



НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ

**„НАЧЕЛА ДОБРЕ ВЛАДАВИНЕ – НАЧЕЛО
ПРАВНЕ СИГУРНОСТИ И НАЧЕЛО
ПРАВИЧНОСТИ“**

ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК - ПРОЈЕКАТ

Косовска Митровица
2018. године



НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ
*„Начела добре владавине – начело правне сигурности и начело
правичности“ за период 2016-2018. година*

Издавач:

Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској
Митровици

За издавача

Проф. др Владан Михајловић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Владимир Боранијашевић, руководиолац пројекта

Секретар пројекта

Проф. др Јелена Беловић

Уређивачки одбор:

Проф. др Владан Михајловић

Проф. др Марија Крвавац

Проф. др Олга Јовић Прлаиновић

Проф. др Дејан Мирковић

Доц. др Саша Атанасов

Технички уредник

Младен Годоровић

Дизајн корица

Кварк Краљево

Штампа

Кварк Краљево

Тираж:

50 примерака

ISBN 978-86-6083-055-7

**Штампање овог зборника помогло је Министарство просвете, науке и
технолошког развоја Републике Србије**

Др Владимир В. ВЕКОВИЋ*

351.759.6:504.4(497.11)
551.583

РЕПУБЛИКА СРБИЈА ПРЕД ИЗАЗОВИМА КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА

Апстракт: Република Србија доприноси глобалној борби против климатских промена у складу са својим капацитетима, националним околностима и утврђеним развојним циљевима. Наша национална политика у области климатских промена хармонизована је са релевантним документима Уједињених нација (Оквирна конвенција УН о промени климе, Кјото протокол, Доха Амандман, Споразум из Париза итд.) и правним тековинама Европске уније.

Адекватним одговором на законодавне, институционалне, економске и друге изазове, као и предузимањем делотворних акција које доприносе успешнијем дугорочном глобалном одговору на претње узроковане климатским променама, Република Србија ће успешно испунити обавезе које пред њу постављају Уједињене нације и Европска унија, чијем чланству тежимо. Те обавезе међусобно се не искључују; напротив, тесно су повезане и комплементарне. Такође, преузимање одговарајућег удела у климатском деловању омогућиће и смањење ризика од виктимизације у овој области, који је данас неспорно висок.

Кључне речи: климатске промене, Република Србија, Уједињене нације, Европска унија, виктимизација.

1. КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ – ГЛОБАЛНИ ИЗАЗОВ И ЗАЈЕДНИЧКА БРИГА ЧОВЕЧАНСТВА

Климатске промене изазива глобално загревање које је последица ослобађања угљен-диоксида (CO₂) из вештачких извора у количинама које до 200 пута премашују угљен-диоксид из природних извора. Због концентрације угљен-диоксида и отровних гасова, Земља није у стању да апсорбује краткоталасно зрачење Сунца које се уобичајено враћа у космос, па инфрацрвени зраци остају под слојем гасова и наша планета их упија. Тако долази до ефекта стаклене баште (GHG), тј. повећања температуре на

* Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, vladimir.vekovic@pr.ac.rs.

Земљи, што може имати погубне последице по живот и цивилизацију. Према прогнозама Међународног панела о климатским променама (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) одржаног 2001. године, температура на Земљи би до 2100. могла да порасте од 1,4 до 5,8°C и прозрокује отапање ледника и арктичког поларног прекривача, појаву олуја, дестабилизацију и нестанак животињских станишта, салинизацију питких вода, масовно уништење шума и катастрофалне суше.¹ Климатске промене представљају и претњу опстанку малих острвских држава, држава са ниским приобалним зонама,² аридним и семиаридним областима, подручјима у којима су шуме изложене пропадању, подручјима подложним сушама, ширењу пустиња итд.

Генерална скупштина Уједињених нација (УН) крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века низом резолуција указала је на забрињавајуће последице климатских промена, квалификујући питање климе као заједничку бригу човечанства. Посебан значај припада Оквирној конвенцији УН о промени климе (Конвенција/UNFCCC),³ која је усвојена на Конференцији УН о развоју и животној средини 1992. године у Рио де Жанеиру.⁴ Под „неповољним утицајима промене климе“ Конвенција подразумева промене у физичкој животној средини или „биоти“, које имају значајне штетне последице на састав, способност обнављања или продуктивност природних и контролисаних екосистема или на функционисање друштвено-економских система или здравље људи и благостање. Промена климе коју Конвенција има у виду, директно или индиректно је условљена људским активностима.

Крајњи циљ Конвенције је са њом повезаних правних инструмената је да се постигне стабилизација концентрације гасова стаклене баште у

¹ Вид. Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, 707; IPCC http://www.hidmet.gov.rs/ciril/ipcc/info_ipcc.php, 29. август 2018.

² Наиме, постоји реална опасност да, због глобалног загревања, ниво светских мора у XXI веку порасте за 53 cm, па би највећи део ланца од 1.192 корална острва, која чине територију Малдива (298 km²) био угрожен, јер је њихова надморска висина око 1 m, а највиша тачка је свега 2,4 m висок брежуљак. Малдиви имају посебан фонд за куповину територија у иностранству и пресељење становништва, за случај потапања острва. Додатну опасност по опстанак Малдива представљају и азијски цунами, који су већ нанели огромну штету. <http://www.novosti.rs/vesti/turizam.90.html:419289-Maldivi---rajaska-ostrva-u-Indijskom-arhipelagu>, 30. август 2018.

³ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) adopted on 9 May 1992 and opened for signature at the Earth Summit in Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992; entered into force on 21 March 1994.

⁴ Закон о потврђивању Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе, са анексима, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, број 2/97.

атмосфери на нивоу који би спречавао опасне антропогене утицаје на климатски систем. Такав ниво требало би постићи у временском периоду који би омогућио екосистемима да се природно прилагоде промени климе, обезбедио да не буде угрожена производња хране и остваривање даљег стабилног економског развоја.

Обавезе свих страна Конвенције, између осталог, обухватају: разраду и објављивање националних катастара антропогенних извора и емисија свих гасова стаклене баште који нису регулисани Монреалским протоколом; формулисање, остваривање и редовно ажурирање националних и, у одговарајућим случајевима, регионалних програма за ублажавање климатских промена и олакшавање прилагођавања на те промене; сарадњу на развоју метода и процеса којима се ограничавају, смањују или спречавају антропогене емисије гасова стаклене баште у свим релевантним секторима, укључујући енергетику, саобраћај, индустрију, пољопривреду, шумарство и уклањање отпада, као и спровођење релевантних друштвених, економских и еколошких политика и акција ради ублажавања или прилагођавања промени климе, а у циљу минимизирања штетних утицаја на привреду, здравље становништва и квалитет животне средине.

С обзиром да највећи део глобалних емисија гасова стаклене баште потиче из развијених земаља, то су, у складу са принципом заједничке али диференциране одговорности, обавезе страна асиметрично постављене, тако да развијене земље, поред већ наведених општих обавеза заједничких свим странама, имају и посебне обавезе. Специфичне обавезе развијених земаља, наведених у Анексу I Конвенције, подразумевају: спровођење националне политике и предузимање одговарајућих мера за ублажавање промене климе ограничавањем антропогенних емисија гасова стаклене баште и заштитом и повећањем апсорбера и резервоара тих гасова; достављање (у року од шест месеци од ступања Конвенције на снагу, а затим периодично) детаљних информација о својој политици и мерама у циљу свођења емисије CO₂ и других гасова стаклене баште које не регулише Монреалски протокол на ниво из 1990. године, као и идентификовање и периодично разматрање сопствене политике и мера подстицања активности које доводе до већих нивоа антропогене емисије гасова стаклене баште у поређењу са нивоима који би иначе постојали. Сем тога, развијене земље набројане у Анексу II обезбедиће нове и допунске изворе финансирања за покривање свих трошкова страна – земаља у развоју. Та финансијска подршка у крајњој линији, омогућава земљама у развоју спровођење одредаба Конвенције.

Највиши орган Конвенције је Конференција страна којој у раду, поред Секретаријата, помажу Помоћни саветодавни орган за научна и технолошка питања и Помоћни орган за спровођење Конвенције.

Начин постизања крајњег циља Конвенције утврђен је Кјото протоколом из 1997. године.⁵ Њиме су квантификоване обавезе смањивања емисије гасова са ефектом стаклене баште за 38 индустријски развијених земаља, у просеку за 5,0% у односу на референтну 1990. годину, у првом обавезујућем периоду од 2008-2012. Земљама у развоју, у смислу одредаба Конвенције, Кјото протоколом нису уведене квантификоване обавезе смањења емисија GHG. С обзиром да су протоколом биле дефинисане обавезе смањења емисија GHG за период до краја 2012, као и да је неопходно континуирано наставити активности на смањењу ових емисија, усвајање новог правно обавезујућег међународног споразума којим ће бити утврђене обавезе за период после 2012. године, наметало се као императив. После дугог и интензивног преговарачког процеса о обавезама страна Конвенције и Кјото протокола за период после 2012, на Конференцији у Дохи, 2012. године, усвојен је пакет од 39 одлука под називом „Климатски портал из Дохе“ ("Doha Climate Gateway").⁶ Између осталог, овај пакет укључује и Одлуку 1/СМР8 о Амандману на Кјото протокол,⁷ који је усвојен 8. децембра 2012. (Доха Амандман). Основни циљ Доха Амандмана је потврђивање другог обавезујућег периода Кјото протокола и то у осмогодишњем трајању, од 1. јануара 2013. до 31. децембра 2020. године. Тиме је омогућен наставак борбе против климатских промена на међународном и глобалном плану. За земље из Анекса I Кјото протокола, Доха Амандман садржи нове обавезе смањења емисија GHG у другом обавезујућем периоду, док за земље у развоју нису уведене квантификоване обавезе смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште.

Од 30. новембра до 11. децембра 2015. године у Паризу је под окриљем UNFCCC одржана Конференција УН о промени климе. Циљ

⁵ Kyoto Protocol to the United Nation Framework Convention on Climate Change; Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 88/07 и 38/09 – др. закон.

⁶ Преговори о обавезама за период после 2012. године започети су на Конференцији одржаној 2007. на Балију, настављени у Познању (2008), Копенхагену (2009), Канкуну (2010), Дурбану (2011), да би били успешно окончани тек 2012. на Конференцији у Дохи. Изузетна сложеност преговаране проблематике, као и оклевање развијених земаља, по правилу највећих загађивача, да се обавезу таквим споразумом, пролонгирани су преговарачки процес. Њихова неспремност да преузму одговорност за своје поступке озбиљно доводи у сумњу декларативно залагање за заштиту климатског система на добробит садашњих и будућих генерација.

⁷ Doha Amendment to the Kyoto Protocol to the United Nation Framework Convention on Climate Change; Закон о потврђивању Доха Амандмана на Кјото Протокол уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 2/17.

Конференције у Паризу био је постизање договора и усвајање новог правно обавезујућег документа који ће дефинисати обавезе страна Конвенције после истека другог обавезујућег периода Кјото протокола 31. децембра 2020, и на тај начин спречити пораст температуре на глобалном нивоу преко 2°C, а у складу са захтевима науке. Конференција је завршена усвајањем Споразума из Париза⁸ (Споразум) и сета пратећих одлука. Споразум је усвојило 195 страна Конвенције, и њиме је предвиђено да ступа на снагу када најмање 55 страна које су одговорне за најмање 55,0% укупне глобалне емисије гасова са ефектом стаклене баште, депонује своје инструменте ратификације, прихватања, одобрења или приступања.

Споразумом дефинисане обавезе за период после 31. децембра 2020. године првенствено су засноване на тзв. Намераваним национално одређеним доприносима смањења гасова са ефектом стаклене баште (Intended National Determined Contribution – INDC) које су стране доставиле Конвенцији. Оне су у обавези да спроводе активности на смањењу емисија GHG које ће обезбедити ограничење раста глобалне средње температуре значајно испод 2°C, са тенденцијом повећања амбициозности смањења емисија, што ће довести до ограничења пораста глобалне средње температуре на 1,5°C. Повећање амбициозности смањења емисија GHG реализоваће се кроз ревизије достављених циљева (наредни циљ представљаће увек напредак у односу на до тада актуелан) сваких пет година, а у складу са могућностима стране уговорнице. Споразум одражава принцип једнакости и заједничке, али диференциране одговорности, као и различите националне околности.

Између осталог, у Споразуму се: наглашава значај Варшавског међународног механизма за спречавање, минимизирање и суочавање са губицима и штетама насталим услед промена климе, укључујући екстремне временске прилике и догађаје који се дешавају у дужем временском периоду; дефинишу могући облици сарадње и помоћи у овој области, и потврђује обавеза развијених земаља да обезбеде финансијску помоћ земљама у развоју за предузимање мера ублажавања и адаптације као наставак њихових постојећих обавеза према Конвенцији.

⁸ Paris Agreement; Закон о потврђивању Споразума из Париза, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 4/17.

2. ХАРМОНИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА СА ДОКУМЕНТИМА УН И ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Усвајањем Споразума из Париза 2015. године и његовим ступањем на снагу 2016, стране Конвенције потврдиле су одређеност за економски раст праћен смањењем емисија гасова са ефектом стаклене баште. Успостављење система за смањење GHG и прилагођавање на измењене климатске услове на нивоу сваке стране Конвенције и Споразума, представља *condition sine qua non* одрживог економског развоја и смањења ризика, штета и губитака од елементарних и природних непогода и катастрофа. Остваривање тог циља нераскидиво је повезано са испуњењем обавеза према Конвенцији и Споразуму. Истовремено са испуњавањем тих обавеза, Републику Србију очекује и усклађивање националног законодавства из ове области са правним тековинама Европске уније (ЕУ), чијем чланству тежимо.⁹ Отварање Поглавља 27, посвећеног животној средини и климатским променама,¹⁰ тек следи.

2.1. Други извештај Републике Србије према UNFCCC

У Другом извештају Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе из августа 2017. године (Извештај),¹¹ наша земља изнела је низ алармантних података о осмотреним и очекиваним променама климе (тзв. климатски сценарији) и њиховом негативном утицају у областима:

1. хидрологије и водних ресурса – у Републици Србији идентификовано је 99 значајних поплавних подручја лоцираних у приобаљу Дунава, Тисе, Саве, Дрине, Велике Мораве, Јужне Мораве и Западне Мораве. Поплавама из маја 2014. било је угрожено око 1,6 милиона становника, а штете и губици процењени су на више од 1,5 милијарди €. Узимајући у обзир очекиване промене климе у будућности, са умереном до високом

⁹ Република Србија је, у статусу земље у развоју, чланица UNFCCC од 10. јуна 2010, Споразума из Париза од 24. августа 2017, док је преговоре о приступању ЕУ отпочела 21. јануара 2014. године.

¹⁰ Борба против климатских промена уведена је као посебан циљ ЕУ реформом оснивачких уговора у Лисабону 2009. године, тј. Уговором о функционисању ЕУ (Лисабонски уговор), којим је замењен Уговор о оснивању Европске заједнице (Уговор из Мастрихта).

¹¹ *Second National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Ministry of Environmental Protection, Belgrade, August 2017.

поузданошћу може се очекивати даље интензивирање ерозионих процеса, бујица и поплава на малим рекама, али и пораст поплава на рекама средње величине, док се пораст поплава на великим рекама и великим површинама у непосредној будућности може очекивати са малом вероватноћом;¹²

2. шумарства – у периоду 2003-2012. године штете од шумских пожара настале су на површини од 36.095 ha, што чини око 1,6% шума у нашој земљи. У преко 80,0% случајева, до појаве шумских пожара долазило је током марта, априла, јула и августа. Предвиђени пораст температуре, као и чешћи и дужи сушни периоди допринеће бржем ширењу и повећању шумских површина које ће бити захваћене ватреним стихијама. Негативном утицају промена климе највише су изложени храст лужњак – *Quercus robur* L. (његова рањивост проистиче из чињенице да је зависан и од подземних вода, које доживљавају општи пад у последњих неколико деценија) и буква – *Fagus sylvatica* L. (до краја XXI века, око 50,0% букових шума наћи ће се у зони у којој се очекује масовни морталитет). Најзаступљенији негативни фактор у шумским екосистемима током посматраног периода биле су штеточине и болести. Највеће штете причинио је губар (*Lymantia dispar*), који је 2013. био детектован на 175.000 ha, док је наредне године та површина удвостручена (више од 340.000 ha). Напади губара у будућности резултираће значајним економским губицима у овом сектору и редуковати број и количину екосистемских услуга које шуме пружају;¹³

3. пољопривреде – очекивано смањење приноса кукуруза за период 2071-2100. године, креће се од -52,0% до -22,0% за целу територију Републике Србије. Уз адекватно наводњавање, губитак приноса кукуруза до половине XXI века може да се умањи до 32,0%. Ерозија (водна и еолска) утиче на приближно 80,0% пољопривредног земљишта. Дугорочно, ефекти екстремних временских прилика могу смањити плодност земљишта и у значајној мери нарушити његове функције;¹⁴ и

4. здравља људи – утицај климатских промена (пре свега, топлотних таласа, лошег квалитета ваздуха и пораста нивоа угљен-диоксида, екстремних падавина и поплава, пожара, суша и повећања просечне температуре) испољава се кроз све већу учесталост векторски преносивих заразних болести (лајмска болест – *Lyme borreliosis*, маларија – *Malaria tropica* и вирус Западног Нила – *Encephalitis Nili occidentalis*),¹⁵ ширење

¹² Извештај, 85-90.

¹³ *Ibid.*, 90-95.

¹⁴ *Ibid.*, 95-101.

¹⁵ У периоду од 2012-2017. године на територији Републике Србије регистрована су 574 случаја грознице Западног Нила, као и 61 смртни исход који се може довести у везу са њом. На основу података достављених Институту за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут” од 1. јануара до 16. октобра 2018. у

заразних болести које се преносе путем воде (колера – *Cholera* и дијареја – *Diarrhea*) и пораст смртности вулнерабилног дела популације (кардиоваскуларни болесници, лица са респираторним обољењима,¹⁶ дијабетичари, сиромашни, стари, деца итд.).¹⁷

Такође, у Извештају се наводе мере и активности које наша земља предузима или, по утврђеној динамици, намерава да предузме у циљу прилагођавања угрожених сектора и система кроз изградњу адаптивних капацитета, јачање отпорности и смањење рањивости на климатске промене. По свом доприносу остваривању циљева Конвенције, издвајају се следеће активности:

Републици Србији регистровано је 385 случајева оболевања од грознице Западног Нила, са 36 смртних исхода. Случајеви грознице Западног Нила су пријављивани са Јужнобачког (53 особа), Јужнобанатског (52), Браничевског (22), Подунавског (17), Сремског (10), Колубарског (8), Западнобачког (7), Севернобанатског (6), Средњобанатског (6), Поморавског (2), Мачванског (1), Златиборског (1), Рашког (1), Борског (1), Шумадијског (1) и Расинског (1) округа, као и са територије Града Београда (196). Изложени подаци указују да број оболелих и умрлих расте геометријском прогресијом. Од 1. јануара до 11. октобра 2018. године у хуманој популацији ЕУ пријављено је 1.402 случаја оболевања од грознице Западног Нила (у Италији 536, Грчкој 294, Румунији 268, Мађарској 203, Хрватској 45, Француској 22, Аустрији 18, Бугарској 11, Словенији 3 и Чешкој Републици 2) и 119 смртних исхода који се могу довести у везу са овим обољењем (у Италији 43, Румунији 38, Грчкој 35, Бугарској 1, Чешкој Републици 1 и Мађарској 1). Грозница Западног Нила је сезонског карактера, највише заступљена у периоду највеће активности вектора – комараца. Први оболели региструју се у другој половини јула, док њихов број достиже максимум у августу. Вирус се преноси убодом зараженог комарца. Главни резервоар заразе су различите врсте птица, у којима се вирус одржава, док је човек слепи домаћин, јер се инфекција са њега даље не преноси. Информација о актуелној епидемиолошкој ситуацији грознице Западног Нила на територији Републике Србије у 2018. години. <http://www.batut.org.rs/download/aktuelno/Informacija%20o%20aktuelnoj%20epidemioloskoj%20situaciji%20GZN%2016.10.2018.pdf>, 19. октобар 2018.

¹⁶ Да Република Србија не представља изузетак, потврђују и подаци из недавно објављене заједничке студије Светске банке и Института за мерење и евалуацију здравља. Од последица загађења ваздуха током 2013. године превремено је преминуло 5,5 милиона људи широм планете, што је глобалну економију коштало преко 225 милијарди US \$ у изгубљеном приходу од рада. Један од десет смртних случајева те године, директно је узрокован болестима које се приписују загађењу ваздуха. То је четири пута више људи него што је умрло од последица заразе HIV вирусом. Вид. Nacionalna strategija za borbu protiv klimatskih promena – doprinos lokalnih samouprava i privatnog sektora; https://rs.boell.org/sites/default/files/res_fondacija_elektronska_brosura_projekta_monitoring_klimatskepolitike_republike_srbije.pdf, 18. август 2018.

¹⁷ Извештај, 101-103.

1. Влада Републике Србије је у јуну 2015. UNFCCC доставила Намераване национално одређене доприносе смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште, предвидевши смањење емисија GHG за 9,8% до 2030. у односу на емисије из 1990. године;¹⁸

2. у Министарству заштите животне средине 2008. формиран је Одсек за климатске промене, са циљем обезбеђења потребне институционалне структуре за испуњење обавеза према UNFCCC, али и у процесу приступања ЕУ. Исте године, успостављен је Подрегионални виртуелни центар за климатске промене за Југоисточну Европу у оквиру Републичког хидрометеоролошког завода Србије, као и Национално тело за спровођење пројеката Механизма чистог развоја Србије, састављено од представника министарстава надлежних за енергетику, саобраћај, грађевинарство, пољопривреду, управљање отпадом, шумарство и воде. Коначно, ради ефикасније размене информација у области климатских промена између релевантних институција извршне власти, научне и стручне јавности и локалних заједница, као и подизања свести о сложености ове проблематике на националном нивоу, Влада је 2014. године формирала Национални савет за климатске промене;¹⁹

3. учињени су значајни напори на унапређењу законодавног оквира и политика које утичу на реализацију активности у вези са климатским променама. У складу са стратешким циљевима земље, започет је процес хармонизације националног законодавства са законодавством ЕУ, који значајно доприноси и испуњењу обавеза према Конвенцији. Национална стратегија одрживог развоја (2008) и њен Акциони план за период 2009-2017, Национални програм заштите животне средине за период 2010-2019. (из 2010. године), Национална стратегија за укључивање у механизам чистог развоја за секторе пољопривреде, шумарства и управљања отпадом (2010), Стратегија развоја шумарства (2006), Стратегија управљања отпадом 2010-2019. (2010), Стратегија биолошке разноврсности за период 2011-2018. (2011), Национална стратегија смањења ризика од катастрофа и заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011), Стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара (2012), Стратегија развоја енергетике до 2025. (2015), Први национални план енергетске ефикасности (2010), Национални акциони план за обновљиве изворе енергије (2013), Национална стратегија руралног развоја (2015) и други документи препознају проблем климатских промена и указују на активности које доприносе његовом решавању. Сем тога, уз експертску и финансијску помоћ ЕУ, јула 2016. године започета је израда Националне стратегије борбе против климатских промена са

¹⁸ *Ibid.*, 107.

¹⁹ *Ibid.*, 107-108.

акционим планом. Циљ стратегије је дефинисање дугорочног оквира борбе против климатских промена и конкретних активности за његово постизање и то за период 2020-2050. на сваких пет година, као и процена смањења емисија до 2070. године. Тиме ће се омогућити и испуњење захтева из Споразума;²⁰

4. остварена су бројна и изузетно значајна истраживања и систематска осматрања климатских промена, првенствено захваљујући учешћу научних, државних и других институција и појединаца у научно-техничким програмима Светске метеоролошке организације, развојно-истраживачким програмима ЕУ, као и програмима финансираним и реализованим по принципу билатералне и мултилатералне сарадње;²¹

5. Стратегија развоја образовања у Републици Србији до 2020. препознала је значај заштите животне средине, климатских промена и трендова развоја нових технологија неопходних за одржив развој, тако да су садржаји о животној средини који се на директан или индиректан начин баве климатским променама постали саставни део наставних планова, програма и уџбеника за ученике основних и средњи школа, као и студенте. Министарство заштите животне средине идентификовало је потребу да се побољшају знања заинтересованих страна, као једну од кључних у области климатских промена, па је организовало велики број радионица, семинара и конференција за државну администрацију, локалне органе власти, медије, пословни сектор, инвеститоре итд. Догађајима чији је циљ подизање свести јавности о овом проблему значајну пажњу посветили су и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство унутрашњих послова (Сектор за ванредне ситуације), Дирекција за воде, Привредна комора Србије, Канцеларија за европске интеграције, Програм УН за развој (UNDP), Програм УН за животну средину (UNEP), Организација за економску сарадњу и развој (OECD), Светска банка, институције ЕУ и њених чланица, итд.;²²

6. наша земља је предходних година континуирано улагала напоре за унапређење сарадње са странама и телима UNFCCC. С обзиром на статус кандидата за чланство у ЕУ, сарадња са Европском комисијом и институцијама чланица ЕУ значајно је побољшана, што, због преношења искуства у примени законодавства ЕУ, има посебан значај. Захваљујући томе, највећи број активности из ове области остварује се кроз пројекте и различите видове билатералне, регионалне и међународне сарадње. Након катастрофалних поплава које су 2014. захватиле регион, број регионалних пројеката чији је циљ смањење ризика од катастрофа значајно је повећан.

²⁰ *Ibid.*, 108-110.

²¹ *Ibid.*, 110-111.

²² *Ibid.*, 111-112.

Пројекти се спроводе у сарадњи са различитим међународним, регионалним организацијама и имплементационим агенцијама, као што су: UNDP, UNEP, Организација УН за смањење ризика од катастрофа (UNISDR), Светска банка, Светска метеоролошка организација, Организација за европску безбедност и сарадњу (OSCE) и др. Из перспективе регионалне сарадње, посебно је значајан ECRAN пројекат (Environment and Climate Regional Accession Network) финансиран од стране ЕУ, који има за циљ јачање сарадње и капацитета земаља кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у њој;²³ и

7. кроз процес израде Извештаја према UNFCCC започето је успостављање система за континуирани мониторинг, извештавање и верификацију (MRV) података и информација од значаја за борбу против климатских промена. MRV систем у делу који се односи на инвентаре GHG функционише од 2009. године, када је Законом о заштити ваздуха надлежност за израду инвентара додељена Агенцији за заштиту животне средине. Обавезу достављања улазних података имају државни и локални органи власти, јавне институције, привредни субјекти и друга правна лица повезана са облашћу заштите животне средине, која прикупљају и имају податке потребне за припрему инвентара гасова са ефектом стаклене баште. Кључни краткорочни изазови у будућем развоју инвентара GHG тичу се институционалних и људских ресурса, јачања и управљања протоком информација, укључујући информациону инфраструктуру, с обзиром да су постојећи капацитети недовољни. Иначе, почетак функционисања комплетног MRV система, који подразумева и MRV мера смањења GHG, планиран је за 2019. годину.²⁴

2.2. Нацрт закона о климатским променама

Правне празнине у области климатских промена указале су на неопходност усвајања законских решења која ће омогућити смањење емисија GHG. У складу с тим, припремљен је и 2018. године јавности представљен Нацрт Закона о климатским променама (Нацрт). Нацрт је настао као резултат рада у оквиру два Твининг пројекта финансирана од стране ЕУ – „Успостављање система за мониторинг, извештавање и верификацију неопходног за успешну имплементацију Система трговине емисијама ЕУ (EU-ETS)“ (2013-2015) и „Успостављање механизма за спровођење Уредбе ЕУ о механизму мониторинга (MMR)“ (2015-2017). За потребе спровођења пројеката и израде Нацрта формиране су радне групе од представника

²³ *Ibid.*, 113.

²⁴ *Ibid.*, 113-114.

Владиних институција, привреде и невладиног сектора. Паралелно са радом на Нацрту и подзаконским актима, реализоване су и активности на јачању административних и институционалних капацитета.

Циљеви Нацрта су стварање правног основа за успостављање система мониторинга и извештавања о емисији GHG ради смањења њихове емисије и прилагођавања на измењене климатске услове у складу са потребама и могућностима Републике Србије, али и обавезама према UNFCCC, Кјото протоколу, Доха амандману и Споразуму из Париза. Постизање ових циљева истовремено је предуслов за увођење тржишно оријентисаног инструмента, тј. система трговине емисијама као кључног инструмента ЕУ у борби против климатских промена, а који омогућава да се смањење емисија постигне на исплатив и економски ефикасан начин. У складу с тим, Нацрт транспонује релевантне директиве, уредбе и одлуке ЕУ из области климатских промена.

Нацрт (који има 86 чланова сврстаних у једанаест поглавља) регулише најважнија питања климатских промена. Њиме су обухваћене и уређене политике и мере које доприносе смањењу емисија GHG и њиховом уклањању, а чија је реализација могућа кроз: Механизам чистог развоја Кјото протокола; подизање опште свести о доприносу емисија из сектора друмског саобраћаја и то искључиво везано за нова возила, као и сагледавање доприноса емисија из сектора индустрије, енергетике и ваздухопловних активности искључиво кроз мониторинг, извештавање и верификацију емисија GHG из ових сектора. Инструменти политике и планирања у области климатских промена су: Стратегија нискоугљеничног развоја; Програм прилагођавања на измењене климатске услове, и Акциони план за спровођење Стратегије.

У циљу прикупљања примедба, сугестија и коментара који ће додатно унапредити квалитет постојећег Нацрта, у организацији Министарства заштите животне средине од 15. марта до 20. априла 2018. године спроведена је јавна расправа у Новом Саду, Крагујевцу, Нишу, Београду, Пироту и Пријеполу. Доношењем Закона о климатским промена до краја 2018. године, као и пратећих подзаконских аката, извршиће се усклађивање домаће регулативе са следећим правним прописима ЕУ:

1. Директивом 2003/87/Европске заједнице (ЕЗ) Европског парламента и Савета од 13. септембра 2003. о успостављању система трговине емисионим јединицама гасова са ефектом стаклене баште у Заједници и о измени Директиве Савета 96/61/ЕЗ, са свим допунама (CELEX 02003L0087-20140430);

2. Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 600/2012 од 21. јуна 2012. о верификацији извештаја о емисијама гасова са ефектом стаклене баште и извештаја о тонским километрима и акредитацији верификатора у складу са Директивом 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета (CELEX 3201P0600);

3. Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 601/2012 од 21. јуна 2012. о мониторингу и извештавању о емисијама гасова са ефектом стаклене баште у складу са Директивом 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета (CELEX 32012P0601);

4. Уредбом (ЕУ) бр. 525/2013 Европског парламента и Савета од 21. марта 2013. о механизму за праћење и извештавање о емисијама гасова са ефектом стаклене баште и за извештавање о другим информацијама од значаја за климатске промене на националном нивоу и на нивоу ЕУ (CELEX32013P0525);

5. Делегираном Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 666/2014 од 12. марта 2014. о успостављању суштинских захтева за систем инвентара ЕУ и узимања у обзир промене потенцијала глобалног загревања и међународно договорених смерница за инвентаре у складу са Уредбом (ЕУ) бр. 525/2013 Европског парламента и Савета (CELEX 3201P0666);

6. Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 749/2014 од 30. јуна 2014. о структури, формату, поступцима подношења и прегледу информација које државе чланице достављају у складу са Уредбом (ЕУ) бр. 525/2013 Европског парламента и Савета (CELEX 32014P0749);

7. Одлуком бр. 406/2009/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2013. о напорима које предузимају државе чланице ради смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште због остварења циљева Заједнице у вези са смањењем емисија гасова са ефектом стаклене баште до 2020. (CELEX 32009D0406); и

8. Директивом 1999/94/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. децембра 1999. о доступности информација за потрошаче о економичности потрошње горива и емисија CO₂ у вези са продајом нових путничких возила (CELEX 31999D004).

3. ДИСКУСИЈА И ЗАКЉУЧЦИ

Као страна UNFCCC и Кјото протокола, Република Србија доприноси глобалној борби против климатских промена у складу са својим капацитетима, националним околностима и утврђеним развојним циљевима. Ипак, статус земље у развоју подразумева много „лабавији“ скуп обавеза у вези са смањењем емисија гасова са ефектом стаклене баште у поређењу са развијеним земљама (наведеним у Анексу I Конвенције), нарочито чланицама ЕУ. Споразум из Париза, чија је страна и наша земља, формално је поништио поделу на развијене земље и земље у развоју, захтевајући од свих делотворне акције на сузбијању климатских промена. Такође, и процес приступања ЕУ, налаже Републици Србији да се у потпуности усклади са

климатском политиком ЕУ и преузме на себе одговарајући удео у климатском деловању.²⁵ Дакле, приступни преговори и почетак примене Споразума из Париза (после 31. децембра 2020. године) намећу нашој земљи знатно већу одговорност и сложеније обавезе у области климатских промена, него што је то случај данас. Те обавезе међусобно се не искључују; напротив, тесно су повезане и комплементарне.

Мада су приступни преговори зашли у пету годину, Поглавље 27 – Животна средина и климатске промене, још увек није отворено. Реч је о поглављу које спада у једно од 35 преговарачких области у оквиру којих ЕУ прати наше напредовање у испуњавању трећег критеријума из Копенхагена (преузимање обавеза из чланства). У њему је заступљена приближно једна трећина свих тековина ЕУ. Искуство показује да је преговарачки процес у Поглављу 27 најзахтевнији због његове обимности и значајног заостатка у погледу стандарда заштите животне средине у односу на ЕУ.²⁶

ЕУ од наше земље очекује гаранције у вези са временским роком и начином на који ће бити обезбеђен потпун пренос (*transposition*), спровођење (*implementation*) и делотворна примена (*effective enforcement*) тековина ЕУ у овој области. Другим речима, преузимање обавеза из чланства подразумева преношење свих правила ЕУ, као и капацитете за њихово спровођење и примену. Подразумева се да пуна усаглашеност у сва три аспекта мора наступити пре чланства. Очигледно, реч је о изузетно обимном и сложеном задатку који Република Србија мора да оствари у циљу постизања пуне усклађености са прописима ЕУ. С тим у вези, три кључна изазова у преузимању обавеза из Поглавља 27 су:

1. законодавни изазов – мада је српско законодавство пренело принципе политике ЕУ из члана 191. Уговора о функционисању ЕУ и у значајном делу захтеве из већине сектора (нпр. хоризонтално законодавство, сектор отпада, сектор ваздуха, бука, хемикалије, заштита природе итд.), очигледан је недостатак одређених „меких“ знања и „политичке визије“. Транспоноване прописе ЕУ вршено је без предходне анализе адекватних институционалних аранжмана за њихово спровођење и примену, осмишљеног начина финансирања и сагледавања трошкова и добити. Недостаје критичка оцена учинка усвојених прописа – нпр. да ли доводе до побољшања еколошких перформанси друштва, доприносе унапређењу квалитета животне средине, избегавању или смањењу штета и сл. Позитивни

²⁵ Поглавље 27 у Србији: још увек у припреми, *Извештај из сенке за поглавље 27 – животна средина и климатске промене*, Млади истраживачи Србије, Београд, 2017, 39.

²⁶ Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine; <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>, 5. септембар 2018.

ефекти политика, и када их има, нису присутни у јавности, што доприноси порасту скептицизма у погледу ауторитета самих прописа. Неадекватно позиционирање код доносилаца политичких одлука резултирало је одсуством дугорочног стратешког правца у овој области која превазилази мандат једне Владе;²⁷

2. институционални изазов – спровођење и делотворна примена законодавства из ове области, због његове специфичне природе, захтева обучене професионалце различитих профила на свим релевантним нивоима. Услед неадекватних административних, људских и инфраструктурних капацитета неопходно је формирати нове институционалне ресурсе, оснажити способности већ постојећих, и континуирано унапређивати знања и практична искуства запослених. Да би се јачање капацитета спровело, потребно је обезбедити стабилност институција и константно, сигурно и наменско финансирање политике, кроз примену принципа „загађивач плаћа“ и пуног повраћаја трошкова еколошких услуга (управљање отпадом, снабдевање водом и прикупљање и третман отпадних вода). С обзиром да је Република Србија у значајној мери децентрализовала спровођење транспонованих тековина ЕУ из ове области поверавањем послова из своје надлежности Аутономној Покрајини Војводини и јединицама локалне самоуправе, та подела надлежности мора бити јасна, а делотворно спровођење циљева директива обезбеђено на целој територији државе;²⁸ и

3. економски изазов – комунална и енергетска инфраструктура у Републици Србији драстично заостају за нивоом еколошких услуга и перформанси у ЕУ (близу 90,0% комуналних и индустријских отпадних вода у нашој земљи испушта се, без предходне обраде у реке; Београд, Нови Сад, Ниш и други велики градови немају системе за прераду комуналних отпадних вода; стопа рециклаже чврстог комуналног отпада је свега 4,0%, док је у ЕУ преко 40,0%; изложеност становништва емисијама сумпордиоксида је 5,5 пута *per capita* виша него у ЕУ итд.). Имајући у виду наведено, укупни трошкови Републике Србије (капитални, оперативни и административни) у погледу Поглавља 27 за период 2011-2030. процењени су на 10,6 милијарди €. Оперативни трошкови, који са око 4,6 милијарди € значајно партиципирају у структури укупних трошкова, неће бити финансирани из међународних извора, већ у складу са применом принципа „загађивач плаћа“ и принципа пуног повраћаја трошкова, из приватних извора, накнада за коришћење услуга и буџета.²⁹

Адекватним одговором на наведене изазове, Република Србија ће успешно испунити своје обавезе према UNFCCC и Споразуму из Париза, тј.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

допринети успешнијем дугорочном глобалном одговору на претње изазване климатским променама. Предузимањем делотворних активности, наша земља ће такође, поспешити и остваривање приоритетних циљева ЕУ у овој области – очување, заштита и унапређење квалитета животне средине; заштита здравља људи; одговорно и рационално коришћење природних ресурса, као и промовисање мера на међународном плану које чине ефикаснијим решавање регионалних и глобалних проблема животне средине, а нарочито борбу против климатских промена. Коначно, допринос глобалној борби против климатских промена, омогућиће и смањење ризика од виктимизације у овој области, који је данас неспорно висок.

Vladimir V. VEKOVIĆ, LL.D.

Full-time Professor, Faculty of Law,

University of Priština temporarily settled in Kosovska Mitrovica

THE REPUBLIC OF SERBIA FACING THE CHALLENGES OF CLIMATE
CHANGE

Summary

The Republic of Serbia contributes globally to the fight against climate change in the warehouse with its own capacities, national circumstances and determined developmental cycles. Our national climate change policy harmonized with the relevant United Nations documents (the UN Climate Change Convention, the Kyoto Protocol, Doha Amandman, the Paris Agreement, etc.) and the European Union legal framework.

Adequate response to the legislative, institutional, economic and other issues, as well as the assumption of effective actions that contribute to a successful long-term global response to the erosion of climate change, the Republic of Serbia will successfully respond to the demands that are before the United Nations and the European Union, whose work is difficult. Those banners do not isolate me internally; on the contrary, they are close to being complementary. Similarly, making an appropriate contribution to climate business enabling and eliminating the risk of victimization in this area, which is undoubtedly high.

Keywords: climate change, Republic of Serbia, United Nations, European Union, victimization.

ЛИТЕРАТУРА

Дреновак-Ивановић, М., Ђорђевић, С., Важић, С., *Правни инструменти еколошке заштите: грађанскоправна и кривичноправна заштита*, Министарство пољопривреде и заштите шивотне средине, Београд, 2015.

Крећа, М., *Међународно јавно право*, Правни факултет – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012.

Поглавље 27 у Србији: још увек у припреми, Извештај из сенке за поглавље 27 – животна средина и климатске промене, Млади истраживачи Србије, Београд, 2017.

Second National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change, Ministry of Environmental Protection, Belgrade, August 2017.

ЗАКОНИ

Закон о потврђивању Доха Амандмана на Кјото Протокол уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 2/17.

Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 88/07 и 38/09 – др. закон.

Закон о потврђивању Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе, са анексима, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, број 2/97.

Закон о потврђивању Споразума из Париза, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 4/17.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Информација о актуелној епидемиолошкој ситуацији грознице Западног Нила на територији Републике Србије у 2018. години. <http://www.batut.org.rs/download/aktuelno/Informacija%20o%20aktuelnoj%20epidemioloskoj%20situaciji%20GZN%2016.10.2018.pdf>, 19. октобар 2018.

Nacionalna strategija za borbu protiv klimatskih promena – doprinos lokalnih самоуправа i privatnog sektora; https://rs.boell.org/sites/default/files/res_fondacija_elektronska_brosura_projekta_monitoring_klimatskepolitike_republike_srbije.pdf, 18. август 2018.

Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine; <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>, 5. септембар 2018.

Нацрт закона о климатским променама;
<http://www.ekologija.gov.rs/ministarstvo-zapocinje-postupak-javne-rasprave-za-zakon-o-klimatskim-promenama/?lang=lat>, 17. мај 2018.
<http://www.novosti.rs/vesti/turizam.90.html:419289-Maldivi---rajska-ostrva-u-Indijskom-arhipelagu>, 30. август 2018.
http://www.hidmet.gov.rs/ciril/ipcc/info_ipcc.php, 29. август 2018.