

DRAGOLJUB TODIĆ

## TRI DECENIJE MEĐUNARODNOG PRAVA KLIMATSKIH PROMENA I REZULTATI KOJI SE (NE) OSPORAVAJU

*U radu se daje prikaz razvoja međunarodnog prava klimatskih promena i naglašavaju neke karakteristike trenutnog stanja u ovoj oblasti. Za osnovu analize su uzeta tri ključna međunarodna ugovora u oblasti klimatskih promena (Okvirna konvencija UN o promeni klime, Kjoto protokol i Pariski sporazum). Ukazuje se i na druge međunarodne ugovore od značaja za oblast klimatskih promena. Autor razmatra razvoj međunarodnog prava klimatskih promena kroz dve faze. Prva, od nastanka prvog međunarodnog ugovora u ovoj oblasti do završetka perioda koji je bio regulisan Kjoto protokolom. Druga faza nastaje raspravama o dilemama u vezi sa merama koje bi trebalo preduzeti nakon isteka prvog obavezujućeg perioda predviđenog Kjoto protokolom. Ključnim elementom druge faze autor uzima zaključivanje Pariskog sporazuma. U ovom kontekstu naglašava se nekoliko činilaca za koje se veruje da su uticali (i utiču) na to da se sve jasnije izražava sumnja u rezultate aktivnosti međunarodne zajednice u oblasti.*

Ključne reči: *klimatske promene, životna sredina, međunarodno pravo, Pariski sporazum*

### U V O D

Ako bi se pripremne aktivnosti radi usvajanja Okvirne konvencije UN o promeni klime, s kraja devete decencije dvadesetog veka, uzele za početak ozbiljn-

---

Prof. dr Dragoljub Todić, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd. Rad predstavlja rezultat istraživanja na projektu "Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti" (br. 179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, za period 2011–2018. godine.

nijih aktivnosti međunarodne zajednice na planu propisivanja određenih obaveza i prava različitih subjekata u međunarodnoj zajednici u vezi sa problemima klimatskih promena, onda bi se moglo govoriti o tri decenije razvoja ove oblasti međunarodnog prava. Govori se o dva stuba razvoja međunarodno-pravog režima u oblasti klimatskih promena (naučni i politički).<sup>1</sup>

Neki autori idu i dalje u prošlost pa početke aktivnosti međunarodne zajednice u oblasti klimatskih promena povezuju sa intenziviranjem međunarodnih aktivnosti u oblasti životne sredine u celini, vezujući ih za održavanje Stokholmske konferencije o čovekovoj sredini (1972).<sup>2</sup> I bez detaljnije rasprave o izvesnim metodološkim dilemama koje mogu da se postave u vezi sa utvrđivanjem perioda u kojem je počelo da se razvija savremeno međunarodno pravo klimatskih promena, kao i periodizacije razvoja ove oblasti prava, relativno se jednostavno mogu uočiti ključni elementi postojećeg sistema međunarodnih norimi u ovoj oblasti, kao i izvesna otvorena pitanja i suprotstavljeni stavovi ključnih subjekata međunarodnih odnosa.

Osim Okvirne konvencije UN o promeni klime (1992), kao temelja savremene arhitekture međunarodnog prava klimatskih promena, u međuvremenu su usvojeni Kjoto protokol (1997) i Sporazum iz Pariza o promeni klime (2015), kao i značajan broj dokumenata obavezujućeg karaktera bez kojih funkcionisanje sistema ne bi bilo moguće.

---

<sup>1</sup> Pierre-Marie Dupuy, Jorge E. Vinuales, *International Environmental Law*, Cambridge, 2016, p. 142 i dalje. U početnoj fazi razvoja značajan deo aktivnosti u oblasti klimatskih promena odvijao se u okviru naučne zajednice uz nastojanje da se sagledaju i procene naučna saznanja o klimatskim promenama. Međuvladin panel za klimatske promene (IPCC) je formiran 1988. godine od strane Svetske meteorološke organizacije i Programa UN za životnu sredinu. <https://www.ipcc.ch/about/>, 06.08.2019. Za šire videti: Shardul Agrawala, "Structural and Process History of the Intergovernmental Panel on Climate Change", *Climatic Change*, no. 4, Vol. 39, Springer, 1998, pp. 621–642. Paralelno su se odvijale aktivnosti Međuvladinog pregovaračkog komiteta koji je formiran pod pokroviteljstvom Generalne skupštine UN radi pokretanja pregovora o međunarodnom ugovornom regulisanju odnosa država povodom problema klimatskih promena. V. UN, A/RES/45/212, 71<sup>st</sup> plenary meeting, 21 December 1990. Prethodno su rezolucijom Generalne skupštine UN klimatske promene proglašene "zajedničkom brigom čovečanstva." UN, A/RES/43/53, 70th plenary meeting, 6 December 1988, A/RES/44/207, 71<sup>st</sup> plenary meeting, 22 December 1989.

<sup>2</sup> V. Holger Haibach, Kathrin Schneider, "The Politics of Climate Change: Review and Future Challenges", *Climate Change: International Law and Global Governance*, Vol. II, (Eds. Oliver C. Ruppel, Christian Roschmann, Katharina Ruppel-Schlichting), Nomos Verlagsgesellschaft mbH. Baden-Baden, 2013, p. 359. Za šire o evoluciji međunarodnog prava životne sredine od 1972. do 2012. godine videti kod: Lavanya Rajamani, "The changing fortunes of differential treatment in the evolution of international environmental law", *International Affairs*, no. 3, Vol. 88, Wiley, 2012, pp. 605–623.

Međutim, zbog širine predmeta regulisanja<sup>3</sup> i složenosti problema klimatskih promena u široj analizi bi trebalo uzeti u obzir i veći broj drugih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine<sup>4</sup> i drugim oblastima kao što su energetsko pravo, pomorsko pravo, saobraćajno pravo, trgovinsko pravo, itd. Otuda se pitanje granica međunarodnog prava klimatskih promena značajno proširuje, a pitanje ostvarenih rezultata politike međunarodne zajednice u oblasti klimatskih promena, a pre svega rezultata koji su ostvareni primenom međunarodnih ugovora, postaje sve više predmet rasprava.<sup>5</sup> One su, pored rasprava o sprovođenju međunarodnih ugovora u ovoj oblasti, posebno aktualizovane dilemama u vezi sa definisanjem ciljeva i mera aktivnosti međunarodne zajednice koje bi trebalo da budu preduzete u periodu do polovine, odnosno kraja XXI veka.<sup>6</sup>

Složenost problema klimatskih promena, kako sa stanovišta uzroka tako i sa stanovišta posledica, uslovila je proces otvaranja rasprava o nekim pitanjima na način da se klimatske promene tretiraju kao jedno od ključnih razvojnih, ekonomskih, bezbednosnih, vojnih, političkih, pravnih itd. problema savremene civilizacije.

Danas je teško (ako ne i nemoguće) pronaći oblast u kojoj nije identifikovan uticaj (ili potencijalni uticaj) nekih aspekata problema klimatskih promena. Na taj način posmatrano ne bi trebalo da čudi što se, u delu koji se odnosi na međunarodno-pravne asekete klimatskih promena, govori o različitim dometima i ulozi međunarodnog prava uključujući i ocene da se trenutno može govoriti i o “krizi

<sup>3</sup> Budući da se u preambuli Konvencije konstatiše da su strane ugovornice “odlučne da zaštite klimatski sistem za sadašnje i buduće generacije”, to ne bi trebalo biti sumnje da bi pojam “klimatski sistem” mogao imati osnovni značaj za našu analizu, pored pojma “promena klima” čije značenje Konvencija takođe definiše. U članu 1. Konvencije je propisano da pojam “klimatski sistem” označava celinu koja obuhvata atmosferu, hidrosferu, biosferu i geosferu i njihove interakcije (tačka 3), dok se pojmom “promena klime” označava “promena klime koja je direktno ili indirektno uslovljena ljudskim aktivnostima koje izazivaju promene u sastavu globalne atmosfere, i koja je superpoznirana na prirodna kolebanja klime, osmotrena tokom uporedivih vremenskih perioda” (tačka 2).

<sup>4</sup> Za šire, v. Dragoljub Todić, “Status Republike Srbije u savremenim međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine i ustavi (1974–2006), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 1, Vol. 77, Niš, 2018, str. 1–16.

<sup>5</sup> Dieter Helm, “Climate-change policy: why has so little been achieved?”, *Oxford Review of Economic Policy*, no. 2, Vol. 24, Oxford Academic, 2008, pp. 211–238; Gary Clyde Hufbauer, Jisun Kim, “Reaching a Global Agreement on Climate Change: What are the Obstacles?”, *Asian Economic Policy Review*, no.1, Vol. 5, Hoboken, NJ, 2010, pp. 39–58.

<sup>6</sup> V. npr., United Nations Environment Programme, *Emisions Gap Report 2018*, Nairobi, Kenya, November 2018, [http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018\\_FullReport\\_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y), 11.09.2019.

međunarodnog prava klimatskih promena.”<sup>7</sup> Zbog toga pitanje načina kako izmeriti rezultate koji su ostvareni u sprovođenju međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena zaslužuje znatno detaljniju elaboraciju. Kod nekih međunarodnih ugovora (sa jednostavnijim predmetom regulisanja i drugačije propisanim pravima i obavezama) to je relativno jednostavno, ali kod nekih kod kojih su predmet regulisanja i instrumenti za ostvarivanje definisanih ciljeva složeniji, potrebno je prethodno definisati jasna metodloška pravila i kriterijume. Pri tom bi trebalo imati u vidu da to pitanje nije razrađeno u postojećoj literaturi, kao i da ono trpi uticaje različitih teorijskih pristupa i širih zaključaka o problemima efikasnosti međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine.<sup>8</sup> Ne bi se mogla ignorisati ni činjenica da se uzroci osporavanja rezultata u primeni međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena značajnim delom mogu vezivati i za karakter normi međunarodnih ugovora.

Problemi u vezi sa koncepcijskim prilazom problemima u oblasti klimatskih promena uslovili su i relativno (ne) jasne obaveze i prava koja proističu iz ovih međunarodnih ugovora. Kada su u pitanju klimatske promene, ovakve rapsrave su jednim delom uvek i u senci širih elaboracija u kojima se izražava sumnja u nekoliko elemenata na kojima je zasnovan postojeći sistem međunarodnog prava klimatskih promena. Npr., osporava se i postojanje klimatskih promena kao takvih, zatim se sumnja u doprinos antropogenih činilaca klimatskim promenama (ako se i prihvati stav da postoje klimatske promene). Zatim, preispituje se potreba i svrshishodnost preduzimanja mera čiji je cilj sprečavanje emisija gasova sa efektom staklene bašte, itd. Tzv. klimatski skepticizam se na različite načine održava u savremenoj politici u oblasti životne sredine utičući i na stavove donosilaca političkih odluka i odnos dela javnosti prema klimatskim promenama kao globalnom problemu.<sup>9</sup>

U literaturi se ova pitanja sagledavaju sa stanovišta različitih kriterijuma i uz uvažavanje brojnih opštih i specifičnih okolnosti.<sup>10</sup> U ovom radu se ne ulazi u

---

<sup>7</sup> Benny Peiser, “The Crisis of International Climate Policy”, *Energy & Environment*, no. 5, Vol. 20, Thousand Oaks, CA, September 2009, pp. i–vii.

<sup>8</sup> Za šire v. Dragoljub Todić, “Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine i uzroci (ne)efikasnosti”, *Strani pravni život*, no. 2, Beograd, 2017, str. 47–58.

<sup>9</sup> Za šire v. Riley E. Dunlap, “Climate Change Skepticism and Denial: An Introduction”, *American Behavioral Scientist*, no. 6, Vol. 57, SAGE publishing, June 2013, pp. 691–698. doi: 10.1177/0002764213477097. Stuart Bryce Capstick, Nicholas Frank, “What is climate change scepticism? Examination of the concept using a mixed methods study of the UK public”, *Global Environmental Change*, Vol. 24, Elsevier, 2014, pp. 389–401.

<sup>10</sup> V. npr., Brett W. Pelham, “Not in my back yard: Egocentrism and climate change skepticism across the globe”, *Environmental Science and Policy*, no. 89, Elsevier, 2018, pp. 421–429; Isabel

raspravu o dilemama koje predstavljaju osnovu tzv. klimatskog skepticizma kao takvog, već se ukazuje na neke tzv. unutrašnje karakteristike međunarodnog prava klimatskih promena, kao i izvesne okolnosti i neke od činilaca koji imaju svoje utemeljenje u postojećem konceptu međunarodnog prava klimatskih promena i koji utiču na to da se sproveđenje međunarodnih ugovora, koji čine okosnicu sistema međunarodno-pravne zaštite klime, dodatno relativizuje.

Relevantnost rasprave o (skromnim) rezultatima politike međunarodne zajednice u oblasti klimatskih promena za Republiku Srbiju trebalo bi procenjivati u širem kontekstu, vodeći računa o njenom ukupnom doprinosu globalnim emisijama gasova sa efektom staklene bašte, mogućnosti privrede i društva da sprovođe promene u pravcu smanjivanja emisija ovih gasova i adaptacije na promene klime, karakteristikama privredne strukture, itd. Ovome bi svakako trebalo dodati i aktuelne napore usmerene ka usklađivanju unutrašnjih propisa sa propisima Evropske unije i sticanje članstva u ovoj organizaciji, kao okolnosti koja snažno determiniše formalni normativni okvir nacionalne politike.<sup>11</sup>

#### PRVA FAZA: KONCEPCIJSKI OKVIR I POČETNI REZULTATI

a) Entuzijazam dela naučne i stručne javnosti u vezi sa klimatskim promenama, s kraja osamdesetih i početka devedesetih godina XX veka, nošen je postojanjem (ili prividom postojanja) relativno jasne saglasnosti o postojanju problema globalnih dimenzija čije rešavanje zahteva učešće svih ili ogromne većine država. Odmah nakon usvajanja Okvirne konvencije UN o promeni klime (1992) ostvarena je relativno brzo skoro potpuna univerzalnost članstva.<sup>12</sup> Skoro sve države su, svojim članstvom u ovom međunarodnom ugovoru, jasno podržale koncepcijski

L. Rossen, Patrick Dunlop, Carmen M. Lawrence, "The desire to maintain the social order and the right to economic freedom: Two distinct moral pathways to climate change scepticism", *Journal of Environmental Psychology*, Vol. 42, Elsevier, 2015, pp. 42-47; Rod McCrea, Leviston Zoe, Walker A. Iain, "Climate Change Skepticism and Voting Behavior: What Causes What?", *Environment and Behavior*, no. 10, SAGE publishing, December 2016, pp. 1309–1334. doi:10.1177/0013916515599571; Olaf Corry, Dan Jorgensen, "Beyond 'deniers' and 'believers': Towards a map of the politics of climate change", *Global Environmental Change*, VoL. 32, Elsevier, 2015, pp. 165–174; Karin Edvardsson Björnberg, Mikael Karlsson, Michael Gilek, Sven Ove Hansson, "Climate and environmental science denial: A review of the scientific literature published in 1990–2015", *Journal of Cleaner Production*, VoL. 167, Elsevier, 2017, pp. 229–241; Wouter Poortingaa, Lorraine Whitmarsh, Linda Steg, Gisela Böhmd, Stephen Fisher, "Climate change perceptions and their individual-level determinants: A cross-European analysis", *Global Environmental Change*, Vol. 55, Elsevier, 2019, pp. 25-35.

<sup>11</sup> Što zaslужuje posebnu i znatno detaljniju elaboraciju.

<sup>12</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en), 11.09.2019.

pristup prihvatajući obaveze koje proističu iz njega. Kada je pitanje članstva u Kjoto protokolu (1997) postalo aktuelno pojavile su se prvi nagoveštaji pukotina u jedinstvenosti pogleda međunarodne zajednice na potrebu i mogućnosti rešavanja problema klimatskih promena. U fazi kada je trebalo propisati konkretnе obaveze i prava država postalo je sve očiglednije da entuzijazam iz početne faze gubi na snazi pred radikalnošću mera koje bi trebalo preduzeti.

Ipak, ostvaren je visok nivo opštosti članstva i u ovom međunarodnom ugovoru.<sup>13</sup> Međutim, treba konstatovati da je za postizanje saglasnosti o početnom koncepcijском okviru učinjeno puno napora, budući da je to podrazumevalo definisanja ključnih elemenata od značaja za aktivnosti međunarodne zajednice u rešavanju problema klimatskih promena. Trebalo je, između ostalog, definisati predmet regulisanja, ciljeve i instrumente za ostvarivanje definisanih ciljeva, itd. i sve to na način da bude prihvatljivo za međunarodnu zajednicu opterećenu ogromnim razlikama između pojedinih država i grupacija država.

b) Među prvim pitanjima sa kojima su se na direktni ili indirektni način suočili kreatori savremene politike i prava u oblasti klimatskih promena bilo je pitanje utvrđivanja polazne pozicije i odgovornosti za stanje u ovoj oblasti.<sup>14</sup> U vezi sa ovim je i pitanje pravde, koje se postavlja bilo kao pitanje tzv. klimatske pravde, bilo u širem kontekstu rasprava o pravdi u oblasti životne sredine.<sup>15</sup> Konkretnije govoreći postavlja se pitanje na koji način, sa stanovišta prava i obaveza pojedinih država, tretirati doprinos pojedinih država, tj. emisije gasova sa efektom staklene baštе iz ne razvijenih država i one emisije iz visoko razvijenih država.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_en), 11.09.2019.

<sup>14</sup> V. npr., Patrick O'Mahony, "Climate Change: Responsibility, Democracy and Communication", *European Journal of Social Theory*, no. 3, Vol. 18, SAGE Publishing, 2015, pp. 308–326. doi:10.1177/1368431015579968. Yoshiro Matsui, "Some Aspects of the Principle of 'Common but Differentiated Responsibilities'", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, no. 2, Springer, 2002, pp. 151–170. <https://doi.org/10.1023/A:1020985925489>; Sirkku K. Juhola, "Responsibility for climate change adaptation", *WIREs Clim Change*, no. 5, Hoboken, NJ, 2019, p. e608. <https://doi.org/10.1002/wcc.608>.

<sup>15</sup> Za šire v. npr., Janet K. Swim, Brittany Bloodhart, "The Intergroup Foundations of Climate Change Justice", *Group Processes & Intergroup Relations*, no. 3, SAGE Publishing, 2018, pp. 472–496; Rikard Warlenius, "Decolonizing the Atmosphere: The Climate Justice Movement on Climate Debt", *The Journal of Environment & Development*, no. 2, SAGE Publishing, 2018, pp. 131–155.

<sup>16</sup> Neki autori predlažu razlikovanje emisija "radi preživljavanja" od emisija iz "luksuza". V. kod: Robert Falkner, "The Unavoidability of Justice – and Order – in International Climate Politics: From Kyoto to Paris and Beyond", *The British Journal of Politics and International Relations*, no. 2, SAGE Publishing, 2019, pp. 270–278. doi:10.1177/1369148118819069.

Od opšeg karaktera normi koje sadrži Okvirna konvencija UN o promeni klime do definisanja sasvim konkretnih obaveza pojedinih država, najvećih emitera gasova sa efektom staklene baštne, trebalo je da prođe pet godina. Rešenja sađana u Kjoto protokolu (1997), i spremnost visokorazvijenih država da preuzmu konkretnije obaveze na planu smanjivanja emisija gasova sa efektom staklene baštne izgledali su, u vreme kada su usvajana, kao "konačno" pronađena formula za nerešivao klupko odnosa visokorazvijenih država i zemalja u razvoju. Izgledalo je relativno jasno (i pravično) da visokorazvijene države treba da podnesu (glavni) teret smanjenja emisija gasova sa efektom staklene baštne, s jedne strane, i pomognu ne razvijeni deo sveta u naporima da preduzmu određene mere u ovoj oblasti, s druge strane.

U tom kontekstu, članom 3. Okvirne konvencije princip zajedničke, ali različite odgovornosti država za stanje u životnoj sredini i preduzimanje mera zaštite proglašen je jednim od osnovnih principa savremene politike i prava klimatskih promena,<sup>17</sup> iako je pitanje domaćaja ovog principa za operativne svrhe i dalje ostalo otvoreno. Pored ovog principa, formulisano je i nekoliko drugih principa na kojima je trebalo da se zasniva buduća politika u oblasti klimatskih promena. Iako je moguća različita klasifikacija, u osnovi se može govoriti o nekoliko ključnih principa koji su formulisani kao osnova savremenog međunarodnog prava klimatskih promena. To su: princip dobrobiti sadašnjih i budućih generacija čovečanstva, princip jednakosti, princip predostrožnosti, princip uzimanja u obzir različitih društveno – ekonomskih uslova i sveobuhvatnosti,<sup>18</sup> pravo na stabilan razvoj i integracija politike i mera zaštite klimatskog sistema u nacionalne programe razvoja, dužnost saradnje "u unapređenju podsticajnog i otvorenog međunarodnog ekonomskog sistema" i zabrana "proizvodnje ili neosnovane diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja medjunarodne trgovine".<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Za šire o ovom principu, v. Thomas Deleuil, "The Common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in Continuity after the Durban Conference of the Parties", *Review of European Community & International Environmental Law*, no. 3, Vol. 21. Hoboken, NJ, 2012, pp. 271–281; Tuula Honkonen, "The Principle of Common But Differentiated Responsibility in Post-2012 Climate Negotiations", *Review of European Community & International Environmental Law*, no. 3, Vol. 18, Hoboken, NJ, 2009, pp. 257–267.

<sup>18</sup> Kada govorи о "sveobuhvatnosti" Konvencija posebno spominje sledeće vidove: relevantni izori, ponori i rezervoari GHG, mere prilagođavanja i privredni sektori.

<sup>19</sup> Interesantno je da se u Izveštaju ILA, u delu koji se odnosi na principu (uz poziv na član 3 UNFCCC), detaljno analizira princip zajedničke ali različite odgovornosti. Pored toga, posebno se govorи о principu održivog razvoja (u okviru kojeg se razmatra i pitanje suvereniteta nad prirodnim resursima), principu prevencije i principu predostrožnosti. Na kraju se analizira i princip dobre vere, kao poseban princip i to u okviru "procesa sprovоđenja" odredbi Konvencije i u okviru "procesa režima razvoja," podrazumevajući, pod ovim poslednjim, ponašanje država u ostvarivanju kra-

c) Koncept "zajedničke brige čovečanstva" eksplisitno je formulisan kao jedan od elemenata u pristupu međunarodne zajednice rešavanju (ili pokušaju rešavanja) problema u oblasti klimatskih promena, iako bi se u vezi sa ovim moglo postaviti više pitanja. Već u prvoj alineji preambule Okvirne konvencije UN o promeni klime konstatiše se da se smatra "da promena klime Zemlje i njeni ne povoljni uticaji predstavljaju zajedničku brigu čovečanstva". Polazište koje promenu klime vezuje za "zajedničku brigu čovečanstva", kasnije je ponovljeno u Pariskom sporazumu o klimi (2015), gde je zapisano da strane ugovornice sporazuma "uviđaju" da su klimatske promene zajednička briga čovečanstva (11. alineja preambule).<sup>20</sup> Praktični značaj ovog principa može biti predmet sporenja, te za tumačenje smisla i domaća koncepta "zajedničke brige čovečanstva" nije bez značaja ni činjenica da je on prihvaćen kao osnova kod nekih drugih savremenih problema (biodiverzitet). Postavlja se, između ostalog, i pitanja nejasnih granica odgovornosti za upravljanje i stanje u oblasti koja je pod ovakvim režimom zaštite.

d) Jedno od fundamentalnih pitanja koje se na više nivoa prepliće sa pitanjem efikasnosti međunarodne zajednice u oblasti klimatskih promena sa uticajem i na razumevanje potreba i mogućnosti preduzimanja određenih mera je pitanje troškova planiranih i preduzetih mera zajedno sa pitanjem obezbeđivanja sredstava za njihovo pokrivanje.<sup>21</sup> Ovo pitanje je ostalo jedno od ključnih pitanja o kojima se vodila rasprava kako u kontekstu tumačenja smisla i značenja pojma "odgovornost", "pravda" u savremenoj politici u oblasti klimatskih promena. U vezi sa ovim je i pitanje (ne) funkcionalizacija mehanizama koje uspostavlja sistem normi u oblasti klimatskih promena.<sup>22</sup>

e) U periodu od početka razvoja međunarodnog prava klimatskih promena, institucionalni aspekti odnosa između država povodom klimatskih promena doživeli su specifičnu dinamiku razvoja. Okvirna konvencija UN o promeni klime

---

jnjih ciljeva Konvencije (i nakon 2012. godine), odnosno "dugoročno kooperativan odnos" prema ciljevima u ovoj oblasti. *Legal Principles Relating to Climate Change*, International Law Association, Sofia Conference. 2012. pp. 7–31.

<sup>20</sup> Na istom mestu se pravi veza sa preduzimanjem akcija za rešavanje problema promena klime i poštovanja i promovisanja ljudskih prava, konstatujući da "Strane treba da, prilikom preduzimanja akcija za rešavanje problema promena klime, poštuju i promovišu ljudska prava, pravo na zdravlje, prava autohtonih naroda, lokalnih zajednica, migranata, dece, osoba sa invaliditetom i ugroženih ljudi, kao i pravo na razvoj, rodnu ravnopravnost, osnaživanje žena i međugeneracijsku jednakost, ..." "

<sup>21</sup> Timo Kuosmanen, Xun Zhou, Sheng Dai, "How much climate policy has cost for OECD countries?", *World Development*, 125, Elsevier, 2020, Article, 104681, pp. 1–8.

<sup>22</sup> Za osnovne informacije v. <https://www.greenclimatefund.who-we-are/about-the-fund>, 08.09.2019; i <https://www.thegef.org/>, 08.09.2019.

ustanovila je izvesne obaveze država članica u odnosu na mehanizme koji su formirani ovim međunarodnim ugovorom. Ovim međunarodnim ugovorom formiraju se tela koja se bave različitim pitanjima od značaja za sprovođenje Konvencije i stanje u oblasti koju Konvencija reguliše.<sup>23</sup> To su, pored Biroa i Sekretarijata,<sup>24</sup> Konferencija država članica (kao najviši organ) i 4 pomoćna tela (za naučna i tehnička pitanja, za sprovođenje, ad hoc radna grupa za buduće obaveze u okviru Kjoto protokola i ad hoc radna grupa o dugoročnom programu saradnje). Za pojedina pitanja od značaja za sprovođenje Okvirne konvencije UN o promeni klime formiraju se posebna tela (Komitet za sprovođenje, Izvršni odbor Mehanizma čistog razvoja, Nadzorni komitet za zajedničko sprovođenje, Bord za adaptacioni fond, Izvršni komitet za tehnologiju, Prelazni komitet za Zeleni klimatski fond), ekspertske grupe (za najmanje razvijene zemlje, za nacionalne komunikacije iz država koje nisu uključene u Aneks I) i drugi aranžmani za saradnju. Međutim, već u momentu formiranja ovih tela postojao je veći broj drugih institucija koje su se bavile pojedinim pitanjima od značaja za klimatske promene čime je postavljeno, između ostalog, i pitanje međusobnih odnosa ovih institucija. Kasnije su pitanja u vezi sa koordinacijom aktivnosti postavljana u sve izoštrenijoj formi.<sup>25</sup>

f) Kao što je već spomenuto, koncept ljudskih prava se prepliće sa savremenim razumevanjem načina rešavanja problema u oblasti klimatskih promena na više nivoa. Na tragu šire rasprave o odnosima između koncepta ljudskih prava i rešavanja problema u oblasti životne sredine u ovim raspravama se, najčešće, pokreće mnoštvo pitanja koja svoje materijalno utemeljenje imaju u nekim drugim oblastima i čiji odnosi sa problemima klimatskih promena nisu do kraja i na jasan način elaborirani.<sup>26</sup> U tom smislu rasprave o pravu na klimu mogu se postaviti u različit kontekst, ali pitanje stvarnog sadržaja ovog prava ostaje otvoreno.

---

<sup>23</sup> Za šire v. Dragoljub Todić, *Klimatske promene u pravu i reforma sistema upravljanja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014, str. 213. i dalje.

<sup>24</sup> Thomas Hickmann, Oscar Widerberg, Markus Lederer, Philipp Pattberg. "The United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat as an Orchestrator in Global Climate Policymaking", *International Review of Administrative Sciences*, SAGE Publishing, First Published June 19, 2019, doi:10.1177/0020852319840425.

<sup>25</sup> Za neka zapažanja u vezi sa ovim videti kod: Kenneth, W. Abbott, "The Transnational Regime Complex for Climate Change", *Environment and Planning C: Government and Policy*, no. 4, SAGE Journals, 2012, pp. 571–590.

<sup>26</sup> V. npr., Andrea Schapper, "Climate Justice and Human Rights", *International Relations*, no. 3, vol. 32, SAGE Publishing, Sept. 2018, pp. 275–295; Ingrid Leijten, "Human Rights v. Insufficient Climate Action: The Urgenda Case", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, no. 2, Thousand Oaks, CA, vol. 37, 2019, pp. 112–118, doi:10.1177/0924051919844375.

g) Ako se smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte od strane visokorazvijenih država, kao jedan od ciljeva Kjoto protokola, uzme kao kriterijum za merenje ostvarenih rezultata, onda se obično govorи o rezultatima koji se mogu tumačiti na više načina. Bez obzira na postojanje razloga zbog kojih se ovi rezultati relativizuju, u celini posmatrano, procenjuje se da su ostvareni izvesnu rezultati.<sup>27</sup>

Ipak, ono što za najveći deo kreatora savremene međunarodne politike u oblasti klimatskih promena predstavlja problem je činjenica da globalne emisije gasova sa efektom staklene bašte i dalje rastu i nema nagoveštaja da bi one mogle dostići svoju krajnju tačku.<sup>28</sup>

#### DRUGA FAZA: KAKO DALJE I NEKE DILEME

a) Već sredinom prvog obavezujućeg perioda smanjenja gasova sa efektom staklene bašte koji se odnosio na Kjoto protokol (2008–2012) pokrenute su rasprave, između ostalog, i o meraima koje bi trebalo preduzeti nakon isteka ovog perioda. Polarizovane su pozicije ključnih grupacija unutar sistema subjekata koji učestvuju u kreiranju ciljeva međunarodne zajednice u oblasti klimatskih promena. Nagoveštaj traganja za novim pristupom u rešavanju problema klimatskih promena otvorio je neka nova pitanja, pored sve izošternije forme u kojoj su se manifestovale dileme iz ranijeg perioda. Amandmanom iz Dohе (2012) pokrenut je tzv. Drugi obavezujući period (2013–2020) za koji je bilo dogovorenog dalje smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte za dodatnih 18% ispod nivoa iz 1990. godine. Doha amandmanom je lista gasova sa efektom staklene bašte za koje su se strane obavezale na izveštavanje revidirana, ali je došlo i do nekih drugih izmena u Kjoto protokolu. Nagoveštaj izvesnih promena u odnosu prema pitanju klimatskih promena može da se prati i kroz promene u spisku država koje su preuzele obaveze (u odnosu na prethodni period), kao i spisku država članica Doha amandmana.<sup>29</sup> Indikativnim se može smatrati činjenica da je, u odnosu na

---

<sup>27</sup> Misli se na prvi period (2008–2012) za koji su Kjoto protokolom bile propisane izvesne obaveze dela međunarodne zajednice (36 industrijalizovanih država i EU) u pogledu smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte (za 5% u odnosu na 1990. godinu). Za više informacija o procenama rezultata prve faze Kjoto protokola, v. <https://unfccc.int/news/assessment-of-first-phase-of-kyoto-protocol-published>, 22.09.2019.

<sup>28</sup> Za šire v. United Nations Climate Change Secretariat, *Climate Action and Suport Trends*, Bonn, 2019.

<sup>29</sup> Za spisak država (ukupno 132) koje su prihvatile Doha amandman videti: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=_en), 22.09.2019.

spisak država iz Aneksa I Okvirne konvencije UN o promeni klime, broj država koje su izrazile svoj pristanak na obavezivanje Doha amandmanom nešto manji.<sup>30</sup> Posle niza sastanaka, izgledalo je kao da će uvajanja Pariskog sporazuma (2015) doneti rešenja izvesnih problema. Specifične karakteristike savremene faze u razvoju međunarodnog prava klimatskih promena jednim delom su formalizovane u Sporazumu iz Pariza (2015),<sup>31</sup> dok je nekoliko pitanja u vezi sa mogućim razvojem ove oblasti prava izoštreno na nov način.

b) Usvajanje Pariskog sporazuma (12.12.2015) i aktivnosti koje su se odvijale u vezi sa ovim u postojećoj literaturi se ocenjuju na različite načine.<sup>32</sup> Sporazum je usvojen nakon dugogodišnjih pregovora, usaglašavanja interesa različitih subjekata, pre svega država najvećih GHG emitera i preciznog odmeravanja šteta i koristi, težine i dužine potencijalnih obaveza koje proističu iz ovakvog ugovora.<sup>33</sup> Složenost pregovaračkog procesa objašnjava se sa stanovišta različitih teorijskih pravaca.<sup>34</sup> Uopšteno posmatrano, odnosi između razvijenih i zemalja u razvoju (naročito nekih iz ove grupacije) imali su karakter jednog od ključnih pi-

<sup>30</sup> V. <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment>, 11.09.2019. Na tom spisku nema SAD, Kanade, Ruske Federacije, Japana, Australije, Turske.

<sup>31</sup> Pariski sporazum trenutno ima 186 strana ugovornica. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en), 11.09.2019. Jedan broj država koje su učestvovale u njegovom usvajaju i koje su ga potpisale još uvek nije strana ugovornica (Turska, Jemen, Južni Sudan, Ruska Federacija, Libija, Liban, Kirgistan, Irak, Iran, Eritrea, Angola).

<sup>32</sup> Ovaj pasus je, uz određene izmene, preuzet iz Dragoljub Todić, *Ujedinjene nacije, međunarodni ugovori i životna sredina*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2018, str. 175. Za tekst Pariskog sporazuma i opšte informacije videti: [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php), 12.4.2019. Sporazum stupio na snagu 4.9.2016. godine. Videti: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en), 12.4.2019. Za neke procene Pariskog sporazuma videti: Rober Falkner, "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics", *International Affairs*, no. 5, Oxford University Press, Vol. 92, 2016, pp. 1107–1125. Oliver Geden, "The Paris Agreement and the inherent inconsistency of climate policymaking", *WIREs Clim Change*, no. 7, Hoboken, NJ, 2016, pp. 790–797.

<sup>33</sup> Za šire v. Dragoljub Todić, "Globalna politika u oblasti klimatskih promena i politika država najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte", *Međunarodna politika*, no. 1150, Beograd, April–jun 2013, str. 80–91. Mj Mace, Roda Verheyen, "Loss, Damage and Responsibility after COP21: All Options Open for the Paris Agreement", *Review of European Community & International Environmental Law*, no. 2, Vol. 25, Hoboken, NJ, 2016, pp. 197–214.

<sup>34</sup> Joyeeta Gupta, "Climate change governance: history, future and triple – loop learning?", *WIREs Climate Change*, 7, Hoboken, NJ, 2016, pp. 192–210; Jacqueline Peel, Lee Godden, Rodney J. Keenan, "Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance", *Transnational Environmental Law*, no. 2, Vol. 1, Cambridge University Press, 2012, pp. 245–280.

tanja od značaja za uspeh pregovora.<sup>35</sup> Kineska politika u oblasti klimatskih promena, kao i položaj nekoliko drugih država iz kategorije zemalja u razvoju bio je predmet posebnih analiza.<sup>36</sup> S druge strane, neki ključnim pitanjem smatraju odnos SAD prema ovom problemu.<sup>37</sup> Međutim, najava SAD da će se povući iz Pariskog sporazuma dodatno je podstakla određene rasprave o potrebi, mogućnostima i svrshishodnosti preduzimanja mera u ovoj oblasti.<sup>38</sup>

Kao što je već poznato Pariski sporazum o klimi (2015) pokušao je da izmeni ugao posmatranja klimatskih promena kao globalnog problema. Umesto raniјeg fokusiranja na obaveze smanjenja emisija gasova sa efektom staklne baštne koje su bile propisane za visokorazvijene države, novim pristupom ova obaveza se proširila na sve države, ali je i dodatno relativizovana. Ipak, obaveza svih država da izvrše promenu izvora energije (sa fosilnih na obnovljive), kao i jačanje mehanizma koji treba da obezbedi da bogate države pomognu siromašne u ovoj energetskoj tranziciji, neki autori uzimaju kao ozbiljan napredak.<sup>39</sup> Međutim, relativizacijom karaktera obaveze "svih" značajno je izmenjen. Sa kvantitativno utvrđenih obaveza smanjenja emisija gasova sa efektom staklene baštne prešlo se na sistem

---

<sup>35</sup> Za šire v. npr., Nicholas Chan, "Climate Contributions and the Paris Agreement: Fairness and Equity in a Bottom-Up Architecture", *Ethics & International Affairs*, no. 3, Vol. 30, Cambridge University Press, 2016, pp. 291–301.

<sup>36</sup> Doron Ella, "China and the United Nations framework convention on climate change: the politics of institutional categorization", *International Relations of the Asia-Pacific*, no. 2, Vol. 17, Tokyo, 2017, pp. 233–264; Haifeng Deng, Paolo Davide Farah, Anna Wang, "China's role and contribution in the global governance of climate change: institutional adjustments for carbon tax introduction, collection and management in China", *Journal of World Energy Law and Business*, no. 6, Vol. 8, Oxford University Press, 2015, pp. 581–599. Fuzuo Wu, "Shaping China's Climate Diplomacy: Wealth, Status, and Asymmetric Interdependence", *Journal of Chinese Political Science*, no. 2, Vol. 21, Springer, 2016, pp. 199–215.

<sup>37</sup> Lord Carnwath odnos prema ovom pitanju u SAD povezuje sa predstojećim izborima. Lord Carnwath JSC, "Climate Change Adjudication after Paris: A Refleciton", *Journal of Environmental Law*, no. 1, Vol. 28, Oxford Academic, 2016, p. 6. Autor smatra da je ključnu ulogu u promeni politike SAD prema pitanju klimatskih promena imala presuda Vrhovnog suda u sporu *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* iz 2007. godine. Za šire o nekim elementima politike SAD videti: Darko Nadić, "Klimatske promene i politika Sjedinjenih Američkih Država", *Pravni i ekonomski izazovi klimatskih promena* (priredivač Stevan Lilić), Pravni Fakultet, Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, str. 110–125.

<sup>38</sup> Za šire u vezi sa povlačenjem SAD iz Pariskog sporazuma o klimi, v. Eva Palacková, "The Race for Climate Leadership in the ERA of Trump and Multilevel Governance", *European View*, no. 2, Vol. 16, Springer, December 2017, pp. 251–260. doi:10.1007/s12290-017-0451-9.

<sup>39</sup> Jeffrey Broadbent, "The Paris Agreement: Climate Change, Solidarity, and Human Rights", *Contemporary Sociology*, no. 2, Vol. 48, SAGE Journals, March 2019, pp. 148–151. doi:10.1177/0094306119828696a.

u kojem svaka država određuje za koji procenat će smanjiti emisije ovih gasova. Ustanovljena je nova osnova međunarodne politike u oblasti klimatskih promena tako što je priznat “primat nacionalne politike u oblasti klimatskih promena,” i uklonjenja najveća barijera saradnji u oblasti klimatskih promena tako što je “priznato da ni jedna veća sila ne može biti naterana na drastično smanjenje emisija.”<sup>40</sup> Takvo stanje je otvorilo nove dileme među kojima je pitanje odnosa “svih”, tj. svake pojedinačne države prema globalno definisanim ciljevima. Pri tom treba imati u vidu da su globalni ciljevi međunarodne zajednice definisani iz više razloga nejasno.

Pored opšteg cilja kojim se ustanovljala formalna veza sa ciljevima Okvirne konvencije UN o promeni klime<sup>41</sup> to je podrazumelo i, na prvi pogled, konkretnije ciljeve kao što su: 1) ograničavanje povećanja prosečne temperature na nivou “znatno ispod 2 stepena Celzijusa”, odnosno nastavak napora za ograničavanje povećanja temperature na 1,5 stepeni Celzijusa u odnosu sa predindustrijskim nivo; 2) jačanje sposobnosti adaptacije na negativne uticaje klimatskih promena i jačanje otpornosti na klimu i razvoj zasnovan na niskoj emisiji GHG na način koji ne ugrožava proizvodnju hrane; i 3) obezbeđenje odgovarajućih finansijskih sredstava u skladu sa modelima koji podrazumevaju niske emisije GHG i razvoj koji je prilagodljiv na klimu.<sup>42</sup>

e) Otvoreno pitanje postojanja liderske pozicije u savremenoj međunarodnoj politici u oblasti klimatskih promena nije pitanje koje je imalo (ili ima) eksplicitan i formalan karakter, ali se implicitno nametalo (i nameće) kao jedna od okolnosti koja (potencijalno) utiče na neke segmente aktivnosti u ovoj oblasti. Izgleda da su pozicije (nekih) zemalja u razvoju i EU (ili nekih država EU) imale tendenciju stalnog približavanja. Iako je liderska uloga EU u vezi sa merama koje se preduzimaju u oblasti klimatskih promena relativno jasno profilisana dugi niz godina, od samih početaka aktivnosti međunarodne zajednice u ovoj oblasti, sagledavanje krajnjih rezultata takvih ambicija na globalnom nivou nije bez oz-

---

<sup>40</sup> R. Falkner, nav. delo, p. 1107.

<sup>41</sup> Prema odredbama člana 2. Okvirne konvencije UN o promeni klime to su: “stabilizacija koncentracija gasova staklene baštne atmosferi na nivou koji bi sprečavao opasne antropogene uticaje na klimatski sistem.” U nastavku istog člana razrađuje se tako uopšten cilj na način da on postaje, u nekim segmentima, još opštiji. Kaže se: “Takov nivo trebalo bi da se postigne 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.”

<sup>42</sup> Za šire v. Dragoljub Todić, “Pariski sporazum o klimi u svetu ciljeva i principa savremene politike i prava životne sredine”, *Megatrend revija*, br. 3, Beograd, 2016, str. 45–62.

biljnih teškoća.<sup>43</sup> U odnosima između globalnih nosilaca moći pitanje klimatskih promena ostaje na marginama stvarnih interesa opterećenih tradicionalnim shvatanjima potreba i mogućnosti za sticanje (i održavanje) dominacije u međunarodnim odnosima.

Prof. Dr. DRAGOLJUB TODIĆ,  
Full Professor, Institute of International  
Politics and Economic, Belgrade

## THREE DECADES OF INTERNATIONAL CLIMATE CHANGE LAW AND RESULTS THAT ARE (NOT) DISPUTED

### Summary

The paper reviews the development of international law on climate change and highlights some features of the current situation in the field. Three key international treaties in the field of climate change (UN Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol and Paris Agreement) were considered for the analysis. Other international treaties relevant to climate change are also highlighted. The author reviews the development of international climate change law through two phases. In the initial phase – from the preparation and conclusion of the first international treaty in this area to the end of the period regulated by the Kyoto Protocol – the basics and general framework of activities in the international communities were formulated. The second phase arises by discussing the dilemmas regarding the measures that should be taken after the expiry of the first binding period foreseen by the Kyoto Protocol. The key element of the second phase is the conclusion of the Paris Agreement (2015). The results achieved in the implementation of international treaties in the field of climate change are subject to review from the point of view of various criteria. In this context, several factors that are believed to have led to an increasing mistrust in the results of the international community's activities in the field of climate change are highlighted.

*Key words:* climate change, environment, international law, Paris agreement, skepticism

---

<sup>43</sup> V. npr. Charles F. Parker, Christer Karlsson, "The European Union as a global climate leader: confronting aspiration with evidence", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, no. 4, Vol. 17, Springer, 2017, pp. 445–461; Karin Bäckstrand, Ole Elgström, "The EU's role in climate change negotiations: from leader to 'leadlator'", *Journal of European Public Policy*, no. 10, Vol. 30, London, 2013, pp. 1369-1386, DOI: 10.1080/13501763.2013.781781; Charles F. Parker, Christer Karlsson, Mattias Hjerpe, "Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement", *Journal of European Integration*, no. 2, Vol. 39, London, 2017, pp. 239–252, DOI: 10.1080/07036337.2016.1275608; Charles F. Parker, Christer Karlsson, "The UN climate change negotiations and the role of the United States: assessing American leadership from Copenhagen to Paris", *Environmental Politics*, no. 3, Vol. 27, London, 2018, pp. 519–540.