

UDK:336.225.64:502/504:061.1](497.11)

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 197–210

Изворни научни рад

Миле ВРАЊЕШИ<sup>1</sup>

## О ЕКОЛОШКИМ ПОРЕЗИМА И НАКНАДАМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И СРБИЈИ<sup>2</sup>

### ABSTRACT

In this article, through detailed analysis, it is presented the question of environmentally related taxes and duties in the European Union and Republic of Serbia. Special attention is devoted to the notion of environmentally related taxes and duties, its legal ground, use of environmentally related taxes and duties in practice, limitations in the process of introducing and implementation of environmentally taxes and duties. It is briefly pointed out the fiscal importance of environmentally related taxes and duties and some international experiences in financing environmental protection.

*Key words:* environmentally related taxes and duties, environmental protection, financing of the environment, environmental tax reforms

### 1) УВОД

Једна од најдоминантнијих тема на локалном, регионалном и на глобалном нивоу јесте тема: еколошки порези и накнаде. Евидентно је да ће и у будућности добијати на важности и у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ) и у Србији. То је разумљиво, ако се има у виду да су еколошки порези и накнаде уведени да би се смањила деградација животне средине и обезбедила средства за финансирање заштите животне средине. Данас готово да не постоји држава која није суочена са проблемима деградације животне средине, односно са проблемима загађености ваздуха, воде, угрожавања

<sup>1</sup> Редовни професор, Правни факултет у Новом Саду.

<sup>2</sup> Рад је посвећен пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право”, бр. 179079, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

биодиверзитета, као и озонског омотача. Глобални еколошки проблеми и стање животне средине постали су велика брига човечанства. Ерупција вулкана на Исланду 2010. године, нуклеарна катастрофа у Јапану 2011. године, највећа концентрација угљен-диоксида и других гасова који изазивају ефекат стаклене баште у 2012. години према саопштењу Светске метеоролошке организације,<sup>3</sup> што тајфун на Филипинима у 2013. години, само потврђује.

Основни узрочник деградације животне средине јесте привредни раст који има неповољан утицај на околину – ваздух, воду, мирноћу градског живота, лепоту сеоских предела.<sup>4</sup> Наравно, привредни раст је нужан и неопходан, односно материјално благостање и његово повећање је легитимна аспирација човечанства (привредно развијеног и привредно неразвијеног). Но, питање које се поставља у вези са привредним растом и животном средином јесте – на који начин постићи задовољавајући склад између материјалног благостања за све, а при томе спречити загађивање животне средине. Решење је нађено у једној новој филозофији – у еколошки одрживом економском развоју. Другим речима, „захтев за одрживим (усклађеним) развојем (*sustainable development*) наметнуо је потребу за повезивањем еколошког и економског развоја”.<sup>5</sup> Одрживи развој означава „развој који обезбеђује коришћење природних ресурса – воде, ваздуха и земљишта – и створених добара на начин који омогућава задовољавање потреба садашњих генерација, али без угрожавања могућности будућих генерација да, исто тако, остваре сопствене потребе”.<sup>6</sup> Могуће је, дакле,

<sup>3</sup> Протокол из Кјота, једини споразум који је државе обавезао на смањену емисију гасова, продужен је до 2020, пошто владе никако нису могле да се усагласе око новог уговора. Уједињене нације инсистирају на договору јер стари уговор не може стално да се продужава, а ни он није савршен. Као прво, Сједињене Америчке Државе га никада нису ратификовале, што друге државе ставља у неравноправни положај. Друго, протокол из Кјота односи се само на индустријализоване земље, а одавно већ постоји потреба да емисију штетних гасова смање Бразил, Русија, Индија и Кина. Према последњим предлозима, нови споразум треба донети до 2015. године и он треба да обухвати развијене и земље у успону. (*Политика*, Београд, 18. новембар 2013. године, стр. 19).

<sup>4</sup> Galbraith, J.K. *Economics & The Public Purpose*, Signet Books, New York, 1975, p. 275.

<sup>5</sup> Гордана Илић-Попов, „Одрживи развој и еколошка пореска реформа”, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици*, у: *Међународна научна конференција „Правни систем и друштвена криза”*, Косовска Митровица, 2011, стр. 443–455.

<sup>6</sup> Ова дефиниција је наведена у Извештају „Наша заједничка будућност”, који је, на позив Уједињених нација, сачинила Светска комисија за животну средину и развој (тзв. Брунтланд комисија) 1987. године.

закључити да остварење циља одрживог развоја представља спону између заштите животне средине и економског развоја, односно да је уравнотежен однос између развојних интереса и потреба заштите животне средине неопходан за задовољавање потреба садашњих и будућих генерација. Тежиште политике заштите животне средине развијених земаља, укључујући земље ЕУ, јесте висок ниво заштите животне средине и њено утемељење на економским принципима („загађивач плаћа”, „корисник плаћа”). Политика заштите животне средине усмерена је на изворе загађивања, с циљем да се обезбеди уравнотежен однос између развојних интереса и потреба заштите животне средине. „Начини производње и организација у свету мора да се мења у правцу одрживог развоја, како би се створила праведнија друштва”.<sup>7</sup> Интегрални приступ проглашен је основом политике заштите животне средине и политике на локалном, регионалном и глобалном нивоу. Циљ овог рада је анализа неких питања еколошких пореза и накнада у ЕУ и Србији, као што су: појам, правна основа и употреба еколошких пореза и накнада у пракси, ограничења при увођењу и примени еколошких пореза и накнада и њихов фискални значај. Поред тих питања, постоје и друга питања у домену еколошких дажбина која су и те како значајна и актуелна, као што су нпр. облици еколошких пореза и накнада; тешкоће код одређивања основних елемената еколошких пореза и накнада (ко треба да плати еколошке порезе и накнаде; шта треба опорезовати: емисије, имисије или производе; како исказати основицу еколошких пореза и накнада: *ad valorem* или специфична основица; како одмерити стопу еколошких пореза и накнада; да ли примењивати олакшице код еколошких пореза и накнада или директне расходе)?<sup>8</sup> Овај рад подељен је на пет делова, од којих су први и пети увод и закључак. У другом делу указано је на појам еколошких пореза и накнада, при чему ће се анализирати и питање да ли еколошке накнаде треба сврстати у порез, правну основу еколошких пореза и накнада и њихов преглед. У трећем делу указано је на ограничења при увођењу и примени еколошких пореза и накнада. У четвртном делу указано је на фискални значај еколошких пореза и накнада и на нека међународна искуства у финансирању заштите животне средине.

---

<sup>7</sup> Џефри Сакс (професор Колумбија Универзитета и један од највећих економиста данашњице); Говор на представљању Центра за међународну сарадњу и одрживи развој (ЦИРСД), који је одржан у Београду 5. новембра 2013. године, *Политика*, Београд, 6. новембар 2013, стр. 18.

<sup>8</sup> Гордана Илић-Попов, *Еколошки порези*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000. стр. 100–146.

## II) ЕУ И ПРАВНА ПРИРОДА ЕКОЛОШКОГ ПОРЕЗА

Пре него што се приступи разматрању појма еколошких пореза и накнада, потребно је разумети шта представља ЕУ, које су њене надлежности, које надлежности имају државе чланице и каква је улога Суда правде Европске уније, односно Суда Европске уније (у тексту даље: Суд ЕУ или Суд),<sup>9</sup> у случају сукоба између прописа држава чланица и прописа ЕУ. *Када је реч о правној природи ЕУ*, она данас представља један наднационални облик интеграције 28 држава чланица, што нам потврђују и теорија и пракса. Но, када се постави питање конкретног одређења правног карактера ЕУ,<sup>10</sup> тада није све исто у теорији и пракси. Тако, нпр. једни аутори говоре да ЕУ представља „облик интеграције с обележјима међународне организације али и савезне државе”<sup>11</sup>, а пракса Уставног суда Немачке говори да се ЕУ не може разумети као држава него као савез суверених држава.<sup>12</sup> *Када је реч о надлежностима ЕУ и држава чланица*, треба истаћи да самим приступањем ЕУ државе губе одређене надлежности, или им се поједине надлежности ограничавају. Подељена надлежност између држава чланица и ЕУ постоји када прве могу да се баве одређеним питањима, све док их ЕУ не регулише у оквиру своје надлежности. У област подељене надлежности, спада и политика животне средине.<sup>13</sup> Надлежност држава чланица и у овој области је ограничена у оној мери у којој је ЕУ регулисала својим прописима.<sup>14</sup> Оне могу водити самосталну политику заштите животне средине и након што су

<sup>9</sup> Службени назив (енгл.) Суда: The Court of Justice of the European Communities, скраћено ECJ (од: European Court of Justice).

<sup>10</sup> В., Етински, Р., Ђајић, С., Станивуковић, М., Бордаш, Б., Ђундић, П. и Тубић, Б., *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010.

<sup>11</sup> Peter Takacs, *Das Steuerrecht der Europäischen Union (Wirtschaftsvertrag Carl Ueberreuter)*, 1998, стр. 49.

<sup>12</sup> Един Шеховић, „Уставно уређење Савезне Републике Њемачке – основи њемачког Државног права”, КУЛТ/Б-Фондација Heinrich Böll-Амбасада Савезне Републике Њемачке у Босни и Херцеговини, 2005. стр. 38.

<sup>13</sup> Упореди члан 4, став 2 Лисабонског уговора (Уговор о функционисању Европске уније – Consolidated version of The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Volume 61, 2008/C 115/01).

<sup>14</sup> То произилази из начела супсидијарности, према којем је уређење неког проблема по правилу у надлежности државе чланице, само ако се оно не може боље уредити на нивоу Европске уније. Више о начелу супсидијарности, вид.: Снежана Стојановић, „Принцип супсидијарности – Један од основних принципа функционисања Европске уније”, *Страни правни живот*, Београд, бр. 1–2/2007.

постале чланице ЕУ, што је у складу са Лисабонским уговором.<sup>15</sup> У домену фискалне надлежности у ЕУ, пак, неки аутори говоре да на основу фискалних функција које поједини нивои власти у ЕУ извршавају и начина на који се оне финансирају ЕУ је „изразито фискално децентрализована сложена заједница“,<sup>16</sup> јер је мањи број функција држава чланица пренет на ниво ЕУ. Фискална функција редистрибуције средстава углавном се спроводи на нивоу ЕУ, а фискална функција стабилизације у потпуности се спроводи на нивоу држава чланица. *Када је реч о улози Суда ЕУ у случају сукоба између прописа држава чланица и прописа ЕУ*, Суд ЕУ (и његови претходници), на основу принципа суперматерије права ЕУ, увек је предност давао праву ЕУ. Тако је Суд ЕУ, у предмету *Flaminio Costa*, пресудио да национално право држава чланица ни у ком случају не може имати вишу правну снагу него право ЕУ, јер „право које проистиче из Уговора, независан извор права, не може, због своје посебне и изворне природе, бити поништено домаћим правним одредбама, како год да су формулисане, а да не буде лишено свог карактера комунитарног права као и без довођења у питање правног основа саме Заједнице...“,<sup>17</sup> а у предмету *Amministrazione delle finanze dello stato v Simmenthal* да право ЕУ има превагу у случају сукоба између прописа држава чланица и прописа ЕУ, што национални суд мора да поштује и „има овлашћења да уради све што је неопходно у тренутку његове примене да стави са стране националне законске одредбе које могу да спрече комунитарне норме да имају пуну снагу и дејства”.<sup>18</sup> Из наведеног би се могло закључити да се у случају сукоба између прописа држава чланица и прописа ЕУ, национално право не примењује, али о томе теорија и Суд ЕУ имају различита мишљења.<sup>19</sup> *Када је реч о појму еколошких пореза и накнада*, ЕУ може, на основу Уговора из Лисабона,<sup>20</sup> уводити еколошке порезе и накнаде од којих већина има карактеристике пореза. Појам ових дажбина није дефинисан у примарним и секундарним прописима ЕУ. Дефиницију је дао Суд ЕУ. Но, пре него што се приступи

<sup>15</sup> Упореди члан 191. став 4. Лисабонског уговора (Уговора о функционисању Европске уније).

<sup>16</sup> Хрвоје Шимовић, „Фискални федерализам у Еуропској унији – Односи фискалних надлежности”, *Зборник Правног факултета у Загребу*, бр. 55 (1)/2005, стр. 449–479.

<sup>17</sup> Предмет 6/64 *Flaminio Costa v E.N.E. L.*, пресуда од 15. јула 1964. године.

<sup>18</sup> Предмет 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, пресуда од 9. марта 1978. године.

<sup>19</sup> Оливера Лончарић-Хорват, „Еколошка давања у праву Европске уније”, *Право и порези*, Загреб, бр. 10/2004, стр. 78.

<sup>20</sup> Упоредити члан 191, став 2 Лисабонског уговора.

дефиницији еколошких пореза и накнада, коју је дао Суд ЕУ, укратко ћемо указати на дефиницију еколошких пореза у литератури. У литератури се еколошки порез дефинише као „порез чији је основни задатак да обезбеди интернационализацију екстерних трошкова, који настају као последица угрожавања животне средине. Он, уз то, треба да утиче на промену понашања произвођача и потрошача (рационалније коришћење природних ресурса и употреба еколошки чистијих супституата)”.<sup>21</sup> Еколошким давањима у праву ЕУ „се сматрају, прије свега, јавна давања која су у функцији промјене односа њихових обвезника према природи, а не у функцији осигурања финансијских средстава за њезину заштиту”.<sup>22</sup> Из наведених дефиниција произилази да би трошак еколошког пореза пао на загађивача (интернализовао се), што би овога подстакло да коначно поведе више рачуна о природним добрима.<sup>23</sup> Еколошке порезе, или како се још називају корективни Пигуови порези (по чувеном економисти са Кембриџа који се још пре 90 година залагао за такве порезе), можемо дефинисати као дажбине које плаћају загађивачи животне средине или које се плаћају на робу чија употреба загађује животну средину у циљу смањења појаве екстерних ефеката, као што је загађење. Загађена околина сматра се екстерном дисекономијом, коју загађивачи требају интернализирати у трошкове производње, што претпоставља новчано вредновање штете у околини, проузроковане загађивањем током производног процеса. Проблем је само што се та добра не појављују на тржишту (она су због своје важности изузета из промета). Ако привредним активностима настају одређене штетне последице<sup>24</sup> по животну средину, потребно их је економски валоризовати, што чини држава путем економско-еколошких инструмената, односно еколошких дажбина, штитећи тако животну средину и регулишући екстерналије, односно екстерне ефекте.<sup>25</sup> У том смислу, развијене земље су већ 70-их година 20. века усвојиле начело „загађивач плаћа”, а што значи да је

<sup>21</sup> Гордана Илић-Попов, „Еколошки порез“, у: *Лексикон јавних финансија*, Завод за унапређење и рентабилност пословања, Београд, 2003, стр. 103.

<sup>22</sup> Оливера Лончарић-Хорват, *ор., cit.*, стр. 78–79.

<sup>23</sup> Гордана Илић-Попов, *Еколошки порези*, Правни факултет, Београд, 200, стр. 78, 100–102, и 117–118.

<sup>24</sup> Штетним последицама које настају због загађивања животне средине сматрају се: штетан утицај на здравље људи, на биљни и животињски свет, на глобалну еколошку равнотежу, на природна и културна добра и привредни систем, вид.: Младен Чрњар, „Економика околиша – знаност у функцији заштите околиша”, *Економски преглед*, Загреб, бр. 3/1997, стр. 186.

<sup>25</sup> Видети више о екстерналијама, односно екстерним ефектима: Гордана Илић-Попов, *ор. cit.*, стр. 28–30.

загађивач обавезан да сноси све трошкове спречавања загађења, контроле и отклањања штете које је проузроковао. Но, наведено начело није довољно за покриће трошкова заштите животне средине па се увело и начело „корисник плаћа”, јер загађивач не само да загађује животну средину већ користи природне ресурсе. Загађивач и корисник природних добара, дакле, обезбеђују средства за заштиту животне средине коју угрожавају, чиме се ствара један механизам финансирања заштите животне средине. Пошто загађивач треба да сноси трошак загађивања животне средине, односно треба да плати еколошки порез/накнаду за загађивање животне средине, то ће га натерати да води рачуна о могућим штетним ефектима својих активности на животну средину, или ће прећи на сигурније и чистије технологије па ће загађивање животне средине бити мање. Појам еколошких пореза и накнада у литератури није службено дефинисан. Организација за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development*), дефинише еколошке порезе и накнаде као „свако обавезно, једнострано плаћање општој влади, засновано на пореској основици од посебног еколошког значаја.”<sup>26</sup> Другим речима, еколошки порез је порез код кога је пореска основица специфична, односно изражена у физичким јединицама супстанце, односно материје које имају доказан негативни утицај на окружење. Дакле, назив „еколошки порез и накнада”, не односи се на порез и накнаду који су уведени искључиво у сврху заштите животне средине, већ и на оне порезе и накнаде који имају могућег утицаја на деградацију животне средине. Када је реч о дефиницији еколошких пореза и накнада које је дао Суд ЕУ, оне су дефинисане као „једнострано финансијско оптерећење”,<sup>27</sup> односно као давање чији је основни циљ заштита природе и животне средине.<sup>28</sup> У складу са овим ставом Суда, може се закључити да сваки порез и накнада која примарно не служи заштити животне средине него другим циљевима, као на пример: економским, фискалним, културним, демографским итд. није еколошки порез и накнада у праву ЕУ. Еколошки циљеви могу се постићи и применом пореза и накнада увођењем еколошких пореза и накнада за остваривање финансијских средстава намењених заштити животне средине, односно увођењем еколошких пореза и накнада ради постизања

---

<sup>26</sup> OECD, Definition of Environmentally Related Taxes, Интернет, <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm>.

<sup>27</sup> Вид.: Предмет 87/75 *Conceria Daniele Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze*, пресуда од 5. фебруара 1976. године.

<sup>28</sup> Вид.: Предмет Ц-300/89 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*, пресуда од 11. јуна 1991. године.

рационалнијег и хуманијег односа њихових обвезника према природи. Носилац терета еколошких пореза и накнада јесте онај који проузрокује штету, односно корисник природе, јер је он својим коришћењем загађује и нарушава њен склад. Његовим финансијским оптерећењем покушава се извршити утицај на рационалнији и хуманији однос према коришћењу животне средине. Дакле, еколошки порези и накнаде не само што остварују приход, већ помажу и у повезивању приватних подстицаја и друштвене користи, а што побољшава укупну ефикасност привреде.<sup>29</sup> Када већ говоримо о појму еколошких пореза и накнада, поставља се питање да ли еколошке накнаде треба сврстати у порезе, односно да ли се одлучити за начело „загађивач плаћа” или је то једноставно порез? На то питање није нимало једноставно одговорити, јер различите теорије говоре различито. Између осталог, зато се и сукобљавају начело опште накнаде и начело узрочности. Треба се запитати шта су то порези и шта се може назвати накнадом, али и објаснити значење еколошке накнаде. У том смислу, еколошка накнада је у крајњој линији ипак нека врста пореза. Тако се накнада за загађивање животне средине због своје суштине „пре може сврстати у порезе на употребу добара и на дозволу да се добра употребљавају или делатности обављају, а не у оне јавне приходе који се традиционално сматрају накнадама.”<sup>30</sup> Следеће питање је питање правичности, с обзиром на то да ли ту дажбину, накнаду или порез плаћа онај који штету стварно наноси или сви који користе неко добро (чистоћа јавних површина). Ни велики умови се не слажу око тога па је тешко дати универзалан одговор.

### III) ЕКОЛОШКИ ПОРЕЗ И ЖИВОТНА СРЕДИНА

Када је реч о правној основи заштите животне средине у ЕУ, треба посебно истаћи да је област животне средине у ЕУ веома широко и веома детаљно регулисана правним актима ЕУ.<sup>31</sup> На овом месту наводимо само неке од тих правних аката. Препорука Савета 75/436/ Euratom, ECSC, EEC од 3. марта 1975. године о распоређивању трошкова и активностима јавних органа у питањима заштите животне средине, којом се предвиђа да сва физичка и правна лица, јавног или приватног права, која су одговорна за загађивање

<sup>29</sup> Вид.: Stiglic, E. Joseph, „Економија јавног сектора”, Економски факултет, Загреб, 2004. стр. 736–738.

<sup>30</sup> Вид.: Гордана Илић-Попов, „Фискална одговорност предузећа у еколошкој заштити у Републици Србији”, *Право и привреда*, Београд, бр. 10–12/2010, стр. 13–14.

<sup>31</sup> Вид.: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/indeex\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/indeex_en.htm).



животне средине морају да плате трошкове таквих мера које су неопходне да елиминишу то загађење или да га смање, како би удовољили стандардима или еквивалентним мерама наведеним од стране јавних органа.<sup>32</sup> Ова препорука утврђује стандард као главне инструменте деловања доступне јавним властима за избегавање загађивања. Она дозвољава одређене изузетке од овог принципа и установљава који акти неће бити сматрани супротним овом начелу (принцип „загађивач плаћа”).<sup>33</sup> Препорука Савета поводом примене принципа „Загађивач плаћа” на хаваријско загађивање од 7. јула 1989. године (Препорука OECD – „Загађивач плаћа”). Наглашавамо да су ове две препоруке од посебног значаја за предмет истраживања овог рада. Осим препорука од великог значаја су и директиве које су донете, и то:

Директива 2008/1/EZ Европског парламента и Савета од 15. јануара 2008. године о интегрисаној заштити и контроли загађења<sup>34</sup>, којом се захтева постојање дозволе за индустријске и пољопривредне активности које имају високи потенцијал загађења. Ова дозвола може се издати само уколико су испуњени услови заштите животне средине, тако да компаније саме снесу одговорност за спречавање и смањивање загађења које могу да проузрокују.

Директива Савета 1999/30/EZ од 22. априла 1999. године о граничним вредностима сумпор-диоксида, азот-диоксида и других азотових оксида, честичних материја и олова у ваздуху,<sup>35</sup> која садржи граничне вредности за концентрације сумпор-диоксида, азот-диоксида и других азотових оксида, честичних материја и олова у ваздуху.

Директива 2008/50/EZ Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. године о квалитету ваздуха и чистијем ваздуху за Европу,<sup>36</sup> укључује већину постојећег законодавства, регулише граничне вредности и предвиђа могућност смањивања природних извора загађивања када процењује усклађеност са граничним вредностима.

---

<sup>32</sup> 75/436/Euratom, ECSC, EEC: Council Recommendation of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters.

<sup>33</sup> Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution, 7 July 1989 – C (89) 88/FINAL.

<sup>34</sup> Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control.

<sup>35</sup> Council Directive 1999/30/EC of 22 April 1999 relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air.

<sup>36</sup> Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe.

Директива 94/63/EZ Европског парламента и Савета од 20. децембра 1994. године о контроли емисија летљивих органских једињења (VOC) које произилазе из складиштења бензина и његове дистрибуције од терминала до бензинских станица,<sup>37</sup> којом државе чланице могу да усвоје техничке мере за смањивање губитака бензина које се разликују од оних у Анексу II, уколико такве алтернативне мере имају барем исту ефикасност.

Директива 98/70/EZ Европског парламента и Савета од 13. октобра 1998. године о квалитету бензина и дизел горива, којом се измењује и допуњује Директива Савета 93/12/EEZ.<sup>38</sup>

Директива Савета 1999/32/EZ од 26. априла 1999. године која се односи на смањење садржаја сумпора у одређеним течним горивима и којом се измењује и допуњује Директива 93/12/EEZ,<sup>39</sup> која има за циљ смањивање емисије сумпор-диоксида који настаје сагоревањем одређених врста течних горива и на тај начин смањује штетне ефекте таквих емисија по човека и животну средину.

Директива Савета 1999/EZ од 26. априла 1999. године о одлагању отпада,<sup>40</sup> која има за циљ да обезбеди мере, поступке и смернице за спречавање или смањивање колико је то могуће, негативних ефеката по животну средину, а посебно загађивање површинских вода, подземних вода, земље и ваздуха.

Директива 2000/60/EZ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2000. године којом се успоставља оквир за деловање Заједнице на подручју политике вода,<sup>41</sup> која има за циљ да успостави оквир за заштиту унутрашњих површинских вода, обалних и подземних вода, који би повољно утицао на стање водених екосистема, као и на промовисање одрживог коришћења вода.

---

<sup>37</sup> European Parliament and Council Directive 94/63/EC of 20 December 1994 on the control of volatile organic compound (VOC) emissions resulting from the storage of petrol and its distribution from terminals to service stations.

<sup>38</sup> Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 93/12/EEC. Council directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC.

<sup>39</sup> Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC.

<sup>40</sup> Council Directive 1999/3/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste.

<sup>41</sup> Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

Директива Савета 91/271/ЕЕЗ од 21. маја 1991. године о третману комуналних отпадних вода,<sup>42</sup> која се односи на прикупљање, третман и одлагање отпадних вода и третман и одлагање отпадних вода из одређених индустријских сектора. Њен циљ је да заштити животну средину од негативних ефеката проузрокованих одлагањем таквих вода.

Директива Савета 91/676/ЕЕЗ од 12. децембра 2001. године о заштити вода од загађивања изазваних нитратима пољопривредног порекла,<sup>43</sup> која има за циљ да заштити квалитет вода у целој Европи, спречавањем да нитрати пољопривредног порекла загађују подземне и површинске воде.

Директива Савета 98/83/ЕЗ од 3. новембра 1998. године о квалитету воде намењеној за људску употребу,<sup>44</sup> која штити људско здравље наводећи здравствене услове које мора испунити пијаћа вода у оквиру ЕУ. Државе чланице треба да обезбеде да пијаћа вода не садржи концентрације микроорганизама, паразита или других супстанци које представљају потенцијални ризик по људско здравље.

Директива 2008/1/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. јануара 2008. године о целовитом спречавању и надзору загађивања (кодификована верзија),<sup>45</sup> која има за циљ да постигне целовито спречавање и надзор загађивања које проистиче из активности наведених у Анексу I. Наводи мере усмерене на спречавање или смањивање емисија у ваздуху, води и земљишту, настале због поменутих активности.

Директива 2001/80/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничавању емисија одређених полутаната у ваздух из великих постројења за сагоревање.<sup>46</sup>

Директива Савета 1999/13/ЕЗ од 1. марта 1999. године о ограничавању емисија летљивих органских једињења које настају као последица коришћења органских растварача у одређеним активностима и инсталацијама,<sup>47</sup> која има за циљ да спречи или смањи директне или индиректне

---

<sup>42</sup> Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment.

<sup>43</sup> Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources.

<sup>44</sup> Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption.

<sup>45</sup> Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version).

<sup>46</sup> Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants.

<sup>47</sup> Council Directive 1999/13/EC of 11 March 1999 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations.

последнице емисија летљивих органских једињења у животну средину, углавном у ваздух и потенцијалне ризике по људско здравље.

Директива Савета 92/43/EEZ од 21. маја 1992. године о заштити природних станишта и дивље фауне и флоре – Хабитатс Директива,<sup>48</sup> која има за главни циљ да промовише очување бидиверзитета захтевајући од држава чланица да предузму мере, како би очувале или повратиле природна станишта и дивље врсте.

Директива Савета 79/409/EEZ од 2. априла 1979. године о очувању дивљих птица,<sup>49</sup> која ствара свеобухватни систем заштите свих врста дивљих птица у ЕУ.

Директива Савета 85/337/EEC од 27. јуна 1985. године о процени дејстава одређених јавних и приватних пројеката на животну средину – Директива о процени утицаја на животну средину или ЕИА Директива,<sup>50</sup> којом је уведено процењивање појединачних пројеката у односу на животну средину. ЕИА Директива не садржи посебне одредбе о квалитету извештаја и један од њених недостатака представљају одредбе о информацијама о процени животне средине.

Директива 2001/42/EZ Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. године о процени дејстава одређених планова и програма на животну средину – SEA Директива,<sup>51</sup> која има за циљ да пре свега обезбеди висок ниво заштите животне средине и да допринесе интеграцији овог питања у припремање и усвајање планова и програма, на начин који промовише одрживи развој. Директива се односи на планове и програме које припремају или усвајају локални, регионални или државни органи. Они су предвиђени одређеним законодавним, регулаторним или управним прописима. Уколико нису испуњени овим актима, Директива се не примењује. Процена утицаја на животну средину подразумева припремање извештаја и спровођење консултација у процесу доношења одлука. Процена се обавља за планове и

---

<sup>48</sup> Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora - Habitats Directive

<sup>49</sup> Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds.

<sup>50</sup> Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment – Directive on environmental impact assessment or EIA directive.

<sup>51</sup> Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment – SEA Directive.

програме који се односе на пољопривреду, шумарство, рибарство, индустрију, транспорт, телекомуникације, туризам, просторно планирање и друго. Ова Директива се не примењује на финансијске и буџетске планове и програме и оне који се односе на област националне безбедности.

Директива 2008/98/EZ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о отпаду, која укида одређене директиве,<sup>52</sup> која наводи мере заштите животне средине и здравља људи, спречавањем или смањивањем стварања и располагања отпадом.

Директива Савета 96/82/EZ од 9. децембра 1996. године о контроли хазардних опасних супстанци насталих у акцидентним ситуацијама,<sup>53</sup> која има за циљ спречавање великих хаварија које укључују опасне супстанце и ограничавање њихових последица за човека и животну средину, уз обезбеђивање високих нивоа заштите у ЕУ, на ефикасан и трајан начин.

Директива 2010/75/EU Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године о индустријским емисијама (интегрисана превенција и контрола загађења),<sup>54</sup> која садржи правила о интегрисаној превенцији и контроли загађивања које проистиче из индустријских активности. Она садржи и правила о спречавању или смањивању емисија у ваздуху, води и земљишту и о спречавању стварања отпада, како би се постигао висок ниво заштите животне средине у целини.

Уредба (EZ) Бр. 1272/2008 Европског парламента и Савета од 16. децембра 2008. године о класификовању, обележавању и паковању супстанци и мешавина, којом се мењају и укидају Директиве 67/548/EEZ и 1999/45/EZ и мења Уредба (EZ) бр. 1907/2006,<sup>55</sup> која има за циљ обезбеђивање високог нивоа заштите здравља људи и животне средине путем хармонизовања критеријума за класификацију супстанци и правила о паковању и обележавању ризичних супстанци.

---

<sup>52</sup> Directive 2008/98 EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

<sup>53</sup> Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances.

<sup>54</sup> Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).

<sup>55</sup> Regulation (EC) No 1272/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006.

Уредба (ЕЗ) бр. 1907/2006 Европског парламента и Савета од 18. децембра 2006. године о регистрацији, процени, амортизацији и ограничавању промета хемикалија (REACH), којом се оснива Европска хемијска агенција, мења Директива 1999/45/ЕЗ и укидају Уредба Савета (ЕЕЗ) бр. 793/93 и Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 1488/94, као и Директива Савета 76/769/ЕЕЗ и Директива Комисије 91/155/ЕЕЗ, 93/67/ЕЕЗ, 93/105/ЕЗ и 2000/21/ЕЗ,<sup>56</sup> која има за циљ обезбеђивање високог нивоа заштите здравља људи и животне средине, укључујући и промоцију алтернативних метода за процену опасних супстанци, као и слободан промет супстанци на унутрашњем тржишту.

Директива 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. октобра 2003. године којом се успоставља систем трговине квотама емисије гасова са ефектом стаклене баште унутар Заједнице и којом се мења Директива Савета 96/61/ЕЗ,<sup>57</sup> која успоставља систем трговине квотама гасова са ефектом стаклене баште унутар Заједнице, како би се смањиле емисије ових гасова на најефикаснији начин.

Одлука бр. 406/2009/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. године о напорима држава чланица да смање емисије гасова са ефектом стаклене баште како би се испуниле обавезе смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште у Заједници до 2020. године.<sup>58</sup>

<sup>52</sup> Directive 2008/98 EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

<sup>53</sup> Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances.

<sup>54</sup> Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).

<sup>55</sup> Regulation (EC) No 1272/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006.

<sup>56</sup> Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC.

<sup>57</sup> Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC.

<sup>58</sup> Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020.

Директива 2002/49/EZ Европског парламента и Савета од 25. јуна 2002. године о процени и управљању буком у животној средини,<sup>59</sup> која се примењује на буку којој су изложени људи, нарочито у урбаним срединама, парковима или другим мирним зонама у великим градовима, у мирним зонама ван градова, у близини школа, болница и других зграда или области које су осетљиве на буку.

На крају, али не и најмање важно, споменимо и Повељу о основним људским правима Европске уније која је усвојена у Ници 2000. године, која се бави заштитом животне средине. У члану 37. ове Повеље садржане су одредбе о заштити животне средине. „Овај члан није формулисан у смислу права појединаца унутар Европске уније или обавеза држава чланица. У њему се наводи да висок ниво заштите животне средине и унапређење квалитета животне средине морају бити уграђени у поједине политике ЕУ и обезбеђени у складу са начелом одрживог развоја. Сам текст Повеље не говори ништа о праву на информацију о животној средини. Међутим, право на приступ информацијама у појединим областима, па и о заштити животне средине било је предвиђено још у време постојања Европске заједнице. Донети су акти који су обезбеђивали да појединци буду информисани о дејству појединих производних процеса и производа на животну средину: Директива Савета 76/160 од 8. децембра 1975. године која се односи на квалитет воде за купање, Оквирна директива 89/391 од 12. јуна 1989. године о примени мера за унапређивање и побољшање безбедности и здравља радника на радном месту, Директива Савета 85/337 од 27. јуна 1985. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, Директива Европског парламента и Савета 2003/4/EC о јавном приступу информацијама о животној средини и укидању Директиве Савета 90/313/EEЗ”.<sup>60</sup>

#### IV) УПОТРЕБА ЕКОЛОШКИХ ПОРЕЗА У ПРАКСИ

Када је реч о употреби еколошких пореза у пракси, у ЕУ постоје три категорије тих пореза. То су:

1. Порези на енергенте, који се јављају као: порези на минерална уља и моторна горива, бензин, дизел, ложиље, керозин, петролеј, гас и струју;

---

<sup>59</sup> Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise.

<sup>60</sup> Вид.: Бојан Тубић, „Право на информисање о животној средини у међународним правним актима”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2012, стр. 343–363.

2. Порези на транспорт, који се јављају као: порез на регистрацију и коришћење моторних возила, порез на увоз и продају моторних возила, на коришћење путева, осигурање луксузних јахти, на буку, путнике у ваздушном промету;
3. Порези на загађење, који се јављају као: порези на пестициде и вештачка ђубрива, на паковање метала, пластике, стакла, керамике, на отпад на депонијама, на загађивање ваздуха (CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>), на батерије, гуме, отпадне воде, пластичне кесе.

Међу горе пореским облицима, доминантно место заузима порез на енергију. У правној регулативи еколошких пореза и накнада у Србији, не постоје еколошки порези, већ само еколошке накнаде. Но, присутан је тренд „озелењавања” традиционалних пореских инструмената којима се на посредан начин, системом пореских олакшица доприноси заштити животне средине. Рецимо код пореза на добит правних лица, издаци учињени за заштиту човекове средине признају се као расход највише до 5% укупног прихода; код пореза на употребу моторних возила постоји пореско ослобођење за возила чији је погон искључиво електрични; код акциза на нафтне деривате постоје више стопе за бензин него за дизел гориво, а поготово у односу на течни нафтни гас, али када би у Закону о акцизама било прописано да за био-гориво порез износи 0 динара, то би онда био прави еко-порез; код царина постоји ослобођење од плаћања увозних дажбина за лица, осим физичких, која се баве делатностима заштите природе и контролом квалитета животне средине.<sup>61</sup> Такође, оно што је важно нагласити је да приоритете у животnoj средини треба погледати у Националном програму за заштиту животне средине, односно у Националној стратегији за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију<sup>62</sup> и у Стратегији управљања отпадом за период 2010–2019.<sup>63</sup> Наведена Национална стратегија заштите животне средине (National Environmental Strategy – NES) представља стратешки оквир за примену адекватних регулаторних и економских инструмената за смањење утицаја на животну средину, а шире гледано, и за постизање раздвајања загађења од економског раста. Што се тиче, пак, Стратегије управљања отпадом битно је створити услове за рационално и одрживо управљање отпадом на нивоу Србије. Но, важна је и имплементација ових стратегија. Накнаде из области животне средине плаћају се у складу са наведеним прописима:

<sup>61</sup> Вид.: Миле Врањеш, *op. cit.*, стр. 88, 180, 192 и 297.

<sup>62</sup> Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 80/2011.

<sup>63</sup> Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 29/2010.



Закон о заштити животне средине;<sup>64</sup>

- Уредба о стављању под контролу коришћења и промета дивље флоре и фауне;<sup>65</sup>
- Уредба о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде;<sup>66</sup>
- Правилник о утврђивању усклађених износа накнаде за загађивање животне средине;<sup>67</sup>
- Правилник о техничким и другим захтевима за пластичне кесе са адитивом за оксидациону разградњу и биоразградњу, о оцењивању усаглашености и условима које мора да испуни именовано тело;<sup>68</sup>
- Закон о управљању отпадом;<sup>69</sup>
- Уредба о производима који после употребе постају посебни токови отпада, обрасцу дневне евиденције о количини и врсти произведених и увезених производа и годишњег извештаја, начину и роковима достављања годишњег извештаја, обвезницима плаћања накнаде, критеријумима за обрачун, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде.<sup>70</sup> Може се рећи да накнада за отпад, у ширем смислу, може бити и комунална накнада – везана за чистоћу јавних површина;

---

<sup>64</sup> „Службени гласник РС”, бр.: 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон и 43/11 – одлука УС. На овом месту наводимо само неке чланове *Закона о заштити животне средине*. Тако, члан 27 прописује да је правно лице, односно предузетник које врши промет врста дивље флоре и фауне дужно да плаћа накнаду, члан 84 истиче да корисник природне вредности плаћа накнаду за коришћење природних вредности и сноси трошкове санације и рекултивације деградираног простора, у складу са посебним законом, члан 85 да је загађивач дужан да плаћа накнаду за загађивање животне средине, члан 85а да се плаћа накнада за загађивање животне средине у подручјима од посебног државног интереса у области заштите животне средине и члан 87 да јединица локалне самоуправе може, из оквира својих права и дужности, прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине.

<sup>65</sup> „Службени гласник РС”, бр. 31/05, 45/05 – исп., 22/07, 38/08, 9/10 и 69/11.

<sup>66</sup> „Службени гласник РС”, бр. 113/05, 6/07, 8/10, 102/10, 15/12 и 91/12. Више о Уредби о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде вид.: Миле Врањеш, *ор. cit.*, стр. 350–354.

<sup>67</sup> „Службени гласник РС”, бр. 30/13.

<sup>68</sup> „Службени гласник РС”, бр. 3/12.

<sup>69</sup> „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10.

<sup>70</sup> „Службени гласник РС”, бр. 54/10, 86/11 и 15/12.

- Правилник о усклађеним износима накнаде за управљање посебним токовима отпада;<sup>71</sup>
- Закон о амбалажи и амбалажном отпаду;<sup>72</sup>
- Уредба о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период од 2010. до 2014. године;<sup>73</sup>
- Уредба о критеријумима за обрачун накнаде за амбалажу или упакован производ и ослобађање од плаћања накнаде, обвезницима плаћања, висини накнаде као и начину обрачунавања и плаћања накнаде;<sup>74</sup>
- Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда;<sup>75</sup>
- Правилник о висини трошкова за издавање годишње дозволе за рекреативни риболов.<sup>76</sup>

Осим наведених накнада плаћају се још и следеће накнаде:

- Накнада за промет дивље флоре и фауне (чл. 27. *Закона о заштити животне средине* – Уредба о стављању под контролу коришћења и промета дивље флоре и фауне).
- Накнада за коришћење рибарског подручја – *Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда*.<sup>77</sup>

На крају нагласимо и да су се према *Закону о хемикалијама* плаћале накнаде али су оне укинуте 2012. године, као и накнаде по *Закону о биоцидима*. Из свега до сада изнетог о правној регулативи еколошких накнада у Србији произилази констатација да је утврђивање и плаћање накнаде из области животне средине регулисано бројним законима и уредбама. Због тога је оправдано да се утврђивање и наплата свих накнада, па тако и накнада из области животне средине уреди једним финансијским законом. То би, између осталог, допринело да законски текст, када је реч о накнадама за коришћење јавних добара, постане много једноставнији, прегледнији и лакши за сналажење. Као што нису анализирани облици еколошких пореза и накнада у ЕУ, тако се неће вршити никакво анализирање

---

<sup>71</sup> „Службени гласник РС”, бр. 41/13.

<sup>72</sup> Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 36/09.

<sup>73</sup> Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 88/09.

<sup>74</sup> Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 8/10.

<sup>75</sup> Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 32/2013 – одлука УС.

<sup>76</sup> Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 82/13.

<sup>77</sup> Вид.: „Службени гласник РС”, бр. 36/09.

еколошких накнада у Србији.<sup>78</sup> Имајући у виду да је и заштита животне средине у ЕУ регулисана бројним правним актима, пред Србију се поставља нимало лак задатак у овом домену. Србија мора у потпуности да усклади своју регулативу са правном тековином ЕУ, а што произилази из члана 111. Споразума о стабилизацији и придруживању, који је Србија закључила са Европским заједницама и њиховим државама чланицама, који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године и који има значај правног документа припремног (претприступног) карактера, што се тиче уласка Србије у ЕУ, односно што ће произићи из Поглавља 27 – Животна средина, чије отварање се планира 2015. године. Такође, у Мишљењу Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину говори се шта Србија треба да уради на плану животне средине.<sup>79</sup> Споменимо и документ Економске комисије Уједињених нација за Европу, под насловом „Преглед стања животне средине – Република Србија, Поглавље 4: Економски инструменти за заштиту животне средине”, у којем пише да је принцип „загађивач плаћа” у Србији добио законску основу, али се не примењује; да се врло мало зна о еколошкој активности нових економских инструмената и да су они слабо оружје нарочито због ниских утврђених накнада, које не дају довољно подстицаја за промену понашања, као и због слабих капацитета мониторинга и примене закона.<sup>80</sup>

## **V) ОГРАНИЧЕЊА КОЈА СЕ ПРИМЕЊУЈУ УЗ ЕКОЛОШКЕ ПОРЕЗЕ**

У примени еколошких пореза и накнада у ЕУ и у Србији, постоје одређена ограничења. Најпре треба истаћи да свака држава чланица ЕУ и држава Србија имају право да уводе еколошке порезе и накнаде на свом подручју, али само под условом да су они усклађени са уставом и законом са одлукама ЕУ. Ова усклађеност са уставом и законима држава примарним правом ЕУ представљају уставна и наднационална ограничења овлашћења

---

<sup>78</sup> Више о накнадама у Србији вид.: Драгана Младеновић, „Економски инструменти у области заштите животне средине”, *Правни живот*, Београд, бр. 9/2006, стр. 581–593.

<sup>79</sup> Из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину, доступно на: <http://www.seio.gov.rs> (приступљено 21. новембра 2013. године).

<sup>80</sup> Преглед стања животне средине Републике Србије, Други преглед, Поглавље 4 Економски инструменти за заштиту животне средине, Економска комисија за Европу, Комисија за програмску политику у области заштите животне средине, Уједињене нације, Њујорк – Женева, 2007, стр. 63.

на опорезивање еколошким порезима и накнадама за државе чланице и за државу Србију, и она су значајна јер може доћи до злоупотреба права на том подручју. На овом месту наводимо нека од тих ограничења. Прво ограничење је, да државе чланице не смеју примењивати еколошке порезе и накнаде чије је дејство слично дејству царина. Њима је дакле забрањено оптеретити увоз, извоз и транзит производа штетних за природу.<sup>81</sup> Другим речима, забрањено је прописивање еколошких мера које би довеле до отежавања слободног кретања робе, односно *a contrario*, дозвољено је укидање или ублажавање постојећих еколошких мера, што би довело до слободног кретања робе. Суд ЕУ је, међутим, у својој пракси заузео став да је примена еколошких пореза и накнада на увоз отпада изузетно дозвољено и да се у том случају пореско оптерећење увоза отпада еколошким порезима и накнадама не сматра дискриминацијом.<sup>82</sup> Друго ограничење је забрана фискалне дискриминације која се огледа у томе да државе чланице неће уводити или ће укинути (ако постоји) сваку унутрашњу меру или праксу пореске природе, односно еколошке порезе и накнаде, којим се производи једне државе дискриминишу, било непосредно било посредно, у односу на сличне производе који су са територије друге државе. Реч је, дакле, о забрани дискриминације производа држава.<sup>83</sup> Наведена ограничења односе се и на државу Србију и она су прописана Споразумом о стабилизацији и придруживању.<sup>84</sup>

Поред ових ограничења, наводимо и друга ограничења код увођења и примене еколошких пореза и накнада. Тако је забрањена примена еколошких пореза и накнада на основу критеријума који се разликују у зависности од тога да ли се ради о домаћим или увозним производима; примена различитих метода наплаћивања еколошких пореза и накнада на штету увозних производа; постојање разлика у коришћењу прихода од еколошких пореза и накнада;<sup>85</sup> забрањено је и да производи који се извозе на територију једне државе не могу уживати погодности повраћаја домаћег еколошког пореза и накнаде у износу који је већи код еколошких пореза и

<sup>81</sup> Упореди члан 28. Лисабонског уговора.

<sup>82</sup> Предмет C-2/90 *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, пресуда од 9. јула 1992. године.

<sup>83</sup> Предмет 112/84 *Michel Humblot v Directeur des services fiscaux*, пресуда од 9. маја 1985. године.

<sup>84</sup> Вид.: члан 22 и 37 Споразума о стабилизацији и придруживању.

<sup>85</sup> Вид.: Предмет 73/79 *Commission of the European Communities v Italian Republic*, пресуда од 21. маја 1980. године.

накнада којима они подлежу, а што заправо значи забрану државне помоћи предузетницима у облику субвенције „максиране” повраћајем пореза; коришћење еколошких пореза и накнада ради заштите монополистичког положаја неког домаћег производа;<sup>86</sup> забрана коришћења прихода еколошких дажбина у корист одређеног предузетника или одређене привредне гране.<sup>87</sup>

## VI) ФИСКАЛНИ ЗНАЧАЈ ЕКОЛОШКИХ ПОРЕЗА

Када је реч о фискалном значају еколошких пореза и накнада треба истаћи да је половином деведесетих година 20. века учешће прихода од еколошких пореза и накнада у укупним пореским приходима врло мало а износило је у 1995. години 1,7%, а у бруто друштвеном производу 0,7%, и то без обзира на то што је Комисија Европске заједнице 1992. године усвојила Пети еколошки програм (1993–2000), под називом „У сусрет одрживом развоју”, којим се, између осталог, препоручује шира употреба економских, пре свега фискалних инструмената и мера за остваривање еколошких циљева. Када се посматра то учешће на нивоу поједине државе, онда је оно веће, али и ту постоје значајна одступања и разлике међу појединим државама чланицама.<sup>88</sup> У земљама чланицама OECD, пак, приходи од еколошких пореза и накнада у укупним пореским приходима чинили су 6,14%, односно у бруто друштвеном производу 2,33%, с тим да је то учешће различито међу појединим државама чланицама.<sup>89</sup> Но, почетком 21. века еколошки порези и накнаде у ЕУ добијају све већи фискални значај. Томе су допринели: све снажније буђење еколошке свести, економски и политички разлози и Шести еколошки програм (2001–2010), под називом „2010. Наша будућност наш избор”. Тако, учешће прихода од еколошких пореза укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу у ЕУ износило: у 2000. години 6,67% односно 2,69%; у 2001. години: 6,63%, односно 2,62%; у 2002. години: 6,71%, односно 2,61%; у 2003. години: 6,78%, односно 2,63%; у 2004. години: 6,71%, односно 2,6%; у 2005. години: 6,5%, односно 2,53%, у 2006. години: 6,26%, односно 2,53%;

---

<sup>86</sup> Ово је и потврђено у пресуди тадашњег Суда ЕЗ – Предмет 45/75 Rewe-Zentrale/Hauptzollamt Landau-Pfalz, пресуда донета 17. фебруара 1976. године.

<sup>87</sup> Више о дискриминаторном дејству еколошких пореза и накнада вид.: Оливера Лончарић-Хорват, *op. cit.*, стр. 79–81.

<sup>88</sup> Више о томе вид.: Structures of the Taxation Systems in the European Union 1970–1995.

<sup>89</sup> Вид.: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries (Наведено према: Environmental Taxes in OECD Countries, OECD, Paris 1995, стр. 8–13).

у 2007. години: 6,06%, односно 2,39%; у 2008. години: 5,92%, односно 2,32%; у 2009. години: 6,23%, односно 2,39%; у 2010. години: 6,2%, односно 2,38%; у 2011. години 6,17%, односно 2,39%. Наведени подаци показују да је од 2004. године дошло до стагнације и благог пада прихода од еколошких пореза у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу, што значи да еколошки порези нису остварили своју основну сврху. Притом треба имати у виду да је са еколошког аспекта посматрано, позитиван ефекат еколошког пореза израженији што је његов приход ближи нули. Наведени подаци показују да је приход од еколошких пореза увек већи од нуле. Што се тиче учешћа прихода од еколошких пореза у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу појединих држава чланица ЕУ, постоје значајна одступања између њих. Тако, највеће учешће прихода од еколошких пореза у укупним пореским приходима имале су у 2011. години Бугарска (10,56%), Холандија (10,1%) и Малта (9,55%), а најмање Француска (4,15%), Белгија (4,74%) и Шпанија (5%), а највеће учешће прихода од еколошких пореза у бруто друштвеном производу у 2011. години имале су Данска (4,05%), Кипар (3,89%) и Аустрија 3,45%.<sup>90</sup> Учешће прихода еколошких пореза у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу за земље OECD у 2010. години износило је 5,63%, односно 2,32%. То учешће је различито између појединих држава чланица OECD. Највеће учешће прихода од еколошких пореза у укупним пореским приходима имале су у 2010. години Турска (14,98%), Кореја (11,09%) и Израел (10,54%), а најмање Мексико (-1,40%), Уједињено Краљевство (3,18%) и Нови Зеланд (4,34%), а највеће учешће прихода од еколошких пореза у бруто друштвеном производу имале су у 2010. години Данска (4,03%), Турска (3,89%) и Холандија (3,81%), а најмање Уједињено Краљевство (0,79%), Чиле (1,14%) и Нови Зеланд (1,37%).<sup>91</sup> Када је реч о учешћу прихода од еколошких накнада у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу у Србији, треба истаћи да се приходи од еколошких накнада исказују као непорески приходи, и то заједно са приходима од имовине (наплаћене камате, закупнине), таксама, казнама и други приходи који се не могу разврстати, и да је њихово учешће доста скромно.<sup>92</sup> Када је реч о међународним искуствима у финансирању

<sup>90</sup> Интернет, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=&int=1&language=en&pcode=ten00065&plugging=0> (приступљено 21. новембра 2013. године).

<sup>91</sup> Интернет, <http://www2.oecd.org/ecoinst/qeries/TaxInfo.htm> (приступљено 21. новембра 2013. године).

<sup>92</sup> *Билтен јавних финансија за август 2013. године*, Министарство финансија Републике Србије, Београд, 2013, стр. 18, 55, 66, 70.

заштите животне средине, укратко наводимо да је Студија OECD-а на примеру Пољске довела до закључка да су донације и зајмови из Фонда за заштиту животне средине<sup>93</sup> (и средства из накнада за заштиту животне средине) играле важну улогу у финансирању сектора заштите животне средине. Посредни ефекат подстицајних мера накнада за емисију кроз донације и кредите је најважнији а искуства показују да се на то треба усмерити.

## VII) ЗАКЉУЧАК

Сprovedена анализа показала је сву сложеност проблематике еколошких пореза и накнада као економског, односно фискалног инструмента заштите животне средине. Тежиште политике заштите животне средине развијених земаља, укључујући земље ЕУ, висок ниво заштите животне средине и њено утемељење стоје на економским принципима („загађивач плаћа”, „корисник плаћа”). То значи да је политика заштите животне средине усмерена на изворе загађивања, с циљем да се обезбеди уравнотежени однос између развојних интереса и потреба заштите животне средине, а интегрални приступ треба да буде основа политике заштите животне средине и свих политика на локалном, регионалном и глобалном нивоу иако постоје тешкоће око постизања раздвајања загађења од економског раста. У том смислу, тешко је очекивати да се само путем еколошких пореза и накнада може обезбедити висок ниво заштите животне средине и други наведени циљеви, јер је учешће прихода од тих дажбина у укупним пореским приходима и у бруто друштвеном производу у ЕУ и Србији доста скромно и оно је још са тенденцијом стагнације и благог пада неколико година уназад. Због тога је потребна еколошка пореска реформа. Потребно је, између осталог, увести и неке нове еколошке порезе и накнаде чијим ће се приходима финансирати заштита животне средине а не буџетски мањак, узрокован смањењем постојећих пореза. Неће се користити искључиво за постизање еколошке користи, већ да би се посредством њих извршио трансфер пореског оптерећења са фактора рада ка фактору животне средине и тиме утицало на смањење незапослености. Но, при томе, треба имати у

---

<sup>93</sup> Више о фондовима за заштиту животне средине вид.: Миле Врањеш, „Фондови за заштиту животне средине као инструменти финансирања животне средине”, *Правни живот*, Београд, бр. 7–9/2011, стр. 569–589; Немања Комазец и Драгана Младеновић, „Улагања у животну средину и улога Фонда за заштиту животне средине”, *Правни живот*, Београд, бр. 10/2009, стр. 147–156.

виду да је учинак еколошке пореске реформе на повећање запослености, ипак, врло скроман, и да еколошка пореска реформа није у стању да елиминише регресивни учинак еколошких пореза, те последица може да буде социјално неправичнији еколошки неефикасан порески систем.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Моника Милошевић, Милош Милошевић, „Еколошка пореска реформа – прича о Колберовом виђењу уметности опорезивања”, *Страни правни живот*, Београд, бр. 3/2010, стр. 243–257.