

Prof. dr Aleksandra Čavoški\*

UDK: 349.6

Originalni naučni rad

## ODGOVOR MEĐUNARODNE ZAJEDNICE NA KLIMATSKE PROMENE

### - Rezultati postignuti na samitu u Durbanu –

*Autor je u ovom radu kritički prikazao sve važnije inicijative država u borbi protiv klimatskih promena, počevši od osnivanja Međuvladinog panela za klimatske promene do nedavnog održavanja poslednjeg u nizu sastanaka Konferencije strana u Durbanu. Nažalost, analiza pokazuje da su najznačajniji rezultati, koji su se ogledali u usvajanju pravno obavezujućih sporazuma postignuti na samom početku razmatranja i pregovaranja o najboljim načinima za rešavanje ovog problema. U radu se prevashodno ističe značaj usvajanja Okvirne konvencije o promeni klime i Kjoto protokola kojim su dalje razrađene odredbe konvencije. Sve inicijative koje su usledile nakon usvajanja Kjoto Protokola pokazale su opšte slaganje država oko neophodnosti smanjenja emisije gasova staklene bašte, ali i nedovoljnu spremnost da se utvrde detaljnije i strože obaveze država u tom pogledu.*

*Ključne reči: promena klime, Okvirna konvencija o promeni klime, Kjoto protokol, Akcioni plan sa Balijsa, Kopenhagenski dogovor, Sporazumi iz Kankuna, Samit u Durbanu*

#### 1. Uvod

Postizanje dogovora o daljim koracima u rešavanju problema klimatskih problema iznova je postalo aktuelno na poslednjem samitu u Durbanu, održanom u novembru i decembru 2011. godine. Nažalost, i ovom prilikom države učesnice nisu usvojile pravno obavezujući sporazum, ali su postigle dogovor o usvajanju ovakvog pravnog akta najkasnije do 2015. godine. Iako se prema zvaničnim saopštenjima Konferencije strana Okvirne konvencije ovo smatra velikim uspehom,<sup>1</sup> stiče se utisak da su od usvajanja Kjoto protokola rezultati u rešavanju pitanja klimatskih promena vrlo

---

\* Redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu; gostujući profesor na Washington and Lee University, School of Law - Objavljivanje ovog rada je realizovano u okviru projekta "Unapređenje konkurentnosti Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji", Ministarstvo nauke Republike Srbije, br. 47028, za period 2011-2014. godine.

<sup>1</sup> <http://unfccc.int/2860.php>, posećeno 17. decembra 2011.

zanemarljivi. Iako su na svim narednim samitima održanim nakon 2005. godine države uspele da se dogore o nekim važnim pitanjima, kao što su novi načini finansiranja aktivnosti u vezi sa smanjenjem emisija gasova, neophodnost razmatranja mera za ublažavanje efekata klimatskih promena, ovi rezultati se smatraju nedovoljnim bez propisivanja daljih i strožih obaveza država članica u pogledu procenta smanjenja emisije gasova. U tom cilju autor je ovom prilikom predstavio najvažnije inicijative u borbi protiv klimatskih promena, počevši od osnivanja Međuvladinog panela za klimatske promene do nedavnog održavanja sastanka Konferencije strana u Durbanu i predstavio postignute rezultate.

## **2. Pregled dosadašnjih inicijativa u borbi protiv klimatskih promena**

### ***2.1. Okvirna konvencija UN o promeni klime***

Iako su već šezdesetih godina postojali sporadični pokušaji da se ukaže na fenomen klimatskih promena i neophodnost regulisanja ove materije,<sup>2</sup> sve do kraja osamdesetih godina nije bilo nekih značajnijih inicijativa za rešavanje ovog problema. Vrlo često se osnivanje Međuvladinog panela za klimatske promene 1988. godine kao naučne organizacije smatra početnim korakom u rešavanju problema klimatskih promena. Panel su osnovali Svetska meteorološka organizacija i Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP) sa zadatkom da prikuplja i analizira naučne podatke i saznanja o klimatskim promenama i njihovom uticaju na životnu sredinu. Odmah po svom osnivanju, Međuvladin panel objavljuje prvi izveštaj o klimatskim promenama i poziva na usvajanje globalnog ugovora<sup>3</sup>, što nailazi na dobar prijem Generalne skupštine Ujedinjenih nacija koja već iste godine osniva Međuvladin pregovarački odbor.<sup>4</sup> Samo dve godine kasnije na Konferenciji UN o razvoju i životnoj sredini 1992. godine u Rio de Žaneiru usvaja se Okvirna konvencija o promeni klime, zajedno sa Konvencijom o biološkoj raznovrsnosti.

---

<sup>2</sup> Videti više o radu Rodžera Revela

<sup>3</sup> IPCC First Assessment Report (FAR), Climate Change: The IPCC Response Strategies (1990), [http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg\\_III/ipcc\\_far\\_wg\\_III\\_chapter\\_11.pdf](http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_III/ipcc_far_wg_III_chapter_11.pdf), posećeno 15. decembra 2011. godine.

<sup>4</sup> UNGA A/RES/45/212, <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r212.htm>, posećeno 15. decembra 2011. godine.

Iako se vrlo često Okvirna konvencija kritikuje zbog svojih načelnih odredbi kojima se ne propisuju pojedinačne obaveze za svaku državu ugovornicu,<sup>5</sup> značaj ove konvencije je veliki. Već sama obaveza država ugovornica, propisana u Aneksu I, da smanje do 2000. godine emisije ugljendioksida i drugih gasova staklene bašte do nivoa iz 1990. godine, govori u prilog njene važnosti.<sup>6</sup> Pored toga, razvijene zemlje i druge razvijene ugovornice, koje se nalaze na spisku u Aneksu II, imaju obavezu da obezbede nove i dopunske izvore finansiranja za pokrivanje svih troškova ugovornica - zemalja u razvoju<sup>7</sup>, kao i da omoguće transfer tehnologija, metoda i procesa, kojima se ograničavaju, smanjuju ili sprečavaju antropogene emisije gasova staklene bašte.<sup>8</sup> Zajednička obaveza za sve strane ugovornice podrazumeva „izradu, periodično obnavljanje i objavljivanje nacionalnih katastra antropogenih emisija iz izvora i ponorima odstranjenih količina svih gasova staklene bašte, koji nisu regulisani Montrealskim protokolom”.<sup>9</sup>

Poseban značaj Konvencije ogleda se u proklamovanju načela „zajedničkih ali izdiferenciranih odgovornosti i odgovarajućih mogućnosti“, koje počiva na dvema premisama i to: najveći deo odgovornosti počiva na razvijenim zemljama, koje treba da preuzmu vodeću ulogu u borbi sa promenom klime i njenim negativnim uticajima, i mogućnostima svake države koje zavise od njenih društvenih i ekonomskih uslova. Ovo načelo je i uslovalo podelu država u tri kategorije i propisivanje različitog obima obaveza za svaku kategoriju. Tako se razlikuju strane ugovornice navedene u Aneksu I, u koje se ubrajaju bogatije zemlje koje su članice OECD-a i zemlje Centralne i Istočne Evrope; strane ugovornice navedene u Aneksu II u koje se ubrajaju samo bogatije zemlje članice OECD-a i zemlje u razvoju gde se posebna pažnja posvećuje najsiromašnijim zemljama i malim ostrvskim zemljama.<sup>10</sup>

U cilju delotvorne primene Konvencije oformljena je Konferencija strana, čija se osnovna uloga ogleda u „redovnom razmatranju sprovođenja Konvencije i svih drugih pravnih instrumenata, koje može usvojiti Konferencija strana, i u usvajanju odluka neophodnih za poboljšanje efikasnosti sprovođenja Konvencije”.<sup>11</sup> Poseban značaj ima osnivanje Pomoćnog savetodavnog organa za naučna i tehnološka pitanja, koji je

<sup>5</sup> Birnie, P & Boyle, A & Redgwell C, *“International Law & the Environment”*, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> edition, 2009, str. 357.

<sup>6</sup> Član 4, stav 2, tačka a Okvirne konvencije o promeni klime, Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori, br. 2/97.

<sup>7</sup> Član 4, stav 3 Okvirne konvencije o promeni klime.

<sup>8</sup> Član 4, stav 1, tačka c Okvirne konvencije o promeni klime.

<sup>9</sup> Član 4, stav 1, tačka a Okvirne konvencije o promeni klime.

<sup>10</sup> Lakshman Guruswamy, *“International Environmental Law in a Nutshell”*, Thomson West 2007, str. 218

<sup>11</sup> Član 7, stav 2 Okvirne konvencije o promeni klime.

zadužen da „obezbedi Konferenciji strana, i, po potrebi, njenim drugim pomoćnim organima, blagovremene informacije i mišljenje o naučnim i tehnološkim pitanjima vezanim za Konvenciju”.<sup>12</sup> Pored ovog pomoćnog organa osnovan je i Pomoćni organ sa sprovođenjem Konvencije, sa zadatkom da razmatra nacionalne izveštaje i Finansijski mehanizam koji obezbeđuje potrebna sredstva.

## ***2.2. Kjoto Protokol***

Iako je značaj Kjoto Protokola nakon održavanja samita u Durbanu i povlačenja Kanade iz Protokola u potpunosti umanjen, ovaj dokument je bio od velike važnosti u vreme usvajanja. Budući da su Okvirnom konvencijom o promeni klime bile predviđene samo načelne obaveze za države ugovornice vrlo brzo je postalo neophodno predvideti pojedinačne i kvantifikovane obaveze za svaku državu ugovornicu, posebno visoko industrijalizovane zemlje koje su najveći emiteri antropogenih emisija gasova staklene baste, što je i učinjeno usvajanjem ovog Protokola.<sup>13</sup>

Protokol ima 28 članova i dva aneksa. Konferencija ugovornih strana, koja je inače nadležni organ Konvencije, ujedno služi i za okupljanje ugovornih strana Kjoto Protokola. Konferencija ugovornih strana ima zadatak da redovno prati primenu ovog Protokola, kao i da u okviru svojih nadležnosti donosi odluke kojima se poboljšava njegova primena.

Najvažniji uspeh ovog Protokola je bilo utvrđivanje kvantifikovanih obaveza ograničenja i smanjivanja emisije šest gasova koji stvaraju efekat staklene bašte [ugljen-dioksida (CO<sub>2</sub>), metana (CH<sub>4</sub>), azot-dioksida (N<sub>2</sub>O); hlorofluorokarbona (HFC) i sumporheksafluorida (SF<sub>6</sub>)] za period od 2008. do 2012. godine. U Aneksu B Protokola predviđeni su procenti smanjenja količine ovih gasova za svaku nabrojenu državu. Tako, na primer, Evropska unija, odnosno sve države članice zajedno moraju da smanje emisiju gasova koji stvaraju efekat staklene bašte za 8% u gore predviđenom periodu, Japan i Kanada za 6% i SAD za 7%. Neke zemlje su dobile mogućnost da povećaju svoje emisije (Australija, Island, Norveška), dok su za neke utvrđene obaveze da zamrznou nivo svojih emisija na trenutnom nivou (Rusija, Novi Zeland, Ukrajina).

Od država članica nabrojanih u Aneksu I očekivalo se da do 2005. godine uspostave nacionalne sisteme, odnosno usvoje nacionalne politike za ispunjenje preuzetih obaveza (ekonomičnije korišćenje energije, ponovna upotreba već iskorišćenih izvora energije i slično) i razvijanje saradnje i razmene informacija sa stranama ugovornicama. Međutim, mnogo važnija obaveza ogledala se u uspostavljanju do 2005. godine nacionalnog sistema

<sup>12</sup> Član 9, stav 1 Okvirne konvencije o promeni klime.

<sup>13</sup> Protokol je usvojen decembra 1997. godine, a stupio na snagu tek 2005. godine.

za procenu emisije gasova koji stvaraju efekat staklene bašte, čija kontrola nije predviđena Montrealskim protokolom.<sup>14</sup>

Protokolom su predviđena tri „fleksibilna mehanizma“ za njegovu primenu i to:

1. Mehanizam zajedničke primene koji podrazumeva da svaka strana ugovornica iz Aneksa I može da „prenese, ili da primi od bilo koje druge takve Strane jedinice smanjenja emisija nastale iz projekata namenjenih u svrhe smanjenja antropogenih emisija iz izvora gasova sa efektom staklene bašte u bilo kojem sektoru privrede“;<sup>15</sup>
2. Mehanizam čistog razvoja koji podrazumeva saradnju između ugovornica iz Aneksa I i ugovornica koje nisu obuhvaćene ovim aneksom tako što razvijene zemlje ispunjavaju obaveze smanjenja količine emisija sprovođenjem projekata u zemljama u razvoju<sup>16</sup> i
3. Mehanizam trgovine emisijama – Ovo je mehanizam za strane ugovornice iz Aneksa B Kjoto Protokola. Konferencija strana je dužna da definiše relevantne principe, modalitete, pravila i smernice, posebno za verifikaciju, izveštavanje i obračun pri trgovini emisijama.<sup>17</sup>

Međutim, već i samo potpisivanja Kjoto Protokola predstavilo je problem za neke od najrazvijenijih industrijskih zemalja. Tu se prevashodno misli na SAD koje do danas ne samo što nisu potpisale ovaj međunarodni dokument, nego su u poslednjih deset godina i povećale emisiju ovih gasova. Krajem 1999. godine emisija gasova koji stvaraju efekat staklene bašte u SAD se povećala za 12% iznad nivoa vrednosti izmerenih u 1990. godine<sup>18</sup>, dok je Kanada od 1990. godine povećala godišnje emisije za 20,4% u periodu od 1990. do 2009. godine.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Član 5 Kjoto Protokola, Zakon o potvrđivanju Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, “Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br. 88/2007 i 38/2009 - dr. zakon.

<sup>15</sup> Član 6 Kjoto Protokola

<sup>16</sup> Član 12 Kjoto Protokola.

<sup>17</sup> Ova fleksibilni mehanizam se može ustanoviti na nacionalnom i regionalnom nivou (najbolji primer je Evropska unija).

<sup>18</sup> David G. Victor, “*The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*”, Princeton University Press, Princeton, NJ. Publication, 2001, p. 125.

<sup>19</sup> The Economist, “*Kyoto and out*”, December 17-30 2011, str. 58.

### **2.3. Inicijative koje su usledile nakon usvajanja Kjoto protokola**

#### **2.3.1. Samit na Baliju**

Teškoće oko usvajanja Kjoto Protokola, kao i činjenica da su njime predviđene obaveze za ograničeni vremenski period od 2008. do 2012. godine ukazale su na potrebu dugoročnog utvrđivanja obaveza država ugovornica. Ne treba zaboraviti ni statističke podatke koji su nakon usvajanja Protokola pokazali da razvijene zemlje nisu preduzele mere za smanjenje gasova staklene bašte već su značajno povećali njihovu emisiju.<sup>20</sup> Pregovori su nastavljeni u okviru Konferencije strana na Baliju 2007. godine na kome je usvojen dokument „Program aktivnosti sa Balija (Bali Road Map)“<sup>21</sup>. Akcioni plan sa Balija koji čini deo Programa aktivnosti sa Balija smatra se osnovnim i najvažnijim dokumentom kojim su utvrđeni dalji ciljevi i aktivnosti u borbi protiv klimatskih promena.

Prema nekim autorima, najveći uspeh ovih pregovora ogleda se u dogovoru država oko potrebe radikalnog smanjenja emisije gasova staklene bašte koji podrazumeva smanjenje emisije u 21. veku potpuno značajno ispod polovine nivoa u 2000. godini.<sup>22</sup> Pitanje pošumljavanja i očuvanja šuma je konačno prepoznato kao jedna od tema koja je u bliskoj vezi sa klimatskih promenama i koja mora da bude deo budućih pregovora.<sup>23</sup> Odlukom 2/CP.13 “države se pozivaju da podrže izgradnju, pruže tehničku pomoć, omoguće transfer tehnologije da bi se, između ostalog, poboljšalo prikupljanje podataka, ocena emisija kao posledica seče i degradacije šuma, nadzor i izveštavanje, kao i da se pozabave institucionalnim potrebama zemalja u razvoju u proceni i smanjenju emisije kao posledice seče i degradacije šuma“.<sup>24</sup>

Akcionim planom je takođe potvrđen značaj Stručne grupe za transfer tehnologije osnovane 2001. godine i preformulisan delokrug ove radne

---

<sup>20</sup> Lakshman Guruswamy, “*International Environmental Law in a Nutshell*”, Thomson West 2007, str. 271.

<sup>21</sup> Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>

<sup>22</sup> Birnie, P & Boyle, A & Redgwell C, “*International Law & the Environment*”, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> edition, 2009, str. 375.

<sup>23</sup> Bali Action Plan, Decision 2/CP13 ANNEX II, Terms of reference of the Expert Group on Technology Transfer, posećeno 20. decembra 2011.

<sup>24</sup> Decision 2/CP.13 Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=8>, posećeno 24. decembra 2011.

grupe. Takođe su razmatrani najbolji načini za finansiranje ove Stručne grupe.<sup>25</sup>

### 2.3.2. Kopenhagenski dogovor

Nakon završetka samita u Kopenhagenu postalo je sasvim izvesno da postignuti dogovor sadrži veliki broj nedostataka, koji govore u prilog opšte prihvaćenog mišljenja da na samitu nije učinjen nikakav napredak u borbi protiv klimatskih promena. Već sam naziv „Kopenhagenski dogovor“<sup>26</sup> ukazuje na prve slabosti ovog samita. Umesto usvajanja pravno obavezujućeg dokumenta, kao što je to bila namera Evropske unije i zemalja u razvoju, učesnici su samo postigli sporazum o dokumentu „kojim je potvrđeno da je promena klime jedan od najvećih izazova sadašnjice i da je neophodno preduzeti mere za rešavanje ovog problema“ bez utvrđivanja bilo kakvih obaveza za smanjenje gasova sa efektom staklene bašte. Štaviše, neusvajanje pravno obavezujućeg akta, kao nove mere koja je trebalo da usledi nakon Okvirne konvencije o klimatskim promenama i Kjoto Protokola, samo potvrđuje da se ne može govoriti o uspehu postignutom na ovom samitu. Imajući u vidu činjenicu da je Kjoto Protokolom predviđen stepen smanjenja šest gasova koji stvaraju efekat „staklene bašte“, koji treba dostići do kraja 2012. godine, postaje sasvim jasno da je bilo od ključne važnosti usvajanje dokumenta kojim će se utvrditi konkretne obaveze država za neki sledeći vremenski period.<sup>27</sup>

Još jedan od velikih nedostataka ovog sporazuma ogleda se u odsustvu propisivanja ukupnog procenta smanjenja emisije ovih gasova,<sup>28</sup> kao i pojedinačnih kvota za svaku pojedinačnu ugovornu stranu, kao što je to bilo propisano Kjoto Protokolom, čime se ostavlja na volju državama članicama da predlože vrednosti smanjenja emisije, imajući u vidu svoje obaveze utvrđene ovim Protokolom.

Ukoliko se analiziraju razlozi koji su doveli do neuspeha ovog samita važno je pomenuti nekoliko najvažnijih. Tokom samih pregovora mnogi su stekli utisak da same države, posebno one razvijene, nisu htele da postignu globalni obavezujući sporazum o klimatskim promenama, dok su nerazvijene države, posebno one ostrvske koje su značajno ugrožene ovim dešavanjima u prirodi, očajnički tražile značajna davanja od tih država. Čak je i između država članica Evropske unije postajala nesaglasnost o načinu vođenja pregovora, što je značajno umanjilo uticaj same Unije na ishod

<sup>25</sup> Birnie, P & Boyle, A & Redgwell C, „*International Law & the Environment*“, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> edition, 2009, str. 376.

<sup>26</sup> Termin na engleskom je *accord*.

<sup>27</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8285247.stm>, na dan 21. mart 2010. godine.

<sup>28</sup> Prvim nacrtom sporazuma bilo je utvrđeno smanjenje za 50% do 2050. godine.

pregovora. Ovaj razdor je postao vrlo očigledan pri samom kraju samita kada je pomenuti Kopenhagenski sporazum pripremilo nekoliko država, među kojima su prednjačile SAD, Brazil, Kina, Indija i Južna Afrika, bez prisustva ostalih učesnica samita.

Ipak se mogu istaći neki od rezultata postignutih u Kopenhagenu. Kao ključna dobra strana ovog sporazuma jeste posvećenost svih strana smanjenju emisije ovih gasova, kako ukupno povećanje temperature ne bi bilo veće od dva stepena i kako bi se u što kraćem roku krenulo sa smanjenjem globalnih i nacionalnih graničnih vrednosti emisije u skladu sa četvrtim izveštajem Međunarodnog panela o promeni klime. Dogovorom se ne utvrđuje nikakav rok za utvrđivanje globalnih i nacionalnih granica emisije, već se države pozivaju da to učine u što kraćem roku, dok se očekuje da će zemljama u razvoju biti potrebno više vremena. Međutim, ova obaveza ima samo moralnu i političku snagu za države koje su učestovovale na samitu. Koliki će napori biti učinjeni da se ova obaveza ispuni zavisi od same volje država u pitanju.

Kopenhagenski dogovor iznova podseća na negativna dejstva klimatskih promena, kao i činjenicu da ova vrsta zagađenja pogađa sve države podjednako. Jedini način borbe ogleda se u usklađenim aktivnostima i hitnoj međunarodnoj saradnji, a sve u cilju primene Okvirne konvencije o promeni klime. Ovim Dogovorom se posebno ističe problem malih ostrvskih i afričkih zemalja.

Po mišljenjima mnogih, jedna od glavnih prednosti samita ogleda se u tome što je samitu prisustvovalo oko 190 zemalja, od kojih se posebno izdvajaju SAD i Kina. Možda se po broju učesnika ova konferencija može uporediti sa Konferencijom o životnoj sredini i razvoju iz 1992. godine u Riu koja je okupila delegacije iz 182 zemlje.

Iako nisu utvrđene kvote za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte, strane ugovornice se obavezuju da do 31. januara 2010. godine dostave Ujedinjenim nacijama planove za smanjenje ovih gasova. Ovde Kopenhagenski dogovor posebno ističe obavezu razvijenih zemalja iz Aneksa I, koje treba da smanje emisije gasova sa efektom staklene bašte u odnosu na vrednosti predviđene Kjoto Protokolom i da u skladu sa formatom predviđenim Aneksom I uz ovaj Dogovor dostave u gorepomenutom roku kvantifikovana ograničenja emisije za period do 2020. godine.

Strane koje nisu uključene u Aneks I obavezuju se na sprovođenje mera ublažavanja efekta promene klime i da do 31. januara 2010. godine dostave spisak mera Sekretarijatu Okvirne konvencije UN o promeni klime, u skladu sa formatom propisanim Aneksom II. Najnerazvijenije zemlje i ostrvske zemlje na dobrovoljnoj osnovi preduzimaju mere u ovom cilju. Svake dve godine strane koje nisu uključene u Aneks I dostavljaju spisak



mera za ublažavanje efekta promene klime u skladu sa uputstvima koje će pripremiti Konferencija strana. Merenje, izveštavanje i provera rezultata primenjenih mera odgovornost je ovih zemalja u razvoju, iako one podležu proveri u skladu sa međunarodnim standardima.

Osnivanje Kopenhagenskog fonda za sprečavanje efekta staklene bašte predstavlja jedno od pozitivnih strana postignutog dogovora na ovom samitu. Ovaj fond je zamišljen kao pravni subjekt u okviru Konvencije UN koji će pružati finansijsku podršku projektima, programima i ostalim aktivnostima u zemljama u razvoju. U cilju pravilnog korišćenja sredstava iz ovog fonda, ili nekog drugog međunarodnog fonda, uspostavlja se nadzor nad sprovođenjem projekata za smanjenje gasova sa efektom staklene bašte u zemljama u razvoju.

Posebna pažnja u okviru sporazuma posvećena je sprečavanju dalje degradacije šumskog zemljišta i pošumljavanju u cilju daljeg smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte, kao i pružanju finansijske pomoći zemljama u razvoju. Najbolji način za ostvarivanje ovog cilja se ogleda u uspostavljanju novih mehanizama, od kojih je najvažniji REDD fond (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*).

Razvijene zemlje se obavezuju ovim dokumentom da obezbede nova i dodatna sredstva od oko 30 milijardi američkih dolara za period od 2010. do 2012. godine. Sredstva će biti dodeljena najugroženijim zemljama u razvoju, od kojih svakako prednost imaju zemlje na afričkom kontinentu i male ostrvske zemlje. Razvijene zemlje su izrazile spremnost da, u cilju primene mera ublažavanja i otvorenosti postupka primene, zajednički sakupe 100 milijardi američkih dolara godišnje do 2020. godine da bi se odgovorilo na potrebe zemalja u razvoju. Deo ovih sredstava biće dodeljen u okviru Fonda za sprečavanje efekta staklene bašte. Zarad delotvornijeg prikupljanja i raspodele sredstava osniva se komisija koja će biti odgovorna Konferenciji strana i radiće u skladu sa njenim smernicama.

Strane ugovornice Konvencije su pozvane da do 31. januara 2010. godine izraze svoj zvanični stav prema dokumentu usvojenom na samitu. Dogovorom je predviđeno da će se do 2015. godine okončati ocena primene ovog dokumenta, posebno u odnosu na smanjenje rasta globalne temperature od 2°C na 1,5 °C.

Iako na prvi pogled izgleda da pozitivne strane Kopenhagenskog dogovora imaju brojčanu prevagu u odnosu na njegove nedostatke, sa sigurnošću se može zaključiti da sam dogovor predstavlja veliko razočarenje za sve one države koje ozbiljno žele da se pozabave ovim problemom.

### 2.3.3. Sporazumi iz Kankuna

Pregovori o daljim obavezama država u cilju smanjenja emisije gasova staklene bašte nastavljani su 2010. godine na samitu u Kankunu. Države učesnice su se vrlo lako usaglasile oko potrebe smanjenja emisije gasova staklene bašte, ali iznova nisu uspele da postignu dogovor o pravno obavezujućem aktu kojim bi se propisale nove i ambicioznije obaveze ograničenja i smanjivanja emisija ovih gasova, budući da su obaveze predviđene Kjoto protokolom važile samo do 2012. godine. Na samitu je potvrđena spremnost država ugovornica da preduzmu mere u cilju smanjenja rasta globalne temperature preko 2°C.

Međutim, određeni rezultati su postignuti na ovom samitu. Osnivanje Fonda za sprečavanje klimatskih promena<sup>29</sup> u skladu sa članom 11 Okvirne konvencije o promeni klime smatra se najvažnijim uspehom ovog samita.<sup>30</sup> Sredstvima iz ovog fonda finansiraće se projekti i aktivnosti u zemljama u razvoju, što se smatra posebno značajnim za ove države. Odlukom o osnivanju ovog Fonda utvrđen je institucionalni okvir za njegovo funkcionisanje<sup>31</sup> i osnovan je Prelazni odbor sa zadatkom da propiše pravila za funkcionisanje ovog Fonda.

Na samitu u Kankunu posebna pažnja je posvećena aktivnostima adaptacije država na nove klimatske promene. U tom cilju države ugovornice su postigle dogovor oko daljih mera adaptacije na globalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.<sup>32</sup> Razvijene zemlje su dužne da pruže tehničku, institucionalnu i finansijsku pomoć najnerazvijenim zemljama u izradi nacionalnih planova adaptacije.<sup>33</sup> Osniva se takođe Adaptacioni odbor koji ima zadatak da promoviše aktivnosti u cilju adaptacije.

Ovom prilikom je takođe odlučeno je da se ustanovi novi mehanizam za transfer tehnologija, koji će se sastojati od Tehnološkog izvršnog odbora i Centra i mreže za tehnologiju klimatskih promena<sup>34</sup>. Osnovna uloga ovog novog finansijskog mehanizma ogleda se u sprovođenju aktivnosti koje

<sup>29</sup> Autorov prevod; na engleskom jeziku je Green Climate Fund.

<sup>30</sup> <http://unfccc.int/files/na/application/pdf/07a01-1.pdf>, posećeno 29. decembra 2011. godine.

<sup>31</sup> Izvršni odbor koji se sastoji od 24 člana glavno je upravljačko telo ovog Fonda i neposredno je odgovoran Konferenciji strana.

<sup>32</sup> Cancun Adaptation Framework, [unfccc.int/adaptation/cancun\\_adaptation\\_framework/items/5852.php](http://unfccc.int/adaptation/cancun_adaptation_framework/items/5852.php), posećeno 1. januara 2012. godine

<sup>33</sup> Cancun Adaptation Framework, Enhanced action on adaptation, [unfccc.int/adaptation/cancun\\_adaptation\\_framework/items/5852.php](http://unfccc.int/adaptation/cancun_adaptation_framework/items/5852.php), posećeno 1. januara 2012. godine.

<sup>34</sup> Climate Technology Centre and Network

imaju za cilj prenos i razvoj tehnologije neophodne za ublažavanja efekata promene klime i adaptaciju na nove klimatske promene.

Budući da je na samitu u Baliju očuvanje šuma i pošumljavanje utvrđeno kao jedna od važnih tema kojom države treba da se bave u borbi protiv klimatskih promena, strane ugovornice su razmatrale ovo pitanje i na samitu u Kankunu kako bi utvrdile najbolji način za smanjenje emisija koje su posledica seče i degradacije šuma.<sup>35</sup>

#### 2.3.4. Samit u Durbanu

Samit u Durbanu održan 2011. godine predstavlja još jednu od inicijativa država ugovornica u rešavanju klimatskih promena. Međutim, kao što je to bio slučaj na svim ranijim samitima, pokazalo se da je utvrđivanje mera i obaveza država članica vrlo teško. Kao glavni rezultat ovog samita ističe se dogovor o izradi novog sporazuma do 2015. godine, kojim će se po prvi put propisati obaveze kako za razvijene tako i za zemlje u razvoju.<sup>36</sup> Stupanje ovog novog sporazuma na snagu predviđeno je do 2020. godine. Iako su zemlje u razvoju očekivale da će se već u Durbanu krenuti sa radom na nekom novom sporazumu, ne treba u potpunosti umanjiti značaj postignutog dogovora. Tome u prilog govori činjenica da za razliku od Kjoto protokola koji predviđa obaveze smanjenja samo za razvijene zemlje, odlukom iz Durbana obaveza smanjenja emisija se proširuje i na zemlje u razvoju. Ovo je nesumnjivo važan korak, budući da zemlje koje su Kjoto protokolom označene kao zemlje u razvoju emituju 58% od ukupne emisije gasova staklene bašte.<sup>37</sup> Štaviše, zemlje kao što su Kina, Indija, Saudijska Arabija i Republika Koreja imaju obavezu da značajno smanje svoje emisije, što je od velikog značaja kada se ima u vidu trenutna emisija svake od ovih država.

Budući da se Kjoto protokol odnosi na period do 2012. godine, na samitu u Durbanu trideset osam industrijalizovanih zemalja se obavezalo da nastavi sa smanjenjem emisije gasova, propisanih u Aneksu B, počevši od 2013. godine, što se svakako smatra velikim uspehom ovog samita. U tom cilju ove države su dužne da dostave kvantifikovane vrednosti ograničenja ili

---

<sup>35</sup> Decision 2/CMP.6, The Cancun Agreements: Land use, land-use change and forestry, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cmp6/eng/12a01.pdf#page=5>, posećeno 2. januara 2012. godine.

<sup>36</sup> Draft decision -/CP.17, [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_durbanplatform.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf), posećeno 2. januara 2012. godine.

<sup>37</sup> The Economist, "Kyoto and out", December 17-30 2011, str. 138.

smanjenja emisija do 1. maja 2012. godine.<sup>38</sup> Prilikom postizanja dogovora o novom vremenskom periodu obavezivanja države, Evropska unija je predložila da se ova obaveza proširi i na neke države koje su Kjoto protokolom označene kao zemlje u razvoju, kao što su Kina i Indija. Međutim, zbog velikog otpora ovih država dogovoreno je da se obaveza odnosi samo na visoko industrijalizovane zemlje, i posebno EU koja ima obavezu da iznova utvrdi nove i radikalnije kvantifikovane obaveze smanjenja emisija gasova staklene bašte. U medijima se postavlja pitanje o delotvornosti ovakve izmene protokola, budući da prema sadašnjim iskustvima države ugovornice ne trpe nikakve sankcije za prekomernu emisiju gasova.<sup>39</sup>

Na samitu su razmatrane i neke druge mere koje imaju za cilj smanjenje klimatskih promena. Od posebnog značaja je postizanje dogovora o načinu rada Fonda za sprečavanje klimatskih promena,<sup>40</sup> koji se zasniva na izveštaju Prelaznog odbora formiranog Sporazumom iz Kankuna. Fond će imati svojstvo pravnog lica i njime će upravljati Odbor koji će se sastojati od 24 člana koji će imati jednak broj predstavnika iz razvijenih i zemalja u razvoju.<sup>41</sup> Predstavnici regionalnih grupacija nerazvijenih zemalja, malih ostrvskih država i najnerazvijenih zemalja biće predstavljeni u okviru grupacije nerazvijenih zemalja.

Strane ugovornice su se dogovorile da će dalji rad u okviru Okvirne konvencije biti zasnovan na saznanjima i zaključcima Petog izveštaja Međuvladinog panela za klimatske promene, koji bi trebalo da bude završen do kraja 2013. godine. Konačno, dogovoreno je da se sledeći sastanak Konferencije strana održi 26. novembra 2012. godine u Kataru.

### 3. Zaključak

Nakon održavanja poslednjeg samita o klimatskim promenama u Durbanu 2011. godine postavilo se pitanje uspešnosti mera koje države ugovornice usvajaju u borbi protiv promene klime. Početak razmatranja ovog problema vezuje se za osnivanje Međuvladinog panela o klimatskim

---

<sup>38</sup> [http://unfccc.int/files/press/press\\_releases\\_advisories/application/pdf/pr20111112cop17final.pdf](http://unfccc.int/files/press/press_releases_advisories/application/pdf/pr20111112cop17final.pdf)

<sup>39</sup> The Economist, "Kyoto and out", December 17-30 2011, str. 138.

<sup>40</sup> Draft decision -/CP.17, [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_gcf.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_gcf.pdf), posećeno 2. januara 2012. godine.

<sup>41</sup> *Ibidem*

promena davne 1988. godine i usvajanja Okvirne konvencije o promeni klime 1992. godine. Iako su ovom Konvencijom predviđene samo načelne odrede za sve države članice, značaj ove Konvencije nije zanemarljiv. Osnovna načela i obaveze, kao što su „zajedničke ali izdiferencirane odgovornosti i odgovarajuće mogućnosti“, obaveza država ugovornica propisana u Aneksu I da smanje do 2000. godine emisije ugljendioksida i drugih gasova staklene bašte do nivoa iz 1990. godine, obaveza razvijenih zemalja da obezbede izvore finansiranja za pokrivanje svih troškova zemalja u razvoju i omoguće prenos tehnologija, samo su neki od rezultata koji su postignuti ovom Konvencijom. Kjoto protokol će ostati zapamćen po utvrđivanju kvantifikovanih obaveza ograničenja i smanjivanja emisije šest gasova staklene bašte za sve razvijene zemlje i zemlje koje su u postupku prelaska na tržišnu ekonomiju.

Sve inicijative koje su usledile nakon Kjoto protokola, posebno Akcioni plan sa Balijsa, sporazumi iz Kakuna, Kopenhagenski dogovor i dogovor iz Durbanu, pokazali su određenu nespornost država da nastave sa daljim smanjenjem ovih gasova, usvajanjem novog sporazuma kojim bi bile definisane obaveze države nakon 2012. godine. Međutim, treba pomenuti da su na ovim konferencijama usvojene važne odluke koje se tiču uspostavljanja novih finansijskih mehanizama, mera koje se odnose na ublažavanje klimatskih promena i adaptaciju država na nove klimatske uslove, kao i obaveze koje se tiču prenosa tehnologija. Pitanje odgovornosti zemalja u razvoju, posebno Indije, Kine i Republike Koreje, takođe je jedno od pitanja koje je razmatrano na ovim samitima, budući da su ove države značajno povećale emisije gasova staklene bašte. Iako su, na primer, pojedinačne emisije Kine čak veće i od emisija nekih razvijenih država članica EU, sve do samita u Durbanu države ugovornice nisu uspele da postignu nikakav dogovor oko ovog pitanja. Posle nekoliko godina pregovaranja, na ovom poslednjem samitu države su se obavezale da započnu sa izradom novog sporazuma do 2015. godine, kojim će se po prvi put propisati nove kvantifikovane obaveze za razvijene zemlje i po prvi put utvrditi obaveze zemalja u razvoju. Ostaje da se vidi da li će države ugovornice uspeti da ispune postavljeni cilj posle nekoliko godina neuspešnog nastojanja ili će nastaviti sa praksom usvajanja načelnih dogovora kojim problem klimatskih promena ostaje nerešen.

---

Prof. Dr Aleksandra Čavoški

## **International Community's response on climate changes**

*The author in this paper reviews all-important state initiatives in combating against climate changes, starting with the establishment of Intergovernmental panel for climate changes to the last in series, recently held meeting of the Conference parties in Durban. Unfortunately, the analyze shows that the most important results, which were reflected in the adopting of legally binding agreements were reached at the beginning of deliberation and negotiation as the best ways to solve this problem. In this paper as the most important issue is pointed out the importance of adopting the Framework Convention on climate changes and Kyoto Protocol, which further elaborate the provisions of the Convention. All initiatives that followed the adoption of the Kyoto Protocol showed the general consent of states about the necessity in reducing greenhouse gas emissions, but, also the lack of willingness to determine more detailing and stronger obligations in this regard.*

**Key words:** *climate changes, Framework Convention on climate changes, Kyoto protocol, Action plan from Bali, Copenhagen agreement, Agreement from Cancun, Summit in Durban*