

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

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

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

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

COBISS.SR-ID 254213388

„BUDUĆNOST“ KJOTO PROTOKOLA I STANJE U SRBIJI

Apstrakt

Protokol iz Kjota uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime (The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change) dodatak je međunarodnom sporazumu o klimatskim promenama, potpisan sa ciljem smanjivanja emisije ugljen-dioksida i drugih gasova koji izazivaju efekat staklene bašte. Bilo je neophodno da kao izuzetno značajan bude usvojen od strane što većeg broja država. Navedena zamisao nije u potpunosti ostvarena. Sjedinjene Američke Države kao jedan od najvećih zagađivača nisu ga ratifikovale. Problemi su postojali i u stavovima drugih zemalja pri konferencijama koje su usledile. Sa druge strane postoje i pozitivni primeri nerazvijenih zemalja, recimo primer Kosova i Metohije.

Ključne reči: Kjoto protokol. Smanjenje emisije štetnih gasova. Mehanizmi implementacije. Stanje u Srbiji.

1. UVOD

Promene u prirodi, posebno one koje su posledica emisije gasova, usled čega nastaje efekat staklene bašte, zahtevaju aktivni pristup zemalja na međunarodnom nivou– zbog gasova koji se šire po celoj atmosferi, kao i zbog činjenice da je kontrola emisije gasova vrlo skupa, te je zajednička akcija na međunarodnom nivou daleko isplativija. Prvi korak bio je usvajanje, Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, 9. maja 1992. godine.¹ Ovom konvencijom utvrđen je sistem za razmenu podataka o gasovima koji stvaraju efekat staklene bašte, dok je razmatranje pitanja načina ograničavanja emisije tih gasova odloženo za neki budući trenutak.

1.1. Šta je Kjoto protokol

Kjoto protokol je dodatak međunarodnom sporazumu o klimatskim promenama, potpisan sa ciljem smanjivanja emisije ugljen-dioksida i drugih gasova koji izazivaju efekat staklene bašte. Do sada ga je potpisalo 192 države i vladine organizacije (stanje u decembru 2012. godine).² Protokol je stupio na snagu 16.

* Nada Dragić Živanović, master upravnog prava. Student doktorskih studija Ekološkog prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

1 S. Lilić, M. Drenovak, *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 94.

2 www.wikipedia.org, 26.09.2017. godine

februara 2005. godine, kada ga je ratifikovala Rusija. Države koje su ga ratifikovale čine 61% zagađivača.

Protokol je otvoren za potpisivanje u japanskom gradu Kjotu u organizaciji Konvencije Ujedinjenih nacija za klimatske promene (UNFCCC), 11. decembra 1997. godine.³ Za njegovo stupanje na snagu bilo je potrebno da ga ratifikuje najmanje 55 država i da države koje su ratifikovale protokol čine najmanje 55% zagađivača. To se dogodilo 16. februara 2005. godine kada je Rusija ratifikovala Protokol. Srbija je prihvatila Kjoto protokol 24. septembra 2007. godine.

Protokolom se smanjuje nivo ispuštanja šest gasova koji izazivaju efekat staklene bašte: ugljen-dioksida, metana, azot-dioksida, fluorougljovodonika, perfluorougljovodonika i heksafluorida, sa ciljem zaustavljanja porasta globalne temperature, budući da globalno zagrevanje ima tendenciju da izazove klimatske promene, poput suše, poplave, podizanja nivoa mora i nestanka biljnih i životinjskih vrsta.⁴ U poslednjih nekoliko decenija povećane su se koncentracije ovih gasova u atmosferi zbog korišćenja fosilnih goriva u industriji i saobraćaju, što je doprinelo globalnom zagrevanju i klimatskim promenama. Sjedinjene Američke Države i neke manje države odbile su da ratifikuju Protokol iz Kjota. Ima mišljenja da je protokol postavio previše skromne ciljeve kojima se neće postići veći pomaci. Od 3. do 15. decembra 2007. godine na ostrvu Bali u Indoneziji je održana konferencija Ujedinjenih Nacija o klimatskim promenama na kojoj je raspravljano o budućnosti Kjoto protokola. Takođe, u Kopenhagenu je održana još jedna konferencija sa sličnom tematikom koja je izazvala veliko interesovanje kako država tako i medija.

1.2. Obaveze zemalja članica

Protokol ima za cilj da kvantifikuje obaveze i utvrdi dinamiku smanjenja nacionalnih emisija gasova sa efektom staklene bašte za svaku državu članicu Konvencije koja se nalazi na listi – Aneksu 1 Okvirne konvencije UN o promeni klime (sve industrijske zemlje i zemlje u tranziciji). Ovim Protokolom se industrijske zemlje sveta obavezuju da svoje emisije gasova sa efektom staklene bašte smanje u proseku za 5,2% u odnosu na referentnu 1990. godinu, i to u periodu od 2008. do 2012. Godine. Sve zemlje koje imaju obavezu kvantifikovanog smanjenja emisija navedene su Aneksu B Kjoto protokola. Evropska unija je preuzela obavezu da svoje emisije smanji za 8%.

2. GLOBALNO ZAGREVANJE I EFEKAT STAKLENE BAŠTE

Efekat staklene bašte nastaje zbog toga što zemlja i molekuli u atmosferi apsorbuju sunčevu toplotu. Toplota koja stiže sa sunca pada na zemlju, odakle se odbija i najvećim delom odlazi daleko od zemlje. Ali tako je bilo nekad. Aktivnosti ljudi ostavljaju velike posledice na našoj planeti. Korišćenjem sve većeg broja

3 D. Kavran, G. Petković, *Zbornik radova Pravo i životna sredina*, Beograd, 1997, str. 35.

4 M. Socorro Z. Manguiat, *An Introduction to the Kyoto Protocol's Compliance Mechanism*, Environmental Law Programme, Environmental Law Centre, Bonn, 2006, str. 6.

različitim hemijskih jedinjenja u svakodnevnom životu ljudi su promenili sastav gasova u atmosferi naše planete. Ova promena hemijskog sastava atmosfere dovela je do toga da, umesto da propušta toplotu odbijenu sa površine, atmosfera počne da zadržava odbijenu toplotu. Na ovaj način se cela atmosfera sve više zagreva. Mnogi naučnici su zabrinuti i smatraju da efekat staklene bašte može dovesti do globalnog zagrevanja koje bi imalo katastrofalne posledice na život na planeti.

Analize su pokazale da je od 1800. godine prosečna temperatura porasla za 0,7 stepeni Celzijusa. Mnogima može izgledati nerealno da će biti nečeg lošeg u tome što će na planeti biti malo toplije, međutim globalni porast temperature bi mnogo uticao na uslove života na našoj planeti, a možda bi čak doveo do toga da život ljudi više i ne bude moguć. Sa povećanjem temperature, tropske oblasti bi počele da se šire od ekvatora. Klima bi se potpuno promenila, a za promenom klime sledila bi promena flore i faune svih krajeva na planeti. Došlo bi do velikih poremećaja u lancima ishrane. Hrane bi bilo sve manje, ali zato vode sve više. Led u polarnim oblastima bi počeo da se topi, a bilo bi i mnogo više padavina. Topljenje lednika bi dovelo do podizanja nivoa svetskog mora i to možda čak i za nekoliko metara, a tako bi porasle ne samo morske obale, već i reke i jezera. Ovo bi dovelo do plavljenja područja na kojima živi oko jedna trećina ukupnog stanovništva. Kako je ovo ni malo lep scenario, sve države moraju uzeti aktivnu ulogu i intenzivno raditi na smanjenju zagađenja, jer posledice globalnog zagrevanja mogu postati bitan negativan faktor u našim životima.

Smatra se da najviše posledica na globalno zagrevanje imaju:

- *Ugljendioksid* (CO_2) – gas koji učestvuje sa oko 50 – 55% u globalnom zagrevanju. Osnovni razlog povećanja koncentracije ovog gasa u atmosferi je sve veće korišćenje fosilnih goriva (ugalj, nafta, gas) i seča šuma.
- *Hlorofluorokarbonati* (CFC) – učestvuju sa oko 25% u globalnom zagrevanju. CFC jedinjenja se koriste za pravljenje plastičnih masa i u rashladnim uređajima.
- *Metan* (CH_4) – oko 12% učešća, nastaje raspadanjem organskih jedinjenja ali najveća količina metana u atmosferi potiče iz industrijskih postrojenja
- *Azot (I) oksid* – učestvuje sa 6% u globalnom zagrevanju. Najvećim delom se oslobađa u industriji, ali velike količine ovog gasa se oslobode i u vulkanskim erupcijama.⁵

3. IMPLEMENTACIJA KJOTO PROTOKOLA U SRBIJI

3.1. Obaveze Srbije prema Kjoto protokolu

Za zemlje u razvoju, među kojima je i Srbija ovaj Protokol nije predvideo nikakve nove obaveze u odnosu na one koje su predviđene Konvencijom, odnosno nije predvideo obavezu kvantifikovanog smanjivanja emisija gasova sa efektom staklene bašte, ali je ostavljena opcija da svaka od država u bilo kom trenutku ta-

5 I. Gržetić, *Globalno zagrevanje i Kjoto protokol*, Hemijski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd

kvu obavezu preuzme, u skladu sa svojim mogućnostima, uključivanjem u Aneks 1 Konvencije i Aneks B Protokola.

Ova grupa zemalja nema obavezu kvantifikovanog smanjenja GHG emisija. Ipak, one su preuzele opšte obaveze u pogledu:

- Izrade i periodičnog dostavljanja nacionalnog katastra emisija GHG organima konvencije;
- Saradnje u pripremi mera za ublažavanje posledica;
- Saradnje u transferu tehnologija, istraživanjima, sistematskim osmatranjima i razmeni podataka;
- Racionalnog korišćenja apsorbera i rezervoara GHG;
- Saradnje u pripremi mera adaptacije i zaštiti područja izloženih suši, poplavama, kao i zaštiti vodenih resursa;
- Uključivanju procene posledica klimatskih promena u odgovarajuće nacionalne strategije;
- Saradnje u oblasti obrazovanja, obuke i jačanja svesti;
- I imaju pravo na finansijsku podršku.

3.2. *Mehanizmi implementacije Kjoto protokola*

Odredbama Kjoto protokola datim u članovima 6,12 i 17 predviđeno je uvođenje mehanizama trgovine emisijama, čime je omogućen izvestan stepen fleksibilnosti za industrijske zemlje i zemlje u tranziciji u pogledu ispunjavanja njihovih osnovnih obaveza koje se odnose na kvantifikovano smanjivanje emisija gasova sa efektom staklene bašte.

1) *Mehanizam zajedničke implementacije*: do 2008. godine industrijski razvijene zemlje imaju mogućnost da rezultat smanjenja emisija ostvaren kroz projekte zajedničke realizacije na teritoriji drugih zemalja iz Aneksa Konvencije pripisuju ispunjavanju dela svojih preuzetih obaveza

2) *Mehanizam čistog razvoja (CDM – Clean Development Mechanism)*: omogućuje industrijski razvijenim zemljama i drugim zemljama sa liste 1 iz Aneksa Konvencije da izvrše implementaciju projekata kojima se redukuju emisije gasova sa efektom staklene bašte u zemljama u razvoju, pri čemu sertifikovane iznose redukcije emisija generisane takvim projektom mogu pripisati ispunjavanju dela svojih obaveza u pogledu smanjenja emisija (sertifikovani iznos se oduzima od kvote industrijske zemlje kao investitora istog razvoja i dodaje kvoti nacionalnih emisija zemlje u razvoju koja je u CDM projektu primalac iste tehnologije, čime se zemlja u razvoju praktično zadužuje dodatnim kvotama emisija koje će u budućnosti morati da smanjuje)

3) *Mehanizam trgovine emisijama*: ovaj mehanizam mogu koristiti samo zemlje koje su na listi u Aneksu 1 Konvencije (industrijske zemlje i zemlje u tranziciji), na taj na način što deo svojih dodeljenih količina emisija koje mogu emitovati u toku obavezujućeg perioda, mogu transferisati drugoj zemlji sa liste iz Aneksa 1 Konvencije.

Kako bi se zemljama članicama Kjoto protokola olakšalo prihvatanje odredaba sporazuma i istovremeno dao podstrek SAD da mu pristupi, protokol dozvoljava korišćenje i ovog „fleksibilnog mehanizma“ – trgovina emisijama ugljen dioksida. Prema sporazumu, nacije koje emituju manje gasova staklene bašte od predviđene kvote mogu da prodaju emisione kredite zemljama većim zagađivačima.

To znači da kompanije koje uspešno redukuju emisije u većoj meri od tražene ili nisu dostigle emisije koje su im dozvoljene, mogu da trguju emisionim kreditima sa kompanijama koje nisu uspele ili nisu u stanju da ostvare postavljene zahteve. Koncept je sa određenim uspehom primenjen za smanjivanje emisija uzročnika smoga i kiselih kiša. Srbija iako ima rezervi u emisiji gasovima staklene bašte do sada nije prodavala svoje kvote ni jednoj razvijenoj zemlji.

3.3. Implementacija Kjoto protokola u Srbiji

Iako je prošlo više godina od ratifikacije Kjoto Protokola, malo je toga konkretno urađeno na polju njegove primene. Šanse Srbije (u statusu zemlje u razvoju), kao države koja nije u ugovornoj obavezi da smanji emisiju gasova sa efektom staklene bašte nisu iskorišćene.

- Postavlja se pitanje dokle se stiglo sa pripremanjem Registra gasova, što je osnovna obaveza svake potpisnice.
- Zemlje u okruženju pripremaju svoju drugu Komunikaciju sa Komisijom UN zaduženom za sprovođenje Konvencije I Protokola, a Srbija nije pripremila ni prvu.
- U oktobru 2007. na Ministarskoj konferenciji u Beogradu „Environment for Europe“, najavljeno je osnivanje Podregionalnog centra za klimatske promene za jugoistočnu Evropu, dok se danas o tome u državnim organima ne dobijaju nikakve informacije. Stručnoj i široj javnosti nisu dostupni podaci o emisiji gasova u Srbiji.
- Nacionalno telo za primenu mehanizma čistog razvoja nije zaživelo vise od godinu dana nakon ratifikacije Protokola.
- Ne znaju se predstavnici države u telima UN zaduženim za primenu Konvencije I Protokola.
- Osim održanih seminara, država je učinila nedovoljno značajne korake u smeru uspostavljanja partnerstva sa zainteresovanimima za ulaganje u čiste tehnologije u Srbiji i transfer znanja.
- Nije poznato ko finansira aktivnosti na planu sprečavanja i smanjenja emisije gasova sa efektom staklene baše. Kjoto Protokol predviđa da razvijene zemlje, članice Aneksa II Konvencije finansiraju aktivnosti u razvoju (gde spada Srbija) na polju razvoja nacionalnih i regionalnih programa u cilju implementacije Konvencije I Protokola. Da li su uspostavljeni kontakti i iskorišćena u potpunoj meri mogućnost finansiranja iz zajedničkih fondova, ali i preko bilateralnih i multilateralnih sporazuma? (Član 10 Kjoto Protokola)
- Nije predviđen minimum institucionalnih uslova da bi Protokol mogao da se primenjuje i da građani Srbije ostvare koristi kroz poboljšanje stanja životne sredine.

Šanse Srbije su u okviru mehanizma čistog razvoja. Partnerskim odnosom sa razvijenim državama omogućio bi se određeni procenat smanjenja gasova na koji bi se obavezali, a sa druge strane Srbiji bi doneo transfer čistih tehnologija i ulaganja u životnu sredinu.

4. PROBLEMI U SPROVOĐENJU KJOTO PROTOKOLA I PRIMERI ODGOVORNIH

SAD su najveći proizvođač gasova koji izazivaju efekat staklene bašte (više od jedne trećine emisija zemalja Aneksa I krajem 1999. godine). Emisija gasova koji stvaraju efekat staklene bašte u SAD se povećala za 12% iznad vrednosti izmerenih u 1990. godini i procenjuje se da je povećanje do 2008. godine još 10%, sa isto takvim prognoziranim rastom.

Povećanje emisije ovih gasova važi i za druge industrijski i razvijene zemlje, posebno za Japan i Kanadu. Može se zaključiti da, iako je primena ovog protokola i neophodna i pravno obavezujuća, izvršavanje međunarodnih obaveza i dalje ostaje sveopšti problem, posebno kada ono podrazumeva velike ekonomske troškove za države potpisnice, a ovde je reč o milijardama dolara.

Više je nego jasno da je jedna od fatalnih posledica neprimenjivanja ovog protokola globalno zagrevanje koje postaje sve ozbiljnije. I iako se situacija usložnjava, svedoci smo savremenih tendencija velikih sila, pre svega Sjedinjenih Američkih Država da smanje svoje budžete za ekologiju uopšte, a tako i za obezbeđivanje čistog vazduha. U tom svetlu, SAD na čelu sa predsednikom Donaldom Trampom sprovode potpuno novu, neočekivanu i usamljenu politiku kada je ekologija u pitanju. Naime, predsednik Trump u novom predlogu državnog budžeta izdvajanja za ekologiju i testiranje motora i goriva u SAD smanjio je za 99%! U nedavno objavljenim budžetskim dokumentima putem Vašington Posta, uprava predlaže smanjenje saveznih sredstava za EPA vozila i sertifikaciju i ispitivanje goriva za 48 miliona dolara ili gotovo 99 procenata u odnosu na 2016. godinu.⁶

Sa druge strane, nasuprot velikih industrijskih sila koje su najveći zagađivači atmosfere, najbogatije zemlje koje samoinicijativno sebi dodeljuju prava bez ikakvih korelativnih obaveza u ovoj oblasti, stoje male države koje se na svoje načine bore ili ne bore za čist vazduh. U tom smislu, Srbija ima pozitivne propise u ovoj oblasti, kao što su Zakon o zaštiti vazduha („Sl. glasnik RS“, br. 36/09)⁷ i Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US i 14/2016).⁸ Ipak, ovi propisi i ministarstvo koje u svom resoru ima ekologiju za sada su samo instrumenti održavanja tekućeg stanja. Povremeno, u sastavu Vlade Republike Srbije ekologija bude zaseban resor, kakva je situacija trenutno, dok je povremeno i u sastavu nekog drugog ministarstva, pa se čini da neopravdano biva stavljana u drugi plan.

6 www.srbijadanas.com, 24.09.2017. godine.

7 www.paragraf.rs/propisi, 24.09.2017. godine.

8 Isto.

Kao posebno zanimljiv, može se uzeti primer Kosova i Metohije, gde je lokalna administracija formirala Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja.⁹ Ovo ministarstvo ima Plan mera za poboljšanje kvaliteta vazduha i stanja životne sredine. U njemu je navedeno sledeće:

„Kao rezultat stanja kvaliteta vazduha u poslednjih nekoliko dana i diskusija tim povodom, kada su raspravljene mogućnosti prevencije zagađenja i poboljšanja kvaliteta vazduha, zatraženo je razmatranje i usvajanje plan mera za smanjenje zagađenja, gde će se odrediti kratkoročne, srednjoročne i dugoročne aktivnosti, koje treba preduzeti. Na osnovu institucionalnih i zakonskih odgovornosti, pripremljen je „Plan mera za poboljšanje kvaliteta vazduha i stanje životne sredine“.

Aktuelno stanje životne sredine – Stanje vazduha na Kosovu i Metohiji sa posebnim naglaskom u centralnom delu poslednjih nekoliko dana se pogoršalo, kada su registrovana prekoračenja zagađivačima PM10 i PM2.5. Samo u toku decembra registrovano je 16 dana prekoračenja. Ovo stanje je nastalo uglavnom kao posledica ispuštanja zagađivača u vazduh iz industrija, transporta i povećanja emisija iz sektora porodičnih ekonomija i malih biznisa tokom ove sezone, dodajući i nepovoljne meteorološke uslove za raspodelu zagađivanja. Na ovo stanje uticalo je u velikoj meri i nasleđeno zagađenje iz prošlosti, ali i socijalno i ekonomsko stanje na Kosovu i Metohiji.

Isto tako, budžet izdvojen za Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (manje od 1% budžeta Kosova i Metohije), doprineo je ograničavanju mogućnosti za izgradnju infrastrukture životne sredine, razvoj ovog sektora i sprovođenje projekata za poboljšanje situacije. Ovaj budžet je obeležilo smanjenje u protekle četiri godine.

Navedena situacija stvorila je potrebu za sveobuhvatni tretman ovog problema i postavljanje ovih pitanja u okviru razvojnih prioriteta Kosova i Metohije.

Međutim, problem zagađenja vazduha ne može se tretirati odvojeno od opšteg stanja životne sredine, tako da plan mera uključuje druge sektore životne sredine i druge relevantne institucije koje imaju utvrđene odgovornosti u sprovođenju pravnih akata u oblasti zaštite životne sredine.“

Definisani su i ciljevi:

- Poboljšanje kvaliteta vazduha i životne sredine od koje će imati koristi svi građani Kosova i Metohije
- Povećanje nivoa sprovođenja zakonodavstva o životnoj sredini
- Smanjenje broja bolesti kao posledica zagađenja životne sredine
- Povećanje ljudskih i tehničkih kapaciteta u sektoru zaštite životne sredine i nivoa upravljanja životnom sredinom
- Jačanje primene prostornog i urbanističkog planiranja
- Kontrola kvaliteta vazduha i upotrebe goriva
- Povećanje broja zelenih preduzeća
- Ispunjenje uslova za proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji.¹⁰

9 www.mmph-rks.org – Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja.

10 Isto, 24.09.2017. godine

Iz ovih primera vidi se da manje države, kakva je Srbija, teže povećanju zakonske regulative u ovoj oblasti, kako bi i na taj način mogle da učine nešto u ovoj oblasti. Iako nedovoljno razvijene, male države bar svojim propisima nastoje da održe korak sa razvijenima. One čak i ne predstavljaju značajne zagađivače vazduha, ali ovo pitanje upravo je jedno od bitnih, kod koga su sve zemlje podjednako pozvane na učešće, saradnju i što veću angažovanost svojih građana, jer svi delimo odgovornost za posledice.

5. KONFERENCIJA IZ BALIJA (2007)

Konferencija iz Balijs (Indonezija), održana decembra 2007. godine, bila je jedna od najvećih i najdužih konvencija te vrste. Na njoj su učestvovali naučnici i ministri ekologije iz čak 190 zemalja kao i brojne međuvladine, nevladine organizacije i mediji kao posmatrači. Dokument koji je izrađen na konferenciji nazvan je „Smernice iz Balijs“. U dokumentu se poziva na pregovore o četiri osnovne oblasti – smanjenju, adaptaciji, tehnologiji i finansiranju. Takođe je predviđeno da do 2009. godine bude postignut novi sporazum o smanjenju emisije štetnih gasova.

Vodeći se Kjoto protokolom, razvijene zemlje su postigle dogovor o njihovom daljem radu i donele skicu programa za 2009. godinu. Ovi pregovori imaju za cilj smanjenje emisija 25–40% do 2020. godine, a u odnosu na nivo iz 1990. godine. Zemlje učesnice su se dogovorile i o programu finansiranja transfera tehnologija za zemlje u razvoju, kao i o načinima finansiranja ovih zemalja na duže rokove. Zaključeno je da je zemljama u razvoju potrebna tehnička i finansijska podrška razvijenih zemalja u prelasku na „čiste“ tehnološke procese.¹¹

Učesnici su pozdravili i četvrti izveštaj o klimatskim promenama (AR4) i priznale da je on najsveobuhvatniji i najvažniji izveštaj tog tipa do sada. U AR4 su sadržane najbolje naučne informacije o klimatskim promenama i ovaj izveštaj bi trebao da bude smernica za sve dalje pregovore.

Postignuti je i dogovor vezan za način rada i finansiranja Adaptacionog fonda, koji će se finansirati iz mehanizma čistog razvoja. Adaptacioni fond će imati značajan doprinos u finansiranju adaptacije na „čiste“ tehnologije.

Države učesnice su raspravljale i o drugim pitanjima vezanim za njihovu međusobnu komunikaciju, finansijskim mehanizmima konvencije, kao i o jačanju svesti šire javnosti o problemima globalnog zagrevanja. Zaključeno je da će buduća Konvencija u Kopenhagenu biti logičan nastavak pregovora o ključnim pitanjima na koje još nije odgovoreno, a postavljena su u Kjoto protokolu.

6. KONVENCIJA U KOPENHAGENU KAO BUDUĆNOST KJOTO PROTOKOLA

Konferencija država članica Okvirne konvencije UN o promeni klime i Kjoto protokola, održana u Kopenhagenu 2009. godine, po mnogo čemu spada u istorijski svetske događaje. Konferencija je predstavljala rezultat dvogodišnjeg

11 D. Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 42.

pregovaračkog procesa pod Konvencijom, a u skladu sa prioritetima utvrđenim Akcionim planom sa Balijsa.

Segment Konferencije na visokom nivou okupio je veliki broj najznačajnijih svjetskih lidera i naučnika. Čini se da nijedna Konferencija UN posvećena pitanjima zaštite životne sredine u svjetskoj istoriji nije izazvala toliko interesovanje kod najšire javnosti i toliko očekivanja na ujedinjavanju razvijenih i zemalja u razvoju, a u cilju obezbeđivanja zajedničke budućnosti svim nacijama i narodima na globalnom nivou.

Iako ispod očekivanja, na Konferenciji u Kopenhagenu postignut je politički dogovor po ključnim pitanjima kroz tzv. „Kopenhagenski dogovor“, uključujući obezbeđivanje finansijskih sredstava za zemlje u razvoju, kao i nastavak daljeg pregovaračkog procesa koji bi do kraja 2010. godine omogućio usvajanje novog dokumenta koji će utvrditi obaveze za period posle 2012. godine.

Važno je napomenuti da je završetak Konferencije okarakterisala debata i oko transparentnosti i legitimnosti samog procesa, odnosno završnog dokumenta koji je podnet na usvajanje. Naime, odluke pripremljene za usvajanje koje su uključile tzv. „Kopenhagenski dogovor“ nisu nastale kao rezultat rada dve ad hoc radne grupe. Ovo je uslovalo neprihvatanje od strane manje grupe zemalja (Bolivija, Venecuela, Kuba, Nikaragva i Sudan), koje su se protivile usvajanju ovako pripremljenog dokumenta. Istovremeno, ostale države članice Konvencije pozvale su na usvajanje „Kopenhaškog dogovora“.

S obzirom da se odluke na nivou Konvencije donose po principu konsenzusa, a imajući u vidu protivljenje navedenih zemalja usvajanju, „Kopenhaški dogovor“ je usvojen, nakon konsultacija organizovanih od strane Generalnog sekretara UN, ne kao obavezujuća odluka, već kao dokument koji poziva države članice Konvencije da zaključno sa 31. januarom 2010. godine zvanično izraze svoj stav prema njemu. Istovremeno, „Kopenhaškim dogovorom“ pozvane su države članice Konvencije koje su mu se pridruže, da u tabelama u Aneksima, naznače na koje su kvantifikovane obaveze spremne u periodu do 2020. godine, s tim da se one kvalitativno razlikuju za zemlje Aneksa I, i one van aneksa, to jest za razvijene i zemlje u razvoju.

U smislu sadržaja samog „Kopenhaškog dogovora“, najčešća ocena je da predstavlja okvir budućoj borbi protiv klimatskih promena, ali i da ne obuhvata konkretne mere i aktivnosti, kao ni dugoročni globalni cilj smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte. Njegove odredbe po pitanju obaveza industrijski razvijenih zemalja su, najčešće, ocenjene kao korak unazad u odnosu na Kjoto protokol, jer nije uključio pravno obavezujuće smanjenje emisija gasova ovih zemalja. Istovremeno, „Kopenhaški dogovor“ ne sadrži odredbe po pitanju pravno obavezujućih kvantifikovanih ograničenja emisija ovih gasova u zemljama u razvoju, već se bazira na merljivosti, izveštavanju i verifikaciji akcija sprovedenih u cilju ublažavanja klimatskih promena.

Čini se da je najveći progres i značaj „Kopenhaškog dogovora“ postignut po pitanju finansiranja, kojim je izražena spremnost da razvijene zemlje obezbede 30 milijardi dolara, za period 2010–2012. godine, za sprovođenje akcija mitiga-

cije i adaptacije u zemljama u razvoju. „Kopenhaškim dogovorom“ predlaže se i uspostavljanje četiri nova tela od kojih tri treba da prate, odnosno, da se kroz njih obezbeđuje finansiranje, uključujući i finansiranje potrebno za razvoj i transfer tehnologija.

Generalno, „Kopenhaški dogovor“ je u osnovi obezbedio mogućnost za dalje pregovore na međunarodnom nivou, koji će omogućiti usvajanje pravno obavezujućeg međunarodnog sporazuma i obezbediti odgovarajuće akcije u borbi protiv klimatskih promena, kako u razvijenim tako i u zemljama u razvoju. Očekuje se da će konsenzus biti postignut do sledeće Konferencije država članica Okvirne konvencije UN o promeni klime i Kjoto protokola, koja je održan u decembru 2010. godine u Meksiku.

7. NASTAVAK KONFERENCIJA O KLIMATSKIM PROMENAMA

Skoro 200 zemalja okupljenih na konferenciji UN o klimi u Kankunu, Meksiko, usvojilo je u decembru 2010. godine dokument koji predviđa niz mehanizama za borbu protiv klimatskih promena, uključujući i osnivanje Zelenog fonda za pomoć zemljama u razvoju. Dogovor iz Kankuna „otvara novu eru u međunarodnoj saradnji u oblasti klimatskih promena“, a usvojen je uprkos protivljenju Bolivije, jedine zemlje koja se izjasnila protiv tog dogovora. Predstavnik Bolivije Pablo Solon izjavio je da je „pravilo za usvajanje konsenzus“ i da se radi o „nesrećnom presedanu“.¹²

Kjoto protokol definiše obavezujuće ciljne vrednosti za smanjenja emisija za 37 industrijalizovanih zemalja i Evropsku zajednicu tokom prvog perioda sprovođenja 2008–2012. godine. Obzirom da pripada grupi zemalja u razvoju (ne-Aneks I države), za Republiku Srbiju ne postoje kvantitativne obaveze smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte u prvom obavezujućem periodu. Međutim, Republika Srbija ima sve obaveze u pogledu uspostavljanja i sprovođenja mera i aktivnosti za postizanje ciljeva Konvencije.

Drugi obavezujući period po Protokolu pokrenut je kada je u decembru 2012. godine u Dohi, Katar, potpisan Amandman iz Dohe. Tokom drugog obavezujućeg perioda, strane su se obavezale da će smanjiti emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 18% ispod nivoa iz 1990. godine tokom osmogodišnjeg perioda 2013–2020. godine. Izmene iz Dohe još uvek nisu stupile na snagu. Osnovni zahtev Protokola je da industrijalizovane zemlje ograniče ili smanje svoje emisije gasova sa efektom staklene bašte. Sa ciljem da se pomogne državama da dostignu svoje ciljne vrednosti emisije, i da se ohrabri privatni sektor i zemlje u razvoju da daju doprinos naporima za smanjenje emisija. Uvedena su tri tržišno zasnovana mehanizma– Međunarodno trgovanje emisijama, Zajedničko sprovođenje i Mehanizam čistog razvoja. Na osnovu odredbi Protokola, Srbija kao ne-Aneks I država može da koristi samo Mehanizam čistog razvoja (CDM). Njime se ispunjava dvostruki cilj:

12 <http://www.europarl.europa.eu>, 24.09.2017. godine

- Pomaže se razvijenim zemljama da ispune svoje obaveze za smanjenje emisija, i
- Pomaže državama u razvoju da dostignu održiv razvoj.

Na ovaj način industrijski razvijene zemlje (Aneks I države) investiraju u projekte koji doprinose održivom razvoju i smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte u zemljama u razvoju (ne-Aneks I države). Mehanizam pomaže da projekti smanjenja emisija u zemljama u razvoju dobijaju certifikovane kredite za smanjenje emisije (CER), pri čemu je svaki kredit ekvivalentan jednoj toni CO₂. Takvi CER krediti mogu da budu predmet trgovine i prodaje, i koriste se da industrijalizovane zemlje ispune deo svojih ciljnih vrednosti za smanjenje emisije po Protokolu.

8. ZAKLJUČAK

Osnovni problem uspešnosti Kjoto protokola je odbijanje SAD, kao najvećeg svetskog zagađivača, da ga ratifikuje i poštuje propise sadržane u istom. Razlozi odbijanja Kjoto protokola od strane SAD su ekonomske prirode: one dominiraju u korišćenju nafte i u trgovini naftom, pa i industrijskim proizvodima koji koriste fosilna goriva ili druge supstance čije sagorevanje stvara gasove sa efektom staklene bašte.

Sa druge strane, ako se bude poštovao Kjoto protokol, doći će do prestanka rasta količine ugljen dioksida u atmosferi, a zatim i do njenog smanjenja. Cilj je da se ova količina smanji na nivo na kojem je bila pre industrijske revolucije. Prema najgorem scenariju, ako se ništa ne promeni i ne ispoštuje Kjoto protokol, porast temperature biće za oko 6 stepeni.

Što se tiče prednosti koje bi naša zemlja mogla da iskoristi tu je mogućnost da dobije izuzetno povoljne kredite i investicije za prepravku termoelektrana, koje su glavni izvor ugljen-dioksida, a mogao bi joj biti i otpisan ili smanjen deo spoljašnjih dugova. Jer, propisi EU, koji su još stroži od zahteva Kjoto protokola, predviđaju da razvijene zemlje smanje ukupnu količinu ugljen-dioksida i time što će ulagati u modernizovanje tehnologija na teritoriji nerazvijenih i zemalja u razvoju.

Nažalost, Srbija ne koristi u dovoljnoj meri mogućnosti koje joj se pružaju, niti svoje resurse koristi za poboljšanje stanja u ovoj oblasti. Aktuelni ministar zaštite životne sredine, predstavljajući stanje u oblasti šefu delegacije Evropske unije u Srbiji, izjavio je da nama sada predstoji detaljna analiza stanja zaštite životne sredine u Republici Srbiji i analiza realizacije projekata, nakon čega ćemo moći da odgovorno pripremimo pregovaračku poziciju za Poglavlje 27. Istom prilikom kao prioritetne oblasti izdvojene su: prečišćavanje otpadnih voda, upravljanje komunalnim otpadom, remedijacija zemljišta i borba protiv klimatskih promena, za šta je kao najbolji, najjeftiniji i najkvalitetniji metod navedeno pošumljavanje. Ovakva izjava odslilkava neodgovoran odnos prema ovako važnoj temi, jer se ne može vršiti detaljna analiza stanja u ovoj oblasti tek za potrebe potencijalnog pristupanja Evropskoj uniji. Ovako bitna tema zahteva neprestani, odgovoran i detaljan rad, sveobuhvatnu analizu i kontinuiranu delatnost u pogledu svakog segmenta u kome se može postići poboljšanje.

Ako se ima u vidu da je Kjoto protokol, kao jedan od izuzetno važnih akata potpisan daleke 1997. godine, stupio na snagu 2005. godine, a da ga je Srbija ratifikovala 2007. godine, može se zaključiti da je deset prethodnih godina trebalo da protekne u istrajnom radu na poboljšanju stanja u ovoj oblasti. Razvijene zemlje pitanjem zaštite životne sredine ozbiljno se bave decenijama unazad, razvijajući nove metode zaštite i unapređenja stanja u oblasti. U tom smislu, neophodno je da Srbija učini više povodom ove teme, i to preduzimajući konkretne mere u praćenju razvijenih zemalja.

Nada Dragić Živanović, LL.M*

“THE FUTURE” OF THE KYOTO PROTOCOL AND THE CONDITIONS IN SERBIA

Summary

The Kyoto Protocol is an international treaty which extends the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) that commits State Parties to reduce greenhouse gas emissions, based on the scientific consensus that global warming is occurring and it is extremely likely that human-made CO₂ emissions have predominantly caused it. The Kyoto Protocol was adopted in Kyoto, Japan, on December 11, 1997 and entered into force on February 16, 2005. There are currently 192 parties (Canada withdrew effective December 2012) to the Protocol. The US signed the Protocol on 12 November 1998, during the Clinton presidency. To become binding in the US, however, the treaty had to be ratified by the Senate, which had already passed the 1997 non-binding Byrd-Hagel Resolution, expressing disapproval of any international agreement that did not require developing countries to make emission reductions and “would seriously harm the economy of the United States”. The resolution passed 95–0. Therefore, even though the Clinton administration signed the treaty, it was never submitted to the Senate for ratification. As of 2016, the US is the only signatory that has not ratified the Protocol. The US accounted for 36% of emissions in 1990. As such, for the treaty to go into legal effect without US ratification, it would require a coalition including the EU, Russia, Japan, and small parties. A deal, without the US Administration, was reached in the Bonn climate talks held in 2001.

Key words: *The Kyoto Protocol. Reducing emissions of harmful gases. Implementation mechanisms. Condition in Serbia.*

* Nada Dragić Živanović, Master of Administrative and Public Law. PhD candidate in Environmental Law, University of Belgrade Faculty of Law.