

*Др Цејетана М. Цејетковић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
C.Cvjetkovic@pf.uns.ac.rs*

*Др Лука О. Батуран, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
L.Baturan@pf.uns.ac.rs*

УЛОГА ЕКОНОМСКИХ ИНСТРУМЕНАТА У УПРАВЉАЊУ ОТПАДНОМ АМБАЛАЖОМ ЗА ПИЋЕ¹

Сажетак: *Економски инструменти постају све важнији део пољитике заштите животне средине, па се тако користе и као инструменти управљања отпадном амбалажом за пиће. Међутим, они могу бити препрека функционисању унутрашњег тржишта Уније, па се о њима неколико пута изјашњавао Суд правде Европске уније. Циљ рада је да се утврди који економски инструменти се примењују у уредном праву, првенствено у чланицама Уније, како би се подстакли различити облици поновног искоришћења амбалаже за пиће, као и услови које морају испуњити да би били у сагласности са правом Уније.*

Кључне речи: *амбалажа за пиће; економски инструменти; проширена одговорност произвођача; систем повраћаја депозита; еколошки порези.*

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Раст животног стандарда и развој технологија довео је до повећаног стварања амбалажног отпада. Ако се посматрају чланице Европске уније, према подацима из 2014. године, створено је 162,9 килограма амбалажног

¹ Рад је посвећен Пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“ (евиденциони број 179079), који се у целости финансира из средстава обезбеђених од стране Министарства просвете науке и технолошког развоја.

отпада по становнику,² с тим да је удео амбалаже за пиће у укупном амбалажном отпаду око 20%.³

Пиће се може паковати у једнократну и повратну амбалажу.⁴ Ако се има у виду да одлагање отпадне амбалаже на депоније, са једне стране, узрокује неповољне ефекте по животну средину, и да је, са друге стране, у питању вредан ресурс који се може даље искоришћавати, требало би тежити употреби повратне амбалаже и различитим облицима даљег искоришћења једнократне амбалаже за пиће. Тако, употребљене алуминијумске конзерве се скоро у целости могу искористити за производњу нових, уз минималан утрошак енергије.⁵ Слично је и са пластичним (ПЕТ) флашама⁶ које се могу искористити за производњу различитих производа, па и нових флаша. Упркос увреженом мишљењу да су еколошки неподобне, оне су, управо, због могућности рециклирања еколошки прихватљиве, тј. постају еколошки проблем⁷ само ако се са њима адекватно не поступа.⁸ Године 2016. на тлу Уније, по први пут, више пластике је рециклирано него што је одложено на депоније.⁹ Томе је, свакако, допринела и примена економских инструмената.

Циљ рада је да се утврди који од бројних економских инструмената се примењују у упоредном праву, пре свега у чланицама Уније, како би се подстакли различити облици поновног искоришћења амбалаже за пиће, као и да се сагледају искуства ових земаља у њиховој примени. Настојаће се утврдити и услови које економски инструменти у области управљања отпадном амбалажом за пиће морају испуњавати да би били у складу са правом Уније.

² Највише је створено у Хрватској, а најмање у Немачкој. Вид. *Packing Waste Statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics, 4. март 2018. године.

³ Communication from the Commission — Beverage Packaging, Deposit Systems and Free Movement of Goods, *Official Journal of the European Union* C 107/1 of 9 May 2009.

⁴ Једнократна амбалажа је пројектована ради коришћења само једном, а повратна је она која се, након враћања од стране потрошача, поновно употребљава за исту намену. Вид. чл. 5, ст. 1, тач. 2)-3) Закона о амбалажи и амбалажном отпаду, *Службени гласник РС*, бр. 36/09.

⁵ Вид. Palpa – Deposit Refund System, <https://www.palpa.fi/beverage-container-recycling/deposit-refund-system/>, 16. март 2018. године.

⁶ У питању су флаше које су направљене од полиетилен-терефталата, врсте пластике која се данас највише користи. Оне су преправиле савремена тржишта, првенствено, због ниске цене производње, мале тежине, атрактивног изгледа, отпорности на ударце, лакоће транспорта и сл. Вид. Jovan Sredojević *et al.*, *Prijedlog sistema za upravljanje otpadnom PET ambalažom u zoni regionalne deponije „Mošćanica“*, *Mašinstvo* 3/2016, 173.

⁷ Не сме се занемарити ни то да се пластика добија из необновљивих извора енергије.

⁸ Неадекватан третман се везује за њихово одлагање на депоније, јер заузимају велики простор и имају веома дуг период разградње.

⁹ По одлагању пластике на депоније предњаче земље попут Хрватске, Румуније, Бугарске и Грчке, док се на дну лествице налазе Немачка, Холандија, Данска и Аустрија. Највише стопе рециклирања убедљиво су у Чешкој и Немачкој. Вид. *Plastics – the Facts 2017*, *Plastics Europe*, Brussels 2018, 30, 32, 36.

2. ПРИМЕНА ЕКОНОМСКИХ ИНСТРУМЕНАТА У УПРАВЉАЊУ ОТПАДНОМ АМБАЛАЖОМ ЗА ПИЋЕ

Природна добра су јавна добра која се не размењују на тржишту, тј. немају своју цену, па се отуда често недовољно рационално користе. Наиме, корисник животне средине приликом доношења економских одлука не узима у обзир трошкове повезане са употребом животне средине, односно он пребацује на друштво (екстернализује) трошкове који су настали његовим активностима.¹⁰ Управо потреба за интернализацијом тих трошкова, тј. негативних еколошких екстерналија¹¹ довела је до примене економских инструмената у политици заштите животне средине. Они се заснивају на томе да се ценама одвраћају потенцијални загађивачи од еколошки неподобних активности. Имају две основне функције: фискалну и еколошку, тј. они обезбеђују финансијска средства, али и подстицај за поступањем које је „пријатељски“ настројено према животној средини.¹²

У упоредном праву срећу се бројни економски инструменти: преносиве дозволе,¹³ еколошки порези схваћени у најширем смислу речи,¹⁴ еколошке субвенције и подстицаји, различити видови одштета и компензација, таксе за непоштовање еколошких стандарда, гаранције извршења, проширена одговорност произвођача, итд.¹⁵ Пошто је отпад негативна еколошка екстерналија која настаје производњом, односно потрошњом одређених добара, примена економских инструмената је заживела и у политици управљања отпадом, па и оним насталим коришћењем амбалаже за пиће. Ипак највећи значај у овој области имају порези схваћени у најширем смислу речи и одговорност произвођача за специфичне врсте отпада (амбалажа, возила, итд.).¹⁶

¹⁰ Гордана Илић Попов, *Еколошки порези*, Правни факултет у Београду, Београд 2000, 27-28.

¹¹ Екстерналије представљају позитивне или негативне учинке који настају за трећа лица у трансакцијама између купаца и продаваца, а која нису обухваћена тржишном ценом. Вид. *Ibid.*, 28.

¹² *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, European Environment Agency, Copenhagen 2005, 13.

¹³ Вид. Лука Батуран, „Стварање тржишта преносивих дозвола ради смањења емисија гасова који производе ефекат стаклене баште у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2012, 509-521.

¹⁴ Вид. Цвјетана Цвјетковић, „Еколошке накнаде као инструмент заштите животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2014, 387-389.

¹⁵ *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*, OECD, Paris 1999, 15-49; *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, 6; Г. Илић Попов, 77-218.

¹⁶ Emma Watkins et al., *Use of Economic Instruments and Waste Management Performances – Final Report*, European Commission, Brussels 2012, 3.

2.1. Проширена одговорност произвођача

Концепт проширене одговорности произвођача настао је у Шведској почетком 90-их година 20. века. Његова суштина је у премештању одговорности за производе, односно за различите фазе животног циклуса производа, као што су повраћај, рециклирање и коначно одлагање, на произвођаче еколошки неподобних производа, уместо на потрошаче и државу.¹⁷

И код овог економског инструмента реализује се принцип „загађивач плаћа“, с тим да у улози загађивача није потрошач, већ произвођач, као субјект који игра кључну улогу у избегавању загађивања, првенствено, кроз дизајн производа који удовољава еколошким захтевима (еко-дизајн).¹⁸ Дакле, одговорност произвођача је економска,¹⁹ јер сноси у целости или делимично трошкове прикупљања, рециклирања или коначног одлагања производа које ставља на тржиште, тако да је мотивисан да дизајнира производе који трају дуже и који се лакше третирају после употребе.²⁰

Одговорност произвођача може да буде индивидуална и колективна. Код индивидуалне одговорности произвођач одговара за сопствене производе, а код колективне произвођачи одређене групе производа плаћају накнаду за учешће у одговарајућим организацијама (енг. *Producer Responsibility Organisation* – PRO организације), које преузимају одговорност за активности својих чланова које се односе на поновно искоришћење производа и за остваривање постављених циљева у погледу стопа поновног искоришћења амбалаже. Иако индивидуална одговорност обезбеђује снажнији подстицај за еколошки прихватљивим променама, и то због непосредније везе са појединачним брэндовима, ретко се примењује, јер је ограничена на случајеве продаје производа лимитираном кругу корисника. Са друге стране, најважнија предност колективне одговорности је трошкова ефикасност.²¹

Проширена одговорност произвођача се може јавити у различитим облицима. Први облик је „класични“ вид проширене одговорности произвођача (обавеза прихватања производа), који подразумева постављање обаве-

¹⁷ Thomas Lindhqvist, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, Doctoral Dissertation, Lund University, Lund 2000, 29, 37-38.

¹⁸ *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, Final Report, European Commission – DG Environment, Brussels 2014, 6, 28-29.

¹⁹ Произвођачи могу имати и друге видове одговорности, као што је информативна, што значи да морају обавестити јавности о еколошким обележјима производа које производе. Вид. Т. Lindhqvist, 39.

²⁰ *Ibid.*, 38.

²¹ Emma Watkins *et al.*, *EPR in the Plastic EU Strategy and the Circular Economy*, Institute for European Environmental Policy, Brussels-London 2017, 4, 20; *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, 29.

зних или необавезних циљева у погледу стопе прикупљања и поновног искоришћења одређених производа и материјала и приписивање одговорности произвођачима/трговцима за третман производа по окончању њиховог животног века, односно за остваривање претходно постављених циљева. Такав облик проширене одговорности и одговарајућа PRO организација се среће, примера ради, у Белгији. Други облик подразумева обавезу плаћања „напредне“ накнаде за чланство у PRO организацијама, чија висина зависи од еколошких обележја амбалаже. Илустрације ради, у Италији и Француској произвођачи и увозници плаћају за чланство накнаду чија висина зависи од количине амбалаже стављене на тржиште и врсте материјала од којег је направљена, с тим да се може додатно повећавати или смањивати у зависности од тога да ли се амбалажа може рециклирати, да ли садржи инструкције о сортирању и сл. Трећи облик је систем повраћаја депозита.²²

С обзиром на то да трећи облик проширене одговорности произвођача показује извесне особености у поређењу са друга два „чиста“ облика, његова подробнија анализа заслужује посебну пажњу.²³

2.1.1. Повраћај депозита

Систем повраћаја депозита карактерише плаћање додатног износа на цену потенцијално загађујућег производа, који се враћа ако загађивање буде избегнуто враћањем производа или његових остатака.²⁴ У питању је својеврсна комбинација пореза по јединици продатог производа и субвенције по јединици враћеног производа.²⁵

Његово увођење може да буде обавезно и добровољно. Примера ради, систем повраћаја депозита је обавезан у Шведској и Естонији,²⁶ док у Финској није.²⁷ Упркос добровољности, у Финској је највећи део произвођача и увозника у овом систему, јер се на амбалажу за пиће која није у њему плаћа акциза у износу од 0,51 евра по литру.²⁸

²² Вид. Е. Watkins *et al.* (2017), 10-11, 35, 38-45.

²³ Повраћај депозита би се могао третирати више као специфичан облик проширене одговорности произвођача. Вид. Emma Watkins *et al.* (2012), 6-7.

²⁴ Glossary of Statistical Terms, <https://stats.oecd.org/glossary/>, 18. март 2018. године.

²⁵ Margaret Walls, *Deposit-Refund Systems in Practice and Theory*, Resources for the Future, Washington D.C., 2011, 10.

²⁶ Pat McCloughan, *Report on the Proposed Deposit and Return System for Beverage Containers in Ireland*, Repak, Dublin 2017, 5.

²⁷ Најважнија PRO организација која управља овим системом је PALPA. Године 2004. установљен је и систем за амбалажу која се може поново пунити, а којим управља PRO организација *Ekopullo*, као и сопствени (интерни), системи трговаца на мало. Вид. Sarah Ettlinger, *Deposit Refund System (and Packaging Tax) in Finland*, Institute for European Environmental Policy, 2016, 1; Palpa – Deposit Refund System.

²⁸ S. Ettlinger, 2.

Што се тиче амбалаже за пиће обухваћене системом повраћаја депозита, присутна су разнолика решења. Тако, у Аустрији је у овај систем укључена само повратна амбалажа, у Финској, Естонији и Шведској обе врсте амбалаже (алуминијумске конзерве, ПЕТ флаше и стаклене флаше), на Исланду и у Норешкој само једнократна амбалажа, а у Холандији само ПЕТ флаше.²⁹ У Хрватској за повратну амбалажу систем повраћаја депозита није обавезан, док за једнократну амбалажу јесте.³⁰

На висину депозита који се враћа потрошачима углавном утицај имају врста и запремина амбалаже за пиће. То је случај, на пример, у Финској.³¹ Међутим, срећу се и решења да је висина депозита иста за сву амбалажу, али да укључивање у систем подразумева да је она одређене запремине. Тако, у Хрватској је у систем повраћаја депозита укључена само она амбалажа за пиће запремине веће од 0,2 литра, а у Литванији између 0,1 и 3 литра.³²

Повраћај отпадне амбалаже за пиће може се вршити на продајним местима (ручно или преко аутомата) или у посебним центрима,³³ као што су тзв. рециклажна дворишта.³⁴ По правилу, сваки продавац који продаје пиће има обавезу да преузме отпадну амбалажу ако испуњава просторне и техничке услове за њено преузимање и складиштење.³⁵ Да би се повратио депозит, амбалажа за пиће мора испуњавати одређене услове (мора бити испражњена, не сме бити згњечена, бар-код мора бити видљив и читљив, итд.).³⁶

Стопа враћања амбалаже за пиће која је у систему повраћаја депозита је прилично висока. Тако, у периоду од 2014. до 2016. године, у Финској је за ПЕТ флаше износила 92%, за металне конзерве између 96% и 97%, а за

²⁹ *A European Refunding Scheme for Drinks Containers*, European Parliament, Luxembourg 2011, 12-15; Niek Deprez, *Deposit-Refund Schemes for One-Way Beverage Packaging*, Master Thesis, University of Gent, Gent 2016, 22.

³⁰ Чл. 14, ст. 2, чл. 22, ст. 1 Правилника о амбалажи и отпадној амбалажи и амбалажном отпаду, *Narodne novine*, бр. 88/15, 78/16, 116/17.

³¹ Тако, износи 0,10 евра за пластичне боце мање од 0,35 литра, 0,2 евра за пластичне боце 0,35-1 литра, а 0,40 евра за пластичне боце преко 1 литра. За све стаклене флаше износи 0,10 евра, а за металне конзерве 0,15 евра по конзерви. Стопе су исте и у алтернативном систему (Ecorullo), осим за стаклене флаше за које је прописан депозит у износу од 0,40 евра по литру. Вид. S. Ettliger, 1-2.

³² Чл. 22, ст. 2 Правилника о амбалажи и отпадној амбалажи и амбалажном отпаду; *Beverage Container Deposit Laws Worldwide*, <http://www.bottlebill.org/legislation/world.htm>, 24. март 2018. године.

³³ Тако, домаћинства у Финској враћају амбалажу на продајним местима, а школе, ресторани, хотели и други слични субјекти преко добављача напитака. Вид. Palra – Deposit Refund System.

³⁴ То је случај у Хрватској. Реч је о надзираном ограђеном простору намењеном одвојеном прикупљању и привременом складиштењу посебних врста отпада. Вид. *Gospodarenje otpadom*, http://www.fzoeu.hr/hr/gospodarenje_otpadom/reciklazna_dvorista/, 23. март 2018. године.

³⁵ Чл. 24 Правилника о амбалажи и отпадној амбалажи и амбалажном отпаду.

³⁶ Чл. 26 Правилника о амбалажи и отпадној амбалажи и амбалажном отпаду.

стаклене флаша између 88% и 89%.³⁷ У Хрватској је стопа враћања у 2014. години износила 93,6%,³⁸ у Немачкој 98,5%, у Холандији око 95%, итд.³⁹ На стопу повраћаја не утиче само висина депозита, него и близина и функционалност система враћања, навике, ставови и еколошка свест грађана, постојање кампања којима се грађани информишу и подсећају на правила сортирања и значај рециклирања уопште, итд.⁴⁰

Оцена система повраћаја депозита за амбалажу за пиће била је предмет студије ОЕСД-а, у којој је закључено да је у питању скуп систем⁴¹ који захтева постојање развијене инфраструктуре за рециклирање, као и да његово увођење има смисла само ако се жели смањити отпад од амбалаже за пиће, односно ако је ова врста отпада озбиљан проблем. У противном, увођење депозита значајно не би повећало стопе рециклирања, јер оне нису значајно веће у земљама које имају овај систем.⁴²

2.2. Порези

Поједине државе су се определиле да уведу порезе⁴³ на производе чије збрињавање по окончању века трајања неповољно делује на животну средину,⁴⁴ односно порезе који праве разлику између сличних производа на основу еколошких обележја материјала од којег је направљена амбалажа.⁴⁵ Идеја је да се увођењем посебне врсте пореза на амбалажу⁴⁶ интернализују негативне еколошке екстерналија које узрокује амбалажа за пиће која је окончала свој животни век.⁴⁷

Примера ради, порез на амбалажу за пиће се среће у Норвешкој, с тим да је предвиђено изузимање од плаћања ако је стопа рециклирања изнад 95%. Поред тога, постоји и додатни порез који се наплаћује на сву једнократну амба-

³⁷ Palpa – Deposit Refund System.

³⁸ Вид. *Gospodarenje otpadom*, http://www.fzoeu.hr/hr/gospodarenje_otpadom/posebne_kategorije_otpada/ambalazni_otpad/, 27. март 2018. године.

³⁹ N. Deprez, 24, 26.

⁴⁰ Palpa – Deposit Refund System.

⁴¹ До овог закључка дошло се и неким другим студијама у којима су анализирани дански, немачки и холандски системи повраћаја депозита. Вид. N. Deprez, 22, 24; P. McCloughan, 15-18.

⁴² P. McCloughan, 3, 19-20.

⁴³ Под овај појам подводе се и накнаде и акцизе

⁴⁴ Вид. Цвјетана Цвјетковић, „Улога пореза у управљању отпадом у државама чланицама Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 75/2017, 36.

⁴⁵ *A European Refunding Scheme for Drinks Containers*, 20-21.

⁴⁶ Ц. Цвјетковић (2017), 40-41.

⁴⁷ Што се тиче коришћења постојеће пореске структуре, теоретски било би могуће да се спроведе диференцијација стопа ПДВ за амбалажу за пиће направљену од рециклираног материјала. Међутим, такво решење не би обезбедило еколошке добробити, тако да се не препоручује. Вид. Magnus Hennlock *et al.*, *Economic Policy Instruments for Plastic Waste – A review with Nordic Perspectives*, TemaNord, Copenhagen 2014, 92.

лажу за пиће независно од стопе рециклирања.⁴⁸ Слично решење је усвојено и у Естонији, где се на сву амбалажу, па и на амбалажу за пиће, стављену на тржиште плаћа специфични порез, чију основицу чини јединица мере – килограм,⁴⁹ с тим да су прописана изузимања у зависности од тога да ли су остварени постављени циљеви у погледу њеног поновног искоришћења.⁵⁰ Срећу се и решења, попут претходно описаног финског, да се порез плаћа само на амбалажу за пиће која није обухваћена системом повраћаја депозита.

3. ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ У УПРАВЉАЊУ ОТПАДНОМ АМБАЛАЖОМ ЗА ПИЋЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

3.1. Прописи Европске уније

На нивоу Уније усвојен је велики број директива које се односе на управљање отпадом.⁵¹ Када је у питање амбалажа за пиће, од посебног значаја су Директива о отпаду, која, између осталог, уводи и принцип „загађивач плаћа“, принцип проширене одговорности произвођача и принцип хијерархије отпада,⁵² као и Директива о амбалажи и амбалажном отпаду (у даљем тексту: Директива 94/62).⁵³

Директива 94/62 садржи неколико одредаба које су значајне у контексту економских инструмената који се користе у управљању отпадном амбалаже за пиће. Тако, у чл. 1 је прописано да је њен циљ усклађивање националних законодавстава у погледу управљања амбалажом и амбалажним отпадом, како би се допринело циљевима заштите животне средине, са једне стране, и обезбедило функционисање унутрашњег тржишта Уније и избегла ограничења конкуренције и интракомунитарне трговине, са друге стране. У чл. 5 је прописано да државе чланице могу охрабривати системе поновне употребе амбалаже, али да они морају бити у сагласности са примарним правом Уније. Чл. 7 прописује да ће државе чланице усвојити одговарајуће мере

⁴⁸ Bottle Bill Resources Guide – Norway, <http://www.bottlebill.org/legislation/world/norway.htm>, 26. март 2018. године.

⁴⁹ Стопа зависи од врсте материјала. Вид. Bottle Bill Resources Guide – Estonia, <http://www.bottlebill.org/legislation/world/estonia.htm>, 26. март 2018. године.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Handbook on Implementation of EC Environmental Legislation*, European Commission, Brussels 2008, 397-593.

⁵² Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on Waste and Repealing Certain Directives, *Official Journal of the European Union* L 312 of 22 November 2008.

⁵³ European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on Packaging and Packaging Waste, *Official Journal of the European Communities* L 365/10 of 31 December 1994.

како би успоставиле системе за повраћај и/или прикупљање коришћене амбалаже и/или амбалажног отпада, али и системе поновне употребе или поновног искоришћења, укључујући и рециклирање, а све како би се њиме најадекватније управљало. Ови системи треба да се једнако примењују на домаће и иностране производе и да буду отворени за учешће свих економских субјеката и представника власти. У чл. 18 је наглашено да државе чланице неће спречавати стављање на њихова тржишта амбалаже која испуњава услове предвиђене Директивом 94/62.

3.2. Пракса Суда правде Европске уније

У стварању права Уније значајну улогу има Суд правде Европске уније (у даљем тексту: Суд правде) који ставља ван снаге национално законодавство које је у супротности са правом Уније. Досадашње искуство у примени Директиве 94/62 је показало да нарочито сектор амбалаже за пиће може да наруши конкуренцију на тржишту Уније и да доведе до фрагментације унутрашњег тржишта,⁵⁴ иако се не може занемарити њен допринос уједначењу стопа рециклирања међу чланицама.

Заједничко тржиште Уније претпоставља забрану мера држава чланица које доводе до неједнаког третмана (дискриминације) и ограничавања (рестрикције) загарантованих слобода.⁵⁵ Поред тога што УФЕУ прописује основе који оправдавају дискриминаторне националне мере,⁵⁶ Суд правде је развио праксу по којој националне рестриктивне мере могу опстати ако су испуњени одређени услови (енг. *rule of reason concept*), и то: она се мора примењивати на недискриминаторан начин; њено постојање мора налагати јавни интерес; мора бити подесна за остваривање циља који јој се придаје; мора бити поштован принцип пропорционалности.⁵⁷

3.2.1. Случај C-302/86⁵⁸

У овом случају оспорена је одредба данског законодавства која је ограничавала стављање на тржиште пића у амбалажи коју није одобрио надлежни

⁵⁴ Најочитији пример за то је прилагођавање амбалаже захтевима сваког појединачног тржишта на које се роба пласира. Вид. Communication from the Commission — Beverage Packaging, Deposit Systems and Free Movement of Goods.

⁵⁵ О појму дискриминације и рестрикције: Цвјетана Цвјетковић, „Дискриминаторни порески третман преноса непокретности са становишта пореза на капиталне добитке у пракси Суда правде Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2017, 1139-1140.

⁵⁶ Вид. чл. 52 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁵⁷ Ben Terra, Peter Wattel, *European Tax Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2008, 33-34.

⁵⁸ Judgment of the Court of 20 September 1988 in Case C-302/86.

орган.⁵⁹ Данска је образложила наведено решење чињеницом да постојећи систем повраћаја депозита не би функционисао ако би број одобрене амбалаже био већи од 30. Правило је касније промењено тако да је, под условом успостављања система повраћаја депозита, и неодобрена амбалажа (осим металне) могла бити стављена на тржиште у количинама које не прелазе 3000 хектолитара годишње по произвођачу и за пића која се продају од стране страних произвођача како би се тестирало тржиште. Комисија је сматрала да се наведеним решењем нарушава слобода кретања добара, односно да се циљ заштите животне средине на који се позвала данска страна као оправдање за рестриктивни третман могао постићи на начин који је мање ограничавајући по интракومنитарну трговину. Истакнуто је да је иностраним произвођачима отежан увоз пића на данско тржиште, јер им се може ускратити одобрење и за амбалажу која се може поново употребити, тј. која је еколошки подобна, а да друга опција за њих (коришћење само одобрених типова амбалаже) ствара додатне трошкове. Са друге стране, опредељење за коришћење неодобрене амбалаже значиће излагање квантитативним ограничењима.

Суд правде је био гледишта да је установљавање система повраћаја депозита за неодобрену амбалажу неопходан елеменат система који има за циљ да обезбеди поновну употребу амбалаже, односно да су евентуална ограничења која његово установљавање намеће оправдана еколошким разлозима. Утврђено је да је тај систем, иако не обезбеђује максималан степен поновне употребе,⁶⁰ подесан за остваривање еколошких циљева, али да прописивањем ограничења у погледу количине увезеног пића у неодобреној амбалажи није удовољено принципу пропорционалности, тим више, јер ће увезено пиће имати мали удео у укупној потрошњи, првенствено, због обавезе успостављања система повраћаја депозита. Дакле, Суд правде је био става да је наведена одредба у супротности са забраном квантитативног ограничења увоза.

3.2.2. *Случајеви C-463/01⁶¹ и C-309/02⁶²*

У оба случаја испитивана је немачка норма према којој произвођачи и дистрибутери пића имају обавезу да замене учешће у глобалном систему за прикупљање коришћене амбалаже системом повраћаја депозита ако удео

⁵⁹ Давање одобрења се може ускратити ако амбалажа није технички подесна за систем повраћаја, ако је амбалажа која је подесна за исту употребу већ одобрена и ако предвиђени систем повраћаја не обезбеђује да се довољни удео амбалаже поново користи.

⁶⁰ Првенствено зато што се код неодобрена амбалаже, за разлику од одобрене, повраћај може извршити само код оних трговаца који су продали пиће.

⁶¹ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 December 2004 in Case C-463/01.

⁶² Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 December 2004 in Case C-309/02.

одређених пића (пива, вина, минералне вода, сокова и вина) која се пакују у повратну амбалажу падне испод 72%, током две узастопне године, и то у року од шест месеци од дана објављивања таквог податка.⁶³ Пошто су се испунили законски услови, захтевано је успостављање система повраћаја депозита за једнократну амбалажу од 1. јануара 2003. године.

У случају С-463/01 Комисија је сматрала да се споменутом нормом доводи у питање одредба примарног права о забрани квантитативних ограничења увоза између држава чланица,⁶⁴ али и секундарно законодавство, и то о флаширању природних минералних вода, према којима се оне морају флаширати на извору⁶⁵ и чл. 1, 5 и 7 Директиве 94/62. Комисија је била става да наметање обавезе коришћења повратне амбалаже није у складу са принципом пропорционалности, јер ће у овом случају значити да инострани произвођачи морају да шаљу празну амбалажу на удаљене дестинације, тј. место пуњења. Немачка страна је тврдила да они на располагању имају и другу опцију, а то је да користе једнократну амбалажу, али уз обавезу устављавања депозита.

Суд правде је истакао да прелазак на систем повраћаја депозита ствара додатне трошкове за сваког произвођача и дистрибутера, али да су за произвођаче природне минералне воде из других чланица ти трошкови већи због већег степена коришћења једнократне пластичне амбалаже. Са друге стране, прелазак на повратну амбалажу водио би додатним трошковима, јер би то, у светлу правила да вода мора бити флаширана на извору, значило да се таква амбалажа мора транспортовати на место пуњења. Суд правде је, дакле, био става да немачко решење, када је у питању једнократна амбалажа, представља препреку интракомунитарној трговини и да није од значаја што се предвиђа само обавеза установљавање депозита, а не и забрана увоза такве амбалаже. Овај орган је био мишљења да свака мера која омета увоз мора бити квалификована као мера која доводи до квантитативне рестрикције, независно од тога што је у питању „мала“ препрека и што је могуће да производи буду стављени на тржиште на друге начине, тј. коришћењем повратне амбалаже.

Следећи корак је био да се утврди да ли ова рестриktivна мера може проћи *rule of reason* тест. Суд правде је истакао да наведено решење оправ-

⁶³ Након што удео повратне амбалаже падне испод 72%, треба да се спроведе ново истраживање, и то у року од 12 месеци од објављивања таквог податка. Ако и оно покаже да је удео повратне амбалаже на тржишту испод 72%, треба да се установи систем повраћаја депозита у року од шест месеци.

⁶⁴ Вид. чл. 34 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 326/49 of 26 October 2012.

⁶⁵ Article 3 of Council Directive of 15 July 1980 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to the Exploitation and Marketing of Natural Mineral Waters, *Official Journal of the European Communities* L 229/1 of 30 August 1980.

дано еколошким разлозима, јер повратна амбалажа има еколошке предности над једнократном, па и по цену да инострани произвођачи морају повратну амбалажу транспортовати на удаљене дестинације. Утврдио је и да је она подесна за реализацију еколошких циљева,⁶⁶ али да транзициони период од шест месеци (између објављивања да повраћај депозита мора да буде установљен и његове имплементације) није довољан да омогући произвођачима минералне воде да прилагоде своју производњу новом систему, тј. да није удовољено принципу пропорционалности.

У случају C-309/02 поднет је захтев Суду правде да донесе одлуку о претходном питању које се тичало сагласности норме о одређивању квота, односно удела повратне амбалаже на немачком тржишту и обавезе установљавања система повраћаја депозита са чл. 1, 5, 7 и 18 Директиве 94/62 и чл. 28 ЕС (забрана квантитативног ограничења увоза).

Подносиоци захтева у главном поступку су извозили пића у Немачку користећи једнократну амбалажу која је била подложна поновном искоришћењу. Све док није дошло до пада удела повратне амбалаже на немачком тржишту били су изузети из система повраћаја депозита.

Једно од постављених питања је било да ли је државама чланицама допуштено да фаворизују системе поновне употребе амбалаже за пиће у односу на једнократну амбалажу која је подложна поновном искоришћењу? Суд правде је одговорио да Директива 94/62 не установљава хијерархију између поновне употребе и поновног искоришћења амбалаже и да не искључује мере којима је циљ да се промовишу системи поновне употребе амбалаже.

Поводом питања да ли се произвођачима и дистрибутерима који пића пакују у једнократну амбалажу која је подложна поновном искоришћењу може допустити да испуне своје обавезе наставком учешћа у постојећем систему прикупљања амбалажног отпада, Суд правде је дао негативан одговор, али је истакао да је за прелазак на систем повраћаја депозита битно да буду испуњени одређени услови. Тако, нови систем би морао да буде подједнако подесан за остваривање циљева Директиве 94/62, не би смео да постоји временски дисконтинуитет у замени једног система другим, економским субјектима мора бити обезбеђено суштинско учествовање у овом систему под једнаким условима, с тим да им мора бити остављен „разуман“ период за прилагођавање метода производње и дистрибуције захтевима новог система. Када су у питању потрошачи, важно је да им се обезбеди довољан број места

⁶⁶ Главни аргумент је био да еколошке предности система повраћаја депозита имају значајну превагу у односу на чињеницу да одређена амбалажа мора бити транспортована на место пуњења. Искључивање из овог система пића које се транспортује на удаљене дестинације би нарушило конкуренцију и дестимулисало коришћење повратне амбалаже, односно повећало би количину одложеног отпада.

за повраћај амбалаже, тако да могу вратити свој депозит и без одласка на иницијално место куповине.

Коначно, последње питање је било да ли чл. 28 ЕС искључује спомену-ту немачку норму? Суд правде је пошао од тога да наведена одредба има рестриктиван карактер, јер прелазак на нови систем узрокује додатне трошкове који су већи за произвођаче и дистрибутере из других чланица, и то због организације, транспорта и већег степена коришћења једнократне амбалаже. Међутим, истакнуто је да је рестрикција оправдана еколошким разлозима, ослањајући се на аргументацију о предностима повратне амбалаже, али да треба утврдити⁶⁷ да ли је удовољено принципу пропорционалности, односно да ли је произвођачима и дистрибутерима остављен „разуман“ транзициони период за прилагођавање новом систему.⁶⁸ Ако је одговор потврдан, члан 28 ЕС не искључује правило у питању.

3.2.3. *Случај C-198/14*⁶⁹

У овом случају поднет је захтев Суду правде да донесе одлуку о претходном питању које се тичало финске одредбе о акцизи на одређену амбалажу за пиће.⁷⁰ Наиме, радило се о томе да је компанија са седиштем у Естонији, коју води господин В., преко интернет странице продавала финским држављанима алкохолна пића. Пошто њихов увоз није пријавио финским царинским властима, оглашен је кривим за пореску утају и непостојање дозволе за продају алкохола. У жалби је тражио укидање пресуде, а алтернативно подношење захтева Суду правде за доношење одлуке о претходном питању, јер је сматрао да је споменута одредба у супротности са правом Уније.

Према финском законодавству обавезу учешћа у систему повраћаја депозита произвођачи и увозници могу испунити и стварањем одговарајућих организација, ако би им било неисплативо да сами осигурају различите видове поновног искоришћења амбалаже. Прописано је и да се обавезе у оквиру тих организација морају праведно расподелити, водећи рачуна о природи и обиму делатности, као и да се свим субјектима мора осигурати приступ под једнаким условима.

⁶⁷ То је препуштено националном суду који је затражио одлуку у претходном питању, тј. овај орган треба да одреди да ли је оспореном одредбом остављено довољно времена за суштинско учествовање у систему повраћаја депозита.

⁶⁸ У одлуци у случају C-463/01 Суд правде је утврдио да период од шест месеци не удовољава овом начелу.

⁶⁹ Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 12 November 2015 in Case C-198/14.

⁷⁰ У раду неће бити разматран захтев за доношење претходне одлуке који се тичао финских прописа о алкохолу.

Суд који је упутио захтев сматрао је да примена националног законодавства у главном поступку отвара неколико питања у погледу права Уније. У контексту акцизе на амбалажу за пиће од значаја су била питања која су се односила на то да ли одредбе финског законодавства треба тумачити у светлу чл. 110 (једнак порески третман домаћих и производа из других чланица) или чл. 34 УФЕУ (забрана квантитативних ограничења увоза), односно да ли ове одредбе УФЕУ, као и чл. 1, 7 и 15 Директиве 94/62 искључују пропис који уводи акцизу на одређену амбалажу за пиће ако она није укључена у систем повраћаја депозита?

Суд правде је утврдио да је ова акциза национални порез и да је отуда треба оцењивати са становишта чл. 110 УФЕУ. Иако је господин В. истицао да су услови за изузимање од обавезе плаћања акцизе посредно дискриминаторни, јер се продавац који трговину обавља путем интернета на њих никада не може позвати, као и да је систем повраћаја претеран трошак за продавца,⁷¹ Суд правде није био таквог мишљења. Наиме, истакнуто је да и домаћа и инострана амбалажа имају једнаке могућности да се на њих примени изузимање. Што се тиче трошкова и тешкоћа у погледу успостављања и функционисања система повраћаја депозита, Суд правде је истакао да, чак, и да се утврди њихово постојање, они су истоветне и за мале привредне субјекте са седиштем у Финској и ван ње. Закључено је, дакле, да национални пропис који уводи акцизу на одређену амбалажу за пиће није противан праву Уније, као и да доприноси реализацији циљева постављених у Директиви 94/62.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Економски инструменти постају све важније средство у управљању отпадном амбалажом за пиће, јер је циљ сваке државе подстицање коришћења повратне амбалаже и различитих облика поновног искоришћења једнократне амбалаже

Упоредноправна анализа је показала да се од економских инструмената у овој области најчешће примењује систем повраћаја депозита. Иако овај економски инструмент даје највећи подстицај за еколошки пожељним понашањем, у питању је скуп систем који не гарантује повећање стопа реци-

⁷¹ Господин В. је истакао да се наведени аргумент посебно односи на оне продавце који преко интернета обављају трговину из друге државе чланице, јер они морају, не само да плате чланарину за учешће у овом систему, већ и да испуне друге обавезе (нпр. да на амбалажи за пиће наведу одређене податке, да поднесу гаранцију и сл.). Са друге стране, истакао је да успостављање властитог система повраћаја није за њих економски исплатива опција.

клирања. Његова имплементација се препоручује у оним земљама у којима је отпадна амбалажа за пиће озбиљан проблем, али у којима истовремено постоји добра инфраструктура за рециклирање и развијена еколошка свест грађана.

Порези схваћени у најширем смислу речи се знатно ређе срећу и њихова примена је више неки вид казне за неостваривање постављених циљева у погледу стопа поновног искоришћења амбалаже за пиће или за неучествовање у систему повраћаја депозита. Упркос томе што су начелно постављени као пратећи инструмент неким другим економским инструментима, Суд правде је одлучивао о њиховој сагласности са правом Уније, не у контексту забране квантитативних ограничења увоза, као што то чини код система повраћаја депозита, већ у контексту одредбе о једнаком пореском третману.

Да би економски инструменти у области управљања отпадном амбалажом за пиће опстали у контексту функционисања унутрашњег тржишта Уније, битно је да не нарушавају основне слободе на којима оно почива, да не нарушавају конкуренцију и да се једнако примењују на домаће и иностране производе. Поред тога, када је у питању систем повраћаја депозита, Суд правде сматра да је важно да буде подесан за остваривање циљева Директиве 94/62, да је свим економским субјектима омогућено да учествују у њему под једнаким условима и да им је остављен „разуман“ период за прилагођавање новом систему. Када су у питању потрошачи, важно је да постоји довољан број места за повраћај амбалаже.

Анализа неколико одлука Суда правде показала је да примена система повраћаја депозита, посебно када је у питању једнократна амбалажа, може да буде препрека слободи кретања добара. Разлог за то лежи у чињеници да функционисање овог система ствара додатне трошкове, који су већи за произвођаче и дистрибутере из других чланица, и то због организације, транспорта, прилагођавања захтевима сваког појединачног тржишта и већег степена коришћења једнократне амбалаже. Међутим, с позивом на *rule of reason* доктрину Суд правде је у неколико својих одлука заузео став да јавни интерес (заштита животне средине) налаже успостављање система повраћаја депозита, па и по цену ограничавања слободе кретања добара. Међутим, да би такав систем опстао неопходно је да буде удовољено и принципу пропорционалности. У анализираним одлукама, Суд правде је био становишта да је овај услов задовољен ако је произвођачима остављен довољно дуг транзициони период за прилагођавање новом систему. Такође, мишљења је да државе чланице не смеју наметати било каква ограничења у погледу количине увезених пића ако је амбалажа обухваћена системом повраћаја депозита, независно од тога што за ту амбалажу није обезбеђен максималан степен поновне употребе. Овакав став је оправдан, јер је на чланицама да овај економски инструмент учине ефикасним.

*Cvjetana M. Cvjetković, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
C.Cvjetkovic@pf.uns.ac.rs*

*Luka O. Baturan, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
L.Baturan@pf.uns.ac.rs*

The Role of Economic Instruments in Beverage Containers Waste Management

Abstract: *Economic instruments are important part of environmental policy, so they are also used as the instrument in beverage containers waste management. The aim of the paper is twofold. Firstly, to determine which economic instruments are applied in comparative law, primarily in the EU Member States, in order to ensure different forms of recovering. Secondly, to determine conditions which economic instruments in this area must satisfy. Namely, they can be an obstacle to the single market, so in several cases Court of Justice gave rulings on compatibility of rules on economic instruments in beverage containers waste management with the EU law.*

Keywords: *beverage containers; economic instruments; extended producer responsibility; deposit refund system; environmental taxes.*

Датум пријема рада: 10.05.2018.