

UDK: 502.1:551.583
Bibliid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1150, str. 80–91.
Izvorni naučni rad
Primljen: 16. april 2013.

Dr Dragoljub TODIĆ¹

Globalna politika u oblasti klimatskih promena i politika država najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte

SAŽETAK

U radu se ukazuje na opšte okvire globalne politike i prava klimatskih promena određene u postojećim međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine, a posebno odredbama Okvirne konvencije UN o promeni klime i Kjoto protokola. Kroz razmatranje specifičnog položaja pojedinih država i korišćenjem različitih kriterijuma (učesće u ukupnim emisijama gasova sa efektom staklene bašte, članstvo u međunarodnim ugovorima, sprovođenje međunarodnih ugovora, definisanje strateških ciljeva i postojanje i karakteristike nacionalnih pravnih sistema u oblasti klimatskih promena) analiziraju se elementi politike i prava država najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte (GHG). Posebno se ukazuje na stanje u državama članicama Aneksa I Okvirne konvencije UN o promeni klime (Australija, Japan, Nemačka, UK, SAD, Ruska Federacija), odnosno stanje u nekoliko država koje imaju status „non-Aneks I“ (Kina, Brazil, Indija, Južna Afrika, Meksiko). Polazi se od pretpostavke da globalna politika u oblasti klimatskih promena zavisi skoro isključivo od politike država najvećih GHG emitera. U radu se obrazlaže teza da u politici država najvećih GHG emitera, pored razlika, postoji više zajedničkih elemenata od značaja za ostvarivanje ciljeva globalne politike.

Ključne reči: Klimatske promene, životna sredina, pravo klimatskih promena, Kjoto protokol, gasovi sa efektom staklene bašte (GHG), najveći emiteri.

¹ Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs. Članak predstavlja rezultat rada na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnospolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“ (broj 179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije, za period 2011–2014. godine.

Uvod

U savremenoj literaturi skoro da postoji opšta saglasnost o globalnim dimenzijama problema klimatskih promena, ali u tumačenju konkretnih obaveza u borbi protiv klimatskih promena među državama postoje različiti pristupi.² Ipak, zbog ogromnog udela u ukupnim emisijama gasova sa efektom staklene bašte (GHG) procenjuje se da, kratkoročno posmatrano, ostvarivanje ciljeva u oblasti borbe protiv klimatskih promena na globalnom nivou primarno zavisi od nekoliko država.³ Iako se pri definisanju kriterijuma za preciznije definisanje država koje se mogu smatrati najvećim GHG emiterima primenjuju različite metodologije, u svim raspravama o ovim pitanjima prepoznaje se ista grupa država i oštra podela između država čiji je udeo u GHG emisijama značajan i ostalih. Tako na primer, prema jednoj klasifikaciji, u grupi država iz Aneksa I među najvećim emiterima mogu se razlikovati tri posebne grupe: 1) države čije su GHG emisije rasle 2000. godine u poređenju sa 1990. godinom (SAD, Japan, Kanada, Italija, Australija i Španija) i njihov udeo u ukupnom emisijama se procenjivao na oko 28,8%; 2) države čije su GHG emisije imale pad i to pre svega kao rezultat promena u državama bivšeg Istočnog bloka (Ruska Federacija, Ukrajina, Poljska, Nemačka) čiji udeo u ukupnim emisijama je procenjivan na oko 10,5%; 3) grupa država iz Aneksa I čiji pad emisija se pripisuje različitim činiocima kao što su pad populacije, skroman ekonomski rast, uvođenje alternativnih izvora energije, itd. (Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska), čiji se udeo procenjivao 2000. godine na oko 3,3% svetskih GHG emisija. U četvrtoj grupi najvećih emitera su država iz kategorije „non-Aneks I“ čije su emisije u proteklom periodu rasle (Kina, Indija, Brazil, Meksiko, Južna Afrika, Južna Koreja, Indonezija, Iran) i čiji je udeo u emisijama procenjen na oko 27,6% ukupnih svetskih emisija.⁴ Zbog činjenice da udeo GHG emisija iz država iz ove četiri grupe u ukupnim globalnim emisijama iznosi preko 70% jasno je da bi se

² Za šire o globalnim aspektima problema klimatskih promena videti, na primer: *Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, UNDP, New York, 2007.

³ Pod „gasovima sa efektom staklene bašte“ (GHG) podrazumevaju se gasovi koji su, kao takvi, definisani Kjoto protokolom uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime (ugljen-dioksid, CO₂, metan, CH₄, azot-suboksid, N₂O, vodonik-fluorugljovodonici, HFCs, per-fluorugljovodonici, PFCs, sumpor-heksafluorid, SF₆). U radu se ne analizira doprinos svakog od ovih gasova pojedinačno, kao ni doprinos različitih sektora privrede ukupnim GHG emisijama.

⁴ Larry Parker, John Blodgett, *Greenhouse Gas Emissions: Perspectives on the Top 20 Emitters and Developed Versus Developing Nations*, CRS Report for Congress, Updated November 28, 2008, Internet, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32721.pdf>, p. 5, 14/1/2013. Za šire videti i: *National communications from Parties included in Annex I to the Convention*, Report on national greenhouse gas inventory data from Parties included in Annex I to the Convention for the period 1990–2010, FCCC/SBI/2012/31, 16 November 2012, *National Communications from Parties not included in Annex I to the Convention Compilation and synthesis of initial national communications*, Sixth compilation and synthesis of initial national communications from Parties not included in Annex I to the Convention, FCCC/SBI/2005/18/Add.2, 25 October 2005. Prema podacima Američke agencije za zaštitu životne sredine najveći GHG emiteri u 2008. godini su: Kina (23%), SAD (19%), EU, bez Estonije, Litvanije i Letonije (13%), Indija (6%), Ruska Federacija (6%), Japan (4%), Kanada (2%). Videti: Internet, <http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>, 30/03/2013.

jednim od ključnih pitanja globalne politike moglo smatrati pitanje kako se ove države odnose prema pitanju klimatskih promena na nacionalnom nivou i uvažavajući elemente globalne politike u ovoj oblasti.⁵

I Osnovni elementi globalne politike klimatskih promena

a) Osnovnim elementima globalne politike i prava klimatskih promena mogu se smatrati pre svega obavezama i pravima koji proističu iz Okvirne konvencije UN o promeni klime i Kjoto protokola.⁶ Zbog složenosti veza između različitih uzroka i posledica klimatskih promena, u širem smislu, elemente od značaja za analizu nacionalnih politika treba tražiti u većini međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine i drugim oblastima od značaja za oblasti životne sredine. Neki od njih imaju poseban značaj (Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, Konvencija UN o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi, Konvencija o biološkoj raznovrsnosti, Konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada i o njegovom odlaganju, Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, Roterdamska Konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini, Stokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama, itd.).

b) Svi elementi sadržaja međunarodnog prava energetike mogu na različite načine biti relevantni za razvoj prava klimatskih promena. Pri tom se, pored rešenja iz nacionalnih pravnih sistema, prevashodno misli na međunarodne ugovore zaključene u okviru Međunarodne agencije za atomsku energiju i Međunarodne agencije za energiju.⁷ U raspravama o

⁵ Što zasluhuje znatno detaljniju analizu, naročito imajući u vidu moguće rasprave o politici Republike Srbije u oblasti klimatskih promena i polazeći, pri tome, od udela GHG emisija iz Republike Srbije u ukupnim globalnim emisijama. Za šire o stanju u Republici Srbiji videti: *Initial National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, The Ministry of Environment and Spatial Planning, Belgrade, 2010, Internet, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf>, 11/02/2012; Dragoljub Todić, „Klimatske promene u međunarodnom pravu i propisima Republike Srbije“, u: Predrag Dimitrijević, Nataša Stojanović (ur.), *Ekologija i pravo: tematski zbornik radova*, Pravni fakultet, Centar za publikacije, Niš, 2011, str. 175–196.

⁶ „Krajnji cilj“ Konvencije je „da se, u skladu sa relevantnim odredbama (...) postigne stabilizacija koncentracija gasova staklene bašte u atmosferi na nivou koji bi sprečavao opasne antropogene uticaje na klimatski sistem“. Uz ovako definisan cilj Konvencija je propisala još opštiji krajnji rok tako što je rečeno da je opisani nivo stabilizacije koncentracije gasova sa efektom staklene bašte potrebno postići „u vremenskom periodu koji bi omogućio ekosistemima da se prirodno prilagode promeni klime, koji bi obezbedio da ne bude ugrožena proizvodnja hrane i omogućio dalji stabilan ekonomski razvoj“. Videti: član 2. Konvencije, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/97.

⁷ Za šire videti: Dragoljub Todić, Duško Dimitrijević, „Energetska bezbednost u međunarodnom pravu životne sredine“, *Teme*, 2/2012, str. 703–721; Dragoljub Todić, Brano Miljuš, „Climate Change and Energy Security“, in: Miroslav Antevski, Dobrica Vesić, (eds), *Energy Security of Europe*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2013. pp. 96–111.

osnovama prava klimatskih promena moraju biti uzeti u obzir i problemi, trendovi i perspektive daljeg razvoja u ovoj oblasti. Problemi u postizanju dogovora o budućnosti obaveza koje proističu iz postojećih međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena nisu samo u vezi sa ciljevima smanjenja GHG emisija, već je celi kompleks mera i instrumenata predmet pregovaranja. Iako su naponi ka postizanju dogovora o produženju obavezujućih ciljeva smanjenja GHG gasova i nakon što je istekao prvi obavezujući period (2008–2012) propisan Kjoto protokolom usmereni, uglavnom, na nove obaveze država iz Aneksa I i revidiranu listu GHG gasova koji će biti obuhvaćeni obavezom izveštavanja u drugom obavezujućem periodu (2013–2020), pokrenuta su brojna druga pitanja od značaja za funkcionisanje sistema upravljanja u oblasti klimatskih promena u celini.⁸

II Elementi politike država najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte

1. Države iz „Aneksa I“

a) Kao što je već naznačeno, kada su u pitanju pojedinačne države, najveći GHG emiteri nalaze se u obe grupe država ustanovljenih Okvirnom konvencijom UN o promeni klime (Aneks I i non-Aneks I). Jedna od zajedničkih karakteristika država iz Aneksa I su specifične obaveze koje proističu iz ovog međunarodnog ugovora i one obuhvataju, između ostalog, i obavezu kvantifikovanog smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte.⁹ Uprkos značajnim razlikama stanja u vezi sa klimatskim promenama i strateškim planovima i merama koje se preduzimaju, analiza izveštaja koje su države iz Aneksa I podnele u okviru petog ciklusa izveštavanja, pokazuje nekoliko opštih trendova.¹⁰

⁸ Spisak država koje su preuzele obaveze u pogledu smanjenja GHG emisija u drugom obavezujućem periodu obuhvata: Australiju, Belorusiju, Hrvatsku, Kazahstan, Lihtenštajn, Monako, Norvešku, Švajcarsku i Ukrajinu. Evropska unija je prihvatila smanjenje GHG emisija do 2020. godine za 20%, s mogućnošću da to bude povećano i na 30% pod uslovom da se druge razvijene zemlje obavežu na „uporedivo smanjenje emisija“, a zemlje u razvoju doprinesu „prema svojim odgovornostima i mogućnostima“. Videti: *Doha Amendment to the Kyoto Protocol*, Doha, 8 December 2012., C.N.718.2012.TREATIES-XXVII.7.c. pp. 7–8. Za presek pitanja koja su predmet pregovora videti: *Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012*, FCCC/CP/2012/8, 28. Februar 2013, pp. 48–140.

⁹ Lista ovih država obuhvata 24 države članice OECD, Evropsku uniju i 14 država sa privredama u tranziciji. U osnovi, radi se o industrijalizovanim državama koje su se obavezale na smanjenje GHG emisija na nivo iz 1990. godine do 2000. kao i za koje su utvrđeni različiti ciljevi smanjenja emisija za period 2008–2012. godina. Procenjuje se da su u periodu od 1990. do 2008. godine ukupne GHG emisije iz svih država Aneksa I smanjene za 3,6% (od 19,0 na 17,8 hiljada teragrama ekvivalenta CO₂), ako se ne računaju emisije koje su povezane sa zemljištem, promenom zemljišta i šumama. Ukupno smanjenje emisija uključujući i ove poslednje je oko 10,7%. *Compilation and synthesis of fifth national communications*, Executive Summary, UNFCCC, FCCC/SBI/2011/INF.1, 20 May 2011, p. 3.

¹⁰ Ibidem, pp. 9–10.

b) Procenjuje se da je udeo GHG emisija poreklom iz SAD (po glavi stanovnika) nešto iznad 17%, dok je udeo u ukupnim emisijama preko 21%¹¹. Za ovu državu je Kjoto protokolom bila predviđena obaveza da svoje GHG emisije smanji na nivo od 93% u odnosu na baznu godinu, ali ona nikada nije pristupila ovom međunarodnom ugovoru.¹² Članstvo u Okvirnoj konvenciji o promeni klime teče od 1994. godine. Prema podacima iz Pete nacionalne komunikacije ključni instrumenti politike u oblasti klimatskih promena obuhvataju novo zakonodavstvo u oblasti energije i klimatskih promena. U februaru 2009. godine predsednik države je objavio nameru da se donese zakon kojim bi se smanjile GHG emisije kroz podsticanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, odnosno investiranje u nove tehnologije sa niskom emisijom ovih gasova, a sa krajnjim ciljem da SAD do 2050. godine smanje emisije za 80% ispod nivoa od 2005. Iste godine donet je Zakon o čistoj energiji i bezbednosti kojim je predviđeno smanjenje GHG emisija za 3% do 2012. godine, 17% do 2020, a 83% do 2050. godine.¹³

c) Udeo GHG emisija iz Ruske Federacije u emisijama, *per capita*, iznosi oko 11,1%, a udeo u ukupnim emisijama procenjuje se na oko 6%.¹⁴ Država je članica Okvirne konvencije od 1995. godine, a Kjoto protokol ratifikovala je 2004, prema kojem nije imala obavezu da smanji, ali ni mogućnost da poveća svoje GHG emisije. Petu nacionalnu komunikaciju država je podnela u februaru 2010. godine.¹⁵ Na unutrašnjem planu Rusija je u poslednjem periodu donela nekoliko ključnih strateških dokumenata i propisa od značaja za oblast klimatskih promena: Klimatska doktrina (2009), Strategija energetike

¹¹ Podaci Svetske banke za 2009. godinu. Videti: Internet, <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC>, 22/02/2013, odnosno UNDP za emisije iz energetskog sektora (bez emisija iz deforestacije). Videti: Internet, <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/climatechange/shares/>, 22/02/2013. Svugde dalje u tekstu, kada se navode podaci za pojedinačne države, koriste se podaci Svetske banke, UNDP i Sekretarijata Okvirne konvencije UN o promeni klime. Inače, lista organizacija koje imaju podatke relevantne za GHG emisije (prema sajtu Okvirne konvencije UN o promeni klime) obuhvata spisak od 20 različitih organizacija. Videti: Internet, http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_non_unfccc/items/3170.php, 15/02/2013.

¹² Među državama iz Aneksa I specifičan položaj ima i Kanada koja se povukla iz Kjoto protokola i čije je članstvo u ovom međunarodnom ugovoru prestalo 15.12.2012. godine.

¹³ *U.S. Climate Action Report 2010*. United States Department of State. Washington: Global Publishing Services, June 2010, p. 40. Za tekst ovog i drugih relevantnih zakona videti sajt Agencije za zaštitu životne sredine: Internet, <http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/economics/legislativeanalyses.html>, 22/2/2013. Pri tome bi trebalo imati u vidu da je SAD već 1970. godine imao poseban zakon kojim je bila regulisana zaštita vazduha. Inače, u okviru SAD 32 države imaju akcione planove u oblasti klime, 23 imaju formulisane ciljeve u vezi sa GHG emisijama, 27 imaju mere koje se odnose na obnovljive izvore energije, itd. Za šire videti: Bill Moomaw, Sonia Hame, *Climate Change Series: Governance Challenge*, 23 January 2013, Internet, <http://cognoscenti.wbur.org/2013/01/23/climate-politics-moomaw-hamel>, 22/02/2013.

¹⁴ Podaci Agencije za zaštitu životne sredine SAD, Internet, <http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>, 19/02/2013. Za detaljnije o strukturi ovih emisija videti: Internet, http://unfccc.int/files/ghg_emissions_data/application/pdf/rus_ghg_profile.pdf, 19/02/2013.

¹⁵ Internet, http://unfccc.int/resource/docs/natc/rus_nc5_resubmit.pdf, 25/02/2013.

do 2030. godine (2009) koja predviđa ciljeve u oblasti unapređenja energetske intenzivnosti, Zakon o energetske efikasnosti (2009), Pravilnik o zajedničkim investicijama (2009), kojim se reguliše primena člana 6. Kjoto protokola, itd.¹⁶

d) Udeo japanskih GHG emisija u ukupnim emisijama (*per capita*) procenjuje se na 8,6%, odnosno 4% u ukupnim emisijama, što je ovu državu stavilo na peto mesto rang liste svetskih emitera GHG. Članstvo u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i Kjoto protokolu za Japan počinju od 1994, odnosno 2005. godine. Prema odredbama Kjoto protokola Japan je imao obavezu da svoje GHG emisije smanji na nivo od 94% u odnosu na baznu godinu. Svoju Petu nacionalnu komunikaciju Japan je podneo u januaru 2010. godine.¹⁷ Tri ključna elementa japanske politike u oblasti klimatskih promena definisana Zakonom o merama protiv globalnog otopljanja (1998) obuhvataju: šemu „fidin“ tarifa za obnovljive izvore energije, takse u oblasti životne sredine, uključujući i takse na CO₂ emisije i domaću šemu trgovine dozvolama za emisije.¹⁸

e) Nemački udeo u GHG emisijama po glavi stanovnika iznosi 9%, dok se udeo u ukupnim emisijama procenjuje na 2,8%. Kao članica Okvirne konvencije UN o promeni klime i Kjoto protokola (1994, odnosno 2005. godina), Nemačka je imala obavezu da smanji svoje emisije na nivo od 92% u odnosu na baznu godinu. Petu komunikaciju dostavila je Sekretarijatu Konvencije 14. januara 2010.¹⁹ Intenzivnije aktivnosti u oblasti klimatskih promena počinju već od 1990. godine kada je na federalnom nivou usvojena strategija i formiran poseban organ. Nemačka se, u delu koji se odnosi na obaveze u okviru EU, obavezala na smanjenje GHG emisija za 21% u periodu 2008–2012, a definisane su i posebne obaveze za period do 2020. godine.²⁰ Nacionalni klimatski program iz 2005. je dve godine kasnije dopunjen Integrisanim programom za energetiku i klimu koji je definisao cilj smanjenje GHG emisija za 40% do 2020. godine u odnosu na period 1990.²¹ Pored

¹⁶ Predsednik Medvedev je 2009. godine na samitu G8 objavio, između ostalog, da je cilj politike u oblasti klimatskih promena smanjenje GHG emisija za najmanje 50% do 2050. godine, Internet, http://envirocenter.yale.edu/uploads/pdf/Russia_Climate_Policy_Data_Sheet.pdf, 19/03/2013.

¹⁷ Internet, http://unfccc.int/resource/docs/natc/jpn_nc5.pdf, 02/02/2012. Japan je prihvatio da do 2020. godine smanji svoje emisije za 25% (u odnosu na 1990. godinu). Za šire videti: Terry Townshend et al. (eds), *A Review of Climate Change Legislation in 33 Countries*, Globe International. Chippenham, 2013, Internet, http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/01/3rd_GLOBE_Report-1.pdf, pp. 259–268, 19/02/2013.

¹⁸ Michi Oi, *Japan's climate change policy*, January 2012, Internet, <http://www.iges.or.jp/jp/cp/pdf/activity20120106/Oi.pdf>, 11/02/2012.

¹⁹ Internet, http://unfccc.int/resource/docs/natc/deu_nc5_resubmit.pdf, 15/02/2012.

²⁰ Ovde bi, u detaljnijoj analizi, trebalo imati u vidu politiku i pravo Evropske unije kao opštu determinantu politike država članica ove organizacije.

²¹ *Fifth National Report of the Government of the Federal Republic of Germany* (Fifth National Communication), p. 72, Internet, http://unfccc.int/resource/docs/natc/deu_nc5_resubmit.pdf, 10/01/2012. Za šire videti: *Climate Change Legislation Germany*, Report on the Concepts and Directions of Climate Legislation, Legal Analysis, Justice and Environment, 2011.

drugih relevantnih propisa, poseban zakon kojim se reguliše oblast obnovljivih izvora energije donet je 2012. godine.²²

f) Udeo emisija iz Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske u svetskim GHG emisijama *per capita* procenjuje se na 7,7%, odnosno oko 2% u ukupnim emisijama. Država je članica Konvencije od 1996. godine, a Kjoto protokola od 2005, prema kojem je bila u obavezi da svoje emisije, slično kao i Nemačka, smanji na nivo od 92% u odnosu na baznu godinu. Petu nacionalnu komunikaciju Ujedinjeno Kraljevstvo podnelo je 2009. godine. Zakon o klimatskim promenama (2008) predstavlja ključni element politike u oblasti klimatskih promena kojim su, između ostalog, definisani i ciljevi smanjenja GHG emisija do 2050. godine za 80% ispod nivoa iz 1990. godine. Istovremeno je, do 2020. godine, predviđeno smanjenje emisije za 26%. Zakonom je formiran i Komitet za klimatske promene, kao nezavisno telo, a Vlada ovlašćena da podzakonskim aktom uredi sistem trgovine emisijama.²³

g) Smatra se da Australija pripada državama čije su emisije gasova sa efektom staklene bašte (po glavi stanovnika) među najvećima u svetu, iako se udeo u ukupnim emisijama procenjuje na oko 1%.²⁴ Istovremeno, ova država pripada grupi država koje su, među razvijenim državama, najugroženije od posledica klimatskih promena. Prema odredbama Kjoto protokola Australija je bila u maloj grupi država koje su mogle da za određen procenat povećaju svoje GHG emisije. I pored ovog privilegovanog položaja koji je omogućavao Australiji povećanje emisija (108% u o odnosu na nivo iz 1990. godine), Australija nije ratifikovala Kjoto protokol ubrzo nakon njegovog potpisivanja (1998) već je to učinila tek 2007. godine. Petu nacionalnu komunikaciju o klimatskim promenama Australija je dostavila Sekretarijatu Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama u martu 2010. godine.²⁵ Posebni

²² Za tekst zakona, videti sajt nadležnog ministarstva: Internet, http://www.bmu.de/en/service/publications/downloads/details/artikel/renewable-energy-sources-act-eeg-2012/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=864&cHash=227eebfef19f519543fe5beee52c2bad,10/01/2012.

²³ *The UK's Fifth National Communication under the United Nations Framework Convention On Climate Change*, Department of Energy and Climate Change, London, 2009, Internet, http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/gbr_nc5.pdf, p. 30, 06/12/2012.. Za tekst zakona videti: Climate Change Act, 2008, Internet, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/pdfs/ukpga_20080027_en.pdf, 6/12/2012.

²⁴ Internet: <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC>. 15/2/2013. Procenjuje se da je na ovoj listi samo nekoliko država ispred australijskih 18,2% u 2009. godini. Videti i: Ross Garnaut, *The Garnaut Climate Change Review: Final Report*, Cambridge University Press, 2008, p. 153.

²⁵ Iste godine Australija je dostavila Sekretarijatu Okvirne konvencije i svoje ciljeve za smanjenje emisija u skladu sa dogovorom iz Kopenhagena. Ciljevi smanjenja emisija koje je Australija definisala obuhvataju: smanjenje emisija za 25% do 2020, u odnosu na nivo iz 2000. godine (ako se postigne odgovarajući sporazum na globalnom nivou koji bi obezbedio stabilizaciju gasova sa efektom staklene bašte na 450 ppm ili manje); smanjenje emisija za 15% do 2020. godine u kontekstu međunarodnog dogovora prema kojem bi se najrazvijenije privrede obavezale na suštinsko smanjenje emisija i napredne ekonomije preuzele obaveze koje su uporedive sa australijskim; bezuslovno smanjenje emisija za 5% do 2020. godine

australijski propisi koji se odnose na oblast klimatskih promena uključuju veći broj propisa koji se odnose na energetske sektor, uključujući i propis koji se odnosi na nacionalni registar emisija, propise koji se odnose na čistu energiju, ozonski omotač, itd.

2. Države iz grupe „non-Aneks I“

a) Lista država koje pripadaju ovoj grupaciji obuhvata 154 države koje se razlikuju po brojnim kriterijumima, zbog čega je moguća i različita klasifikacija. Kako se uglavnom radi o državama u razvoju, među kojima su identifikovane i neke koje su posebno ugrožene negativnim efektima klimatskih promena, uključujući i države u priobalnom području i one koje su obuhvaćene procesima dezertifikacije i suše, to i mere koje Konvencija i Kjoto protokol predviđaju pokušavaju do izvesne mere da uvažavaju specifičan položaj ovih država.²⁶

b) Procenjuje se da je udeo kineskih GHG emisija (po glavi stanovnika) u ukupnim emisijama 5,8%, iako udeo u ukupnim emisijama dostiže preko 17%.²⁷ Kina je članica Okvirne konvencije i Kjoto protokola (od 1994. odnosno 2005. godine). Drugu nacionalnu komunikaciju Kina je dostavila 2012. godine. U najširem smislu reči, strategija i ciljevi u oblasti klimatskih promena deo su mera predviđenih 12. Petogodišnjim planom nacionalnog ekonomskog i društvenog razvoja (2010) kojim su napravljene i projekcije rasta GDP (7% godišnje). Po prvi put je predviđeno i smanjenje intenzivnosti emisije CO₂ po jedinici GDP za 17%, a predviđene su i mere koje se odnose na jačanje kapaciteta adaptacije na klimatske promene, jačanje međunarodne saradnje, itd.²⁸

c) Brazil je član Okvirne konvencije UN o promeni klime od 1994, a Kjoto protokola od 2005. godine. Svoju Drugu komunikaciju Brazil je podneo 2010. godine.²⁹ Politika u oblasti klimatskih promena primarno se vezuje za

ispod nivoa iz 2000. bez obzira na obaveze i aktivnosti drugih država. *Australia's Fifth National Communication on Climate Change*, Australian Government, Department of Climate Change, 2010, Internet, <http://www.climatechange.gov.au/~media/publications/international/Australia-fifth-national-communication.pdf>, p. 4, 02/11/2012.

²⁶ Tako je, na primer, deo država iz ove grupe naročito osetljiv i potencijalno ugrožen zbog mogućih ekonomskih efekata primene mera borbe protiv klimatskih promena (proizvođači nafte). Države značajni emiteri GHG gasova predstavljaju posebnu grupaciju država sa specifičnim interesima slično kao što grupacija posebno nerazvijenih država ima svoje specifične interese u okviru „non-aneks I“, ali i prema državama iz grupe Aneks I. Ovde se, u prvom slučaju misli na Kinu, Brazil, Indiju, Južnu Afriku, itd. U drugom slučaju se ima u vidu grupacija od 49 najmanje razvijenih država koje su u okviru Konvencije identifikovane kao posebno ugrožene zbog svojih finansijskih i tehničko-tehnoloških kapaciteta, kao i nemogućnosti da na odgovarajući način odgovore na klimatske promene, odnosno da primene mere adaptacije.

²⁷ Procene UNDP: Internet, <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/climatechange/shares/>, 22/02/2013.

²⁸ *Second National Communication on Climate Change of The People's Republic of China*, p. 46, Internet, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/chnnc2e.pdf>, 22/02/2013.

²⁹ Videti: Internet, http://www.mct.gov.br/upd_blob/0214/214078.pdf, 16/01/2013.

energetsku politiku, a definisane su posebne mere i aktivnosti za sprečavanje deforestacije u Amazoniji. Zakonodavstvo u oblasti klimatskih promena obuhvata, pored propisa u oblasti životne sredine, i propise u industrijskom sektoru, u oblasti zaštite vazduha, šuma, očuvanja energije.

d) Indija je članica Okvirne konvencije UN o promeni klime od 1994. i Kjoto protokola od 2005. godine. Drugu komunikaciju Indija je podnela 2012.³⁰ Nacionalni akcioni plan o klimatskim promenama Indija je usvojila 2008. definišući mere u različitim oblastima privrede i društva koje je potrebno preduzeti u vezi sa klimatskim promenama. Mere u osam oblasti su posebno razrađene: korišćenje sunčeve energije, jačanje energetske efikasnosti, održiva staništa, upravljanje vodama, održivi razvoj himalajskih ekosistema, program „Zelena Indija“, održiva poljoprivreda, jačanje znanja o klimatskim promenama.³¹

e) Južna Afrika je članica Okvirne konvencije i Kjoto protokola (od 1997, odnosno 2005. godine) i geografski se nalazi na kontinentu koji je posebno zainteresovan za stanje klimatskih promena, ali u okviru koga su razlike u politici i propisima u ovoj oblasti najveće.³² Drugi izveštaj Južna Afrika je podnela 2011. godine.³³ Posebnim zakonom regulisana je politika u oblasti klimatskih promena (2008) koja je snažno povezana sa propisima u oblasti energetskog sektora. Definisani su ciljevi nacionalne politike uključujući i ciljeve smanjenja GHG emisija iz poslovnog sektora za 34% do 2020, odnosno za 42% do 2025. godine.³⁴

f) Kao država koja se na listi najvećih GHG emitera nalazi na 12. mestu po ukupnim GHG emisijama, Meksiko je član Okvirne konvencije i Kjoto protokola od samog početka procesa ratifikacije ovih međunarodnih ugovora (ratifikacija 1993, odnosno 2000). Jedina među državama iz „non-Aneks I“ grupe koja je već dostavila pet svojih izveštaja (1997, 2001, 2006, 2009, 2012). Posebnim zakonom (2012) Meksiko je definisao kao svoj cilj smanjenje GHG gasova za 30% do 2020, odnosno za 50% do 2050. godine.

³⁰ Za šire videti: Internet, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/indnc2.pdf>, 22/02/2013.

³¹ *National Action Plan on Climate Change, India*, Internet, http://pmindia.gov.in/climate_change_english.pdf, 22/02/2013. Videti i: Shiju Varghese Mazhuvanchery, *Indian Environmental Law and Climate Change*, TERI Universtiy, 2012.

³² Za rezime komparativnih sličnosti i razlike između Kenije, Nigerije, Etiopije, Bocvane i Egipta, videti: *Review of International & African Climate Change Legislation and Policies*, AWEPA Parliamentary Support Program in South Africa, Sustainability Institute, 2012, pp. 22–24.

³³ *South Africa's Second National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Department of Environmental Affairs, Republic of South Africa, Pretoria, 2011, Internet, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/zafnc02.pdf>, 12/03/2013.

³⁴ *Review of International & African Climate Change Legislation and Policies*, op. cit., p. 5. Videti i: *White Paper on the National Climate Change Response*, The Government of the Republic of South Africa, 2011. (Staatskoerant, 19 October 2011, No. 34895).

Zaključak

Ključni elementi globalne politike i prava klimatskih promena definisani Okvirnom konvencijom UN o promeni klime i Kjoto protokolom, predstavljaju sastavni deo politike svih država najvećih GHG emitera. Iako postoji više zajedničkih elemenata u politici ovih država, položaj pojedinih od njih je različit. Sve države koje su analizirane su u poslednjih nekoliko godina razvile posebne instrumente politike u oblasti klimatskih promena na tragu opštih rasprava o ciljevima politike u oblasti klimatskih promena na globalnom nivou. U tom smislu sve države iz Aneksa I imaju definisane ciljeve smanjenja GHG emisija u narednom periodu. Interesantno je da su definisani ciljevi najvećim delom međusobno kompatibilni i da predstavljaju deo opšteg konteksta u kojem se vidi nastavak aktivnosti na međunarodnom nivou u periodu nakon isteka prvog obavezujućeg perioda predviđenog Kjoto protokolom. Međutim, bez obzira na uočenu tendenciju ka konvergenciji nacionalnih ciljeva kao i instrumenata za njihovo ostvarivanje, postoje značajne razlike u viđenju načina regulisanja obaveza na međunarodnom nivou.

Bibliografija

1. *Australia's Fifth National Communication on Climate Change*, Australian Government, Department of Climate Change, 2010, Internet, <http://www.climatechange.gov.au/~media/publications/international/Australia-fifthnationalcommunication.pdf>.
2. *Climate Change Legislation Germany*, Report on the Concepts and Directions of Climate Legislation, Legal Analysis, Justice and Environment, 2011.
3. *Compilation and synthesis of fifth national communications*, Executive Summary, UNFCCC, FCCC/SBI/2011/INF.1, 20 May 2011.
4. *Doha Amendment to the Kyoto Protocol*, Doha, 8 December 2012., C.N. 718.2012.TREATIES-XXVII.7.c.
5. *Fifth National Report of the Government of the Federal Republic of Germany* (Fifth National Communication), p. 72, Internet, http://unfccc.int/resource/docs/natc/deu_nc5_resubmit.pdf.
6. Garnaut, Ross, *The Garnaut Climate Change Review: Final Report*, Cambridge University Press, 2008.
7. *Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. UNDP, New York, 2007.
8. *Initial National Communication of the Republic of Serbia under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, The Ministry of Environment and Spatial Planning, Belgrade, 2010, Internet, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/srbnc1.pdf>.
9. Internet, <http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>.
10. Internet, <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC>.
11. Internet, http://envirocenter.yale.edu/uploads/pdf/Russia_Climate_Policy_Data_Sheet.pdf.
12. Internet, <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/climatechange/shares/>.

13. Internet, http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_non_unfccc/items/3170.php.
14. Internet, http://unfccc.int/resource/docs/natc/jpn_nc5.pdf.
15. Internet, http://www.bmu.de/en/service/publications/downloads/details/artikel/renewable-energy-sources-act-eeg-2012/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=864&cHash=227eebfef19f519543fe5ebee52c2bad.
16. Internet, <http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/economics/legislativeanalyses.html>.
17. Internet, http://www.mct.gov.br/upd_blob/0214/214078.pdf.
18. Mazhuvanchery, Shiju Varghese, *Indian Environmental Law and Climate Change*, TERI Universtiy, 2012.
19. Moomaw, Bill, Hame, Sonia, *Climate Change Series: Governance Challenge*, 23 January 2013, Internet, <http://cognoscenti.wbur.org/2013/01/23/climate-politics-moomaw-hamel>.
20. *National Action Plan on Climate Change, India*, Internet, http://pmindia.gov.in/climate_change_english.pdf.
21. *National Communications from Parties included in Annex I to the Convention*, Report on national greenhouse gas inventory data from Parties included in Annex I to the Convention for the period 1990–2010, FCCC/SBI/2012/31, 16 November 2012.
22. *National Communications from Parties not included in Annex I to the Convention Compilation and synthesis of initial national communications*, Sixth compilation and synthesis of initial national communications from Parties not included in Annex I to the Convention, FCCC/SBI/2005/18/Add.2, 25 October 2005.
23. Oi, Michi, *Japan's climate change policy*, January 2012, Internet, <http://www.iges.or.jp/jp/cp/pdf/activity20120106/Oi.pdf>.
24. Parker, Larry, Blodgett, John, *Greenhouse Gas Emissions: Perspectives on the Top 20 Emitters and Developed Versus Developing Nations*, CRS Report for Congress, Updated November 28, 2008, Internet, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32721.pdf>, p. 5.
25. *Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session*, held in Doha from 26 November to 8 December 2012, FCCC/CP/2012/8, 28. Februar 2013.
26. *Review of International & African Climate Change Legislation and Policies*, AWEPA Parliamentary Support Program in South Africa, Sustainability Institute, 2012.
27. *Second National Communication on Climate Change of The People's Republic of China*, p. 46, Internet, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/chnnc2e.pdf>.
28. *South Africa's Second National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Department of Environmental Affairs, Republic of South Africa, Pretoria, 2011, Internet, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/zafnc02.pdf>.
29. Todić, Dragoljub, „Klimatske promene u međunarodnom pravu i propisima Republike Srbije“, u: Dimitrijević Predrag, Stojanović Nataša (ur.), *Ekologija i pravo: tematski zbornik radova*, Pravni fakultet Niš, Centar za publikacije, Niš, 2011.
30. Todić, Dragoljub, Dimitrijević, Duško, „Energetska bezbednost u međunarodnom pravu životne sredine“, *Teme*, 2/2012.
31. Todić, Dragoljub, Miljuš, Brano, „Climate Change and Energy Security“, in: Antevski, Miroslav, Vesić, Dobrica (eds), *Energy Security of Europe*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2013.

32. Townshend, Terry et al. (eds), *A Review of Climate Change Legislation in 33 Countries*, Globe International. Chippenham, 2013, Internet, http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/01/3rd_GLOBE_Report-1.pdf.
33. *The UK's Fifth National Communication under the United Nations Framework Convention On Climate Change*, Department of Energy and Climate Change, London, 2009, Internet, http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/gbr_nc5.pdf.
34. UK Climate Change Act, 2008, Internet, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/pdfs/ukpga_20080027_en.pdf.
35. *U.S. Climate Action Report 2010*. United States Department of State. Washington: Global Publishing Services, June 2010.
36. *White Paper on the National Climate Change Response*, The Government of the Republic of South Africa, 2011. (Staatskoerant, 19 October 2011, No. 34895).
37. Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/97.

Dr Dragoljub TODIĆ

POLITICS OF GLOBAL CLIMATE CHANGE AND STATE POLICIES OF THE LARGEST GREENHOUSE GAS EMITTERS

ABSTRACT

The paper presents the general framework of the law and policy of climate change identified in the existing international treaties in the field of environment and in particular the provisions of the UN Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol. By considering the specific situation of individual countries and using different criteria (share in total emissions of greenhouse gases, membership in international treaties, the implementation of international treaties, the definition of strategic objectives and the existence and characteristics of national legal systems in the area of climate change) there have been analysed the elements of the policy and law of the states which are the largest GHG emitters. It has especially considered the situation in the Member States of Annex I of the UN Framework Convention on Climate Change (Australia, Japan, Germany, UK, USA, Russian Federation) and the situation in several countries that have the status of "non-Annex I" (China, Brazil, India, South Africa, Mexico). The paper is based on the assumption that the global policy on climate change depends solely on the policies of the major GHG emitters. This paper describes the thesis that the policy of the largest GHG emitters, despite the differences, has common elements of importance for the achievement of global politics.

Key words: Climate change, environment, climate change law, Kyoto Protocol, greenhouse gases (GHGs), largest emitters.