

НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ

“Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији” -
за период 01.01.2019. – 31.12.2021. године

Издавач

Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици,
Правни факултет

За издавача

Проф. др Душанка Јововић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Јелена Беловић, руководилац пројекта

Секретар пројекта

Проф. др Страхиња Миљковић

Уређивачки одбор

Проф. др Душанка Јововић

Проф. др Марија Крвавац

Проф. др Владимир Боранијашевић

Доц. др Бојан Бојанић

Доц. др Драган Благић

Технички уредник

Младен Тодоровић

Дизајн корица

Кварк Краљево

Штампа

Кварк Краљево

Тираж:

50 примерака

ISBN 978-86-6083-062-5

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

UDK 349.6
005.745:504.7

Др Љубомир МИТРОВИЋ*

ДОПРИНОС МЕЂУНАРОДНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У БОРБИ ПРОТИВ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА

Апстракт: Климатске промене представљају један од највећих изазова с којим се цивилизација данас суочава. У оквиру УН склапани су различити климатски аранжмани са циљем закључивања глобалног климатског споразума (уговора). Стога посебан значај припада Оквирној конвенцији о промени климе (UNFCCC), на коју ће се надовезати Кјото протокол, са којим је започета правна регулатива ове области. Париски споразум, као наследник Кјото протокола, поред елемената континуитета међуправних активности уноси нове елементе и начине дефинисања правне регулативе (принципи, обавезе) деловања међународне заједнице у области климатских промена. Да би се спасила околина и да бисмо се борили против климатских промена било је потребно постављање циљева који омогућавају стабилизацију и смањење концентрације емисије гасова са ефектом стаклене баште (без увођења обавеза, одн. квота за стране – Оквирна конвенција Уједињених нација о промени климе), затим да се смање укупне емисије гасова за најмање 5% (2008 – 2012), одн. за најмање 18% (2013 – 2020) у односу на 1990. годину (обавезе развијених земаља – Кјото протокол), и да се ограничи сада просечан раст температуре испод 2° С, одн. 1,5° С у односу на преиндустријски период (општи квантитативни циљ – Париски споразум). Аутор у раду полази од хипотезе да Оквирна конвенција УН о промени климе и уз њу Кјото протокол и Париски споразум – чине елементе системског приступа у решавању проблема климатских промена.

Кључне речи: климатске промене, Оквирна конвенција Уједињених нација о промени климе, Кјото протокол, Париски споразум, правни принципи и обавезе.

УВОД

Климатске промене представљају један од највећих изазова с којим се цивилизација данас суочава и у коме се преплићу временска и последична неизвесност са димензијама глобалног, регионалног и локалног карактера. Евидентно је да климатске промене, какве се бележе последњих деценија, у

* Редовни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, ljubomir.mitrovic@pr.ac.rs

стручној јавности су препознате као реална појава која је условљена директним и индиректним људским активностима.

Оне изазивају промене у саставу глобалне атмосфере и које су суперпониране на природна колебања климе. Отуда се глечери смањују, ледени комади на Арктику се топе, тону острва, повећава се ниво мора и опасност код приобалних градова, појава и распрострањеност падавина, појава тајфуна, затим промене висине снежног покривача, минималних и максималних температура и друго, што све може имати несагледиве последице по људски род и целокупни живи свет.

Чињеница је да су глобалне промене климе спор процес и целокупан ефекат не показује се *ad hoc*, већ кроз дуги низ деценија. Зато је све мање времена да превентивне људске радње ублаже глобално загревање, али како је генерални секретар Уједињених нација Антонио Гутереш на отварању Самита о клими у седишту Светске организације у Њујорку упозорио (септембар 2019): „Време за спас Земље од климатских промена истиче, али није сувишно касно“. Такође, поручио је светским лидерима да није време да се преговара, већ да се делује да би се остварио циљ да свет буде неутралан у емисији угљен-диоксида до 2050. године.

Треба истаћи да су протеклих деценија учињени значајни резултати на међународном (глобалном), регионалном и националном (локалном) нивоу како би се смањиле емисије гасова са ефектом стаклене баште (GHG) и ублажило глобално загревање (*climate adaption*). Већи је број иницијатива мађународне заједнице које садрже различите врсте циљева и принципа од значаја за област климатских промена. Међутим, у центру архитектуре система за борбу против климатских промена свакако је

Оквирна конвенција Уједињених нација о промени климе са Кјото протоколом . Такође, продужавање међународноправних активности у области климатских промена утврђено је Споразумом из Париза , кога видимо као посебну етапу у развоју и део међународне политике у области климатских промена.

Циљ овога рада јесте да размотри допринос три круцијална међународна документа у борби против климатских промена (Оквирна конвенција УН о промени климе, Кјото протокол и Париски споразум), затим да се изврши компарација правне регулативе (права и обавезе) сва три документа, при чему ће се идентификовати заједничке, универзалне карактеристике (принципи, обавезе) и разлике у појединим решењима. Анализа ових докумената извршена је на основу примене упоредноправног метода, потпомогнутог индуктивно-дедуктивном методом. Аутор у раду полази од хипотезе да Оквирна конвенција Уједињених нација о промени климе, Кјото протокол и Париски споразум чине елементе системског приступа у решавању проблема климатских промена.

1. ОКВИРНА КОНВЕНЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА О ПРОМЕНИ КЛИМЕ

Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлога века, Генерална скупштина Уједињених нација је низом докумената указала на опасне последице климатских промена, третирајући овај проблем као заједничку бригу свих људи на планети Земљи. У том смислу од посебног значаја је Оквирна конвенција УН о промени климе – UNFCCC, која је усвојена и потписана на Светском самиту у Рио де Жанеиру (Бразил), јуна 1992. године. Конвенција је ступила на снагу у марту 1994. године, када је била и ратификована од стране 50 држава, а до сада ју је ратификовало 195 држава које представљају стране конвенције. Сама Конвенција не даје ограничења за емисију гасова стаклене баште (GHG) за поједине државе. Уместо тога, Конвенција препоручује друге механизме, као што је Кјото протокол, који земљама потписницама поставља обавезе у емисији. Државе, одн. стране уговорнице Конвенције састају се сваке године од 1995. на Конференцијама странака како би процениле напредак у решавању климатских промена. Конвенција говори да се о заједничким, али и различитим одговорностима држава, што у суштини значи да би земље света требало да смање емисију штетних гасова у односу на количину коју су раније испуштале у атмосферу, онолико колико могу себи да дозволе у том тренутку.

Основни циљ Конвенције и свих са њом повезаних правних инструмената јесте да се постигне стабилизација концентрације гасова са ефектом стаклене баште (GUG) у атмосфери, на нивоу који би спречавао негативне (опасне) антропогене утицаје на климатски систем, при чему се „такав ниво треба постићи у временском оквиру довољном да се омогући природно прилагођавање екосистема на климатске промене, да се не угрози производња хране и да се омогући одрживи развој“. Када је реч о неповољним последицама промене климе Конвенција подразумева промене у физичкој животној средини – биоти, услед промене климе, а које имају значајне штетне последице на састав, распрострањеност или продуктивност природних и контролисаних екосистема, или на функционисање друштвено-економских система, или здравље људи и благостање.

Иако Оквирна конвенција УН о климатским променама не одређује обавезе држава, одн. страна које се директно односе на увођење квота за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште, њоме се по први пут као заједнички циљ страна одређује стабилизација и ограничење емисија. Примарни циљ постаје обавеза страна да у домаћем праву утврде правне механизме који гарантују заштиту права појединаца у прилагођавању променљивим условима живота у окружењу на које утичу климатске промене. Ипак, у структури норми којима се регулише област климатских

промена нису присутна људска права. Заправо, Конвенција говори о праву држава на одрживи развој, имајући у виду да се процењује да примена одговарајућих развојних мера „има кључни значај за усвајање мера које треба предузети у реаговању на промене климе. Приступајући Конвенцији стране су се обавезале да направе националне регистре емисија са ефектом стаклене баште. Како би се остварила сарадња страна у примени мера ублажавања последица климатских промена, у Конвенцији се посебно истиче потреба да стране успоставе систем који омогућује размену информација. У складу са дефинисаним циљем Конвенција је утврдила принципе који дају општу оријентацију за будући развој и тумачење Конвенције, а то су: принцип једнакости и заједничке, али издиференциране одговорности (где развијене државе треба да имају кључну улогу); узимање у обзир специфичности потреба околности држава у развоју; принцип предострожности; принцип интегралности мера заштите климатског система у националне програме развоја; принцип сарадње и унапређивања изградње отвореног међународног система; забрана примене мера које би могле да послуже као средство за производњу, или неосновану дискриминацију, или прикривено ограничавање међународне трговине; право на одрживи развој. Треба истаћи да је принцип заједничке, али различите одговорности увела Оквирна конвенција УН о климатским променама, ради преузимања обавеза спречавања климатских промена и примене мера за ублажавање њихових последица, а који је нарочито наглашен у Париском споразуму (о чему ће у наставку бити речи). Овај принцип почива на премисама: највећи део одговорности је на развијеним земљама, које треба да преузму водећу улогу у борби са променом климе и њеним негативним утицајем, и на могућностима сваке државе (стране) које зависе од њених друштвених и економских услова. Заправо, Конвенција полази од тога да највећи део глобалних емисија гасова стаклене баште потиче из развијених земаља, те су обавезе страна уговорница асиметрично постављене у духу принципа заједничке и различите одговорности, тако да развијене државе поред општих обавеза заједничких свим странама уговорницама, имају и посебне обавезе. Уз то, неке од обавеза развијених држава су и временски ограничене, попут обавеза које се тичу подношења одговарајућих информација о предузетим мерама. Поред тога, овај је принцип са становишта обима обавеза условио поделу држава у три категорије: стране уговорнице наведене у Анексу I (богате земље које су чланице ОЕСД-а и земље Централне и Источне Европе; стране уговорнице наведене у Анексу II (само богатије земље чланице ОЕСД-а и земље у развоју, где се посебна пажња посвећује најсиромашнијим земљама и малим острвским земљама. У циљу успешније примене Конвенције државе уговорнице (стране) састају се сваке године од 1995. на Конференцијама странака, како би процениле напредак у решавању климатских промена. Конференција страна је највиши

орган Конвенције, чија се улога огледа у редовном разматрању спровођења Конвенције и свих других правних инструмената, као и усвајање одлука неопходних за побољшање ефикасности спровођења Конвенције. Иначе, у раду јој помаже Секретаријат и два помоћна органа: један за научна и технолошка питања, други за спровођење Конвенције. Орган за научна и технолошка питања задужен је да обезбеди Конференцији страна (по потреби и другим помоћним органима) благовремене информације и мишљење о научним и технолошким питањима везаним за Конвенцију, док Помоћни орган за спровођење Конвенције има задатак да пружи помоћ Конференцији страна у оцени и анализи спровођења Конвенције. Овај орган редовно извештава Конференцију страна о свим аспектима свога рада.

Обавезе Конвенције подељене су на обавезе које припадају свим уговорницама и на специфичне обавезе развијених земаља, које су разврстане у Анекс I и II Конвенције. Обавезе свих страна Конвенције између осталог обухватају: разраду и објављивање националних катастара антропогених извора и емисија свих гасова стаклене баште који нису регулисани Монреалским протоколом; формулисање, спровођење и редовно праћење и ажурирање националних и (у неким случајевима) регионалних програма за ублажавање климатских промена, као и олакшавање прилагођавања на дате промене; сарадња на развоју метода и процеса којима се ограничавају, смањују или спречавају антропогене емисије гасова стаклене баште у свим кључним секторима, укључујући енергетику, саобраћај, индустрију, пољопривреду, шумарство и уклањање отпада, као и спровођење релевантних друштвених, економских и еколошких политика и акција, које се предузимају ради ублажавања или прилагођавања промени климе, а у циљу минимизирања штетних утицаја на привреду, здравље становништва и квалитет животне средине.

Специфичне обавезе развијених земаља наведене у Анексу I Конвенције састоје се, поред осталог у следећем: у усвајању и спровођењу националних политика и предузимању одговарајућих мера за ублажавање промене климе ограничавањем антропогених емисија гасова стаклене баште и заштитом и повећавањем апсорбера и резервоара истих гасова; у достављању детаљних информација о својој политици и мерама у циљу свођења емисије угљен-диоксида и других гасова стаклене баште, који се не регулишу Монреалским протоколом на ниво из 1990. године, као и да идентификују и периодично разматрају сопствену политику и мере подстицања активности које доводе до већих нивоа емисије гасова стаклене баште, у поређењу са нивоима који би иначе били. Исто тако, развијене земље побројане у Анексу II су у специфичној обавези, јер морају да обезбеде нове и допунске изворе финансирања за покривање свих трошкова страна, одн. земаља у развоју. На крају, показало се да су ефекти Конвенције били позитивни, али више него скромни. Наиме, развијене

земље, као најважније у смањењу штетних гасова стаклене баште нису испољиле спремност, нити су се као стране обавезале на редукцију тих гасова, као ни да развију инструментариј за спровођење у живот преузетих обавеза. Отуда је било потребно усвојити нови међународни уговор (протокол) који ће садржати правне обавезе и квантификоване обавезе у погледу смањивања емисије штетних гасова стаклене баште за високо индустријализоване земље.

2. КЈОТО ПРОТОКОЛ

Оквирном конвенцијом УН о промени климе, као што је речено, предвиђене су само начелне обавезе за државе уговорнице, што се показало недовољним, тако да је врло брзо постало потребно појединачне и квантитативне обавезе за сваку државу уговорницу, а посебно за високо индустријализоване државе, с обзиром на то да су највећи емитери гасова стаклене баште и глобалног загревања. То је учињено Кјото протоколом. Најважнији глобални документ о спречавању глобалног загревања и глобалних климатских промена је Кјото протокол. Уз Оквирну конвенцију УН о промени климе, то је међународни документ (уговор) усвојен у старој престоници Јапана (Кјотоу), на Трећем заседању Конференције држава потписиница Конвенције, децембра 1997. године. Исте године, представници 159 држава света састали су се у Кјотоу да размотре предлоге који би у значајној мери ограничили количину гасова стаклене баште који се испуштају у атмосферу. Иначе, ова Конференција је следила споразум који је постигнут на Самиту о планети Земљи 1992. године, где су се индустријске земље заложиле да емисију гасова стаклене баште смање на ниво из 1990. године. Подсећамо, за ступање на снагу Кјото протокола било је потребно да га ратификује најмање 55 држава и да државе које су ратификовале протокол чине најмање 55% загађивача. Протокол је ступио на снагу фебруара 2005. године, након ратификације Русије. Државе које су ратификовале Протокол чиниле су 61% загађивача. Србија је ратификовала Кјото протокол 2007. године. Протокол је ратификован од свих уговорница Оквирне конвенције, осим САД, док се Канада повукла из Протокола. До сада је 170 земаља и владиних организација потписало Кјото протокол, а он је први правно обавезујући међународни споразум у вези са климатским променама, одн. њиме је по први пут утврђено обавезујуће деловање у правцу ограничавања емисије гасова са ефектом стаклене баште (GHG). Протокол је виђен као изузетно важан правни основ на коме ће се градити будућа сарадња у напорима да се смање емисије гасова стаклене баште. Ипак, сва настојања и очекивања нису испуњена.

Споразумом је договорено да државе које су ратификовале Протокол, буду подељене у две групе. 1) Индустријски развијене земље (тзв. Анекс I

земље) имају обавезу смањења емисије гасова стаклене баште, уз обавезу достављања инвентара тих гасова сваке године. 2) Земље у развоју (тзв. не-Анекс I земље) немају обавезу, али могу да допринесу смањењу емисије гасова стаклене баште, „попут реализације пројеката кроз механизам чистог развоја“. Очито да Кјото протокол садржи принцип „заједничке, али издиференциране одговорности“, примењен тако што је направљена разлика између обавеза индустријски развијених земаља и оних земаља у развоју, тј. транзицији.

Најважнији допринос Кјото протокола је био утврђивање квантификованих обавеза ограничења и смањивања емисије шест гасова који стварају ефекат стаклене баште, а то су: угљен-диоксид (CO₂), метан (CH₄), азот-диоксид (N₂O), хлоро-флуор-карбон (NFC) и сумпор-хекса-флуорид (SF₆). Затим, предвиђено је да земље из Анекса I за време првог периода ангажовања (2008 – 2012) треба да смање укупне емисије гасова стаклене баште (GHG) за најмање 5% у односу на ниво из 1990. Договорени циљеви су издиференцирани између развијених земаља. Тако, САД су обезне да смање емисије гасова стаклене баште за 7%, ЕУ – све државе чланице морају да смање емисију истих гасова за 8%, Јапан и Канада за 6%, за наведени период. Међутим, неке земље су добиле могућност да повећају своје емисије – Аустралија, Исланд и Норвешка, док Русија, Нови Зеланд и Украјина морају да замрзну ниво својих емисија на тренутни.

Треба истаћи да Протокол такође омогућава овим државама да саме одлуче које ће од наведених шест гасова укључити у своју националну стратегију смањивања емисије гасова. С обзиром на то да Република Србија припада групи земаља у развоју, за њу у првом обавезујућем периоду не постоје квантитативне обавезе смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште. Наша држава ипак има све обавезе у погледу успостављања и спровођења мера и активности за постизање циљева Конвенције.

Други обавезујући период Кјото протокола покренут је децембра 2012. када је потписан Амандман из Дохе, који обухвата период 2013 – 2020. године. Током другог обавезујућег периода стране су се договориле, тј. обавезале да ће смањити емисије гасова са ефектом стаклене баште најмање 18% испод нивоа из 1990. године, током осмогодишњег периода (2013 – 2020). Из досадашњег излагања запажамо да је основни циљ Кјото протокола да индустријализоване земље ограниче или смање емисије гасова са ефектом стаклене баште. С намером да се помогне државама да постигну своје циљне вредности емисије и да се охрабри приватни сектор и земље у развоју да дају допринос напорима за смањење емисије, Кјото протокол уводи три тржишно заснована механизма, којима се даље делује на смањење утицаја климатских промена, и то: механизам међународне трговине емисијама, заједничко спровођење (примена) и механизам чистог развоја. Пошто развијене земље имају обавезу да смање емисије гасова, на овај начин постале су нето купци

емисионих кредита на растућем међународном тржишту емисија, док су земље у развоју постале нето продавци. Преко механизма Кјото протокола развијене земље такође могу улагати и у земље у развоју, које су потписнице споразума, кроз пројекте за смањење емисија гасова. Иако је највећи број страна смањио емисије у границама које су прописане, ипак није постигнуто смањење укупне количине емисија, чиме је доведено у питање испуњење основног циља Кјото протокола. Као разлози због којих Кјото протокол није доживео жељене резултате можемо навести следеће: један део страна уговорница био је потпуно ослобођен сваке обавезе у вези са емисијом гасова стаклене баште; велика грешка је што су били кратки рокови, као и ограничавање на краткорочне периоде за испуњавање циљева, који ионако нису били постављени превише високо; иако је било речи о правно обавезујућем документу, он заправо није имао начина да спроведе санкције за евентуалне прекршаје, што се најбоље видело у ситуацији када је Канада напустила договор. Охрабрујуће је то што су државе ипак наставиле са покушајима да изнађу решење за проблем климатских промена, те је за сада нова нада Париски споразум о климатским променама, договорен 2015. године. Наравно, Кјото протокол има велики значај у подизању људске свести о потреби смањења емисије штетних гасова и о заштити животне средине. Иако циљеви нису испуњени, Кјото протокол представља добар подстицај за даљу борбу против штетних последица промене климе.

3. ПАРИСКИ СПОРАЗУМ О КЛИМИ

Након првог кључног споразума у оквиру UNFCCC, Кјото протокола из 1997. (који ће након првог периода 2008 – 2012. важити и у другом периоду 2013 – 2020. године), примењиваће се други историјски Споразум из Париза, усвојен 12. децембра 2015. године. Споразум из Париза поставио је генералне (основне) услове за даље конкретне међународне напоре, у склопу глобалне климатске политике за период после 2020. године. Париски споразум у својој преамбули садржи 16 клаузула, а састоји се од 29 чланова. Преамбула Споразума указује на директно решавање климатских промена, на начин да се то решава заједнички, али диференцирано у складу са националним приликама (развијене – неразвијене државе). Очито да је принцип „заједничке и подељене одговорности“ из Оквирне конвенције садржан (пренет) и у Париски споразум, прављењем разлике између развијених и неразвијених држава, што се може видети на неколико места – да развијене државе треба да више доприносе смањењу емисије штетних гасова. Међутим, евидентно је да не постоји подела у Париском споразуму, која је учињена у Оквирној конвенцији (на државе из Анекса I – развијене и државе из Анекса II – државе у развоју. Такође, многим одредбама у овом споразуму предвиђене су заједничке обавезе, али се омогућава

прилагођавање националним условима. За разлику од Споразума УН о глобалном загревању – Кјото протокол, чија је примена почела 2005. (после дугих осам година од усвајања 1997) и односио се искључиво на индустријски развијене државе, Париски споразум односи се на све државе потписнице и мораће да се брже спроводи. У прилог овој констатацији иде и студија Уједињених нација где се истиче да ће се просечна температура повећати за 3 степена Целзијуса (или још више) до 2100. године, ако се наставе садашњи трендови.

Дакле, уместо тачно одређених рокова (правно обавезујући периоди важења и редукација емисија у Кјото протоколу) Париски споразум заснива се на друкчијим принципима – он је на потпуно добровољној бази. Њиме је по први пут после 25 година од како се воде преговори потписан споразум о борби против климатских промена, око кога су се сагласиле све земље на свету. На питање – које све новине доноси Париски споразум, можда најбоље описује академик Мирча Дуцу, који каже: „195 држава је потписало Париски споразум који представља велики успех у преговорима који су се одвијали под окриљем Уједињених нација. Споразум има универзалну размену, а међународно праву омогућује његову примену и у унутрашњем праву, иако је реч углавном о политичком споразуму. Грађанско друштво је ангажовано и мобилисано уз друге државе на испуњавање преузетих обавеза – ограничење глобалне температуре на 2 С° у односу на преиндустријски ниво, па можда и на 1,5°. Пажња се поклања и неутрализацији емисија са ефектом стаклене баште, почев са 2050. годином. Истовремено, Споразум предвиђа добровољне националне доприносе који ће се преиспитати сваке 5. године. Усвојен консензусом, Париски споразум има велике пропусте, у првом реду нема обавезујући карактер, национални доприноси су добровољни, није предвиђен никакав механизам провере, све се базира на транспарентности и ставу држава према поштовању преузетих обавеза“. Очито да Париски споразум заиста има историјску улогу и тежину. Наиме, главни успех Париског споразума је у томе што је први пут 195 држава постигло договор и што су се обавезале да смање емисију гасова са ефектом стаклене баште. „До средине децембра 2015. године готово све земље су доставиле Конвенцији УН своје намераване планове за смањење емисија до 2030. године (INDC – Intended nationally determined contributions). Нажалост, анализа УН показује да сва ова смањења, заједно уз имплементацију, неће ограничити глобални пораст температуре на ниво који је безбедан за климатски систем, одн. свет какав данас познајемо. Због тога је у Париски споразум укључен механизам којим се државе чланице обавезују да на сваких 5 година достављају нове амбициозније планове за смањење емисија“. Први глобални преглед стања, односно процена где нас воде преузети циљеви је урађена 2018. године. Очито да се не може остати на истим позицијама, нити повећање емисије може бити дозвољиво, већ се мора

смањивати емисија гасова са ефектом стаклене баште. Заправо, Париски споразум треба да омогући смањење емисије као трајни процес. Дакле, нема ограничен рок трајања, а што није био случај Кјото протоколом.

У том контексту намеће се питање да ли је Париски споразум на добром путу. Прва прилика за пресек стања (проверу) биће 2020. када ће државе представити своје нове петогодишње планове. Сигурно је да, уколико би се испунили амбициозни циљеви представљени у Споразуму (повећање глобалне просечне температуре знатно испод 2°C у односу на преиндустријски период), биће потребно смањити емисије много више од онога што је до сада обећано. Наиме, према садашњим проценама, чак и када би државе у потпуности оствариле оно што пише у њиховим плановима, поново би нас очекивало загревање између 2,7 и 3,5 °C.

Париски споразум дефинише дугорочне циљеве за одржање климатских промена на безбедном нивоу. Наиме, Париски споразум помера границу „безопасног нивоа“ пораста просечне глобалне температуре од максималних 2 степена на 1,5 степена Целзијуса, имајући у виду да то повећање већ данас износи 1 степен Целзијуса. На овај начин Париски споразум рачуна да ће се у другој половини 21. века постићи баланс између емитованих и апсорбованих емисија, односно да ће доћи до нултог нивоа емисије. Другим речима, то значи да ће се брзи пад емисија гасова са ефектом стаклене баште (потпуна декарбонизација) постићи 2050. године. Даље, то практично значи да ће коришћење фосилних горива после 2050. бити немогуће, осим уз значајније технолошке напретке. У том смислу научне студије указују да 88% светских резерви угља треба да остане под земљом, како би пораст просечне глобалне температуре био испод 2° C. Дакле, остатак угља под земљом је нешто што ће остати будућим генерацијама, а то значи и одрживи развој привреде и друштва у целини.

Споразумом из Париза потписнице су се обавезала да реализују циљеве на глобалном међународном нивоу, као и на регионалном плану. Наиме, обавезују се све стране да усвоје „национално одређене доприносе“ (енг. nationally determined contributions) и да одреде домаће мере за постизање овог циља. Све земље се обавезују да достављају редовне извештаје о својим емисијама и напретку постигнутом у имплементацији „национално одређених доприноса“ и да се подвргну међународној ревизији. Реафирмишу се обавезе развијених држава утврђене Оквирном конвенцијом да подрже напоре земаља у развоју и по први пут се такође подстичу добровољни доприноси земаља у развоју. Обавезују се све државе да подносе нове „национално одређене доприносе“ сваких 5 година, са јасним очекивањем да ће показати напредак у односу на претходни период. Проширује се механизам за одговор на губитке и штете настале услед климатских промена. Позива се на установљење новог механизма, који би био сличан механизму чистог развоја под Кјото протоколом, и који би

омогућио да се смањење емисија у једној држави урачуна у „национално одређене доприносе“ друге државе. У том смислу на овом месту истичемо циљ ЕУ који је веома амбициозан, а то је да се смање емисије за најмање 40% до 2030. у односу на 1990. годину. Такође, у институцијама ЕУ се расправља о повећању овог циља, одн. да се чак 55% у наредних година смањи емисија у односу на 1990. годину. ЕУ је дакле препозната као лидер у области климатских политика, како услед залагања да се предузму даљи напори на међународном плану, тако и сопственим амбициозним циљевма, конкретним инструментима као што је систем трговине емисијама GHG (The EU Emissions Trading System – ETS). То значи да државе чланице могу истовремено својим посебним климатским политикама додатно допринети решавању проблема у овој области. За непоштовање преузетих обавеза не постоје правне санкције, већ су потенцијалне негативне последице политичке природе, као што су нерешени међународни односи, негативан публицитет итд.

Споразум из Париза је први споразум у области климатских промена који указује на потребу заштите шума и биодиверзитета. У Преамбули Споразума указује се на то да је једна од основних идеја потреба заштите биодиверзитета и обезбеђивање интегритета свих екосистема. На Конференцији УН о биодиверзитету, децембра 2016. године, усвојена је Канкунска декларација о очувању и одрживом коришћењу биодиверзитета за општу добробит. Овом декларацијом стране се обавезују да и даље унапређују подстицајних мера (које су садржане у Споразуму) за обнављање, очување и одрживо коришћење шумских ресурса, а исто тако и правни оквир који уређује учешће приватног сектора у експлоатацији шума, како би се смањила деградација и крчење шума и шумског растиња.

Са ратификацијом Споразума из Париза циљеви смањења емисија постали су обавезе држава према међународној заједници. Исто тако, развијене државе су преузеле и обавезе обезбеђења значајне финансијске помоћи за постизање циљева Споразума у државама у развоју. Споразум не разликује развијене од држава у развоју, осим са аспекта финансирања и то на основу њиховог статуса под Конвенцијом. У оквиру Споразума све државе имају обавезе смањења емисија у прилагођавању, као и обавезе извештавања, што раније није био случај.

Иако се Споразум из Париза сматра уговором према међународном праву, ипак су само поједине одредбе правно обавезујуће. Треба истаћи да Споразум не наводи изричито које су одредбе правно обавезне. Споразум је универзалног карактера и међународно право омогућује његову примену у унутрашњем праву. Међутим, реч је углавном о политичком споразуму. Национално одређени доприноси сваке државе сами по себи нису правно обавезни, већ су процедуралне обавезе држава да припреме ове доприносе и

одреде домаће мере у циљу њиховог постизања. Међу правно обавезним одредбама су и низ одредби о митигацији, адаптацији и транспарентности. Споразумом из Париза, као и даљим наставком дијалога попут Конференције у Бону о климатским променама (у склопу UNFCCC), одржане 6 – 17. новембра 2017. године (на којој је учествовала и делегација Србије) настављен је позитиван тренд, али је то још увек недовољно да се одговори на суштинске изазове које је међународна заједница преузела за решавање комплексног проблема глобалног загревања. На Конференцији у Бону о климатским променама разматрало се о даљим мерама за спровођење Споразума из Париза, пре свега у погледу извештавања о намерама и оствареним циљевима за смањење емисија, финансијске помоћи државама у развоју, као и права и обавеза развијених и неразвијених држава.

Након Конференције у Бону одржан је накнадни Самит у Паризу (12. децембар 2017. године), којим је обележена двогодишњица од усвајања Споразума из Париза. На накнадном самиту објављене су намере јавних и приватних актера да мобилишу одређена финансијска средства за пројекте везане за климатске промене. Треба истаћи да су састанци у Бону и Паризу још једном потврдили лидерску позицију ЕУ и њених држава чланица међу развијеним индустријским државама, по питању светске климатске политике. Међутим, САД након иницијалног помака у време председника Барака Обаме, када је САД ратификовала Париски споразум, тренутно губи утицај у овој области. И поред тога што је постигнут изванредан напредак, указала се потреба да се у 2018. години предузму даљи конкретни кораци, посебно у оквиру Конференције у Пољској (у Катовицама). Заправо, успех Споразума искључиво је питање ефикасности спровођења и постизања циљева Споразума и Конвенције. За постизање циљева неопходна су заједничка правила, модалитети и процедуре, што је био задатак Конференција држава чланица (Conference of the Parties – COP) одржане у Катовицама почетком децембра. Светски лидери дошли су у Катовице са задатком да одговоре на последња научна истраживања, која показују да имамо само 12 година да емисије гасова са ефектом стаклене баште смањимо за 50%, и тако спречимо катастрофално глобално загревање. Да се подсетимо, 2017. је година катастрофа изазваних временским и природним непогодама које су узроковале штету од ~ 320 милијарди долара.

Према Споразуму 2020. године је рок за достављање дугорочне стратегије нискоугљеничног развоја. Од држава се такође очекује да у истом року успоставе систем мониторинга и извештавања. Одлуке из Катовица апострофирају и потребу почетка рада на унапређењу временског оквира за наредни обавезујући период (након 2030. године). Исто тако, на Конференцији је дефинисан и садржај извештаја о адаптацији, у оквиру националних комуникација, или националних планова адаптације.

Морамо нагласити да Конференција ипак није дала прецизнији одговор на питање како ће развијене државе обезбедити средства за финансирање држава у развоју, у износу од чак 100 милијарди долара до 2020. године за примену Париског споразума, као и начин финансирања после 2025. На Конференцији су по први пут представљене могућности за постизање угљеничне неутралности у сектору туризма до 2050. године. Укључење туризма у област климатских промена од великог је значаја, имајући у виду да овај сектор чини 10,4% светског БДП-а и једно од 10 радних места. Дакле, значај учешћа приватног сектора, индустрије, локалних самоуправа и других актера је неспоран за постизање циљева Споразума. Ипак, кључну улогу у постизању циљева за смањење емисија и у креирању услова за њихово остварење, као и у извештавању међународне заједнице о постигнутом – имају националне владе.

Нема сумње, Споразум из Париза је обезбедио добар основ за смањење негативних утицаја климатских промена, а Пакет из Катовица за његово спровођење. Остаје отворено питање да ли ће ревизија постојећих и припрема нових циљева смањења емисија узети у обзир да одређене анализе идентификују избацивање угља из употребе до 2030. године у ОЕСД земљама и ЕУ земљама, до 2040. године у Кини, и до 2050. године у преосталом делу света, како би се остварили циљеви Споразума. Да је проблем климатских промена веома сложен и опасан показало се на Самиту Уједињених нација у Њујорку, одржаном крајем септембра 2019. На Самиту су светски лидери усвојили декларацију под називом „Спремни за деценију рада и резултата ка одрживом развоју“, којом су позвали на деценију амбициозног рада, како би се до 2030. остварили циљеви одрживог развоја којим се лидери влада, предузећа и цивилног друштва обавезују на „далекосежне кораке у супростављању климатских промена“. Уочи Самита о климатским променама (септембар 2019), Уједињене нације у присуству многих светских лидера у Њујорку саопштиле су да ће последњих пет година (2015 – 2019) бити најтоплији период икада регистрован на планети. „Концентрација угљен-диоксида у атмосфери ће, како се очекује, достићи нови врхунац до краја 2019. године, према прелиминарним подацима, одн. биће 410 делова за милион. Према садашњем стању преузетих обавеза земаља за смањење емисије штетних гасова, планета ће бити топлија за између 2,9 и 3,4° С до 2100. године“.

Циљ Самита у Њујорку је да широм света оснажи кампању против климатских промена. Делегације 60 нација су представиле мере својих држава против глобалног загревања (отопљавања). Генерални секретар Уједињених нација, Антонио Гутереш је на самом отварању Самита о клими у седишту Светске организације упозорио да време за спас Земље од климатских промена истиче, али да није сувише касно. Такође је поручио светским лидерима на Самиту да није време да се преговара, већ да се делује,

да би се остварио циљ да свет буде неутралан у емисији угљен-диоксида до 2050. године. Агенда одрживог развоја до 2030. године је најамбициознији подухват једногласно усвојен 2015. године, а циљ јој је да трансформише свет, подстакне просперитет и обезбеди добробит свих људи, уз истовремену заштиту животне средине.

Светски лидери су у својим говорима обећали да ће урадити више да се спречи да загревање света достигне још опасније нивое. Тако су лидери Финске и Немачке (Ангела Меркел) обећали да ће забранити угаљ у року од 10 година. Шеф кинеске дипломатије (Ванг Ји) рекао је да земље морају да поштују обавезе из Париског климатског споразума (за разлику од америчког председника Доналда Трампа који је повукао потпис Вашингтона са Париског споразума о заштити климе), а чији је циљ био да глобално загревање задржи испод 2°C у односу на преиндустријску еру. Веома детаљна обећања изнео је председник Француске Емануел Макрон. Наиме, он је подсетио лидере на Самиту да треба да укључе климатске промене у своје трговинске и финансијске политике, тако да не увозе робу која повећава загађење угљен-диоксидом, нити финансирају индустрије које загађују у другим земљама. Председник Макрон је такође позвао развијене државе да повећају своја обећања за донације за Зелени фонд о клими, који помаже сиромашним државама у климатским проблемима. Такође, председник Чilea Себастијан Пињера, који ће уједно бити следећи домаћин преговора о климатским променама, истакао је да је 66 држава обећало да ће имати амбициозније циљеве у вези са климатским променама, док је 30 држава обећало да ће остварити неутралност угљеника, до ~ 2050. године.

4. ЗАКЉУЧАК

Климатске промене представљају један од највећих изазова са којима се цивилизација данас суочава. Међународна заједница је дала значајан допринос у решавању овог круцијалног проблема, али су остала још отворена питања, посебно из правне регулативе (циљеви, обавезе) за спречавање климатских промена. Посебан значај припада Оквирној конвенцији УН о промени климе. Она чини оквир на међународном нивоу за решавање климатских промена. Оквирном конвенцијом предвиђене су само начелне одредбе за све државе чланице. Конвенција не одређује обавезе страна, које се директно односе на увођење квота за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште, већ се њоме по први пут као заједнички циљ страна одређује стабилизација и ограничење емисија. Такође, обавезе развијених земаља да обезбеде изворе финансирања за покривање свих трошкова земаља у развоју и омогуће пренос технологија, само су неки од резултата који су постигнути Оквирном конвенцијом. Кјото протокол је даљи ток борбе против климатских промена. Протокол представља покушај

да се по први пут на међународном нивоу пронађе правни основ за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште. Кјото протокол је дефинисао квантитативне обавезе ограничења и смањења емисија 6 гасова стаклене баште за развијене земље, као и за земље у транзицији. Континуитет међународно правних активности у области климатских промена формулисан је на експлицитан начин у Париском споразуму. За разлику од Кјото протокола, који се односи само на развијене земље, овај Споразум односи се на све земље, одн. стране. Реч је о дугорочном циљу, при чему се земље обавезују да ограниче раст просечне глобалне температуре испод 2° С у односу на преиндустријски период (1990) и даље настојање да се у односу на исти ниво ограничи раст температуре до 1,5° С, како би се у другој половини 21. века постигао баланс између емитованих и апсорбованих емисија, одн. дошло до нултог нивоа емисије. Наравно, ефикасност одредби Споразума зависиће од политичке воље и предузимања акција, како на глобалном тако и на регионалном и националном нивоу.

Ljubomir MITROVIĆ. LL.D.

Full-time Professor

University of Pristina - Kosovska Mitrovica, Faculty of Law

THE CONTRIBUTION OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY IN THE FIGHT AGAINST CLIMATE CHANGE

Summary

The climate change is one of the biggest challenges with which civilization faces today. Within the United Nations assembled different climatic arrangements with a goal to conclude a global climate agreement (contract). Therefore, special importance belongs to United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) on which attaches The Kyoto Protocol that starts the law regulation of this area. The Paris Agreement, as a substitute of The Kyoto Protocol, beside that elements of continuity international legal activities, enters new elements and ways of defining law regulation (principles, obligations) of International Community in the area of the climate change.

To save the environment and to fight against the climate change first it was necessary inserting goals that will allow stabilization and reduction of concentration gas emissions with greenhouse gas effects (no obligations, or quotas on the side The United Nation Framework Convention on Climate Change), then to reduce total gas emission to at least 5% (2008-2012), in reference to at least 18% (2013-2020) relative to 1990. (the obligations of developed countries - The Kyoto Protocol) and to limit the average temperature in crease below 2 degrees Celsius, in fact 5 degrees Celsius in relative to pre-industrial period (global quantitative goal - The Paris Agreement). The author of a scientific paper is based on the hypothesis that The United Nation Framework Convention on Climate Change, The Kyoto Protocol, The Paris Agreement are the elements of systematic approach in resolving the problem of climate change.

Key words: the climate change, the United Nation Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, the Paris Agreement, law obligations and principles.

ЛИТЕРАТУРА

Александра Чавошки, *Одговор међународне заједнице на климатске промене*, Страни правни живот, 1/2012.

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

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

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

Закон о потврђивању Доха амандмана на Кјото протокол уз Оквирну конвенцију УН о промени климе, Службени гласник РС – Међународни уговори, број 2/17.

Lakshman Guruswamy, *International Environmental Law in a Nutshell*, Thomson West, 2007.

Мирјана Д. Ивановић, *Утицај Споразума из Париза о промени климе на развој еколошког асquires-a и преношење правних стандарда заштите биодиверзитета и очување шума у правни систем Србије*, Зборник радова 14. регионалне конференције „Животна средина ка Европи“, Београд, 2018.

The Cancun Declaration on mainstreaming the conversation and sustainable use of biodiversits for well-being, UNEP/CBD/COP/13/24, 2016.

Интернет извори

D. Bogdansky, *Re ectionis on the Paris Conference*, *Opinio Uris*, http://opiniouris.org/2015/re-ections_on_the_paris-conference.

Danijela Božanić, *Pregovori o klimatskim promenama – od Pariza do Katovica i šta dalje*, <https://balcangreenenergys.com/rs/pregovori-o-klimatskim-promenama-od-Pariza-do-Katovica-i-shta-dalje>

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1998. <https://unfccc.int/resource/docs/convpk/kpeng.pdf>

Kuda nakon Pariskog sporazuma? – Pregovori o pregovorima, <http://eupregovori.bos.rs/pregovori-o-pregovorima/analize/1463/2016>

Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9.

<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/o9rol.pdf>

Париски споразум: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers/ctm?abstract-id=2715145>

Париски споразум: <http://www.wri.org/print/43692>

Париски споразум:

<https://cep.org.rs/blogs/globalno-zagrevanje-i-dalje-politicke-prognoze/0>

Poslednjih pet godina najtopliji period ikada registrovan na Zemlji, <https://www.021.rs/story/Into/Region-i-svet/224082/>

Radio Romania International,

<http://www.rri.ro/sr-sr/sporazum-o-klimatskim-promenama-12-10>

Samit o klimatskim promenama u UN

<http://www.politika.rs/sr/clanak/438416/samit-o-klimatskim-promenama>

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC),
1992, Informal/84, GE.05-62220 (E) 200705.
<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>