

DRAGOLJUB TODIĆ
Redovni profesor
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
dtodic@ymail.com

SANJA JELISAVAC-TROŠIĆ
Viša naučna saradnica
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
sanja@diplomacy.bg.ac.rs

Globalni međunarodno-pravni okvir i finansiranje u oblasti klimatskih promena: između normativnog i prakse¹

Apstrakt

U uvodnom delu rada se definiše okvir analize i daju izvesne metodološke napomene. Naglašavaju se značaj i karakter problema klimatskih promena, kao i značaj pitanja finansiranja aktivnosti u oblasti klimatskih promena. Prvi deo rada je posvećen analizi globalnih međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena. Posebno se sagledavaju rešenja koja se odnose na finansiranje aktivnosti prilagođavanja na klimatske promene i sprečavanja klimatskih promena. U drugom delu rada se daje prikaz postojećih mehanizama finansiranja aktivnosti u oblasti klimatskih promena na globalnom nivou, na primeru Zelenog klimatskog fonda, i ukazuje na relevantnost za Republiku Srbiju. U trećem delu rada se raspravlja o nekim izazovima u postojećem sistemu međunarodno-pravne regulative u oblasti klimatskih promena, uključujući i primenu instrumenta za finansiranja aktivnosti u ovoj oblasti na primeru Zelenog klimatskog fonda. Osnovni cilj rada je sagledavanje stanja međunarodno-pravne regulative u oblasti klimatskih promena na globalnom nivou u delu koji se odnosi na finansiranje aktivnosti u ovoj oblasti.

Ključne reči: klimatske promene, Pariski sporazum o klimi, međunarodni ugovori, finansiranje, Zeleni klimatski fond

Uvod i metodološke napomene

■ U raspravi o globalnim međunarodno-pravnim aspektima upravljanja u oblasti klimatskih promena i načinu kako je regulisano pitanje finansiranja trebalo bi voditi računa o nekoliko prethodnih pitanja.

¹ Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2020. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2020. godine.

Najpre, potreban je dogovor u pogledu razumevanja globalnog i izuzetno složenog karaktera problema klimatskih promena, zatim fizičkih karakteristika klimatskih promena i uticaja koje procesi u klimatskom sistemu imaju na ljude, prirodu i druge elemente životne sredine.² Potom, neophodno je imati u vidu da su klimatske promene na različite načine predmet regulisanja većeg broja međunarodnih ugovora (globalnih i regionalnih), te bi preciznije utvrđivanje relevantnosti svakog od njih moglo biti preispitivano sa stanovišta različitih kriterijuma.³ Ovome bi trebalo dodati i fizičku povezanost problema klimatskih promena sa većim brojem drugih pitanja od značaja za stanje klime što upućuje na potrebu uvažavanja stanja u različitim privrednim granama za koje se smatra da daju najveći doprinos postojećem stanju klime. U vezi sa ovim je i pitanje preplitanja ciljeva u različitim oblastima, sa ciljevima u oblasti klimatskih promena. Neki autori sa posebnim entuzijazmom raspravljaju o potrebi usaglašavanja veza između energetskeg sektora, sektora proizvodnje hrane, sektora vodoprivrede i sektora upravljanja zemljištem u svetlu sve većih zahteva čoveka i promena klime. (Da Silva, et. al, 2019, Li & Lin, 2020, Lovvorn, 2016). Zatim, trebalo bi imati u vidu globalni karakter problema klimatskih promena koji podrazumeva uvažavanje izvesnih okolnosti u međunarodnoj zajednici, a posebno pravila koja se odnose na procese usaglašavanja interesa velikog broja država i drugih subjekata u međunarodnim odnosima. Ovo je snažno povezano i sa specifičnostima procesa upravljanja na globalnom nivou, kao i aktivnostima relevantnih subjekata multilateralnog karaktera, a pre svega međunarodnih organizacija čije aktivnosti se, više ili manje, međusobno prepliću.

U ovom radu se daje prikaz osnovnih elemenata arhitekture prava i obaveza država u vezi sa klimatskim promenama, koji proističu iz tri ključna međunarodna ugovora. Sagledavaju se, prevashodno, norme koje se odnose na finansiranje aktivnosti u oblasti klimatskih promena. Istovremeno, daje se prikaz stanja finansiranja aktivnosti u

² U radu se polazi od, u savremenoj literaturi, preovlađujućih stavova da se može govoriti o postojanju klimatskih promena kao problema i doprinosu čoveka i njegovih aktivnosti nastanku klimatskih promena, na način kako se ovi problemi razumeju u savremenim međunarodnim ugovorima u oblasti klime. Rasprava o različitim dimenzijama tzv. klimatskog skepticizma u ovom radu se ostavlja po strani. Za šire videti kod Edvardson, et. al, 2017; Legras, 2013; Capstick, et. al, 2014.

³ Što značajno prevazilazi predviđeni obim ovog rada.

oblasti klimatskih promena na primeru Zelenog klimatskog fonda.⁴ Značaj finansijskih instrumenata za ostvarivanje ciljeva međunarodnih ugovora treba posmatrati u kontekstu ukupnih prava i obaveza država članica. Pitanje relevantnosti rasprave za Republiku Srbiju (RS) trebalo bi posmatrati, najmanje, sa stanovišta dva kriterijuma. Prvi se tiče procena stanja klimatskih promena i njihovog uticaja na RS u narednih nekoliko decenija, odnosno do kraja XXI veka. Drugi razlog koji naglašava značaj pitanja koja se ovde razmatraju proističe iz činjenice da se RS nalazi u procesu EU integracija i da je veći deo nacionalnih propisa u oblasti životne sredine i drugim relevantnim oblastima (uključujući i klimatske promene) već obuhvaćen postupkom usaglašavanja sa propisima EU.⁵

Globalni međunarodno-pravni okvir u oblasti zaštite klime

Međunarodni ugovori od značaja za zaštitu klime

U najužem smislu posmatrano, „klima“⁶ i različita druga pitanja povezana sa „klimom“, predmet su pravnog regulisanja tri međunarodna ugovora globalnog karaktera i oni su obuhvaćeni u ovoj analizi

- ⁴ Pored ovog fonda u sistemu koji je uspostavljen Okvirnom konvencijom UN o promeni klime funkcionišu i druga tela koja se bave finansiranjem (Globalni fond za životnu sredinu, Adaptacioni fon, Specijalni fond za klimatske promene, Fond za najmanje razvijene države). Naravno, finansiranje aktivnosti u oblasti klimatskih promena obuhvata znatno širi krug subjekata od nacionalnih, prego regionalnih do globalnih i u detaljnijoj analizi bi trebalo voditi računa o međusobnim uticajima i preplitanju pojedinih finansijskih mehanizama.
- ⁵ Pitanje trenutnog nivoa usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU, kao i efekti na stanje u oblasti životne sredine zaslužuje posebnu analizu.
- ⁶ Ako se za osnovu pojma uzmu definicije čije značenje daje Okvirna konvencija UN o promeni klime onda je sasvim jasno da je, zbog širine ovih definicija, izuzetno teško utvrditi precizne granice onoga što bi moglo ući u okvir analize. Podsećamo „promena klime“ u ovom međunarodnom ugovoru je definisana tako da „označava promenu klime koja je direktno ili indirektno uslovljena ljudskim aktivnostima koje izazivaju promene u sastavu globalne atmosfere, i koja je superponirana na prirodna kolebanja klime, osmotrena tokom uporedivih vremenskih perioda.“ Ovom bi u široj analizi vredelo dodati i definicije pojmova „klimatski sistem“, „nepovoljni uticaji promene klime“, „rezervoar“, „ponor“, itd. Za šire o dilemama u vezi sa definisanjem okvira međunarodno-pravnog regulisanja u oblasti klimatskih promena videti: Todić, 2019.

(Okvirna konvencija UN o promeni klime, Kjoto protokol i Pariski sporazum o klimi). Sva tri međunarodna ugovora sadrže odredbe koje se odnose na finansiranje i u sva tri je jasno naglašena činjenica da su doprinos pojedinih zemalja klimatskim promenama, kao i njihovi kapaciteti da se spreče klimatske promene i suoče se sa posledicama, u ogromnoj nesrazmeri. Otuda se pitanje tzv. klimatske pravde postavlja u znatno širem kontekstu od onog koji proizilazi iz uobičajnog tumačenja principa zajedničke i različite odgovornosti, kao jednog od osnovnih principa savremene međunarodne politike u oblasti klimatskih promena. Finansiranje aktivnosti radi ostvarivanja globalnih ciljeva trebalo bi da omogući stvaranje pretpostavki za prevazilaženje razlika između država i regiona u suočavanju sa izazovima klimatskih promena.

Finansiranje u međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena

A) U Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (1992), kao prvom međunarodnom ugovoru globalnog karaktera koji za svoj isključivi predmet regulisanja ima klimatske promene, finansiranje se spominje na nekoliko mesta. Ključnom se može smatrati odredba iz člana 11. koja je u celini posvećena „finansijskom mehanizmu”. Na osnovu ovog člana se ustanovljava „mehanizam za obezbeđivanje finansiranja na nepovratnoj osnovi ili pod povoljnim uslovima, uključujući transfer tehnologije.” (str. 1). Konferencija strana se proglašava za telo pod čijim rukovodstvom on funkcioniše i koje „utvrđuje njegovu politiku, programske prioritete i odgovarajuće kriterijume”⁷, a za upravljanje ovim mehanizmom zadužuju se jedan ili više postojećih

⁷ Osim toga, Konferencija strana i organ ili organi, koji su zaduženi za upravljanje finansijskim mehanizmom dogovaraju se o procedurama koje uključuju, između ostalog, i a) uslove koji obezbeđuju da finansirani projekti iz domena promene klime budu u skladu sa politikom, programskim prioritetima i odgovarajućim kriterijumima koje je utvrdila Konferencija strana; b) uslove pod kojima se neka konkretna odluka o finansiranju može ponovo razmatrati u skladu sa ovom politikom, programskim prioritetima i odgovarajućim kriterijumima, c) određivanje iznosa finansijskih sredstava u obliku koji se može predvideti i identifikovati, a koja su potrebna i raspoloživa za sprovođenje ove konvencije, kao i uslova pod kojima se iznos tih sredstava periodično razmatra. Organ ili organi podnose redovne izveštaje Konferenciji strana o svim finansijskim operacijama.

međunarodnih organa. Finansijski mehanizam predviđa ravnopravnu i uravnoteženu zastupljenost svih strana u okviru otvorenog sistema upravljanja (str. 2).⁸ Propisana je opšta obaveza razvijenih zemalja i drugih razvijenih strana ugovornica koje se nalaze u Aneksu II,⁹ da obezbede *nove i dopunske izvore finansiranja* za pokrivanje svih troškova strana tj. zemalja u razvoju, u skladu sa njihovim obavezama iz člana 12. tačka 1 (čl. 4, str. 3). One će preduzeti „sve praktične korake za podsticanje, olakšavanje i finansiranje, prema potrebi, transfera ili pristupa, ekološki bezopasnih tehnologija „znanja“ drugim stranama (str. 5). Značaj finansiranje je eksplicitno naznačen i kroz formulaciju da će stepen efikasnosti sa kojim strane tj. zemlje u razvoju ostvaruju svoje obaveze iz Konvencije”, zavisiti od efikasnosti ostvarivanja obaveza iz Konvencije Strana - razvijenih zemalja, koje se odnose na finansijske izvore i transfer tehnologija (str. 7).¹⁰

Centralno mesto u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime pripada odredbi člana 9. kojom se ustanovljava mehanizam za obezbeđivanje finansiranja na nepovratnoj osnovi ili pod povoljnim uslovima, uključujući transfer tehnologije.¹¹ Konferencija strana i organ ili organi, koji su zaduženi za upravljanje finansijskim mehanizmom dogovaraju se o procedurama za sprovođenje.¹² Propisuju se i

⁸ Strane razvijene zemlje mogu takođe obezbeđivati, a strane zemlje u razvoju dobijati, finansijska sredstva namenjena za sprovođenje ove konvencije putem bilateralnih, regionalnih i drugih multilateralnih kanala (str. 5).

⁹ U kome se nalazi spisak od 25 najrazvijenijih država, uključujući i Evropsku zajednicu.

¹⁰ Konvencija ne propušta da posebno identifikuje devet grupa zemalja u razvoju i to: male ostrvske zemalje; zemlje sa niskim priobalnim zonama; zemlje sa aridnim i semiaridnim područjima, pošumljenim područjima i područjima u kojima su šume izložene propadanju; zemlje sa područjima u kojima se javljaju prirodne katastrofe; zemlje sa područjima podložnim sušama i širenju pustinja; zemlje sa područjima sa velikim urbanim atmosferskim zagađenjem; zemlje sa područjima sa osetljivim ekosistemima uključujući planinske ekosisteme; zemlje čije su privrede jako zavisne od prihoda od proizvodnje, prerade i izvoza, i/ili od potrošnje fosilnih goriva i s njima povezanih energetske-intenzivnih produkata; i zemlje koje nemaju izlaz na more i tranzitnih zemalja (str. 8).

¹¹ On funkcioniše pod rukovodstvom, i odgovoran je Konferenciji strana koja utvrđuje njegovu politiku, programske prioritete i odgovarajuće kriterijume koji se odnose na ovu Konvenciju. Za upravljanje ovim mehanizmom zadužuju se jedan ili više postojećih međunarodnih organa.

¹² To uključuje sledeće: a) Uslove koji obezbeđuju da finansirani projekti iz domena promene klime budu u skladu sa politikom, programskim prioritetima i odgovarajućim kriterijumima koje je utvrdila Konferencija strana; b)

obaveze država članica u pogledu dostavljanja informacija koje se odnose na sprovođenje Kovencije pri čemu se jasno razlikuju obaveze razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. Predviđeno je da Globalni fond za životnu sredinu Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu i Međunarodne banke za obnovu i razvoj bude međunarodni organ kome je povereno da privremeno obezbeđuje funkcionisanje finansijskog mehanizma iz člana 11. S tim u vezi, Globalni ekološki fond trebalo bi na odgovarajući način prestrukturirati, a sastav njegovog članstva treba da bude univerzalnog karaktera kako bi se omogućilo ispunjavanje uslova iz člana 11. (čl. 21. str. 3)

B) Ako se imaju u vidu novi elementi koje Kjoto protokol unosi u postojeću strukturu prava i obaveza u oblasti klimatskih promena relativno lako se uočava da on na izvestan način dodatno razrađuje osnovne elemente u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime već uspostavljenog sistema. Pri tom se dva pitanja čine posebno bitnim. Kvantitavno propisivanje obaveza smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte za visokorazvijene države članice ovog ugovora se može smatrati jednim od načina razrade principa zajedničke, ali različite odgovornosti koji je ustanovljen Okvirnom konvencijom i koji ima svoje implikacije na mehanizam finansiranja. Posredstvom druge novine koju Kjoto protokol uvodi u međunarodni sistem upravljanja u oblasti klimatskih promena (tri nova instrumenta za ostvarivanje ciljeva u oblasti klimatskih promena; mehanizam čistog razvoja, trgovina emisijama i zajedničko investiranje) dodatno se naglašava značaj finansijskih instrumenata.

Protokol jasno propisuje da će strane razvijene zemlje i druge razvijene strane ugovornice uključene u Aneks II Konvencije „obezbediti nove i dodatne finansijske resurse za podmirivanje svih troškova koje načini strana koja je zemlja u razvoju sprovodeći postojeće obaveze iz člana 4. stav 1(a) Konvencije...” Osim toga, one će „obezbediti takve finansijske resurse, uključujući i transfer tehnologija, potrebne

Uslove pod kojima se neka konkretna odluka o finansiranju može ponovo razmatrati u skladu sa ovom politikom, programskim prioritetima i odgovarajućim kriterijumima; c) Organ ili organi podnose redovne izveštaje Konferenciji strana o svim finansijskim operacijama, u skladu sa zahtevom o odgovornosti postavljenim u tački 1. ovog člana; i d) Određivanje iznosa finansijskih sredstava u obliku koji se može predvideti i identifikovati, a koja su potrebna i raspoloživa za sprovođenje ove konvencije, kao i uslova pod kojima se iznos tih sredstava periodično razmatra (čl. 11. str. 3).

stranama koje su zemlje u razvoju za podmirivanje kompletnih dodatnih troškova unapređivanja implementacije postojećih obaveza. Strana koja je razvijena zemlja i druge razvijene strane iz Aneksa II Konvencije mogu isto tako obezbediti, u korist strana koje su zemlje u razvoju, finansijske resurse za implementaciju člana 10. preko bilateralnih, regionalnih i ostalih multilateralnih kanala (čl. 11. str. 3).

C) Novine koje Pariski sporazum o klimi uvodi u međunarodnu politiku u oblasti klimatskih promena (način određivanja globalnih ciljeva, redistribucija obaveza smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte na sve države umesto samo na razvijene, itd.) u literaturi se različito ocenjuju, iako izgleda da je pitanje uticaja takvih rešenja na finansiranje aktivnosti u ovoj oblasti i dalje ostalo na prethodnim pozicijama.¹³ Klimatski paket usvojen na 24. sastanku strana ugovornica (Katovice) trebalo je da učini „operativnim” rešenja sadržana u Pariskom sporazumu, a jedno od pariskih „obećanja” visoko razvijenih država odnosilo se upravo i na „mobilizaciju sto milijardi dolara do 2020. odnosno 2025. godine za akcije prilagođavanja i ublažavanja posledica klimatskih promena.”¹⁴

Normativno posmatrano, Pariski sporazum o klimi sadrži nekoliko posebnih odredbi kojima se reguliše pitanje finansiranja aktivnosti u oblasti klimatskih promena.¹⁵ Iako su osnovne obaveze država članica u vezi sa finansiranjem propisane članom 9, nekoliko drugih odredbi upotpunjuje smisao i sadržaj propisanih obaveza. To su član 2, 6, 10, 11, 13. i 16.¹⁶ Član 9. Sporazuma potvrđuje obaveznu finansijske pomoći zemljama u razvoju od strane razvijenih zemalja, a za

¹³ Više o klimatskim promenama, Okvirna konvencija UN o promeni klime, Kjoto protokolu, Pariskom sporazumu o klimi pogledati u: Jelisavac Trošić, Sanja, Todić Dragoljub, Stamenović Milorad. 2018. *Svetska trgovinska organizacija, životna sredina i sistem zdravstvene zaštite*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu. str. 130—136.

¹⁴ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/katowice-climate-package#eq-4>

¹⁵ Kada se raspravlja o obavezama iz Pariskog sporazuma treba imati u vidu da on predstavlja element sistema čije osnove su uspostavljane Okvirnom konvencijom UN o promeni klime i da je u tumačenju dometa obaveza koje proističu iz Pariskog sporazuma potrebno imati u vidu i obaveze iz Okvirne konvencije i obaveze iz Kjoto protokola.

¹⁶ Inače, Sporazum već u preambuli konstatuje da se „uzimaju u potpunosti u obzir specifične potrebe i posebna situacija najmanje razvijenih zemalja u pogledu finansiranja i transfera tehnologija”, (Preambula, al. 6). Ovim se posebno naglašava jedno od najosetljivijih pitanje celog sistema upravljanja u oblasti klimatskih promena, pitanje položaja “najmanje razvijenih zemalja”.

ispunjenje njihovih ciljeva i obaveza definisanih Pariskim sporazumom i to na uravnoteženi način kako za za oblast mitigacije tako i za adaptaciju. Razvijene zemlje treba da preuzmu vodeću ulogu u mobilizaciji finansijskih sredstava iz raznih izvora, instrumenata i kanala (javna i sredstva iz privatnog sektora) uzimajući u obzir potrebe i prioritete zemalja u razvoju.¹⁷ Predviđeno je da će finansijski mehanizam Konvencije, uključujući njegova operativna tela, služiti kao finansijski mehanizam ovog sporazuma.¹⁸

Zeleni klimatski fond

A) Sredstva za potrebe Zelenog klimatskog fonda (Green Climate Fund – GCF), koji je kao međunarodni fond osnovan 2010. godine pod okriljem Okvirne konvencije UN o promeni klime,¹⁹ obezbeđuju industrijski razvijene zemlje.²⁰ To uključuje sredstva iz zvaničnih državnih izvora, iz drugih izvora i iz privatnog kapitala. GCF finansira projekte i programe mitigacije (smanjenja emisija GHG) i adaptacije (prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove) koje predlažu vlade, javni, ili privatni sektor. Projekti i programi moraju biti u skladu sa nacionalnim ciljevima i prioritetima razvoja, a istovremeno moraju doprinositi strateškim ciljevima samog Fonda.

¹⁷ Izveštavanje o obezbeđenim finansijskim sredstvima vršiče se na dve godine (čl. 9. str. 5). Već uspostavljeni i postojeći finansijski mehanizam Konvencije i njegova operativna tela, služiče i kao finansijski mehanizam ovog Sporazuma.

¹⁸ nstitucije koje deluju u okviru ovog Sporazuma, uključujući operativna tela Finansijskog mehanizma Konvencije, nastoje da obezbede efikasan pristup finansijskim sredstvima kroz pojednostavljene procedure odobravanja i veću spremnost za pružanje podrške Stranama koje su zemlje u razvoju, naročito najmanje razvijenim zemljama i malim ostrvskim zemljama u razvoju, u skladu sa njihovim nacionalnim klimatskih strategijama i planovima (čl. 9. str. 9).

¹⁹ Videti Odluku Konferencije strana ugovornica Okvirne konvencije iz Kankuna (2010) o formiranju Fonda: Decision 1/CP.16, <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=17>.

²⁰ Osim GFC postoje i drugi međunarodni instrumenti finansiranja borbe protiv klimatskih promena. Autori su se za svrhe ovog rada opredelili da prikažu osnovne elemente aktivnosti GFC polazeći, pre svega, od činjenice da se radi o instituciji čiji se ciljevi formiranja na specifičan način vezuju isključivo za klimatske promene.

Razvijene države su se složile da iz različitih izvora do 2020. godine zajednički aktiviraju 100 milijardi dolara kako bi se odgovorilo na hitne potrebe zemalja u razvoju. GCF prihvata donacije razvijenih zemalja potpisnica Okvirne konvencije UN o klimatskim promjenama, kao i javnih, privatnih i alternativnih izvora (zemlje koje nisu članice Konvencije, raznih entiteta i fondacija). Donacije se mogu dati u obliku grantova, kapitala ili zajmova, u bilo kojoj konvertibilnoj valuti, u gotovini, ili putem menice. Ne postoji ograničenje iznosa koji jedan donator može da donira (Green Climate Fund 2020a).

Takođe, razvijene države su se složile da zajednički mobilišu finansijska sredstva i sa početnom mobilizacijom resursa (IRM), sa 3. februarom 2020. godine, GCF je prikupio obećanja u vrednosti od 10,3 milijarde dolara (Green Climate Fund 2020b). Od toga, 8,2 milijarde dolara potvrđeno je aranžmanima bezuslovnih doprinosa, a nakon obračuna varijacija u deviznom kursu, 7,2 milijarde dolara je bilo na raspolaganju za preuzimanje tokom ovog perioda. Sredstva su dale 49 zemalja, regiona i gradova, uključujući 9 zemalja u razvoju (Čile, Kolumbija, Indonezija, Meksiko, Mongolija, Panama, Peru, Republika Koreja i Vijetnam) (Green Climate Fund 2020c). Odmah se uočava da je ovaj Fond u velikoj meri podbacio sa prikupljanjem sredstava (od planiranih 100 milijardi dolara, na ukupno 10,3 milijarde dolara).

Nakon početne mobilizacije resursa, finansijska sredstva su počela da se skupljaju i putem mehanizma koji je nazvan prvo punjenje Fonda. Ukupno 29 zemalja obavezalo se za prvo punjenje Fonda (GCF-1), uključujući dve zemlje u razvoju (Indonezija i Republika Koreja). Skoro 80% zemalja je povećalo svoja obećanja u nacionalnoj valuti u poređenju sa obećanjima datim za početnu mobilizaciju resursa, a više od polovine zemalja udvostručilo je svoja obećanja ili i više, što predstavlja povećanje od 70% godišnjih programskih resursa GCF. Ipak se neki donatori još uvek nisu obavezali, a najvažniji cilj je da se sva obećanja pretvore u sporazume o doprinosima u roku od jedne godine od dana kada su data. Prvo punjenje Fonda je još uvek u toku (nije završeno) (Green Climate Fund 2020d).

Tokom protekle četiri godine, GCF je distribuirao oko 5 milijardi dolara na oko 100 projekata u obliku duga, kapitala, grantova i garancija (Prager & Stam, 2019). GCF ne stavlja kapital direktno u transakcije, već radi sa „akreditovanim entitetima”, ili partnerima koji su odobreni za primanje finansiranja od GCF-a (koji će oni

odobriti ili investirati u druge institucije ili projekte). Gotovo stotinu organizacija je sada akreditovano od GCF-a, u rasponu od velikih investicionih fondova, preko javno-privatnih partnerstava, do lokalnih banaka u brojnim zemljama u razvoju. Radeći sa tim partnerima, GCF je izgradio portfelj od 125 projekata i programa, ukupnog iznosa finansiranja od 5,7 milijardi dolara i ukupne vrednosti od gotovo 21 milijarde dolara kada se uzme u obzir sufinansiranje. To je daleko ispred ostalih klimatskih fondova koji posluju danas (Tracy, 2019). Procenjuje se da je ovo malo u poređenju sa onim što je potrebno za borbu protiv klimatskih promena u okviru programa mitigacije i adaptacije. Prema OECD-u, do 2030. godine svake godine će biti potrebno 6,9 biliona dolara da bi se ispunili ciljevi klime i razvoja. Ni polovina od tog iznosa se trenutno ne ulaže na globalnom nivou (Prager & Stam, op. cit).

B) Evropska unija je možda i najvažniji faktor podrške Zelenom klimatskom fondu. Doprinos zemalja EU u početnoj mobilizaciji resursa i prvom punjenju Fonda može se videti u tabeli 1.

Tabela 1: Zemlje Evropske unije ukupno, u milionima dolara

	Obećano	Potvrđena obećanja	Isplaćena gotovina i deponovane menice	Grant ekvivalentan potvrđenom iznosu	Grant ekvivalentan obećanom iznosu
IRM	3.641,0	3.574,1	3.543,2	3.221,7	2.702,9
GCF-1	5.310,6	2.944,3	1.131,5	2.944,3	5.304,3

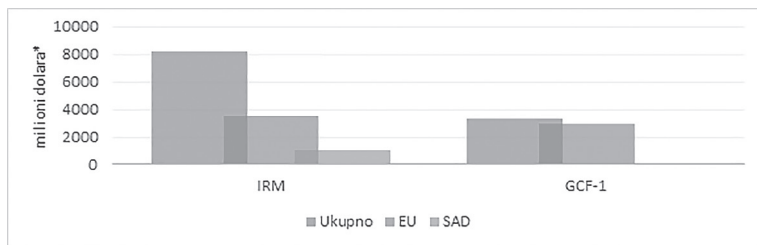
Izvor: autori prema podacima GCF (Green Climate Fund, 2020g, 2020h)

Potvrđena obećanja EU u odnosu na ukupna IRM potvrđena obećanja čine 43,36%, dok su potvrđena obećanja SAD 12,13% od ukupnih (pogledati grafikon 1). Potvrđena obećanja EU u odnosu na ukupna GCF-1 potvrđena obećanja čine čak 87,24%, jer je SAD pod vođstvom predsednika Trampa, odlučila da se povuče iz globalne borbe protiv klimatskih promena,²¹ pa nisu dali finansijska sredstva za prvo punjenje Fonda. Povlačenjem SAD, najveći teret finansiranja je

²¹ Za šire videti: <https://www.state.gov/on-the-u-s-withdrawal-from-the-paris-agreement/>, 30/01/2020; <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2019/CN.575.2019-Eng.pdf>, 03/02/2020. Za objašnjenje videti: "United States Gives Notice of Withdrawal from Paris Agreement on Climate Change", *American Journal of International Law*, Vol. 114, No. 1, 2020, pp. 132–136.

pao na EU (sa oko 43% na oko 87%). Ovde je bitno primetiti da Evropska unija ne puni Zeleni klimatski fond kao jedno ukupno davanje na nivou EU, nego kao donacije država članica, bogatijih regiona iz pojedinih država, pa čak i kao donacije pojedinih gradova.

Grafikon 1: IRM i GCF-1 potvrđena obećanja, odnos ukupnih, EU i SAD



* američki dolari na osnovu deviznog kursa na dan 31. decembra 2019.

Izvor: obračun autora na osnovu podataka GCF (Green Climate Fund. 2020g, 2020h)

C) Pri razmatranju položaja RS u vezi sa korišćenjem sredstava iz GFC trebalo bi imati u vidu ukupne karakteristike stanja u RS u vezi sa uticajem klimatskih promena i anticipacijom razvoja stanja u vezi sa ovim, kao i postojeće okolnosti koje determinišu odgovor države na izazove u oblasti klimatskih promena. U Srbiji ima više programa, u cilju promovisanja integracije u Evropsku uniju, koji su realizovani ili su u procesu primene (Jelisavac Trošić 2018, 273).

Tabela 2: Učešće Srbije u projektima finansiranim iz Zelenog klimatskog fonda

Projekat	Broj zemalja učesnica	Ukupna vrednost projekta	Izbegnuto štetne emisije	Korisnika	GCF finansiranje	Sufinansiranje
FP086	9	282,3 miliona dolara	11,9 miliona tona	23,2 miliona (direktnih 7.900.000 indirektnih 15.331.000)	33,6%: zajam (70.960.698 dolara) i grant (24.017.467 dolara)	66,4%
FP025	10	1,4 milijarde dolara	27,5 miliona tona	72,8 miliona (direktnih 2.640.000 indirektnih 70.200.000)	27,3%: zajam (344.000.000 dolara) i grant (34.000.000)	72,7%

Izvor: autori prema podacima GCF (Green Climate Fund 2020e, 2020f)

Srbija je započela dva projekta u okviru Zelenog klimatskog fonda, sa do sada ukupnim finansiranjem iz GFC od 473 miliona dolara (ukupna vrednost projekata je 1,7 milijarde). Urađene su i dve aktivnosti „spremnost“, sa odobrenim sredstvima od 2 miliona dolara, a isplaćenim 574.300 dolara. Procena uspešnosti ova dva projekta se može videti u tabeli br 2.

U dva dugoročna projekta (skoro 20 godina) koji se delimično finansiraju sredstvima Zelenog klimatskog fonda Srbija učestvuje sa drugim zemljama koje potiču iz tri regiona, iz istočne Evrope, Azije (Pacifik) i Afrike koja je prioritet kod dodele sredstava. Finansiranje GCF je oko 30% od ukupno potrebnog finansiranja ova dva projekta, a od toga je do sada isplaćeno 11% (FP025) tj 2% (FP086), što čini ovaj fond samo pomoćnim, a ne nosećim izvorom za finansiranje navedenih projekata

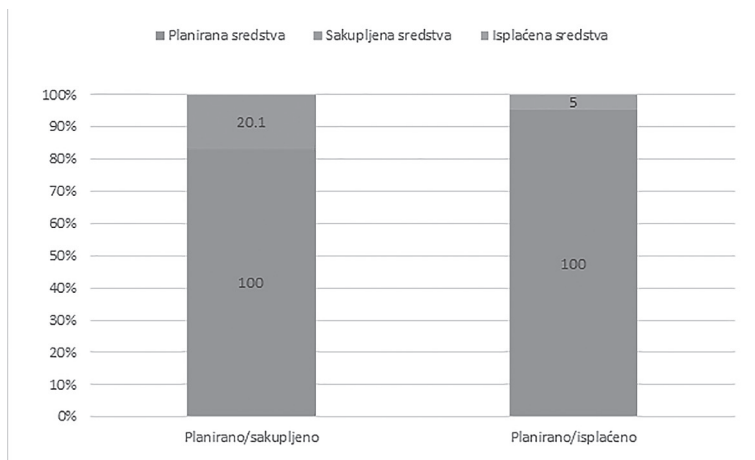
Neki izazovi u finansiranju aktivnosti u oblasti klime

A) Nakon deset godina funkcionisanja GCF je pokazao određene slabosti i privukao veći broj kritika usmerenih na njegovo funkcionisanje.²² Najpre, očigledno je da postoji velika razlika između finansijskih sredstava koja su planirana, koja su obećana i onih koja su do sada prebačena Fondu od strane razvijenih zemalja. To izaziva nezadovoljstvo zemalja u razvoju koje bi trebale da budu najveći korisnici ovih novčanih sredstava. Na primer, najveći najavljeni doprinos GCF-u stigao je iz SAD-a sa tri milijarde dolara, ali dosad je prebačeno samo milijardu dolara (Prager & Stam, op. cit). Probleme i nedoumice takođe stvara način prikupljanja sredstava, nedefinisanost tačne uloge privatnog sektora u finansiranju, nedefinisanost u određivanju do kog nivoa se sredstva opredeljuju za pojedine zemlje, problemi u transparentnosti odlučivanja, kao i to da li je zaista potrebna još jedna međunarodna klimatska institucija.

GFC je trebao da bude revolucionarni novi fond, koji bi bio operativni entitet finansijskog mehanizma Konvencije u cilju podrške projektima, programima i politikama u zemljama u razvoju. GCF je trebao biti značajan poduhvat međunarodne zajednice koji bi imao

²² Za kritike GCF pogledati u: Kumar, 2015; Bowman & Minas, 2019; Minas & Bowman, 2017; Cui, 2018; Horstmann & Hein, 2017.

Grafikon 2: Odnos planiranih, sakupljenih i isplaćenih sredstava GCF



Izvor: autori prema podacima GCF (Green Climate Fund, 2020a)

značajni uticaj na terenu u zemljama u razvoju. GFC je započeo rad sa najavama da je jedinstven u eko svetu po tome što će biti sposoban da privuče velika sredstva iz privatnog sektora u svoje projekte i programe. Međutim, do sada su početni koraci u funkcionisanju, donošenju odluka i uopšte u upravljanju Fondom protekli sa dosta poteškoća i neslaganja. A ono što je najvažnije, od planiranih 100 milijardi dolara, sakupljeno je samo 20,1 milijarda dolara (IRM: 10,3 i GCF-1: 9,8), od čega je krajnjim korisnicima distribuirano oko 5 milijardi dolara (pogledati grafikon 2). Povlačenje Sjedinjenih Američkih Država iz globalnog Sporazuma o klimi u velikoj meri povećava teret za sve druge razvijene zemlje – donatore, a posebno za EU, čiji se udeo finansiranja već znatno povećao.

B) Za finansiranje aktivnosti u oblasti sprečavanja klimatskih promena i adaptacije na klimatske promene, osim nekih izazova koji su povezani sa funkcionisanjem GFC, treba imati u vidu i nekoliko opštijih problema koji neposredno doprinose stanju u oblasti finansiranja. Ovo proističe iz činjenice da značajan deo problema u oblasti finansiranja predstavlja samo odraz opštih karakteristika međunarodnog prava i problema u primeni normi međunarodnog prava, nezavisno od konkretnog pitanja kojim se bave. Pitanje efikasnosti se obično smatra opštim pitanjem sa kojim se primena međunarodnih

ugovora suočava u različitim oblastima od značaja za oblast zaštite klime (Todić, 2017). U raspravama o izazovima u pogledu upravljanja u oblasti klimatskih promena neki autori govore i o drugim pitanjima, kao što su: korišćenje tržišta, dekarbonizacija, transfer tehnologija, upravljanje eksperimentalnim odgovorima („tehnologije negativnih emisija i inženjering sunčevom klimom“), adaptacija na klimatske promene, jednakost i pravda u policentričnom upravljanju klimom, legitimnost i odgovornost u policentričnom upravljanju klimom (Jordan, et. al, 2018). Neki autori ukazuju na specifičnosti izazova koji se tiču upravljanja klimatskim promenama na nivou EU (Fisher, 2020), kao i značaj pitanja odnosa između globalnog i regionalnog uopšte, a posebno kada se to tiče primene instrumenta upravljanja. Za ostvarivanje propisanih ciljeva međunarodni ugovori u oblasti zaštite klime jednim delom propisuju i način za ostvarivanje ciljeva i određene instrumente koji tome treba da doprinesu. Ekonomski aspekti klimatskih promena, u okviru kojih se pitanje finansiranja nameće kao centralno, često je u središtu analiza kojima se razmatraju ukupni odnosi razvijeni – nerazvijeni u međunarodnim ekonomskim odnosima (Bretschger, & Karydas, 2019). Eksploatacija prirodnih resursa i odnos između ciljeva razvoja i ciljeva u oblasti klimatskih promena za zemlje u razvoju predstavlja poseban izazov (Cockburn, et. al, 2018).

Pitanje karaktera odnosa između ciljeva u oblasti zaštite klime i ciljeva u drugim oblastima od značaja za klimu zauzima posebno mesto u analizama ostvarivosti ciljeva koji se neposredno odnose na zaštitu klime. Kao deo šireg pitanja o odnosu između klimatskih promena i politika u drugim oblastima ovo pitanje ima tendenciju da postane jedno od centralnih pitanja od značaja za ostvarivanje ciljeva u oblasti zaštite klime. U vezi sa ovim je i pitanje sukoba i/ili (ne)usklađenosti ciljeva u različitim sektorskim politikama od značaja za zaštitu klime (energetika, poljoprivreda, komunalno snabdevanje, očuvanje prirode, drugo). Već na prvi pogled se može jasno uočiti da unutar postojećeg normativnog okvira zaštite klime postoji jasno upućivanje na sektorske politike i ciljeve u drugim oblastima, ali da je pitanje usklađenosti tih odnosa ostavljeno po strani. Način kako su regulisani odnosi prema ovim drugim oblastima u okviru normi koje se odnose na klimatske promene zaslužuje posebnu pažnju. Izazovom posebne vrste moglo bi se smatrati pitanje veza između klimatskih promena i ljudskih prava (Shabalala, 2018), koje u savremenim uslovima poprima sve veću aktuelizaciju.

LITERATURA

- Bowman, Megan, and Stephen Minas. 2019. „Resilience through interlinkage: the green climate fund and climate finance governance”, in: *Climate policy*, 19(3), 342–353.
- Bretschger, Lucas., & Karydas, Christos. 2019. „Economics of climate change: Introducing the Basic Climate Economic (BCE) model”, in: *Environment and Development Economics*, 24(6), 560–582. doi:10.1017/S1355770X19000184
- Capstick, Stuart Bryce., & Nicholas Frank Pidgeon. 2014. „What is climate change scepticism? Examination of the concept using a mixed methods study of the UK public”, in: *Global Environmental Change*, 24, 389–401.
- Cockburn, John., Henseler, Martin., Maisonnave, Helene., & Tiberti, Luca. 2018. „Vulnerability and policy responses in the face of natural resource discoveries and climate change: Introduction”, in: *Environment and Development Economics*, 23(5), 517–526.
- Cui, Lianbiao, and Yuran Huang. 2018. „Exploring the schemes for green climate fund financing: international lessons”, in: *World Development*, 101, 173–187.
- Edvardsson Bjornberg, Karin., Karlsson, Mikael., Gilek, Michael., Ove Hansson, Sven. 2017. „Climate and environmental science denial: A review of the scientific literature published in 1990–2015”, in: *Journal of Cleaner Production*, 167, 229–241.
- Fisher, Liz. 2020. „Challenges for the EU Climate Change Regime”, in: *German Law Journal*, 21(1), 5–9.
- Da Silva SR, Santos., Miralles-Wilhelm F, Muñoz-Castillo R, Clarke LE, Braun CJ, Delgado A, et al. 2019. The Paris pledges and the energywater-land nexus in Latin America: Exploring implications of greenhouse gas emission reductions. *PLoS ONE* 14(4): e0215013. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0215013>, p. 1.
- Green Climate Fund. 2020a. „Resource mobilisation.” Accessed April 23, 2020. <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation>.
- Green Climate Fund. 2020b. „About GCF.” Accessed April 21, 2020. <https://www.greenclimate.fund/about>.
- Green Climate Fund. 2020c. „Resource mobilisation IRM.” Accessed April 22, 2020. <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/irm>.
- Green Climate Fund. 2020d. „Resource mobilisation GCF-1.” Accessed April 22, 2020. <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/gcf-1>.
- Green Climate Fund. 2020e. „FP086 Green Cities Facility.” Accessed April 23, 2020. <https://www.greenclimate.fund/project/fp086>
- Green Climate Fund. 2020f. „FP025 GCF-EBRD SEFF Co-financing Programme.” Accessed April 23, 2020. <https://www.greenclimate.fund/project/fp025>
- Green Climate Fund. 2020g. „Status of Pledges and Contributions (Initial Resource Mobilization).” Accessed April 11, 2020. <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/status-pledges-irm.pdf>

- Green Climate Fund. 2020h. „Status of Pledges and Contributions (First Replenishment: GCF-1).” Accessed April 11, 2020. <https://www.greenclimate.fund/document/status-pledges-and-contributions-made-green-climate-fund-gcf1>
- Horstmann, Britta, and Jonas Hein. 2017. *Aligning climate change mitigation and sustainable development under the UNFCCC: A critical assessment of the Clean Development Mechanism, the Green Climate Fund and REDD+*. Studies No. 96. Bonn: German Development Institute. pp. 154.
- Jelisavac Trošić, Sanja. 2018. „Serbia’s Sustainable Development Strategy and Industrial Policy for the European Union and the World Trade Organization”; in M Yülek (ed.): *Industrial Policy and Sustainable Growth*. Singapore: Springer. pp. 263–284.
- Jelisavac Trošić, Sanja. Todić Dragoljub. Stamenović Milorad. 2018. *Svetska trgovinska organizacija, životna sredina i sistem zdravstvene zaštite*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Jordan, Andrew., Huitema, Dave., Van Asselt, Harro, & Forster, Johanna. (Eds.). 2018. *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* (pp. 229–356). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kumar, Sanjay. 2015. „Green Climate Fund faces slew of criticism”, In: *Nature* 527, no. 7579, 419–420.
- Legras, Bernard. 2013. „Climate Change Sceptics”, in: *European Review*, 21(S1), S85–S93.
- Li, H, Zhao, Y, Lin, J. 2020. „A review of the energy–carbon–water nexus: Concepts, research focuses, mechanisms, and methodologies”, in: *WIREs Energy Environ*, 9, 1:e358. <https://doi.org/10.1002/wene.358>, p. 2.
- Lovvorn, Jonathan. 2016. „Climate Change beyond Environmentalism Part I: Intersectional Threats and the Case for Collective Action”, in: *Georgetown Environmental Law Review*, 29(1), 1–68
- Minas, Stephen, and Megan Bowman. 2017. „Post-Paris/Post-Trump: The Green Climate Fund and Climate Finance Governance in the Eye of the Storm.” Peking University School of Transnational Law Research Paper No. 17-6; TLI Think! Paper 75/2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3038512> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3038512>.
- Prager, Alicia., and Claire Stam. 2019. „Europe wants to replenish UN Green Climate Fund” EURACTIV.de. Last modified Jun 14, 2019. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/european-council-wants-to-replenish-un-climate-fund/>.
- Shabalala, Dalindyebo. 2018. „Climate Change, Human Rights, and Technology Transfer”, In: M. Land & J. Aronson (Eds.), *New Technologies for Human Rights Law and Practice* (pp. 46-70). Cambridge: Cambridge University Press.
- Todić, Dragoljub. 2019. „Gde su granice prava klimatskih promena?”, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 83, 41–59.

- Todić, Dragoljub. 2017. „Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine i uzroci (ne) efikasnost”, u: *Strani pravni život*, 2, 47–58.
- Tracy, Alexandra. 2019. „Observing the Green Climate Fund – notes from a parallel universe”, *Environmental Finance*. Last modified November 28, 2019, <https://www.environmental-finance.com/content/analysis/observing-the-green-climate-fund-notes-from-a-parallel-universe.html>
2020. „United States Gives Notice of Withdrawal from Paris Agreement on Climate Change”, in: *American Journal of International Law*, 114 (1), pp. 132–136.

Dragoljub Todić
Sanja Jelisavac Trošić
**GLOBAL INTERNATIONAL LEGAL
FRAMEWORK AND FINANCING IN THE
FIELD OF CLIMATE CHANGE: BETWEEN
NORMATIVE AND PRACTICE**

Abstract:

The introductory part of the paper defines the framework of analysis and provides certain methodological notes. The importance and character of the problem of climate change is emphasized, as well as the importance of the issue of financing activities in the field of climate change. The first part of the paper is dedicated to the analysis of global international agreements in the field of climate change. Special attention is paid to the solutions related to the financing

of mitigation and adaptation activities. The second part of the paper presents the existing mechanisms of financing activities in the field of climate change at the global level, using the example of the Green Climate Fund. The relevance for the Republic of Serbia is emphasized. The third part of the paper points to some challenges in the existing system of international legal regulations in the field of climate change, including the application of instruments for financing activities in this area, using the example of the Green Climate Fund. The main goal of this paper is to review the state of international legislation concerning financing of activities in the field of climate change.

Keywords: climate change, Paris Climate Agreement, international agreements, financing, Green Climate Fund