

УДК: 339.923:620.9]:502
 Biblid 1451-3188, 18 (2019)
 Год XVIII, бр. 67, стр. 153–185
 Изворни научни рад

УГОВОР О ОСНИВАЊУ ЕНЕРГЕТСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОПИСА ЕУ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Драгана БАРЈАКТАРЕВИЋ¹

Анстракт: Ауторка у предметном раду анализира Уговор о оснивању Енергетске заједнице са аспекта заштите животне средине, и у вези са тим обавезе које су уговорне стране преузеле његовим потписивањем, а нарочито оне које би требало да се предузимају у циљу заштите, очувања и унапређења животне средине. Обавезе о заштити, очувању и унапређењу животне средине подразумевају усвајање одговарајућих националних прописа и јавних политика за ублажавање последица промене климе. С тим у вези, Уговор о оснивању Енергетске заједнице има за циљ да допринесе јачању веза у региону, те бржој економској и политичкој интеграцији земаља Југоисточне Европе у Европску унију. Полазећи од чињенице да функционисање унутрашњег тржишта енергије Европске уније претпоставља јединствен правни оквир на свим територијама на којима се примењује, државе уговорнице Уговора о оснивању Енергетске заједнице које нису чланице Европске уније имају обавезу да усагласе своје унутрашње законодавство са правом Европске уније. То *per se*, укључује и хармонизацију прописа у области заштите животне средине.

Кључне речи: Уговор о оснивању Енергетске заједнице, прописи о заштити животне средине, обавезе уговорних страна, Кјото протокол.

1) УВОД

Животна средина представља насељени део простора Земље у коме жива бића могу да опстану. Она подразумева комплекс свих утицаја ван одређеног организма који долазе како од неживе природе, односно физичко-хемијских

¹ Агенција за енергетику Републике Србије, Е-mail: dragana.barjaktarevic@aers.rs

услова средине, тако и од других живих бића, те заједно делују на дати организам на оном месту на коме оно живи. Под утицајем друштвене делатности средина у којој човек живи све се више мења губећи свој примарни изглед и својства. Свака измена животне средине која се неповољно одражава на људски живот и позитивне људске и друштвене активности сматра се загађењем (обично се под тим подразумева уношење хемијских супстанци, биолошких материја или микроорганизама у одређену средину). Све људске делатности, у мањој или већој мери, утичу на животну средину, а једна од делатности која може негативно утицати на животну средину јесте енергетика.² Очување, заштита и унапређење животне средине значајно је из разлога опстанка човечанства и није, како се то у прошлости сматрало, локални феномен везан углавном за велике градове и индустријска постројења, већ је заједничка брига међународне заједнице као целине. Ово сазнање довело је до међународне еколошке сарадње и закључивања уговора као правног оквира за унапређивање стања у овој области. Дакле, процеси у природи налажу међународну сарадњу из разлога што кретање атмосфере и хидросфере, као и процеси у екосистемима, не поштују политичке границе.³

Иако се данас може рећи да различита питања у области животне средине заузимају значајан део активности ЕУ, тек почетком седамдесетих година 20. века Европска заједница почела је да предузима интензивније политичке акције у овој области, што се подудара са јачањем свести о значају и глобалним последицама проблема животне средине. Политика у овој области уграђена је у уговорну структуру Заједнице тек Јединственим европским актом из 1987. године, да би њен оквир био даље прошириван, или само на известан начин макар посредно мењан, Уговором о Европској унији из 1992. године, Амстердамским уговором из 1997. (1999) године, Уговором из Нице из 2003, и на крају Лисабонским уговором из 2009. године. Јединствен европски акт из 1987. године уводи посебну главу насловљену са „животна средина“ обезбеђујући правни(у) основ(у) за политику Заједнице у области животне средине. На основу ових одредби Комисија је имала могућност да предлаже доношење прописа с циљем да се обезбеди заштита и унапређивање квалитета животне средине, допринесе заштити људског здравља и обезбеди рационално коришћење природних ресурса.⁴ Кључни принципи политике заштите животне

² *Водич кроз заштиту и унапређење животне средине*, Интернет: http://www.uescpd.org/uploads/files/Vodic_kroz_zastitu_i_unapredjivanje_zivotne_sredine.pdf, 9.01.2019.

³ Вид Вукасовић, „Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика“, у: *Право енергетике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, стр. 640.

⁴ Драгољуб Тодић, *Водич кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд 2010, стр. 19-21.

средине и одрживог развоја су превенција штете (одговорност је на држави да обезбеди да активности у оквиру њене јурисдикције, или контроле, не проузрокују штету животној средини других држава, или области које се налазе изван граница њихове националне јурисдикције), загађивач плаћа, тј. сноси последице трошкова загађивања (реч је о општем правном принципу у материји одговорности конкретизованом на заштиту животне средине), утицај на смањење извора еколошке штете (не смеју се одлагати трошкови ефикасних мера за спречавање уништавања животне средине) и подела одговорности. У савременом свету основни захтеви односе се на задовољење три критеријума: енергија, екологија и економија. Процеси и појаве који прате производњу, дистрибуцију и потрошњу енергије, а који су неопходни како би се задовољиле људске потребе, имају значајан ефекат на човекову околину јер је загађење, пре свега ваздуха, а затим вода и тла, неизбежан пратилац свих енергетских процеса.⁵ Нужност коришћења енергије, односно повећање обима коришћења енергије, директно је сразмерно повећању степена заштите животне средине. С обзиром да активности које се врше у вези са енергијом (производња, транспорт, потрошња итд.) континуирано ремете животну средину, њено очување и заштита један су од веома значајних сегмената права енергетике. Уговором о оснивању Енергетске заједнице Република Србија, као уговорна страна, обавезала се да имплементира део прописа Европске уније који се односи на ову област. Циљ рада је да укаже на повезаност између коришћења енергије, и више или мање неповољног дејства које те активности изазивају током њиховог нормалног обављања, а које се некада из економских или других разлога толеришу, иако њихово дејство на дужи рок може бити штетно. При томе, треба истаћи да је принцип одрживог развоја, као врховни принцип међународног права заштите околине, израз намере да се успостави равнотежа између заштите околине и права на економски развој. У овом раду анализирају се одредбе Уговора о оснивању енергетске заједнице којима су се уговорне стране обавезале да ће у своје национално законодавство имплементирати директиве у области заштите животне средине, прописане чланом 16 овог Уговора. Потом се излаже садржај и значај наведених директива, као и њихова примена у пракси од стране потписника уговора. На крају рада износи се закључак о значају животне средине и потреби за њеним очувањем како би здрава и очувана животна средина користила свим садашњим, као и будућим генерацијама.

⁵ Драгослава Стојиљковић, „Енергетика, загађење и заштита животне средине“, *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005, стр. 625.

2) *ACQUIS COMMUNAUTAIRE* О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Уговором о оснивању Енергетске заједнице, који је Србија ратификовала доношењем Закона о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација, наша земља се обавезала на имплементацију комунитарних прописа, између осталог, и из области заштите животне средине.⁶ Ступио је на снагу 1. јула 2006. године са важношћу од десет година и представља међународноправно обавезујући акт. Одлуком Министарског савета D/2013/03/МС-ЕпС, која је објављена 23.10.2013. године, продужен је рок важења уговора на наредних десет година.⁷ Одредбом члана 16 Уговора прописано је да „*Acquis communautaire* о заштити животне средине“, за потребе овог Уговора, обухвата: (I) Директиву Савета 85/337/ЕЕЗ од 27. јуна 1985. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, са изменама и допунама из Директиве Савета 97/11/ЕЗ од 3. марта 1997. године и Директиве 2003/35/ЕЗ Европског Парламента и Савета од 26. маја 2003. године, (II) Директиву Савета 1999/32/ЕЗ од 26. априла 1999. године, која се односи на смањење садржаја сумпора у појединим течним горивима и која мења и допуњује Директиву 93/12/ЕЕЗ, (III) Директиву 2001/80/ЕЗ Европског Парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничењу емисија одређених загађивача у ваздух из великих ложишта, и (IV) члан 4 (2) Директиве Савета 79/409/ЕЕЗ од 2. априла 1979. године о очувању дивљих птица. Чланом 14 Уговора прописано је да ће уговорне стране настојати да примене Директиву Савета 96/61/ЕС од 24. септембра 1996. године, која се односи на свеобухватно спречавање и контролу загађења, а чланом 13 да ће приступити Кјото Протоколу. У вези са наведеним, потписнице Уговора о оснивању Енергетске заједнице обавезале су се на имплементацију „*acquis communautaire* о заштити животне средине, односно прописа Европске уније који регулишу свеобухватно спречавање и контролу загађења, потребу

⁶ „Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација – УЕнЗ“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 62/06.

⁷ Energy Community, Decisions, Интернет: <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 09.01.2019.

процене утицаја одређених пројеката на животну средину, обавезу смањења сумпора у појединим течним горивима, обавезу ограничења емисије у ваздух из великих ложишта и активности на заштити дивљих птица. Имајући у виду да су поменути Уговором обухваћени прописи из Другог енергетског пакета, а да је у међувремену усвојен Трећег енергетски пакет ЕУ који је на снази, то се у наставку овог рада анализирају директиве о заштити животне средине које су део важећег пакета прописа.

Директива 2011/92/ЕУ о процени утицаја пројеката на животну средину

Директивом Европског парламента и Савета 2011/92/ЕУ, од 13. децембра 2011. године, о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, уређују се неопходни елементи које државе чланице треба да имплементирају у своје законодавство, у циљу процене утицаја појединих јавних и приватних пројеката на животну средину, јер се сматра да се најбоља политика животне средине састоји у спречавању настанка загађења и сметњи на самом извору. Овим прописом обухваћени су они пројекти који могу имати значајнији утицај на животну средину. Мисли се на грађевинске и друге радове, изградњу опасних постројења или система, као и експлоатацију минералних сировина. Наведеном Директивом државе су се обавезале да ће усвојити све потребне мере како би се обезбедило да одређени пројекти (за које се претпоставља да могу имати значајне утицаје на основу њихове природе, величине или локације), пре издавања сагласности, буду предмет процене са становишта њиховог утицаја на животну средину.⁸ Разликују се две групе ових пројеката. У првој групи су пројекти на које члан 4 став 1 Директиве упућује, а Анекс I детаљније набраја, и за њих је обавезна процена утицаја на животну средину. То су, на пример, следећи пројекти: 1. рафинерије сирове нафте (искључујући постројења у којима се производе мазива од сирове нафте) и постројења за гасификацију и топљење 500 и више тона угља дневно; 2. термоелектране и друга топлотна постројења за производњу енергије снаге 300 MW и више, и нуклеарне електране и остали нуклеарни реактори, укључујући демонтажу или искључење из погона таквих електрана или реактора; 3. постројења за прераду истрошеног нуклеарног горива; 4. постројења за производњу обојених сирових метала из руде, концентрата или секундарних сировина металуршким или хемијским поступцима; 5. вађење нафте и природног гаса у комерцијалне сврхе – у случају одређених количина

⁸ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance, *OJ L* 26, 28.1.2012, pp. 1-21.

(нафта више од 500 тона дневно, гас изнад 500.000 м³ дневно); 6. одређени цевоводи за транспорт гаса, нафте или хемикалија пречника преко 800 мм и дужине преко 40 км; 7. објекти намењени складиштењу нафте, петрохемијских или хемијских производа одређених капацитета (200.000 тона или више) и др. У другој категорији су пројекти за које су државе чланице обавезне да испитивањем од случаја до случаја, или применом нивоа и критеријума које пропишу, одреде да ли они морају бити подвргнути процени утицаја на животну средину у складу са одредбама чл. 5 до 10 Директиве (члан 4 став 2). У питању су пројекти наведени у Анексу II уз Директиву, а који се односе на различите области и то: пољопривреде, шумарства и аквакултуре; екстрактивне индустрије; енергетике; производње и прераде метала; рударске индустрије; хемијске индустрије (у питању су пројекти који нису обухваћени Анексом I); прехранбене индустрије; текстила, коже и папирне индустрије; туризма и рекреације, као и сваку измену или проширење пројеката наведених у Анексу I, или у Анексу II, који су већ одобрени, реализовани или чија је реализација у току, а које измене или проширења могу имати знатне негативне последице по животну средину.⁹ Када се ради о пројектима из друге категорије, тј. када се спроводи поступак од случаја до случаја, или када се пропишу одговарајући нивои и критеријуми ради примене чл. 4 ст. 2, прописана је обавеза да се узму у обзир одговарајући критеријуми који су наведени у Анексу III Директиве, а који се односе на карактеристике пројекта (величина пројекта, кумулирање са ефектима других пројеката, коришћење природних ресурса, стварање отпада, загађивање, ризик настанка несрећних случајева посебно у погледу супстанци које се користе или технологија које се примењују), њихову локацију (осетљивост животне средине у датим географским областима мора се разматрати имајући у виду квалитет и регенеративни капацитет природних ресурса у датој области, посебно имајући у виду мочваре, приобалне области, планине, шуме, природне резервате, паркове, пределе од историјског, културног и археолошког значаја) и потенцијалне значајне ефекте (треба их посматрати у односу на претходна два критеријума, узимајући у обзир обим утицаја – географска област и бројност становништва изложеног ризику, прекогранични утицај, величину, сложеност, трајање, учесталост и вероватноћу понављања утицаја). Процена се врши кроз идентификацију, опис и процену директних и индиректних утицаја, сваког појединачног случаја, на људска бића, фауну, флору, земљиште, воду, ваздух, климу, пејзаже, интеракцију између ових фактора, материјално богатство и културну баштину (члан 3). У случају пројеката који морају бити подвргнути процени утицаја на животну средину, државе чланице су дужне да усвоје неопходне мере којима би се обезбедило да носилац пројекта достави, у одговарајућем облику, информације

⁹ Драгољуб Тодић, *Водич кроз ЕУ политике – Животна средина*, op. cit., стр. 58-61.

наведене у Анексу IV, у мери у којој државе чланице сматрају да су такве информације од значаја за дату фазу поступка добијања сагласности, као и да достави специфичне карактеристике конкретног пројекта. Минимум информација које носилац пројекта доставља односе се на опис пројекта – локацију и величину, податке потребне за оцену ефекта које пројекат може имати на животну средину, опис мера у циљу смања или отклањања негативних ефеката и др. (члан 5). Држава чланица на чијој територији се планира извођење пројекта, који може имати значајне последице по животну средину друге државе чланице, у обавези је да овој другој држави достави информације које се односе на сам пројекат (његов опис и све доступне информације о могућем прекограничном утицају) као и да јој остави разуман рок да се изјасни о томе да ли жели да учествује у поступку процене утицаја на животну средину (члан 7). Уколико је одговор потврдан, прослеђује јој прикупљене информације у вези са пројектом, захтев за добијање сагласности и информације везане за поступак добијања сагласности. Заинтересованим државама чланицама на овај начин биће омогућено да након међусобних консултација о потенцијалним прекограничним ефектима пројекта и предложеним мерама за смањење или елиминисање таквих ефеката, органу надлежном за давање сагласности на пројекат, пре доношења одлуке, доставе своја мишљења. Резултати консултација и прикупљених информација морају се узети у обзир у поступку давања сагласности. Када се донесе одлука којом се даје или одбија сагласност надлежни органи ће, у складу са одговарајућим процедурама, о томе обавестити јавност и ставити јој на располагање информације о садржини одлуке, главним разлозима за њено доношење и, уколико је потребно, опис основних мера које је неопходно предузети да би се избегли или смањили негативни ефекти. Одредбе ове Директиве неће утицати на обавезу надлежних органа да поштују ограничења која намећу национални прописи, у смислу очувања поверљивости (комерцијалних) података и јавног интереса. Директивом 2003/35/ЕЗ Европског парламента и Савета, од 26. маја 2003. године, којом се мењају досадашње Директиве 85/337/ЕЕЗ и 96/61/ЕЗ, регулисано је учешће јавности у вези са израдом одређених планова и програма који имају везе са животном средином. Њен циљ био је допринос имплементацији обавеза произашлих из Архуске конвенције, која се сматра једним од најзначајнијих уговора из домена заштите животне средине, између осталог и због тога што су државе уговорнице увиделе да је адекватна заштита животне средине од основне важности по људску добробит и уживање основних људских права, укључујући и само право на живот. Конвенција садржи три групе правила која представљају обавезе потписница ове конвенције, а која се односе на право грађана на доступност информација о појавама и активностима које могу имати утицај на квалитет животне средине, затим право грађана да учествују у доношењу одлука о животној средини, тј. изради планова и програма који се тичу животне средине (генерални

урбанистички, просторни, регулациони, локални еколошки план, односно учешће у припреми прописа, у процедурама израде анализе утицаја на животну средину, што значи да би владе требале обавезно да консултују јавност приликом давања предлога за одређене активности), и право на правну заштиту (приступ правосудним органима) у случају када су претходна два права повређена, што значи да непоштовање правила о учешћу јавности у одлучивању о питањима која се односе на одређене јавне и приватне пројекте који могу имати утицај на животну средину, ствара правни основ за покретање механизма правне заштите. Циљ Архуске конвенције јесте да се допринесе заштити права сваког појединца, садашњих и будућих генерација, да живе у средини која обезбеђује здравље и благостање. С тим у вези, 12. маја 2009. године донет је Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине.¹⁰ У вези са напред наведеним, Директива бр. 2003/35/ЕЗ прописује да државе чланице треба да омогуће да јавност буде упозната са плановима који имају утицаја на животну средину пре него што одлуке у вези са њима буду донете, на тај начин што ће јавности бити омогућено да изнесе мишљење које ће се узети у обзир и да након тога јавност буде обавештена о финалној одлуци, као и о околностима на основу којих је одлука донета, било путем јавног обавештења или другим одговарајућим средствима, као што су електронски медији. Заинтересована јавност, поред лица која су непосредно погођена појединим одлукама, укључује и све оне организације које се баве заштитом животне средине. Нарочито је важно остваривање благовремености информисања и укључивања јавности у процес доношења одлука, тј. пре него што буде урађен предлог поједине одлуке или плана.¹¹ У одређеним случајевима предвиђена је могућност искључивања јавности из процеса одлучивања, уколико се ради о пројектима, програмима, плановима и друго, који се односе на националну одбрану онда када се процени да би примена правила о учешћу јавности могла имати негативан утицај на националну одбрану.¹² Директива о учешћу јавности 2003/35/ЕЗ делимично је пренета

¹⁰ Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 38/09.

¹¹ Бранислава Лепотић Ковачевић, „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 2011, бр. 5-6, стр.176.

¹² Directive (EEC) No 85/337 of the Council of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, *OJ L* 175, pp. 40-48.

Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09), Законом о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09), Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 88/10), Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10). Њена потпуна транспозиција учињена је доношењем Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, („Службени гласник РС“, бр. 14/16) и Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 132/14, 145/14).¹³ Наведена Директива је донета у циљу примене мера које су неопходне како би се обезбедило да пројекти који могу имати значајан утицај на животну средину по својој природи, величини или локацији, пре давања сагласности за изградњу, буду предмет процене у односу на њихов значај. У члану 1 став 2 ове Директиве пројекти за које је, у случају могућег значајног утицаја, неопходно спровести процену утицаја јесу конструкције, инсталације или системи, као и друге интервенције у природном окружењу, укључујући оне који се односе на коришћење минералних ресурса. Дакле, циљ Директиве је успостављање процедуре која онемогућава давање сагласности на пројекте који могу имати значајан утицај на животну средину, без спровођења поступка процене утицаја.

У вези са овом Директивом, поставља се питање да ли план или пројекат може бити одобрен у случају када је утврђен његов негативан утицај на заштићено природно добро? Како би се постигла заштита биодиверзитета (различитих врста биљака, животиња и микроорганизама, као и генетског материјала сваке врсте), сваки предложени план или пројекат мора проћи кроз неколико фаза. На почетку је неопходно спровести поступак прелиминарне процене утицаја на заштићено природно добро у којем се идентификују ефекти које план или пројекат може имати на стање заштићеног добра. Надлежни орган управе одобриће план или пројекат ако, након прелиминарне процене утицаја, закључи да постоји висок степен сигурности да његовим спровођењем неће доћи до негативног деловања на заштићено природно добро. Уколико надлежни орган не може са сигурношћу извести такав закључак, неопходно је приступити поступку процене утицаја на заштићено природно добро. У случају непостојања научне сигурности о последицама реализације плана или пројекта примењује се начело предострожности и спроводи поступак процене утицаја на заштићено природно добро. Надлежни орган управе неће одобрити план или пројекат уколико утврди да би његовим спровођењем дошло до нарушавања биодиверзитета заштићеног природног добра, сходно овој Директиви. Пројекти

¹³ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2014_2018.pdf, 19.05.2017.

за које је, у случају могућег значајног утицаја на заштићено природно добро, неопходно спровести процену утицаја у складу са Законом о заштити природе јесу они који се односе на коришћење природних ресурса, обављање грађевинских и других радова, активности и интервенција у природи. Носилац предложеног пројекта дужан је да поступа у складу са мерама заштите природе које су утврђене у плановима, основама и програмима, као и у складу са пројектно-техничком документацијом, како би се угрожавање и оштећење природе избегло или свело на најмању меру. Министарство надлежно за заштиту животне средине овлашћено је да изда сагласност за реализацију пројекта, радова и активности уколико се, на основу расположивих доказа, утврди да они „не могу имати значајан утицај на интегритет еколошки значајног подручја са становишта циљева очувања“ (Закон о заштити природе, члан 10 став 4). У одређеним случајевима Министарство је, изузетно, овлашћено да изда сагласност за пројекте, радове и активности иако они могу имати значајан утицај на заштићено природно добро. Реч је о изузецима који су нормирани и Директивом 2008/118/ЕЕЗ о стаништима, у члану 6 став 4 у коме се наводи да надлежни орган може одобрити предложени план или програм иако утврди да он може имати негативан утицај на интегритет еколошки значајног подручја са становишта циљева очувања природног добра. У питању је изузетак који мора бити уско тумачен и примењен само у случају када су задовољени одређени критеријуми, а тичу се прво тога да надлежни орган утврди да ли постоји алтернатива за предложену активност која нема негативан утицај на заштићено добро, или алтернатива чији ефекти у мањем степену негативно утичу на биодиверзитет у конкретном случају. Уколико не постоји повољна солуција која може да замени предложени план или пројекат, надлежни орган треба да утврди да ли постоје разлози од јавног интереса који претежу у односу на интерес очувања заштићеног природног добра. Интереси редовног обављања јавног транспорта, снабдевања енергијом и одржавања телекомуникационе мреже јесу интереси који могу бити упоређени са интересом очувања заштићеног природног добра, како би се донела одлука у смислу члана 6 става 4 Директиве о стаништима. Изведени закључци о примени члана 6 става 4 Директиве имају значајну улогу у разради примене изузетака предвиђених Законом о заштити природе. Однос процене утицаја на заштићено природно добро и процене утицаја на животну средину огледа се у томе што процена утицаја на животну средину подразумева израду студије са циљем да се прикупе подаци и предвиде штетни утицаји планова и/или пројеката на живот и здравље људи, флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу, пејзаж, материјална и културна добра и узајамно деловање ових чинилаца. Осим тога, поступак процене утицаја на животну средину обухвата и утврђивање и предлагање мера којима се штетни утицаји могу спречити, смањити или отклонити, док поступак процене утицаја на заштићено природно добро значи процену утицаја који план или програм могу имати на интегритет еколошки

значајног подручја са становишта циљева очувања.¹⁴ Кључна разлика између процене утицаја на животну средину и процене утицаја на заштићено природно добро јесте у томе што је учешће јавности дефинисано као неизоставни део процене утицаја на животну средину, док се у Директиви о стаништима (члан 6 став 3) спомиње узимање у обзир мишљења јавности, ако је то прикладно у конкретном случају. Имајући у виду значај улоге јавности у доношењу одлука у еколошким стварима Европска комисија је изнела мишљење да се на питање могућег учешћа јавности у поступку процене утицаја на заштићено добро има применити Архуска конвенција.¹⁵ Нови Закон о заштити природе Републике Србије, у члану 10 став 3, нормира обавезу давања сагласности од стране Министарства надлежног за послове заштите животне средине за пројекте, радове и активности за које се спроводи поступак процене утицаја на животну средину, као и оне који не подлежу поступку процене утицаја на животну средину или за које је донета одлука да није потребно спровођење поступка процене утицаја на животну средину, а који сами или са другим пројектима, радовима или активностима могу имати значајан утицај на интегритет еколошки значајног подручја. Међутим, када је реч о могућности учешћа јавности у Закону се, уопштено, указује на обавезу обезбеђивања учешћа јавности у току израде прописа, односно аката о проглашавању заштићених природних добара, планова управљања заштићеним подручјима и планова коришћења природних вредности (Закон о заштити природе, чл. 43, 115 и 116). У анализи учешћа јавности у поступку процене утицаја на заштићено природно добро неопходно је узети у обзир и чињеницу да невладине организације у Србији не показују висок степен заинтересованости за учешће у процени утицаја на животну средину и заштићено природно добро. У Стратегији биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године наводи се да је: „већи део невладиних организација активних у области животне средине настао у процесу развоја невладиног сектора не као одговор на неки еколошки проблем, већ због доступности донаторских и других извора финансирања. У ситуацији када се невадна организација формира због одређеног локалног проблема, нестални извори финансирања и зависност од стране донаторских средстава често утичу на промену фокуса деловања организације.”¹⁶

¹⁴ Мирјана Дреновак-Ивановић, „Правни оквир заштите биолошке разноврсности (биодиверзитета)“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 2011, бр. 9, стр. 625 и даље.

¹⁵ European Commission, Managing Natura 2000 sites, The provisions of Article 6 of the „Habitats“ Directive 92/43/EEC. Интернет: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf, 19. 05. 2017.

¹⁶ Министарство животне средине и просторног планирања, Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године, Београд 2011, стр. 40.

Слаба заинтересованост јавности за учешће у доношењу одлука у еколошким стварима и недовољна укљученост невладиних организација може довести до заобилажења правила о учешћу јавности у поступку процене утицаја на заштићено природно добро. Како би законодавство Србије било усклађено са законодавством ЕУ неопходно је упутити на примену Закона о ратификацији Архуске конвенције, када је реч о могућности учешћа јавности у поступку процене утицаја на заштићено природно добро. Изнета анализа указује на висок степен усаглашености Закона о заштити природе у делу који се односи на заштиту биодиверзитета и ЕУ Директиве о стаништима. Како би се уклониле уочене непрецизности у одређењу основних појмова које користи Директива о стаништима, а које познаје и Закон о заштити природе, приликом примене Закона о заштити природе неопходно је узети у обзир праксу Европског суда правде која се односи на питања процене утицаја планова и програма на заштићено природно добро. То се односи на изузетке у којима је надлежни орган овлашћен да изда сагласност за пројекте и активности када они могу имати значајан утицај на заштићено природно добро. Како је реч о изузецима који су нормирани и Директивом о стаништима, изведени закључци о примени члана 6 став 4 Директиве о стаништима имају значајну улогу у разради примене изузетака предвиђених Законом о заштити природе. Пракса Европског суда правде има значајну улогу и код проналажења одговора на питање када јавност има право на учешће у процени утицаја на заштићено природно добро.

Директива (ЕУ) 2016/802 о смањењу садржаја сумпора у одређеним течним горивима

Директива (ЕУ) 2016/802 о смањењу садржаја сумпора у одређеним течним горивима, од 11. маја 2016. године, има за предмет смањење емисије сумпор-диоксида настале сагоревањем одређених врста течних горива (горива нафтног порекла – уља за ложење, гасна уља и поморска плинска уља – *marine fuel*).¹⁷ Да би се наведени циљ остварио потребно је прописати границе садржаја сумпора у тим горивима, како би се иста могла користити на територији држава чланица. На овај начин умањују се штетни ефекти на људско здравље, осетљиве екосистеме, производњу усева, раст шума и уопште на животну средину, до којих долази емисијама наведених горива изазивајући њихов негативан ефекат. Узевши у обзир да је сумпор, који је природно присутан у малим количинама у нафти, доминантан извор емисија сумпор-

¹⁷ Directive (EU) 2016/802 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels, *OJ L* 132, 21.5.2016, pp. 58-78.

диоксида као једног од главних узрока „киселих киша“ и један од главних узрока загађења ваздуха у многим урбаним и индустријским областима, то је већа корист од смањивања емисија сумпор-диоксида смањењем садржаја сумпора у гориву, него што је трошак за индустрију. Пошло се од тога да је много ефикасније предузети акције на нивоу Заједнице, те се Директивом постављају минимални неопходни захтеви да би се достигао жељени циљ. Међутим, ограничења садржаја сумпора у одређеним течним нафтним горивима утврђена овом Директивом не примењују се на горива намењена за истраживање и испитивање, горива намењена за прераду пре коначног сагоревања, горива за прераду у рафинеријама и др. (члан 1 став 2). С тим у вези, Државе чланице треба да предузму неопходне мере којима би спречиле да се на њиховој територији користе уља за ложење ако садржај сумпора у њима прелази 1,00% по маси. Када су у питању плинска уља (гасна уља), она се не смеју користити на територијама држава чланица уколико садржај сумпора у њима прелази 0,10% по маси. Уколико би се десило да услед изненадне промене у снабдевању сировом нафтом, нафтним дериватима или другим фосилним течним горивима некој држави постане тешко да примењује границе прописане члановима 3 и 4 Директиве, које се односе на максималан садржај сумпора у горивима, она о томе може обавестити Комисију која јој може одобрити примену виших граничних вредности у оквиру њене територије, за период који не може бити дужи од шест месеци од дана добијања одобрења. Сходно Директиви (ЕУ) 2016/802, провера садржаја сумпора у коришћеним горивима у смислу усаглашености са члановима од 3 до 7 Директиве врши се узимањем узорака и анализа. С тим у вези, државе чланице су у обавези да до 30. јуна сваке године достављају Комисији кратак извештај о садржају сумпора у течним горивима, која су коришћена на њиховој територији у току претходне календарске године. Разлог за прописивање максималних дозвољених граница садржаја сумпора у одређеним течним горивима лежи у спречавању таложења сумпора изнад критичног нивоа, имајући у виду да емитовани сумпор-диоксид и азотни-оксиди у атмосфери доласком у додир са амонијаком могу да оксидирају и да се претворе у киселине, које након таложења мењају хемијски састав земљишта и површинских вода и тиме оштећују екосистеме. Ипак, најопасније последице до којих може доћи услед наведених активности јесу уништавање шума, пропадање рибљег фонда и оштећење плодног земљишта. Мере које се могу предузети како би се наведене последице спречиле или барем умањиле су прелазак са чврстих и течних горива са високим садржајем сумпора на природни гас. Због све снажнијих привредних и политичких интеграција, посебно на европском континенту, појачавају се напори у правцу уједначавања прописа у разним областима. Наведено се нарочито односи на квалитет и заштиту животне средине, што свакако има велики утицај на стање и развој нафтне индустрије. Достижање садашњих, а поготово будућих захтева везано

за квалитет горива представља основни услов опстанка за сваку компанију. Стога, оне које не буду на време реаговале на одговарајући начин, посебно када су у питању врло строги параметри квалитета горива, суочиће се са озбиљним последицама. С тим у вези, развој нафтне привреде мора се кретати у правцу достизања стандарда који важе у Европској унији.¹⁸

Директива 2010/75/EУ о емисијама из индустрије

Директива бр. 2010/75/EУ успоставља оквир за спречавање или барем умањивање загађења насталог као последица индустријских активности, у складу са принципима загађивач плаћа и спречавање загађења на самом извору. Наведено би значило да уколико је оператор одговоран за загађивање тла и подземних вода, он има обавезу да причињену штету и надокнади. Да би активности које се предузимају у вези са заштитом животне средине имале ефекта, неопходан је интегрисани приступ управљању отпадом, као и контроли емисија које се испуштају у ваздух, воду и на тло. Индустријска постројења се не смеју пустити у рад уколико не поседују дозволу, за чије исхођење је потребно спровести све потребне мере у циљу постизања високог нивоа заштите животне средине. Под овим се подразумева испуњење одговарајућих захтева у вези са заштитом земљишта и подземних вода, као и испуњење граничних вредности емисија за загађујуће материје. Дозвола се може издати једном одговорном оператору или неколицини, уколико они управљају различитим деловима постројења, при чему се у том случају ради о подељеној одговорности.¹⁹ У вези са одређивањем граничних вредности емисија, треба водити рачуна о томе да у нормалним условима рада постројења оне не прелазе ниво емисија који се има у виду приликом коришћења најбољих расположивих технологија, као и да трошкови примене одговарајућих мера буду у сразмери са њиховом корисношћу. С тим у вези, поштовање граничних вредности емисија које су утврђене у дозволама за рад треба да резултира емисијама које су испод наведених вредности. Једном добијена дозвола за рад подразумева континуирану испуњеност и праћење услова који су важили приликом њеног издавања, како би се на време открило евентуално загађење и предузеле адекватне мере у циљу спречавања даљег ширења негативних утицаја. Предметна Директива представља један од кључних инструмената

¹⁸ Мирослав Једначак, „Увођење еколошких директива Европске уније у правни систем Републике Хрватске“, *Горива и мазива: часопис за трибологију, технику подмазивања и примјену текућих и пливовитих горива и инжињерство излагања*, 2006, Vol. 45, No. 6.

¹⁹ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) Text with EEA relevance, *OJ L 334*, 17.12.2010, pp. 17-119.

еколошког законодавства Европске уније, донета у циљу постизања интегрисаног спречавања и контроле загађења која потичу од великих индустријских постројења.²⁰ Услови које је оператор испунио приликом добијања дозволе за рад индустријског постројења морају важити током читавог периода рада односно постројења, како накнадно не би дошло до загађења односно умањења квалитета подземних вода и тла. С тим у вези, мора се вршити редовна контрола испуњености ових услова у циљу откривања загађења у раној фази и предузимања одговарајућих корективних мера пре него што дође до ширења загађења. На државама чланицама је обавеза и одговорност да предузимају потребне активности како се не би догодило да индустријска постројења раде без дозволе, односно без испуњавања неопходних услова. Да би се постојећа постројења технички прилагодила захтевима ове Директиве, треба им оставити довољно времена да се прилагоде, што значи и преко утврђеног времена. Захтеви Директиве постављени су тако да уколико дође до квара или оштећења опреме која служи за смањивање емисија, постројење не би смело да ради дуже од 24 часа након настанка квара или оштећења опреме. Изузетак је предвиђен уколико се утврди постојање оправданог интереса, у ком случају надлежни орган може одобрити изузеће од овако постављених временских ограничења. Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, Република Србија преузела је обавезу развијања сарадње са државама чланицама Европске уније у борби против уништавања животне средине, као и континуираног рада на побољшању постојећег стања у овој области (члан 111 Споразума). Тиме је покренут и поступак хармонизације законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ у области заштите биодиверзитета, те је у ту сврху донет и нови Закон о заштити природе. Сходно Извештају Европске комисије за 2018. годину, Србија је постигла висок ниво усклађености са правним тековинама Европске уније у области заштите животне средине. Међутим, у извештају се наводи и то да је потребно улагати даље напоре у циљу јачања административних и финансијских капацитета Агенције за заштиту животне средине, међуинституционалне координације (посебно на централном и локалном нивоу), операционализације Зеленог фонда, појачаног праћења квалитета ваздуха, као и спровођења Париског споразума, укључујући и развој свеобухватне стратегије за климатске промене у складу са оквиром ЕУ 2030 за климатске и енергетске политике. Потом, уочени су пропусти везано за заштиту природе из разлога што стандарди ЕУ који се односе на забрањена средства за хватање и убијање дивљих животиња нису у потпуности

²⁰ Harald Schoenberger, "Integrated pollution prevention and control in large industrial installations on the basis of best available techniques – The Sevilla Process", *Journal of Cleaner Production*, 2009, Vol. 17 Issue 16, pp. 1526-1529.

инкорпорирани у све законе, укључујући и законодавство о лову. Такође у области климатских промена имплементација је у почетној фази.²¹

Директива 2004/35/ЕЗ о одговорности за животну средину

Директивом 2004/35/ЕЗ о одговорности за штете у животној средини успоставља се оквир за утврђивање одговорности у погледу превенције и ремедијације (санације) штете у животној средини, при чему је правило да је оператор носилац трошкова активности превенције и ремедијације (члан 8), осим у предвиђеним случајевима искључивања његове одговорности (члан 8).²² Ова Директива има за циљ да спречи и отклони штету у животној средини, при чему је накнада штете уређена шире у односу на модел накнаде штете према правилима грађанског права, имајући у виду да се њоме гарантује накнада штете и у случајевима када не постоји оштећено лице.²³ У том смислу, појам штете у животној средини одређује се као мерљива неповољна промена природног добра, или мерљиво слабљење функција природног добра, која може да настане као директна или индиректна последица одређене активности.²⁴ Предметна Директива примењује се на штету нанету заштићеним врстама и природним стаништима, затим на штету која је нанета земљишту, и штету проузроковану намерним испуштањем у животну средину, превозом или стављањем на тржиште генетички модификованих организама.^{25, 26, 27} При томе, у члану 2 став 1 Директиве 2004/35/ЕЗ наводи се да се она примењује на штету проузроковану елементима који се преносе путем ваздуха ако су они штетни за воду, земљиште, заштићене врсте или природна станишта. С тим у вези, може се извести закључак да се ова Директива примењује на штету која је нанета земљишту, води, флори и фауни, као последица загађења ваздуха. Предметна Директива представља основни извор права Европске уније у области одговорности за штете у животној

²¹ Извештај Европске комисије за Србију 2018, <http://europa.rs/wp-content/uploads/2018/04/20180417-serbia-report.pdf>, 79-81, 20.04.2018. године.

²² Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *OJ L* 143, 30.4.2004, pp. 56-75.

²³ М. Дреновак-Ивановић, „Одговорност за штету у животној средини: упоредни модели и правци новелирања законодавства Србије“, *Правни живот, Удружење правника Србије*, 2014, стр. 450-464.

²⁴ Директива 2004/35/ЕЗ, чл. 2 ст. 2.

²⁵ Ibid., чл. 2 ст. 1.

²⁶ Ibid., чл. 2 ст. 1.

²⁷ Прилог III, ст. 10 и ст. 11.

средици. Поред овог извора права, у ширем смислу требало би имати у виду и међународне уговоре чији су основни предмет регулисање питања грађанске одговорности за штете настале услед загађивања нафтом, затим штете настале услед транспорта опасних супстанци, као и питања грађанске одговорности у вези са штетама насталим услед коришћења нуклеарне енергије. Сходно одредбама Директиве 2004/35, основни субјекти су оператор, надлежни органи, као и правна или физичка лица која су оштећена или имају интерес у вези са штетама у животној средини. Опште је правило да је основни носилац трошкова активности превенције и ремедијације оператор, односно лице које врши или контролише вршење професионалне активности (чл. 8 ст. 1), као и да је на њему обавеза да предузме све потребне превентивне мере, под чиме се подразумева обавештење надлежног органа о свим аспектима одређене ситуације у вези са могућношћу настанка штете. У ситуацији када до штете дође, на њему је да информисе надлежни орган о свим аспектима ситуације и предузме одговарајуће мере контроле загађења и ремедијације.²⁸ Директивом је нормирано и питање осигурања оператора од штете у животној средини, и то путем инструмената заштите којима се приступа тек када штета већ настане. С тим у вези, обезбеђење накнаде штете врши се након настанка штете и подразумева давање гаранције која се заснива на имовини оператора. Оваквим решењем се доводи у питање накнада штете у случају његове инсолвентности.²⁹ У нашем праву, чланом 106 Закона о заштити животне средине нормирана је обавеза оператора да се осигура од одговорности за „случај штете причињене трећим лицима услед удеса”. Обавеза осигурања постоји код оних активности или постројења који представљају „висок степен опасности по здравље људи и животну средину”.³⁰ На овом месту треба споменути и Директиву 2001/42/ЕЗ о стратешкој процени утицаја на животну средину, које спадају у прописе којима се регулише питање процене утицаја одређених активности, планова и програма, на животну средину у Европској унији.³¹ Потоња директива је значајна из разлога што разрађује начела и циљеве еколошке политике у ЕУ, чији су темељи утврђени релевантним члановима Уговора ЕУ.³²

²⁸ Драгољуб Тодић, *op. cit.*, стр. 91-96.

²⁹ М. Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 450-464.

³⁰ Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - УС, 14/16, 76/18, 95/18 - др.закон.

³¹ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *Of L* 197, 21.7.2001, pp. 30-37.

³² Стеван Лилић, Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, Београд 2014, стр. 108.

Кјото протокол

Климатске промене, посебно оне које су изазване повећаном емисијом гасова који изазивају ефекат стаклене баште (угљен-диоксид, метан, азот-оксид, сумпор-хексафлуорид, као и две групе гасова – хидрофлуороугљеници и перфлуороугљеници, али и други гасови попут озона), представљају највећи еколошки и један од кључних политичких проблема нашег времена.³³ Ако се глобално загревање, односно повећање просечне температуре атмосфере и океана на Земљи настави, могу настати озбиљне последице по људски и целокупан живи свет. Предвиђа се да ће, у том случају, слатке воде бити све мање, ниво мора ће и даље расти, више температуре утицаће негативно на здравље и ширење болести, станишта ће бити уништена. С тим у вези, очување, заштита и унапређење животне средине значајно је из разлога опстанка човечанства. Ово сазнање довело је до међународне еколошке сарадње и закључивања уговора као правног оквира за унапређивање стања у овој области. Иако су различита научна истраживања указивала на постојање овог проблема и повезаност антропогенних емисија гасова са климатским променама, изношени су и аргументи против са циљем изостанка одговарајућих политичких одлука у правцу смањења емисије гасова, јер би наведене одлуке повукле са собом и одређене економске импликације.³⁴ Чињеница је да највећи загађивачи нису били вољни да се обавезу у форми међународног уговора. Ипак, 1992. године усвојена је Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама са намером да подстакне индустријализоване земље да стабилизују емисију гасова стаклене баште, без конкретних обавеза у том правцу. Конвенцијом је предвиђена могућност доношења протокола који би дефинисали нека од питања, што је учињено усвајањем Кјото протокола. Наведени Протокол представља први међународни покушај да се смање емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште, а уједно и најшири међународни регулаторни оквир за трговину наведеним гасовима, имајући у виду да садржи конкретне обавезе за земље које су га ратификовале. Усвојен је на трећој „Конференцији чланица Оквирне конвенције УН о промени климе“, која је одржана у децембру 1997. у Кјоту, Јапан. Да би ступио на снагу, било је потребно да га ратификује најмање 55 држава и да државе које су га ратификовале чине најмање 55% загађивача, што се и догодило 16. фебруара 2005. године када је Русија, која спада у највеће загађиваче, ратификовала овај протокол.³⁵ На нивоу Европске уније, Кјото протокол је ратификован одлуком Савета министара Европске уније, која је ступила на снагу 31. маја 2002.

³³ Ibid., стр. 82.

³⁴ С. Лилић, М. Дреновак-Ивановић, *Еколошко право*, Београд 2014, стр. 37.

³⁵ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2010, стр. 708.

године.³⁶ Република Србија постала је чланица Кјото протокола 17. јануара 2008. године, доношењем Закона о потврђивању Кјото Протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе. Међутим, да би произвео намераване ефекте, неопходно је да се њиме обавезу највећи загађивачи. Потписнице овог Протокола подељене су у две групе са различитим обавезама, једне за развијене а друге за државе у развоју. Развијене нације, које су уједно и највећи загађивачи ваздуха (зване „Земље Анекса I“), обавезале су се на укупно смањење емисије гаса CO₂ за 5,2% до 2012. године, у односу на ниво емисије из 1990. године. ЕУ је преузела обавезу да своје емисије смањи за 8%, САД за 7%, Јапан за 6% а потом следе друге земље са мањим износима.

Слика 1: Зеленом бојом су приказане државе које су ратификовале Протокол из Кјота, сивом оне које планирају да га ратификују, а плавом оне које су то одбиле.³⁷



Стране укључене у Анекс I обавезале су се да ће у остваривању својих обавеза, а у складу са својим националним околностима, спровести и даље разрадити политике и мере тако што ће повећати енергетску ефикасност у релевантним секторима националне привреде, постепено смањивати или елиминисати тржишне недостатке, пружити подршку развоју и повећаном

³⁶ Одлуке савета о одобравању, у име ЕЗ, Кјотског протокола уз Оквирну конвенцију УН о промени климе и заједничком испуњавању обавеза које из њега произилазе (2002/358/EZ), *Службени лист ЕУ*, 130, 15.05.2002.

³⁷ Интернет: https://sr.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB_%D0%B8%D0%B7_%D0%9A%D1%98%D0%BE%D1%82%D0%B0

коришћењу нових и обновљивих облика енергије као и коришћењу савремених и иновативних технологија које не угрожавају животну средину. Обавезале су се и да ће међусобно сарађивати с циљем повећања појединачне и заједничке ефикасности њихових политика и мера, као и да ће у том смислу предузимати кораке на размени искустава и информација како би се минимизирали неповољни ефекти промене климе, ефекти на међународну трговину и друштвене, економске и последице по животну средину других Страна, нарочито страна које су земље у развоју. Такође, Стране су се обавезале и да ће спровести мере за ограничавање или смањивање емисија гасова са ефектом стаклене баште који не подлежу контроли по Монреалском протоколу у саобраћајном сектору.³⁸ Протоколом су утврђена три основна механизма за реализовање утврђених циљева и то: међународна трговина емисијама, заједничка имплементација и механизам чистог развоја. Трговање емисијама се одвија на тај начин што развијене земље које су се обавезале да ће снижити емисије гасова са ефектом стаклене баште на својој територији могу, уместо тога, да откупе одређени део емисија од земаља из Анекса I чије су емисије испод одобреног нивоа, или могу да уложе средства у пројекте за смањивање емисија у земљама у развоју, тј. земљама које нису наведене у Анексу I (нпр. пројекте за побољшање енергетске ефикасности) и на тај начин стекну „емисионе кредите“. Такође, и држава која није наведена у Анексу I (земље у развоју) може сама да уложи у пројекат за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште на својој територији, а затим да на међународном тржишту прода емисионе кредите које на тај начин оствари. Да би то могла да уради мора прво да ратификује Кјото протокол, као и да примени одговарајуће механизме за реализацију и спровођење таквих пројеката. Осим тога, међународне организације попут Светске банке основале су посебне фондове који инвестирају у пројекте за смањење емисија у земљама у развоју, а потом остварују зараду тргујући емисионим кредитима који се тим путем остваре.³⁹ Пројекти који се спроводе у оквиру Механизма чистог развоја стварају емисионе кредите током периода од око десет година од почетка примене, и представљају средњорочни извор прихода са тржишта емисија а не само једнократну тржишну трансакцију. Индустријализоване земље које нису потписнице Кјото протокола, попут САД, учествују у трговини емисијама посредством добровољних механизма трговине, као што је Чикашка берза емисија, саморегулишућа берза са сопственим Правилником којом управљају чланови. Они се добровољно обавезују да ће смањити емисије гасова са ефектом

³⁸ Kyoto protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, 27.10.2017. godine.

³⁹ Sebastian Oberthür, Hermann E. Ott, *The Kyoto Protocol, International Climate Policy for the 21st Century*, Germany 1999.

стаклене баште како би остали конкурентни на све већем глобалном тржишту производа и услуга са ниским нивоом емисија. Свако тржиште носи своје посебне ризике, с тим што ризици на тржишту емисија не постоје за земље у развоју, осим у случају да земља сама улаже у пројекте, а и тада се ризик ограничава на губитак додатног профита од емисионих кредита, а не на губитак уложеног капитала, из разлога што је побољшање енергетске ефикасности само по себи инвестиција, а не трошак. Тим пре што повећање енергетске ефикасности доводи до привлачења нових технологија, подстицања иновација у привреди, побољшања конкурентности привреде и подстицање дугорочног привредног раста. Сва три тзв. „флексибилна механизма“ су замишљени као подстицај развијеним државама да приступе Протоколу, али је њихов учинак скроман. Тржиште емисија гасова разликује се од других тржишта роба утолико што емисије односно кредити GHG (greenhouse gases) не могу да се складиште или пренесу у наредну годину, већ морају да се користе током текуће године.⁴⁰ У складу са чланом 12 Кјото протокола, сврха механизма чистог развоја је у томе што дозвољава индустријски развијеним и другим земљама са листе из Анекса I Конвенције да инвестирају у пројекте којима се редукују емисије гасова са ефектом стаклене баште у земљама у развоју, и на тај начин доприносе њиховом одрживом развоју, а истовремено доводе до смањивања емисија гасова са ефектом стаклене баште у развијеним земљама. Развијене земље улажу у технологије земаља у развоју, најчешће у енергетском сектору, грејању, транспорту и након одобрених пројеката од стране одговарајућег тела УН, и сертификованог и доказаног смањења гасова испуњавају обавезу своје земље на територијама других држава. Из разлога што ови гасови изазивају глобални проблем, не морају се све обавезе спроводити на сопственој територији. Суштина овог механизма је у томе да је исплативије смањивати емисије у земљама чији су производни процеси застарели и неефикасни, него у развијеним земљама где би за смањење емисија била потребна још развијенија технологија од постојеће. Земље које нису наведене у Анексу I (не-Анекс I државе уговорнице Конвенције) немају квантификовану обавезу смањивања емисија гасова са ефектом стаклене баште на својој територији, али имају обавезу испуњавања општих обавеза предвиђених Конвенцијом и Протоколом. Оне могу учествовати у механизму чистог развоја на добровољној основи. Све земље које су ратификовале Протокол дужне су да воде и ажурирају катастар антропогених емисија. Дакле, за земље у развоју, међу којима је и Србија, Протокол није предвидео никакве нове обавезе у односу на оне које су предвиђене Конвенцијом, али је остављена могућност да свака

⁴⁰ Соња Авлијаш, „Може ли Кјото протокол допринети већој енергетској ефикасности у Србији“, Интернет: http://www.zenskavlada.org.rs/db_files/81/kjoto_protokol_i_energetska_efikasnost_u_srbiji.pdf, 31.10.2017. године.

од њих у било ком тренутку такву обавезу преузме, у складу са својим могућностима, укључивањем у Анекс I Конвенције. Ратификацијом Конвенције Србија се обавезала на утврђивање и спровођење активности које доприносе постизању циљева утврђених Конвенцијом.⁴¹ Иако Протокол потписницама пружа могућност испуњења обавеза применом тржишних механизма, ипак оне своје циљеве морају испунити применом националних мера. С тим у вези, стратешки оквир у области климатских промена, за Републику Србију, чине Национална стратегија за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства („Сл. гласник РС” 8/10) и извештаји Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе. Основни циљ Стратегије је изградња капацитета и подизање свести заинтересованих страна о механизму чистог развоја, али и идентификација потенцијалних пројеката и финансијских могућности за спровођење истих у оквиру овог механизма Кјото протокола, у поменутих секторима.⁴² Имајући у виду да је Србија чланица Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе од 2001. године, а Кјото протокола од 2008. године, са статусом Стране која није наведена у Анексу I, то јој пружа могућност да учествује у механизму чистог развоја. Национално тело за спровођење Механизма чистог развоја у Србији, скраћено (DNA Designated National Authority), постало је оперативно 21. новембра 2008. године.⁴³ DNA је основано Одлуком Владе 05 бр.: 02-2099/2008-1 од 5. јуна 2008. године, као мултисекторско тело у чијем раду учествују представници релевантних министарстава. Састоји се од Стручне групе и Секретаријата, а његовим радом председава министар надлежан за питања животне средине. Стручну групу чине именовани представници министарстава надлежних за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде, грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, рударства и енергетике, животне средине и финансија. По потреби, за специфичне CDM (Clean Development Mechanism) пројекте, у рад Стручне групе могу бити укључена и стручна лица, као и представници институција, који немају сталног представника у Стручној групи. У њеној надлежности је да даје мишљења на предложене CDM пројекте, односно да врши проверу усаглашености пројеката са одредбама Кјото протокола, CDM индикаторима одрживог развоја и националним законодавством Републике

⁴¹ М. Дреновак-Ивановић, Сретен Ђорђевић, *Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору*, Београд 2013, стр. 19.

⁴² Национална стратегија за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС”, број 8/10.

⁴³ М. Дреновак-Ивановић, „Environmental Law of Serbia”, стр. 16-17.

Србије. DNA, као посебно тело, уведено је у национални законодавни оквир Законом о заштити ваздуха.⁴⁴ Национална стратегија за укључивање Републике Србије у механизам чистог развоја Кјото протокола идентификује проблеме у спровођењу CDM пројеката и даје потенцијална решења за секторе управљања отпадом пољопривреде и шумарства. Усмерена је на идентификацију начина и могућности побољшања стања животне средине праћеног економским и друштвеним развојем државе, са општим циљем подизања свести и изградње капацитета о могућностима коришћења CDM пројеката, као начина за подстицање одрживог развоја и омогућавања бржег спровођења Кјото протокола у Републици Србији. У складу са релевантним одлукама које произилазе из Кјото протокола, смањење емисије било ког од гасова са ефектом стаклене баште обрачунава се и изражава преко еквивалента угљен-диоксида (CO₂e). Израчунавање CO₂e засновано је на потенцијалу глобалног загревања (Global warming potential – GWP), који се разликује за различите гасове са ефектом стаклене баште обухваћене Кјото протоколом. Гасови са ефектом стаклене баште наведени су у Анексу А Протокола, као и категорије ових гасова по секторима/изворима. Ти гасови су: угљен-диоксид (CO₂), метан (CH₄), азот-субоксид (N₂O), флуороугљоводоници (HFCs), перфлуороугљеници (PFCs) и сумпорхексафлуорид (SF₆).

Табела 4: Вредност потенцијала глобалног загревања за гасове са ефектом стаклене баште Кјото протокола

GHG	GWP
ugljen-dioksid (CO ₂)	1
metan (CH ₄)	21
azot-suboksid (N ₂ O)	310
fluorougљovodonici (HFC _s)	6 500-9 200
perfluorugљjenici (PFC _s)	140-11 700
sumporheksafluorid (SF ₆)	23 900

Табела је преузета из Националне стратегије за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС“, број 8/10.

Да би предложени CDM пројекат добио одобрење потребно је да учесници у пројекту, уз захтев за одобрење пројекта, Секретаријату DNA доставе и образложење доприноса предложеног пројекта одрживом развоју Републике

⁴⁴ Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник РС“, број 36/09 и 10/13.

Србије, односно да наведу који су од националних CDM индикатора одрживог развоја, који су саставни део Пословника о раду ДНА, задовољени. У Првом двогодишњем ажурираном извештају Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, који је израђен у периоду 2014–2015. године у оквиру пројекта „Припрема првог двогодишњег ажурираног извештаја Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе“, наводи се да је највећи удео у укупним емисијама GHG био у енергетском сектору и то 1990. године 78,70%, а у периоду од 2010–2013. године 79,4%. Емисије из сектора отпада чиниле су 5,1%, а из индустријских процеса 4,8% укупних емисија. У посматраном периоду, најзаступљенији гас са ефектом стаклене баште био је угљен-диоксид (CO₂), са уделом од 78,9% у укупним емисијама GHG. У погледу недостатака и приоритетних потреба, оцењено је да је „Србија успоставила важне компоненте институционалног и правног оквира за потребе борбе против климатских промена, али да и даље постоји потреба за њиховим унапређењем, као и за изградњом капацитета и знања одговорних и надлежних институција, и на националном и на локалном нивоу, али и на нивоу опште јавности“.⁴⁵ У предлогу Другог извештаја, које је припремило Министарство пољопривреде и заштите животне средине у сарадњи са Програмом УН за развој, наводи се да је и у периоду од 2000. до 2014. године најзаступљенији GHG био је угљен-диоксид (CO₂), у распону од 78,9% до 83,8%, као и да су емисије из сектора енергетике чиниле традиционално највећи удео (80,0%) у укупним националним GHG емисијама. Уочено је да је у периоду од 1960. до 2012. године на територији Републике Србије дошло до значајаног пораста средње, максималне и минималне дневне температуре, са просечним трендом 0,3°C по декади на годишњем нивоу, као и да се у будућности може очекивати даљи пораст температуре у распону од 0,5°C–0,9°C, односно од 1,8–2,0 °C за период 2041–2070. година, сходно могућим сценаријима. Оцењено је да је су „учињени значајани напори на унапређењу, изради и спровођењу законодавног оквира и подизању свести јавности у циљу промоције и коришћења чистијих и енергетски ефикаснијих технологија, као и обновљивих извора енергије, али да тренутни ниво интеграција климатских промена у секторске и опште развојне стратегије, ниво знања, институционални и индивидуални капацитети, доступне технологије и финансијски ресурси на националном нивоу и укљученост локалних самоуправа и даље нису довољни за ефикасну и брзу реакцију на проблем климатских промена.“⁴⁶ Потписивање Кјото протокола представља први

⁴⁵ Двогодишњи ажурирани извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, Интернет: http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/E-version_FBUR-srpski-2016.pdf, 01.11.2017.

⁴⁶ Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, Интернет: http://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/SNC_na-misljenje.pdf, 01.11.2017.

важан корак ка глобалном режиму смањења емисија. Иако је било утврђено да ће Протокол важити до 2012. године, други обавезујући период отпочео је 1. јануара 2013. године и трајаће до 31.12.2020. године, током ког времена су се потписнице обавезале да ће смањити емисије гасова са ефектом стаклене баште за најмање 18% испод нивоа из 1990. године.⁴⁷ И поред учињених напора, прогнозе експертског тима Уједињених нација и Светске метеоролошке организације су да ће средња температура на површини Земље порасти од 1,4 до 5,8°C до краја века, чак и ако успемо да обуздамо емисије угљен-диоксида, из разлога што се гасови дуго задржавају у атмосфери. Све ово указује на сложену природу проблема климатских промена и потребу за јачањем сарадње на билатералном, регионалном и међународном нивоу, у циљу ефикасне имплементације Конвенције и адекватног одговора на проблем климатских промена. Без обзира на значај Кјото протокола, у смислу борбе за очување здраве планете, а тиме и живота и здравља људи, Сједињене Америчке Државе га нису ратификовале, док Русија, Јапан, Нови Зеланд и Канада нису желеле да учествују у другом периоду његовог важења. Када су у питању земље у развоју, оне су се залагале за продужетак овог међународног споразума јер је он једини споразум којим су се индустријски развијене земље обавезале да ће смањити емисије штетних гасова које потичу са њихових територија. Ово с тога што су управо развијене земље најодговорније за ремећење климе, јер су њихове фабрике испустиле највише угљен-диоксида у атмосферу пре него што су почеле климатске промене. На конференцији Уједињених нација која је одржана у Дохи, главном граду Катар, у периоду од 26. новембра до 7. децембра 2012. године, покренут је Протокол из Кјота II. Потписивањем амандмана у Дохи Европска унија, Аустралија и десетак других развијених земаља обавезале су се на смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште за најмање 18% испод нивоа из 1990. године, током осмогодишњег периода, почев од 2013. до 2020. године.⁴⁸ С обзиром да се готово две стотине држава придружило плану Уједињених нација против глобалног загревања до 2020. године, избегнута је могућност да дође до пропасти двадесетогодишњих напора Уједињених нација везано за смањење емисија штетних гасова. Постављен је рок до 2015. године за доношење глобалног климатског споразума који би обухватио све земље, укључујући и два највећа загађивача Кину и САД, с циљем да он ступи на снагу 2020. године. Након потписивања Кјото протокола, научници су се запитали може ли овај документ адекватно одговорити и решити проблем климатских промена? Пошли су од тога да се континуирано бележи пораст глобалних емисија, за шта су добрим делом заслужне државе које нису ратификовале Протокол (Сједињене Америчке Државе), затим оне које су се повукле из Протокола, односно изјавиле да их не

⁴⁷ Интернет: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, 01.11.2017.

⁴⁸ Интернет: <http://www.klimatskepromene.rs/obaveze-prema-un/kjoto-protokol/>, 03.11.2017.

обавезује други период његовог важења (Канада, Русија и Јапан), као и државе од којих се и не тражи да учествују у смањењу емисија (Кина, Индија и остатак света у развоју). На основу наведеног, дошли су до закључка да предметни документ представља разуман први корак који поставља оквир за преиспитивање проблема климатских промена али их свакако не решава, а да Доха амандмани само продужавају трајање Протокола и све његове пропусте, полазећи од начина на који међународни режими приступају глобалним изазовима са којима се суочавају. Даље, стручњаци већ тврде да је одређени ниво климатских промена неизбежан, а да се наш фокус са ублажавања и отклањања последица климатских промена преусмерава на избегавање најгорих сценарија.⁴⁹ Када посматрамо проценат смањења емисија GHG, односно у којој мери су потписнице Протокола испуниле преузете обавезе у првом периоду његовог важења, долазимо до следећих резултата: Канада је повећала своје емисије угљен-диоксида за 25%, Јапан за 14%. Стога и не изненађује зашто ни једна ни друга држава нису биле заинтересоване за други период важења Протокола. Међутим, када посматрамо Европу видимо да је остварила смањење емисија од 15% у односу на ниво из 1990. године, што је далеко изнад циља од 8%. Свакако и међу тадашњим чланицама (ЕУ-15) дошло је до расподеле терета, тако што су се остварене вредности смањења емисија изнад прописаног нивоа у појединим чланицама надокнађивале недостатком смањења у другим. Тачније, само је осам од 15 земаља пријавило да су испуниле своје индивидуалне циљеве – Финска, Француска, Немачка, Грчка, Ирска, Португалија, Шведска и Уједињено Краљевство. Преосталих седам – Аустрија, Белгија, Данска, Италија, Луксембург, Холандија и Шпанија нису испуниле постављене циљеве, према подацима Европске комисије из 2013. године, што значи да се њихово усаглашавање са Кјото протоколом није заснивало само на сопственој акцији, већ на појачаним напорима осталих чланица.⁵⁰ Стране Кјото протокола усвојиле су његову измену одлуком 1/СМР.8, ускладу са члановима 20 и 21 овог Протокола, на осмој седници Конференције страна. Дана 21. децембра 2012. године амандман је проследио генерални секретар Уједињених нација, који делује у својству депозитара, свим странама Протокола. У складу са чланом 21 ставом 7 и чланом 20 ставом 4 амандман је предмет прихватања од страна уговорница. У складу са чланом 20 став 4 амандман ће ступити на снагу за оне стране које га буду прихватиле, деведесетог дана од дана када депозитар прими инструмент прихватања од најмање три четвртине страна. За ступање на снагу амандмана потребно је

⁴⁹ Amanda M. Rosen, „The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change”, *Politics & Policy*, 15 february 2015.

⁵⁰ A. Denny Ellerman, Paul L. Jaskow, *The European Union's Emissions Trading System in perspective*, Massachusetts Institute of Technology, May 2008.

укупно 144 инструмента прихватања.⁵¹ До 31. октобра 2017. године 84 земаље ратификовале су амандман из Дохе.⁵²

Разлика између првог и другог периода важења Протокола је проценат смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште (са 5% на 18% у односу на нивое из 1990. године), док је и даље задржан кратак период за испуњавање преузетих обавеза, свега осам година. Наведени проценти смањења представљају минимално постављене циљеве. Доха амандман на Кјото протокол обухвата емисије GHG за период од 2012. до 2020. године и додаје азот трифлуорид (NF₃).⁵³

Слика 2: Земље које су ратификовале амандман у Дохи⁵⁴



⁵¹ Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012, Интернет: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>, 04.11.2017.

⁵² Ø. Hodnebrog, M. Etminan, J.S. Fuglestedt, G. Marston, G. Myhre, C.J. Nielsen, K.P. Shine, T.J. Wallington, „Global warming potentials and radiative efficiencies of halocarbons and related compounds: A comprehensive review“, Reviews of Geophysics, An Agu Journal, April 2013.

⁵³ Status of the Doha Amendment, Интернет: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php, 03.11.2017.

⁵⁴ Интернет: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php, 04.11.2017.

Постоје мишљења да Доха амандмани само продужавају неадекватна решења Кјото протокола, на тај начин што пружају могућност компанијама из развијених земаља да емитују већи проценат емисија од дозвољеног и при томе остварују профит на тржишту емисија. Проблем који је уочен је фокусирање на краткорочне циљеве и политике уместо увођења значајнијих промена. Не сме се изгубити из вида основни циљ због којег се и кренуло у правцу прописивања процената смањења емисија GHG, а то је заустављање климатских промена.⁵⁵ Креатори политике полако признају важност дугорочних циљева: ЕУ је, на пример, комбиновала своје краткорочне обавезе за 2020. годину са онима усмереним на 2050. годину. С обзиром на ограничени успех флексибилних механизма Кјото режима, системе као што су CDM и трговање емисијама треба преиспитати у смислу њихове способности да произведу намеравамо смањење емисија, а не само њихов привид. Треба обратити пажњу и на идентификацију најбољих пракси међу политикама на националном и регионалном нивоу, где је то могуће.⁵⁶ Наша способност ублажавања климатских промена за сада је ограничена, а Кјото протокол свакако носи одређену одговорност из разлога што промовише политику која подстиче краткорочно и самоодрживо понашање међу државама. Можда најбоља могућа стратегија, која би се могла применити, јесте прилагођавање климатским променама које долазе. Програм УН за животну средину (UNEP) предвиђа да количина гасова са ефектом стаклене баште мора да се смањи за 14% до 2020. године. У противном, уколико се пређе граница од два степена, може доћи до распада климатског система.⁵⁷ Ипак, без обзира на предности и мане Кјото протокола, неспорно је да пред собом имамо правно обавезујући документ којег се треба придржавати како би се избегле могуће, несагледиве последице.

3) ИЗВОРИ

Авлијаш, С., „Може ли Кјото протокол допринети већој енергетској ефикасности у Србији“, Интернет: http://www.zenskavlada.org.rs/db_files/81/kjoto_protokol_i_energetska_efikasnost_u_srbiji.pdf, 31.10.2017.

Denny Ellerman, A. D., Jaskow, P. L., *The European Union's Emissions Trading System in perspective*, Massachusetts Institute of Technology, May 2008.

⁵⁵ David G. Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, 2001.

⁵⁶ Rüdiger K. W. Wurzel, James Connelly, *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New Jersey 2011.

⁵⁷ На Конференцији УН о новом споразуму о клими, <http://www.ekologija.rs/nakonferenciji-un-o-novom-sporazumu-o-klimi>, 04.11.2017. године.

- Directive (EU) 2016/802 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels, *OJ L* 132, 21.5.2016, pp. 58-78.
- Directive (EEC) No 85/337 of the Council of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, *OJ L* 175, pp. 40-48.
- Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, *OJ L* 197, 21.7.2001, pp. 30-37.
- Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *OJ L* 143, 30.4.2004, pp. 56-75.
- Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) Text with EEA relevance, *OJ L* 334, 17.12.2010, pp. 17-119.
- Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance, *OJ L* 26, 28.1.2012, pp. 1-21.
- Двогодишњи ажурирани извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/E-version_FBUR-srpski-2016.pdf, 01.11.2017.
- Дреновак-Ивановић, Д., „Одговорност за штету у животној средини: упоредни модели и правци новелирања законодавства Србије“, *Правни живот, Удружење правника Србије*, 2014.
- Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе, http://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/SNC_na-misljenje.pdf, 01.11.2017.
- Energy Community, Decisions, Интернет: <https://www.energy-community.org/legal/decisions.html>, 09.01.2019. године.
- European Commission, Managing Natura 2000 sites, The provisions of Article 6 of the „Habitats’ Directive 92/43/EEC, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_en.pdf, 19. мај 2017.
- Hodnebrog, Ø. ., Etminan, M., Fuglestad, J. S., Marston, G., Myhre, G., Nielsen, C. J., Shine, K. P., Wallington, T. J., “Global warming potentials and radiative efficiencies of halocarbons and related compounds: A comprehensive review“, *Reviews of Geophysics, An Agu Journal*, April 2013.

- Извештај Европске комисије за Србију 2018, Интернет: <http://europa.rs/wp-content/uploads/2018/04/20180417-serbia-report.pdf>, 79-81, 20.04.2018. године.
- Једначак, М., „Увођење еколошких директива Европске уније у правни систем Републике Хрватске“, *Горива и мазива: часопис за трибологију, технику подмазивања и примјену текућих и пливовитих горива и инжињерство излагања*, Vol.45, No.6, просинац 2006.
- Кјото протокол, <http://www.klimatskepromene.rs/obaveze-prema-un/kjoto-protokol/>, 03.11.2017. године. Кјото Protocol, http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, 01.11.2017. године.
- Kyoto protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, 27.10.2017.
- Конференција УН о новом споразуму о клими, Интернет: <http://www.ekologija.rs/na-konferenciji-un-o-novom-sporazumu-o-klimi>, 04.11.2017.
- Крвавац, Љ., Јованетић, В., Водич кроз заштиту и унапређење животне средине, Интернет: http://www.uecpd.org/uploads/files/Vodic_kroz_zastitu_i_unapredjivanje_zivotne_sredine.pdf, 09. јануар 2019. године, стр. 2.
- Крећа, М., *Међународно јавно право*, Београд, 2010.
- Лепотић Ковачевић, Б., „Заштита животне средине у светлу Уговора о оснивању Енергетске заједнице“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу* 5-6/2011
- М. Дреновак Ивановић, Сретен Ђорђевић, *Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору*, Београд 2013.
- Министарство животне средине и просторног планирања, Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године, Београд 2011.
- Мирјана Дреновак Ивановић, „Правни оквир заштите биолошке разноврсности (биодиверзитета)“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, 9/2011.
- Национална стратегија за укључивање Републике Србије у Механизам чистог развоја Кјото протокола за секторе управљања отпадом, пољопривреде и шумарства, „Службени гласник РС“, број 8/10.
- Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npa/NPAA_2014_2018.pdf, 19. мај 2017.
- Odluka Vijeća od 25. travnja 2002. godine o odobravanju, u ime Europske zajednice, Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime

- i zajedničkom ispunjavanju obaveza koje iz njega proizlaze (2002/358/EZ), *Službeni list Europske unije*, br. 130 od 15.05.2002.
- Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its eighth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012, <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>, 04.11.2017.
- Rosen, a. M., „The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change”, *Politics & Policy*, 15 february 2015.
- Rüdiger K. W. Wurzel, James Connelly, *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, New Jersey 2011.
- Стојиљковић, Д., „Енергетика, загађење и заштита животне средине“, *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
- Schoenberger, H., „Integrated pollution prevention and control in large industrial installations on the basis of best available techniques – The Sevilla Process”, *Journal of Cleaner Production*, Volume 17 Issue 16, November 2009.
- Sebastian Oberthür, Hermann E. Ott, *The Kyoto Protocol, International Climate Policy for the 21st Century*, Germany 1999.
- Status of the Doha Amendment, Интернет: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php, 03.11.2017. године.
- Тодић, Д., *Водич кроз ЕУ политике – Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.
- Victor, D. G., *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, 2001.
- Вид Вукасовић, „Међународноправно регулисање заштите животне средине и енергетика“, *Право енергетике зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2005.
- Закон о заштити ваздуха, „Службени гласник РС“, број 36/09 и 10/13.
- Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - УС, 14/16, 76/18, 95/18 – др. закон.
- Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, *Сл. гласник РС*, бр. 38/09.
- Закон о ратификацији Уговора о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене Мисије Уједињених нација на Косову у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација –УЕнЗ, *Сл. гласник РС*, бр. 62/06.

4) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предуслов за заштиту, очување и унапређење животне средине је боље разумевање самог појма животна средина, као скупа природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот, као и начина на који она утиче на друштво. Промене климе у виду глобалног загревања могу бити веома штетне по сам опстанак човека и свих живих бића на Земљи. Због тога је унутар Европске уније развијена политика заштите животне средине и одрживог развоја, под којим се подразумева развој знања, вредности и вештина за учешће у одлукама које ће унапредити садашњи квалитет живота без угрожавања будућности планете. Проблеми дерогације животне средине наметнули су потребу заједничког договарања и усклађивања напора свих народа света. Стога се тенденција унапређивања правног амбијента у области заштите животне средине не односи само на хармонизацију са прописима ЕУ, већ и на примену одредби и принципа међународних конвенција које је наша земља потписала. Европска унија хармонизује еколошко законодавство у целој Европи и на тај начин осигурава висок ниво квалитета животне средине. Политика Заједнице у области животне средине има за циљ обезбеђивање високог степена заштите водећи рачуна о разноликости стања у различитим регионима Заједнице, расположивим научним и техничким подацима, као и о предностима и оптерећењима која могу да проистакну из подухвата или одсуства подухвата. Надлежност ЕУ у овој области дефинисана је експлицитно чланом 4 Уговора о функционисању ЕУ и то као подељена надлежност између Уније и држава чланица, тј. надлежност Уније у области политике животне средине ограничена је са два кључна чиниоца: принцип супсидијарности, који је у вези са политиком животне средине уведен у Јединствени европски акт, а уговором из Мастрихта његова улога је проширена и захтевом да се за одређена, нарочито осетљива питања, и даље тражи једногласност уместо већинске подршке држава чланица у Савету министара („зелени“ порези, неки аспекти управљања водним ресурсима, просторно планирање, енергетска политика итд).⁵⁸ Ратификовањем Споразума о стабилизацији и придруживању, те отпочињањем преговора о придруживању, Србија је започела хармонизацију националног законодавства са прописима Европске уније. Подношењу пријаве Србије за приступање ЕУ претходило је усвајање већег броја закона из области заштите животне средине, који су у значајној мери били усклађени са постојећим законодавством ЕУ (Закон о управљању отпадом, Закон о заштити природе, Закон о заштити буке у животној средини, Закон о хемикалијама, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења и др.). Затим је крајем 2015. и почетком 2016. године, због усвајања одређеног

⁵⁸ Д. Тодић, *op.cit.*, стр. 27-28.

броја међународних уговора, настала потреба за усаглашавањем сета закона којима се регулише ова област. Циљ прописа који се преносе у домаће право јесте да заиста буду применљиви на одговарајуће објекте и инфраструктуру, те је потребно створити услове да одређена правила, одређени правни оквир и одређене процедуре нађу своју практичну примену. Коначно, усклађивање прописа на унутрашњем плану јесте подизање сопствених стандарда у наведеној области, како би се омогућио што квалитетнији живот са еколошког становишта. За остваривање овог циља неопходни су адекватан правни оквир, као и одговарајућа технологија и знање како би се прописане мере спровеле на адекватан начин. За нашу земљу значајно је то што смо кроз процес Енергетске заједнице, која је основана овим Уговором, постали део енергије Европске уније. Овај процес нас води, са пуном имплементацијом релевантних комунитарних прописа, ка постајању саставног дела јединственог тржишта енергије Европске уније, знатно пре формалног прикључења.

THE TREATY ESTABLISHING THE ENERGY COMMUNITY
AND IMPLEMENTATION OF THE EU REGULATIONS IN THE FIELD
OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Abstract: In this work, the author analyzes the Treaty establishing the Energy Community from the aspect of environmental protection and in relation to the obligations undertaken by the contracting parties by its signing and especially those that should be undertaken in order to protect, preserve and improve the environment. The obligations on the protection, conservation and improvement of the environment imply the adoption of the appropriate national regulations and policies to mitigate the effects of climate change. In this regard, the Treaty establishing the Energy Community aims to contribute to the strengthening of the regional ties, and to the faster economic and political integration of the countries of Southeastern Europe into the European Union. Starting from the fact that the functioning of the internal energy market of the European Union presupposes a single legal framework in all the territories in which it is applied, the contracting parties to the Treaty establishing the Energy Community which are not the members of the European Union are obliged to harmonize their internal legislation with the law of the European Union. This, *per se*, includes the harmonization of regulations in the field of environmental protection.

Key words: Treaty Establishing Energy Community, Directives of the European Union, environmental protection, *acquis communautaire*, Kyoto Protocol.