

KOMPARATIVNA POLITIKA I PRAVO KLIMATSKIH PROMENA:

BOSNA I HERCEGOVINA, CRNA GORA, HRVATSKA I SRBIJA (OSNOVNI ELEMENTI)²

Apstrakt

U radu se ukazuje na neka otvorena metodološka pitanja od značaja za komparativno sagledavanje politike i prava klimatskih promena. U drugom delu rada se analiziraju osnovni elementi politike i prava klimatskih promena u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji. Za osnov analize se uzima nekoliko kriterijuma i to: članstvo u međunarodnim ugovorima, status u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i izveštavanje, postojanje i razvijenost propisa u oblasti klimatskih promena (ustavne odredbe, postojanje posebnih zakona u oblasti klimatskih promena, sadržaj i dostupnost propisa, klimatske promene u osnovnim zakonima u oblasti životne sredine), postojanje posebnih propisa kojim se reguliše oblast racionalnog korišćenja energije i obnovljivih izvora energije, kao i usaglašenost nacionalnih propisa sa propisima EU. Uočavajući određene razlike u stanju nacionalne regulative u oblasti klimatskih promena (pre svega između Hrvatske i ostalih država) u radu se obrazlaže teza da je ključni činilac koji determiniše stanje nacionalnih politika i propisa (država koje su obuhvaćene analizom) proces evropskih integracija. U zaključku analize se procenjuje da je napredak u ovom

¹ Redovni profesor, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs

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.

procesu u direktnoj korelaciji sa stanjem nacionalne politike, nivoom razvijenosti nacionalnih propisa i sprovođenjem međunarodnih obaveza.

Ključne reči: klimatske promene, komparativno pravo klimatskih promena, propisi Bosne i Hercegovine, propisi Crne Gore, propisi Hrvatske, propisi Srbije, usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU.

1. Uvod i metodološke napomene

Metodološki posmatrano, sličnosti i razlike u politici i pravu klimatskih promena pojedinih država mogu se posmatrati sa stanovišta različitih kriterijuma³, pri čemu se pojavljuje više činilaca koji komplikuju analizu, odnosno koji otežavaju ostvarivanje očekivanih zahteva za preciznošću analize.⁴ Najpre, to su karakter problema klimatskih promena i dileme povezane sa uzrocima i posledicama klimatskih promena, kao i nivoom postojećih saznanja u vezi sa klimatskim promenama. Iako se radi o problemu za koji se u savremenoj literaturi skoro bez rezervi tvrdi da ima globalne dimenzije („klimi“, odnosno „klimatskom sistemu“, pridaju karakteristike zajedničkog dobra čovečanstva, ponegde i „zajedničke baštine čovečanstva“),⁵ dosadašnje aktivnosti različitih subjekata na globalnom nivou pokazuju, između ostalog, da postoje značajne teškoće

³ Izbor kriterijuma može predstavljati posebno metodološko pitanje koje se ovde ne razmatra. Autor se opredelio za izbor nekoliko opštih kriterijuma za koje smatra da svi ili većina njih, i bez potrebe posebnog dokazivanja, ne bi mogli biti ignorisani u analizi ovakve vrste.

⁴ Jedno od prvih pitanja je i pitanje načina kako su klimatske promene definisane čime se, na izvestan način, određuje i okvir pojmova „politika klimatskih promena“, odnosno „pravo klimatskih promena.“ Prema odredbama Okvirne konvencije UN o promeni klime pod pojmom „promena klime“ podrazumeva se „promena klime koja je direktno ili indirektno uslovljena ljudskim aktivnostima koje izazivaju promene u sastavu globalne atmosfere, i koja je superponirana na prirodna kolebanja klime, osmotrena tokom uporedivih vremenskih perioda.“ (član 1. tačka 2). Za jednu definiciju pojma „pravo klimatskih promena“ videti: T. Townshend, *et al.* (eds). *A Review of Climate Change Legislation in 33 Countries*, Globe International. Chippenham, 2013. 25. http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/01/3rd_GLOBE_Report-1.pdf, 19.02.2013. Pojavu i razvoj prava klimatskih promena J. C. Dernbach i S. Kakade povezuju naročito sa pravom životne sredine, energetske pravom, poslovnim pravom i međunarodnim pravom. V. J. C. Dernbach, S. Kakade, *Climate Change Law: An Introduction*, *Energy Law Journal*, 1/2008, Widener University, School of Law, 2.

⁵ Neki autori probleme u dostizanju dogovora o budućim aktivnostima označavaju kao „tragediju zajedništva“ na globalnom nivou. K. Harrison, L. M. Sundstrom, *The Comparative Politics of Climate Change*, *Global Environmental Politics*, 7:4, November 2007., 1-18.

oko postizanja dogovora o učešću svih u njegovom rešavanju.⁶ U vezi sa ovim je i pitanje definisanja različitih (specifičnih) materijalnih činilaca koji se pojavljuju kao uzroci i/ili manifestacija klimatskih promena, a koji determinišu (ili mogu da determinišu) karakteristike politike i propisa u oblasti klimatskih promena, odnosno položaj i interese pojedinih država u vezi sa klimatskim promenama. U detaljnijoj komparativnoj analizi bi morali biti uzeti u obzir materijalni činioci (npr. nivo ekonomske razvijenosti, specifičnosti privredne strukture od značaja za klimatske promene, učešće u ukupnim emisijama gasova sa efektom staklene bašte, itd), kako bi normativne razlike i sličnosti bile stavljene u realan kontekst. Naravno, pitanje karaktera ovih veza može biti predmet posebnog istraživanja. Materijalni činioci uslovljavaju i širi konceptijskih pristup, a širina konceptijskog pristupa problemu klimatskih promena determinišu i metodologiju komparacije, pri čemu se u literaturi pitanje klimatskih promena stavlja, najčešće, u kontekst globalizacije,⁷ odnosa Sever – Jug,⁸ održivog razvoja,⁹ ljudskih prava,¹⁰ naučno-tehnološkog razvoja, itd. Jedan od činilaca koji određuje dimenzije moguće analize je i pitanje daljeg razvoja međunarodnog prava klimatskih promena,¹¹ kao i pitanje stanja, otvorenih pitanja i perspektiva razvoja prava Evropske unije u oblasti klimatskih promena.¹²

⁶ V. D. Todić, D. Dimitrijević, Klimatske promene i Ujedinjene nacije, *Pravni život*, br. 12/2012, 259-276.

⁷ U detaljnijoj komparativnoj analizi ne bi trebalo ignorisati, na primer, ni mogući odgovor na pitanje da li globalizacijski procesi (bez obzira kako ih konkretnije definisali) utiču na približavanje pravnih sistema. Za neke naznake V. R. A. Kagan, Globalization and legal change: The "Americanization" of European law?, *Regulation & Governance*, br. 1/2007, 99–120 doi:10.1111/j.1748-5991.2007.00009.x.

⁸ V. na primer, P. Chatterton, D. Featherstone, P. Routledge, Articulating Climate Justice in Copenhagen: Antagonism, the Commons, and Solidarity, *Antipode*, Vol. 45 No. 3/2013, 602–620 doi: 10.1111/j.1467-8330.2012.01025.x.

⁹ V. N. Grist, Positioning climate change in sustainable development discourse, *Journal of International Development*, No. 6/2008, 783–803, DOI: 10.1002/jid.1496.

¹⁰ V. E. Cameron, M. Limon, Restoring the Climate by Realizing Rights: The Role of the International Human Rights System, *Review of European Community & International Environmental Law*, No. 3/2012, 204-219.

¹¹ Neki autori dovode u pitanje mogućnosti daljeg razvoja međunarodnog prava klimatskih promena imajući u vidu probleme u vezi sa nastavkom pregovora o budućim obavezama država. V. R. Moncel, H. van Asselt, All Hands on Deck! Mobilizing Climate Change Action beyond the UNFCCC, *Review of European Community & International Environmental Law*, No. 3/2012, 163-176. Za ocenu rezultata Kopenhaškog samita V. A. Cavoški, Samit u Kopenhagenu – uspeh ili razočarenje, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 31-32/2010, 134-139.

¹² V. D. Todić, Propisi Evropske unije u oblasti klimatskih promena i neka otvorena pitanja, u Lilić, S., (pr) *Pravni i ekonomski izazovi klimatskih promena*, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, 2011. 85-109. D. Todić, Klimatske promene, u Kronja, J., (ur) *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u Srbiji, 2011., 64-80.

Nekoliko razloga može biti navedeno u prilog potrebe da se komparativno sagledaju osnovni elementi politike i propisa četiri države u regionu Jugoistočne Evrope (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska i Srbija).¹³ Najširi okvir iz koga proističe ovakva potreba određen je složenošću problema klimatskih promena i neophodnošću sagledavanja mogućnosti da se na izazove u ovoj oblasti daju odgovori u skladu sa specifičnostima pojedinih regiona. Pri tom bi takve mogućnosti trebalo sagledavati imajući u vidu zajedničke i specifične regionalne karakteristike stanja u ove četiri države. Nivo privredne razvijenosti, tranzicione okolnosti, zajedničke i specifične karakteristike privredne strukture, geografski položaj i postojeće karakteristike klime, nivo razvijenosti institucionalnih kapaciteta javne uprave u oblasti životne sredine i klimatskih promena, stanje svesti i specifičnosti kulturološkog modela od značaja za odnos prema životnoj sredini i razumevanju problema klimatskih promena, stanje pravnog sistema, itd. neki su od opštih elemenata koji determinišu stanje i mogućnosti nacionalnih politika sve četiri države. U sve četiri države je registrovan porast prosečne temperature i očekuju se dalji rast i promene u režimu padavina. Razlike u emisijama gasova sa efektom staklene bašte (GHG) nisu bez značaja i trebalo bi ih sagledavati u kontekstu razlika u nivou ekonomske razvijenosti, sličnosti i razlika u privrednoj strukturi država regiona. Prema podacima Okvirne konvencije UN o promeni klime najveće ukupne emisije, bez uključivanja podataka koji se odnose na korišćenje zemljišta, promenu namene zemljišta i šumarstvo (LULUCF), odnosno korišćenje zemljišta i šumarstvo (LUCF) 1990. godine je imala Srbija sa nešto više od 80 Mg ekvivalent CO₂, zatim sledi BiH nešto preko 34 Mg, Hrvatska nešto manje od 32 Mg i Crna Gora sa nešto više od 5 Mg.¹⁴ Međutim, procene GHG emisija *per capita* pokazuju da u 2009. godini najveće emisije imala Bosna i Hercegovina sa 8, zatim slede Srbija sa 6,3, Hrvatska 4,9 i Crna Gora 4,8.¹⁵ Ipak, treba imati u vidu da je udeo svih analiziranih država u ukupnim svetskim GHG emisijama relativno skroman i, prema podacima UNDP (za 2004. godinu), kreće se od 0,1/ (za Bosnu i Hercegovinu i Hrvatsku) do 0,2% za Srbiju i Crnu Goru.¹⁶

¹³ Naravno, izrada jedne takve analize predstavlja znatno ambiciozniji poduhvat i pretpostavlja znatno više prostora. U ovom radu se ukazuje samo na osnovne elemente od značaja za razumevanje okvira i determinanti politike u oblasti klimatskih promena. Ovdje se ostavlja po strani i pitanje analize stanja na teritoriji Kosova i Metohije (prema Rezoluciji Saveta bezbednosti UN br. 1244).

¹⁴ Za šire videti: <http://unfccc.int/di/DetailedByParty/Event.do?event=go>. 2.4.2013.

¹⁵ <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC/countries>. 25.3.2013.

¹⁶ <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/climatechange/map/co2share/>. 24.3.2013.

Sve četiri analizirane države su dugi vremenski period bile u okviru istog državnog i pravnog sistema sa sličnim političko-pravnim nasleđem. Takođe, sve države imaju isti strateški cilj koji se definiše kao članstvo u Evropskoj uniji, pri čemu postoje razlike u dostignutom nivou napretka na putu ka ostvarenju ovog cilja.

Imajući sve prethodno u vidu, analiza najznačajnijih strateških dokumenata, izveštaja i propisa ove četiri države bi trebalo da učini uočljivijim međusobne sličnosti i razlike i ukaže na moguće uzroke postojećeg stanja i eventualne perspektive njihovog rešavanja.

2. Nacionalna politika i propisi pojedinih država: kriterijumi komparacije

2.1. Članstvo u međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena i životne sredine

Članstvo država regiona u međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena i životne sredine u celini, izgleda relativno ujednačeno iako analiza dinamike ratifikacije međunarodnih ugovora pokazuje razlike.¹⁷ Događaji na prostoru bivše Jugoslavije i dinamika reformi u pojedinim državama uticali su i na odnos država prema pojedinim međunarodnim ugovorima. SR Jugoslavija (R.Srbija i R.Crna Gora) su dugo bile izložene međunarodnim sankcijama što je imalo direktan uticaja i na članstvo u pojedinim međunarodnim ugovorima.¹⁸ Za našu analizu se najznačajnijom može smatrati činjenica da su sve četiri države istovremeno članice Okvirne konvencije UN o promeni klime i Kjoto protokola,¹⁹ kao i Bečke konvencije o zaštiti ozonskog omotača (1985) i Montrealskog protokola o supstancama koje oštećuju

¹⁷ Za osnovne informacije o članstvu u međunarodnim ugovorima videti: D. Todić, V. Vukasović, M. Ignjatić, A. Čavoški, *Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine u funkciji evropskih integracija i region jugoistočne Evrope*, Evropski pokret Srbija, Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2011.

¹⁸ V. V. Vukasović, D. Todić, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012. 63-68.

¹⁹ Okvirna konvencija o promeni klime stupila na snagu za: Hrvatsku od 1996. godine, Bosnu i Hercegovinu od 2000. godine, Srbiju od 2001. godine i Crnu Goru od 2007. godine. Kjoto protokol ratifikovan od strane Hrvatske 2007. godine isto kao i od strane Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore. http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php. 12.4.2013.

ozonski omotač sa svim amandmanima (4).²⁰ Poseban značaj za oblast klimatskih promena ima članstvo sve četiri države u Ugovoru o osnivanju Energetske zajednice („Sl. glasnik RS“, br. 62/06) iz nekoliko razloga (značaj energetskeg sektora za oblast klimatskih promena, odredbe u Sporazumu koje upućuju na propise EU u oblasti životne sredine i klime, itd).²¹

2.2. Status u Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i izveštavanje

Najznačajnija razlika koja proističe iz članstva u Okvirnoj konvenciji tiče se statusa pojedinih država pri čemu se jedino Hrvatska nalazi u kategoriji „Aneks I“, a sve ostale su u kategoriji „non Aneks I“. U pogledu izveštavanja u skladu sa Okvirnom konvencijom UN o promeni klime razlike između stanja u analiziranim državama su, u osnovi, razlike koje proističu iz statusa država u ovom međunarodnom ugovoru. Hrvatska je svoju Petu nacionalnu komunikaciju podnela Sekretarijatu Okvirne konvencije 2010. godine, dok su sve ostale države kao države u statusu „non-Aneks I“ podnale svoj prvi izveštaj 2010. godine.²²

2.3. Postojanje i razvijenost propisa u oblasti klimatskih promena

2.3.1. Ustavne odredbe o klimatskim promenama

Ni jedna od četiri analizirane države nema u svojim ustavnim dokumentima eksplicitne odredbe koje se odnose na klimatske promene. Međutim, za ovu analizu može biti relevantna činjenica da sve države u svojim ustavnim dokumentima imaju odredbe o životnoj sredini.²³

²⁰ http://ozone.unep.org/new_site/en/treaty_ratification_status.php. 12.4.2013.

²¹ Pored četiri države koje su obuhvaćene ovom analizom, članstvo u Sporazumu obuhvata i Albaniju, Makedoniju, Moldaviju, Ukrajinu i Kosovo (u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244). http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Who_are_we. 12.4.2013.

²² Za izveštaj Hrvatske videti: http://unfccc.int/resource/docs/natc/hrv_nc5.pdf. Izveštaje ostalih država videti na: http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2979.php. 8.3.2013.

²³ Ovo, naročito, zbog izuzetno široke definicije pojma „životna sredina“ koje sadrže propisi sve četiri države i kojim je, na različite načine, obuhvaćena i „klima“, „klimatske promene“, itd. V. D. Todić, *Odredbe o zaštiti životne sredine u Ustavu SR Jugoslavije i ustavima drugih država*, *Strani pravni život*, Beograd, Institut za uporedno pravo, br. 1-3/2000, 55-80.

Naravno, pri tom bi u detaljnijoj analizi trebalo imati u vidu i razlike u političkom sistemu i ustavnoj strukturi država, a naročito pitanje nadležnosti za obavljanje poslova u oblasti životne sredine, odnosno klimatskih promena.²⁴

2.3.2. Postojanje posebnih zakona koji se odnose na oblast klimatskih promena, sadržaj i dostupnost propisa koji se odnose na klimatske promene

Ni jedna država nema poseban zakon koji za svoj predmet uređivanja ima oblast klimatskih promena, već su pojedina pitanja u oblasti klimatskih promena regulisana čitavim setom normi različitog karaktera.²⁵ U svim analiziranim državama elektronska dostupnost propisa koji se odnose na oblast klimatskih promena i način kako su ovi propisi grupisani nisu isti.

Interesantno je da na sajtu Bosne i Hercegovine koji je posvećen klimatskim promenama²⁶ nema posebno izdvojenih propisa u oblasti klimatskih promena, isto kao ni na sajtu Federalnog ministarstva okoliša i turizma,²⁷ odnosno sajtu Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske.²⁸ Sajt nadležnog ministarstva u Crnoj Gori, kao i sajt Agencije za zaštitu životne sredine Crne Gore, ne sadrže posebno izdvojene propise koji se odnose na oblast klimatskih

²⁴ Sagledavanje institucionalnih aspekata aktivnosti u oblasti klimatskih promena predstavlja posebno pitanje i prevazilazi okvir ove analize.

²⁵ Ovde bi, naravno, trebalo imati u vidu da nema puno država u svetu koje imaju posebne zakone kojima se uređuju različita pitanja u oblasti klimatskih promena. Smatra se da je među državama koje imaju najznačajniju ulogu u savremenoj međunarodnoj politici klimatskih promena Japan prvi doneo poseban zakon koji se odnosi na klimatske promene (Zakon o unapređenju mera borbe protiv globalnog zagrevanja, 1998). Kasnije su određene strateške dokumente i propise donele i Kina, Južna Afrika, Ujedinjeno Kraljevstvo, Meksiko, itd. Ovakav razvoj situacije prema nekim autorima znači da zastoj i teškoće u pregovorima u Kopenhagenu (2009) nisu uticale na smanjenje aktivnosti država na nacionalnom nivou zbog procena da su potrebe za preduzimanjem različitih aktivnosti na smanjenju emisija i adaptaciji na klimatske promene u „direktnom nacionalnom interesu“. V. T. Townshend, *et al.* (Eds). *GLOBE Climate Change Legislation Study*, Globe International, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2011. 5. [http://www.lwec.org.uk/sites/default/files/GLOBE-CLIMATE-LEGISLATION-STUDY\[1\].pdf](http://www.lwec.org.uk/sites/default/files/GLOBE-CLIMATE-LEGISLATION-STUDY[1].pdf). 12.4.2013.

²⁶ V. <http://www.unfccc.ba/ba/unfccc/cdm>. 22.5.2013.

²⁷ V. http://www.fmoit.gov.ba/ba/news_cat/6/dna. 12.4.2013.

²⁸ V. <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/PAO/Pages/Splash.aspx>. 12.4.2013.

promena.²⁹ U Prvom nacionalnom izveštaju o klimatskim promenama propisi od značaja za oblast klimatskih promena se spominju na nekoliko mesta, iako se stanje u oblasti „politike i propisa“ najdetaljnije obrazlaže u Petom delu koji se odnosi na „Politike, mjere i procjene smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte“, i to pojedinačno za sve relevantne sektore (energetiku, industrijske procece, poljoprivredu, promenu korišćenja zemljišta i šumarstvo, otpad, mehanizam čistog razvoja).³⁰ Sajt nadležnog ministarstva Vlade Republike Srbije i Agencije za zaštitu životne sredine ne identifikuju posebnu grupu propisa koji se odnose na oblast klimatskih promena. Zakoni i podzakonski akti su razvrstani prema „sektorima“, tj. organizacionim jedinicima u okviru Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine.³¹ Ako je suditi prema činjenici da su Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije UN o promeni klime i Kjoto protokol stavljeni u Sektor za energetska efikasnost i obnovljive izvore energije³², onda bi se verovatno moglo zaključiti da se klimatske promene prevashodno razumeju u ovom kontekstu. Međutim, na ovoj adresi nema ostalih propisa koji se odnose (ili bi mogli da se odnose) na oblast klimatskih promena.

Najjasnije definisanu i usvojenju listu propisa u oblasti klimatskih promena ima nadležno ministarstvo Republike Hrvatske. Lista propisa Republike Hrvatske u oblasti klimatskih promena jasno je identifikovana i obuhvata pored Zakona o zaštiti zraka (N.N. 130/11) i 8 uredbi, 4 pravilnika, 3 odluke, 1 plan i 1 program.³³

2.3.3. Klimatske promene u osnovnim zakonima u oblasti životne sredine

U sve četiri države postoji poseban zakon kojim se reguliše oblast životne sredine i koji sadrži određene odredbe koje su na različite načine relevantne za oblast klimatskih promena. Relevantnost odredbi osnovnog zakona proističe iz njegovog sistemskog karaktera, tj. iz činjenice da se

²⁹ V. <http://www.mrt.gov.me/rubrike/zakonska-regulativa>; <http://www.epa.org.me/index.php/dokumenti/regulativa>. 22.5.2013.

³⁰ Prvi nacionalni izveštaj Crne Gore o klimatskim promjenama prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, Podgorica, 2010, 105-142.

³¹ V. <http://www.merz.gov.rs/cir/dokumenti/zakoni>. <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=203&id=210&akcija=showXlinked&search=0&page=0>., 2.5.2013.

³² V. <http://www.merz.gov.rs/cir/dokumenti-list/6/127>., 12.4.2013.

³³ V. <http://klima.mzoip.hr/default.aspx?id=6>. 12.4.2013.

ovim zakonom oblast životne sredine nastoji regulisati na integrisan način, kako unutar različitih pitanja od značaja za oblasti životne sredine, tako i prema drugim sektorima privrede i društva koji mogu biti od značaja za oblast životne sredine. Otuda se, kroz analizu ovih odredbi, mogu, do izvesne mere, sagledati mesto i značaj koji se pitanjima klimatskih promena pridaje u sistemu u celini. Međutim, odredbe koje se eksplicitno odnose na klimatske promene stavljene su u različit kontekst.³⁴

- A) „Klima“ se spominje u tri člana Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srpske (*Sl. glasnik RS*, br. 71/12) i to u kontekstu definisanja pojma „procena uticaja na životnu sredinu“ (član 14 i član 60) i zaštite vazduha (član 18). Na sličan način se prema pitanju klimatskih promena odnosi i Zakon o zaštiti okoliša Federacije Bosne i Hercegovine (*Sl. novine Federacije BiH*, br. 33/03, 36/09) (član 4. i 53); Zakon o zaštiti životne sredine Brčko distrikta (*Sl. glasnik Brčko DC*, br. 24/04) (član 15. i 4).
- B) Crnogorski Zakon o zaštiti životne sredine (*Sl. list CG*, br. 48/08, 40/10, 40/11) klimatske promene spominje u nekoliko odredbi (član 3, cilj zaštite životne sredine; član 6, definicija pojma „životna sredina“; član 54. i 55, „nacionalni planovi za posebne oblasti životne sredine“; član 56, Nacionalni plan borbe protiv dezertifikacije (član 56).
- C) U hrvatskom Zakonu o zaštiti okoliša (*Narodne novine*, br. 110/07) klimatske promene se spominju na nekoliko mesta (član 3, pojašnjenje pojmova; član 6, ciljevi zaštite okoliša; , 22, zaštita vazduha; 36, Savjet za održivi razvitak i zaštitu okoliša; i 69, procena uticaja zahvata na okoliš).
- D) Kada je u pitanju Republika Srbija Zakon o zaštiti životne sredine (*Sl. glasnik RS*, br. 135/04, 36/09) sadrži dve odredbe u kojima se eksplicitno spominju „klimatska obeležja“, odnosno „klimatske promene“ i to član 24. (zaštita vazduha) i član 93. (korišćenje sredstava Fonda)³⁵. Inače, Zakon sadrži više odredbi koje se odnose na zaštitu vazduha (član 3, 10, 24, 39, 40, 61v, 93, 111, t.10, 27, član 116, t.8) iako je zaštita vazduha predmet regulisanja posebnog zakona koji se klimatskim promenama bavi nešto detaljnije.

³⁴ To, naravno, ne mora samo po sebi da znači i odgovorajući odnos prema problemu klimatskih promena već može da bude i indikator razlika u samoj strukturi i metodologiji propisa, odnosno da bude posledica različitih institucionalnih rešenja, organizacije vlasti, različite pravne tehnike i drugih okolnosti, što zaslužuje posebnu analizu.

³⁵ Koji je u međuvremenu ukinut posebnim zakonom.

2.3.4. Postojanje posebnih propisa kojim se reguliše oblast racionalnog korišćenja energije i obnovljivih izvora energije³⁶

Republika Srpska je Zakon o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji usvojila 2013. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 39/13). Studija o mogućnostima razvoja biomase u Republici Srpskoj sačinjena je 2009. godine.³⁷ Strateški plan i program razvoja energetskog sektora Federacije BiH usvojen je 2007. godine,³⁸ a ranije je donet Zakon o električnoj energiji (*Sl. novine FBiH*, br. 41/02, 24/05, 38/05), koji kao svoje ciljeve definiše, između ostalog, i ciljeve koji se odnose na energetske efikasnost i obnovljive izvore energije (član 2). Korišćenje i proizvodnja biogoriva regulisani su Uredbom o korišćenju obnovljivih izvora energije i kogeneracije (*Sl. novine FBiH*, br. 36/10, 11/11, 88/11).

Strategiju energetske efikasnosti Vlada Crne Gore je donela 2006. godine, a nakon toga je usvojen i Prvi Akcioni plan energetske efikasnosti za period 2010-2012. godina. Pored Zakona o energetici (*Sl. list CG*, br. 28/10)³⁹ posebnim zakonom je regulisana oblast energetske efikasnosti (Zakon o energetske efikasnosti, *Sl. list CG*, br. 29/10).⁴⁰

Hrvatska je Zakon o učinkovitom korišćenju energije u neposrednoj potrošnji donela 2008. godine (*NN*, br. 152/08), a neka podzakonska akta su doneta i ranije: Pravilnik o korišćenju obnovljivih izvora energije i kogeneracije (*NN*, br. 66/07), Pravilnik o sticanju statusa povlašćenog proizvođača električne energije (*NN*, br. 66/07), Uredba o

³⁶ U detaljnijoj analizi bi moglo biti posebno interesantno sagledavanje stanja zakonodavstva u oblasti energetike u celini, budući da različite odredbe drugih propisa mogu, takođe, biti relevantne za oblast klimatskih promena. Pri tom se polazi od procena da je energetika privredna grana koja najviše doprinosi emisiji gasova sa efektom staklene bašte.

³⁷ V. <http://www.vladars.net/sr-sp-cyrl/vlada/ministarstva/mper/Documents/biomass%20aer%20-%20final%20report%20rev-fin-05-10-09.pdf>, 22.5.2013.

³⁸ V. <http://www.fmeri.gov.ba/strateski-plan-i-program-razvoja-energetskog-sektora-federacije-bih.aspx>, 12.4.2013.

³⁹ Na osnovu člana 17. Zakona o energetici donosi se Program razvoja i korišćenja obnovljivih izvora energije, za period od deset godina.

⁴⁰ Na osnovu ovog zakona doneti su i odgovarajući podzakonski akti: Odluka o utvrđivanju indikativnog cilja poboljšanja energetske efikasnosti, Uputstvo za utvrđivanje metodologije za izračunavanje indikativnog cilja poboljšanja energetske efikasnosti, Pravilnik o sadržaju izvještaja o sprovođenju plana poboljšanja energetske efikasnosti kod jedinica lokalne samouprave, Pravilnik o informacionom sistemu potrošnje energije i načinu dostavljanja podataka o godišnjoj potrošnji energije, Pravilnik o graničnoj vrijednosti potrošnje energije za određivanje velikog potrošača, sadržaju plana za poboljšanje energetske efikasnosti i izvještaja o sprovođenju plana, Uputstvo o merama energetske efikasnosti i smernicama za njihovo sprovođenje.

minimalnom udelu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije čija se proizvodnja podstiče (NN, br. 33/07), Uredba o naknadama za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije (NN, br. 33/07), Tarifni sistem za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije (NN, br. 33/07). Ovome treba dodati i Pravilnik o energetske sertifikaciji zgrada 2010 (NN, br. 36/10), a Pravilnik o utvrđivanju zahteva za ekološki dizajn proizvoda koji koriste energije 2009. (NN, br. 97/09).

U Srbiji je Zakon o efikasnom korišćenju energije donet 2013. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 23/13), a godinu dana ranije Uredba o merama podsticaja za proizvodnju električne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije i kombinovanom proizvodnjom električne i toplotne energije (*Sl. glasnik RS*, br. 99/12).⁴¹ Početkom 2013. godine usvojene su Uredba o merama podsticaja za povlašćene proizvođače električne energije, Uredba o postupku i uslovima za sticanje statusa povlašćenog proizvođača električne energije, Uredba o načinu obračuna i raspodeli naknade za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije i Uredba o visini posebne naknade za podsticaj u 2013. godini.

2.4. Usaglašenost nacionalnih propisa sa propisima EU

U procenama za BiH za 2012. godinu konstatuje da u „zemlji ne postoji državna strategija za klimatske promjene. Klimatska pitanja su u sve većoj mjeri zastupljena u energetske politici. Potrebni su značajni naponi da se pitanje klimatskih promjena u potpunosti ugradi u sektorske politike i strategije.“ Osim toga, procenjuje se da se država „nalazi na samom početku kada je riječ o usvajanju *acquis*-a u oblasti klimatskih promjena“, a postoji, pored problema u koordinaciji nadležnih subjekata i problema administrativne i finansijske prirode i „velika potreba za povećanjem informisanosti na svim nivoima i promovisanjem saradnje svih zainteresovanih strana.“⁴²

Slične su procene i kada je u pitanju stanje u Crnoj Gori. Procenjuje se da je ona „ostvarila mali napredak u razvoju opšte politike“ i da je neophodno, između ostalog, i „značajno jačanje svijesti na svim

⁴¹ Prestala da važi 31.12.2012. godine, a u pripremi su novi podzakonski akti.

⁴² V. Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. (Radni dokument Komisije) prilog uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i ključni izazovi 2012.-2013. (CQM(2012) 600}, Brisel, 10.10.2012., 47.

nivoima.⁴³ Kada je u pitanju legislativa, procenjuje se da je ona „u ranoj fazi usklađivanja.“⁴⁴

Kada je u pitanju Hrvatska, porcenjuje se da je „potrebno hitno poduzeti korake kako bi se bilo u mogućnosti primjenjivati pravnu stečevinu do dana pristupanja. Potrebno je ojačati administrativnu sposobnost, osobito u dijelovima koji se odnose na klimatske promjene, kontrolu industrijskog onečišćenja i upravljanje rizikom, zaštitu prirode i kemikalije.“⁴⁵

Procenjujući stanje u Republici Srbiji Evropska komisija konstatuje da „u oblasti klimatskih promena nije ostvaren napredak u razvoju opšte politike; ostaje da se razvije sveobuhvatna klimatska strategija. Pitanja klimatskih promena su u velikoj meri integrisana u politiku energetike, ali neophodni su veliki napori kako bi se klimatske promene u potpunosti integrisale u sektorske politike i strategije.“ U pogledu usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU o klimi procenjuje se da je ostvaren „ograničeni napredak“⁴⁶

3. Zaključak

Moglo bi se zaključiti da, kada su u pitanju države koje su obuhvaćene analizom, postoji izvesna ujednačenost, ali i razlike u stanju nacionalnih politika i regulative u oblasti klimatskih promena. Sve

⁴³ V. Izveštaj o napretku Crne Gore za 2011. (Radni dokument Komisije) koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Strategija proširenja i glavni izazovi 2011.-2012. (CQM(2011) 666), Evropska komisija, Brisel, 12.10.2011, 66.

⁴⁴ *Ibid*, 66.

⁴⁵ V. Priopćenje komisije Evropskom Parlamentu i Vijeću o glavnim nalazima Sveobuhvatnog izvješća o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u, COM(2012) 601, Evropska komisija, Bruxelles, 10. listopada 2012. str. 16. Dakle, u slučaju Hrvatske naglasak je na sprovođenju propisa što proizilazi iz specifičnog položaja Hrvatske koji je najvidljiviji u činjenici da je ova država već zaključila Ugovor o pristupanju EU (NN, dodatak Međunarodni ugovori, br.2/2012. 6). U detaljnijoj analizi bi moglo biti interesanto sagledavanje prelaznih rokova koje je ova država ugovorila sa EU, budući da se jedan deo njih odnosi upravo na oblast životne sredine. Na oblast klimatskih promena se odnosi i poseban „Protokol o određenim aranžmanima u vezi s mogućim jednkrotnim prijenosom jedinica dodijeljene kvote izdanih na temelju Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime Republici Hrvatskoj te o pripadajućoj nadoknadi“ koji je pridodat kao prilog uz „Akt o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodabama ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.“ NN, dodatak Međunarodni ugovori, br.2/2012. 72-81.

⁴⁶ V.Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, Strategija proširenja i ključni izazovi za 2012–2013. godinu (Radni dokument osoblja Komisije), Evropska komisija, Brisel 10.10.2012. 82.

četiri države su članice najznačajnijih međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena. Hrvatska se izdvaja po svom statusu (Aneks I) i značajno je napredovala u pogledu izveštavanja o sprovođenju Okvirne konvencije UN o promeni klime. U slučaju Hrvatske obezbeđena je i jasnija prepoznatljivost i elektronska dostupnost propisa u oblasti klimatskih promena. Ni jedna država u svom ustavu ne spominje klimatske promene, ali u svim ustavima su sadržane odredbe o životnoj sredini. Ni jedna država nema poseban zakon kojim se regulišu oblast klimatskih promena, a pitanja povezana sa energetsom efikasnosti i obnovljivim izvorima energije izgledaju relativno ujednačno regulisana. Procenjuje se da je usaglašenost nacionalnih propisa sa propisima EU u osnovi na inicijalnom nivou u sve tri države, osim Hrvatske. Ako se imaju u vidu prethodne napomene, moglo bi se reći da su razlike skoro isključivo određene dinamikom odvijanja procesa evropskih integracija. Perspektive članstva Republike Hrvatske u EU učinile se da se, sudeći po kriterijumima koji su analizirani, politika i pravo Hrvatske izdvajaju po svojoj prepoznatljivosti i drugim karakteristikama.

Prof. Dragoljub Todić Ph.D

Full Professor

Institute of International Politics and Economics, Belgrade

**COMPARATIVE POLITICS AND CLIMATE CHANGE
LAW:
BOSNIA AND HERZEGOVINA,
MONTENEGRO, CROATIA AND SERBIA
(BASIC ELEMENTS)**

Summary

The paper highlights certain open methodological issues relevant to the analysis of the comparative politics and climate change law. The second part of the paper focuses on the basic elements of the law and

politics of the climate change in Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Croatia and Serbia. For the basis of the analysis several criteria have been taken: membership in the international treaties, status in the UN Framework Convention on Climate Change and reporting, the existence and development of the climate change legislation (the constitutional provision, content and availability of regulations, climate change in the framework environmental law), the existence of the specific regulations governing the rational use of the energy and renewable energy sources, as well as the level of compliance of the national legislation with EU regulations. Having identified some differences in the state of national regulative on climate change (primarily between Croatia and other countries) the paper expounds the thesis that the key factor that determines the status of national policies and regulations (of the states under this analysis) is the process of the European integration. In conclusion of the analysis it is estimated that the progress in this process is directly correlated with the level of the development of national legislation and implementation of international obligations.

Keywords: Climate change, comparative climate change law, regulations of Bosnia and Herzegovina, regulations of Montenegro, regulations of Croatia, regulations of Serbia, the harmonization of the national legislation with EU regulations