

**KINA I EVROPSKA UNIJA –
SLIČNOSTI I RAZLIKE U PRAVU I POLITICI ŽIVOTNE
SREDINE I ČLANSTVO U MEĐUNARODNIM UGOVORIMA²**

Apstrakt

U radu se daje prikaz razvoja i najznačajnijih elemenata kineske i politike Evropske unije (EU) u oblasti životne sredine. U prvom delu rada se ukazuje na neke karakteristike stanja životne sredine u Narodnoj Republici Kini (Kina), strateški okvir i osnovne propise Kine u oblasti životne sredine. Posebno se ukazuje na elemente od značaja za razumevanje položaja Kine u savremenoj politici u oblasti klimatskih promena. U drugom delu rada se sagledavaju razvoj i osnovni elementi politike EU u oblasti životne sredine i klimatskih promena. Treći deo rada je posvećen međunarodno-pravnim aspektima savremene politike u oblasti životne sredine i statusu Kine, odnosno EU i drugih država u najznačajnijim međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine.

Osnovni cilj rada je utvrđivanje sličnosti i razlika u politici Kine, odnosno EU u oblasti životne sredine i klimatskih promena. Kriterijumi komparacije uključuju nekoliko elemenata: procenu stanja životne sredine i doprinos globalnim klimatskim promenama, istorijski razvoj politike i prava životne sredine, ciljeve, strukturu postojećih propisa u oblasti životne sredine, odnos prema međunarodnim obavezama, članstvo u međunarodnim ugovorima globalnog karaktera, itd. Razmatra se teza da su zajednički elementi politike Kine i EU u oblasti životne sredine primarno determinisani procesima na međunarodnom nivou, priznavanjem potrebe za rešavanjem globalnih problema životne sredine i članstvom u

¹ Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs; dtodic@ymail.com.

² Rad je realizovan u okviru naučnog projekta: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, Ministarstva prosvete i nauke Vlade Republike Srbije (broj 179029), za period 2011–2014. godine.

odgovarajućim međunarodnim ugovorima. U tom smislu, konstatuje se da postoje izvesni elementi koji se mogu smatrati zajedničkim za politiku Kine i EU u oblasti životne sredine, ali da su značajne razlike uslovljene specifičnostima društvenog i privrednog razvoja i ukupnog položaja u međunarodnoj zajednici.

Ključne reči: Kina, Evropska unija, životna sredina, klimatske promene, energetika, međunarodni ugovori u oblasti životne sredine

1. Kina, stanje životne sredine i politika

Kada se govori o stanju životne sredine u Kini (kao pretpostavci za razvoj politike i prava), u literaturi se obično najpre ukazuje na činjenicu da se radi o državi koja ima najveću svetsku populaciju, sa gotovo 1,3 milijarde ljudi, „surove prirodne uslove, relativno male površine obradivog zemljišta, nekoliko vodnih resursa i teška zagađenja. Polovina kineske populacije živi na 13% teritorije (118 stanovnika po km²) što uzrokuje ogroman pritisak na životnu sredinu.“³ Ovako visok nivo koncentracije stanovnika u urbanim sredinama imao je za posledicu to da su mere politike bile uglavnom usmerene ka velikim urbanim sredinama u državnom vlasništvu.⁴ Problemi u vezi sa stanjem životne sredine u Kini predstavljaju pitanje koje izaziva različite reakcije. Sa ubrzanim ekonomskim razvojem, nakon reformi i otvaranja Kine s početka sedamdesetih godina XX veka, problemi u vezi sa zagađivanjem životne sredine postajali su sve naglašeniji.⁵ Spektakularan rast od gotovo 10 posto, u proseku godišnje, tokom posljednje dve decenije imao je za rezultat, značajan porast životnog standarda za stotine miliona Kineza. U isto vreme, taj razvoj je imao za posledicu i sve izraženije ekološke probleme.⁶ Trenutno stanje životne sredine opisano je kroz četiri ključne karakteristike: vrsta zagađenja je složeno, obim širok; izloženost stanovništva velika i duga, a uticaj na zdravlje akumuliran je istorijski i ne može se eliminisati za kratak period; razlika između urbanih i ruralnih područja je značajna iako je zagađivanje vode i zemljišta glavni problem ruralnih područja; tradicionalni zdravstveni problemi bili su uzrokovani neadekvatnom sanitarnom

³ S.Beyer, „Environmental Law and Policy in the People’s Republic of China“, *Chinese Journal of International Law*, 1/2006, 187.

⁴ M. Joshua, „The Paradoxes of Environmental Policy and Resource Management in Reform-Era China“, *Economic Geography*, 3/2000, 255.

⁵ M.Zhilin, B.Shuchun, X.Bing, „Environmental Legislation in China: Achievements, Challenges and Trends“, *Sustainability*, 6/2014, 8968; doi:10.3390/su6128967

⁶ S.Beyer, 187. Procenjuje se da je ekonomski rast u poslednje tri dekade imao za posledicu značajnu destrukciju životne sredine u rasponu od 8% do 13% ukupnog GDP. G.Heggelund, E.B. Backer, „China and UN Environmental Policy: Institutional Growth, Learning and Implementation“, *International Environmental Agreements*, 4/2007, 4.

infrastrukturam ali se povećavaju problemi uzrokovani industrijalizacijom i urbanizacijom.⁷ Konstatujući da je zemlja „jedna od najzagađenijih na svetu“ i da su problemi u oblasti životne sredine dostigli ogromne razmere, Chan navodi sledeće argumente: najmanje sedam od deset najzagađenijih gradova u svetu se nalaze u Kini, dve trećine od 660 gradova su okruženi deponijama otpada, trećina zemlje je izložena eroziji zemljišta, 75% jezera i polovina reka su zagađene, 75% vode se ispušta bez tretmana, 93% rečnih tokova Žute reke ne ispunjava kineske standarde kvaliteta, 60% stanovništva koristi vodu za piće koja ne ispunjava WHO standarde, jedan od četiri stanovnika umire od respiratornih bolesti.⁸ Prema konstatacijama iz UNEP-ovog Izveštaja Kina pati od nestašice vode zbog sve manje ponude, kao i industrijskog zagađivanja. Svetska banka procenjuje da je do jedne trećine nestašice vode u Kini zbog zagađenja, trošak koji je ekvivalent 1-3 posto BDP-a.⁹ Na sličan način, Oksenberg i Economy posebno naglašavaju probleme koji su povezani sa kvalitetom vazduha, zagađenjem voda, nedostatkom voda, erozijom zemljišta, gubitcima obradivog zemljišta i neadekvatnim upravljanjem opasnim otpadom.¹⁰ Kada su u pitanju emisije gasova sa efektom staklene bašte, procenjuje se da je udeo kineskih GHG emisija (po glavi stanovnika) između 5 i 6 %. Međutim, po udelu u ukupnim emisijama Kina je na prvom mestu u svetu.¹¹

1.1. Politika i propisi NR Kine u oblasti životne sredine

Komparativne političke studije koje su posvećene industrijskom zagađenju i degradaciji životne sredine u Kini nastale su sedamdesetih godina XX veka, a kao predmet međunarodne saradnje istraživača ova

⁷ The 12th Five-Year Plan for the Environmental Health Work of National Environmental Protection, Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China, 21st, September 2011, 3.

⁸ C.Gerald, *China's Compliance In Global Affairs, Volume 4: Trade, Arms Control, Environmental Protection, Human Rights*, World Scientific Publishing Co, River Edge, NJ, USA, 2005, 144. U istom delu se mogu pronaći, između ostalog, i prikaz razvoja politike i propisa ove države u oblasti životne sredine, osvrt na pojavu ne-vladinih organizacija i kinesku diplomatiju u oblasti životne sredine, itd. *Ibid*, 143–171.

⁹ GEO 5 – Global Environment Outlook, Environment for the Future we want, UNEP, 2012, 14. Sa ubrzano rastućom potražnjom za energijom Kina je 2007. godine postala neto uvoznik uglja., 15. Za šire o problemima koji su povezani sa razvojem gradova videti: UNDP, *China Human Development Report. 2013: Sustainable and Liveable Cities: Toward Ecological Urbanisation*, United Nations Development Programme, Beijing, 2013.

¹⁰ M.Oksenberg, E.Economy, China's Accession to and Implementation of International Environmental Accords 1978–95, in B.Weiss, H.K. Jacobson, editors, *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1998), Chapter 11. 4.

¹¹ Za šire videti: D.Todić, *Klimatske promene u pravu i reforma sistema upravljanja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014, 56–57.

pitanja su postala sredinom osamdesetih. Ipak, smatra se da je literatura na engleskom jeziku o životnoj sredini u Kini ostala vrlo ograničena sve do sredine devedesetih godina XX veka.¹² Muldavin, razmatrajući razvoj politike u oblasti životne sredine i upravljanja resursima u Kini, polazi od dinastija koje su vladale ovom državom u periodu od 2100-1600 godina pre nove ere, naglašava značaj promena koje u inicirane 1932. godine pod Guomindang upravom. Autor ističe značaj dva ključna događaja: formiranje Kine 1949. godine i ekonomske reforme iz 1978. godine.¹³ Beyer govori o tri etape u razvoju zakonodavstva Kine u oblasti životne sredine. Početak vezuje za uspostavljanje Narodne Republike (1949) godine. Procenjuje se da tokom razdoblja tzv. kulturne revolucije (1966-1976) nije postignut nikakav napredak. Zaštita životne sredine nije bila predmet interesovanja sve do 1973. godine i perioda nakon teških poplava u suša koje su zadesile Kinu. Potpisivanje Stokholmske deklaracije (1972) i kasnije kineska politika otvaranja i ekonomskih reformi Deng Ksjaopinga iz 1978. godine dali su podsticaj za ustanovljavanje osnova politike u oblasti životne sredine. Najznačajnijim doprinosom smatra se ugradnja u Ustav (1978) odredbe o odgovornosti države za zaštitu životne sredine.¹⁴

Ciljevi nacionalne politike u oblasti životne sredine definisani u nekoliko strateških dokumenata i usvojenim propisima. Ključni ciljevi razvoja industrije u oblasti životne sredine su: sprečavanje i kontrola zagađivanja vazduha, sprečavanje i kontrola zagađivanja voda, tretman čvrstog otpada, tehnologije štednje vode, tehnologije čiste proizvodnje, instrumenti monitoringa životne sredine, materijali i hemikalije za zaštitu životne sredine, racionalizacija resursa i razvoj instrumenata u oblasti životne sredine.¹⁵

Smatra se da je početak razvoja zakonodavstva u oblasti životne sredine u Kini došao, na izvestan način, relativno kasno u poređenju s mnogim drugim zemljama.¹⁶ Prvim posebnim zakonom u oblasti životne sredine smatra se onaj koji je donesen 1979. godine, a razvoj propisa

¹² W.Fengshi, „Environmental Politics in China: An Issue Area in Review“, *Journal of Chinese Political Science*, 14/2009, 384.

¹³ M. Joshua, „The Paradoxes of Environmental Policy and Resource Management in Reform-Era China“, *Economic Geography*, 3/2000, 251.

¹⁴ S.Beyer, 191. V. i Z.Kunmin, W.Zongguo, P.Liyang, „Environmental Policies in China: Evolvement, Features and Evaluation“, *China Population, Resources and Environment*, 2/2007, 1–7. Ključni značaj aktivnosti na međunarodnom planu naglašava i Xie konstatujući da je evolucija kineskog sistema upravljanja u oblasti životne sredine „olakšana rastućim interakcijama sa međunarodnom zajednicom“. L.Xie, „China’s Environmental Activism in the Age of Globalization“, *Asian Politics & Policy*, 2/2011, 4.

¹⁵ The 10th Five – Year Plan for the Development of the Environmental Protection Industry, State Economic and Trade Commission, People’s Republic of China, 2014, http://english.mep.gov.cn/Plans_Reports/special_10th_plan/200709/t20070910_108976.htm, 10.3.2015.

¹⁶ Ying takav razvoj situacije direktno vezuje za jačanje međunarodnih aktivnosti u oblasti životne sredine uključujući i rezultate Stokholmske konferencije 1972. godine. V. S.Ying, „The Chinese Environmental Lawmaking Framework“, *Chinese Journal of International Law*, 1/2002, 232.

usmerenih na kontrolu zagađivanja životne sredine dostigao je svoj vrhunac 1990. godine.¹⁷ Trenutno, lista osnovnih propisa u oblasti životne sredine obuhvata, između ostalog, sledeće: Zakon o zaštiti životne sredine, 1979. godina sa izmenama iz 1989. i 2014. godine,¹⁸ Zakon o zaštiti morske sredine, 1982. godina sa izmenama iz 1999. godine, Zakon o sprečavanju i kontroli zagađivanja vode, 1984. godina sa izmenama iz 1996. i 2008. godine, Zakon o šumama, 1984. godina sa izmenama iz 1998. godine, Zakon o pašnjacima, 1985. godina sa izmenama iz 2002. godine, Zakon o ribarstvu, 1986. godina sa izmenama iz 2000. godine, Zakon o mineralnim resursima, 1986. godine sa izmenama iz 1996. godine, Zakon o zemljištu, 1986. godina sa izmenama iz 1988, 1998, 2004. godine, Zakon o sprečavanju i kontroli zagađivanja atmosfere, 1987. godine sa izmenama iz 1995. i 2000. godine, Zakon o vodama, 1988. godina, sa izmenama iz 2002. godine, Zakon o zaštiti divljači, 1988. godina sa izmenama iz 1989. godine, Zakon o urbanom i ruralnom planiranju, 1989. godina sa izmenama iz 2007. godine, Zakon o očuvanju vode i zemljišta, 1991. godina sa izmenama iz 2010. godine, Zakon o snimanju i kartiranju, 1992. godina sa izmenama iz 2002. godine, Zakon o sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine čvrstim otpadom, 1995. godina sa izmenama iz 2004. godine, Zakon o električnoj energiji, 1995. godina, Zakon o industriji uglja, 1996. godina sa izmenama iz 2011. godine, Zakon o sprečavanju i kontroli zagađivanja bukom, 1996. godina, Zakon o kontroli poplava, 1997. godina, Zakon o očuvanju energije, 1997. godina, sa izmenama iz 2007. godine, Zakon o zaštiti i sprečavanju katastrofa izazvanih zemljotresima, 1997. godina, sa izmenama iz 2008. godine, Zakon o meteorologiji, 1999. godina, Zakon o sprečavanju i kontroli širenja pustinja, 2001. godina, Zakon o upravljanju korišćenjem morskih područja, 2001. godina, Zakon o unapređenju čistije proizvodnje, 2002. godina sa izmenama iz 2012. godine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, 2002. godina, Zakon o sprečavanju i kontroli radioaktivnog zagađenja, 2003. godina, Zakon o obnovljivoj energiji, 2005. godina, sa izmenama iz 2009. godine, Zakon o zaštiti ostrva u blizini obale, 2009. godina.¹⁹

Međutim, pitanje sprovođenja propisa u praksi ostaje otvoreno.²⁰

¹⁷ M.Zhilin, B.Shuchun, 8968.

¹⁸ Za šire o reformi ovog zakona videti kod: Y.Tseming, *The 2014 Revisions of China's Environmental Protection Law*, Swiss Re - Centre for Global Dialogue, 16 Oct 14, file:///C:/Users/qwe/Downloads/SSRN-id2511443.pdf (4.1.2015).

¹⁹ Za detaljnije videti websajt Ministarstva za zaštitu životne sredine NR Kine. http://english.mep.gov.cn/Policies_Regulations/, 22.3.2015.

²⁰ V. B.Rooij, „Implementation of Chinese Environmental Law: Regular Enforcement and Political Campaigns“, *Development and Change*, 1/2006, 57–74. B.Rooij, W.Hung, L.Carlos, „Fragile Convergence: Understanding Variation in the Enforcement of China's Industrial Pollution Law“, *Law & Policy*, 1/2010, 14–37.

Muldavin ukazuje na svojevrsni paradoks koji se ogleda u tome da dok su ekonomske reforme donosile „deregulaciju u mnogim sferama proizvodnje, propisi su jačali na papiru“. Prenos nadležnosti na lokalni nivo imao je, između ostalog, za posledicu i to da su mnogi propisi ostali ne primenjeni ili slabo premenjeni.²¹

2. EU, stanje životne sredine i politika

EU se, sa svojih nešto preko 506 miliona stanovnika i postojećim privrednim potencijalom, najčešće opisuje kao jedna od najuspešnijih i najmoćnijih regionalnih integracija, odnosno aktivni učesnik u globalnim procesima u međunarodnim odnosima.²² Procenjuje se da je EU dugo imala ambicije i sposobnosti da igra globalnu ulogu, pogotovo u oblastima koje su obuhvaćene tzv. „prvim stubom“ nadležnosti, kao što su trgovina, razvoj, životna sredina i socijalna pitanja. U novije vreme ova organizacija sve više razvija bezbednosnu strategiju i arhitekturu s globalnim ambicijama, da bi, prema nekim autorima, s Lisabonskim ugovorom, EU napravila važan korak napred u ostvarivanju svojih „globalnih aspiracija.“²³ U tom kontekstu i različita objašnjenja globalne pozicije EU u odnosu na pojedina konkretnija pitanja kao što je oblast životne sredine.²⁴ Međusobni odnosi Kine i EU mogu biti predmet posebne rasprave. Međutim, pri tom bi trebalo voditi računa o različitim okolnostima uključujući i činjenicu da je „jedna od najvažnijih pojava u savremenom svetu... dramatični rast veza Kine s EU, i to istovremeno sa EU kao zajednicom i s njenim članicama pojedinačno. Odnosi između njih razvijaju se na više ravni tako

²¹ M.Joshua, 255.

²² Za podatke o EU V.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=,21.3.2015>. Videti, takođe: A global actor in search of a strategy, European Union foreign policy between multilateralism and bilateralism, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/kina26572enc.pdf (19.3.2015). Ovde se ne ulazi u različite okolnosti koje su uticale ili utiču na položaj EU, uključujući i „imperijalne“ karakteristike aspiracija EU u smislu „pokušavaju da nametne domaća ograničenja drugim akterima kroz različite oblike ekonomske i političke dominacije“. J.Zielonka, „Europe as a global actor: empire by example?“, *International Affairs*, 3/2008, 471–484.

²³ L.V.Langenhove, *The EU as a Global Actor in a Multipolar World and Multilateral 2.0 Environment*, Egmond Paper 36, Egmond – The Royal Institute for International Relations, Brussels, Belgium, 2010, 5. http://www.cris.unu.edu/fileadmin/user_upload/Egmont_paper_36_by_Luk_Van_Langenhove.pdf, 17.3.2015.

²⁴ V.J.Vögler, „The European contribution to global environmental governance“, *International Affairs* 81, No. 4/2005, 835–850. D.Todić, „Globalna politika u oblasti klimatskih promena i politika država najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte“, *Međunarodna politika*, br. 1150, april-jun 2013., 80–91.

da prerastaju u „strateško partnerstvo“.²⁵ U takvim okolnostima detaljnije ispitivanje sličnosti i razlika u politici životne sredine ova dva globalna subjekta međunarodnih odnosa podrazumeva prethodno jasnije definisane kriterijume i metodologiju.²⁶ Procene stanja životne sredine u EU, odnosno državama članicama ove organizacije, pokazuju da su ostvareni značajni rezultati, ali da i dalje postoje brojni izazovi. „Evropski prirodni kapital još nije zaštićen, očuvan i unapređen“ u skladu s ambicijama koje su definisane u 7. akcionom programu EU u oblasti životne sredine.²⁷ „Postignuto je smanjenje zagađenja i znatno poboljšan kvalitet evropskog vazduha i vode. No, gubitak funkcija tla, degradacija zemljišta i klimatske promene ostaju glavni problemi ...“²⁸ Smatra se da je izloženost stanovništva Evrope zagađujućim materijama u vazduhu, vodi i hemikalijama generalno opala i da su države članice EU, kao i države regiona koje nisu članice EU, na putu da ostvare svoje ciljeve predviđene Kjoto protokolom.²⁹

2.1. Politika i propisi EU u oblasti životne sredine

Od početka sedamdesetih godina XX veka, različita pitanja u oblasti životne sredine ili u vezi sa životnom sredinom počinju da zauzimaju značajan deo aktivnosti EU.³⁰ To koincidira sa trendom jačanja svesti o značaju i globalnim posledicama problema životne sredine kao i (ne)preduzimanja odgovarajućih mera relevantnih subjekata šire u među-

²⁵ B.S. Babić, „Odnosi Kine i Evropske unije: Geoekonomska osovina u razvoju“, *Međunarodna politika*, br. 3/2010, 426.

²⁶ Što prevazilazi okvire ovog rada. U ovom radu se ukazuje samo na osnovne elemente politike Kine i EU u oblasti životne sredine, kao osnovi za detaljniju analizu koja bi mogla da bude urađena kasnije. Potreba za posebnim metodološkim oprezom proizilazi i iz razlika u karakteru ova dva subjekta međunarodnih odnosa, njihove organizacije i nadležnosti.

²⁷ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’, *OJ L 354*, 28/12/2013, 171–200, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>, 21.4.2014.

²⁸ EEA, 2015, 10, 12. Za upoređivanje procena iz izveštaja za 2014. sa onima za 2010. godinu videti izveštaj Evropske agencije za 2010. godinu na srpskom jeziku: EEA, 2010. *Evropska životna sredina — stanje i izgledi u 2010. godini: Sinteza*. Evropska Agencija za životnu sredinu, Kopenhagen. <http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis/evropska-zivotna-sredina-2014-stanje>, 13.3.2015.

²⁹ GEO 5 – Global Environment Outlook, Environment for the Future we want, UNEP, 2012., 292.

³⁰ U početku su preduzimane mere neophodne radi rešavanja hitnih problema u pojedinim oblastima da bi se kasnije postepeno počele preduzimati i mere zasnovane na celovitom pristupu i traganju za sinergijom između ciljeva poslovnog sektora i ciljeva politike u oblasti životne sredine. Ipak, procenjuje se da napredak nije bio linearan i da je politika životne sredine uvek bila vrlo osetljiva na šira ekonomska i politička kretanja. Scheuer, S., (ed), *EU Environmental Policy Handbook - A Critical Analysis of EU Environmental Legislation, Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), Brussels, 2005., 18. Za osnovne naznake o značajnijim datumima u istorijskom razvoju politike EU u oblasti životne sredine videti: <http://www.eea.europa.eu/environmental-time-line>, 16.2.2015.

narodnoj zajednici, s kraja šezdesetih godina XX veka. Prvi propisi koje je EZ donela u oblasti životne sredine bili su, između ostalih, direktive koje su se odnosile na upravljanje otpadom (1975), kvalitet vode za kupanje (1976), zaštitu ptica (1979), itd. Različite mere koje su preduzimate u tom periodu bile su na specifičan način povezane sa pitanjima u oblasti životne sredine i imale su prevashodno ciljeve koji su se odnosili na zajedničko tržište. Serija od sedam do sada donetih akcionih programa EU u oblasti životne sredine započela je 1972. godine čime je učinjen ključni preokret u politici EU.³¹

Ciljevi aktuelne politike EU u oblasti životne sredine definisani su u nekoliko odredbi Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU) i Ugovora o EU (UEU) i treba ih tumačiti u kontekstu ukupnih ciljeva EU i širem razvojnom i međunarodnom kontekstu. Najjasnije formulisani ciljevi u oblasti životne sredine sadržani su u odredi člana 191. (ranije 174, odnosno 130r) UFEU gde je propisano da politika Unije u oblasti životne sredine treba da doprinese postizanju sledećih ciljeva: očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvaliteta životne sredine, zaštiti ljudskog zdravlja, opreznom i racionalnom korišćenju prirodnih resursa i unapredjenju, na međunarodnom planu, mera za suočavanje sa regionalnim i globalnim problemima životne sredine. Politika i prioriteti EU u oblasti životne sredine (i klimatskih promena) definisani su i u Opštem programu delovanja EU u oblasti životne sredine do 2020. godine (“Živeti dobro unutar granica naše planete”).

Ostavljajući po strani izvesne dileme oko načina klasifikovanja sekundarnih propisa EU u oblasti životne sredine svi izvori prava EU u oblasti životne sredine (ukupno 864 akta) bi mogli biti sagledani kroz sledeće grupe: horizontalno zakonodavstvo, nuklearna bezbednost i radioaktivni otpad, zaštita i upravljanje vodama, monitoring atmosfetskog zagađenja, sprečavanje zagađivanja bukom, hemikalije, industrijski rizici, biotehnologije, očuvanje divlje faune i flore, upravljanje otpadom i čiste tehnologije i civilna zaštita.³² Pitanje primene propisa predmet je preispitivanja nadležnih organa organizacije uključujući i sudske postupke.

³¹ Razvoj politike i prava životne sredine EU može se pratiti i kroz razvoj mesta i uloge koju pitanja životne sredine imaju u osnivačkim aktima EZ, odnosno EU. Politika u oblasti životne sredine ugrađena je u ugovornu strukturu Zajednice tek Jedinstvenim evropskim aktom 1987. godine da bi njen okvir bio dalje proširivan, ili samo na izvestan način makar posredno menjan.

³² Prema Pregledu važećih propisa EU u oblasti životne sredine (“*EUR – Lex*”), Videti: <http://eur-lex.europa.eu/browse/pdf/directories/legislation.html?file=chapter%2015.pdf&classification=in-force>, 14.3.2015.

3. Kina i EU – članstvo u globalnim međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine³³

a) Prema odredbama člana 67. tačka 14. Ustava Kine Stalni odbor Nacionalnog narodnog kongresa odlučuje o ratifikaciji i otkazu ugovora i važnih sporazuma zaključenih sa drugim državama.³⁴ U skladu sa članom 7. Zakona o postupku zaključivanja ugovora, izraz “važni ugovori i sporazumi” uključuje: ugovore o prijateljstvu i suradnji, mirovne ugovore, druge ugovore političke prirode; ugovore i sporazume kojima se regulišu granična pitanja; ugovori i sporazumi o pravosudnoj pomoći i izručenja; i ugovori i sporazumi koji sadrže odredbe koje nisu u skladu s nacionalnim zakonima. Državno veće ima ovlašćenje da zaključuje ugovore i sporazume sa drugim državama.³⁵ Kada se radi o pitanju odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg prava kineski ustav se ne određuje na eksplicitan način ali se to pitanje rešava normama nekih zakona.³⁶ Tako je članom 46. Zakona o zaštiti životne sredine (1989) predviđeno da ako međunarodni ugovor u oblasti životne sredine, čiji je član Narodna Republika Kina, sadrži odredbe različite od onih sadržanih u zakonima Narodne Republike Kine, primenjuje se odredbe međunarodnog ugovora, osim onih odredbi u odnosu na koje je Narodna Republika Kina izjavila rezervu.

Kina je članica svih ključnih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine globalnog karaktera (videti Tabelu 1). U delu koji se odnosi na klimatske promene, politika Kine izaziva najveće kontroverze. Inače, Kina je članica Okvirne konvencije o promeni klime 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 promene 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

³³ Za potrebe ove analize u Tabeli 1. se uzimaju ključni međunarodni ugovori globalnog karaktera bez ulaznja u posebnu raspravu o relevantnosti pojedinih njih, odnosno relevantnosti pitanja koje oni regulišu za stanje životne sredine u Kini, odnosno EU. Polazi se od njihove uporedivosti sa globalnim dimenzijama problema koji regulišu. Na to pitanje se ukazuje i kod: M.Oksenberg, E.Economy, „China’s Accession to and Implementation of International Environmental Accords 1978–95“, in B.Weiss, H.K. Jacobson, (Eds), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1998., Chapter 11.

³⁴ Videti: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372965.htm, 9.3.2015.

³⁵ H.Xue, Q.Jin, “International Treaties in the Chinese Domestic Legal System”, *Chinese Journal of International Law*, 2/2009, 299–322.

³⁶ *Ibid.*

predviđene su i mere koje se odnose na jačanje kapaciteta adaptacije na klimatske promene, jačanje međunarodne saradnje, itd.³⁷

b) Članom 37. Ugovora o Evropskoj uniji predviđeno da Unija može zaključivati sporazume sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija u oblastima uređenim poglavljem 2 (misli se na „Posebne odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici“). Postupak zaključivanja sporazuma i vođenja pregovora u okviru Evropske unije regulisan je odredbama člana 218. i 219. Ugovora o funkcionisanju EU (UoFEU). Stavom 2. člana 216. UFEU predviđeno je da su „sporazumi koje zaključi Unija obavezujući za institucije Unije i za nene države članice.” Pri tom se, u stavu 1. istog člana navodi, da Unija može zaključiti sporazum s jednom ili više trećih država ili međunarodnih organizacija u sledećim situacijama: “ako tako predviđaju Ugovori, ako je zaključivanje sporazuma potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovora, u okviru politika Unije, ili ako je to predviđeno nekim pravno obavezujućim aktom Unije ili bi moglo uticati na zajednička pravila ili promeniti njihovo područje primene.” Naravno, za razumevanje dometa ovakve formulacije trebalo bi imati u vidu ukupnu nadležnost organizacije kakva je EU, a posebno pitanje podele nadležnosti između organizacije i država članica. Kada se radi o pitanju odnosa između međunarodnog i prava EU, obično se u prilog tezi o monističkom karakteru prava EU uzima odredba člana 216. UFEU (st.2) prema kojoj je predviđeno da su „sporazumi koje zaključi Unija obavezujući za institucije Unije i njene države članice.”³⁸

Neki autori lidersku poziciju EU u oblasti životne sredine vezuju za međunarodne ugovore u oblasti životne sredine,³⁹ a neki je povezuju sa naporima organizacije da upravlja globalizacijskim procesima i to kroz uticaj u regulisanju pojedinih pitanja i jačanje međunarodnih institucija, odnosno konkretne interese.⁴⁰ Otuda ne iznenađuje da su sve države

³⁷ *Second National Communication on Climate Change of The People's Republic of China*, 46. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/chnnc2e.pdf>, 22.02.2013.

³⁸ Za izvesne aspekte ove rasprave V. R.A. Wessel, „Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?“, in E.Cannizzaro, P.Palchetti, R.A. Wessel (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 1–3. <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel74.pdf>, 16.9.2014. Videti i: V.Medović, „Međunarodno pravo kao izvor prava Evropske unije“, *Strani pravni život*, 2/2008, 39.

³⁹ A.Jordan, „An ever more environmental union amongst the peoples of Europe?“, *Environmental Politics*, 3/2008, 485–491. D.Schlosberg, S.Rinfret, „Ecological modernisation, American style“, *Environmental Politics*, 2/2008, 254–275.

⁴⁰ V.L.Schaik, S.Schunz, „Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor?“, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1/2012, 169–186.

članice EU su i članice najznačajnijih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine koji imaju univerzalni karakter (Tabela 1).⁴¹

U delu koji se odnosi na klimatske promene, jednim od ključnih strateških dokumenata u kojem su klimatske promene definisane kao prioritetna oblast delovanja Evropske unije (EU), smatra se „Strategija Evropa 2020: strategija za pametan, održiv i uključiv razvoj“.⁴² Ovo, pre svega, zbog sistemskog karaktera dokumenta, konteksta u koji su klimatske promene stavljene i ambicija koje se postavljaju pred EU. Kroz tri formulisana cilja EU u oblasti klimatskih promena (smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 20% u odnosu na nivo iz 1990. godine,⁴³ 20% učešća obnovljivih izvora energije u potrošnji električne energije i unapređivanje energetske efikasnosti kroz smanjenje primarne potrošnje energije za 20% u poređenju sa projektovanim nivoima) snažno je naglašen fundamentalni karakter energetskog sektora i nužnost integralnog pristupa ciljevima i instrumenatima u različitim sektorskim oblastima od značaja za oblast klimatskih promena.

⁴¹ Za kompletnu listu međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine u kojima EU ima status člana, V. http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/agreements_en.pdf, 20.3.2015.

⁴² *EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final European Commission, Brussels, 3.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, 10.7.2014. Za osnovu ovog dela teksta poslužio je članak D.Todić, Klimatske promene, u J.Kronja, (ur) *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u Srbiji, 2011., 64-80. U formalnom smislu, osnovni okvir delovanja EU povezan je sa činjenicom da je EU članica Okvirne konvencije UN o promeni klime od 21. marta 1994. godine a Kjoto protokola od 16. februara 2005. godine. Videti: http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php, 10.3.2014; http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php, 10.3.2014.

⁴³ Povećanje smanjenja emisija na 30% do 2020. godine predloženo je pod uslovom da se druge, kako razvijene, tako i zemlje u razvoju, obavežu na fer udeo u budućem globalnom klimatskom sporazumu nakon isteka prvog obavezujućeg perioda po osnovu Kjoto protokola. U maju 2010, Evropska komisija je objavila Saopštenje koje sadrži analizu implikacija različitih nivoa ambicija (ciljevi od 20% i 30%) i procene rizika od curenja ugljenika. European Commission, 2010. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, {SEC(2010) 650}, Brussels, 26.5.2010, COM(2010) 265 final.

Tabela 1: Članstvo u globalnim međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine

Međunarodni ugovor	CN	EU
Konvencija o trgovini ugroženim vrstama (CITES)	1981	- ¹
Konvencija o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja	Range state	1983
Konvencija o zaštiti močvarnih područja (RAMSAR)	1992	- ²
Konvencija o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine	1985	- ³
Baselska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnog otpada	1991	1994
Konvencija o zaštiti ozonskog omotača	1989	1988
Montrealski protokol	1991	1988
Okvirna konvencija UN o promeni klime	2005	2005
Kjoto protokol	2005	2005
Konvencija o biološkoj raznovrsnosti	1993	1994
Konvencija o postupku davanja saglasnosti za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini	2005	2002
Konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama	2004	2004
Konvencija UN o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi	1997	1998
Konvencija o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotoka	-	- ⁴

Izvor: zvanični sajtovi međunarodnih ugovora

4. Zaključak

Metodološki posmatrano, pri razmatranju sličnosti i razlika u politici i pravu životne sredine Kine i EU trebalo bi, najpre, voditi računa o činjenici da se radi o poređenju stanja u jednoj državi sa stanjem u međunarodnoj organizaciji sa elementima (kon)federalne države. Karakter propisa, njihovo mesto u sistemu i odnos prema pitanju međunarodne saradnje regulisani su na različit način. Opšti okvir tavke rasprave predstavljaju karakteristike Kine i EU koje podupiru njihove globalne pretenzije u međunarodnim odnosima. Otuda je izvođenje preciznijih zaključaka na ovom nivou analize skoro nemoguće bez određenih rezervi i dodatnih pojašnjenja. Kada se govori o stanju životne sredine u literaturi se može konstatovati saglasnost o postojanju značajnih sistemskih razlika između stanja životne sredine u Kini i stanja u EU. Za razliku od EU koja ima liderske ambicije u preduzimanju mera i izgradnji standarda zaštite životne sredine na globalnom nivou, Kina je suočena sa ogromnim izazovima

elementarnog tipa. Počeci preduzimanja intenzivnijih aktivnosti imaju zajedničke elemente koji, do izvesne mere, koincidiraju sa periodom jačanja svesti o potrebi rešavanja problema životne sredine na globalnom nivou, u drugoj polovini XX veka. Aktivnosti EU počinju nešto ranije u odnosu na aktivnosti koje preduzima Kina. Životna sredina postaje ustavna kategorija u Kini od 1978. godine, dok je najviši akt EU, odnosno EZ uključio životnu sredinu u strukturu organizacije od 1987. godine. Međutim, ako za kriterijum poređenja dve politike uzmemo broj propisa i trenutno stanje legislative u oblasti životne sredine, onda se jasno uočava dinamičniji razvoj u okviru EU. Predmet posebne i detaljnije analize moglo bi predstavljati sagledavnje sličnosti i razlika između pojedinačnih standarda koje propisuju propisi Kine i EU u konkretnim oblastima. Ipak, izvesne načelne sličnosti se prepoznaju, između ostalog, i u posledicama univerzalizacije svih osnovnih elemenata savremene politike u ovoj oblasti (ciljevi, instrumenti). Postojećim grupama propisa obuhvataju su ključni elementi životne sredine (vode, vazduh, priroda, zemljište), odnosno najznačajniji globalni problemi (klimatske promene, upravljanje otpadom, opasne hemikalije, itd). Status članstva u najznačajnijim globalnim međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine se uglavnom preklapa, ako se uzme u obzir i pojedinačno članstvo država članica EU u pojedinim međunarodnim ugovorima, tamo gde EU kao organizacija nije članica. Opšti značaj procesa na međunarodnom nivou potvrđuju i neka rešenja pitanja odnosa prema međunarodnom pravu u pravnom sistemu Kine, odnosno EU, kao i članstvo u međunarodnim ugovorima globalnog karaktera. U celini posmatrano, može se konstatovati da procesi na međunarodnom nivou, pre svega oni vođeni aktivnostima u okviru globalnih međunarodnih ugovora, predstavljaju zajednički element politike Kine i EU, iako bi sadržaj i kvalitet aktivnosti u svakom konkretnom slučaju trebalo posebno ispitivati.

Prof. Dragoljub Todić, Ph.D
Institute of International Politics and Economics, Belgrade

**CHINA AND EUROPEAN UNION –
SIMILARITIES AND DIFFERENCES IN THE
ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY, AND MEMBERSHIP IN
INTERNATIONAL TREATIES**

Summary

This paper provides an overview of the most important elements of the Chinese and the European Union policies (EU) in the field of environment. The first part of the paper points to some characteristics of the environmental situation in China, the strategic framework and basic regulations of China in the environmental field. In particular, it emphasizes the main elements of importance for understanding the position of China in contemporary policies in the area of climate change. The second part of the paper analyzes the development and the basic elements of EU policy in the field of environment and climate change. The third part is devoted to the international legal aspects of contemporary policies in the field of environment and the status of China, i.e. the EU and other countries in the most important international treaties in the environmental field.

The main objective of this paper is to determine the similarities and differences in the policies of China, i.e. of the European Union in the field of environment and climate change. Criteria for the comparison include several elements: environmental assessment and contribution to global climate change, the historical development of policy and environmental law, policy objectives, the structure of the existing regulations in the field of environment, attitude towards international obligations and membership in international treaties of the global character, etc. The thesis is considered that the common elements of the policies of China and the EU in the field of environment are primarily determined by processes at the international level, the recognition of the need for solving global environmental problems and memberships in the relevant international treaties. In this regard, it is noted that there are certain elements that could be considered as a common policy for China and the EU in the field of environment, but that there were significant differences depending on the special social and economic development and the overall position in the international community.

Keywords: China, European Union, environment, climate change, energy, international environmental agreements