

Цвјетана Цвјетковић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

ЕКОЛОШКЕ НАКНАДЕ КАО ИНСТРУМЕНТ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ¹

Сажетак: Предмет анализе овог рада је посебна врста економских инструмената која се користе у политици заштите животне средине – еколошке накнаде. У раду се указује на сам појам еколошких накнада, сличности и разлике са еколошким порезима, као и на основне облике еколошких накнада. Размотрене су и најзначајније еколошке накнаде у Републици Србији.

Кључне речи: еколошке накнаде; заштите животне средине; економски инструменти;

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Право на здраву животну средину је једно од основних људских права, чијој заштити се последњих деценија поклања све већа пажња. Сведоци смо различитих видова угрожавања животне средине. Загађивање ваздуха, воде и земљишта изазива драстичне последице, не само на локалном, већ и на глобалном нивоу, па се предузимање одговарајућих мера у циљу заштите животне средине намеће као неминовност.

Дуго времена заштити животне средине се приступало предузимањем мера из области управног, прекршајног, кривичног и грађанског права. Док се мере из области прекршајног, кривичног и грађанског права примењују након настанка еколошке штете, мере из области управног права, односно административни инструменти заштите животне средине (тзв. систем наредби и контроле), који се јављају у облику различитих забрана, дозвола и ограничења, имају превентивни карактер. Недостаци админи-

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.

стративних инструмената утицали су на појаву економских инструмената у политици заштите животне средине. Наиме, иако се административни инструменти заштите животне средине показују као супериорнији, у поређењу са економским инструментима, у погледу успешности реализације постављених еколошких циљева, ни они нису лишени недостатака. Прописујући униформне еколошке стандарде, не уважавају трошкове стављања под контролу загађивања животне средине који могу значајно да се разликују, па чак и када је реч о загађивачима који послују у истом сектору. У недостатке се, свакако, убраја и одсуство мотивације за даљим усавршавањем технологија јер пословни субјекти немају финансијски подстицај да смањују загађивање испод траженог нивоа.

За економске инструменте својствено је да се произвођачи, односно потрошачи, путем тржишта, односно цена, стимулишу да се окрену ка потрошњи, односно производњи, која је „пријатељски“ настројена према животној средини. Економски инструменти заштите животне средине заснивају се на принципу „загађивач плаћа“ (енг. *polluter pays principle*). Они имају двојаку функцију: фискалну и еколошку. Наиме, њиховим коришћењем се обезбеђују финансијска средства, али и подстицај приватном и пословном сектору да своје понашање, односно активности ускладе са циљевима политике заштите животне средине. Дакле, они имају „и подстицајни и казни карактер“.²

У финансијској литератури не постоји јединствено становиште у погледу тога шта све спада у економске инструменте заштите животне средине. Тако, срећу се становишта да се ту сврставају: порези схваћени у најширем смислу речи, дозволе за загађивање животне средине, уклањање тржишних баријера и субвенција које промовишу економски неефикасно понашање и понашање које није „пријатељски настројено“ према животној средини.³ Срећу се и становишта да се у економске инструменте сврставају: еколошки порези, субвенције, систем повраћаја депозита (енг. *deposit refund system*), преносиве дозволе, таксе за непоштовање еколошких стандарда и еколошких пореза и административне таксе.⁴ Често се наведеним економским инструментима додају још и тзв. гаранције извршења (енг.

² Вид. Гордана Илић-Попов, „Фискална одговорност предузећа у еколошкој заштити у Републици Србији“, *Право и привреда* 10-12/2010, 18.

³ Уклањање многих баријера на тржишту би допринело смањивању загађивања животне средине. Тако, примера ради, слободно „размењивање“ права коришћења вода између заинтересованих субјеката на тржишту би, свакако, допринело ефикаснијој и рационалнијој употреби овог оскудног природног ресурса. Вид. Robert N. Stavins, Bradley W. Whitehead, „Pollution Charges for Environmental Protection: A Policy Link between Energy and Environment“, *Annual Review of Energy and Environment* 17/1992, 192.

⁴ Вид. Гордана Илић-Попов, *Еколошки порези*, Београд 2000, 77, 212-218.

performance bonds), чија суштина је у томе да корисници природних ресурса депонују одређени новчани износ као гаранцију да ће поштовати еколошке захтеве, а који ће им се вратити по извршењу преузетих обавеза, као и одштете (енг. *liability payments*), чија суштина је у формирању одговарајућих фондова из којих се надокнађује евентуална еколошка штета.⁵ Већина економиста сматра да кључна детерминанта приликом избора мере еколошке политике треба да буде *cost-benefit* анализа, односно полази се од тога да мера еколошке политике треба да допринесе не само заштити животне средине, него и повећању дохотка.⁶

2. ЕКОЛОШКЕ НАКНАДЕ КАО ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Појам еколошких пореза је прилично уопштен и под њега би се могле подвести различите дажбине које за циљ имају интернализацију негативних еколошких екстерналија. У том смислу би се могла направити разлика између еколошких пореза у ужем смислу, под којима се подразумевају дажбине које се непосредно уводе на добра која доприносе загађивању животне средине и добра која се због степена загађености налазе у оскудици, и еколошких пореза у ширем смислу, који обухватају различите накнаде и таксе (регистрационе таксе, таксе за непоштовање еколошких стандарда и прописа итд.), превасходно, јер ове дажбине утичу на то да се еколошки стандарди подигну на виши ниво.⁷ Дакле, накнаде које су предмет анализе овог рада – тзв. еколошке накнаде, се могу сврстати у еколошке пореске инструменте у ширем смислу.

Важно је нагласити да је веома тешко повући јасну линију разграничења између еколошких пореза (у ужем смислу) и еколошких накнада. Наиме, за обе категорије дажбина својствено је постојање принуде, одсуство непосредне противнакнаде, и што је најважније, и еколошки порези и еколошке накнаде представљају цену за загађивање животне средине.⁸ Највећи део карактеристика које се приписују накнадама, односно карактеристика по којима се накнаде разликују од осталих јавних прихода, превасходно од пореза (да су дестинирани јавни приход, да се њихова висина одређује у еквивалентном износу према трошковима одржавања и унапре-

⁵ Вид. *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*, OECD, Paris 1999, 15-49.

⁶ Вид. Ђорђе Попов, „Политика заштите животне средине-економско-правни аспекти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2011, 25.

⁷ Вид. Г. Илић-Попов (2000), 79-80.

⁸ *Ibid.*, 107.

ђивања употребних својстава добара који се користе, да их плаћају само одређени категорије обвезника, да нису приход буџета итд.),⁹ се могу приписати и еколошким порезима. Стога нису ретке ни ситуације да се накнаде, и то, преваходно, емисионе накнаде изједначавају са порезима.¹⁰ Као и код пореза, употребом еколошких накнада се коригују тржишне несавршености које настају услед неукључивања у цену трошкова загађивања животне средине, али и обезбеђују додатна средства захваљујући којима би се могло приступити смањењу неких дисторзивних пореза. На тај начин се постиже феномен „двоструке дивиденде“ (енг. *double dividend*).¹¹ И то додатно отежава њихово прецизно разграничење.

Имајући у виду њихове сличности, Европска комисија еколошке порезе и накнаде подводи под термин дажбине (енг. *levy*).¹² У појединим студијама које су спроведене како би се процениле еколошке и економске импликације еколошких пореза и накнада, разликовање између њих је спроведено тако што су оне дажбине које имају општи (недестинирани) карактер означене као порези, док су дажбине које имају дестинирани карактер означене као накнаде.¹³ Међутим, наведено становиште занемарује постојање дестинираних еколошких пореза.

Дакле, најчешће је ствар опредељења законодавца да ли ће одређену дажбину назвати порезом или накнадом, с обзиром на то да у области заштите животне средине не постоји строга линија разграничења између њих. На први поглед изгледа да је код накнада, приликом прописивања њихове висине, законодавац везан трошковима које загађивање проузрокује, а да код пореза то није случај, јер по природи ове дажбине износ пореске обавезе би могао да значајно премашује наведени износ. Међутим, у пракси, по правилу, и висина стопе еколошких пореза се одређује у зависности од трошкова загађивања, односно од количине емитованих штет-

⁹ Вид. Марко Радичић, Божидар Раичевић, *Јавне финансије – теорија и пракса*, Економски факултет у Суботици, Дата Статус, Суботица-Београд 2008, 189.

¹⁰ Вид. Jean Philippe Barde, Stephen Smith, „Do Economic Instruments Help the Environment?“, *The OECD Observer* 204/97.

¹¹ R. N. Stavins, B. W. Whitehead, 196.

¹² Званични став органа Европске уније јесте да земље чланице треба охрабривати да користе еколошке дажбине, и то не само како би се средства прикуљена од њих користила за политику заштите и унапређења животне средине, него и како би се смањиле стопе осталих, дисторзивних пореза. Приликом њиховог увођења земље чланице су једино ограничене правилом да не смеју нарушити функционисање јединственог тржишта Уније. Вид. *Environmental Taxes and Charges*, http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128058_en.htm, 9. септембар 2014.

¹³ Вид. *Study on Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and Its Member States*, Final Report, Ecotec, Brussels 2001, 4.

них материја.¹⁴ Употреба еколошких накнада код обвезника, углавном, изазива мањи отпор јер их доживљавају као цену за загађивање животне средине, али, с друге стране, транспарентност говори у прилог избора еколошких пореза.¹⁵

У финансијској литератури наилазимо и на становишта да су еколошке накнаде врста специфичних накнада, наспрам накнада за коришћење добара од општег интереса.¹⁶ Међутим, наведено становиште испушта из вида чињеницу да су и поједине накнаде за коришћење добара од општег интереса врста еколошких накнада, с обзиром на то да се неке од њих плаћају како би се донекле успоставила нарушена еколошка равнотежа.

Имајући у виду традиционално схватање накнада и њихове специфичности у области заштите животне средине, за еколошке накнаде би се могло рећи да представљају посебну врсту дестинираних јавних прихода која је уведена ради реализације еколошких циљева, односно цену за употребу животне средине чијим плаћањем се настоји успоставити нарушена еколошка равнотежа, до које је дошло њеним коришћењем, односно предузимањем одређених радњи које су имале негативан утицај на животну средину.

Ако се има у виду претходно наведено одређење еколошких накнада, све оне би се могле сврстати у три групе:

- емисионе накнаде;
- накнаде за коришћење добара од општег интереса (тзв. корисничке накнаде)
- накнаде на еколошки неподобне производе.¹⁷

2.1. Емисионе накнаде

Емисионе накнаде (енг. *emission charges*) се заснивају на стварној (измереној) или процењеној количини испуштених штетних материја. Самим тим, у ову категорију би се могле сврстати следеће накнаде: накнаде за загађивање ваздуха, воде, земљишта, накнаде за буку из ваздухопловног сектора, накнаде из области друмског саобраћаја (накнаде за коришћење путева, накнаде које се плаћају приликом регистрације возила,¹⁸ накнаде за

¹⁴ Вид. Kalle Määttä, *Environmental Taxes: An Introductory Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton 2006, 18

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ М. Радичић, Б. Раичевић, 189-195.

¹⁷ *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*, 15.

¹⁸ Вид. Zoltan Nagy, „The Role of Environmental Taxation in Environmental Policy“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2013, 522-523

отпад итд. По правилу, код емисионих накнада стопе се постављају на нешто нижем нивоу у односу на пуне трошкове загађивања, што је последица лобирања пословног сектора, али и страха од евазије.¹⁹

2.1.1. Накнада за загађивање вода

Накнада за загађивање вода се примењује у Немачкој, Француској, Холандији, Италији и бројним другим земљама. У већини њих, са изузетком Холандије, стопе ове накнаде су постављене на нивоу који је сувише низак да би подстакao значајно редуковање емитовања штетних материја.²⁰ Једино у садејству са другим инструментима заштите животне средине, преваходно са субвенцијама, могу допринети редукацији загађивања, па се, стога, такво решење најчешће и примењује.²¹ Иако идеалне с теоретске тачке гледишта, њихова имплементација у пракси наилази на бројне тешкоће везане за идентификовање загађивача, утврђивање трошкова загађивања вода, вредновање животне средине од стране обвезника, мерење емисија, политичку осетљивост приликом њиховог увођења итд.²² Како би се избегли проблеми везани за мерење испуштених штетних материја, заштити вода се може приступити и на посредан начин – увођењем накнаде на производе који садрже штетне материје које доспевају у воде. То је случај, примера ради, са накнадом на азотна ђубрива која се користе у пољопривреди.

2.1.2. Накнада за загађивање ваздуха

С обзиром на то да загађивање ваздуха прети да озбиљно угрози квалитет живота, увођење накнаде која би рефлектовала трошкове загађивања, али уз, истовремено, егзистирање и других инструмената (административних инструмената, различитих субвенција и сл.), види се као добар начин стављања под контролу загађивања ваздуха, па се, стога, наведено решење и практикује у великом броју земаља (Данска, Финска, Белгија, Пољска, Шведска итд.).²³ Упоредноправна анализа указује на то да се на-

¹⁹ Sharon Beder, „Charging the Earth: The Promotion of Price-Based Measures for Pollution Control“, *Ecological Economics* 16, 1996, 54.

²⁰ J.D. Bernstein, J.D. Bernstein, „Economic Instruments“, *Water Pollution Control – A Guide to Use of Water Quality Management* (eds. Richard Helmer, Ivanildo Hespanhol), WHO/UNEP, Geneva 1997, 5-6.

²¹ Ronaldo Seroa da Motta *et al.*, *Economic Instruments for Water Management – The Cases of France, Mexico and Brasil*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton 2004, 39

²² *Ibid.*, 40-41.

²³ Међу ауторима који су се бавили овом проблематиком размимоилажења постоје у погледу степена ослањања на накнаде за загађивање животне средине, односно у погледу тога колико је неопходно ослањање на друге инструменте заштите животне средине. Вид.

кнаде за загађивање ваздуха јављају најчешће у облику накнада на емисије SO₂, NO₂ и CO₂.²⁴ Што се тиче ефеката примене ове накнаде, спроведена истраживања указала су на то да су накнаде на емисије азотних и сумпорних оксида у појединим скандинавским земљама значајно смањиле емисију ових штетних материја.²⁵

2.1.3. Накнаде за отпад²⁶

Управо су приликом управљања отпадом дошли до изражаја сви недостаци административних инструмената у заштити животне средине тј. различитих дозвола и забрана. Наиме, поштујући правила о месту и начину депоновања отпада, и за приватни, а посебно пословни сектор, непознаница су били трошкови управљања тим отпадом. Накнаду за отпад је могуће увести приликом његовог прикуљања, приликом продаје производа или, пак, приликом прераде сировина, што је, посебно, погодно када се жели стимулисати коришћење рециклираног материјала.²⁷ Ова врста еколошких накнада се среће у великом броју земаља ОЕЦД-а. Уводе се, било у виду корисничких накнада од стране локалних власти, или, пак, као накнаде на специфичне врсте отпада (опасни, радиоактивни отпад, отпад из сектора пољоприврде итд.). Углавном немају подстицајну улогу, него само фискалну, нарочито, када је у питању накнада коју плаћају домаћинства, јер њена висина зависи од величине домаћинства, а не од количине отпада. Ипак, срећу се и изузеци, и то у смислу да се накнада наплаћује у зависности од количине отпада (енг. *per bag charges*) и од тога да ли је извршено његово разврставање.²⁸

2.2. Накнаде за коришћење добара од општег интереса

Накнаде за коришћење добара од општег интереса (енг. *user charges*) представљају цену коришћења добара од општег интереса (вода, шума, путева, земљишта итд.). Она је утврђена од стране јавноправних тела, а не

Harold Wolozin, The Economics of Air Pollution: Central Problems, *Law and Contemporary Problems* 2/1968, 233-234.

²⁴ Air Pollution Charges in Eastern Europe, <http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eed.nsf/fa6512cbe51c4a208525766200639df2/c56679ecd2153e6285257746000afee2?OpenDocument>, 9. септембар 2014.

²⁵ J. Philippe Barde, S. Smith, 24-25.

²⁶ Под отпадом се подразумева сав материјал који је се користио током свакодневних активности физичких лица, или, пак, током различитих производних активности, а који се без даље употребне вредности одбацује. Постоје различите категорије отпада: индустријски, инертни, комунални, радиоактивни итд.

²⁷ Вид. R. N. Stavins, B. W. Whitehead, 205.

²⁸ J. Philippe Barde, S. Smith, 25.

посредством тржишта. Дакле, реч је о неком виду тзв. административне цене,²⁹ што је и сасвим разумљиво, с обзиром на то да се наведена добра не налазе у промету.

2.3. Накнаде на производе

Накнаде на еколошки неподобне производе (енг. *product charges*) се могу увести на све производе који нису „пријатељски“ настројени према животној средини. Тако, примера ради, у земљама чланицама ОЕЦД-а уведу се на моторна возила, хемикалије које оштећују озонски омотач, батерије, мазива, пластичне кесе итд.³⁰

Накнадама прописаним за еколошки неподобне производе, не само да се врши интернализација негативних еколошких екстерналија, него се путем њих „обезбеђује и потпуније спровођење принципа проширене одговорности произвођача“.³¹ Овај принцип подразумева одговорност произвођача за све еколошке перформансе производа, и то од момента избора сировине, односно материјала, па све до начина одлагања отпада који је настао током производње. Ова категорија накнада углавном кореспондира еколошким порезима на производе, осим када су праћене системом повраћаја депозита.

3. НАЈЗНАЧАЈНИЈЕ ЕКОЛОШКЕ НАКНАДЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Закон о буџетском систему – ЗБС прописује да се накнаде једино могу увести законима којима се регулише коришћење добара која су посебним законом предвиђена као природна богатства, односно добра од општег интереса и добра у општој употреби.³²

3.1. Накнада за загађивање животне средине

Закон о заштити животне средине – ЗЗЖС у економске инструменте заштите животне средине убраја и накнаду за загађивање животне средине, која је једна од најзначајнијих еколошких накнада у Републици Србији.

ЗЗЖС прописује критеријуме на основу којих се одређује њена висина, и то:

²⁹ Вид. Г. Илић-Попов (2000), 108.

³⁰ *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*, 29-35.

³¹ Г. Илић-Попов (2000), 117.

³² Чл. 18 Закона о буџетском систему, *Службени Гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр. И 108/13.

- врста, количина или особине емисије из појединог извора;³³

Како ЗЗЖС прописује да ће Влада ближе одредити врсту загађивања, критеријуме за обрачун накнаде, обвезнике, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде, одговарајућим подзаконским актом је прописано да се накнада плаћа на емисије следећих загађујућих материја: сумпор-диоксида у количини већој од 100 kg годишње, азот-диоксида у количини већој од 30 kg годишње и прашкастих материја у количини већој од 10 kg годишње.³⁴

Полазна основа за утврђивање висине накнаде је утврђени новчани износ по тони емисије (примера ради, за једну тону емисије сумпор-диоксида утврђен је износ од 9.005 динара, а за једну тону прашкастих материја из асфалтних база износ од 139.450 динара итд.), који се даље множи количином емисије у тонама у календарској години и корективним подстицајним коефицијентом.³⁵ Увођењем корективног подстицајног коефицијента у формулу за утврђивање висине накнаде за загађивање животне средине настоје се стимулисати обвезници да емисије штетних материја изазову што је могуће мање негативних последица по животну средину, и то тако што његова висина зависи од количине емитованих штетних материја, порекла емисије, као и од тога да ли емисије утврђене континуалним мерењем прелазе прописане граничне вредности, односно прописане услове за вредности емисије које нису утврђене континуалним мерењем.³⁶ Приликом обрачунавања накнаде за прашкасте материје емитоване из асфалтне базе не примењује се корективни подстицајни коефицијент.³⁷

- врста, количина или особине емисија произведеног или одложеног отпада,³⁸

Накнада за загађивање животне средине се плаћа на неопасни индустријски отпад и на опасни отпад за постројења за која се издаје интегрисана дозвола, па се у том случају накнада обрачунава на основу врсте, количине или особине отпада у периоду од годину дана, и то тако што је прописан износ накнаде у апсолутном износу који се плаћа за једну тону отпада, при чему је тај износ далеко већи када је у питању произведени опасни отпад.³⁹

³³ Чл. 85, ст. 2, тач.1, чл. 85, ст. 4 Чл. 85, ст. 3 Закона о заштити животне средине - ЗЗЖС, *Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон и 43/11 – одлука УС.

³⁴ Чл. 4, ст. 2, тач. 1-2 Уредбе о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде – Уредба, *Службени гласник РС*, бр. 113/05, 6/07, 8/10, 102/10, 15/12, 91/12.

³⁵ Чл. 6-11 Уредбе.

³⁶ Чл. 6-11 Уредбе.

³⁷ Чл. 8, ст. 2 Уредбе.

³⁸ Чл. 85, ст. 2, тач. 2 ЗЗЖС.

³⁹ Чл. 4, ст. 4, чл. 7, ст. 3 Уредбе.

- садржај материја штетних по животну средину у сировини, полу-производу и производу.⁴⁰

Накнада за загађивање животне средине се плаћа и на супстанце које оштећују озонски омотач, када се обрачунава према увезеној количини (израженој у килограмима) тих супстанци у периоду од три месеца, као и на пластичне кесе, када се обрачунава према врсти и саставу произведене, односно увезене пластичне кесе, и то тако што је утврђен износ накнаде у апсолутном износу по тони пластичних кеса.⁴¹

Дакле, приликом утврђивања висине накнаде за загађивање животне средине полази се од одређеног новчаног износа који се плаћа по одговарајућој јединици мере. Како би се спречило обезвређивање прикупљених прихода на име ове накнаде, подзаконским актом се спроводи усклађивање прописаних износа са индексом потрошачких цена, и то на годишњем нивоу.⁴²

Приликом одређивања обвезника ове накнаде настојао се реализовати принцип „загађивач плаћа“, што је резултирало тиме да ће се сва правна и физичка лица која узрокују загађење животне средине наћи у овој улози, и то: загађивачи за емисије сумпор-диоксида и/или азот-диоксида и/или прашкастих материја из постројења за које се издаје интегрисана дозвола, загађивачи прашкастих материја из асфалтних база, произвођачи, односно одлагачи неопасног индустријског отпада и опасног отпада за постројења за која се издаје интегрисана дозвола, увозници супстанци које оштећују озонски омотач, произвођачи, односно увозници пластичних кеса, осим биоразградивих кеса.⁴³

Средства остварена од накнаде за загађивање животне средине имају наменски карактер (користе се за заштиту и унапређење животне средине) и припадају делом републичком, а делом локалном буџету.⁴⁴

Подстицајни карактер ове накнаде огледа се и у томе да обвезник има право на повраћај већ плаћене накнаде, ослобођење или смањење плаћања накнаде ако средства користи за спровођење мера за прилагођавање прописаним граничним вредностима или спроводи друге мере којима доприноси смањењу загађивања животне средине испод прописаног нивоа.⁴⁵ Тако, примера ради, обвезник ове накнаде има право на повраћај дела накнаде ако се опасан отпад ради третмана, односно одлагања извози у иностранство, или, пак, ако смањи емисије испод прописаних граничних вредности у претходном обрачунском периоду итд.⁴⁶

⁴⁰ Чл. 85, ст. 2, тач. 3 ЗЗЖС.

⁴¹ Чл. 4, ст. 5-6, чл.13, ст. 1-2, чл. 16а, ст. 1 Уредбе.

⁴² Вид. Правилник о усклађеним износима накнаде за загађивање животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 37/14.

⁴³ Чл.5 Уредбе.

⁴⁴ Чл.85, ст.5-6 ЗЗЖС.

⁴⁵ Чл. 86, ст. 1 ЗЗЖС.

⁴⁶ Вид. Уредбу о мерилима и условима за повраћај, ослобађање или смањење плаћања накнаде за загађивање животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 113/05, 24/10.

У финансијској литератури могу се срести становишта да се накнада за загађивање животне средине, посматрано са аспекта њене суштине, пре може сврстати у порезе на употребу добара и на дозволу да се добра употребљавају или делатности обављају, него у оне јавне приходе који се традиционално сматрају накнадама.⁴⁷ Упориште за наведено становиште лежи у чињеници да се њеним плаћањем „дозвољава“ загађивање животне средине. Осим тога, у свим случајевима када је прописано плаћање накнаде за загађивање животне средине по јединици мере загађујућих материја, ова дажбина недвосмислено подсећа на акцизу.⁴⁸

3.2. Накнада за заштиту и унапређивање животне средине

Увођење ове накнаде је у надлежности скупштина јединица локалне самоуправе. Она се може прописати по основу коришћења стамбених и пословних објеката, за коришћење земљишта за обављање редовне делатности (у том случају обвезници су власници, односно закупци), за обављање одређених активности које утичу на животну средину, а које одређује Влада, као што су прерада нуклеарног горива, производња обојених сирових метала из руде, производња цемента, креча итд.⁴⁹ (у том случају обвезници су правна лица и предузетници који обављају наведене активности), као и по основу транспорта нафте и нафтних деривата, сировина, производа, полупроизвода и других опасних материја из индустрије или за индустрију на територији јединице локалне самоуправе са статусом угрожене животне средине на подручју од значаја за Републику Србију (у том случају обвезници су власници теретних возила, односно правна и физичка лица која обављају наведене делатности). Средства прикупљена од ове накнаде се троше наменски преко буџетских фондова – за заштиту и унапређење животне средине.⁵⁰

3.3. Накнаде за воду

Следећи ЗБС, Закон о водама – ЗВ установљава обавезу плаћања накнада за воду, од којих се неке могу третирати као еколошке накнаде. Ту се, пре свега, мисли на накнаду за коришћење водног добра, накнаду за испуштenu воду и накнаду за загађивање вода.

⁴⁷ Вид. Г. Илић-Попов (2010), 13, Дејан Поповић, *Пореско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 452.

⁴⁸ Вид. Г. Илић-Попов (2010), 14.

⁴⁹ Вид. Уредбу о одређивању активности чије обављање утиче на животну средину, *Службени гласник РС*, бр.109/09, 8/10.

⁵⁰ Вид. чл. 87 ЗЗЖС.

Накнаду за коришћење водног добра (вода и водног земљишта) плаћа лице које користи наведена добра најчешће за обављање неке привредне делатности, односно за неке личне сврхе на основу чега остварује одређену корист (за наводњавање, технолошке, комуналне намене, за узгој риба, рад топлана, за спорт, рекреацију, туризам итд.).⁵¹ Намера српског законодавца је била да се висина ове накнаде одреди имајући у виду количину употребљеног водног добра, а када не постоји могућност мерења узимају се у обзир неки други параметри (примера ради, површина пољопривредног земљишта које се наводњава, снага постројења итд.), па чак и крајњи аутпут који је настао захваљујући коришћењу водног добра (примера ради, количина продате флаширане воде, количина произведене електричне енергије итд.).⁵² Избор наведених критеријума је потпуно у складу са природом ове дажбине, јер се путем њих покушава одредити цена коришћења водног добра. Међутим, она има за циљ и обезбеђивање рационалног коришћења водних добара, па се може категоризовати као еколошка накнада.

Накнада за испуштену воду се плаћа за непосредно или посредно испуштање воде у реципијент или јавну канализацију. Основно правило је да се она плаћа према количини и врсти испуштене отпадне воде, односно према количини произведене електричне енергије, када је обвезник лице које производи електричну енергију у термоелектранама са отвореним проточним системом за хлађење.⁵³ Водећи рачуна о еколошким захтевима ЗВ прописује да ће се наведена накнада повећати у случају да је реципијент заштићена област.⁵⁴ Средства прикупљена од ове накнаде имају наменски карактер и користе се и за смањивање загађивања вода и унапређивање њеног квалитета.⁵⁵

Накнада за загађивање вода се плаћа на загађивање вода, које може бити посредно и непосредно. Посредно загађивање, примера ради, постоји у случајевима коришћења пестицида који на индиректан начин загађује воде, а непосредно, примера ради, у случају директног испуштања отпадних вода у водотоке, канале и сл. Њена висина се одређује према врсти и количини емисије из извора загађивања, односно по произведеној или увезеној количини штетних материја (ђубрива, хемијских средстава за заштиту биља), односно у одређеном проценту од цене обавезног осигурања пловног објекта, чијом употребом се, такође, загађује вода.⁵⁶ Као и код претходне накнаде, водећи рачуна о еколошким захтевима, ЗВ прописује

⁵¹ Чл. 155 Закона о водама – ЗВ, *Службени гласник РС*, бр. 30/10.

⁵² Чл. 156 ЗВ.

⁵³ Чл.161-162, ст. 1-2 ЗВ.

⁵⁴ Чл. 162, ст.3 ЗВ.

⁵⁵ Чл. 150, ст. 4, тач.1,2,3,6 ЗВ.

⁵⁶ Чл. 166, ст.1 ЗВ.

да ће се накнада за загађивање животне средине повећати у случају да је реципијент заштићена област. Српски законодавац настоји да стимулише еколошки прихватљивије понашање обвезника ове накнаде, па прописује њено умањење у случају пречишћавања отпадних вода у складу са ефекти-ма пречишћавања.⁵⁷ ЗВ прописује да су средства прикупљена од ове накнаде приход буџета Републике Србије и да се троше наменски преко Фонда за заштиту животне средине, и то за заштиту вода од загађивања.⁵⁸

3.4. Накнада за отпад

Закон о управљању отпадом прописује да су произвођачи и увозници производа који после употребе постају посебни токови отпада у обавези да плаћају накнаду чија средства припадају буџету Републике и наменски се троше преко Фонда за заштиту животне средине.⁵⁹ У производе које после употребе постају посебни токови отпада спадају, примера ради, гуме од моторних возила, производи који садрже азбест, батерије, акумулатори итд. Висина накнаде се одређује у зависности од количине произведених или увезених производа, и то у апсолутном износу према одговарајућој мерној јединици. Плаћа се приликом стављања наведених производа на тржиште.⁶⁰

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Руководећи се принципима „загађивач плаћа“ и „корисник плаћа“ и на терену пореза, схваћених у најширем смислу речи, покушава се утицати на смањење емитовања загађујућих материја, као и на рационално коришћење природних ресурса.

Док су разлике између пореза и накнада схваћених у традиционалном смислу те речи, несумњиве, на терену еколошких пореза и еколошких накнада није једноствано повући строгу линију разграничења између њих. То је, преваходно, последица чињенице да и еколошки порези и еколошке накнаде представљају „цену“ загађивања животне средине, као и чињенице да се сређу решења да еколошки порези служе за финансирање расхода на име очувања и заштите животне средине.

⁵⁷ Чл. 166, ст. 2-3 ЗВ.

⁵⁸ Чл. 167 ЗВ.

⁵⁹ Чл. 79, ст. 4, 6 Закона о управљању отпадом, *Службени гласник РС*, бр. 36/09, 88/10.

⁶⁰ Вид. Уредбу 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, *Службени гласник РС*, бр. 54/10.

Што се тиче ефеката примене еколошких накнада, као и код пореза, најбољи резултати се постижу ако се примењују у садејству са административним инструментима заштите животне средине.

Накнада за загађивање животне средине је, свакако, најзначајнија еколошка накнада у Републици Србији, која се плаћа не само на емитовање одређених материја штетних по животну средину, него и на увоз и стављање у промет производа штетних по животну средину. У зависности од врсте загађивања, јавља се у облику емисионе накнаде, или, пак, у облику накнаде на производе. Како су код ове накнаде прописани различити износи у зависности од врсте загађујућих материја, јасно је да се њоме покушавају интернализovati трошкови загађивања животне средине. Она спада у типичне представнике економских инструмената у политици заштите животне средине, јер има и фискалну и подстицајну улогу. Наиме, њен подстицајни карактер се огледа у прописивању права на повраћај, ослобођење или смањење плаћања накнаде у случају предузимања мера којима се доприноси смањењу загађивања животне средине испод прописаног нивоа, увођењем корективног подстицајног фактора у формулу за утврђивање висине накнаде која се плаћа на емисије из појединих извора загађивања, као и прописивањем правила да се не плаћа на биоразградиве кесе.

Што се тиче Републике Србије, поред накнада код којих је и из самог назива јасно да је реч о еколошким накнадама, њен фискални систем карактерише и постојање накнада за коришћење добара од општег интереса које би се могле квалификовати и као еколошке накнаде, не само због њиховог наменског карактера, него и зато што се путем њих настоје стимулисати обвезници да рационално користе природне ресурсе.

Када год је то изводљиво, српски законодавац настоји да висину еколошких накнада одреди имајући у виду количину емитованих штетних материја, односно количину употребљеног добра од општег интереса. Када то није могуће, њихова висина се одређује коришћењем других параметара којима се на посредан начин покушавају одредити размере загађивања, односно коришћења добара од општег интереса.

Анализа закона којима се регулишу поједине накнаде указује на то да неки од њих нису усклађени са Законом о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине, те су неопходне одговарајуће измене у том правцу.

Дакле, на основу свега изнетог јасно је да је одређени број накнада уведен у српски фискални систем како би се допринело заштити животне средине, што показује да је српски законодавац препознао потенцијал ове дажбине у реализацији еколошких циљева.

*Cvjetana Cvjetković, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Environmental Charges as an Instrument of Environmental Protection

Abstract: *This paper is dedicated to one category of economic instruments in environmental protection – environmental charges. The paper considers the notion of environmental charges, the similarities and differences between environmental taxes and environmental charges, as well as the basic forms of environmental charges. At the end, the author presents the most important environmental charges in the Republic of Serbia.*

Key words: *environmental charges; environmental protection; economic instruments*