађанина, Београд, 2001. године, стр. 81–85; Б. Чејовић, Кривично правна заштита животне средине, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, број 3–4/1978. године, стр.354 и даље.

47 З. Стојановић, О. Перић, Кривично право, Посебни део, Београд, 2002. године, стр.204–205; Љ. Јовановић, Д. Јовашевић, Кривично право 2, Посебни део, Београд, 2002.године, стр.190–194.

48 Д. Јовашевић, Заштита животне средине у упоредном кривичном законодавству, Зборник радова Факултета цивилне одбране, Београд, број 2001. године, стр. 139–152; А. Љуштина, З. Чворовић, Спречавање и сузбијање еколошког криминалитета применом криминалистичко техничких метода, Наука, безбедност, полиција, Београд, број 1/2003. године,стр. 185–200.

примене оваквог законског решења налази у потреби очувања и непосредне заштите животне средине од свих облика и видова угрожавања.

Но, ако овако схватимо заштитни објект у еколошким кривичним делима у ужем смислу, онда можемо да констатујемо да је ова заштита непотпуна и парцијална. Прво, ова заштита почиње да делује тек када је радњом једног или више лица животна средина угрожена непосредно, стварно и конкретно. Дакле, ова заштита делује *post delictum* и, друго, она је непотпуна јер се на овај начин не штити целокупна животна средина већ само они видови и области у склопу животне средине (ваздух, вода, земљиште – како закон изричито наводи), и то само у случају да је радња учиниоца предузета на законом предвиђен начин под условом да је то угрожавње у већем обиму или на већем простору. Дакле, сви други облици или видови угрожавања животне средине, и то када се односе на мањи обим или мањи простор, не улазе у обзир за примену ове кривичноправне одредбе, тако да остају ван сфере кривичног кажњавања⁴⁹.

7. Опште карактеристике еколошких кривичних дела

Еколошка кривична дела су у Републици Србији у првом реду систематизована у Кривичном законнику из 2006. године, у глави двадесет четвртој, под називом „Кривична дела против животне средине“.

Објект заштите ових кривичних дела је, према изричитом слову закона, животна средина. То је у смислу члана 3. Закона о заштити животне средине⁵⁰ скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење односно простор и услове за живот људи. Тако одређена животна средина се увек одређује својим квалитетом. Квалитет животне средине је стање животне средине које се исказује физичким, хемијским, биолошким, естетским и другим индикаторима. У оквиру овако схваћене животне средине разликују се: природне вредности, заштићена природна добра, јавно природно добро, геодиверзитет (геолошка разноврсност), биодиверзитет (биолошка разноврсност) и сл.⁵¹

49 Б. Чејовић, „Кривично правна заштита животне средине“, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, број 3–4/1978, стр. 354–360.

50 *Службени гласник Републике Србије* број 135/2004.

51 З. Стојановић, „Кривично правна заштита животне средине“, *Правни живот*, Београд, број 9/1995, стр. 298–302.

Као објект заштите у овим кривичним делима може се јавити животна средина у целини или поједини њени видови, сегменти као што су вода, ваздух, земљиште, флора и фауна који су садржани у литосфери, педосфери, хидросфери, атмосферери, биосфери и техносфери. Овако схваћене заштићене вредности, иначе представљају предмет регулативе домаћег законодавства, али и прописа међународног карактера⁵². Скуп ових прописа се назива еколошко право или право уређења и заштите животне средине. Сви прописи наше земље су у већој или мањој мери у складу са низом међународних прописа из ове области. У оквиру међународних прописа разликују се две врсте прописа, и то: 1) прописи универзалног карактера – донети у оквиру и под окриљем Организације уједињених нација и њених органа⁵³ и 2) прописи регионалног карактера – које су донеле регионалне организације као што су: Савет Европе, Европска унија и сл.

Осим тога бројне међународне организације се баве различитим питањима из области заштите, унапређења и очувања животне средине као што су: Комисија УН за одрживи развој, Програм УН за животну средину, Програм УН за развој, Светска метеоролошка организација и др.⁵⁴ И Европска унија (раније Европска економска заједница) донела је још 1986. године Јединствени европски акт који као циљеве организације (чл. 130 П, 130 Ц и 130 Т) истиче очување, заштиту и побољшање квалитета животне средине, допринос заштити здравља људи и обезбеђење мудрог и

52 Д. Јовашевић, „Систем еколошких кривичних дела у нашем правном систему“, Зборник радова Факултета цивилне одбране, Београд, 2002, стр. 187–208; Д. Јовашевић, „Систем еколошких кривичних дела у нашем правном систему“, *Судска пракса*, Београд, број 11–12/2003, стр. 60–71.

53 Међу универзалним међународноправним актима посебно се издвајају: Оквирна конвенција УН о промени климе, Протокол из Кјота уз Оквирну конвенцију о промени климе, Конвенција о биолошкој разноврсности, Међународна конвенција о заштити птица, Базелска конвенција о контроли прекограничног прелаза опасних отпада и њиховом одлагању, Конвенција о спречавању загађења мора отпацама и опасним материјама, Конвенција о физичкој заштити од нуклеарних материја, Монреалски споразум о супстанцијама које оштећују озонски омотач, Бечка конвенција о заштити озонског омотача итд., а међу регионалним међународноправним актима издвајају се две конвенције Савета Европе, и то: Конвенција о грађанској одговорности за штете настале услед активности које су опасне за животну средину из 1993. године и Конвенција о заштити животне средине путем кривичног права из 1998. године. Више: Савет Европе, *Збирка докумената*, Београд 1996, стр. 169–189.

54 Више: Д. Јовашевић, *Заштита животне средине*, Београд, 2005, стр. 13–63.

рационалног коришћења природних ресурса. Потом 1993. године Европска унија доноси Пети програм политике и деловања у вези са животном средином и одрживим развојем, да би 1995. године утврдила Белу књигу о припремању придружених земаља средње и источне Европе за улазак у Европску унију.

Ове се вредности штите од свих облика загађења које је према Закону о заштити животне средине, одређено као уношење загађујућих материја или енергије у животну средину изазвано људским делатностима или природним процесима које има или може да има штетне последице на квалитет животне средине и здравље људи⁵⁵. Од појма загађења, Закон о заштити животне средине разликује и појам деградације животне средине. То је процес нарушавања квалитета животне средине који настаје природном или људском активношћу или је последица непредузимања мера ради отклањања узрока нарушавања квалитета или штете по животну средину природне или радом створене вредности⁵⁶.

На посредан начин као објект заштите ових кривичних дела се јавља и здравље људи, и то здравље индивидуално неодређеног броја људи. Здравље представља психофизичко стање човека код кога постоји хармонична функција свих органа и процеса који га чини способним за нормалан живот, рад и друштвену продуктивност. Техничко-технолошки развој и уопште цивилизацијски напредак уз индустријализацију и употребу огромних, различитих и често опасних извора енергије, сировина и опасних уређаја доводи до угрожавања живота и здравља свих људи који се нађу на одређеном простору, односно у зони дејства експанзивне опасности⁵⁷.

Ова кривична дела су најчешће одређена бланкетном диспозицијом. То значи да њихову радњу извршења представља свака делатност чињења или нечињења којом се одступа од прописа, којима се, дакле, крше прописи из области еколошког (као посебне гране управног) права. То значи да за употпуњавање садржине обележја бића ових кривичних дела треба извршити анализу тих других ванкривичноправних прописа како би се сазнало која су понашања допуштена, а која су пак забрањена⁵⁸. Већи број ових кривичних дела може да изврши свако лице, а само у неким

55 Д. Јовашевић, *Систем еколошких деликата*, Ниш, 2009, стр. 139–152.

56 М. Шкулић, „Кривично правна заштита животне средине“, *Правни живот*, Београд, број 9/2001, стр. 257–26.

57 Д. Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Београд 2007, стр. 216–218.

58 Д. Јовашевић, „Систем еколошких кривичних дела у нашем правном систему“, *Зборник радова Факултета цивилне одбране*, Београд 2002, стр. 187–208; Д. Јовашевић, „Основе правног уређења и заштите од ризика у

од њих као учинилац може да се јави одређено лице – службено или одговорно лице. У погледу кривице, еколошка кривична дела се могу извршити и са умишљајем или из нехата.

За постојање кривичног дела потребно је да је услед предузете законом предвиђене делатности која чини радњу извршења наступила последица у смислу промене или стања на нападнутом објекту⁵⁹. Последица еколошких кривичних дела је двојако одређена. Тако се она може јавити као: 1) угрожавање животне средине и 2) угрожавање здравља људи. Та опасност по заштићена добра и вредности може да се јави у два облика. То су: а) апстрактна опасност и б) конкретна опасност. Конкретна, непосредна, блиска, стварна опасност је опасност која је стварно, непосредно наступила за живот, телесни интегритет и здравље другог лица односно животну средину. То значи да је могућност повреде ових добара била извесна, али ипак није наступила у конкретном случају. Ова опасност је елеменат бића кривичног дела и мора бити доказана у кривичном поступку у сваком конкретном случају. Непостојање конкретне опасности повлачи непостојање дела. Апстрактна или општа опасност је опасност која је могла да наступи по заштићено добро услед предузете радње извршења, али није наступила у конкретном случају. Практично, предузимањем радње извршења сматра се да је последица у виду апстрактне опасности по заштићено добро и наступила. Она није елеменат бића кривичног дела, па се не мора доказивати њено наступање. За постојање дела са апстрактном опасношћу довољно је предузимање радње извршења, јер се сматра да је тиме и проузрокована апстрактна опасност.

Но, нека кривична дела из ове главе могу имати последицу у виду повреде заштићеног добра: загађења животне средине у целини или њених појединих делова – ваздуха, воде или земљишта (загађење животне средине или непредузимање мера заштите животне средине), уништење животињског или биљног света (противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину) или уништење и оштећење заштићеног природног добра или објеката и уређаја за заштиту животне средине (оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине и уништење, оштећење и изношење у иностранство заштићеног природног добра).

У оквиру кривичних дела против животне средине, ново кривично законодавство Републике Србије познаје више еколошких

животној средини“, Зборник радова Факултета цивилне одбране у Београду, Београд, 2003, стр. 227–253.

59 Д.Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд 2010, стр. 189–191.

кривичних дела. То су⁶⁰: 1) загађење животне средине у чл. 260, 2) непредузимање мера заштите животне средине у чл. 261, 3) противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађу животну средину у чл. 262, 4) оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине у чл. 263, 5) оштећење животне средине у чл. 264, 6) уништење, оштећење и изношење у иностранство заштићеног природног добра у чл. 265, 7) уношење опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја у чл. 266, 8) недозвољена изградња нуклеарних постројења у чл. 267, 9) повреда права на информисање о стању животне средине у чл. 268, 10) убијање и мучење животиња у чл. 269, 11) преношење заразних болеси код животиња и биљака у чл. 270, 12) несавесно пружање ветеринарске помоћи у чл. 271, 13) производња штетних средстава за лечење животиња у чл. 272, 14) загађивање хране и воде за исхрану, односно напајање животиња у чл. 273, 15) пустошење шума у чл. 274, 16) шумска крађа у чл. 275, 17) незаконит лов у чл. 276. и 18) незаконит риболов у чл. 277⁶¹.

8. Закључак

Последњих година је у Републици Србији донет низ закона и подзаконских прописа различите правне снаге и важности који на различите начине третирају питања заштите животне средине у целини или појединих њених аспеката као што су: храна, вода, ваздух, земљиште и сл. Тиме се створила солидна правна основа законског и подзаконског карактера који би за све субјекте друштвеног живота створила обавезе у поступању у свакодневном животу и раду, односно основе одговорности и кажњивости у случају кршења ових прописа. На тај начин би се опасност од повреде, загађења или угрожавања животне средине свела на минимум, односно обезбедио би се ефикасан, квалитетан и законит механизам заштите еколошке безбедности.

Највећи број ових делатности којима човек повређује, уништава, оштећује, загађује или угрожава животну средину резултат су свесног пропуштања или непримењивања правила, техничких упутстава и стандарда у руковању са бројним опасним изво-

60 Д. Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, *op. cit.*, стр. 216–220.

61 В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд 2006, стр. 170–172.

рима енергије и сировина, односно при руковању или поступању на други начин са опасним уређајима, којима се стварају услови за ризик од акцидената разних врста, обима и димензија, који могу да захвате одређени простор и све што се у њему нађе, у зони дејства овако проузроковане опасности. Такве делатности појединаца и група, па чак и читавих држава (посебно мултинационалних компанија), представљају недозвољена, забрањена и кажњива односно деликтна понашања или деликте. Пошто се ради о недозвољеним понашањима у области уређења, чувања, унапређења и заштите човекове животне и радне средине у широј или ужој околини, то се све ове врсте деликата могу назвати еколошким деликтима. Зависно од обима и интензитета проузроковане последице на животну средину, предузете делатности, својства учиниоца деликта и прописаности одређеног понашања у законима и другим подзаконским актима општег карактера те врсте прописаних санкција, разликује се више врста еколошких деликата.

Под еколошким деликтима се, дакле, подразумева свеукупност људских понашања којима се повређују или угрожавају друштвене вредности које одређују услове за чување, унапређење и заштиту животне и радне средине човека. Они су само врста или део укупне деликвенције са којом се једно друштво – држава суочава у одређеном временском периоду, односно, човечанство у целини. Ова се деликтна понашања разликују од других врста деликата управо по објекту заштите (скупу друштвених вредности које се повређују или угрожавају овако предузетим делатностима, што у овом случају представља – човекова здрава животна средина, с једне стране, односно право човека – као једно од основних људских права на здраве услове живота, с друге стране). Еколошка кривична дела су у Републици Србији у пром реду систематизована у Кривичном законнику из 2006. године, у глави двадесет четвртој, под називом „Кривична дела против животне средине“. Објект заштите ових кривичних дела је према изричитом слову закона животна средина.

Dragan Jovašević, PhD

PENAL LAW PROTECTION OF ENVIRONMENT

Abstract

People harm, destroy, damage, pollute and imperil environment their various activities. That is a consequence of conscious neglect or non-implementation of the rule, technical guidelines and standards in management of various dangerous sources of energy and raw materials, or management or other ways of dealing with dangerous appliances. Such neglect or mismanagement create an environment with various kinds, ranges and dimensions of risks and accidents which encompass a certain location and everything that happens to exist within the range of the zone of the possible devastating effects. Such activities of individuals, groups, even some states represent prohibited, forbidden, culpable and it is the word on prohibited activities in the field of management, preservation, improvement and protection of the people's life and working environment regardless of the range of the location, all these kinds of criminal acts could be labeled as ecological delicts. There are several kinds of ecological delicts and their classification depends on the range and intensity of their consequences on the environment, also they depend on the activities in question, the characteristics of the offending act and legal and sub-legal norms and regulations of general character and the types of prescribed penalties for the ecological delicts. In this paper author has analyzed theoretical and practical forms of ecological delicts.

Keywords: environment, law, unlawfull, delict, responsibility, penalty, court

НАЧЕЛО СУПСИДИЈАРНОСТИ У ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Апстракт

*Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Рублике Србије и Европске уније 2008. године Република Србија се обавезала да ће обезбедити постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са *Aquis Communautaire* (тековине Европске уније), у областима из Споразума о стабилизацији и придруживању. Заштита животне средине представља једну од Споразумом наведених приоритетних области у којој се прописи морају ускладити, према Споразуму о стабилизацији и придруживању. У раду се анализира улога начела супсидијарности, као општег принципа, у регулисању заштите животне средине.*

Кључне речи: начело супсидијарности, заштита животне средине, поступак придруживања Републике Србије Европској унији.

1. Увод

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) између Рублике Србије (РС/Србија) и Европске уније (ЕУ) 2008. године – чл. 72. т. 2. – Република Србија се обавезала да ће обезбедити постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са *Aquis Communautaire* (тековине Европске уније), у областима из Споразума о стабилизацији и придруживању. Заштита животне средине представља приоритетну област, у којој се прописи морају ускладити, према Споразуму о стабилизацији и придруживању.

Општи принципи су обавезни у поступку усклађивања. Начело супсидијарности, као општи принцип, такође има приоритет у

* Мр Нада Дебељачки, специјалиста Европског права, докторант на Правном факултету Универзитета у Београду.

поступку усклађивања. Оно је конституисано у правни систем Европске уније, чл. 130p(4) SEA 1986. године, најпре само у области заштите животне средине, ради решавања прекограничних проблема и проблема на нивоу што ближе грађанима. Први акциони програм УН усвојен 1973. године и предвиђа пет нивоа заштите: локални, регионални, национални, ниво ЕУ и интернационални. Велика Британија је допринела да се начело супсидијарности уведе као механизам ограничења надлежности Европске уније.

Као начело општег карактера, начело супсидијарности је конституисано 1992. године Уговором о Европској унији из Мастрихта.

Појам усклађивања обухвата:

- транспонованье/преузимање/пренос (transposition),
- имплементацију (implementation) и
- примену (enforcement).

Државе које преферирају пуноправном чланству у Европској унији дужне су да испуне Критеријуме из Копенхагена (1993). Ови критеријуми подразумевају:

- политичке услове (стабилност институција које обезбеђују владавину права, демократију, заштиту људских права);
- привредне услове и
- преузимање тековина ЕУ (Acquis communautaire).

Чл. 74. Устава Републике Србије нормира: „Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању.“ Одговорност за извршење сноси држава.

Еколошко право обухвата следеће основне врсте правних норми: управноправне, грађанскоправне, кривичноправне и међународноправне.

Према члану 16. Устава Републике Србије¹, општеприхваћена правила међународног права и потврђени/ратификовани међународни уговори су саставни део правног поретка Републике Србије, непосредно се примењују и морају бити у складу с Уставом Републике Србије.

Споразум о стабилизацији и придруживању, закључен између Републике Србије и Европске уније, као потписани и потврђени међународни Уговор, саставни је део правног поретка Републике Србије. Појединци и правна лица могу се позивати на све одредбе

1 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Споразума о стабилизацији и придруживању у остваривању права и правних интереса.

2. Начело супсидијарности као интегративни елемент система

Начело супсидијарности регулисано је чланом 3б. Уговора о функционисању Европске уније из Лисабона (2007). Примењује се на конкурентне надлежности којима припада заштита животне средине. Регулатива гласи:

1. Надлежности Уније су регулисане принципом додељивања. Примена надлежности Уније регулисана је начелима супсидијарности и пропорционалности;
2. према принципу доделе надлежности, Унија ће деловати искључиво у границама надлежности које су јој доделиле државе чланице уговорима. Надлежности које нису додељене Унији уговорима остају у оквиру држава чланица;
3. у складу са Начелом супсидијарности, на пољима где нема искључиву надлежност, Унија предузима мере само ако циљеви предвиђене акције не могу бити у потребној мери остварени од стране држава чланица ни на централном, ни на регионалном, ни на локалном нивоу, већ их је ефикасније остварити на нивоу Уније. Институције Уније ће примењивати начело супсидијарности како је прописано у Протоколу о примени начела супсидијарности и пропорционалности. Национални парламенти гарантују примену начела супсидијарности у сагласности са процедуром која је изложена у протоколу;
4. према начелу супсидијарности, садржај и активности Уније неће превазилазити неопходне акције да би се остварили циљеви уговора.²

Члан којим се регулише супсидијарност проширен је једним ставом. Новина је у томе што је децидно нормирано да су надлежности Уније регулисане принципом додељивања (функционалистички принцип). Примена надлежности Уније регулисана је начелима супсидијарности и пропорционалности.

2 Уговор о функционисању Европске уније из Лисабона (The Treaty of Lisbon), потписан је 13. децембра 2007 www.Europa.eu.int (званични сајт ЕУ); www.europa.eu.int/scadplus (преглед законодавства ЕУ); www.europa.int/com/enlargement (Директорат за проширење Европске комисије).

Унија предузима мере само ако државе чланице не могу у потребној мери да остваре циљеве предвиђене акције, на пољима где ЕУ нема искључиву надлежност.³

Протокол о примени начела супсидијарности и пропорционалности усвојен је уз Уговор о функционисању ЕУ из Лисабона (2007) има девет чланова. Пре предлагања европског законског акта Комисија обавља широке консултације, водећи рачуна о регионалној и локалној димензији разматране акције, осим у хитним случајевима када олука мора да садржи разлоге. Транснационални аспект проблема оправдава акцију ЕУ. Спречавање тржишних поремећаја и мере ЕУ морају да оставе што више простора за националне одлуке држава чланица.

Под предлогом законског акта ЕУ подразумевају се предлози аката Комисије, иницијативе групе држава чланица, иницијативе Европског парламента.

Процедура је следећа:

- захтеви Суда правде ЕУ, препоруке Европске централне банке и Европске инвестиционе банке који имају за циљ усвајање законског акта ЕУ;
- Комисија доставља своје предлоге аката националним парламентима у исто време кад и законодавном органу Уније;
- ЕП доставља националним парламентима своје предлоге и промене аката;
- када ЕП усвоји законске акте, и Савет утврди своје ставове у вези са њима, Савет их доставља националним парламентима;
- Савет доставља националним парламентима законодавне предлоге и њихове промене предлагача групе држава чланица, Суда правде ЕУ, ЕЦБ и ЕИБ, са с образложењем у вези поштовања НС;
- додатак о НС садржи елементе за процену његовог финансијског утицаја, а у случају европског оквирног закона, мора се навести утицај који има на регулативу којом државе чланице уређују његову примену, укључујући по потреби и регионално законодавство;
- Разлози квалитативни и по могућству квантитативни, са што мањим оптерећењима за грађане;

3 Дебељачки Н. Н., *Начело супсидијарности у праву Европске уније* (магистарски рад), Правни факултет Универзитета у Београду, 2008, стр. 152–153.

- новина Протокола из Лисабона је да сваки национални парламент или веће националног парламента може, у року од осам недеља од пријема предлога акта, да достави председнику Европског парламента, Савета или Комисије образложење зашто односни предлог није у складу са начелом супсидијарности;
- национални парламент или његово веће може да консултује, по потреби, регионалне парламенте који имају функцију законодавног органа;
- када је предлагач акта група држава чланица, председник Савета прослеђује мишљење владама држава чланица, а у случају да је предлагач Суд правде, Европска централна банка или Европска инвестициона банка, прослеђује државама чланицама мишљење институције или односног органа. Органи воде рачуна о мишљењима која им достављају национални парламенти или њихова већа;
- у случају када образложена мишљења о непоштовању начела супсидијарности у неком акту Европске уније чине најмање 1/3 свих гласова додељених националним парламентима, предлог акта мора бити преиспитан (1/4 свих гласова када је у питању европски акт који се односи на слободу, безбедност и правду);
- приликом преиспитивања комунитарни органи могу да одлуче:
 - да предлог акта подрже,
 - да га промене или
 - да се повуче из процедуре;
- процедура: пре него што заврше прво читање, Европски парламент и Савет, морају да размотре да ли је предлог у складу са начелом супсидијарности, водећи рачуна о мишљењима већине националних парламената, као и о образложеном мишљењу Европске комисије.
- уколико је предлог акта одбачен већином од 55% чланова Савета или већином гласова Европског парламента, орган Европске уније је мишљења да предлог није у складу са начелом супсидијарности, предлог акта неће бити дат на даље разматрање.⁴

4 Дебељачки, Н.Н., *Начело супсидијарности у праву Европске уније* (магистарски рад), Правни факултет Универзитета у Београду, 2008, стр.158 *Протокол о примени начела супсидијарности и пропорционалности (Pro-*

- *тест упоредне ефикасности* (Европска унија треба да делује само у случају када циљеви не могу бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица: прекогранична природа проблема; „критична маса“; трошкови опште пасивности; негативни утицај акције у неким државама чланицама, или неактивност у другим државама чланицама);
- *тест интензитета* се примењује када предлог прође први тест компаративне ефикасности. Овим тестом се одређује потребан обим акције, динамичност појаве, задатка или посла. Битно је да интервенција Европске уније буде минимална;
- Споразум о стабилизацији и придруживању (2008) има двоструки значај за Србију: с једне стране омогућава укључивање у унутрашње тржиште Европске уније, а с друге стране представља почетни корак ка чланству Европске уније;
- *захтеви Споразума о стабилизацији и придруживању за усклађивањем законодавства Републике Србије с правом Европске уније зависе од степена интеграције Републике Србије. У почетној фази Република Србија има обавезу да поштује опште принципе и да усклађује законодавство које обезбеђује приступ европском тржишту.*

Текст Споразума о стабилизацији и придруживању с правом Европске уније садржи 139 чланова, преамбулу и 10 наслова с одредбама: **општи принципи**, политички дијалог, регионална сарадња, слободан проток робе (индустријске и пољопривредне), слободно кретање радника, пословно настањивање, пружање услуга и проток капитала, усклађивање законодавства, примена прописа и правила о конкуренцији, правда, слобода и безбедност, политике сарадње, финансијска сарадња и институционалне, опште и завршне одредбе. Текст Споразума прати велики број анекса и протокола, ради прецизирања чланова, дефинисања појмова, као и договори о заједничким процедурама за имплементацију Споразума.

3. Правна природа ЕЗ/ЕУ и права Европске уније

Према већини теоретичара, Европска унија представља регионалну међународну организацију *sui generis* – савез држава. Лисабонски уговор о функционисању Европске уније донео је новине о правној природи Европске уније конституисањем Европ-

ocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, OJ C 340, 10–11. 1997 i 13.12.2007).

ске уније као јединственог правног субјекта. Европска заједница нестаје као правни субјект. Начело супсидијарности је правни институт примарног права Европске уније као организациони принцип. Право Европске заједнице/Европске уније, по мишљењу већине теоретичара, представља посебан правни систем, различит од међународног права које је старије, с једне стране, од правних система држава чланица, с друге стране. Извори права Европске уније су:

1. акти држава чланица,
2. акти Уније,
3. општа начела Уније,
4. међународни споразуми са државама нечланицама.

Део правног система Европске уније чине и тзв. изведени (дериwативни) извори права који чине један веома разгранат систем, за који је прихваћен назив секундарно право.⁵

Правни акти Европске уније, према којима треба да се врши хармонизација су:

- *правилници (regulations), упутства (directives), одлуке, препоруке и мишљења* које доноси Европска унија у свом законодавном раду. Правилници имају карактер општег акта, обавезују све државе чланице и непосредно су примењиви на територији сваке од њих.

Непосредна применљивост се огледа у томе што постају део националних правних система директно без потребе да их државе чланице ратификују или на други начин унесу у домаћа законодавства, а права која произилазе из њих су утужива пред домаћим судовима. Одредбе оснивачких уговора Европске уније и правилници имају супрематију над националним правом држава чланица.

Упутства/директиве се разликују од правилника по томе што не морају да имају општи карактер, што не морају обавезно да се односе према свим државама чланицама, већ се у неким случајевима могу односити према некој од држава чланица. Нису директно применљиве. Држава чланица је обавезна да постигне циљ који поставља упутство, али је начин његовог спровођења ствар домаћег законодавства. *Директно дејство* могу производити само под стриктним условима: 1) да су одредбе директиве довољно

5 Дебељачки Н.Н., *Начело супсидијарности у праву Европске уније* (магистарски рад), Правни факултет Универзитета у Београду, 2008.

јасне, прецизне и неусловљене и 2) да је прошао рок одређен за имплементацију директиве.

Систем права Европске уније функционише у великој мери преко судова држава чланица („прелиминарна питања“).⁶

Поред међународноправног модела, уставно право пружа други могући модел, који има на располагању две могућности: делегирање овлашћења и пренос суверенитета.

*Принцип супремације комунитарног права представља основни принцип законодавства ЕУ, иако нема експлицитно дефинисан правни основ ни у једном акту, већ у ставу Суда правде.*⁷

4. Усклађеност прописа о заштити животне средине Републике Србије

У овој области је донет највећи број прописа у Републици Србији. За читаву област је од посебног значаја усвајање *Закона о заштити животне средине и Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину (оба у 135/04)*⁸, зато што се њима дају овлашћења за вођење управног поступка надлежним инспекцијским органима ради предузимања одговарајућих мера у случају повреде права. Поступак се покреће по службеној дужности и по захтеву носиоца права.

Област заштите животне средине има приоритет усклађивања с правом Европске уније (директиве) према Споразуму о стабилизацији и придруживању.

Основни недостаци у области заштите животне средине у законодавству Републике Србије су: непостојање основног закона који се не може мењати другим законима (*lex generali derogat legi specialis*), непримењивање/неприменљивост усвојених прописа и преузимање појединих решења из аката Европске уније парцијално, што узрокује честе промене закона и недовољан квалитет усвојених решења, често доношење уредби. Потребно је увођење нових правних института у Устав Републике Србије ради системских реформи правног система.

6 Hartley T.C., *Основи права Европске заједнице*, COLPI – Институт за уставну и правну политику; Београдски центар за људска права, Београд, 1998, стр. 188, 191.

7 Исти извор, стр. 214.

8 Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, број 135/04) и Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, број 135/04).

5. Хармонизација прописа у области локалне самоуправе у заштити животне средине

Начело супсидијарности прожима цео текст Европске повеље о локалној самоуправи (1985).

Стандарди у области заштите животне средине су следећи:

- сектор вода (обезбеђивање пијаће воде);
- рад и одржавање система канализације
- третирање отпадних вода
- сакупљање и одлагање чврстог отпада
- загађење ваздуха и бука
- хармонизација домаћег законодавства са европским стандардима и процедурама заштите животне средине
- подизање еколошке свести становништва.⁹

6. Резиме

У процесу хармонизације законодавства Републике Србије с правом Европске уније према Споразуму о стабилизацији и придруживању Републике Србије и Европске уније, неопходно је конституисати начело супсидијарности. И поред сложености материје – садржине и процедура начела супсидијарности као системског правног начела општег карактера, његово конституисање у Устав Републике Србије правнотехнички је прилично једноставно (Преамбула и један члан), уз прецизирање нивоа надлежности. Исто се односи и на законодавне акте.

У заштити животне средине неопходно је увести правило: *lex generalis derogat legi specialī*, у процесу усклађивања прописа Републике Србије с законодавством Европске уније.

9 Видети: Дебељачки Н.Н., *Начело супсидијарности у праву Европске уније* (магистарски рад), Правни факултет Универзитета у Београду, 2008, стр. 164 <http://www.loginsee.org> (реформа локалне самоуправе) <http://www.seio.sr.gov.ju> (Канцеларија за придруживање Владе Републике Србије).

THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY
AND ENVIRONMENTAL PROTECTION
IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

After signing the agreement on stabilization and association, Serbia has committed to provide a gradual harmonization of existing laws and future legislation with the Acquis Comminitaire. Environmental protection is the subject of high priority where regulations have to be harmonized under the Stabilization and Association Agreement. The paper analyzes the principle of subsidiarity and its role in the European integration process of Serbia.

Key words: The Principle of Subsidiarity. Environmental Protection. Stabilization and Association Process.

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-338-0

Tiraž
500

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
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

349.6:551.583(082)

316.334.5(082)

504.7(082)

KLIMATSKE PROMENE – Pravni i ekonomski izazovi : zbornik radova / urednik Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2011 (Beograd : Dosije studio). – 204 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici / [Pravni fakultet, Beograd])

Na spor. nasl. str.: CLIMATE CHANGE – Legal and Economic Challenges. Collected Articles. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor ; Forward / Stevan Lilić. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz većinu radova. – Abstracts.

ISBN 978-86-7630-338-0

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Климатске промене – Друштвено-економски аспект – Зборници б)

Животна средина – Правна заштита – Зборници

COBISS.SR-ID 187240972

