

**ZAKONI O KLIMATSKIM PROMENAMA
– POTREBA ILI NORMATIVNO POMODARSTVO
(PRIMER SRBIJE I HRVATSKE)****

Sažetak

U radu se polazi od činjenice da je u poslednjih tridesetak godina u svetu donesen veliki broj propisa kojima se regulišu različita pitanja u vezi sa klimatskim promenama. Naglašava se praksa nekih država da donose posebne zakone o klimatskim promenama. Prvi deo rada je posvećen sagledavanju međunarodnopravnog konteksta klimatskih promena kao opštoj okolnosti od značaja za razumevanje prakse država u vezi sa donošenjem pravnih propisa u ovoj oblasti. U drugom delu rada se pored osnovne norme srpskog Zakona o klimatskim promenama i hrvatskog Zakona o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja. Cilj rada je sagledavanje veza između međunarodnopravnih okolnosti i načina uređivanja oblasti klimatskih promena posebnim zakonima. Razmatra se teza da su okolnosti koje su povezane sa složenim karakterom međunarodnopravnih obaveza, kao i obaveza iz propisa EU, uticale na potrebu da se ova pitanja urede posebnim zakonima.

Ključne reči: klimatske promene, međunarodno pravo, EU, Srbija, Hrvatska.

* Doktor pravno-političkih nauka, naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Srbija.

E-mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs; dtodic@ymail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3813-4608>

** Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2022. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2022. godine.

CLIMATE CHANGE LAWS – A NECESSITY OR A NORMATIVE NEWFANGLEDNESS (EXAMPLES OF SERBIA AND CROATIA)

Summary

The paper commences with the fact that in the last thirty years, many regulatory acts have been passed world-wide seeking to regulate various climate change-related issues. Some countries have also adopted special laws on climate change (*leges speciales*). The first part of the paper is devoted to considering the international legal context of climate change, as a general circumstance of importance for understanding the practice of states in adopting legal regulations in this area. In the second part of the paper, the key elements of internal legal regulations in the field of climate change in the Republic of Serbia (RS) and the Republic of Croatia (RC) are pointed out and the elementary norms of the Serbian Law on Climate Change and the Croatian Law on Climate Change and Ozone Layer Protection are compared. The aim of the paper is to analyse the connections between international legal circumstances and the manner of regulating the area of climate change via *leges speciales*. The thesis that the circumstances related to the complex nature of international legal obligations in this area, as well as obligations from EU regulations, influenced the need to regulate these issues with special laws has been considered.

Keywords: climate change, international law, EU, Serbia, Croatia.

1. Uvod i metodološke napomene

Ogroman broj zakona i drugih propisa kojima se uređuje oblast klimatskih promena i koji regulišu različita druga pitanja od značaja za klimatske promene donet je u poslednjih tridesetak godina.¹ Uočena je i praksa značajnog broja država da donose posebne zakone o klimatskim promenama.² Takvo stanje

¹ Prema metodologiji koja je razvijena u okviru Londonske škole ekonomije i političkih nauka, odnosno Grantamskog istraživačkog instituta za klimatske promene i životnu sredinu, trenutno u svetu postoji 2775 propisa i politika u oblasti klimatskih promena (Climate Change Laws of the World, *n.d.*). Nakon usvajanja Pariskog sporazuma (2015), doneseno je 47 klimatskih zakona (Mapped: Climate change laws around the world - International Policy, 2017).

² Na primer: Portugalija, Grčka, Island, Bugarska, Finska, Španija, Nemačka, Albanija, Crna

predstavlja rezultat većeg broja činilaca među kojima percepcija o klimatskim promenama (pre svega njihovim posledicama) ima posebnu ulogu pokretača na akciju (van Valkengoed *et al.*, 2021; Capstick *et al.*, 2015). Aktivnosti na međunarodnom planu, čiji se počeci najčešće vezuju za usvajanje Okvirne konvencije UN o promeni klime (1992), formalizovali su obaveze država na način koji je bio moguć u okolnostima kada se tražila inicijalna saglasnost država različitih i suprotstavljenih interesa. Budući suočene sa procenama globalne katastrofe (ili „katastrofe”) prihvatanje bilo kako formulisanih obaveza izgledalo je kao način sticanja privida da je nešto učinjeno, uz odlaganje suočavanja sa konkretnijim obavezama. Kasnije je Kjoto protokol (1997) preciznije definisao neke obaveze koje se tiču smanjenja GHG emisija, a zaokret učinjen Pariskim sporazumom (2015) doneo je nove izazove. Kao odgovor pojedinačnih država, usvajanje unutrašnjih propisa trebalo je da doprinese razradi normi međunarodnog prava i stvaranju uslova za jači doprinos država ostvarivanju globalno uopšteno formulisanih ciljeva međunarodne zajednice. Matrica obrazloženja potrebe za preduzimanjem mera borbe protiv posledica klimatskih promena, ili njihovog sprečavanja, uglavnom je zasnovana na procenama da se još uvek može izbeći najgori scenario uticaja klimatskih promena ako se postignu ciljevi takozvane nulte emisije ugljenika pre 2050. godine. Zakoni bi trebali da stvore pretpostavke za takav razvoj situacije (Kwoka, 2020).

U ovom članku se o „zakonima o klimatskim promenama” raspravlja kada se radi o zakonima koji za svoj osnovni predmet regulisanja imaju ključna pitanja od značaja za savremenu politiku u oblasti klimatskih promena, koja su kao takva definisana odgovorajućim međunarodnim ugovorima.³ Dva zakona koja su uzeta za primer su hrvatski Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja i srpski Zakon o klimatskim promenama. Razvoj unutrašnjeg prava klimatskih promena u dvema državama (kao predmet rasprave) omeđen je nekim međunarodnopravnim činiocima, kao i specifičnostima unutrašnjeg pravnog i političkog razvitka. Dve okolnosti se uzimaju za ključne činioce. Prva je pitanje članstva u međunarodnim ugovorima (Todić, 2019), kao i slabosti i neodređenosti normi međunarodnih ugovora. Druga je pitanje statusa ovih država u odnosu na Evropsku uniju (EU), zbog činjenice da EU predstavlja jednu od vodećih organizacija u primeni međunarodnih ugovora i preduzimanju mera u oblasti klimatskih promena na globalnom nivou. U tom smislu se ima u vidu da su obe države članice strane ugovornice relevantnih međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih

Gora itd. Zakone o klimatskim promenama ima i značajan broj država van evropskog kontinenta (Climate Change Laws of the World(a), *n.d.*).

³ Za šire o definisanju „propisa u oblasti klimatskih promena” vid. (Methodology – Legislation, 19. 8. 2022; WB, 2020; Nash *et al.* 2021, p. 1111).

promena, kao i da je jedna država (Hrvatska) članica Evropske unije (EU), a da je druga država (Srbija) kandidat za članstvo u ovoj organizaciji. Zakonski tekstovi dveju država su podvrgnuti poređenju sa stanovišta nekoliko kriterijuma (okvir, struktura i ciljevi; strateški dokumenti; odnos između klimatskih promena, životne sredine i zdravlja; nadležnost i koordinacija aktivnosti u oblasti klimatskih promena; donošenje podzakonskih akata itd.), pri čemu bi trebalo imati u vidu i izvesne specifičnosti i ograničenja komparativne metode (Todić, 2016).

2. Međunarodnopravni kontekst klimatskih promena

2.1. Složenost međunarodnopravnih obaveza

Složenost međunarodnopravnih obaveza u oblasti klimatskih promena mogla bi se smatrati jednom od ključnih karakteristika stanja u ovoj oblasti. Ona najvećim delom proističe iz karaktera materije koja je predmet uređivanja međunarodnih ugovora (Okvirne konvencije UN o promeni klime, Kjoto protokola i Pariskog sporazuma o klimi),⁴ a jednim delom se može pripisati i specifičnostima normi koje sadrže ovi međunarodni ugovori. Iznalaženje kompromisa između različitih interesa država i blokova država u materiji koja na sve radikalniji način predstavlja pretnju globalnog karaktera izloženo je brojnim izazovima. Definisane ciljeva međunarodne zajednice jedan je od početnih izazova povezan sa pitanjem raspodele tereta i takozvane klimatske pravde.⁵ Uticaj mera koje se preduzimaju (ili treba da se preduzimaju), odnosno mera koje proističu iz obaveza po osnovu međunarodnih ugovora na subjekte unutar pojedinih država može da bude značajno opterećenje. Neke obaveze iz međunarodnih ugovora zahtevaju rekonstrukciju preovlađujućeg modela privrednog razvoja, supstituciju postojećih izvora energije itd.

⁴ U prilog tome govore i definicije ključnih pojmova koje sadrži Okvirna konvencija UN o promeni klime. Ta „kompleksna neodređenost” problema klimatskih promena vidljiva je, na primer, u definicijama pojmova „klimatski sistem”, „promena klime” i „nepovoljni uticaji promene klime” (čl. 1, tač. 3, 2, 1).

⁵ Npr. kao „krajnji cilj” Okvirne konvencije UN o promeni klime „i svih s njom povezanih pravnih instrumenata koje može usvojiti Konferencija Strana” definisan je na sledeći način: „da se, u skladu sa relevantnim odredbama ove konvencije, postigne stabilizacija koncentracija gasova staklene bašte u atmosferi na nivou koji bi sprečavao opasne antropogene uticaje na klimatski sistem. Takav nivo trebalo bi da se postigne u vremenskom periodu koji bi omogućio ekosistemima da se prirodno prilagode promeni klime, koji bi obezbedio da ne bude ugrožena proizvodnja hrane i omogućio dalji stabilan ekonomski razvoj” (čl. 2 Okvirne konvencije UN o promeni klime).

Pariskim sporazumom neka od pitanja su dodatno razrađivana, a u odnosu na neka formulisani su novi pristupi u skladu sa Okvirnom konvencijom. Novim se smatraju odustajanje od ograničenja GHG emisija za pojedinačne države (grupe država) i utvrđivanje koncepta takozvanih nacionalno određenih doprinosa smanjenju GHG emisija koje formuliše svaka država pojedinačno, zatim način kako je formulisan dugoročni cilj ograničavanja porasta globalne temperature,⁶ kao i globalni vrhunac emisija GHG („što je pre moguće”) uz uvažavanje specifičnosti položaja zemalja u razvoju (čl. 4). U tom smislu su formulisane posebne obaveze koje se odnose na ponore i rezervoare (čl. 5). Ovome treba dodati i obaveze koje se tiču preduzimanja mera adaptacije na klimatske promene (čl. 7), izgradnje instrumenata kojima se priznaju štete i gubici usled štetnih posledica klimatskih promena (čl. 8), izgradnje i jačanja instrumenata finansiranja, transfera tehnologija i podrške jačanju kapaciteta (čl. 9, 10 i 11), jačanja obrazovanja, podizanja javne svesti i podrške učešću javnosti u donošenju odluka koje se tiču klimatskih promena (čl. 12), transparentnosti, sprovođenja i obezbeđivanja poštovanja i primene normi (čl. 13, 15), „globalne procene stanja” (čl. 14). Svaka od ovih obaveza sadrži unutrašnjopravni aspekt i njihovo sprovođenje podrazumeva propisivanje obaveza i prava pojedinih subjekata unutar pojedinačnih država.

2.2. Liderske ambicije EU u ostvarivanju ciljeva iz međunarodnih ugovora

Pri procenivanju značaja EU u aktivnostima koje se u vezi sa klimatskim promenama odvijaju na međunarodnom planu obično se imaju u vidu činjenice da se radi o jednom od najrazvijenijih delova planete koji, istovremeno, pripada grupi država koje se označavaju najvećim GHG emiterima. U literaturi skoro da preovlađuje stav da se o EU govori kao o nekoj vrsti lidera u savremenoj politici i pravu klimatskih promena (Todić, 2021). Zagovaranje jasnijih i radikalnije formulisanih obaveza u skoro svim segmentima savremene politike u oblasti klimatskih promena može se smatrati jednom od karakteristika aktivnosti EU. Podaci koji se odnose na ograničavanje GHG emisija, ostvarivanje proklamovanih ciljeva smanjenja GHG emisija, pomoć u preduzimanju mera prilagođavanja na klimatske promene u zemljama u razvoju i drugim najugroženijim zemljama, učešće u mehanizmima finansiranja aktivnosti u oblasti klimatskih promena, primena drugih međunarodnih ugovora koji su od neposrednog i posrednog značaja za klimatske promene itd. potvrđuju tezu o liderskoj ulozi ove organizacije.

⁶ Ovaj cilj se sastoji u ograničenju rasta prosečne globalne temperature značajno ispod 2° C u odnosu na predindustrijski nivo i nastavak napora da se ograniči rast temperature do 1,5° C u odnosu na predindustrijski nivo, uviđajući da bi to značajno smanjilo rizike i uticaje klimatskih promena (čl. 2, st. 1a).

Iako je za nedvosmileno jasnu potvrdu takvih procena neophodno znatno detaljnije analizirati ponašanje brojnih subjekata, a pre svega država najvećih GHG emitera, za sistem propisa EU u ovoj oblasti bi se moglo reći da razvijenost i složenost propisa jasno upućuju na zaključak o liderskim ambicijama ove organizacije.⁷ Istorija nastojanja EU da reguliše pojedina pitanja u oblasti klimatskih promena, kao i da se obezbedi jedinstven pristup svih država članica problemu klimatskih promena, seže daleko u prošlost kroz pokušaje da se regulišu pitanja zaštite vazduha, zaštite ozonskog omotača, zaštite prirode itd. Poslednja faza aktivnosti EU u ovoj oblasti u znaku je Zakona o klimatskim promenama čijim usvajanjem je ova organizacija pokušala da osnaži sve ranije inicijative i napore usmerene ka obezbeđivanju uslova da se ciljevi borbe protiv klimatskih promena i prilagođavanja na klimatske promene što doslednije poštuju.⁸ A put od formuliranih ciljeva EU do njihovog ostvarivanja vodi, između ostalog, i preko transpozicije propisa EU u unutrašnje pravne poretke država članica i primene propisa EU od strane država članica.

3. Unutrašnjepравни sistem zaštite klime u Srbiji i Hrvatskoj

Veći broj propisa u obe države sadrži određene odredbe koje su od značaja (ili bi mogle biti od značaja) za klimatske promene. Kao što je već naznačeno, u središtu sistema propisa u oblasti klimatskih promena nalaze se posebni zakoni.⁹ Donošenje dva posebna zakona uslovljeno je istim okolnostima (sprovođenje obaveza iz međunarodnih ugovora i propisa EU). Ipak, razlozi za donošenje posebnog

⁷ Tako je Hrvatska, kao članica EU, Zakonom o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja u svoj pravni poredak „prenela” devet direktiva i „uredila okvir za provedbu” 37 „akata Evropske unije u području klimatskih promjena” i 26 „akata Evropske unije u području zaštite ozonskog sloja” (čl. 2 Zakona). S druge strane, u slučaju Srbije, donošenjem Zakona o klimatskim promenama i podzakonskih akata vrši se usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa osam pravnih akata EU, među kojima su dve direktive, pet uredbi i jedna odluka (Vlada RS, p. 36)

⁸ Za tekst vid. Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (‘European Climate Law’) PE/27/2021/REV/1, OJ L 243, 9.7.2021, pp. 1–17.

⁹ Pored Zakona, lista ovih propisa u Hrvatskoj obuhvata i 31 drugi propis grupisan u grupu praćenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i sistem trgovanja emisijama. Lista obuhvata i popis propisa EU, odnosno međunarodnih ugovora. Za šire vid. (Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja Republike Hrvatske, Propisi iz područja zaštite klime, 21. 8. 2022). Kada se radi o srpskim propisima u oblasti klimatskih promena, na sajtu nadležnog ministarstva nije moguće pronaći sistematizovan prikaz i tekstove pojedinih propisa (Ministarstvo zaštite životne sredine, *n.d.*).

zakona u Hrvatskoj mogu biti interesantniji budući da je Hrvatska kao članica EU i pre donošenja Zakona imala obaveze u pogledu usaglašavanja unutrašnjih propisa sa propisima EU. Uvođenje u pravni sistem posebnog zakona zvanično je obrazloženo razlozima koji se tiču „specifičnosti područja zaštite zraka i klimatskih promena [...] te uređenosti zakonodavstva Europske unije”. Zbog toga je bilo potrebno razgraničiti zaštitu vazduha od klimatskih promena i zaštitu ozonskog omotača u posebne „tematske cjeline” (Vlada RH, p. 78). U slučaju Srbije, donošenje posebnog zakona kojim se uređuje oblast klimatskih promena zvanično se obrazlaže potrebom „sistemskog uređivanja izdavanja dozvola za emisije GHG”, iako je bila razmatrana i mogućnost izmena i dopuna važećeg Zakona o zaštiti vazduha. Osim toga, uzeto je u obzir i to da se „materija klimatskih promena ne podudara sa materijom zaštite kvaliteta vazduha” (Vlada RS, p. 55).

3.1. Okvir, struktura i ciljevi

Ono što odmah pada u oči to je činjenica da hrvatski zakon reguliše i pitanja koja se odnose na „zaštitu ozonskog sloja”, dok su ova pitanja u slučaju Srbije regulisana drugim zakonom (Zakon o zaštiti vazduha) i podzakonskim propisima.¹⁰ Oba zakonska teksta sadrže sličnosti u delu zakona kojim se reguliše predmet uređivanja, budući da govore o „ograničenju emisija gasova sa efektom staklene bašte” i „prilagođavanju na izmenjene klimatske uslove” (Srbija), odnosno „ublažavanju klimatskih promjena”¹¹ i „prilagodbi klimatskim promjenama” (Hrvatska), kao nekoj vrsti centralnih pitanja koja oni regulišu. U slučaju Hrvatske propisuju se „nadležnost i odgovornost” za ova pitanja, dok se u slučaju Srbije uređuje „sistem” (čl. 1). Ova razlika je primenjiva i u odnosu na neka pitanja koja liče da su zajednička za oba zakona. To su norme koje se odnose na: „dokumente o klimatskim promjenama” (Hrvatska), odnosno „program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, donošenje strategije niskougljeničnog razvoja i programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove” (Srbija), zatim „praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova, sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova” (Hrvatska), odnosno „monitoring, izveštavanje, verifikacija i akreditacija verifikatora” (Srbija), „upravni i inspeksijski nadzor” (Hrvatska),

¹⁰ Ova razlika se ostavlja po strani i, zbog ograničenog prostora, neće biti predmet posebne analize.

¹¹ Što se tiče konkretnih ciljeva smanjenja emisija oni su definisani u nacionalnim komunikacijama dostavljenim Sekretarijatu Okvirne konvencije UN o promeni klime. Kada se radi o Srbiji, ažurirana verzija ciljeva dostavljena je 24. avgusta 2022. godine (Nationally Determined Contribution (NDC) of the Republic of Serbia for the 2021–2030 period, *n.d.*). Hrvatska je svoje ciljeve definisala u okviru ciljeva EU koji su dostavljeni u decembru 2020. godine (NDC of the European Union and its Member States, 11. 8. 2022).

odnosno „nadzor” (Srbija). Za razliku od srpskog zakona, hrvatski zakon sadrži posebna poglavlja koja se odnose na „financiranje ublažavanja”, odnosno „prilagodbe”, „sektore izvan sustava trgovine emisijama” i Registar Unije.

S druge strane, za razliku od hrvatskog zakona, srpski zakon eksplicitno definiše i razrađuje „ciljeve zakona” koji se odnose na smanjenje emisija GHG i prilagodavanje na izmenjene klimatske uslove (čl. 3).¹² Posebnim ciljem se propisuje i „uspostavljanje mehanizma za pravovremeno, transparentno, tačno, dosledno, uporedivo i potpuno izveštavanje i verifikaciju informacija o ispunjenju obaveza” koji proističu iz međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena, kao i monitoring i izveštavanje o emisijama GHG izazvanih ljudskom aktivnošću iz izvora i uklonjenih putem ponora i aktivnostima prilagodavanja na izmenjene klimatske uslove.

3.2. Strateški dokumenti

I srpski i hrvatski zakon propisuju obavezu nadležnih organa da donesu posebna dokumenta u oblasti klimatskih promena, to jest „temeljne dokumente” u slučaju Hrvatske i „dokumente planiranja” u slučaju Srbije. Hrvatski zakon govori o šest osnovnih dokumenata o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog omotača, i to Strategiji niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske, Strategiji prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj,¹³ Akcijskom planu za provedbu Strategije niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske, Akcijskom planu za provedbu Strategije prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj, Integriranom energetske i klimatske planu Republike Hrvatske i Programu ublažavanja klimatskih promjena, prilagodbe klimatskim promjenama i zaštite ozonskog sloja (čl. 10-19). S druge strane, srpski zakon, kada govori o „dokumentima planiranja”, propisuje obavezu donošenja tri dokumenta, i to strategije niskougljičnog razvoja, Akcionog plana za sprovođenje strategije i programa prilagodavanja na izmenjene klimatske uslove (čl. 6-17). Osim toga, može biti interesantno da srpski zakon sadrži i jednu nejasno blagu odredbu u kojoj se kaže da „državni organi i organizacije *treba* da usvoje odgovarajuće sektorske politike

¹² Kada govori o „ciljevima”, Zakon o klimatskim promjenama se poziva na „ispunjenje obaveza” iz sledećih međunarodnih ugovora: Okvirna konvencije UN o promeni klime sa aneksima, Kjoto protokol, Doha amandman na Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime i Sporazum iz Pariza). Konvencija se spominje i u delu obaveza koje se odnose na ograničenje GHG emisija (čl. 11 Zakona) i izveštavanje prema zahtevima Konvencije (čl. 65). Hrvatski zakon na nekoliko mesta upućuje na Okvirnu konvenciju o promeni klime, Kjoto protokol i Sporazum iz Pariza, vezujući ih najčešće za odgovarajući propis EU.

¹³ Hrvatski sabor je u aprilu 2020. godine usvojio ovaj dokument. Za šire vid. (Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja. Strategija prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj za razdoblje do 2040. godine s pogledom na 2070. godinu, *n.d.*).

i mere iz delokruga svoje nadležnosti” radi „dostizanja ciljeva ovog zakona” (aut. pod.) (čl. 4).¹⁴ Dakle, u slučaju Srbije nije predviđeno donošenje strategije prilagođavanja (kao posebnog dokumenta), već programa prilagođavanja. Ono što bi moglo biti mnogo značajnije to je činjenica da srpskim zakonom nije predviđeno donošenje dokumenta koji bi se odnosio na „integraciju energetske i klimatske promene”, posebno imajući u vidu doprinos energetske sektora klimatskim promjenama, kao i potrebu koordinacije aktivnosti u ovim oblastima. Postoje razlike i u pogledu nadležnosti za donošenje pojedinih dokumenata. Tako je u slučaju Strategije niskougljičnog razvoja i Strategije prilagođavanja klimatskim promjenama u Hrvatskoj predviđeno da dokument usvaja Hrvatski sabor (čl. 126), a ostale dokumente Vlada (čl. 127). U Srbiji je nadležnost „spuštena” na Vladu, te Strategiju niskougljičnog razvoja i akcijske planove donosi Vlada (čl. 7, st. 3), isto kao i akcijske planove (čl. 10, st. 2) i Program prilagođavanja (čl. 13). Do Narodne skupštine stižu jedino izveštaji o „realizaciji Akcionog plana, Programa prilagođavanja, realizaciji politika i mera, projekcijama i postizanju kvantitativnih ciljeva Strategije” (čl. 64, st. 2).

3.3. Odnos između klimatskih promena, životne sredine i zdravlja

Ne bi trebalo da bude bez značaja ni činjenica da se dva zakona odnose na različit način prema propisima u oblasti životne sredine, kao i prema pitanju „zdravlja”. Hrvatski zakon eksplicitno upućuje na načela zaštite životne sredine („okoliša”) tako što propisuje da su, kako ublažavanje klimatskih promena, tako i „prilagodba klimatskim promjenama” zasnovani na „načelima zaštite okoliša” „određenim zakonom kojim se uređuje područje zaštite okoliša” (čl. 4). Dakle, eksplicitno se naglašava značaj Zakona o zaštiti okoliša, a veza sa klimatskim promjenama se ističe kroz cilj Zakona o zaštiti okoliša koji uključuje, između ostalog, i „ublažavanje klimatskih promena” (čl. 7, st. 1). Istovremeno, ovome su pridodati i „zahtjevi međunarodnog prava i pravne stečevine Europske unije”. Takođe, hrvatski zakon propisuje da mere koje se preduzimaju ne smeju biti „u suprotnosti s propisima u području zaštite na radu i zaštite zdravlja ljudi” (čl. 5).¹⁵ Za ovu analizu može biti interesantno i pitanje odnosa između Zakona o zaštiti okoliša i drugih propisa čiji se predmet regulisanja prepliće sa njegovim predmetom

¹⁴ Više je pitanja koja bi se mogla postaviti u vezi sa ovakvom formulacijom među kojima su, npr. i sledeća: šta tačno znači „treba” da usvoje, zatim koji su to „državni organi i organizacije” koji imaju obavezu usvajanja „sektorske politike i mera”, da li su to svi „državni organi i organizacije” ili samo neki i na osnovu čega bi se to određivalo budući da se ispunjenje ove obaveze vezuje za „dostizanje ciljeva ovog zakona” itd.

¹⁵ Pored toga što ne smeju „ugroziti ostale sastavnice okoliša, kvalitetu življenja sadašnjih i budućih naraštaja.”

regulisanja. U tom smislu iz relevantnih odredaba čl. 5, st. 5 i 6 Zakona o zaštiti okoliša proizilazi da ovaj zakon ima karakter *lex generalis*, u odnosu na Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja koji je *lex specialis*.¹⁶

S druge strane, u slučaju srpskog zakona nema upućivanja na propise u oblasti životne sredine niti Zakon o zaštiti životne sredine, iako se životna sredina u Zakonu spominje na nekoliko mesta (u delu koji se odnosi na ministarstvo nadležno za poslove životne sredine, Agenciju za zaštitu životne sredine, izveštaj o stanju životne sredine, nadzor itd.). „Zdravlje” se u srpskom zakonu jedino spominje u definiciji pojma „nepovoljni uticaji promene klime” (čl. 5, tač. 19), tako što je u Zakonu preuzeta definicija ovog pojma iz člana 1 Okvirne konvencije UN o promeni klime. Razlika u odnosu na hrvatski zakon ogleda se i kroz izvesne razlike u pogledu regulisanja odnosa između Zakona o zaštiti životne sredine i drugih zakona od značaja za životnu sredinu (uključujući i Zakon o klimatskim promenama). Primena zakona u drugim oblastima, slično kao i u hrvatskom zakonu, predviđena je za pitanja pristupa informacijama o životnoj sredini (čl. 78, st. 2) i odgovornosti za štetu u životnoj sredini (čl. 108). Primat Zakona o zaštiti životne sredine eksplicitno je propisan u odnosu na zakone i druge propise „kojima se uređuje upravljanje prirodnim resursima i dobrima, kao i planiranje i izgradnja” koji se, u slučaju da su u suprotnosti sa ovim zakonom, „neće primenjivati” (čl. 127).¹⁷ Osim toga, za razliku od hrvatskog zakona, u srpskom zakonu se ciljevi u vezi sa klimatskim promenama ne spominju na poseban način, iako se govori o „smanjenju uticaja klimatskih promena i preduzimanju mera adaptacije” kao jednoj od oblasti za koje je predviđeno korišćenje sredstava Zelenog fonda Republike Srbije (čl. 90v, st. 1).

3.4. Nadležnost i koordinacija aktivnosti u oblasti klimatskih promena¹⁸

U pogledu regulisanja nadležnosti za obavljanje poslova u oblasti klimatskih promena postoje značajne sličnosti i određene razlike između dvaju zakona. Najveći deo poslova obavlja ministarstvo nadležno za poslove životne sredine (RS), odnosno „tijelo državne uprave nadležno za zaštitu okoliša” (RH). Poslovi ministarstva nadležnog za poslove životne sredine, u slučaju Srbije, eksplicitno su propisani i odnose se, između ostalog, na sledeća pitanja: pripremu i predlaganje

¹⁶ Kaže se da u slučaju da posebnim propisom nije uređena zaštita „pojedine sastavnice okoliša, odnosno zaštita okoliša od opterećenja sukladno ovom Zakonu, na tu sastavnicu, odnosno opterećenje” primenjuje se ovaj zakon.

¹⁷ Ovo je vrlo interesantno pitanje i zaslužuje posebnu i detaljnu analizu.

¹⁸ Ovde se, zbog ograničenog prostora, ukazuje samo na osnovna pitanja. Inače, pitanje nadležnosti za obavljanje poslova u oblasti klimatskih promena zaslužuje znatno detaljniju i posebnu analizu.

Strategije niskougljeničnog razvoja, akcioni plan za sprovođenje Strategije, pripremu godišnjeg izveštaja o dostizanju emisija GHG, pripremu Programa prilagodavanja na izmenjene klimatske uslove, izdavanje dozvole, plan monitoringa, izmenu plana monitoringa, propisivanje metodologije monitoringa emisija GHG iz postrojenja, odnosno za operatere vazduhoplova, upravljanje i kontrolu podataka, čuvanje dokumenata i podataka, izveštavanje, dostavljanje podataka za izradu Nacionalnog inventara GHG, projekcije emisija GHG iz izvora i uklanjanja pomoću ponora, sistem za izveštavanje o politikama, merama i projekcijama GHG, izveštavanje o realizaciji planskih dokumenata, izveštavanje prema zahtevima Konvencije, inspekcijski nadzor, izdavanje dozvole operateru postrojenja itd.¹⁹ Koordinacija aktivnosti u vezi sa Nacionalnim savetom za klimatske promene poverena je ministarstvu nadležnom za poslove životne sredine.

S druge strane, „tijelo državne uprave nadležno za zaštitu okoliša” obavlja poslove koji se odnose na sledeća pitanja: sprovođenje 37 propisa EU u oblasti klimatskih promena i 26 propisa EU u oblasti zaštite ozonskog omotača, izradu Strategije niskougljeničnog razvoja i Strategije prilagodbe klimatskim promjenama, nadzor nad sprovođenjem Akcionog plana sprovođenja Strategije niskougljeničnog razvoja, nadzor nad sprovođenjem Akcionog plana sprovođenja Strategije prilagodbe klimatskim promjenama, praćenje i izveštavanje o GHG emisijama, sistem trgovanja GHG emisijama, raspodelu emisijskih jedinica, vazduhoplovnu delatnost, izveštavanje o emisijama, sektore izvan sistema trgovine emisijama, Registar unije, supstance koje oštećuju ozonski omotač, finansiranje ublažavanja klimatskih promena, informacioni sistem za klimatske promene, upravni i inspekcijski nadzor itd.²⁰ Zakonom se osnivaju „povjerenstvo za međusektorsku koordinaciju za nacionalni sustav za praćenje emisija stakleničkih plinova” i „povjerenstvo za međusektorsku koordinaciju za politiku i mjere za ublažavanje i prilagodbu klimatskim promjenama” (čl. 26).

3.5. Ostala pitanja

U slučaju hrvatskog zakona, detaljno je regulisano izveštavanje o emisijama u sistemu trgovanja emisijama GHG (čl. 50-62), dok je srpski zakon regulisao „monitoring, izveštavanje i verifikaciju emisija GHG iz postrojenja i

¹⁹ Ostali organi kojima zakon propisuje određene nadležnosti su: Agencija za zaštitu životne sredine, Direktorat civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije, Akreditaciono telo Srbije, drugi organi i organizacije. Kao nosioce prava i obaveza Zakon posebno propisuje obaveze „operatera postrojenja”, „operatera vazduhoplova” i „verifikatora”.

²⁰ Za jedan propis EU propisuje se nadležnost tijela državne uprave nadležnog za zaštitu okoliša zajedno sa tijelom državne uprave nadležnim za energetiku, dok se za četiri propisa EU ova nadležnost deli sa tijelom državne uprave nadležnim za poljoprivredu i šumarstvo.

vazduhoplovnih aktivnosti” (čl. 25-56). Nadzor nad primenom Zakona i propisa donetih na osnovu njega u RS vrše tri institucije. Pored ministarstva nadležnog za poslove životne sredine (kada se radi o obavezama operatera postrojenja), to su Direktorat civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije (kada se radi o obavezama operatera vazduhoplova) i ministarstvo nadležno za poslove trgovine (u delu koji se odnosi na dostupnost informacija potrošača o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO₂ iz novih putničkih vozila) (čl. 67). Istovremeno, propisano je da inspekcijski nadzor vrše ova tri organa preko inspektora za zaštitu životne sredine, vazduhoplovnog inspektora i tržišnih inspektora. Hrvatski zakon, najpre, propisuje da upravni nadzor nad primenom zakona donetih na osnovu ovog zakona obavlja „tijelo državne uprave nadležno za zaštitu okoliša” (čl. 107), a inspekcijski nadzor „inspektor zaštite okoliša”, ako Zakonom nije propisano drugačije (čl. 108). Odvojeno se propisuje nadležnost za obavljanje inspekcijskog nadzora nad primenom propisa EU (Uredbe (EU) br. 2015/757, Uredbe (EZ) br. 1005/2009 i Uredbe (EU) br. 517/2014) za šta su određeni inspektori sigurnosti plovidbe, odnosno tržišni inspektori i ovlašćeni carinski službenici Carinske uprave.

Dalja operacionalizacija sistema koji su uspostavljeni na osnovama dvaju zakona zahteva pripremu i donošenje određenih podzakonskih propisa. Srpski zakon propisuje opšti rok od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona u kojem treba da se donesu „propisi koji se donose na osnovu ovog zakona.” (čl. 79). Izuzetak su propisi koji se odnose na operatere vazduhoplova koji se donose „do dana početka primene odredaba ovog zakona” i dva strateška dokumenta (Strategija niskougljeničnog razvoja i Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove), koji se donose u roku od dve godine od dana stupanja na snagu Zakona. Za razliku od srpskog zakona, hrvatski zakon je propisao kraće i različite rokove za donošenje pojedinih podzakonskih propisa. Za neke uredbe taj rok je tri meseca od dana stupanja na snagu Zakona, za neke šest meseci, dok je za neke akte taj rok godinu dana (čl. 128, 129). Ipak, pitanje poštovanja propisanih rokova za donošenje podzakonskih propisa može se smatrati otvorenim i može biti predmet posebne analize.²¹

²¹ Do sada je doneta Uredba o načinu trgovanja emisijama stakleničkih plinova (NN, br. 89/2020) na osnovu člana 59, st. 1 Zakona; Pravilnik o načinu besplatne dodjele emisijskih jedinica postrojenjima i o praćenju, izvješćivanju i verifikaciji izvješća o emisijama stakleničkih plinova iz postrojenja i zrakoplova, (NN, br. 89/2020), na osnovu člana 60 Zakona; Plan korištenja finansijskih sredstava dobivenih od prodaje emisijama jedinica putem dražbi u Republici Hrvatskoj od 2021. do 2025. godine (na osnovu člana 100, st. 4). Istovremeno, deo propisa koji se odnose na klimatske promene ostaje na snazi do donošenja novih propisa (čl. 132, 133 Zakona).

4. Zaključak

Imajući u vidu preovlađujuće procene o uzrocima i posledicama klimatskih promena, kao i složenost i aktivnosti međunarodne zajednice u okviru međunarodnih ugovora u oblasti klimatskih promena, može se reći da razvoj unutrašnjepравниh instrumenata za regulisanje pojedinih pitanja od značaja za klimatske promene ima svoje nesumnjivo utemeljenje. Donošenje posebnih zakona o klimatskim promenama može se pripisati potrebama država da na efikasan način odgovore na obaveze iz međunarodnih ugovora, čija se složenost može posmatrati kroz široko definisane ciljeve koje bi trebalo ostvariti, nepreciznost mera i instrumenata koje bi trebalo primeniti, specifičnost uloge različitih subjekata u sistemu, troškove mera u oblasti klimatskih promena itd.

U slučaju Hrvatske i Srbije, moglo bi se zaključiti da potreba donošenja posebnih zakona kojima se regulišu pojedina pitanja od značaja za klimatske promene proističe iz složenih karakteristika problema koje treba rešavati u vezi sa klimatskim promenama. Donošenje posebnih zakona predstavlja neku vrstu refleksije međunarodnopravnih obaveza i obaveza koje proističu iz članstva u EU, odnosno iz obaveza koje proističu iz statusa kandidata za članstvo u EU. Donošenje posebnih zakona rezultat je procena da postojeće stanje subjekata nadležnih za klimatske promene zahteva uređivanje njihovih odnosa, prava i obaveza na precizniji način, kao i regulisanje koordinacije brojnih aktivnosti. Procenjeno je da je potrebno razdvajanje materije zaštite vazduha od materije klimatskih promena zbog složenosti obeju materija i porasta broja propisa u oblasti klimatskih promena. Pozivanje na međunarodnopravne obaveze u oba zakona je učinjeno eksplicitno, dok su reference prema propisima EU napravljene (načelno govoreći) u skladu sa statusom u ovoj organizaciji. U slučaju Hrvatske, uređivanje oblasti klimatskih promena posebnim zakonom predstavlja neku vrstu „kodifikacije” složenih obaveza ove države zbog članstva u EU. U tom smislu i način na koji su strukturisani zakonski tekstovi dveju država otkriva izvesne specifičnosti primenjene činjenici da je Hrvatska članica EU, a Srbija kandidat za članstvo.

Literatura

- Ančić, B., Puđak, J., & Domazet, M. 2016. Vidimo li klimatske promjene u Hrvatskoj? Istraživanje stavova o nekim od aspekata klimatskih promjena u hrvatskom društvu. *Hrvatski meteorološki časopis*, 51(51), pp. 27-45.
- Capstick, S., Whitmarsh, L., Poortinga, W., Pidgeon, N., Upham, P. 2015. International Trends in Public Perceptions of Climate Change over the Past Quarter Century. *WIREs Clim Change*, 6(1), pp. 35-61. DOI: <https://doi.org/10.1002/wcc.321>
- Nash, S.L., Torney, D., & Matti, S. 2021. Climate Change Acts: Origins, Dynamics, and Consequences. *Climate Policy*, 21(9), pp. 1111-1119, DOI: <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1996536>
- Todić, D. 2019. Multilateral Environmental Agreements and EU Integration of Western Balkan States (Status of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia and Croatia in Multilateral Environmental Agreements). *European Energy and Environmental Law Review*, 28(1), pp. 17-27. DOI: <https://doi.org/10.54648/EELR2019002>
- Todić, D. 2021. Klimatske promene – globalni činilac međunarodnih odnosa i leaderske ambicije Evropske unije. U: Stanković, N., Dabić, D., Bandov, G. (ur). *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije KOVID 19*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, pp. 59-76. DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_postkovid.2021.ch3
- Todić, D. 2016. Komparativno pravo životne sredine – konceptijski okvir i teškoće u definisanju. *Strani pravni život*, 60(3), pp. 9-22.
- van Valkengoed, A.M., Steg, L., Perlaviciute, G. (2021). Development and Validation of a Climate Change Perceptions Scale. *Journal of Environmental Psychology*, 76, 101652, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2021.101652>
- WB. (2020). *World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation*, World Bank.

Pravni izvori

- Okvirna konvencija UN o promeni klime, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/1997.
- Kjoto protokol, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 88/2007.
- Doha amandmani na Kjoto protokol, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 2/2017.
- Pariski sporazum, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 4/2017.
- Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law') PE/27/2021/REV/1, OJ L 243, 9.7.2021.
- Zakon o klimatskim promenama, *Službeni glasnik RS*, br. 26/2021.

Zakon o zaštiti životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011-US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon.
Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja, *Narodne novine*, br. 127/2019.
Zakon o zaštiti okoliša, *Narodne novine*, br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018.

Internet izvori

Mapped: Climate change laws around the world - International Policy, 2017. Dostupno na: <https://www.carbonbrief.org/mapped-climate-change-laws-around-world/> (22. 8. 2022).
Climate Change Laws of the World. *n.d.* Dostupno na: <https://climate-laws.org/> (19. 8. 2022).
Climate Change Laws of the World(a). Dostupno na: https://climate-laws.org/legislation_and_policies?q=Law%20on%20climate%20change (12. 8. 2022).
Methodology – Legislation. *n.d.* Dostupno na: <https://climate-laws.org/methodology-legislation> (19. 8. 2022).
Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja. Strategija prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj za razdoblje do 2040. godine s pogledom na 2070. godinu. Dostupno na: <https://prilagodba-klimi.hr/hrvatska/> (22. 8. 2022).
Kwoka, B. 2020. What Are Climate Laws and Why Do We Need Them? The climate crisis can't be solved through individual action alone. Dostupno na: <https://www.clf.org/blog/what-are-climate-laws-and-why-do-we-need-them/> (22. 8. 2022).
Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja Republike Hrvatske, Propisi iz područja zaštite klime. *n.d.* Dostupno na: <https://mingor.gov.hr/pristup-informacijama-4924/zakoni-i-propisi/zakoni-i-propisi-iz-djelokruga-uprave-za-klimatske-aktivnosti/propisi-iz-podrucja-zastite-klime/7753> (21. 8. 2022).
Ministarstvo zaštite životne sredine. *n.d.* Dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/klimatske-promene> (21. 8. 2022).
NDC of the European Union and its Member States. 2017. Dostupno na: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf, (11. 8. 2022).
Vlada RS. *n.d.* Predlog zakona o klimatskim promjenama, Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2021/337-21%20-%20Lat..pdf (16. 8. 2022).
Vlada RH. *n.d.* Konačni prijedlog zakona o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja, <https://sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-klimatskim-promjenama-i-zastiti-ozonskog-sloja-drugo-citanje-pze-br-682> (16. 8. 2022).