

Др Драгољуб Тодић,*
Редовни професор, Институт за међународну
политику и привреду, Београд

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni19041T

UDK:551.583
Раd примљен: 05.06.2019.
Раd прихваћен: 29.07.2019.

ГДЕ СУ ГРАНИЦЕ ПРАВА КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА?*

Апстракт: У раду се разматра став да право климатских промена обухвата изузетно широк круг питања и да границе ове области права није могуће прецизно одредити. У првом делу рада се испитују ширина и сложеност предмета регулисања међународног права климатских промена и, истовремено, указује на неке методолошке дилеме. За основу анализе се узимају одредбе међународних уговора у области климатских промена (Оквирна конвенција УН о промени климе, Кјото протокол и Париски споразум). Као критеријуми за утврђивање граница међународног права климатских промена узимају се значења кључних појмова. Разматра се и питање да ли се може говорити о праву на (одговарајућу) климу у контексту расправе о месту људских права у праву животне средине. Наглашава се и потреба сагледавања садржаја права и обавеза прописаних другим међународним уговорима који на различите начине могу бити релевантни за област климатских промена.

У другом делу рада се даје преглед праксе регулисања појединих питања у области климатских промена у унутрашњем праву различитих држава. У последњем делу рада се дају основне назнаке о стању прописа Републике Србије (РС) у области климатских промена. У закључку се констатује да се нејасне границе права климатских промена могу приписати већем броју чинилаца правног и неправног карактера. Међу њима системски карактер и сложеност проблема имају кључни значај. У случају РС, посебно се истиче покушај да се ова област уреди посебним законом.

Кључне речи: право климатских промена, право животне средине, међународни уговори, Оквирна конвенција УН о промени климе, Кјото протокол, Париски споразум, прописи Републике Србије, Нацрт закона о климатским променама.

* d.todic@diplomacy.bg.ac.rs

** Раd је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (број 179029), који финансира Министарство просвете и науке Владе Републике Србије, за период 2011–2018. године.

1. Увод

Данас се о међународном праву климатских промена углавном расправља у оквиру права животне средине, које се означава као „област међународног јавног права“ (Trindade, 2013: 24). Неки наглашавају да се ради о области права „у настајању“ (Mehling, 2015: 348). Обично се међународно право животне средине пореди са међународним правом људских права, правом мора, међународним привредним правом, итд., и указује на извесне сличности и разлике (Redgwell, 2014: 688). Оно својим садржајем обухвата међународне уговоре и друге изворе права којима се регулишу односи у међународној заједници поводом сарадње, коришћења и заштите различитих елемената животне средине. Ако се прихвати став да се о међународном праву животне средине може говорити као о „области“ („area“, „domain“, „field“) у оквиру међународног јавног права, намеће се питање карактера појединих ужих области унутар међународног права животне средине. Има се утисак да група међународних уговора која се односи на климатске промене у последње време добија наглашенију пажњу у односу на све друге међународне уговоре и питања која се разматрају у оквиру права животне средине (управљање водним ресурсима, заштита биодиверзитета, управљање отпадом и хемикалијама, итд.). У литератури уџбеничког карактера извори међународног права од значаја за климатске промене разматрају се у делу међународних уговора који се односе на заштиту атмосфере (Dupuy, Vinuales, 2016: 122–157; Redgwell, 2014: 704–708), или самостално, након дела који се односи на „атмосферу“ (Shaw, 2014: 635–639). Притом се обично полази од система норми који је заснован на елементима које установљава Оквирна конвенција УН о промени климе (Оквирна конвенција) и међународни уговори закључени у вези са њом (Кјото протокол, Париски споразум). Понекад се упућује и на друге међународне уговоре у области животне средине који могу бити доведени у везу са неким аспектом проблематике климатских промена. У целини посматрано, за три деценије колико се спроводе различите међународно-правне активности у области климатских промена или у вези са климатским променама, изграђена су извесна правила и успостављена је институционална инфраструктура од значаја за функционисање (дела) прописаних права и обавеза држава и других релевантних субјеката (Heu, 2001). Истовремено, покренуто је и размотрено мноштво идеја у правцу изградње функционалног система управљања. Указује се и на „растућу институционалну пролиферацију“ „правно необавезујућих иницијатива“ у области климатских промена (Vihma, 2009).

Ако се прихвати став да постоје елементи који дају основа за расправу о праву климатских промена као о посебној области права, питања као што су – шта би стварно чинило оквир ове области права и шта би могло представљати њен садржај и – остају отворена. Значај расправе о границама права климатских промена требало би посматрати у контексту неколико чинилаца. Општим би се могли сматрати све интензивнија актуелизација проблема у вези са климатским променама, све већа очекивања дела јавности да се предузму озбиљније мере у овој области, као и бројне тешкоће у постизању сагласности око мера које би требало предузети. Док се на међународном нивоу од стране међународних организација и дела држава апелује на смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште (GHG), а пословни сектор промовише или покушава да промовише „одрживост“, и даље се бележи пораст нивоа укупне глобалне емисије ових гасова (Wright, Nyberg, 2015: 3). Потенцијалне последице постојања широког спектра питања која су обухваћена међународним уговорима у области климатских промена, као и одсуство сагласности у тумачењу и операционализацији једног дела норми у овој области, могу се сматрати конкретнијим разлогом зашто би о овом питању требало расправљати. ОвOME би требало додати и питање односа са обавезама из међународних уговора у другим областима. Све ово нас упућује на потребу да се, зарад прецизности анализе, укаже и на извесна питања методолошког карактера која би могла бити од утицаја на разумевање карактера и домета могућих закључака. Утврђивање граница којима се омеђује простор за живот норми у једној области права, као што су климатске промене, подразумева дефинисање критеријума за одређивање постојања веза између климатских промена и других сродних процеса и појава у природи, друштву и праву. Scotford и Minas (2019: 74) као први корак предлажу идентификацију и процену националне легислативе у области климе ради идентификације „тела прописа релевантних за климу који се директно преплићу са климатским променама као питањем политике.“¹ С друге стране, индиректним правним преклапањем аутори означавају оне националне прописе који у оквиру оперативних норми имају „капацитет да утичу“ на спречавање климатских промена или на мере адаптације на климатске промене. То укључује и извесне „користи“ за климу или установљавање отворених питања у политичком смислу.

1 Аутори под овим подразумевају националне прописе који, у оквиру својих оперативних делова, експлицитно разматрају „узроке или утицаје климатских промена.“ То укључује прописе чија је примарна сврха остваривање циљева политике у области климе, као и законе чији се примарни циљ не односи на климатске промене, али експлицитно узимају у обзир питања која се односе на климатске промене или утицаје климатских промена.

Иако се директно не односе на питање климатских промена, ови прописи могу доћи у везу са климатским променама у различитим околностима и на различите начине. У овом раду се границе права климатских промена сагледавају у светлу неколико критеријума. За основу анализе се узимају норме садржане у Оквирној конвенцији, Кјото протоколу и Париском споразуму. Указује се и на начин како се државе односе према климатским променама у оквиру својих унутрашњих правних система. Даје се осврт на неке елементе стања у Републици Србији (РС).

2. Основни и други извори међународног права климатских промена и аналитички оквир

а) Као што је већ назначено, основни извори међународног права климатских промена – Оквирна конвенција, са међународним уговорима који су касније усвојени на основама овог међународног уговора, прописују одређене обавезе и права различитог карактера. Неки аутори систем права и обавеза које прописују ови међународно-правни инструменти називају „режимом“ у области права климатских промена (Mayer, 2018: 123; Grunper, 2001: 1; Тодић, 2014). Поред тога, осим ових међународних уговора за област климатских промена релевантан је (или потенцијално релевантан) читав низ других међународних уговора, али њихову релевантност би требало процењивати од случаја до случаја и водећи рачуна о садржају значења појединих појмова које дефинише Оквирна конвенција, као и права и обавеза из споменутих међународних уговора у области климатских промена.

б) За расправу о оквирима права климатских промена није без значаја ни општи контекст у који се расправа о климатским променама често ставља или може да стави. У литератури која се бави климатским променама могуће је идентификовати већи број конкретних питања која заокупљају пажњу научне и стручне јавности. Значајан део пажње је усмерен у правцу неколико општијих питања као што су: безбедносни аспекти климатских промена (Matthew, 2014; Wuebbles, Chitkara, and Matheny 2014), процене промена које ће изазвати климатске промене (Knight i Staneva, 2002), питање (не)правде у вези са климатским променама (McKinnon, 2015; Grasso, 2011; Grasso, 2007), постизање сагласности у вези са тзв. историјском одговорношћу за климатске промене (Friman, 2016), питање финансирања трошкова мера које би требало предузети у области спречавања климатских промена и адаптације на климатске промене, однос између развијених држава и држава у развоју, односно питање расподеле терета примене одговарајућих мера (Peel, 2016; Wang, Xiang, 2018), управљање

ризицима услед догађаја са катастрофалним последицама и примена мера адаптације (Etkin, Medalye, Higuchi 2012), миграције становништва и климатске промене, одговорност за штете које настају услед (не) предузимања одговарајућих мера спречавања климатских промена (Mayer, 2018: 120), трансфер технологија (Dechezleprêtre, Glachant, Ménière, 2013), етички аспекти климатских промена (Grasso, Markowitz, 2015), итд.

3. Границе међународног права климатских промена

3.1. Основне границе међународног права климатских промена – предмет регулисања и циљеви Оквирне конвенције УН о промени климе

Првим границама права климатских промена могле би се сматрати границе које проистичу из предмета регулисања и циљева прописаних Оквирном конвенцијом. Историја израде овог међународног уговора показује да је питање начина формулисања предмета регулисања постављено на самом почетку преговора о његовом тексту. За шири предмет регулисања без конкретнијих обавеза залагале су се САД и земље извознице нафте, а за модел међународног уговора предложена је Бечка конвенција о заштити озонског омотача (Duru, Vinuales, 2016: 146). Тренутно важеће формулације кључних појмова одражавају шири приступ у регулисању ових питања. Отуда би широк круг питања која улазе у опсег онога чиме се бави право климатских промена могао бити одређен на основу критеријума који проистичу из дефинисања појма „промена климе“, као и људских активности које изазивају промене у саставу глобалне атмосфере из дефиниције појма „промена климе“.² Мада значење речи „промена“ може различито да се тумачи (Glantz, and Kelman, 2013), за потребе Конвенције то укључује људске активности које могу да изазову промену климе „директно или индиректно“, а манифестација тих људских активности је „промена у саставу глобалне атмосфере ... која је суперпонирана на природна колебања климе, осматрана током упоредивих временских периода.“. На основу овог би се могло релативно јасно констатовати да неколико елемената конституише појам „промена климе“ из Оквирне конвенције. То су, најпре, људске активности, ако оне могу да директно или индиректно изазову промену климе. Затим, то су промене у саставу глобалне атмосфере које треба да буде „суперпониране на природна колебања климе, осматрене током упоредивих временских периода.“ Међутим, остаје отворено и питање сагласности око значења друге речи из формулације „промена

² Чл. 1, ст. 2 Оквирне конвенције.

климе,“ при чему би требало имати у виду да појам „клима“ нема исто значење за све, као и да постоји потреба уважавања различитих чинилаца који су утицали на промене у значењу ове речи кроз историју (Carey, Garone, 2014: 284). Такође, значење појма „промена климе“ је временом еволуирало (од везивања значења овог појма за деградацију животне средине, преко стављања у контекст развојних питања, до расправа о питањима која повезују климатске промене са миграцијама и безбедносним изазовима) (Vlassopoulos, 2012). Ово нас делимично наводи и на расправу о томе да ли би најцелисходније било говорити о праву климатских промена („climate change law“) или политици у области климатских промена („climate change policy“), односно климатском праву („climate law“) или политици у области климе („climate policy“). Будући да се користе обе формулације (Scotford, Minas, 2019; Mehling, Metcalf, Stavins, 2018; Schmidt, Fleig, 2018; Ylä-Anttila, et. al. 2018), има се утисак да страна литература не даје одговор на ово питање, или се оно не сматра (превише) релевантним. Од „промене климе“, Оквирна конвенција разликује „неповољне утицаје промене климе“, чиме се, судећи по дефиницији овог појма, отвара простор за нови круг проширења питања која би требало да буду обухваћена правом климатских промена. Под овим појмом се означавају „промене у физичкој животној средини или ‘биоти’, услед промене климе, а које имају значајне штетне последице на састав, способност обнављања или продуктивност природних и контролисаних екосистема или на функционисање друштвено-економских система или људско здравље и благостање.“ За све елементе ове дефиниције, због њихове ширине и нејасних граница, могло би се рећи да заслужују детаљнију елаборацију. У погледу квантификације промена у физичкој животној средини или ‘биоти’ и штетних последица које се манифестују на екосистемима (природним и контролисаним), у литератури се дају различите (понекад алармантне) процене. Слично је, али са много више отворених питања, и код дефинисања штетних последица на функционисање друштвено-економских система или људско здравље и благостање.

На овај начин се већ на самом почетку може наслутити ширина могућих активности и мера које се предузимају (или треба да се предузму) у области климатских промена, и које би требало регулисати ради остваривања циљева овог међународног уговора и других са њим повезаних уговора. А ширину циљева илуструје формулација члана 1. Оквирне конвенције. Тамо се као “крајњи циљ” дефинише “постизање стабилизације концентрације гасова стаклене баште у атмосфери на нивоу који би спречавао опасне антропогене утицаје на климатски систем.” Овако дефинисани циљ у значајној мери још више чини нејасним временски период у којем треба

да се оствари (Kameyama, Kubota, 2010). А прописано је да се остварење овог циља везује за „могућности екосистема да се природно прилагоде промени климе“. Истовремено је учињен покушај ближег одређења значења овог временског оквира кроз његово везивање за обезбеђивање услова „дане буде угрожена производња хране“ и да се “омогући даљи стабилан економски развој.” Ако би се „угрожавање производње хране“ могло на одређен начин сматрати релативно јасним, начин на који треба да се омогући „стабилан економски развој“ захтева много детаљнију елаборацију. Широки спектар могућих мера у овој области скоро да нема краја, због чега би се и питање граница права климатских промена могло сматрати нејасним без увођења додатних критеријума. Покушај прецизнијег одређења циљева учињен је касније усвојеним документима, а пре свега Кјото протоколом и Париским споразумом. Кјото протокол је своје циљеве, у делу који се односи на поједине групације држава, прецизирао кроз обавезе смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште. Последњи у низу ових докумената (Споразум из Париза), настојећи да се унапреди спровођење Оквирне конвенције, фокусиран је на три групе циљева: ограничење раста просечне глобалне температуре значајно испод 2°C у односу на преиндустријски ниво; повећање способности прилагођавања на негативне утицаје климатских промена и усклађивање финансијских токова са потребама развоја праћеног ниским емисијама гасова са ефектом стаклене баште и ојачаном отпорности на климатске промене.³ Покушај измиривања „глобалног“ и „националних интереса“ учињен је кроз увођење тзв. национално утврђених доприноса, који су постали централни инструмент глобалног одговора на изазове у вези са климатским променама (Glempes, 2019). У одсуству сагласности око формулисања чврстих обавеза, Париским споразумом (2015) је полицентрични приступ „одоздо на горе“ постао и формална политика међународне заједнице. У пројектованим оквирима, државе саме одређују своја ограничења емисија и очекује се јаче учешће недржавних и субнационалних субјекта (Jordan, Huitema, Schoenefeld, Asselt, Forster, 2018: 4; Esty, Adler, 2018), али се питање односа између овако формулисаних националних циљева и општег циља стално преиспитује.

3.2. Проширивање граница права климатских промена – појам „климатски систем“

Увођење појма „климатски систем“, као критеријума за дефинисање граница права климатских промена, чини се пожељним. Међутим, имајући у виду шта он све обухвата (атмосфера, хидросфера, биосфера и геосфера), отвара се нови простор за проширивање круга питања која улазе у оно што

³ Чл. 2 Споразума из Париза.

се назива (или би се могло називати) право климатских промена. Оквирна конвенција не нуди дефиниције појмова атмосфера, хидросфера, биосфера и геосфера, већ би прецизније значење ових појмова требало потражити у другим изворима права и/или другим научним областима. Ипак, не улазећи овде у посебну расправу о дефиницијама ових појмова, требало би имати у виду да савремене класификације међународних уговора релативно јасно распознају посебне међународне уговоре који за свој предмет регулисања имају заштиту атмосфере, управљање и заштиту хидросфере и заштиту биосфере. Тако, на пример, УНЕП-ов регистар међународних уговора у области животне средине (UNEP, 2005) јасно распознаје међународне уговоре који се односе на заштиту атмосфере, хидросфере (реке, речне базене, водотокове, језера), биолошки диверзитет, итд. Међутим, код међународних уговора који би се односили на „геосферу“ нема посебно издвојене групације, и о садржају овог појма у контексту међународних уговора би требало расправљати. Овим појмом се означавају различите ствари. Тако, нпр., геосфером се назива „неорганичко стање Земље“, које се састоји од литосфере (стене, тло), хидросфере и атмосфере. <https://www.britannica.com/science/biosphere#ref589385> (4. 5. 2019), чиме се садржај овог појма преплиће се другим појмовима из дефиниције „климатски систем.“ Или, у науци о Земљи, геосфера се односи на делове наше планете који су чврсти (попут плашта и коре), за разлику од течних и гасовитих делова који се називају хидросфера и атмосфера. <https://www.vocabulary.com/dictionary/geosphere> (4. 5. 2019). У сваком случају, покушај тумачења појма „климатски систем“ упућује на питање непосредне релевантности већег броја међународних уговора у различитим областима (Тодић, 2018а). Тиме се, наравно, отвара и сасвим конкретно питање њихових међусобних односа. Али, не само то. При тумачењу значења појма „климатски систем“, не би се смео губити из вида ни садржај појма животна средина, а, у одређеном смислу, не би се могло игнорисати ни питање значења појма „свемир“, односно стање правне регулативе у овој области и његова релевантност за климатске промене. Ово последње, нарочито имајући у виду расправу о узроцима климатских промена и сумње у пресудан утицај човекових активности на климатски систем.

3.3. Појам „гасови са ефектом стаклене баште“ и сектори/извори као критеријум за проширивање граница права климатских промена

Код одређивања могућих граница права климатских промена не може се заобићи ни питање стања у кључним привредним секторима који доприносе емисијама гасова са ефектом стаклене баште. То нас на правном

нивоу упућује на обавезу уважавања стања прописа у појединим областима од значаја за функционисање привредних грана које доприносе променама климе. Чланом 1 Оквирне конвенције дефинисано је да појам „гасови стаклене баште“ означава оне гасне састојке атмосфере, како природне тако и антропогене, који апсорбују и поново емитују инфрацрвено зрачење,⁴ а појам „извор“ означава било који процес или активност услед које се неки гас стаклене баште, аеросол или претходник гаса стаклене баште, ослобађа у атмосферу.⁵ Касније је Анексом А уз Кјото протокол прецизирано да се, за потребе онога што установљава право климатских промена, као „гасови са ефектом стаклене баште“ сматрају угљен-моноксид (CO_2), метан (CH_4), азот-субоксид (N_2O), водоник-флуор угљоводоници (HFCs), перфлуоругљоводоници (PFCs) и сумпор-хексафлуорид (SF_6). Истовремено је дефинисано шест група сектора/извора гасова са ефектом стаклене баште, и то: енергетика (енергетске индустрије, индустријска производња и грађевинарство, саобраћај, остали сектори и остало), фугитивне емисије из горива (чврста горива, нафта, природни гас), индустријски процеси (производња минерала, хемијска индустрија, металургија, остала производња, производња халогенугљоводоника и сумпор-хексафлуорида, потрошња халогенугљоводоника и сумпор-хексафлуорида), употреба растварача и осталих производа, пољопривреда (интестинална ферментација, коришћење природног ђубрива, узгајање пиринча, пољопривредна земљишта, контролисано паљење савана, сагоревање пољопривредног отпада у пољима), и отпад (одлагање чврстог отпада на копну, руковање отпадним водама, спаљивање отпада). Дакле, могло би се рећи да не би требало бити сумње да су кључни сектори идентификовани тако што су најзначајније компоненте економске експанзије међу секторима који су имали највећи допринос укупним емисијама GHG означени као: снабдевање енергијом, индустријска производња, саобраћај, грађевинарство и шумарство / пољопривреда (Wright, Nyberg, 2015: 15). Предузимање потребних мера у свим овим секторима већ је релативно јасно утемељено у пракси националних политика бројних држава чланица међународних уговора у области климатских промена, али квантификација утицаја појединих сектора на остваривање циљева подразумева прецизнију методологију. То је, касније, одлуком надлежних тела међународних уговора у овој области, укључено у методологују за израду националних извештаја и дефинисање националних политика у овој области.

4 Чл. 1, тач. 5 Оквирне конвенције.

5 Чл. 1, тач. 9 Оквирне конвенције.

У вези са гасовима са ефектом стаклене баште требало би имати у виду и активности које се односе на „резервоар“ и „понор“, али се значење ових појмова, које је дефинисано Оквирном конвенцијом⁶, не проширује додатно. Тако, „резервоар“ означава једну или више компоненти климатског система где је ускладиштен неки гас стаклене баште или његов претходник, а „понор“ означава било који процес, активност или механизам, којим се неки гас стаклене баште, аеросол или претходник гаса стаклене баште, одстрањује из атмосфере. Међутим, општом одредбом члана 5 Париског споразума прописана је обавеза страна да “по потреби, предузимају акције на очувању и унапређењу понора и резервоара гасова са ефектом стаклене баште, у складу са чланом 4. став 1. (г) Конвенције, укључујући и шуме.”⁷

3.4. Људска права и право на (одговарајућу) климу

За испитивање граница права климатских промена не би требало да буду без значаја ни достигнути ниво и карактеристике односа између људских права и права животне средине. Преливање елемената права климатских промена у друге области права може да има различите форме и последице. Због тога истраживање начина како се угрожавање животне средине и климатског система везује за савремено разумевање људских права заслужује знатно детаљнију елаборацију. Quirico (2017: 49) закључује своја разматрања о овим питањима тако што констатује постојање „потенцијала“ који климатске промене имају у погледу достизања захтева у вези са „дефиницијом основног права на одрживу животну средину ... у оквиру система заштите глобалних људских права.“ Оквирни принципи о људским правима и животној средини спомињу климу и климатске промене на три места (принципи 11, 13. и 16). (UNGA: 2018), али без експлицитне формулације о праву човека на (здраву, одговарајућу, или нешто слично) климу. Право на (здраву, одговарајућу, итд.) климу није нашло своје место ни у Нацрту глобалног пакта за животну средину (Draft Global Pact for the Environment, 2017), иако се одређене обавезе држава у вези са „унапређењем борбе против климатских промена“ спомињу у принципу 3 овог документа, а неки аутори говоре о значају овог документа у погледу развоја односа између животне средине и људских права (Кнох, 2019).

Иначе, Оквирна конвенција и Кјото протокол не садрже одредбе које се непосредно односе на право на (здраву) животну средину. Оквирна

6 Чл. 1, тач. 7 и 8 Оквирне конвенције.

7 Чл. 5, ст. 1 Споразума из Париза.

конвенција говори о праву страна на „стабилан развој“.⁸ Директно упућивање на људска права учињено је тек у Споразуму из Париза. Међутим, право на (здраву) животну средину се не спомиње на посебан начин већ се говори, између осталог, о праву на здравље. У алинеји 11 преамбуле овог уговора прописује се да стране уговорнице „треба да ... поштују и промовишу људска права, право на здравље, права аутохтоних народа, локалних заједница, миграната, деце, особа са инвалидитетом и угрожених људи, као и право на развој, родну равноправност, оснаживање жена и међугенерациску једнакост.“

4. Право климатских промена у унутрашњим правним системима

4.1. Пракса неких држава

Свој однос према проблемима који се повезују са оним што се означава (или најчешће означава) појмом климатске промене државе регулишу и унутрашњим правним правилима, у складу са својим специфичностима различитог карактера. Изгледа да се на овај начин утврђивање граница права климатских промена додатно релативизује. Међутим, разлози за то би се могли већим делом приписати техничким решењима којима државе прибегавају. Распон могућих решења могао би се везивати за више критеријума и околности, као што су, нпр., разумевање значаја проблема у области климатских промена, перцепција угрожености државе или региона могућим ризицима чији се узроци повезују са климатским променама, ниво развијености и карактеристике привредне структуре, специфичности правног система, припадност регионалним интеграционим организацијама и процесима, итд. Не доводећи у питање обавезе које проистичу из међународних уговора у области климатских промена и статус држава у њима, овде се указује на нека основна решења примењена у унутрашњим правним поретцима дела држава. И без детаљније компаративне анализе, која би захтевала знатно више простора и претходни договор око извесних методолошких дилема (Тодић, 2016), није тешко уочити да би се могло разликовати неколико група држава. Одмах се издвајају државе које имају посебан законски акт који се односи на климатске промене, и за њих би се, већ на први поглед, могло помислити да имају амбиције да питања која су од значаја за климатске промене регулишу систематским мерама на једном месту. Процењује се да је у периоду од 1990. до 2013. године у свету донето преко пет стотина закона који се односе на климу или у вези са климом (Fankhauser, Gennaioli, Collins,

⁸ Чл. 3, ст. 4 Оквирне конвенције.

2015). На тај начин ови законски текстови, најчешће, обухватају скоро сва кључна питања у овој области.⁹

У осталим државама се питања која се односе на климатске промене регулишу у оквиру различитих прописа, односно прописа у различитим областима. Комбинација прописа којима се уређују поједина питања од значаја за климатске промене честа је појава у упоредној пракси. У том смислу, значајан број држава посебан значај придаје сектору енергетике. На тај начин су, у једној групи држава, питања које се односе на климатске промене значајним делом регулисана прописима који се односе на области енергетике, тако да се посебним законима регулишу питања која се односе на енергетску ефикасност и/или обновљиве изворе енергије и друга релевантна питања у области енергетике. У једној групи држава одређена кључна питања која се односе на климатске промене регулисана су законом и другим прописима који се односе на заштиту ваздуха. Једна група држава област климатских промена регулише, највећим делом, општим прописом којим се регулише заштите животне средине. Питање финансирања појединих активности у области климатских промена предмет је регулисања посебних прописа. Код једне групе држава посебан акценат се ставља на управљање ризицима од ванредних догађаја, што обухвата и предузимање различитих мера превенције последица климатских промена, укључујући и неке мере усмерене ка спречавању емисија гасова са ефектом стаклене баште. У случају неких држава посебан значај се придаје прописима којима се регулише област шумарства, као и поједина питања у области пољопривреде.

4.2. Право климатских промена у правном систему РС

Претходна разматрања о границама међународног права климатских промена указују и на нека могућа отворена питања у вези са прописима РС у области климатских промена или од значаја за климатске промене. Најпре би требало констатовати да је РС чланица Оквирне конвенције, Кјото протокола уз Оквирну конвенцију и Париског споразума о клими. Потом, РС је и чланица осталих најзначајнијих међународних уговора у области животне средине који су од значаја за климатске промене (Тодић, 2018б). Једна од детерминанти коју би требало узети у обзир при разматрању стања прописа РС у области климатских промена је, свакако, и питање начина како се одвија процес ЕУ интеграција у делу који се односи на

⁹ Видети, нпр. Општи закон о климатским променама који је донео Мексико, затим Закон о климатским променама Шведске, Малте, Велике Британије, Финске, Норвешке, Аустрије, итд. <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/laws/1449.pdf> (20. 04. 2019).

усаглашавање унутрашњих прописа са прописима ЕУ. Притом не би требало бити спорно да је процес ЕУ интеграција један од кључних чинилаца који условава и начин односа према питању климатских промена и сродним питањима, како кроз чланство у релевантним међународним уговорима (Тодић, 2019) и усклађивање унутрашњих прописа са прописима ЕУ, тако и кроз укупне активности које се спроводе Dolšak (2013: 389). У систематизици прописа ЕУ јасно се издваја група прописа која се односи на климатске промене (и заштиту озонског омотача), али ван ове групе остаје значајан број прописа који имају непосредан значај за поједине аспекте политике у области климатских промена.

Тренутни однос према климатским променама РС је дефинисала групом прописа у области животне средине, енергетике, шумарства, пољопривреде, итд. Ипак, значајном би требало сматрати и чињеницу да су већ извесно време у току припремне активности на доношењу посебног закона који би требало да уреди нека кључна питања од значаја за област климатских промена. Нацрт закона о климатским променама (за који је јавна расправа почела пре више од годину дана) није још увек упућен у даљу процедуру усвајања (<http://www.ekologija.gov.rs/ministarstvo-zapocinjepostupak-javne-rasprave-za-zakon-o-klimatskim-promenama/?lang=lat>. 26. 4. 2019). Према образложењу које је дато уз овај закон, основни разлози за његово доношење су: 1. успостављање система за смањење GHG емисија и прилагођавање на измењене климатске услове; 2. испуњење обавеза према међународној заједници, тачније Оквирној конвенцији УН о промени климе и њеног Споразума из Париза; и 3. усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније (у даљем тексту: ЕУ).

Имајући у виду напомене дате у првом делу рада, у даљој анализи стања унутрашњих прописа требало би одговорити на питање до које мере и на који начин се прописи у секторским политикама од значаја за климатске промене односе према питању климатских промена. На први поглед изгледа да је тешко пронаћи систематику која би на било који начин јасније упућивала на право климатских промена као посебну област права. О законима који се на индиректан начин односе на климатске промене Scotford, Minas (2019: 77) расправљају у контексту карактеристика климатских промена као „свеприсутног, полицентричног друштвеног проблема“, због чега се климатске промене преплићу са великим бројем секторских питања. Иначе, Нацрт закона о климатским променама говори о томе да се његове одредбе примењују на емисије GHG изазване људском активношћу и „секторе и системе изложене утицајама климатских промена.“¹⁰ У прилог широком спектру могућих сектора и мера који су обухваћени овим законом,

10 Чл. 2 Нацрта закона о климатским променама.

говори и дефиниција појма „политике и мере“, под чиме се подразумевају „сви инструменти чије спровођење води смањењу емисија GHG, укључујући и оне чији примарни циљ није ограничавање или смањење емисија GHG из извора и уклањања путем понора.“¹¹

Границе права климатских промена могуће је сагледавати и кроз домете права на (здраву) животну средину у унутрашњим прописима РС. Осим Устава РС и Закон о заштити животне средине садржи одредбе које се непосредно односе на право на здраву животну средину. Нацрт закона о климатским променама не спомиње ни људска права ни право на (здраву) животну средину. У тексту Нацрта закона се ниједном речју не спомиње ни „здравље“, односно утицај климатских промена на здравље. Међутим, у образложењу се (у одговору на питање да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене) констатује да „с обзиром на циљеве које би требало остварити овим законом, а који су постављени у интересу очувања здравља грађана и животне средине у целини, али и повећања конкурентности привреде, позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове.“ Оваква формулација даје повода за постављање неколико питања чија би детаљнија елаборација захтевала знатно више простора. У техничком смислу остаје помало не јасно зашто се у самом Нацрту закона и образложењу које га прати ни на једном месту не говори о „здрављу“, било као предмету заштите, било као неком од циљева доношења закона, или на било који трећи начин.

6. Закључак

Иако се у делу литературе о праву климатских промена, расправља као посебној области права (у оквиру међународног права животне средине), покушај утврђивања граница ове области права отвара више питања. На први поглед се чини да, без обзира које помоћне критеријуме узели у обзир, границе ове области права се, уместо да постају јасније, стално проширују. На најопштији начин би се могло тврдити да су нејасне границе права климатских промена значајним делом последица ширине, сложености и (не)јасних граница климатских промена као проблема. Ширина одговора на питање начина и механизма утицаја на климатски систем (узрока климатских промена), као и последица таквог утицаја – оставља значајан простор за расправу о границама права климатских промена. Анализа значења основних појмова чије дефиниције дају релевантни међународни уговори показује амбиције да право климатских промена постане нека врста опште дисциплине, која би својим оквиром обухватила одређена

11 Чл. 4, тач. 28 Нацрта закона о климатским променама.

питања из других дисциплина. Изгледа да би се могло рећи да утврђивање граница права климатских промена, уз помоћ елемената из концепта људских права, за сада нема поузданост.

Нејасне границе међународног права климатских промена имају свој одраз и на тумачење релевантности извора права у оквиру националних правних система. На примеру унутрашњих прописа других држава, може се констатовати, између осталог, да нема униформног одговора на питање шта улази у корпус онога што је предмет регулисања оних прописа које државе означавају као прописе у области климатских промена. Ипак, релативно јасно се може говорити о неколико питања за која не би требало бити спора да су предмет регулисања (мере спречавања климатских промена, мере адаптације, итд.), иако су форма којој државе прибегавају и начин регулисања ових питања различити. Отуда се и границе права климатских промена, на изванредан начин, замагљују околностима које проистичу из специфичности појединих правних система. За расправу о границама права климатских промена у РС могло би се сматрати значајним неколико чињеница. Најпре, чињеница је да је ова држава тренутно чланица кључних међународних уговора у области климатских промена и већине уговора у другим областима од значаја за климатске промене. Контекст ЕУ интеграција за РС има значај кључне детерминанте у погледу регулисања односа према климатским променама. Тренутно је ова област у РС делимично регулисана великим бројем прописа за које су надлежни различити органи, и често без јасног упућивања на њихов значај за област климатских промена. Ипак, по угледу на неке друге државе, РС покушава да област климатских промена регулише посебним законом, чиме би се створиле основе за јасније профилисање права климатских промена у њеном правном систему.

Литература/References

Brunner, R. (2001). Science and the climate change regime. *Policy Sciences*. 34. 1–33.

Dechezleprêtre, A., Glachant, M., Ménière, Y. (2013). What Drives the International Transfer of Climate Change Mitigation Technologies? Empirical Evidence from Patent Data. *Environ Resource Econ*. 54. 161–178. DOI 10.1007/s10640-012-9592-0.

Dolšak, N. (2013). Climate Change Policies in the Transitional Economies of Europe and Eurasia: The Role of NGOs. *Voluntas*. 24. 382–402. DOI 10.1007/s11266-012-9260-6

Draft Global Pact for the Environment (2017). <https://globalpactenvironment.org/> (24. 5. 2019).

Dupuy, P.M., Vinuales, J.E. (2016). *International Environmental Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

Carey, M., Garone, P. (2014). Forum Introduction, in "Forum: Climate Change and Environmental History," *Environmental History*. Oxford University Press on behalf of the American Society for Environmental History and the Forest History Society. 281–293.

Esty, C.D., Adler, D.P. (2018) Changing International Law for a Changing Climate. *AJIL Unbound*, Vol. 112. 279–284. doi:10.1017/aju.2018.76

Etkin, D., Medalye, J., Higuchi, K. (2012). Climate warming and natural disaster management: An exploration of the issues. *Climatic Change*. 112. 585–599. DOI 10.1007/s10584-011-0259-6

Fankhauser, S., Gennaioli, C., Collins, M. (2015). The political economy of passing climate change legislation: Evidence from a survey. *Global Environmental Change*. 35. 52–61.

Friman, M. (2016). Consensus rationales in negotiating historical responsibility for climate change. *Int Environ Agreements*. 16. 285–305. DOI 10.1007/s10784-014-9258-1

Glantz, M.H., Kelman, I. (2013). Thoughts on Dealing with Climate Change...As if the Future Matters. *Int. J. Disaster Risk Sci.* 4 (1). 1–8. doi:10.1007/s13753-013-0002-1.

Glemarec, Y. (2019). Aligning National Interests and Global Climate Justice: The Role of Human Rights in Enhancing the Ambition of Nationally Determined Contributions to Combat Climate Change, *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, Published online: 19 January 2019. <https://doi.org/10.1007/s40647-018-0249-4>

Grasso, M. (2007). A normative ethical framework in climate change. *Climatic Change*. 81. 223–246. DOI 10.1007/s10584-006-9158-7

Grasso, M. (2011). The role of justice in the North–South conflict in climate change: the case of negotiations on the Adaptation Fund. *Int Environ Agreements*. 11. 361–377. DOI 10.1007/s10784-010-9145-3

Grasso, M., Markowitz, E.M. (2015). The moral complexity of climate change and the need for a multidisciplinary perspective on climate ethics. *Climatic Change*. 130. 327–334. DOI 10.1007/s10584-014-1323-9

Hey, E. (2001). The Climate Change Regime: An Enviro-Economic Problem and International Administrative Law in the Making. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 1. 75–100.

<https://www.britannica.com/science/biosphere#ref589385> (4. 5. 2019)

<http://www.ekologija.gov.rs/ministarstvo-zapocinje-postupak-javne-rasprave-za-zakon-o-klimatskim-promenama/?lang=lat>. 26. 4. 2019)

<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/laws/1449.pdf> (20. 4. 2019).

<https://www.vocabulary.com/dictionary/geosphere> (4.5.2019)

Jordan, A., Huitema, D., Schoenefeld, J., Asselt, H. & Forster, J. (2018). Governing Climate Change Polycentrically - Setting the Scene, in Jordan, A., Huitema, D., Asselt, H. & Forster, J. (Eds.). (2018). *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge: Cambridge University Press. 3–25.

Kameyama, Y., Kubota, I. (2010). What are the “objectives” meant to be? A comparative study of multilateral environmental agreements on articles on objectives, with primary attention on the United Nations Framework Convention on Climate Change. *Environmental Economics and Policy Studies*. 11. 1–17. DOI 10.1007/s10018-009-0158-5

Knight, C.G., Staneva, M.P. (2002). Climate change research in Central and Eastern Europe. *GeoJournal* 57. 117–137.

Knox, JH. (2019). The Global Pact for the Environment: At the crossroads of human rights and the environment. *RECIEL*. 28(1). 40– 47. <https://doi.org/10.1111/reel.12287>

Matthew, R. (2014). Integrating climate change into peacebuilding. *Climatic Change*. 123. 83–93. DOI 10.1007/s10584-013-0894-1

Mayer, B. (2018). Construing International Climate Change Law as a Compliance Regime. *Transnational Environmental Law*. 7(1). 115–137. doi:10.1017/S2047102517000127

McKinnon, C. (2015). Climate justice in a carbon budget. *Climatic Change*. 133. 375–384. DOI 10.1007/s10584-015-1382-6

Mehling, M. A., Metcalf, G. E. Stavins, R. N. (2018). Linking heterogeneous climate policies (consistent with the Paris agreement). *Environmental Law*, 48(4), 647–698.

Mehling, M. (2015). The Comparative Law of Climate Change: A Research Agenda. *Rev Euro Comp & Int Env Law*, 24(3). 341-352. doi:10.1111/reel.12141

Peel, J. (2016). Re-evaluating the Principle of Common But Differentiated Responsibilities in Transnational Climate Change Law. *Transnational Environmental Law*. 5(2). 245–254. doi:10.1017/S2047102516000327

Redgwell, C. (2014). International Environmental Law, in Evans, D.M (Ed). *International Law*, Oxford Univesity Press.

Quirico, O. (2017). Systemic integration between climate change and human rights in international law? *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 35(1). 31–50. <https://doi.org/10.1177/0924051917695210>

Schmidt, N.M., Fleig, A. (2018). Global patterns of national climate policies: Analyzing 171 country portfolios on climate policy integration. *Environmental Science & Policy*. 84. 177–185.

Scotford, E, Minas, S. (2019). Probing the hidden depths of climate law: Analysing national climate change legislation. *RECIEL* 28(1). 67–81. <https://doi.org/10.1111/reel.12259>

Shaw, M.N. (2014). *International Law*, Cambridge University Press.

Todić, D. (2019). Multilateral Environmental Agreements and EU Integration of Western Balkan States (Status of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Croatia in Multilateral Environmental Agreemetns). *European Energy and Environmental Law Review*. 28(1). 17–27.

Тодић, Д. (2018а). Уједињене нације, међународни уговори и животна средина. Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Тодић, Д. (2018б). Статус Републике Србије у савременим међународним уговорима у области животне средине и устави (1974-2006). *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 79. 331–350.

Тодић, Д. (2016). Компаративно право животне средине – концепцијски оквир и тешкоће у дефинисању. *Страни правни живот*. 3. 9–22.

Тодић, Д. (2014). *Климатске промене у праву и реформа система управљања*. Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Trindade, A. A. C. (2013). *International Law for Humankind : Towards a New Jus Gentium* (Vol. 2nd, ed). Leiden: Brill Nijhoff. Retrieved from <http://ezproxy.nb.rs:2059/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=603882&site=eds-live>

UNEP. (2005). Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the environment. UNEP/Env.Law/2005/3. United Nations Environment Programme Nairobi.

UNGA. (2018). Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. A/HRC/37/59. 24 January 2018.

Vihma, A. (2009). Friendly neighbor or Trojan Horse? Assessing the interaction of soft law initiatives and the UN climate regime. *International Environmental Agreements*, 9(3), 239–262.

Vlassopoulos, C.A. (2012). Competing definition of climate change and the post – Kyoto negotiations, *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 4(1), 104–118.

Wuebbles, D.J., Chitkara, A., Matheny, C. (2014). Potential effects of climate change on global security. *Environ Syst Decis*, 34, 564–577. DOI 10.1007/s10669-014-9526-1

Wang, T., Xiang, G. (2018). Reflection and operationalization of the common but differentiated responsibilities and respective capabilities principle in the transparency framework under the international climate change regime. *Advances in Climate Change Research*, 9, 253–263.

Wright, C., & Nyberg, D. (2015). Climate change and corporate capitalism. In *Climate Change, Capitalism, and Corporations: Processes of Creative Self-Destruction* (pp. 1–27). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139939676.002

Ylä-Anttila, T., Gronow, A., Stoddart, M.C.J., Broadbent, J., Schneider, V., Tindall, D.V. (2018). Climate change policy networks: Why and how to compare them across countries, *Energy Research & Social Science*, 45, 258–265.

Prof. Dragoljub Todić, LL.D.

Full Professor,

Institute of International Politics and Economics, Belgrade

WHAT ARE THE BOUNDARIES OF THE LAW ON CLIMATE CHANGE?

Summary

*The paper commences by evaluating the conception that the law on climate change includes an extremely wide range of issues whose delimitation cannot be precisely determined. The first part of the paper examines the breadth and complexity of the subject of regulation of the international law on climate change and, at the same time, points to some methodological dilemmas. The analysis is based on the provisions of international treaties in the field of climate change (the UN Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol and the Paris Agreement). The meaning of key concepts is taken as criteria for determining the boundaries of international law on climate change. The author also discusses whether one could consider the right to (appropriate) climate in the context of a debate on the place of human rights in environmental law. The paper emphasizes the need to review the content of rights and obligations prescribed by other international treaties, which may be relevant for climate change in different ways. The second part of the paper provides an overview of the practice of regulating certain issues in the field of climate change in the domestic law of different countries. The last part of the paper provides the basic parameters of the regulatory framework of the Republic of Serbia (RS) in the field of climate change. In conclusion, it is noted that the unclear boundaries of the law on climate change can be attributed to a number of legal and non-legal factors. Of key importance among them are the systemic character and complexity of the observed problems. In the case of the Republic of Serbia, the author particularly emphasizes the attempt to regulate this area by adopting a *lex specialis*.*

Key words: *Law on climate change, UN Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, Paris Agreement, environmental law, international treaties, regulations of the Republic of Serbia, Draft Act on Climate Change.*