УДК: 502/504(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 24 (2025)
Год XXIV, бр. 92, стр. 245–262
Изворни научни рад
Рад примљен 29. 8. 2025. године
Рад одобрен 29. 9. 2025. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2025.24.92.13
CC BY-SA 4.0

ЕВРОПСКА УНИЈА У ГЛОБАЛНОЈ КЛИМАТСКОЈ ПОЛИТИЦИ

Милица ДРАГИШИЋ[*]

Апстракт: Климатске промене један су од највећих изазова са којима се човечанство данас суочава. Европска унија (ЕУ), већ дуго настоји да се позиционира као лидер у глобалној климатској политици, како кроз обликовање међународних институционалних аранжмана, тако и развојем политика и мера усмерених на смањење сопствених, али и глобалних емисија гасова са ефектом стаклене баште. ЕУ се често суочава са изазовом дефинисања сопствене улоге као „актера" у пуном смислу те речи, будући да је у различитим областима моћ одлучивања распоређена између више институција, држава чланица и друштвених актера. Тако се доводи у питање и њена могућност да буде лидер у овој области. Предметни рад посвећује пажњу анализи актерства ЕУ, као и врстама лидерства које ЕУ испољава на међународном плану. У том смислу, посебан део рада испитује фазе климатске политике ЕУ и њену улогу у међународним преговорима о климатским променама.

Кључне речи: Климатске промене, ЕУ, актерство, лидерство, климатски преговори.

[*] Факултет политичких наука, Београд. E-mail: milicadragisic7@gmail.com. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0005-9284-2946.

1) УВОД

Климатске промене су један од највећих изазова са којима се човечанство суочава. Државе већ неколико деценија покушавају да се око овог проблема усагласе на глобалном нивоу, јер је ово једно од питања које превазилази државне границе, те се тако мора и решавати. Као и код свих транснационалних проблема, поставља се питање лидера – актера који предњачи у „решавању" проблема, кога друге државе следе и који има одређени ауторитет. ЕУ већ дуго настоји да се позиционира као лидер у глобалној климатској политици, како кроз обликовање међународних институционалних аранжмана, тако и развојем политика и мера усмерених на смањење сопствених, али и глобалних емисија гасова са ефектом стаклене баште. Сада располажемо са више од три деценије активности, циљева и политика усмерених на решавање и ублажавање климатских промена, као и на прилагођавање. Политике тренутно обухватају широк спектар инструмената, који покривају више сектора. ЕУ је поставила бројне политичке и институционалне иновације у овој области. Почев од раних 1990-их, њене климатске политике имале су значајан утицај и унутар сопствених граница и на међународном плану, а током времена постепено су се ширили како би обухватиле све шири спектар области. Заиста, климатска акција сада има квази-уставни статус у праву ЕУ. Иако Оснивачки уговори ЕУ не дефинишу експлицитно климатску политику, члан 191(1) Уговора о Функционисању Европске уније *(Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU)* односи се на борбу против климатских промена, као једног од основних циљева своје политике заштите животне средине.[1] Уз много помпе, 2019. године климатске промене доспеле су на сам врх законодавне агенде ЕУ када је Европска комисија представила Европски зелени договор – пакет мера чији је циљ да се нето емисије у ЕУ сведу на нулу до 2050. године, у оквиру ширег скупа еколошких и друштвених циљева. ЕУ се често суочава са изазовом дефинисања сопствене улоге као „актера" у пуном смислу те речи, будући да је у различитим областима моћ одлучивања распоређена између више институција, држава чланица и друштвених актера. То је посебно очигледно у питањима Заједничке спољне и безбедносне

[1] Rayner Tim, Kacper Szulecki, Andrew J. Jordan and Sebastian Oberthür, "The global importance of EU climate policy: an introduction", in: Tim Rayner, Kacper Szulecki, Andrew J. Jordan and Sebastian Oberthür (eds.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*, Edward Elgar, 2023, p. 1.

политике (ЗСБП), где државе чланице задржавају свој суверенитет и где се одлучује једногласно. Међутим, заступљено је становиште да је у питањима заштите животне средине ЕУ успела да се наметне као својеврстан лидер од деведесетих година прошлог века. С тим у вези, постављају се питања – да ли је ЕУ актер у климатским променама, какву улогу ЕУ има у међународним климатским преговорима, зашто, када, како и који тип лидерства ЕУ и њене државе чланице могу да понуде међународној политици климатских промена, али и да ли је ЕУ и даље лидер након свих унутрашњих и регионалних изазова са којима се суочава?

2) ПОЈАМ АКТЕРСТВА У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА

Како бисмо објаснили улогу Европске уније на глобалном нивоу по питању климатских промена, неопходно је пре свега да дефинишемо појам актерства. То је за ову област најбоље учинио Џон Воглер (*John Vogler)*.[2] Воглер у више радова настоји да покаже да ли се ЕУ може сматрати актером у области заштите животне средине, и то кроз успостављање одређених критеријума које један ентитет треба да испуни да би био признат као међународни актер у области животне средине, конкретно у области климатских промена.

Воглер утврђује четири карактеристике које би актер требало да испољава:

1. Аутономија (*autonomy);*
2. Воља/способност одлучивања (*volition*);
3. Преговарачки капацитет (*negotiating capacity);*
4. Способност примене политичких инструмената (*ability to deploy policy instruments)*.[3]

Дакле, ово су одређени видљиви капацитети које ЕУ мора да поседује да би се сматрала актером. Међутим, подједнако је важан и аспект њеног присуства у глобалној политичкој економији, као и историјске околности које су обликовале улогу лидера ЕУ у климатском режиму. Као последњи,

[2] John Vogler, "The European Union as a global environmental policy actor: climate change", in: Rüdiger K. W. Wurzel and James Connelly (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, pp. 21–37, Routledge, 2011.

[3] John Vogler, "Global Climate Politics: Can the EU be an actor?", in: Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink and James Connelly (eds.), *The European Union in International Climate Change Politics. Still taking a lead?*, Routledge, 2017, pp. 20–33.

али суштински важан аспект, издвајају се очекивања и перцепције трећих страна, јер управо оне доприносе изградњи идентитета, репутације и кредибилитета ЕУ као актера.

Аутономија

Како сматра Воглер, питање аутономије је у ствари питање до које мере је Унија различит политички актер у односу на њене државе чланице.[4] Да ли има компетенције у спољној политици, као и правну признатост оних који ступају у контакт са њом? По питању трговине, на пример, ЕУ има потпуне компетенције у трговинским преговорима што је и потврђено уговорима. ЕУ је као таква чланица Светске трговинске организације и комесар за трговину који има поприличну аутономију.[5] Када је реч о заштити животне средине, она у почетку није имала упориште у оснивачким уговорима. Ипак, пресудом Суда правде Европске уније из 1971. године у предмету који се односио на Европски споразум о друмском транспорту утврђено је да се преносом унутрашњих правила уједно преносе и надлежности Уније у области спољне политике. То је обухватило и област заштите животне средине, попут заштите ваздуха или управљања отпадом.[6] Ово је утицало на залагање Комисије да учествује у међународним преговорима о животној средини, што би значило да је надлежност подељена у овој области, поготово што је животна средина мултисекторска област која укључује и опорезивање и енергетику. Када се потписују споразуми на међународном нивоу, то су тзв. „мешани споразуми", и ЕУ такође учествује у преговорима на међународном нивоу поред држава чланица.[7] У преговорима о Кјото протоколу, који су се одвијали под окриљем Оквирне конвенције УН о климатским променама, ЕУ је наступала у формату „ЕУ плус државе чланице", моделу који је

[4] *Ibid.,* p. 21.

[5] *Ibidem*

[6] "Judgment of the Court of 31 March 1971, Commission of the European Communities v Council of the European Communities, European Agreement on Road Transport", Case 22–70. European Court reports 1971 Page 00263. Интернет: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=22/70, 3. 9. 2024.

[7] Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink and James Connelly, "Introduction: European Union climate leadership", in: Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink and James Connelly (eds.), *The European Union in International Climate Change Politics. Still taking a lead*?, Routledge, 2017, p. 14.

задржан и данас. Као правни основ за ово деловање узимају се чланови 191. и 192. Уговора у функционисању Европске уније, који се односе на заштиту животне средине уопштено (*TFEU*).[8] Климатске промене се само спомињу у Уговору из Лисабона, али као стратешка брига, и њиме се не прерасподељују даље надлежности. Гласање у Савету је већинско, што потврђује компетенције ЕУ у овој области. Воглер такође наглашава да постоје одређена питања попут признавања од стране трећих страна, али да то углавном није умањило значај ЕУ у преговорима.[9]

Способност одлучивања (воља)

Способност формулисања одређене политике други је атрибут актера. Постоје, наравно, разлике између држава чланица које понекада не могу да се усагласе око појединих питања, па ни у области климатских промена. То је посебно изражено када су у питању економски и енергетски развој, као и структурне разлике између држава чланица. Осим тога, неслагања се могу јавити и између Комисије и држава чланица – на пример, да ли би европска енергетски интензивна индустрија могла бити оштећена системом трговине емисијама, и из тих разлога је предложен механизам прилагођавања угљен диоксида на граници (*CBAM*).[10] Међутим, овакво гледиште се мења након 2009. године и конференције COP15 из Копенхагена, где је речено како Европа треба да се припреми за нискоугљеничну будућност, како би се ојачали од глобализације и заштитили своју позицију на светским тржиштима.[11] Генерално, Унија је углавном била способна да помири интересе Савета и Комисије, тако да је створена политика за међународне климатске преговоре која није заснована на најнижем заједничком чиниоцу. У литератури се посебно истиче пример Кјото протокола, у којем САД одбијају да ратификују овај споразум, док ЕУ наставља да снажно заговора његову ратификацију. Такође, ЕУ овде успева да испреговара добре услове за себе по питању

[8] "Treaty on the Functioning of the European Union, Consolidated Version", *Official Journal* C 326, 26/10/2012, pp. 1–390, Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT, 3. 9. 2024.

[9] John Vogler, "Global Climate Politics: Can the EU be an actor?", *op. cit.*, p. 22.

[10] John Vogler, "The European Union as a global environmental policy actor: climate change", *op. cit.*, p. 24.

[11] *Ibid.,* p. 25.

смањења емисије CO2 и споразума о подели терета (*burden-sharing agreements*).[12] То је повезано и са следећом способношћу која чини актера – а то је преговарачки капацитет.

Преговарачки капацитет

Поставља се питање да ли ЕУ, имајући у виду много већи број држава чланица него у почетку, и даље поседује капацитет да преговара као јединствени актер. Ово је нарочито важно ако се узиму у обзир изазови као што су ротирајуће председништво, неопходност координације током самих преговора, покушај појединих држава да постигну самосталне договоре и сл.[13] Углавном им се, дакле, замера недовољна координација и недостатак флексибилности. Упркос овим изазовима, јасно је да је ЕУ успела – и да и даље успева – да усваја бројне дугорочне обавезе у области климатске политике (1990. година као базна и климатски циљеви итд.). Лисабонски уговор је у значајној мери настојао да превазиђе проблеме ефикасности тиме што је увео ко-председништво, Европску службу за спољне послове и друге институционалне механизме.

Инструменти политике

Актери у међународном политичком систему, морају да имају способност да донекле утичу на одлуке других. То има везе са лидерством о коме ће бити речи даље у раду. Воглер истиче да су инструменти који су потенцијално доступни ЕУ значајни, и то: дипломатски ресурси држава чланица, подстицаји и санкције повезане са контролом приступа јединственом тржишту, као и средства из буџета намењена помоћи.[14] Ови инструменти су, међутим, само потенцијално доступни, јер их није увек једноставно ефикасно применити. Спољна политика климатских промена није толико компликована за спровођење као Заједничка спољна и безбедносна политика, али свакако постоје одређене потешкоће, као што су подређивање циљева трговине климатској политици, али и координација међудржавне дипломатске сарадње. Дакле, ЕУ користи и економске инструменте као подршку својој политици животне средине,

[12] *Ibid.,* p. 26.

[13] John Vogler, "Global Climate Politics: Can the EU be an actor?", *op. cit.*, p. 25.

[14] *Ibid.,* p. 26.

улагања, али и нека „условљавања" у смислу наметања стандарда заштите животне средине у замену за одређени споразум или подршку.[15] Наравно, и дипломатија је важан инструмент, који још више добија на значају кроз Европску службу за спољно деловање (*EEAS)*.

Услови актерства

Да би ентитет био актер неопходна су три повезана фактора – способности (о којима је до сада било речи), али и присуство и прилика. Присуство (*presence*) јесте способност ЕУ да има утицај изван својих граница. Најочигледнији пример је јединствено тржиште које привлачи друге и атрактивно је. У смислу климатских промена, такође је битна економска активности и њен допринос климатским променама, али и унутрашње климатске политике, попут ЕТС-а, што је пример когнитивног лидерства.[16] Да би се присуство претворило у стварно актерство, неопходна је прилика (*opportunity*), односно идеје и догађаји који омогућавају или, пак, онемогућавају сврсисходну активност. Ово се може схватити и као контекст у коме актер делује. Током Хладног рата постојала је ограничена могућност да ЕУ постане актер у овој области, али се ова ситуација полако мења од 1979. године, у оквиру политике детанта. Након Хладног рата ово питање даље добија на значају. Тако је 1992. одржан Самит у Рију, након чега је дошло до повлачења САД са позиције лидера у овој области, што је оставило простор за ЕУ да преузме водећу улогу.[17] У последњој деценији и други актери добијају на значају (Бразил, Јужноафричка Република, Индија, Кина).

Конструкција актерства

Конекције између присуства, прилике и способности су социјално конструисане кроз процесе у којима се Унија третира као актер, као и кроз спремност оних који је прате да прихвате њено лидерство.[18] Овде је битан идентитет и перцепција тог идентитета од стране других. ЕУ има цивилни

[15] *Ibidem*

[16] *Ibid.*, p. 28.

[17] *Ibid.*, p. 29.

[18] John Vogler, "The European Union as a global environmental policy actor: climate change", *op. cit.*, p. 32.

и нормативни идентитет по Воглеру.[19] И Комисија и Европски савет желе да учврсте нормативну улогу ЕУ у климатским променама, поготово јер ужива широку подршку што је веома битан фактор. Тако он сматра да је ЕУ у климатским променама више актер него у неким другим областима, где преовладају интереси држава чланица.[20] Овде је посебно важно нагласити и појам нормативне моћи, који је сковао Иан Манерс (*Ian Manners)*, а која подразумева могућност актера да одлучује шта је „нормално" у међународним односима. Воглер је, дакле, настојао да идентификује атрибуте међународног актера ван традиционалног оквира који се односи на државе. Закључак је да је ЕУ у одређеним ситуацијама заиста показала актерство у области климатских промена и да је у томе успешнија него у неким другим политичким областима.

3) ПОЈАМ ЛИДЕРСТВА

На први поглед, ЕУ делује „неопремљено" да понуди политичко вођство, јер су овлашћења за доношење одлука расподељена међу широким спектром политичких актера, укључујући институције ЕУ и државе чланице. Због тога, према неким мишљењима, ЕУ се понекад описује као „Европа без лидера".[21] Међутим, примећујемо да ипак у одређеним ситуацијама и областима ЕУ успева да представи уједињени фронт и да „води" остале. Тиме се поставља питање – да ли, како и када ЕУ као лидер у међународној политици климатских промена заиста испољава своје лидерство? Генерално, појам лидерства оспорава се и тумачи на различите начине код различитих теоретичара, али Вурцел и Конели (*Rüdiger K. W. Wurzel, James Connelly*), пружају добар и систематичан преглед. Они су навели четири типа лидерства: структурално (*structural)*, предузетничко (*entrepreneurial*), когнитивно (*cognitive*) и узорно (*exemplary*).[22]

---

[19] *Ibid.*, p. 32.

[20] *Ibid.*, p. 33.

[21] Rüdiger K. W. Wurzel and James Connelly, "Introduction: European Union political leadership in international climate change politics", in: Rüdiger K. W. Wurzel and James Connelly (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, Routledge, 2011, p. 9.

[22] *Ibid.*, p. 13.

Структурално лидерство односи се на тврду моћ актера, која зависи од материјалних ресурса.[23] Код проблема животне средине, војна моћ и није баш успешна, тако да по овом питању структурално лидерство може да се ослања првенствено на економску моћ. Извор ове моћи ЕУ је свакако њено јединствено тржиште, тако да може да дозволи, на пример, увоз одређених производа уколико се придржавају стандарда животне средине.[24]

Предузетничко лидерство укључује дипломатске и преговарачке напоре који су неопходни да би се пронашло компромисно решење у преговорима о климатским променама.[25] Предузетничко лидерство омогућава усвајање пакета договора који погодују свим странама у преговорима. У ЕУ ту моћ има Комисија, председништво Европског савета и велике државе чланице (Немачка, Француска), али и *EEAS* такође има потенцијал за додатни капацитет.[26]

Когнитивно лидерство укључује дефинисање и редефинисање интереса, перцепције проблема и достижних решења кроз концепте као што су „зелена" или „нискоугљенична" економија, као и „еколошка модернизација".[27] Когнитивно лидерство се често заснива на научној експертизи и практичној имплементацији знања. Као што је већ наведено, ЕУ је често окарактерисана као „нормативна моћ", што сугерише да се ЕУ ослања више на ово лидерство него на структурално.[28] Комисија и други актери ЕУ покушавају да реконцептуализују климатске промене, прелазећи са чисто еколошког проблема на безбедносну димензију („енергетска безбедност" и „климатске избеглице") и економску димензију („зелени послови").[29]

Узорно лидерство (лидерство примером) може бити намерно и ненамерно. Ненамерно, подразумева да актер усваја мере из унутрашњих разлога, без намере да утиче на друге, док други тип подразумева

[23] *Ibid.*, p. 13.

[24] Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink and James Connelly, "Introduction: European Union climate leadership", *op. cit.*, p. 10.

[25] *Ibidem*

[26] *Ibidem*

[27] *Ibidem*

[28] Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *op. cit.*

[29] Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink and James Connelly, "Introduction: European Union climate leadership", *op. cit.*, p. 10.

деловање с намером утицаја на друге и привлачења пратилаца.[30] Такође, поред типова лидерства наводе се и стилови, који укључују анализу тога како се актер, тј. лидер понаша, али и временску димензију – да ли је та активност дугорочна или краткорочна.[31] Хејвард (*J. Hayward)* је разликовао једнолично (*humdrum*) и херојско (*heroic*) лидерство, а Бурнс (*J. M. Burns)* трансакционо (*transactional*) и трансформационо (*transformational).* Прво је постепено, краткорочно, без амбициозног потврђивања политичке воље, док се друго ослања на дугорочне циљеве, јаку координацију политике и амбициозно потврђивање политичке воље.[32] Оно доводи до догађаја који мењају историју.

4) УПРАВЉАЊЕ НА ВИШЕ НИВОА И ИНСТРУМЕНТИ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Климатска политика прожима све нивое управљања и захтева укључивање широког спектра актера, у распону од међународних организација до појединачних грађана. Модел управљања на више нивоа (*multi-level governance*-МЛГ) коришћен је као покушај да се обезбеди поједностављени појам о томе шта је плуралистичка и високо дисперзована активност креирања политике, где учествује више актера (појединаца и институција) на разним политичким нивоима, од наднационалног до субнационалног или локалног нивоа.[33] Ово може да се примени на политику заштите животне средине.

Још један појам који се упоредо користи јесте полицентричност, која се представља као „друштвени систем са много центара одлучивања који имају ограничену и аутономну прерогативност и рад под свеобухватним скупом правила".[34] МЛГ студије обично претпостављају јачу укљученост владиних актера како у постављању, тако и у имплементацији правила

[30] *Ibid.*, p. 11.

[31] *Ibid.*, p. 11.

[32] Rüdiger K. W. Wurzel, James Connelly, "Introduction: European Union political leadership in international climate change politics", *op. cit.*, p. 13.

[33] P. Stephenson, "Twenty Years of Multi- level Governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going'?", *Journal of European Public Policy*, 2013, 20(6), p. 817.

[34] Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink, James Connelly, "Introduction: European Union climate leadership", *op. cit.*, p. 13.

игре. Међутим, у поређењу са приступима који су усредсређени на државу, смешта већи нагласак на субнационалне владине и невладине актере.[35] Полицентричност, с друге стране, приписује јачи степен аутономије субнационалном нивоу, локалним актерима и невладиним актерима, укључујући појединце.[36] Иако су појединци и локални ниво заиста битни за промоцију и заговарање заштите животне средине, ипак су за улогу ЕУ као актера и њеног лидерства на међународном нивоу битне институције како европске, тако и држава чланица ЕУ, јер су оне те које на крају усвајају циљеве и доносе политику. Уопштено говорећи, ЕУ је доследно захтевала глобални систем типа МЛГ управљања климатским променама, који се ослања на УН као преговарачки форум за усвајање правно обавезујућих циљева и рокова смањења гасова са ефектом стаклене баште.[37] Други актери су више заговарали добровољне националне доприносе (*Intended Nationally Determined Contributions*).[38] На први поглед, чинило се да ЕУ није опремљена да понуди лидерство у климатским променама зато што су овлашћења за доношење одлука распоређена међу бројним институцијама и нивоима. Упркос томе, из реченог закључујемо да је ЕУ политика климатских промена успела да превазиђе ове недостатке и да је МЛГ структура не спречава да доноси прогресивне мере политике и испољава лидерство у међународној политици климатских промена. У томе јој на располагању стоје одређени инструменти политике заштите животне средине. То су, пре свега, прописи (*command-and-control*) који постављају правно обавезујуће таргете и рокове а које спроводе владини актери. Поред тога, ту су и инструменти тржишта (еко-таксе, шеме трговине емисијама) који обезбеђују фискалне подстицаје за оне актере који одаберу најефикаснију опцију усаглашености.[39] Такође, наводе се и добровољни споразуми (воља да се испоштују обећања) и информациони инструменти (за потрошаче).[40] ЕУ је, углавном, окарактерисана као регулаторни актер, што је све до касних 1990-их било тачно такође за политику ЕУ о

[35] *Ibid.*, p. 13.

[36] *Ibidem*

[37] *Ibid.*, p. 14.

[38] *Ibidem*

[39] *Ibid.*, p. 15.

[40] *Ibidem*

климатским променама.[41] Међутим од 2005. године, ЕТС постаје први наднационални ЕТС тако да у оптицај улазе и ти тржишни инструменти, док трећи тип инструмената има секундарну улогу. То не значи да је ЕУ увек ефикасан актер и идентификовани су неки значајни проблеми по питању њених могућности. Међутим, као актер ЕУ је, за разлику од својих појединачних држава чланица, успела да оствари нешто структуралног лидерства, као и когнитивног и предузетничког.[42] Њена посебна снага била је да подстакне опонашање других кроз објављивање научно заснованих циљева и распореда који почивају на њеној интерној политици, што је, укратко, узорно вођење.[43]

5) ЕУ У МЕЂУНАРОДНИМ КЛИМАТСКИМ ПРЕГОВОРИМА

Када су у питању међународни преговори о климатским променама, ЕУ последњих година има запажену улогу, што није увек било тако. Вурцел и остали успешно су идентификовали пет фаза климатске политике ЕУ и њеног учешћа на глобалној сцени. Крај 1980-их година одликовала је фаза формирања ЕУ климатске политике, што кулминира 1991. године предлогом Комисије о климатској политици ЕУ.[44] У другој фази, 1990-их година, глобално вођство ЕУ у погледу климатских промена било је релативно ограничено. Ово се назива и фазом Кјото протокола, јер су преговори о овом споразуму обележили ову деценију. ЕУ је настојала да оствари когнитивно вођство најављујући интерне таргете емисија пред кључне преговарачке тренутке, али то је било ограничено чињеницом да је још увек развијала значајан пакет домаћих политика како би подржала своје климатске циљеве.[45] Управо су САД

[41] Wurzel, R. K.W, Zito, A. and Jordan, A., *Environmental Governance in Europe: A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments,* Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

[42] John Vogler, "Global Climate Politics: Can the EU be an actor?", *op. cit.*, p. 31.

[43] *Ibid.*, p. 31.

[44] Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink and James Connelly, "Introduction: European Union climate leadership", *op. cit.*, p. 5.

[45] Paul Tobin, Diarmuid Torney, Katja Biedenkopf, "EU climate leadership: domestic and global dimensions", in: Tim Rayner, Kacper Szulecki, Andrew J. Jordan, and Sebastian Oberthür (eds.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics,* Elgar, 2023, p. 193.

обликовале кључне аспекте дизајна Кјото Протокола. Промена међународног пејзажа током 2000-их проширила је могућности за ЕУ да испољи глобално лидерство у области климатских промена. Фаза од 2001. до 2005. године још се назива и фаза спашавања Кјото протокола.[46] Одлука америчког председника Џорџа Буша да не преда Протокол из Кјота Сенату САД за ратификацију створила је прилику за ЕУ да искорачи, тако да је ЕУ била централни актер до успешног завршетка преговора о примени Кјото протокола у Маракешу, 2001. године, и његовог ступања на снагу 2005.[47] ЕУ предузетничко лидерство у глобалним преговорима у већој мери потпомогнуто је прогресивним развојем климатских политика на нивоу ЕУ, укључујући покретање ЕУ система трговања емисијама (*ETS*) 2005. године и 2008–2009. године, и закључење Споразума о климатском и енергетском оквиру за 2020, који је развио когнитивно и узорно лидерство ЕУ у овом периоду.[48] Међутим, могућност за структурално лидерство ЕУ прогресивно је опадало са њеним све мањим уделом у глобалним емисијама и порастом других великих емитера, посебно Кине и Индије, као и поновним ангажовањем САД у глобалним климатским преговорима након избора председника Барака Обаме.[49] Делимично због овог развоја, покушаји ЕУ да покаже лидерство на COP-у у Копенхагену 2009. били су углавном неуспешни, и то се често наводи као један од најзначајнијих неуспеха ЕУ климатске политике на међународном плану.[50] Наредна фаза је фаза имплементације Кјото протокола и преговора о новом споразуму (2005–2015). У овом периоду, ЕУ има улогу која се назива *leadiator* (лидер плус медијатор), која подразумева прагматичнији приступ лидерству који обраћа већу пажњу на променљиву природу глобалне климатске политике.[51] ЕУ је играла централнију улогу у враћању UNFCCC-а на прави пут на COP 2010. године у Канкуну, а током наредних година, и уочи COP21 у Паризу, ЕУ и њене државе чланице значајно

[46] Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink, James Connelly, "Introduction: European Union climate leadership", *op. cit.*, p. 5.

[47] Paul Tobin, Diarmuid Torney and Katja Biedenkopf, "EU climate leadership: domestic and global dimensions", *op. cit.*, p. 194.

[48] *Ibidem*

[49] *Ibidem*

[50] *Ibidem*

[51] *Ibidem*

су уложиле у капацитете за климатску дипломатију.[52] Ови напори су се углавном исплатили са много проактивнијом улогом ЕУ у париским преговорима, што је резултирало потписивањем Париског споразума 2015. године, до сада најсвеобухватнијег међународног споразума о климатским променама. Актуелно доба окарактерисано је значајним међународним турбуленцијама, укључујући долазак популистичких лидера у кључним земљама, попут Трампа, који се повукао из Париског споразума. Након глобалне пандемије из 2020. године дошло је и до ратних збивања на европском континенту и до заоштравања геополитичких сукоба и тензија почев од 2022. године.[53] Сви ови фактори додатно су искомпликовали преузимање улоге међународног лидера у области климатских промена. Европски зелени договор представио је одговор ЕУ на потребу јачања амбиција, укључујући повећање циља декарбонизације Уније до 2030. године, са 40% на 55% испод нивоа из 1990. године, и ревизију климатског и енергетског оквира како би се ЕУ на време ускладила са овим циљем до 2030. године.[54] Коначно, ЕУ планира да Европа буде климатски неутралан континент до 2050. године и настоји да други следе њен пример.

6) ИЗВОРИ

"Judgment of the Court of 31 March 1971, Commission of the European Communities v Council of the European Communities, European Agreement on Road Transport, Case 22–70". European Court reports 1971. Интернет: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=22/70.

Institute for Energy, Ecology and Economy-DFGE, "COP28 – Results, Key Findings and Summary", Интернет: https://dfge.de/cop28-results-key-findings-and-summary/.

Manners, Ian, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *JCMS,* Volume 40, Number 2, pp. 235–258, 2002. Интернет: https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/mannersnormativepower.pdf.

Rayner Tim, Szulecki, Kacper, Jordan, Andrew J., Oberthür, Sebastian, "The global importance of EU climate policy: an introduction", in: Tim Rayner, Kacper Szulecki, Andrew J. Jordan and Sebastian Oberthür (eds.), Handbook on

[52] *Ibidem*

[53] *Ibidem*

[54] *Ibidem*

European Union Climate Change Policy and Politics, Edward Elgar, 2023. Doi: https://doi.org/10.4337/9781789906981.00011.

Rüdiger K. W. Wurzel and James Connelly, "Introduction: European Union political leadership in international climate change politics", in Rüdiger K. W. Wurzel and James Connelly (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, Routledge, 2011.

Stephenson, P. "Twenty Years of Multi-level Governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going'?", *Journal of European Public Policy*, 2013, 20(6): Doi: https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818.

Tobin Paul, Torney, Diarmuid, Biedenkopf, Katja, "EU climate leadership: domestic and global dimensions", in: Tim Rayner, Kacper Szulecki, Andrew J. Jordan, and Sebastian Oberthür (eds.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics,* Elgar, 2023. Doi: https://doi.org/10.4337/9781789906981.00025.

"Treaty on the Functioning of the European Union, Consolidated Version", *Official Journal* C 326, 26/10/2012. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT.

Vogler, John, "Global Climate Politics: Can the EU be an actor?", in: Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink and James Connelly (eds.), *The European Union in International Climate Change Politics. Still taking a lead?*, Routledge, 2017.

Vogler, John, "The European Union as a global environmental policy actor: climate change", in: Rüdiger K. W. Wurzel and James Connelly (eds.), *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics,* Routledge, 2011.

Wurzel, R. K. W, Zito, A., Jordan, A., *Environmental Governance in Europe: A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments,* Cheltenham, Edward Elgar, 2013.

Wurzel, Rüdiger K. W., Liefferink, Duncan, Connelly, James, "Introduction: European Union climate leadership", in: Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink and James Connelly (eds.), The European Union in International Climate Change Politics. Still taking a lead?, Routledge, 2017.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предметни рад обухвата анализу актерства и лидерства ЕУ у области климатских промена, као и улогу ЕУ у међународним преговорима у овој области. Оно што можемо закључити јесте да је ЕУ у климатским променама заиста показала актерство и да је препозната на међународном плану много више него у неким другим областима. Такође, у различитим фазама испољила је различите врсте лидерства. То се може окарактерисати пре

свега као предузетничко лидерство у међународним преговорима, што подразумева делотворну дипломатију и преговоре. Предузетничко вођство је, као што смо утврдили из литературе, на важне начине повезано и са когнитивним, узорним и структуралним лидерством. Структурално лидерство ЕУ све се мање испољава, али се ЕУ труди да покаже узорно и да води примером, али и когнитивно, користећи науку да постави циљеве, концепте и креира приоритете. Спољашњи контекст се такође показао као битан у омогућавању ЕУ да покаже лидерство на међународном плану, тако да су различити фактори деловали на сложене начине током три деценије и различите фазе кроз које је ЕУ прошла у глобалним преговорима о климатским променама. Оно што можемо приметити јесте да је глобално присуство ЕУ у релативном паду како у економском смислу, тако и у погледу свог удела у глобалним емисијама гасова са ефектом стаклене баште. Поред бројних унутрашњих изазова и изласка Велике Британије, која је до тада имала значајну улогу у политици заштите животне средине, глобална структура се променила: земље попут Кине и Индије постале су изузетно значајне, док су се САД, с повратком председника Трампа на власт, повукле из светског дијалога о климатским променама. Као што је утврђено, улога ЕУ је сада мање структурална и трансформативна, више когнитивна и предузетничка, иако и даље покушава да доносе иновативне мере и политике, посебно у склопу Европског зеленог договора. Глобални преглед стања показао је да свет тренутно није на траси на којој би требало да буде да испуни циљеве Париског споразума. COP28 у Дубаију је резултирао оснивањем фонда за губитке и штете за најугроженије земље, који ће пружити финансијску подршку земљама у развоју које већ пате од последица климатских промена, као што су екстремни временски догађаји, пораст нивоа мора и губитак биодиверзитета. Међутим, 700 милиона долара које су обећале богатије земље далеко је испод процењених годишњих трошкова штете, која се креће од 100 до 580 милијарди долара.[55] Историјски резултат COP28 било је усвајање Споразума о постепеном укидању фосилних горива, којим се стране обавезују да енергетске системе преусмере са фосилних горива на одрживије изворе на правичан начин, с циљем постизања нулте емисије со 2050. године. Споразум такође позива на утростручење капацитета обновљиве енергије на глобалном нивоу до

[55] Institute for Energy, Ecology and Economy-DFGE, COP28 – Results, Key Findings and Summary, Интернет: https://dfge.de/cop28-results-key-findings-and-summary/ 7. 9. 2024

2030. године и убрзање технологија као што су хватање и складиштење угљеника.[56] Приватни сектор биће подржан лансирањем приватног тржишног климатског капитала од 30 милијарди долара. Капитал ће, између осталог, искористити стручност и ресурсе Светске банке, Међународне финансијске корпорације и Светског економског форума. Много изазова и критика појавило се током овогодишњег COP-а у Дубаију, а многи су били због одржавања у Уједињеним Арапским Емиратима – држави која је главни извозник нафте. Још један изазов био је недостатак амбиције и хитности који су показали неки од највећих емитера, као што су Кина, Индија и Русија. Поред тога, велико незадовољство и фрустрације изразиле су многе групе цивилног друштва, аутохтони народи, омладински активисти и научници који су организовали протесте и демонстрације током целог самита, захтевајући више акције и правде од лидера. Они су осудили утицај индустрије фосилних горива и недостатак учешћа и заступљености најугроженијих и маргинализованих заједница.[57] С обзиром на то да је међународна ситуација веома комплексна, а питање климатских промена никада није било хитније, неопходно је да и Република Србија изради адекватне стратешке планове у складу са међународним документима чије спровођење подржава и Европска унија. Упркос свим осталим изазовима са којима се свет суочава, ово питање не сме бити занемарено. Србија би требало да подржи лидерску улогу ЕУ у остваривању циљева Париског споразума.

[56] *Ibidem*

[57] *Ibidem*

EUROPEAN UNION IN GLOBAL CLIMATE POLITICS

Milica DRAGIŠIĆ*

Abstract: Climate change is one of the greatest challenges facing humanity today. The European Union (EU) has long sought to act as a leader in global climate policy, both by shaping international institutional arrangements and developing policies and measures to reduce its own and global greenhouse gas emissions. The EU generally has difficulty determining whether it is an "actor" in the true sense of the word, given that, in various areas, decision-making power is divided among multiple institutions, member states, and societal actors. That raises doubts about its ability to become a leader in this area. The paper focuses on the analysis of EU actorship, as well as the types of leadership that the EU exercises internationally. In this regard, a separate section of the paper examines the phases of EU climate policy and its role in international climate change negotiations.

Keywords: Climate change, EU, actorship, leadership, climate negotiations.

* Faculty of Political Science, Belgrade. E-mail: milicadragisic7@gmail.com. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0005-9284-2946.