

Др Борђе Појов, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

ПРИЛОГ ЕКОНОМСКОЈ АНАЛИЗИ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА¹

Сажетак: *Климатске промене које су последица повећане емисије угљендиоксида захтевају прелазак са фосилних извора енергије на обновљиве изворе у следећих пола века. Стога једини прави одговор на границе економског модела заснованог на масовној производњи може представљати ефикасније коришћење ресурса које у себи садржи и потребу очувања животног средине. Ако се жели обезбедити да не дође до потршавања квалитета животног средине, у будућности би ефикасност искористивања природних ресурса морала расти значајно брже од пораста производње и потрошње. Климатске промене су глобалне како по својим узроцима тако и по својим последицама. Стога и свака акција везана за климатске промене која има амбиције да буде успешна мора бити организована на глобалном нивоу уз јуну међународну сарадњу и разумевање. Свака акција која је усмерена на смањивање емисије угљоводоника морала би ипак да узме у обзир и економско стање у коме се налазе земље у развоју. Они који су бољији и који носе већу одговорност за висок ниво емисија требали би да на себе преузму и одговарајући удео у напорима за смањивање емисија. Постоји три основна начина како се економски покушава решити проблем превеликих емисија : први је одређивање емисије угљоводоника; други начин је тровање на основу трговине правима да се заједно емисију која се додељују или на аукцији, или се алоцирају на неки други начин рецимо да основ буде достижујући или жељени ниво емисије; и трећи начин јуштем успостављања прописа и стандарда који по правилу инсистирају на ограничењима. Сваки од три напред наведена начина има своје предности и недостатке. Само мере које обухватају и право на одрживи развој могу да мобилишу снаге у свету које ће кроз дугоштрајну транзицију довести човечанство у пост- фосилно доба.*

¹ Рад је посвећен пројекту "Биомедицина, заштита животне средине и право" бр. 179079 који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Кључне речи: *Климатске промене, животи́на средина, емисије, одговорности́ за климатске промене, развојни прај, протвина правима на емисије, порези, стандарди, Кјотто-протокол, еколошка заштити́а.*

I

Емисија угљендиоксида представља једну од највећих опасности са којима се човечанство сусреће последњих деценија. Ова чињеница представља истовремено велики изазов за економисте, пред којима је јасан задатак да што пре пронађу одговарајуће мере и механизме како би се овај проблем могао решавати на економски прихватљив начин.

Климатске промене које су последица повећане емисије угљендиоксида захтевају прелазак са фосилних извора енергије на обновљиве изворе у следећих пола века. Ова нужност свакако представља један од највећих друштвених и економских изазова у двадесет и првом веку. Притом треба истаћи да се овде не ради само о прилагођавању индустрије на нове околности у вези са заштитом животне средине, него ће то са собом носити и далекосежне друштвене и економске последице које ће прелазак на нови тип економског развоја захтевати. Питање привредног раста је уско повезано са расправом о климатским променама. Вреди подсетити да се ове расправе воде у условима економске кризе која траје већ више од пола деценије.

После Другог светског рата у САД и другим развијеним земљама настао је тип економског развоја који је представљао комбинацију масовне производње и политике најамнина засноване на порасту продуктивности. У овом моделу пораст продуктивности је представљао основни извор пораста дохотка запослених при чему су, по у основи истим стопама, расли и приноси по основу капитала, као и инвестиције. Код оваквог типа економског развоја је ефикасност искоришћавања ресурса (трошкови енергије, сировина и емисија угљоводоника) по јединици производа расла само минимално². Овако екстензивно коришћење природних ресурса је полако долазило до своје границе, што је први пут у широј јавности јасно дошло до изражаја приликом нафтне кризе почетком 1974.³

² Тако је на пример у СР Немачкој у периоду 1950.-1990. БДП порастао за око 500%, док је у истом периоду енергетска ефикасност порасла за свега 100%. Види: Rainer Land, *Ökologische Wirtschaftsentwicklung und soziale Teilhabe, Neue Gesellschaft*, 5/2010, Bonn, стр. 35.

³ Вреди подсетити да је тада као једна од последица ткзв. Јом-Кипурског рата између Израела и Египта и његових арапских савезника у року од пар месеци захваљујући одлукама ОПЕК-а дошло до скока цене барела нафте са 3 на 12 тадашњих долара. Становници развијених земаља су тада први пут после Другог светског рата доживели да им буде ограничено право куповине бензина и дизела. Викендом су друмови Западне Европе били празни услед забране употребе приватних возила у нерадне дане.

Нажалост, то није представљао довољан подстрек да се пређе на један потпуно нови модел привређивања који би полазио од потребе заштите животне средине и био заснован на много ефикаснијем коришћењу ресурса.

II

Решења су се као и у најновијој кризи тражила пре свега у притиску на смањење зарада запослених, разградњи социјалних функција државе, пресељењу производње у земље са ниским најамнинама и ниским еколошким стандардима као и доминантном улагању капитала у финансијску сферу⁴.

Али реални економски раст се не може обезбедити смањивањем најамнина запослених, пресељењем индустријских капацитета и прерасподелом социјалних издатака државе. Једини прави одговор на границе економског модела заснованог на масовној производњи може представљати ефикасније коришћење ресурса које у себи садржи и потребу очувања животне средине⁵.

Коришћење обновљиве енергије би могао бити први велики корак ка новом типу економског развоја, новим типовима индустрије и новог односа друштва према природним ресурсима.

Тај нови тип развоја требао би пре свега да се базира на следећим принципима:

1. Вођење рачуна о квалитету животне средине мора бити основа новог односа друштва према природи и један од битних критеријума за избор иновација у привреди. Очување природне средине и природних ресурса треба да представља саставни део иновативних процеса у производњи.

2. Иновације у будућности неће више бити превасходно оријентисане ка усавршавању масовне производње (*economy of scale*) него ка очувању животне средине и ефикаснијем искоришћавању природних ресурса.

3. У будућности би ефикасност искоришћавања природних ресурса морала расти значајно брже од пораста производње и потрошње, ако се жели обезбедити да не дође до погоршавања квалитета животне средине.

⁴ ``Током последњих четврт века, нарасле су сумње у способност ове теорије (неокласичне- Прим. Ђ.П.) да објасни плате менаџера које су се винуле у небеса, с обзиром да је плата виших менаџера пре тридесет година била око четрдесет пута већа од плате просечног радника, а данас је већа стотине па чак и хиљаде пута. Виши менаџери нису одједном постали продуктивнији, нити им се одједном повећала реткост.`` Џозеф Штиглиц, Слободан пад, Академска књига Нови Сад, 2013, стр. 279.

⁵ О овоме у: Weizsäcker, Amory, Lovins, Hunter, Faktor Vier: Doppelter Wohlstand, Halbierter Naturverbrauch, Droemersch Verlaganstalt, München, 1995.

4. При оваквом новом односу индустрије према природном окружењу доћи ће и до промене мерила о томе шта се може сматрати економичним. Економична на дужи рок може бити само она производња која минимално користи природна богатства, односно она која је у стању да их обнавља. Обновљивост би требало да постане основни принцип не само при потрошњи енергената, него при коришћењу свих од природних ресурса, као и пре свега емисија штетних гасова⁶.

На другој страни треба имати у виду да се при избору једног оваквог алтернативног модела привредног развоја треба суочити са низом тешкоћа. Наиме, алтернативни, на екологији заснован модел развоја често се у јавности и стручним круговима третира као модел који не води довољно рачуна о објективним околностима и о томе да основни циљ ипак треба да буде економски развој. На тај начин се проблеми заштите животне средине минимизирају. Они који инсистирају на примату привредног раста изражавају сумње у остварљивост преокрета у основној економској филозофији, односно сматрају да је мали степен вероватноће да је могућа реализација таквог модела. Истовремено они указују да је могуће да уштеде које ће се можда остварити на једној страни, изазову већу потрошњу природних ресурса на другој страни.

Такође се указује да постоје значајне тешкоће које морају бити

узете у обзир при евентуалном преласку на нови модел економског раста заснован на еколошким критеријумима. Тако на пример поставља се питање данашње стварне економске ефективности нових технологија (нано технологије, биотехнологије, синтетичке биотехнологије, итд.), тј. да ли оне заиста могу допринети повећаној конкурентности, уз истовремено смањење емисије штетних гасова.

Климатске промене су глобалне како по својим узроцима тако и по својим последицама. Стога и свака акција везана за климатске промене која има амбиције да буде успешна мора бити организована на глобалном нивоу уз пуну међународну сарадњу и разумевање.

Сарадња у оквирима међународне заједнице морала би подржавати међусобно уважавање учесника, а критеријуми који треба да задовоље су, пре свега:

А) да буду примењиви у пракси.

Б) да су ефикасни- у смислу да минимизирају за то неопходне трошкове.

В) да су правични- што значи да се при расподели одговорности и трошкова води рачуна о нивоима националног дохотка, и с једне стране

⁶ О овој проблематици: Бојан Пајтић, Одрживи развој и процена утицаја на животну средину, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2012, стр. 409- 426.

могућностима, али и историјској одговорности појединих земаља и региона за климатске промене.⁷

Да би биле прихватљиве и успешне мере исто тако морају бити подстицајне за оне који се одлуче да их прихвате и примењују. На тај начин би се стварало стање у коме би све већи број земаља прихватио да активно учествује у акцијама везаним за климатске промене, и тиме активности везане за климатске промене чинио одрживим на дуже време.

За успех подухвата неопходно је обезбедити и подршку јавности. Успех у прибављању ове подршке зависиће не само од тога у којој мери ће јавност бити упозната са обимом проблема него и од тога како ће изгледати реализација подухвата тј. од тога у којој ће мери политике које ће се спроводити испунити напред наведене захтеве да буду: примењиве, ефикасне и пре свега правичне. Пред економистима је велика одговорност у смислу да је нужно да помогну у креирању напред дефинисаних захтева ради решавања проблема емисије штетних гасова.

III

Међутим, свака активност која је усмерена на смањивање емисије угљоводоника морала би такође да узме у обзир и економско стање у коме се налазе земље у развоју. Наиме, акција која за циљ има да смањи емисију угљоводоника на ниво из преиндустријског времена одвија се у околностима у којима се поставља питање: може ли се испоштовати право сиромашних на достојанство као и постојање шансе за економски развој како сиромашних земаља тако и појединаца?

Као што је познато свима који су макар и мало упућени у подухват која за циљ има смањивање емисија угљоводоника, да би се обезбедио пожељан ниво смањивања емисија потребно је да до тога дође не само у развијеним земљама него и у брзо растућим економијама земаља у развоју. На другој страни не сме се испустити из вида да је и поред фасцинантног економског раста економија нпр. Индије и Кине у тим земљама, истовремено још увек велики проценат становништва изузетно сиромашан. И то је један од основних разлога зашто тренутни напори око спровођења циљева смањивања емисија наилазе на толико тешкоћа⁸.

Ради се уствари о томе да је тешко очекивати од становништва које је и даље сиромашно да својевољно своје оскудне и драгоцене економске ре-

⁷ Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*, *American Economic Review*, 98: 2, 2008, стр. 26.

⁸ Baer/Athanasiou/Karta, *The Greenhouse Development Rights Framework- The right to development in a climate-constrained world-*, Heinrich Böll Foundation, Nov. 2008, стр. 15.

сурсе усмери на решавање проблема климатских промена. Из тога произилази закључак да би они који су богатији и који сnose и већу одговорност за висок ниво емисија требали да на себе преузму и одговарајући удео у напорима за смањивање емисија.

То никако не значи да земље у којима сиромашни живе треба ослободити обавеза смањења емисија, него пре свега да су богати у свету- без обзира да ли живе у сиромашним земљама- али и пре свега богати из развијених земаља- они који треба да плате трошкове настале из потребе за смањењем емисија.

Могући први корак у овоме правцу би био да се дефинише право на развој и то тако да се кодификује ``развојни праг`` као ниво дохотка по становнику испод кога се не може очекивати да такви грађани света без обзира где живе сnose трошкове смањења емисија. Овај ниво дохотка ниуком случају не може бити тако низак да буде изједначен са ``екстремним сиромаштвом``- или нивоом где почиње економска беда- како га дефинишу поједине организације из система Уједињених нација и утврђују на нивоу од 2 долара дневно. ``Развојни праг``⁹ мора бити постављен тако да превазилази ниво ``основних потреба``¹⁰, али је он свакако и даље далеко испод нивоа потрошње имућних.

Дефинисање ``развојног прага`` у конкретном квантитативном смислу је у сваком случају тежак посао. Доходак је ипак симплификован и једнодимензионалан индикатор који не одражава све елементе одрживог развоја, као што су нпр.: људска права, политичко уређење, здравство, образовање, стање животне средине, безбедност, итд. Али ипак када се покушава ниво развоја дефинисати само једним показатељем онда је, на крају крајева, најсигурније употребити ниво дохотка, пре свега зато, јер постоји висок степен корелације између висине дохотка и низа других, за квалитет живота, битних елемената као што су: смртност новорођенчади, очекивано трајање живота, потхрањеност и приступ образовању.

Такође када је реч о заштити животне средине ниво дохотка је добар оријентир за параметре за учешће у емисијама угљоводоника у оквирима једне земље, па према томе и за одговорност за исту.

⁹ Причет (Pritchett) закључије да је коришћење овог ``прага`` као основе "оправдано, и више у складу са принципом правичности, и бољи темељ за организационе мисије Светске банке за смањење сиромаштва", те да "ако је линија сиромаштва дефинисана као ниво прихода које су људи постигли да би реализовали неке своје основне потребе, да би се прихватљив ниво могао поставити на око 16 долара дневно." Pritchett, L. 2003. "Who is Not Poor? Proposing a Higher International Standard for Poverty." The Center for Global Development, 21(1): 1–23. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2758>

¹⁰ Као граница сиромаштва често се узима 1 долар на дан, али то би се уствари могло дефинисати као граница ``беде``, док други често коришћени износ од 2 долара на дан по становнику уствари представља уствари границу ``екстремног сиромаштва``.

Становницима света који живе у условима нивоа дохотка испод ``развојног прага``¹¹ мора се признати право да економски развој третирају као основни приоритет. Има пуно основа за уважавање става да уколико се они боре за бољи живот, не могу бити истовремено обавезни да учествују у напорима у оквирима светске заједнице ради реализације буџета који је потребан за смањење емисија. У сваком случају њихова одговорност за климатске промене је далеко мања од богатог дела светског становништва, водећи притом рачуна о чињеници да су и њихове могућности материјалног учешћа у решавању проблема исто тако мање¹².

Могућности материјалног учешћа сиромашнијег дела светског становништва у борби против климатских промена морају бити дефинисане као: ``оно што остане када се од укупног дохотка одбије износ који представља доходак потребан за задовољавање трошкова ``развојног прага``.¹³ Треба такође истаћи да се испод нивоа ``развојног прага`` налази не само становништво земаља у развоју, него и одређени проценат становника развијених земаља.

Ако се примени ова методологија израчунавања финансијска обавеза неке државе за учешће у борби против климатских промена, могла би се дефинисати као збир индивидуалних доходака њених становника, по одбитку доходака оног дела становништва које живи испод ``развојног прага``¹⁴. По истој овој методологији одговорност за климатске промене може се дефинисати тако што се узме кумулативни обим емисија са територије неке државе од 1990, изузимајући емисије које кореспондирају са процентом учешћа становништва које живи испод нивоа ``развојног прага``¹⁵. Када би се применила ова методологија онда би при утврђивању финансијских обавеза за учешће у борби против климатских промена била узета у обзир и разлика у дохоцима која објективно постоји у оквирима сваке појединачне земље била она у просеку богата или сиромашна.

¹¹ ``Узимајући ниво од 25 одсто изнад глобалне линије сиромаштва (16 долара по становнику дневно-примедба Ђ.П.), ми радимо наше "индикативне" прорачуне везане за развојне праг од 20 долара по особи дневно (тј. 7,500 долара по особи годишње). Овај приход такође одражава ниво на којем почиње да се појављује "средња класа" у земљама у развоју``. Ваер/Аthanasiou/Карта, *The Greenhouse Development rights Framework, The right to development in a climate-constrained world*, Heinrich Böll Foundation, Nov. 2008, оп. цит. стр. 17.

¹² 70% светског становништва које живи испод нивоа ``развојног прага`` одговорно је за само око 15% укупних емисија на светском нивоу.

¹³ Тј. 7500 долара годишње по становнику Ваг и други, оп. цит. стр. 18.

¹⁴ Према: Ваер/Аthanasiou/Карта, оп. цит. стр. 21.

¹⁵ Ниво од 7500 долара годишње по становнику одговара, према Анализи кинеске академије наука, приходима кинеске средње класе. Види: Lu, Xueyi, ed. 2002. *Research Report on the Social Strata in Contemporary China*. Beijing, China: Social Science Documentation Publishing House. Цитирано у: Xin Wang, "Self-identity and Social Consciousness of the New Middle-income Stratum in China." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association. 2005.

У противном приликом уобичајеног начина рачунања где се у обзир узимају просечне вредности доходака по појединим државама, богате мањине које су уствари одговорне за високе емисије остају скривене иза сиромашне већине чија је пропорционална одговорност за емисије далеко мања од њеног учешћа у укупном становништву. Признавање постојања разлика унутар земаља је претпоставка да у развијеним земљама буду лакше прихваћене обавезе које проистичу из разлика у дохоцима између развијених и мање развијених земаља.

Тешко је очекивати од сиромашних људи у богатим земљама да прихвате да учествују у трошковима борбе против климатских промена, а да у исто време екстремно богати људи у мање развијеним земљама буду изузети од истих напора.

Међутим, не треба испустити из вида да је, као што је у раду већ истакнуто, ниво емисија у развијеним земљама далеко већи него у земљама у развоју¹⁶. На другој страни може се рећи да се за оне становнике света који су имали срећу да имају доходак виши од нивоа ``развојног прага¹⁷`` може констатовати да су реализовали своја права на учешће у развоју, и да према томе имају већи степен одговорности да то право сачувају и за остале.

Они би морали, уколико њихови дохоци расту, у складу са тим постепено повећавати и своје учешће у трошковима заштите од емисија. Треба поновити да се ово односи на све оне чији су дохоци преко износа који је дефинисан као ``развојни праг,`` без обзира да ли живе у развијеним земљама или земљама у развоју.

Акција на решавању проблема климатских промена требала би да отпочне и пре него што се на глобалном нивоу успостави правни механизам за њену реализацију за шта је увек потребно време. Да се не би чекало требала би свака земља, или група земаља да у доброј вери процени сопствену одговорност и постави циљеве настојећи при томе да у обзир узме и сазнања која има о потезима других на међународној сцени, али и водећи рачуна о могућој интеракцији.

Треба истаћи да је на састанку Г8 одржаном у морском одмаралишту Хајлигендам у Немачкој јуна 2007. договорено да се као циљ на светском нивоу дефинише смањење емисије угљендиоксида за 50% до 2050. Но,

¹⁶ Тако на пример САД, Канада, и Аустралија емитују преко 20 тона угљоводоника по становнику, Европа и Јапан преко 10 тона, Кина 5 тона, а земље субсахарске Африке једва једну тону по становнику.

¹⁷ Исто тако, према неким подацима, 7500 долара по становнику годишње одговара нивоу доходака ниже средње класе у Индији. Види: Mc Kinsey Global Institute. 2007. The "Bird of Gold": The Rise of India's Consumer Market. May. http://www.mckinsey.com/mgi/publications/india_consumer_market/

према неким најавама, за очекивати је да богатије земље остваре већи степен смањења од просека који је предвиђен на светском нивоу¹⁸.

Тако на пример у случају да у Европи до 2050. дође до редукције од 80% емисија угљоводоника ће износити око 2 тоне по становнику, док ће на пример када би се у САД, Канади и Аустралији остварио исти степен редукције емисија угљоводоника износити око четири тоне по становнику, што ће чинити два пута више од предвиђеног нивоа.

Међутим, овде се поставља и питање равноправности у расподели нечега што чини опште добро као што је чиста атмосфера. Наиме, поставља се питање, на основу чега становници богатијих земаља имају право да више загађују атмосферу од оних који су сиромашнији и живе у сиромашним земљама? Ово питање се може још оштрије поставити ако се узме у обзир да се по неким сценаријима предвиђају и могућности трговине загађењима између земаља, што у пракси значи да сиромашније земље продају богатим свој део права на загађење, тј. на емисију штетних гасова. То у пракси значи да онај ко има да плати, може и да загађује без обзира на штетне последице.

Постоје три основна начина како се економски покушава решити проблем превелике емисије угљоводоника: први је опорезивање емисије угљоводоника; други начин је трговање на основу трговине правима да се загађења емитују које се додељују или на аукцији, или се алоцирају на неки други начин- рецимо да основ буде достигнути или жељени ниво емисије; и трећи начин путем установљавања прописа и стандарда који по правилу инсистирају на ограничењима. Сваки од три напред наведена начина има своје предности и недостатке.

Предност опорезивања као метода је да може да буде уведено од стране сваке појединачне владе. Исто тако релативно је лако установљиво шта је то што је лоше или добро, па према томе и шта би требало да буде предмет опорезивања.

Када је реч о казнама многи аутори сматрају да када је реч о животној средини треба у појединим случајевима примењивати и мере кривичноправне заштите¹⁹. Постоји више разлога који се наводе у литератури као разлог зашто применити кривично право као један од инструмената економије заштите животне средине. Један који се често наводи је да је

¹⁸ Тако је нпр. Калифорнија најавила степен редукције од 80% до 2050, Велика Британија према изјави тадашњег премијера Гордона Брауна 80%, Аустралија је 2007 потписала Кјото протокол са обавезом редукције од 60%, итд. Према: Nicholas Stern, оп.цит. стр. 28.

¹⁹ О овоме сам писао у чланку: Ђорђе Попов, Политике заштите животне средине- Економско- правни аспекти-, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011, стр. 29.

интернализацију штете често тешко остварити само применом приватног права²⁰.

Најчешће примедбе које се односе на примену приватног и прекршајног права у компензацији штета за еколошке акциденте односе се на то да висина досуђених компензација најчешће неће бити довољно висока да чисто економски мерама одврати потенцијалне загађиваче²¹. Тако да многи истичу да је циљ укључивања кривичног права у инструменте које користи економска анализа заштите животне средине, не толико компензација него пре свега одвраћање.

Наиме, када је реч о приватном праву²² постоји опасност да ако је неко спреман да плати еколошку штету, он ће је ако то жели или ако му се из неког разлога то исплати и направити. На другој страни кривично право покушава да спречи разна антисоцијална понашања, па и прекомерне емисије, чак и у случајевима када је учинилац спреман да материјално компензује потенцијалне жртве.

Када је реч о трговини дозволама треба рећи да је предност овога модела та што се релативно лако може предвидети која ће бити укупна количина емисије штетних гасова, а осим тога пракса Европске уније са ``The European Union Emissions Trading Scheme (EUETS)`` је показала да велики део укупне привреде може, применом овог модела, бити покривен са не нарочито високим степеном оптерећења, ако се изврши фокусирање на највеће загађиваче.

Постоје у основи два у механизма којима се спроводи трговина загађивањима: један је трговина дозволама, а други систем је базиран на унапред утврђеним обавезним стандардима за загађивање усвојеним за групу компанија. По свему судећи први модел је ефикаснији него други. Европска унија је, као што је већ истакнуто, развила систем који је базиран на трговини дозволама (*European Union Emissions Trading Scheme*)²³. Од 2013. па надаље када је реч о Европској Унији планиран је прелазак са слободне трговине дозволама за загађење на модел продаје на аукцијама²⁴.

²⁰ Види: Faure, M./ Visser, M., *Law and Economics of Environmental Crime: a Survey*, May 2003. стр. 2.

²¹ Faure M., *Compensation of non- pecuniary loss- an economic perspective*, у: Magnus, U./ Spier, J., *European tort Law, Liber Amicorum for Helmut Koyiol*, Frankfurt, Peter Lang, 2000, стр. 143-159.

²² О нужности упознавања са правним нормама о заштити животне средине, детаљније нпр. у: Душан Николић, *Право животне средине као научна и наставна дисциплина*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2011, стр. 299- 312.

²³ *European Union Emissions Trading Scheme (EU ETS)*.

²⁴ О трговини дозволама детаљније у: Ђ. Попов, *Политике заштите животне средине- Економско- правни аспекти*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011, стр. 32-33.

Од 2027, предвиђа се да ће велики проценат дозвола чак бити даван бесплатно, нарочито у оним индустријама које конкуришу на светским тржиштима са намером да се избегну губици услед трошкова заштите животне средине које конкуренти у земљама са лабавијим критеријумима немају. Критеријуми по којима ће се вршити алокација ових бесплатних дозвола ће бити померени са ``затеченог`` стања, што је био један од важећих критеријума код увођења такси за загађење животне средине, ка степену енергетске ефикасности неке од индустрија што уствари претпоставља подстицање оних производњи које ће имати мањи утицај на климатске промене.

Регулатива и стандарди могу да дају већу сигурност у индустрији²⁵. Погрешно дизајнирани прописи, са друге стране, могу да поскупе смањење емисије. Све ово указује на улогу регулисања и стандарда, као и то да су погрешне озбиљне економске анализе да би се трошкови могли смањивати²⁶.

IV

Према Кјото²⁷-протоколу дозвољено је да развијене земље, уместо да учине напоре ка смањењу емисије угљоводоника на својој територији, купују од других држава, претпоставља се од оних које спадају у категорију земаља у развоју, права на емисије и на тај начин остваре циљеве о обиму емисија које су им постављене Кјото- протоколом. Овај механизам је приликом свог формулисања био предвиђен као врста сигуросносног вентила за развијене земље, међутим он се у међувремену претворио у један од централних механизма преко којег развијене индустријске земље остварују зацртане квоте дозвољених емисија.

²⁵ Исто тако регулатива и стандарди пружају могућност коришћења економије обима: безоловни бензин и катализатори су вероватно добри примери.

²⁶ Детаљније види у: Ђорђе Попов, Неки економски аспекти регулативе Европске уније о трговини дозволама за загађење, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2012, стр. 7-22.

²⁷ Србија је ратификовала Конвенцију 2002, а Кјото протокол, 2007. у статусу земље која не припада Анексу I Конвенције, односно Анексу Б Кјото протокола, што значи да нема обавезе смањења емисија угљоводоника у првом обавезујућем периоду, тј током трајања Кјото протокола. Но, на другој страни, Србија је усвојила као стратешки циљ приступање Европској унији. Сходно тој чињеници Србија је, између осталог приступила хармонизацији свог законодавног система са законодавством ЕУ. С обзиром да је „Климатско енергетски пакет“ део законодавства ЕУ Србија ће у одређеном тренутку бити у ситуацији да своје законодавство у области климатских промена мора прилагодити законодавству Уније, што ће, када за то буду створени услови, имати за последицу и промену статуса Србије у оквиру Конвенције, као и будућег споразума који ће заменити Кјото протокол.

Заговорници спровођења механизма трговине дозволама за емисије између развијених земаља и земаља у развоју, свој прилаз овој проблематици бране аргументацијом да ће на тај начин земље у развоју, пошто иначе пате од оскудице капитала, доћи до потребних средстава која ће моћи уложити и у унапређење заштите животне средине на својим територијама. Продаја права на емисије заиста може представљати значајан извор средстава за земље у развоју²⁸, и заговорници овога механизма то користе као аргумент да би та средства могла бити утрошена такође и на увођење технолошких иновација које ће смањити емисије и на територијама земаља у развоју.

На другој страни када је реч о реализацији ове идеје може се поставити неколико питања. Пре свега када је реч о развијеним земљама, трговина правима за загађење са земљама у развоју је у колизији са прокламованим циљевима смањења емисије на сопственој територији. Наиме, смањивање емисије се замењује куповином права на емисију од земаља у развоју и на тај начин се ниво емисија на сопственој територији не смањује. Може се ван сваке сумње констатовати да је то у супротности са основним начелима и циљевима политике заштите животне средине.

Трговина правима на емисију угрожава напоре ка увођењу технолошких иновација у развијеним земљама, јер се уместо на технолошким иновацијама и смањеној емисији као њиховој последици, као економски исплативија појављује могућност да се ниво емисија задржи, а уместо њиховог умањења од земаља у развоју купи право на додајне емисије. Треба рећи да би само пут којим би се захваљујући технолошким иновацијама ниво емисија смањило на територијама развијених земаља био исправан и на крају крајева водио ка општем смањењу емисија. Ово стога, јер када је реч о глобалним климатским променама није битно да ли је тона угљоводоника емитована у Немачкој, Русији, или пак у некој земљи субсахарске Африке. Да би се овај циљ остварио свакако би требало да дође и до дифузије технолошких иновација и на земље у развоју.

Такође, треба истаћи да је ради ублажавања последица климатских промена до 2050. не само за развијене земље, него и за земље у развоју предвиђено смањивање права на емисије. Стога се може поставити и питање колико дуго још, могу земље у развоју задовољавати тражњу за правима на емисије која преко трговине правима долази из развијених земаља. Стога би трговину емисијама требало тако подесити да у њој буде садржан

²⁸ Тако је на пример тадашњи руководилац Одељења за климатске промене Уједињених нација Yvo de Boer, извршио прорачуне по којима би ако би цена емисије била 10 долара по тони угљоводоника земље у развоју могле приходовати и до 100 милијарди долара годишње. Према: *Earth Negotiations Bulletin (ENB)*, Vol. 12, No. 318, 20, Nov. 2006, стр. 19.

и притисак на увођење иновација које за резултат треба да имају смањење емисија.

Увођење трговине емисијама²⁹ био је на свој начин историјски корак, али, као што се види и из претходног текста, још увек за многе контроверзан. Они који су се противили су доказивали да се увођењем могућности трговине емисијама између држава онима који не желе да озбиљније мењају своје животне навике, начин производње и инфраструктуру пружа могућност да одложе промене. Противника увођења могућности трговине емисијама је било и међу земљама Европске уније³⁰, али у међувремену управо је велики број земаља чланица Европске уније укључен у трговину дозволама за емисије и своју обавезе према Кјото- протоколу извршава великим делом управо на овај начин³¹.

Као што се види око перспектива међународне трговине дозволама за емисије постоје сумње и контроверзе. Но, треба рећи да ако би била уређена у оквиру одређених правила нека врста међународне трговине у сваком случају може бити корисна, па можда чак и пожељна. При томе, међутим, треба одмах указати да систем трговине, као што је у раду већ истакнуто, мора бити унапред добро осмишљен, пажљиво спровођен и на одговарајући начин регулисан. У сваком случају мора се учинити напор да ова трговина буде тако креирана да до очекиваних реалних смањења емисије угљоводоника дође на економичан начин.

Уопште, да би систем трговине угљоводоничима функционисао како на међународном тако и на локалном нивоу у њега морају бити уграђене мере друштвене и еколошке заштите. Потреба за овим мерама свакако није ограничена само на систем трговине дозволама и кредитима за емисије угљоводоника. Сваки механизам који служи као канал преко кога струје значајни финансијски токови морао би бити контролисан како од владе и њених органа тако и од организација цивилног друштва ако се жели да он буде фер и ефикасан. Приликом спровођења сваког тако значајног програма пре почетка његове примене мора се добити одговор на питање: који ће бити механизми његовог спровођења, колико је транспарентан и предвидљив, који су ризици с њим повезани, шта је укључено у те ризике, који се механизми друштвене и еколошке заштите од тих ризика, као и ко ће управљати тим токовима.

²⁹ Одредбе 6,12 и 17 Кјото- протокола.

³⁰ Види: Hans- Jochen Luhman/ Wolfgang Sterk, Klimaziele zu Hause erreichen, oder wo es am billigsten ist? Internationale Politik und Gesellschaft, 2/2008, Bonn, 2008, стр.109.

³¹ ``У визији Ivo de Boer-а, фунгира трговина емисијама више не као сигуросни вентил за емисијама преоптерећене индустријске земље, него као битан канал за реализацију значајних финансијских трансфера на линији север- југ``. Luhman/Sterk, оп.цит. стр. 109.

Али такође и ко може бити оштећен, као и ко ће имати користи. Ово је битно и стога што је могуће да ће неки бити и оштећени приликом спровођења еколошке политике. Смањивање емисија, као и адаптација на ново стање имаће своје добитнике, али и губитнике, и штете које ће настати код губитника не смеју бити олако игнорисане у име неких очекиваних евентуалних већих користи у будућности.

Један од основних аргумената у прилог трговине емисијама угљоводоника је то што она дозвољава државама да бирају који део смањења ће остварити на својој територији, а који кроз куповину права на загађење од других, по правилу, мање развијених земаља. На другој страни треба истаћи да неке државе могу добити обавезе смањења емисије које су веће од могућих редуција, па чак можда и од њихових укупних емисија. Њихова опција тада свакако може постати плаћање редуција куповином од мање развијених земаља што, као што је већ речено, неће водити укупном смањењу емисије угљоводоника. Међутим, шта ако у једном моменту домаће редуције и куповине у иностранству не буду довољне да богате земље задовоље програмирани ниво смањења емисија. Тада би ипак на крају крајева решење могло да се нађе једино у инвестирању у значајне технолошке промене које би водиле смањењу емисија.

V

Када је реч о климатским променама дошло је време да се делује у доброј вери. Много је времена прошло од епохе у којој је незнање о климатским променама могло да послужи као изговор за непоступање. Сада више немамо проблем климе, него се налазимо уствари у климатској кризи и дошао је заиста задњи час да се то призна. Опрезно и разумно када је реч о климатским променама више не значи постепено. Мудрост у новоствореним околностима налаже мобилизацију за хитно и одлучно деловање.

Дошло је време да се престане са претварањем да ће се климатска криза решити сама од себе, али исто тако и да је питање економског развоја и растућих неједнакости у свету потпуно одвојена ствар од климатске кризе. Само мере које обухватају и право на одрживи развој могу да мобилишу снаге у свету које ће кроз дуготрајну транзицију довести човечанство у пост- фосилно доба. Питање климатских промена и борба против њих су саме по себи велики изазов, али немогуће је притом избећи и проблем одрживог развоја и неједнакости како између држава тако и између становника једне те исте државе.

Притом би свакако требало признати и да право на одрживи развој пре свега припада појединцима, па тек онда државама, али и исто тако да

богати без обзира да ли живе у Њујорку, Токију, Њу Делхију или Шангају сразмерно својој финансијској моћи деле глобалну обавезу да учествују у заштити човечанства од климатских промена.

Но, исто тако треба бити свестан да решавање проблема које изазивају климатске промене неће решити све проблеме овога света. Неједнакости у степену достигнутог економског развоја су постојале и пре суочавања са проблемом климатских промена, а сигурно ће опстати и ако их свет успешно реши.

*Ђорђе Попов, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Contribution to Economic Analysis of Climate Change

Abstract: *Climate changes are global both in its causes and its consequences. Each action related to climate changes that has ambitions to be successful must be organized on a global level with full international cooperation and understanding. Those who are wealthier and bearing the greater responsibility for the high level of emissions those should take corresponding proportions in efforts to reduce emissions. There are three basic ways how to solve the economic problem of excessive emissions. The first is the taxation. The second is trade with the emission allowances. The third way is through the establishment of regulations and standards. Only measures, which include the right to sustainable development, can mobilize forces in the world that will lead the humanity, through long-term transition, in the post-fossil era.*

Key words: *Climate changes, environment, emissions, responsibility for climate changes, development threshold, trade with emission allowances, taxes, standards, Kјoto- protocol, environmental protection.*