

Urednici

Isidora Ljumović

Slavica Stevanović



PRAVNI I EKONOMSKI ASPEKTI PRIMENE PRINCIPA ZAGAĐIVAČ PLAĆA





PRAVNI I EKONOMSKI ASPEKTI PRIMENE PRINCIPA ZAGAĐIVAČ PLAĆA

Urednici

**Isidora Ljumović
Slavica Stevanović**

Beograd, 2018.

Izdavač:

Institut ekonomskih nauka

Zmaj Jovina 12, Beograd

Tel. (011) 2622-357, 2623-055

Faks: (011) 2181-471

www.ien.bg.ac.rs

office@ien.bg.ac.rs

Za izdavača:

Dr Jovan Zubović, direktor

Recenzenti:

Dr Mirko Kulić, redovni profesor

Dr Olja Munitlak-Ivanović, vanredni profesor

Dr Jelena Minović, viši naučni saradnik

Lektor:

Dr Biljana Viduka

Štampa:

Donat Graf, Beograd

Tiraž:

200 primeraka

ISBN: 978-86-89465-43-3

Monografija „Pravni i ekonomski aspekti primene principa zagađivač plaća“ rezultat je projekta finansiranog od strane Gradske uprave za zaštitu životne sredine Grada Novog Sada.

© Institut ekonomskih nauka 2018. Sva prava zadržana. Bez pismene saglasnosti izdavača nije dozvoljen nijedan oblik reprodukcije, kopiranja ili prenošenja kako celine, tako i posebnih delova ove publikacije.

UVOD

“Princip zagađivač plaća sugerše da onaj ko je odgovoran za štetu nanetu životnoj sredini, treba da snosi troškove nastale prouzrokovanjem te štete“ (Taking Action, The United Nations Environmental Programme)

„Zagađivač plaća je princip prema kojem bi zagađivač trebalo da snosi troškove smanjenja ili eliminisanja zagađenja u zavisnosti od stepena zagađenja koje je izvršio, odnosno kada je prekoračio prihvatljiv nivo (standard) zagađenja“ (Glossary of Environment Statistics, Studies in Methods, Series F, No. 67, United Nations, New York, 1997)

Monografija „Pravni i ekonomski aspekti primene principa zagađivač plaća“ nastala je kao rezultat projekta finansiranog od strane Gradske uprave za zaštitu životne sredine Grada Novog Sada. Glavni cilj istraživanja je bio pregled trenutnog stanja ekonomskih i pravnih aspekata primene principa „zagađivač plaća“ u Srbiji i ostalim zemljama koje predstavljaju primere dobre prakse. Takođe, cilj je bio da se na bazi zaključaka kreiraju preporuke koje bi trebalo da ukažu na načine za dosledniju i efikasniju primenu principa, što može dovesti do većih ekonomskih koristi, kako na nivou lokalnih samouprava, tako i na nacionalnom nivou.

Metodologija rada na projektu je bazirana na kvalitativnom i kvantitativnom pristupu, pri čemu su podaci prikupljeni putem desk i terenskog istraživanja. Istraživanje je započeto pregledom i analizom objavljenih naučnih radova, raspoložive dokumentacije, nacionalnih strategija, javnih politika i pravnih akata koji regulišu oblast zaštite životne sredine. Paralelno su analizirana dokumenta odabranih zemalja kako bi se videlo da li iskustva iz Srbije odstupaju od dobre prakse.

Kako bi se prikupili što kvalitetniji podaci za istraživanje i istraživačke teme usmerile ka oblastima koje su najaktuelnije, kreiran je anketni upitnik i

strukturisani dubinski intervjui koji su sprovedeni sa privrednim subjektima koji su definisani kao zagađivači. Cilj anketa je bio prikupljanje podataka, do kojih nije moguće doći na drugi način, dok je cilj intervjua bio prikupljanje informacija i podataka za detaljnije razumevanje problema i ograničenja.

Anketno istraživanje je sprovedeno u periodu mart-jun 2018 godine. Odziv preduzeća i zainteresovanost za učestvovanje u istraživanju je bila izuzetno niska. Ankete su distribuirane putem interneta i u svakoj individualnoj poseti zagađivačima. Intervjui su održani u periodu mart-jun 2018 godine. Preko 20 predstavnika privrednih društava iz osam gradova širom Srbije je intervjuisano. Pri odabiru zagađivača, posebno se vodilo računa da budu zastupljeni oni koji posluju u različitim sektorima i zagađuju različite prirodne resurse, a nalaze se u više lokalnih samouprava. Privredna društva koja su učestvovala u istraživanju posluju u sledećim sektorima: eksploatacija ruda, energetika, prerađivačka industrija – proizvodnja proizvoda od ostalih nemetalnih minerala, proizvodnja odevnih predmeta, proizvodnja prehrambenih proizvoda i transport. Sva privredna društva koja su učestvovala u istraživanju su odabrana iz nacionalnog registra velikih zagađivača ili iz lokalnih registara zagađivača. Posebna pažnja posvećena je analizi zagađivača sa teritorije Grada Novog Sada. Svi istraživači su, shodno svojim potrebama, koristili rezultate istraživanja u svojim radovima.

Na projektu je učestvovalo ukupno 20 istraživača u različitim zvanjima, koji su proizveli 12 naučnih radova. Shodno profilima učesnika i zadatoj temi, monografija je podeljena u dva dela. Prvi deo monografije tretira ekonomske aspekte principa „zagađivač plaća“, dok se drugi deo bavi analizom pravne problematike.

Prvi deo monografije se sastoji od sedam radova koji tretiraju različite aktuelne ekonomske aspekte vezane za princip zagađivač plaća. Prvi rad uvodi čitaoca ove monografije u opštu problematiku vezanu za koncept zagađivač plaća, sa osvrtom na pozitivne i negativne aspekte samog principa, kao i njegovu primenu u Srbiji. Suštinski, princip podrazumeva da troškove zaštite životne sredine snosi onaj ko ih je napravio - zagađivač. U isto vreme, dobra primena principa „zagađivač plaća“, dovodi i do poboljšanja efikasnosti u okviru ekonomskog sistema, jer se kroz princip nameće „optimalan“ nivo zagađenja koji je ekonomski najefikasniji. Za adekvatnu primenu principa „zagađivač plaća“, pre svega, neophodno je definisati opštu politiku primene principa, odgovarajuće zakonske i podzakonske akte i institucionalno okruženje, odrediti izvore zagađenja, načine merenja zagađenja,

definisati obveznike plaćanja, kriterijume za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade i ostale elemente. Ekonomski instrumenti, koji se baziraju na principu „zagađivač plaća“ bi trebalo da stimulišu ulaganje u nove „čistije“ tehnologije koje ne zagađuju ili zagađuju životnu sredinu u manjem obimu. Suština ekonomskih instrumenata finansiranja zaštite životne sredine ogleda se u činjenici da zagađivač donosi odluku o količini zagađenja na osnovu nižih troškova: trošak naknade/takse ili trošak nabavke nove tehnologije koja ne zagađuje. Dakle, traži se „optimalan“ nivo zagađenja koji je ekonomski najefikasniji.

Kako je jedan od najbitnijih elemenat politike zaštite životne sredine finansiranje, u drugom radu je dat pregled iskustava iz regiona, sa posebnim osvrtom na formiranje Zelenog fonda i perspektivama njegovog razvoja i značaja. Analizirajući naročito reciklažnu industriju, autori su ukazali na probleme sa kojima se učesnici sistema zaštite životne sredine suočavaju dugi niz godina, od momenta ukidanja Fonda za zaštitu životne sredine.

Izveštavanje kao deo sistema upravljanja životnom sredinom, može biti zasnovano na regulatornoj ili dobrovoljnoj osnovi, i izuzetno je važno kao jedan od instrumenata informisanja interesnih grupa preduzeća o aktivnostima i rizicima koji se odnose na zagađenje i zaštitu životne sredine. Rad se naročito bavi izveštavanjem zagađivača iz Novog Sada koji se nalaze u lokalnom i nacionalnom registru izvora zagađivanja. Rezultati istraživanja pokazuju slabu praksu izveštavanja o zagađenju i zaštiti životne sredine i da su intervencije potrebne u nekoliko oblasti, pre svega kod popunjavanja i dostavljanja izveštaja Agenciji za zaštitu životne sredine; načina obračuna naknada, kao i visine lokalnih naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine.

Četvrti rad prvog dela monografije analizira lokalni kontekst principa zagađivač plaća. Istraživanje pokazuje da iznos sredstava koji lokalne samouprave u Srbiji dobijaju po osnovu naknada ima rastući trend u poslednjih nekoliko godina, te da je evidentno da lokalne samouprave prepoznaju značaj ulaganja u zaštitu životne sredine. Međutim, ograničavajući faktori otežavaju efikasnost trošenja, pre svega kapacitet lokalnih samouprava, a i broj nerešenih problema je izuzetno visok.

Za razliku od lokalnog nivoa, sledeći rad se bavi globalnom tematikom, te analizira poziciju ekoloških poreza kao instrumenta kojim se realizuje princip „zagađivač plaća“ u EU i Srbiji. Dat je prikaz fiskalnog značaja ekoloških poreza u okviru zemalja EU28, uz prikaz tempa porasta prihoda od ovog tipa oporezivanja.

Rezultati istraživanja pokazuju da ekološki porezi predstavljaju efikasan mehanizam prikupljanja prihoda, koji se mogu koristiti u cilju ublažavanja i prilagođavanja klimatskim promenama.

Na analizu ekoloških poreza se nadovezuje razmatranje evropskog sistema trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte, koji predstavlja savremeni odgovor Evropske unije na problem klimatskih promena. Cilj ovog rada je da se ispita na koji su način preduzeća u Srbiji, pre svega preduzeća koja posluju na teritoriji Novog Sada, identifikovana kao zagađivači, upoznata sa EU – ETS sistemom. Rezultati istraživanja pokazuju nizak stepen upoznatosti sa EU – ETS sistemom i načinom njegovog funkcionisanja. U praksi bi se to moglo protumačiti na način da su vlasnici preduzeća više fokusirani na ispunjenje domaće zakonske regulative budući da Srbija nije članica EU.

Poslednji rad prvog dela monografije bavi se analizom isplativosti na primeru hotelske industrije: da li je bolje ulagati u tehnologije i opremu koja ne zagađuje ili plaćati naknadu za zaštitu životne sredine? Istraživanje pokazuje da postoje privredni subjekti koji su svesni problema zagađivanja životne sredine, te da se trude da posluju na način koji će minimizirati štetno dejstvo na nju, a opet sa druge strane mogu da ostvaruju dobre poslovne rezultate.

Drugi deo monografije sačinjava pet radova koji analiziraju aktuelne pravnu problematiku vezanu za princip zagađivač plaća. Prvi rad u okviru ovog dela se bavi pravnom regulativom ekonomskih instrumenata za zaštitu životne sredine. Kako princip „zagađivač plaća“ podrazumeva finansijske transakcije između zagađivača i zajednice, neophodno je da ova oblast bude adekvatno pravno regulisana. Osnovni zaključci istraživanja ukazuju na činjenicu da problemi koji se javljaju nastupaju usled komplikovane procedure naplate naknada za korišćenje javnih dobara, kao i zbog nedostatka kontrole nad trošenjem sredstava od naknada. Deo rešenja ogleda se u institucionalizaciji Zelenog fonda RS i drugih budžetskih fondova, ali je neophodno i jačanje administrativnih kapaciteta kako bi se omogućio njihov nesmetan rad.

Javne politike Republike Srbije, koje su vezane za princip „zagađivač plaća“ elaborirane su u narednom radu. Osnovni ciljevi politike u ovoj oblasti su zaštita životne sredine i obezbeđenje ostvarivanja prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine. Primena ekonomskih instrumenata jedan je od načina za ostvarivanje ciljeva zaštite životne

sredine. U tom smislu je značajna primena principa „zagađivač plaća“, koji je definisan Zakonom o zaštiti životne sredine, kao najznačajnijem aktu u ovoj oblasti, ali je ključan i u strateškim dokumentima na nacionalnom i lokalnom nivou. U sektoru koji se odnosi na zaštitu životne sredine značajan je Nacionalni program zaštite životne sredine, a njegov nacrt korišćen je kao ključan za izradu drugih sektorskih strategija kad je reč o ovom principu. Grad Novi Sad doneo je Program zaštite životne sredine Grada Novog Sada za period 2015-2024. godine. Njime je, kao jedan od opštih ciljeva politike zaštite životne sredine, predviđeno praćenje načela zaštite životne sredine koja su utvrđena Nacionalnim programom, a među kojima je i načelo „zagađivač plaća“.

Treći rad ovog poglavlja se bavi razmatranjem pravnih korena nastanka načela „zagađivač plaća“ i njegovog definisanja u međunarodnom pravu, a zatim i na koji način se princip implementira u domaće zakonodavstvo. Poseban doprinos ovog rada jeste i osvrt na kaznenu politiku sagledanu iz ugla postizanja generalne i specijalne prevencije, kao i kritički osvrt zakonodavnog predviđanja ovog principa, kako bi se ukazalo na moguća efikasnija rešenja kojima bi se mogla postići adekvatnija primena principa „zagađivač plaća“.

Primena Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao živog instrumenta koji se tumači u skladu sa društvenim promenama, dobija pun smisao na polju zaštite životne sredine kroz princip „zagađivač plaća“. Sa druge strane, Ustav Republike Srbije propisuje da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu. Imajući u vidu značaj analiziranog principa, četvrti rad ovog dela analizira slučajeve koji se odnose na pitanje zaštite životne sredine pred Evropskim sudom za ljudska prava. Zaključci istraživanja se odnose na navode Suda, da iako nema izričitog prava u Konvenciji na tihu i čistu životnu sredinu, kada je pojedinac pod direktnim i ozbiljnim uticajem buke ili drugog zagađenja, može se postaviti pitanje pod članom 8. Konvencije. Analizirani slučajevi pred Evropskim sudom za ljudska prava pokazuju da se povreda privatnog i porodičnog života kod zaštite životne sredine vezuje za povredu doma, time što zagađenje i buka onemogućavaju mirno uživanje doma, što posledično dovodi do uznemiravanja te povrede privatnog i porodičnog života.

Poslednji rad ovog dela, pravnu problematiku principa „zagađivač plaća“ spušta na lokalni nivo i analizira lokalne ekološke akcione planove (LEAP), planove upravljanja otpadom, kao i ostala akta lokalnih samouprava. Osnovni zaključci istraživanja sugerišu da LEAP jeste opštiji dokument u odnosu na planove

upravljanja otpadom, pa je princip "zagađivač plaća" utkan u lokalne ekološke akcione planove samim zakonskim normiranjem. Međutim, konkretizacija principa se nalazi tek u planovima upravljanja otpadom. Kao problem u odnosu na LEAP pojavljuje se odsustvo sistema evaluacije, za razliku od sistema monitoringa, pa je preporuka autora revidiranje lokalnih ekoloških planova, uz analizu stepena ostvarenosti ciljeva i rezultata. Po pitanju regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom, autori nakon analize zaključuju da ne mali broj lokalnih samouprava ne izvršava obavezu iz Zakona o upravljanju otpadom, a zatim da deo stanovništva nije uključen u koncept zaštite životne sredine na lokalnom nivou.

Imajući u vidu strukturu monografije i brojna analizirana pitanja u okviru nje, preporuke su definisane, ne prema tematici, već na nacionalnom, lokalnom nivou i na nivou privrednih društava.

Preporuke – Nacionalni nivo:

- Povećanje efikasnosti transfera zakonski definisanog dela naknada za zagađenje životne sredine iz republičkog u lokalni budžet.
- Poboljšanje instrumenata za državne podsticaje za preduzeća koja ulažu sopstvena sredstva u ekološku zaštitu. Informisanje ovih preduzeća o poreskim olakšicama, subvencijama i ostalim vrstama državnih podsticaja za smanjenje zagađenja životne sredine.
- Inkorporiranje zahteva direktiva Evropske unije koje se odnose na izveštavanje o nefinansijskim informacijama, koje uključuju i informacije vezane za životnu sredinu, u zakonsku regulativu u Srbiji.
- Proširenje analitičkog kontnog plana preduzeća kako bi se predvideli posebni analitički računi za pojedinačne rashode po osnovu naknada za zagađenje životne sredine, naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine, ekološke obaveze, investiciona ulaganja i ostale pozicije koje se odnose na životnu sredinu.
- Povećanje svesti javnosti o primeni i načinu funkcionisanja EU ETS sistema. Kreirati publikacije i ostali štampani materijal, te organizovati predavanja za zaposlene u industrijama koje će biti deo EU ETS sistema.

Preporuke – Lokalni nivo:

- Povećanje transparentnosti lokalnih samouprava po pitanju visine i strukture prihoda od naknada za zagađenje i naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine, kao i namene trošenja sredstva koja su

prikupljena od pomenutih naknada. Potrebno je isključiti svaku mogućnost da se sredstva koja se prihoduju od naknada troše nenamenski i izvan fondova za tačno utvrđene namene ili prenose iz godine u godinu u situaciji kada postoji niz nerešenih problema, između ostalog definisanih post screening dokumentom za poglavlje 27.

- Jačanje kapaciteta lokalne samouprave za upravljanje lokalnom politikom zaštite životne sredine.
- Povećanje transparentnosti sistema finansiranja i utvrđivanja obaveze obelodanjivanja izvora prihoda, iznosa naknada i povezivanje finansiranih aktivnosti sa izvorima finansiranja.
- Organizacija edukativnih predavanja za zaposlene u lokalnim samoupravama na čijim području posluju preduzeća koja će biti deo EU ETS sistema.

Preporuke – Privredna društva:

- Podsticaj preduzeća da obelodanjuju detaljnije informacije o životnoj sredini u redovnim finansijskim i nefinansijskim izveštajima; rade na unapređenju procesa pripremanja i objavljivanja ekoloških izveštaja; uporedo sa merenjem i prikazivanjem ekonomskih indikatora prate i objavljuju ekološke i socijalne karakteristike preduzeća.
- Podsticaj razvoja i širenja dobre prakse izveštavanja o održivom razvoju u skladu sa zahtevima međunarodnih standarda, kako bi se unapredio korporativni imidž zagađivača, kao i stepen informisanja interesnih grupa preduzeća o aktivnostima i rizicima koji su povezani sa održivim razvojem.

U istraživanju je učestvovalo 17 istraživača, doprinoseći analizi različitih pitanja vezanih za princip „zagađivač plaća“. Autori iz različitih oblasti sarađivali su u izradi ove publikacije potvrđujući važnost multidisciplinarnog pristupa. Zahvaljujemo se recenzentima ove monografije, našim istaknutim profesorima i istraživačima. Njihovi saveti i sugestije su doprineli ukupnom kvalitetu publikacije. Posebnu zahvalnost dugujemo Gradskoj upravi za zaštitu životne sredine Grada Novog Sada, koja je priznala značaj ovog istraživanja i finansirala aktivnosti na izradi.

SADRŽAJ

UVOD	3
PRINCIP „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“: EKONOMSKA IDEJA ILI KONCEPT ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE <i>Isidora Ljumović</i>	13
„ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ - STANJE I PERSPEKTIVE ZELENOG FONDA <i>Olivera Jovanović, Jovan Zubović</i>	31
IZVEŠTAVANJE O ZAGAĐENJU ŽIVOTNE SREDINE: PRAKSA VELIKIH ZAGAĐIVAČA I PREDUZEĆA U NOVOM SADU <i>Slavica Stevanović</i>	51
FINANSIRANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI SRBIJI U SKLADU SA PRINCIPOM „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ - LOKALNI KONTEKST <i>Mihajlo Đukić</i>	76
EKOLOŠKI POREZI U EU28 I REPUBLICI SRBIJI – PRIMENA PRINCIPA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ <i>Petar Mitić</i>	98
PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA KROZ PRIMENU EVROPSKOG SISTEMA ZA TRGOVINU EMISIJAMA (EU ETS) U SRBIJI <i>Aida Hanić</i>	115
OD PRINCIPA ZAGAĐIVAČ PLAĆA KA KONCEPTU ZAGAĐIVAČ NE ZAGAĐUJE: STUDIJA SLUČAJA ZELENIH HOTELA <i>Dejana Pavlović</i>	138

PRAVNA REGULATIVA EKONOMSKIH INSTRUMENTATA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE	154
<i>Sanja Škorić, Aleksandra Kočović</i>	
JAVNE POLITIKE I OSTALA STRATEŠKA DOKUMENTACIJA (NACIONALNA I LOKALNA - GRAD NOVI SAD) U KOJIMA SE DEFINIŠE PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA	171
<i>Nada Đuričić, Ivan Joksić</i>	
ZAKONSKA REGULATIVA KOJA DEFINIŠE PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA	197
<i>Nenad Bingulac, Goran Milojević</i>	
USAGLAŠENOST NACIONALNE I REGULATIVE EU KOD PRINCIPA ZAGAĐIVAČ PLAĆA I PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA	214
<i>Uroš Novaković, Goran Milojević</i>	
ANALIZA PRAVNIH AKATA LOKALNE SAMOUPRAVE KOJI SE ODNOSU NA PRINCIP „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ U SRBIJI	233
<i>Milan Počuča, Milica Milić</i>	

PRINCIP „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“: EKONOMSKA IDEJA ILI KONCEPT ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Isidora Ljumović¹

Apstrakt

Problem zagađivanja životne sredine je sve veći. Pitanje je kako ovaj problem rešiti, odnosno ko bi trebalo da snosi troškove njegovog rešavanja. Zdrav razum nameće odgovor, svi bi trebalo da odgovaramo za sopstvene postupke, svaka šteta prouzrokovana drugim ljudima se mora nadoknaditi, a troškove zaštite životne sredine snosi onaj ko ih je napravio – zagađivač. Iako je princip „zagađivač plaća“ jedan od osnovnih principa priznat u nacionalnim i međunarodnim regulativima postoje određene kontroverze vezane za njega. Cilj ovog rada je analiza pozitivnih i negativnih aspekata samog principa, kao i njegova primena u Srbiji. Rad ima sledeću strukturu, nakon uvoda prikazan je koncept privrednog rasta uvažavajući principe održive životne sredine. Drugi deo se bavi analizom principa „zagađivač plaća“, te daje prikaz da li je to samo ekonomska ideja ili princip koji živi u praksi, sa svim trenutnim izazovima. U trećem delu su navedeni ekonomskih instrumenti koji se implemetiraju kroz princip „zagađivač plaća“, kao i praska upotrebe ovih instrumenata u Srbiji. Zaključna razmatranja sugerišu da postoje brojni izazovi koje Srbija mora da otkloni, za punu i doslednu primenu principa, a sve u cilju uključivanja eksternih troškova u ukupne društvene troškove, kako bismo omogućili čistiju i održivu životnu sredinu.

Ključne reči: zagađivač plaća, zaštita životne sredine, ekonomski instrumenti

UVOD

Obezbeđenje održivosti životne sredine je jedan od osnovnih ljudskih principa, utkan u veliki broj propisa i javnih politika, počevši od lokalnih, kao što su Zakon o

¹ dr Isidora Ljumović, viši naučni saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, isidora.ljumovic@ien.bg.ac.rs

zaštiti životne sredine, Nacionalni program zaštite životne sredine Republike Srbije i Ustav Republike Srbije. Ovaj koncept je utkan i u najznačajnije globalne politike i principe. Milenijumsku deklaraciju (engl. Millennium Declaration) i Milenijumske razvojne ciljeve (engl. Millennium Development Goals), u okviru kojih je sedmi cilj bio "Obezbeđenje održivosti životne sredine", zamenila je Agenda o održivom razvoju 2030 (engl. The 2030 Agenda for Sustainable Development), odnosno ciljevi održivog razvoja (engl. Sustainable Development Goals). Dva pomenuta dokumenta su suštinski posvećena održivom razvoju i smanjivanju siromaštva, a većina od 17 postavljenih ciljeva se upravo odnosi na očuvanje životne sredine. Iako je kreirana na globalnom nivou i predstavlja univerzalni koncept, ova Agenda uzima u obzir specifičnost svake zemlje pojedinačno (Ljumović&Pavlović, 2016, str. 728).

ŽIVOTNA SREDINA U SRBIJI

Potreba za očuvanjem i unapređenjem životne sredine prepoznata je još u SFRJ (naročito posle intenzivnog razvoja industrijske proizvodnje, često bazirane na prljavim tehnologijama, i nekolicini ekoloških katastrofa u inostranstvu), dok je zvanična politika zaštite životne sredine definisana nakon prve Konferencije UN o životnoj sredini u Stokholmu 1972. godine. Brojni propisi i podeljena ovlašćenja su onemogućila konzistentnu realizaciju politike (Radukić, 2012). Životna sredina se našla u oblasti upravnog delovanja u Ustavu iz 1990. godine, odnosno donošenjem Zakona o zaštiti životne sredine 1991. godine. Godine političkih, ekonomskih kriza i ratnih dešavanja skreću fokus kreatora javnih politika sa problema životne sredine, te se nastavak unapređenja zakonodavstva u ovoj oblasti nastavlja 2004. godine (ubrzan procesom harmonizacije sa zakonodavstvom EU), donošenjem novog Zakona o zaštiti životne sredine i ostalih pratećih regulatornih akata. Nakon ovog perioda usledilo je unapređenje zakonodavnog strateškog okvira u ovoj oblasti. Važan set zakona, sa preko 300 podzakonskih akata donet je maja 2009. godine.

U pozitivnom pravu Republike Srbije životna sredina je definisana kao skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život (Zakon o zaštiti životne sredine, čl. 3). Obezbeđenje kvaliteta i održivosti životne sredine, naročito u vremenu ubrzane tehnološke revolucije, je proces koji postaje sve zahtevniji i skuplji, a zahtevi za "ozelenjavanjem" poslovanja sve češći. Srbija još uvek ima bogat ekosistem, sa značajnim brojem zaštićenih resursa, prirodnih područja, nacionalnih parkova,

spomenika, kao i brojne i raznolike zaštićene biljne i životinjske vrste (Ljumović, Lečovski, 2017). Mrežu oblasti od značaja za zaštitu životne sredine čini trenutno 101 područje, od ekološkog značaja i ekološki koridori nacionalnog i međunarodnog značaja.

Životna sredina i privredni razvoj

Koncept životne sredine, odnosno njenog zagađenja je nerazdvojiv sa pojmom privrednog rasta, odnosno razvoja. Ova dva termina se, u praksi mešaju, ali suštinski su različiti, jer porast pokazatelja kojima se mere zajedno ukazuje na „zdravu privredu“. Privredni rast se najčešće identifikuje porastom bruto domaćeg proizvoda (BDP), kome u najvećoj meri doprinosi industrijska proizvodnja, dok je u poslednjim decenijama je to sektor usluga. U poslednje vreme, trend je da se rast BDP-a povezuje i sa upotrebom i kreiranjem novih tehnologija, inovacijama i istraživanjem i razvojem; zelenim tehnologijama koje ne degradiraju životnu sredinu. U privredama koje se zasnivaju na znanju (engl. *knowledge based economies*), privredni rast i generisanje novih radnih mesta u sve većoj meri zavisi od uspešnih inovacija (Ljumović i ostali, 2014). Usko posmatrano, privredni rast kao koncept ne obuhvata principe zaštite životne sredine niti socijalnog razvoja i dobrostanja.

Koncept privrednog razvoja u EU jeste koncept održivog razvoja, sa osnovnim ciljem smanjivanja siromaštva, koji se zasniva na strateškim i pravnim dokumentima EU. Evropski konsenzus o razvoju, kao plan koji usklađuje razvojnu politiku Unije sa Agendom za održivi razvoj iz 2030. godine je zajednička vizija i okvir za akciju za razvojnu saradnju EU i njenih država članica. Osim iskorenjivanja siromaštva kao glavnog cilja, ova agenda integriše ekonomske, socijalne i ekološke dimenzije održivog razvoja. Posebno važan dokument EU za privredni razvoj i održanje životne sredine u Srbiji je Strategija Evropa 2020, koja je kreirana usled konstantnih promena, pod uticajem svetske ekonomske krize, a kao potreba za revidiranjem strateškog pristupa razvoju unutar EU. Najbitniji elementi ove strategije su tri povezane prioritetne oblasti, pet glavnih kvantitativnih ciljeva i sedam vodećih inicijativa.

Tri međusobno povezana prioriteta se odnose na:

- Pametan rast: razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama.

Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine

- Održivi rast: promovisanje ekonomije koja efikasnije koristi resurse, koja je zelenija i konkurentnija.
- Inkluzivni rast: podsticanje ekonomije koju odlikuje visoka stopa zaposlenosti i koja ostvaruje socijalnu i teritorijalnu koheziju.

Postavlja se pitanje da li se u Srbiji ekonomskom razvoju pristupa na način na koji se shvata u EU. Ukoliko je tako, koncept industrijskog rasta se mora zameniti konceptom održivog rasta, koji u sebi ima tri dimenzije ekonomsku, ekološku i socijalnu. To u praksi znači da strategija i politike koje se primenjuju moraju biti analizirane na tri nivoa, posebno uvažavajući principe životne sredine.

Privredni sistemi postaju sve sličniji eko-sistemima. Sve su povezani i podložniji širenju rizika i „zaraza“, što sve češće vodi krizama globalnih razmera. U privredi se sve više primenjuju koncepti „pozajmljeni“ iz prirodnih nauka, a veoma česti i iz oblasti zaštite životne sredine. Tako, na primer, u poslednje vreme, se često govori o konceptu rezilijentnosti/otpornosti (engl. *resilience*). Otpornost (engl. *resilience*) sistema se javlja kao jedan od mogućih odgovora na povećani nivo rizika u ekonomskoj i društvenoj sferi. Ona podrazumeva sposobnost društveno-ekonomskog sistema da se odupre eksternim šokovima, odnosno da se prilagodi nastalim promenama u potrazi za dugoročnim ekonomskim rastom i društvenim prosperitetom.

Stanje životne sredine u Srbiji trebalo bi posmatrati u skladu sa napretkom zemlje u pogledu EU integracija. Prema podacima Delegacije Evropske Unije u Srbiji, od 2000. godine u upravljanje životnom sredinom uloženo je preko 700 miliona evra. Prema Izveštaju o napretku Srbije iz 2016. godine "Srbija je postigla izvestan nivo pripremljenosti u ovoj oblasti (zaštita životne sredine). Ostvaren je izvestan napredak u daljem usklađivanju politika i zakonodavstava sa pravnim tekovinama EU u oblasti otpada, zaštite prirode i klimatskih promena. Statistika životne sredine je delimično izgrađena. Srbija je poboljšala strateško planiranje i osnovala Zeleni fond, što su bile ključne preporuke u 2015. Između ostalih, jedna od preporuka pomenutog izveštaja se odnosi na činjenicu da je neophodno da Srbija poveća administrativne i finansijske kapacitete jačanjem monitoringa i izveštavanja koje sprovodi Agencija za zaštitu životne sredine, obezbeđujući adekvatna sredstva za novi instrument za finansiranje delovanja u oblasti životne sredine (Zelenom fondu), kao i da poboljša međuinstitucionalnu koordinaciju na centralnom i lokalnom nivou" (European Commission, 2016, str. 75-76). Iako je osnivanje Zelenog fonda okarakterisano kao pohvala u Izveštaju iz 2016, naredni

za 2017. godinu apostrofira nefunkcionalnost Fonda kao osnovni problem. Takođe, smatra se da su predvidljive javne finansije, zasnovane na principu „zagađivač plaća“ neophodne kako bi se podigle investicije u sektoru zaštite životne sredine (European Commission, 2017, str. 75-76).

PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA

Princip „zagađivač plaća“ je jedan od osnovnih principa priznat kako u nacionalnim, tako i u međunarodnim regulativima i javnim politikama iz oblasti životne sredine. Podržan je od strane značajnih međunarodnih institucija, među kojima je OECD njegov najglasniji zagovornik. Utkan je i u osnovne pravne akte Evropske unije. Zdravorazumski, princip je krajnje logičan i naslanja se na osnovni princip pravednosti, svi bi trebalo da odgovaramo za sopstvene postupke, svaka šteta prouzrokovana drugim ljudima se mora nadoknaditi. Suštinski podrazumeva da troškove zaštite životne sredine snosi onaj ko ih je napravio - zagađivač.

„Zagađenje“ životne sredine, u najširem smislu, je proces koji se odvija milenijumima unazad. Dugo vremena pitanja životne sredine i njenog zagađenja nisu bila aktuelna u ljudskoj svesti. Međutim, industrijska revolucija i procesi koji su je pratili doveli su do značajnog povećanja zagađenja, pa čak i do ugrožavanja života ljudi u pojedinim oblastima. Poslednjih nekoliko decenija svet se ubrzano menja. Promene dotiču sve sfere života, sa jedne strane dolazi do globalnog poboljšanja kvaliteta života većeg dela stanovništva na zemlji, dok je životna sredina sve lošijeg kvaliteta, zagađenje je sve veće, a prirodni resursi sve manje dostupni.

Ljudska aktivnost, manifestovana ekonomskim radnjama u okviru ekonomskog sistema uvek ima posledice po životnu sredinu i druge aktere u procesu. Ekonomska aktivnost je uglavom uvek usmerena ka maksimizaciji profita, koji je u suprotnosti sa troškovima zaštite i očuvanja životne sredine. Vlasnici privatnih resursa imaju težnju da povećaju zaradu i smanje troškove, koji uključuju i troškove nanete životnoj sredini, kao zajedničkom društvenom resursu (Drašković, 2012). Sledeći princip pravičnosti za svaku emisiju zagađenja (emisija u vazduh, vodu, zemljište,...), zagađivač bi trebalo da odgovara. U slučajevima kada odgovornost izostane, troškove zagađenja snosi celokupno društvo (okolina je narušena, nestale su biljne vrste i životinje, klima je promenjena, zajednička dobra se više ne mogu koristiti, itd.).

Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine

Aktivnosti u kojima izostane odgovornost za štetu nanetu drugima zovemo negativnim eksternalijama², a troškove koji nastaju po tom osnovu eksternim troškovima (engl. *external cost*). Dakle, suštinski, princip "zagađivač plaća" predstavlja ideju u okviru koje se u ukupne troškove uključuju i troškovi narušavanja životne sredine, te se ukupni društveni troškovi računaju kao troškovi realizacije proizvoda plus eksterni troškovi. U isto vreme, dobra primena principa „zagađivač plaća“, dovodi i do poboljšanja efikasnosti u okviru ekonomskog sistema, jer se kroz princip nameće „optimalan“ nivo zagađenja koji je ekonomski najefikasniji.

Princip "zagađivač plaća" je utkan u Zakon o zaštiti životne sredine (član 9) i u osnovne principe Nacionalnog programa zaštite životne sredine, kao jedno od ključnih načela. "Zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Zagađivač, u skladu sa propisima, snosi ukupne troškove nastale ugrožavanjem životne sredine koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini. Internalizacija štete nastale usled zagađenja daje veliki podsticaj, posebno industriji, da smanji i spreči zagađenje" (Nacionalni program zaštite životne sredine, str. 9).

Neophodnost kod ovog principa je postojanje državne intervencije u oblasti zaštite životne sredine, smanjenja zagađenja i uticaja na usporavanje ili održivo korišćenje prirodnog kapitala i vrednosti (Drašković, 2012), odnosno nacionalnih institucija koje bi se bavile politikama definisanja zagađenja, kriterijuma za merenje, načina obračuna naknada ili drugih vidova kompenzacija, kako i metodama za obezbeđenje i realizaciju naplate i sankcionisanjem u slučaju nepoštovanja pravila. Dakle, pravilna implementacija principa „zagađivač plaća“ zahteva određene korake. Pre svega, neophodno je definisati opštu politiku primene principa, odgovarajuće zakonske i podzakonske akte i institucionalno okruženje, odrediti izvore zagađenja, načine merenja zagađenja, definisati obveznike plaćanja, kriterijume za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja

² Eksterni efekti ili eksternalije mogu biti pozitivni ili negativni. Istorijski gledano, izrazi eksterni troškovi (eksterna dis-ekonomija) i eksterna korist (eksterna ekonomija) su upotrebljavani u odnosu na okolnosti u kojima je jedna strana oštećena ili ima koristi od eksternalije (Tietenberg&Lewis, 2016).

naknade i ostale elemente. Ovde je važno voditi računa da ekonomski instrumenti nastali na osnovu ovog principa zaista i pokrivaju troškove nastale zagađenjem. Takođe, je potrebno osigurati i mehanizme kojima se obveznici plaćanja primoravaju da plate, odnosno sankcije ukoliko to ne čine. Preporuka je kreirati i sistem izveštavanja kojim bi se elementi pratili i unapređivali ili usaglašavali na osnovu analiza.

Kod primene principa „zagađivač plaća“ dolazi do brojnih izazova. Tri osnovna izazova su kako se definiše zagađenje, odnosno ko su zagađivači, koliko bi zagađivači trebalo da plate na osnovu emitovanog zagađenja i kome bi trebalo da se plati (državi ili onima koji snose posledice zagađenja). Zagađenje, odnosno ko su zagađivači se definiše zakonskom regulativom. Međutim, interesantno tumačenje se može naći kod Kordata: zagađenje je bilo koji nusprodukt procesa proizvodnje ili potrošnje koji šteti ili na drugi način krši imovinska prava drugih. Zagađivač bi, prema ovom autoru, bio osoba, kompanija ili druga organizacija čije aktivnosti stvaraju taj nusprodukt (Cordato, 2001). Takođe je problematično meriti nivo emitovanog zagađenja, jer preduzeća ponekad sama vrše merenja, te teže da sakriju zagađenje koje su proizvela. Ukoliko je u pitanju zagađenje koje proizvode privredni subjekti iz drugih zemalja (recimo u pograničnim oblastima emisije u vazduh ili emisije u vode koje protiču kroz više zemalja), postoji problem primene regulative i naplate naknada za emitovano zagađenje. Ukoliko se princip striktno poštuje finansijska nadoknada za zagađenje bi trebalo da bude ekvivalentna šteti koja je nastala, što je u praksi izuzetno retko. Postojeća privredna situacija u Srbiji, te visina utvrđenih naknada, kao i nedovoljni kapacitet monitoringa i primene zakona, često nisu davali dovoljno podsticaja za promenu ponašanja u oblasti zaštite životne sredine. Istovremeno, prikupljena sredstva nisu bila dovoljna za implementaciju širih podsticajnih mera i značajnijih investicionih ulaganja u zaštitu životne sredine (Stošić & Stefanović, 2012, str.). Naplata nadoknada nastala po osnovu zagađenja životne sredine obično se sliva u državni ili lokalni budžet, te se postavlja pitanje odnosa koliko bi koji nivo vlasti trebalo da koristi. Odlična rasprava o tome ko su subjekti koji su suštinski pogođeni zagađenjem, te kome bi finansijska korist mogla da pripadne, može se naći kod Kordata (Cordato, 2001).

Potencijalni problem predstavljaju i zemlje, takozvani „rajevi za zagađenje“ (engl. *pollution havens*). O ovoj kontroverznoj hipotezi, koja ukazuje na činjenicu da će veliki zagađivači izmestiti svoju proizvodnju u one zemlje (obično u razvoju ili siromašne) u kojima su troškovi zagađenja značajno manji dosta se pisalo i

Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine

diskutovalo (za detalje pogledati Eskeland&Harrison, 2003; Levinson&Taylor, 2008 i brojne druge). Podrazumeva se da su troškovi zagađenja značajno veći u razvijenim zemljama koje imaju razvijenu svest o zaštiti životne sredine. Na ovaj način se, praktično, količina zagađenja globalno posmatrano, ne smanjuje, niti su prihodi po tom osnovu dovoljni da bi se zagađenje otklonilo.

Dodatni problemi u Srbiji, ogledaju se u neadekvatnoj metodologiji obračuna i praćenja prihoda i troškova za zaštitu životne sredine. Takođe, podaci i evidencije koje se vode nisu na zavidnom nivou pouzdanosti i transparentnosti. Nepouzdanost podataka nastaje usled inače nerazvijenog ekološkog računovodstva, pa samim tim i nedostataka u klasifikaciji metoda prikupljanja podataka koji su vezani za zaštitu životne sredine (Drašković & Tornjanski, 2015, str. 114). Pomenuti autori smatraju da su problem i česte institucionalne izmene, promene resora, kreiranje novih institucija i gašenje postojećih. Resor zaštite životne sredine, najverovatnije je resor koji je pretrpeo najviše institucionalnih promena, nalazio se u različitim ministarstvima, a u dva navrata do sada je funkcionisao kao samostalno ministarstvo, što je situacija i sada.

EKONOMSKI INSTRUMENTI ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Politikom životne sredine uvode se različiti instrumenti kako bi se uticalo na poboljšanje stanja i smanjenje zagađenja životne sredine. Sve intenzivnije zagađivanje životne sredine dovelo je do pojave brojnih instrumenata koji su u funkciji njene zaštite. Pre svega se misli na dve grupe instrumenata, takozvani regulatorni (engl. *command-and-control*) i tržišni/ekonomski (engl. *market based*) pristup. Regulatorni pristup podrazumeva standarde, striktnu regulativu, propise, kao i sankcije koje slede za nedozvoljeno ponašanje. Restriktivnim aktivnostima, postavljanjem nivoa maksimalnog zagađenja, zagađivačima se ograničava ili onemogućava zagađenje, odnosno u slučaju prekoračenja, zagađivač snosi zakonske sankcije. Ovaj pristup je bio popularan među političkom elitom, jer građani relativno lako mogu da razumeju efekte. Postojanje regulatornog pristupa se može pravdati i činjenicom da postoje zagađenja čije posledice mogu biti toliko značajne, da se takva vrsta zagađenja ne sme dozvoliti. Primer su brojne inicijative za ukidanje nuklearnih elektrana.

Sa druge strane, ekonomisti su zagovornici tržišnog principa, odnosno uvođenje ekonomskih instrumenata, jer ostavljaju mogućnost zagađivačima da nesmetano obavljaju posao, stimulišući ih da smanjuju zagađenje. Kod ovog principa, u

suštini, zagađivači biraju da li da ulažu u nove tehnologije koje ne zagađuju ili im se više isplati da plaćaju nadoknadu za zagađenje. Ekonomski instrumenti se veoma često vezuju sa principom asimilativnosti, jer se smatra da životna sredina ima kapacitet da apsorbuje određenu količinu zagađenja bez dugoročnih posledica, odnosno da životna sredina ima asimilativni karakter (Beder, 2013). Osnovni racio za uvođenje instrumenata jeste supstitucija štete nastale po životnu sredinu usled njene eksploatacije. Ekonomski instrumenti imaju za cilj da utiču na ponašanje društva u celini, naročito zagađivača ili korisnika, kako bi ga podstakli na preventivno delovanje, odnosno da troškove zaštite životne sredine plaćaju oni koji su uzročnici zagađenja. Dakle, zagađivači bi trebalo da kvantifikuju spoljne troškove i da ih inkorporiraju u strateške planove. Osnovni zadatak ekonomskih instrumenata je da obezbede adekvatno valorizovanje ekoloških resursa; adekvatna cena osigurava optimalno korišćenje čovekove okoline jer se marginalni troškovi za smanjenje zagađivanja izjednačavaju sa marginalnim troškovima ekoloških šteta (Njegovan, 204, str. 15). Optimizacija nadoknade troškova koje proizvode zagađivači kroz ekonomske instrumente osim što je poželjna u finansijskom smislu, jedan je od imperativa Evropske Unije (EU). Vodeći se dobrom praksom EU, u kojoj navedeni princip ima za cilj da deluje preventivno i učini da zagađivanje životne sredine postane ekonomski neisplativo, ovi principi su preneti i u Srbiju.

Ekonomski instrumenti se mogu podeliti na one koji se koriste da bi se zagađenje sprečilo i one koji se upotrebljavaju u svrhu boljeg upravljanja prirodnim resursima. Detaljni opis tipova ekonomskih instrumenata koji se koriste u zaštiti životne sredine može se naći kod OECD (2003). *Naknade i takse* su suštinski cena koju zagađivač plaća za emisiju. Visina naknadi i taksi bi trebalo da zavisi od cene tretmana koju država mora da plati za eliminisanje zagađenja. Konkretno, zagađivač vrši analizu troškova i koristi, da li mu je isplativije da plaća naknadu/taksu ili je profitabilnije ulaganje u novu opremu koja ne emituje zagađenje. *Naknade za emisije* su direktne uplate bazirane na procenama ili konkretnim merenjima koncentracije i vrste emisije.

Korisničke naknade i porezi imaju lokalni karakter, a najbolji primer su takse koje stanovništvo i privreda plaćaju za prikupljanje otpada ili obradu komunalnih voda. *Naknade za proizvode koji uzrokuju zagađenje okoline* tokom proizvodnje, potrošnje ili u obliku otpada, opterećuju se procenjenim društvenim troškovima (Mihajlov, 2011). One se mogu zasnivati na karakteristikama proizvoda ili na

Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine

samom proizvodu koji predstavlja zagađenje. Primer su proizvodi kao što je mineralno ulje, veštačko đubrivo, ali i proizvodi u plastičnoj ambalaži.

Emisione dozvole kojima se može trgovati predstavljaju koncept u okviru koga se odredi gornja granica odnosno ograničenje (engl. *cap*) ukupne emisije koju jedan zagađivač može da emituje (u slučaju prekoračenja plaća se kazna). Ukoliko preduzeće nema dovoljan broj emisionih jedinica, može da smanji emisiju gasova ili da od drugog preduzeća otkupi dodatan broj emisionih jedinica. Emisionim dozvolama se kreira tržište na kojem se trguje emisionim jedinicama zagađenja. Emisione dozvole se ne uklapaju u celosti u princip „zagađivač plaća“. Cena ovih dozvola se formira na tržištu prema ekonomskim principima, te nema direktne veze sa štetom koja nastaje po životnu sredinu. Dakle, u ovom slučaju zagađivači ne plaćaju stvarne troškove koji su nastali zagađenjem, već samo tržišnu vrednost dozvole, koja može da bude i nula (Beder, 2013).

Sistem vraćanja depozita podrazumeva da se nadoknada dodaje na cenu proizvoda koji potencijalno zagađuje životnu sredinu. Kada se proizvod vrati ili reciklira, depozit se refundira. Smisao ovog instrumenta je stimulacija da se izbegne zagađivanje ponovnom upotrebom ili reciklažom proizvoda koji potencijalno zagađuju. Najčešće se koristi kod ambalaže i pakovanja.

Subvencije su stimulans da zagađivač uloži u poboljšanja koja direktno utiču na životnu sredinu. Uključuju nepovratna sredstva, kredite pod povoljnim uslovima, poreske olakšice i slično. Suštinski, subvencije se ne uklapaju u princip „zagađivač plaća“, jer se u ovom slučaju zagađivači subvencionišu, umesto da plaćaju cenu zagađenja (Beder, 2013).

Garancija izvršenja (engl. *performance bonds*) su prihodi državnog budžeta koji služe kao garancija poštovanja uslova zaštite životne sredine. Po izvršenju obaveza ili verifikaciji, garancija se refundira. Ovaj instrument bi trebalo da internalizuje troškove rizika povezane sa aktivnošću koja potencijalno može negativno da utiče na životnu sredinu. Međutim, određeni autori smatraju da se kod procene veličine obveznice ne primenjuje naučni metod pri proceni štete koja može da nastane u kratkom ili dugom roku (Robinson & Ryan, 2002). Odštetama (engl. *liability payments*) se vrši kompenzacija za štetu koja je nastala emisijom zagađenja.

Ekonomski instrumenti za zaštitu životne sredine u Srbiji

Nacionalnim programom zaštite životne sredine, ekonomski instrumenti se definišu kao kategorija instrumenata koji imaju za cilj da utiču na ponašanje ekonomskih činilaca promenom finansijskih podsticaja u cilju poboljšanja isplativosti upravljanja zaštitom životne sredine i prirodnim resursima. Ekonomski instrumenti koji se primenjuju u Republici Srbiji su naknade i podsticajna sredstva.

Zakon o zaštiti životne sredine definiše dve vrste naknada: naknadu za zagađivanje životne sredine (koja se uslovno može tretirati i kao naknada za emisije) i naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine (koja može da se tretira kao korisnička naknada, odnosno porez).

Članom 85. pomenutog Zakona propisano je da je zagađivač dužan da plaća naknadu za zagađivanje životne sredine. Zagađivačem, odnosno obveznikom plaćanja naknade smatra se svako lice koje uzrokuje zagađenje životne sredine emisijama, odnosno otpadom ili proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovine, poluproizvode ili proizvode koji sadrže materije štetne po životnu sredinu. Sredstva ostvarena od ovih naknada u visini od 60% prihod su budžeta Republike Srbije, a u visini od 40% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave. Naknada za zagađivanje životne sredine se realizuje kroz princip "zagađivač plaća". Ovaj princip zaštite životne sredine zahteva da troškove zagađenja snosi onaj koji je zagađivanje i uzrokovao. U skladu sa time ovaj princip ima preventivnu ali i kompenzacionu ulogu budući da zagađivač može i preventivno uticati na zaštitu životne sredine ili barem umanjiti negativan uticaj koji svojim delovanjem prouzrokuje.

Zakon o zaštiti životne sredine u članu 87 definiše i naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine, koju iz okvira svojih prava i dužnosti propisuje jedinica lokalne samouprave. Ova naknada se propisuje za korišćenje stambenih i poslovnih zgrada, stanova i poslovnih prostorija za stanovanje, odnosno obavljanje poslovne delatnosti, kao i za korišćenje zemljišta za obavljanje redovne delatnosti; za obavljanje određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, a koje određuje Vlada; i za transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju. Obveznici plaćanja ove naknade su imaoći prava svojine na nepokretnosti, odnosno zakupci ako se nepokretnosti

Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine

koriste po osnovu prava zakupa; pravna lica i preduzetnici, koji obavljaju određene aktivnosti; kao i vlasnici teretnih vozila, odnosno pravna i fizička lica koja obavljaju transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju. Visinu naknade određuje lokalna samouprava uz suglasnost nadležnog ministarstva.

Posebnim uredbama tretiraju se proizvodi koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, odnosno naknade za ambalažu ili upakovan proizvod. Naknade za proizvode koji uzrokuju zagađenje okoline tokom proizvodnje, potrošnje ili u obliku otpada tretiraju se gore pomenutom Uredbom. Član 3 definiše proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, kao:

1. gume od motornih vozila (automobila, autobusa, kamiona, motorcikala i dr.), poljoprivrednih i građevinskih mašina, prikolica, vučenih mašina i drugih mašina i uređaja i ostali slični proizvodi;
2. proizvodi koji sadrže azbest;
3. baterije ili akumulatori;
4. sva mineralna i sintetička ulja i maziva koja više nisu pogodna za prvobitnu namenu, a naročito korišćena motorna ulja i ulja za menjače, kao i mineralna ulja za podmazivanje, ulja za turbine, hidraulična ulja i ostala mineralna ili sintetička ulja, kao i svako ulje koje nastaje obavljanjem ugostiteljske i turističke delatnosti, u industriji, trgovini i drugim sličnim delatnostima u kojima se priprema više od 50 obroka dnevno, kao i otpadni mulj iz proizvodnje jestivog ulja;
5. električni i elektronski proizvodi čiji rad zavisi od električne struje ili elektromagnetnih polja, kao i proizvodi namenjeni za proizvodnju, prenos i merenje struje i elektromagnetnih polja, za korišćenje kod napona koji ne prelazi 1000 V za naizmeničnu struju i 1500 V za jednosmernu struju;
6. vozilo kategorije M1 (motorno vozilo za prevoz putnika - putničko vozilo koje, osim sedišta vozača ima još najviše osam sedišta) ili N1 (motorno vozilo za prevoz tereta - teretno vozilo čija najveća dozvoljena masa nije veća od 3,5 t), motorno vozilo sa tri točka, osim motornih tricikala (kategorija L5 - teški tricikl) i njihovi neupotrebljivi ili odbačeni delovi.

Tabela 1: Naknade koje se naplaćuju po principu zagađivač plaća

Naknada	Obveznik	Institucija zadužena za utvrđivanje naknade	Subjekt koji utvrđuje zaduženje	Korisnik sredstava	Pravni akt
Naknade za zagađivanje životne sredine	Lice koje vrši zagađenje	Vlada RS	Agencija za zaštitu životne sredine	60% prihod su budžeta Republike Srbije, 40% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave	Zakon o zaštiti životne sredine č. 85/ Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade
Naknada za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada	Proizvođači i uvoznici proizvoda koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada	Vlada RS	Ministarstvo za zaštitu životne sredine	100% prihod su budžeta Republike Srbije	Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade
Naknada za ambalažu ili upakovan proizvod	Isporučilac koji prvi stavlja u promet ambalažu u koju se pakuje proizvod na mestu prodaje krajnjem korisniku ili upakovan proizvod	Vlada RS	Ministarstvo za zaštitu životne sredine	100% prihod su budžeta Republike Srbije	Uredba o kriterijumima za obračun naknade za ambalažu ili upakovan proizvod i oslobađanje od plaćanja naknade, obveznicima plaćanja, visini naknade, kao i o načinu obračunavanja i plaćanja naknade

Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine

Naknada	Obveznik	Institucija zadužena za utvrđivanje naknade	Subjekt koji utvrđuje zaduženje	Korisnik sredstava	Pravni akt
Naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine č. 87	Imaoci prava svojine na nepokretnosti; pravna lica i preduzetnici, koji obavljaju određene aktivnosti kao i vlasnici teretnih vozila koja obavljaju transport određenih materija	Lokalna samouprava uz suglasnost nadležnog ministarstva.	Lokalna samouprava	100% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave	Odluke lokalnih samouprava

Izvor: Zakonska regulativa [14-18]

Članom 6 pomenute Uredbe su definisani kriterijumi za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade koja predstavlja prihod nacionalnog budžeta u iznosu od 100%. Naknada za ambalažu ili upakovan proizvod reguliše se saglasno Uredbi o kriterijumima za obračun naknade za ambalažu ili upakovan proizvod i oslobađanje od plaćanja naknade, obveznicima plaćanja, visini naknade, kao i o načinu obračunavanja i plaćanja naknade, koja je takođe prihod nacionalnog budžeta u iznosu od 100%.

Sredstva ostvarena od naknade za zagađivanje životne sredine i naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine namenska su sredstva za zaštitu i unapređenje životne sredine prema usvojenim programima. Kazne za nepoštovanje propisa u oblasti zaštite životne sredine su uključene u opšti državni budžet i ne predstavljaju namenska sredstva za rashode za zaštitu životne sredine.

ZAKLJUČAK

Ideja utkana u princip „zagađivač plaća“ je da bi svi trebalo da odgovaramo za sopstvene postupke, svaka šteta prouzrokovana drugim ljudima se mora nadoknaditi. U tom smislu troškove unapređenja i zaštite životne sredine bi trebalo da snosi onaj ko ih je napravio, tj. onaj ko zagađuje. Ekonomski instrumenti, koji se baziraju na principu „zagađivač plaća“ bi trebalo da stimulišu ulaganje u nove „čistije“ tehnologije koje ne zagađuju ili zagađuju životnu sredinu u manjem obimu. Suština ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine ogleda se u činjenici da zagađivač donosi odluku o količini zagađenja na osnovu nižih troškova: trošak naknade/takse ili trošak nabavke nove tehnologije koja ne zagađuje. Dakle, traži se „optimalan“ nivo zagađenja koji je ekonomski najefikasniji. Ove postavke trpe brojne kritike, jer je često prihvatljiviji stav u društvenoj zajednici da zagađenje treba izbeći, a ne optimizovati ga u ekonomskom smislu.

Postoje brojni izazovi koje Srbija mora da otkloni, kako bi postigla evropske standarde. Iako su se desili pomaci, ipak su izdvajanja za životnu sredinu još uvek mala u odnosu na prosek zemalja EU. Stanje životne sredine u Srbiji nije na odgovarajućem nivou uzimajući u obzir činjenicu da je svest stanovništva o zaštiti životne sredine niska i da mnoga preduzeća svoju proizvodnju i način obavljanja poslovne delatnosti nisu uskladila sa savremenim ekološkim standardima. Pozitivni pomaci se ogledaju i u činjenici da je 2016. godine osnovan Zeleni fond kao budžetski fond radi evidentiranja sredstava namenjenih finansiranju

Princip "zagađivač plaća": ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine

pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine.

Ovi problemi u primeni principa „zagađivač plaća“ ne smanjuju njegovu vrednost i važnost kao jednog od osnovnih principa zaštite životne sredine, već samo ukazuju na činjenicu da je neophodna njegova dosledna primena, kako bi se eksterni troškovi uključili u ukupne društvene troškove i omogućili čistiju i održivu životnu sredinu.

*Rad je rezultat projekta *Organizazione i informacione podrške sistemu upravljanja kvalitetom kao ključnim faktorom povećanja konkurentnosti naših preduzeća i njihovog bržeg izlaska na svetsko i EU tržište (179001) finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije**

LITERATURA

- [1] Beder, S. (2013). Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction. Routledge.
- [2] Cordato, R. E. (2001). The polluter pays principle: a proper guide for environmental policy. Institute for Research on the Economics of Taxation.
- [3] Drašković, B. (2012). Prirodne vrednosti i kapital kao zajednička dobra. U *Ekonomski aspekti ekološke politike*. Beograd: Institut ekonomskih nauka; Beogradska bankarska akademija, str. 3-97.
- [4] Drašković, B., & Tornjanski, A. (2015). Problemi u vezi sa budžetskim prihodima od naknada i renti za korišćenje prirodnih resursa. *Finansije: stručni i naučni časopis*, 70 (1/6),116-147.
- [5] Eskeland, G. S., & Harrison, A. E. (2003). Moving to greener pastures? Multinationals and the pollution haven hypothesis. *Journal of development economics*, 70(1), 1-23.
- [6] European Commission (2016). Commission Staff Working Document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2016 Communication on EU Enlargement Policy, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf, pristupljeno 6. februara 2018.
- [7] European Commission (2017). Serbia 2018 Report Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf, pregledano 19. februara 2018.

Regulativa

- [20] Odluka o utvrđivanju nacionalnog programa zaštite životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 12/2010).
- [21] Uredba o merilima i kriterijumima za povraćaj, oslobađanje i smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine "Službeni glasnik RS", broj 113/05.
- [22] Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade (Sl.glasnik RS br. 54/2010, 86/2011, 15/2012, 3/2014, 81/2014, 31/2015)
- [23] Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade (Sl. glasnik rs", br. 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010, 15/2012, 91/2012, 30/2013 - dr. Pravilnik i 25/2015 - dr. Pravilnik)
- [24] Uredba o kriterijumima za obračun naknade za ambalažu ili upakovan proizvod i oslobađanje od plaćanja naknade, obveznicima plaćanja, visini naknade, kao i o načinu obračunavanja i plaćanja naknade (Službeni glasnik RS, br. 8/2010, 22/2016).
- [25] Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016)

„ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ - STANJE I PERSPEKTIVE ZELENOG FONDA

Olivera Jovanović¹
Jovan Zubović²

Apstrakt

Stabilne finansijske institucije osnova su efikasne primene i poštovanja koncepta očuvanja životne sredine koji je integrisan u svim strateškim dokumentima ekonomskog razvoja savremenih privreda. Zaštita životne sredine ne predstavlja samo koncept koji bi trebalo primenjivati zbog viših stopa privrednog rasta. Prvenstveno, ona podrazumeva brigu o kvalitetnom životu budućih generacija kroz sistem aktivnosti kojim se postiže očuvanje prirodnih resursa i kvalitetnije životno okruženje. Aktivnosti zaštite životne sredine u Republici Srbiji usklađuju se sa principom „zagađivač plaća“, koji je proistekao iz zakonodavstva Evropske unije, a koje Republika Srbija primenjuje u okviru Poglavlja 27 u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Primena ovog načela zahteva postojanje stabilnih i transparentnih finansijskih institucija koje putem naplate ekoloških taksi i plasiranjem podsticajnih sredstava obezbeđuju uslove za razvoj reciklažne industrije, sakupljačke infrastrukture i drugih aktivnosti u sistemu očuvanja životne sredine.

Zeleni fond u Republici Srbiji, osnovan kao budžetska linija, služi za realizaciju projekata u oblasti životne sredine sredstvima prikupljenim putem naplate ekoloških taksi i naknada preduzeća koja svojom delatnošću zagađuju. Resursi Zelenog fonda se mogu koristiti za finansiranje implementacije i razvoja onih aktivnosti koje obuhvataju očuvanje i održivo korišćenje prirodnih resursa, ali i za sanaciju zagađenog prostora. Što je veći iznos

¹ ma Olivera Jovanović, istraživač saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, olivera.jovanovic@ien.bg.ac.rs

² dr Jovan Zubović, viši naučni saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, jovan.zubovic@ien.bg.ac.rs

ekoloških такси i naknada koje se u budžetu prihoduju, veće su i mogućnosti za finansiranje zaštite životne sredine. Njegovom osnivanju prethodilo je postojanje Fonda za zaštitu životne sredine kao zasebne i operativne institucije koji je, za razliku od Zelenog fonda, samostalno raspolagao sredstvima prikupljenim od ekoloških такси i njihovim plasmanom. Cilj rada jeste analiza trenutnog stanja finansiranja zaštite životne sredine kroz Zeleni fond, sa posebnim osvrtom na reciklažnu industriju, kao i perspektive njegovog intenzivnog razvoja u narednom periodu. Ujedno, u radu će biti razmatrane mere za uspostavljanje efektivnog i stabilnog sistema finansiranja u oblasti životne sredine.

Ključne reči: *Zeleni fond, eko takse, reciklažna industrija, posebni tokovi otpada.*

UVOD

Zaštita životne sredine predstavlja skup aktivnosti i instrumenata koji se primenjuju u svakodnevnim postupcima stanovništva zarad očuvanja prirodnog okruženja, ravnoteže eko-sistema, ograničenih prirodnih resursa, ali i brige o budućim generacijama. Skup mera ekološke politike omogućuje zaštitu ograničenih prirodnih resursa i njihovu efikasniju upotrebu, smanjenje emisije štetnih gasova i upravljanje otpadom (Domazet, Pantić, 2016). Kreatori javnih politika nastoje da uvažavaju sve aspekte zaštite životne sredine prilikom donošenja odluka, strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih akata. To čine prvenstveno radi podsticanja razvoja ekološke svesti u javnosti i interesa primene mera zaštite životne sredine i njihovog poštovanja u društvu. Uspeh u realizaciji aktivnosti zaštite životne sredine nije trenutno. Pozitivni efekti se stvaraju dugi niz godina, te se sa posebnom pažnjom ovoj oblasti pristupa, ne samo u nauci i naučnim istraživanjima, već i u privredi u kojoj se najveći deo problema zaštite životne sredine i generiše.

Kao što ekološki problemi ne nastaju iznenada, pri čemu su izuzetak iznenadne prirodne nepogode i ekološke katastrofe, tako se ne mogu jednostavno ni brzo rešiti. Potreban je sistemski pristup u kreiranju načina za njihovo prevazilaženje, uz usklađene elemente sistema i pravovremenih aktivnosti. Sistem zaštite životne sredine ne počinje nužno kreiranjem ekološke politike i načina primene njenih instrumenata. Savremeni načini poslovanja preduzeća podrazumevaju realizaciju aktivnosti koje u većoj ili manjoj meri zagađuju životnu sredinu (Pantić et al.,

2014). Bez postojanja osnovne spoznaje društva o posledicama nepoštovanja okoline u kojoj žive i razmera ekoloških katastrofa nastalih neodgovornim ponašanjem gotovo da ni jedna ekološka politika neće biti dovoljno efikasna pa bi i očekivani rezultati izostali. Sa postojanjem ekološke svesti kod članova društva i akteri u poslovnom svetu će se, bez obzira na njihovu poziciju, ponašati društveno odgovorno pa samim tim i primenjivati elemente koncepta očuvanja životne sredine i održivog razvoja.

FOND ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE- ISKUSTVO IZ PRAKSE

Poseban element politike zaštite životne sredine jeste njeno finansiranje. Ovom segmentu se pristupa pažljivo kako u planiranju tako i u realizaciji, jer je osetljivo i u visokoj zavisnosti od preferencija aktera u privredi i društvu. U zemljama u razvoju postoje brojni socio-ekonomski problemi kojima se daje prioritet nad problemima zaštite životne sredine, pa se samim tim i više sredstava izdvaja za njihovo finansiranje (Pantić et al., 2014). Ekološka politika nije u središtu razvojnih planova iako, primera radi, reciklažna industrija i upravljanje otpadom predstavljaju značajan potencijal za zapošljavanje radne snage. Veliki broj malih i srednjih preduzeća i preduzetnika svoju šansu za profitom mogu tražiti u ovoj oblasti, ali uz adekvatnu finansijsku podršku ne samo države već i drugih finansijskih institucija. U razvijenim privredama je situacija pak drugačija obzirom da su one proizvodno intenzivne sa značajnim industrijskim kapacitetima. Kao takve, smatramo ih velikim zagađivačima pa su i dometi ekološke politike značajniji i intenzivniji.

Kako je Republika Srbija zemlja u razvoju, i u drugim sličnim njoj, postoje prioriteti nad rešavanjem problema zagađivanja životne sredine, pre svega ekonomske i socijalne prirode. Tek se posle njih rešavaju pitanja primene principa održivog razvoja i očuvanja prirodnih resursa i životne okoline. Prema Nacionalnom programu zaštite životne sredine³ i Nacionalnoj strategiji održivog razvoja⁴ definisane su mere i ciljevi politike zaštite životne sredine. Finansijski podsticaji predstavljaju važan ekonomski instrument i imaju za cilj podizanje ekološke svesti u društvu i razvoj društveno odgovornog ponašanja. Adekvatan sistem ekonomskih instrumenata u oblasti ekološke politike bi trebalo da omogućiti smanjenje zagađenja, dok se odgovarajućim finansijskim mehanizmima mogu

³ Službeni glasnik RS, br. 12/10

⁴ Službeni glasnik RS, br. 57/08

podsticati ulaganja u životnu sredinu na svim društvenim nivoima. Republički budžet predstavlja osnovni izvor finansiranja životne sredine⁵. Sredstva namenjena ulaganju u zaštitu životne sredine su često određena prihodnim mogućnostima budžeta. Pored republičkog, u Srbiji postoje i lokalni (opštinski) budžeti koji raspolažu sredstvima za zaštitu životne sredine u pripadajućim regionima. Njihovo postojanje je posebno značajno za zemlje koje, kao i Srbija, imaju velike regionalne nejednakosti u ekonomskom i socijalnom razvoju stanovnika. Pored prihoda od такси i naknada, sredstva za finansiranje se mogu obezbediti i iz donacija, kredita međunarodnih finansijskih institucija, pristupnih fondova Evropske unije i drugih vidova međunarodne pomoći. Svi su podjednako značajni jer ni jednu finansijsku pomoć ne treba smatrati zanemarljivom u borbi za očuvanje prirodnih resursa i smanjenja zagađivanja.

Budžetsko finansiranje preduzeća koja posluju u delatnosti zaštite životne sredine u Srbiji se pokazalo kao izuzetno važno. Njihovi vlasnici smatraju da podrška države ne utiče samo na organizaciju tekućeg poslovanja već i na planiranje budućeg razvoja i donošenje strateških odluka. Podrška je, pre svega važna u poslovima tretiranja i zbrinjavanja svih vrsta generisanog otpada, jer su u pitanju kapitalno intenzivne delatnosti koje zahtevaju dobro organizovano sistemsko prikupljanje otpada i visoka ulaganja u reciklažnu tehnologiju (Pantić, Đurićin, 2015). Do 2012. godine Srbija je, može se reći, imala dobro organizovan i funkcionalan sistem finansiranja zaštite životne sredine. Glavna institucija koja je bila nadležna za poslove prihodovanja sredstava od ekoloških такси i naknada, ali i za njihovu raspodelu bio je Fond za zaštitu životne sredine, osnovan 2009. godine. Putem Fonda obavljali su se brojni poslovi poput prikupljanja sredstava, finansiranja pripreme, sprovođenja i razvoja projekata i programa očuvanja, održivog korišćenja i unapređenja životne sredine. Ekološke takse i naknade od strane zagađivača su bile direktno uplaćivane u budžet Fonda odakle su sredstva transferisana ka preduzećima u skladu sa javnim konkursom za raspodelu prikupljenih sredstava koji se raspisivao jednom godišnje. Učesnicima u aktivnostima očuvanja životne sredine na raspolaganju su bila sva prikupljena sredstva, a odluke o realizaciji projekata finansiranim sredstvima Fonda donosile su se na osnovu važnosti i prioriteta za čitavo društvo.

⁵ Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji, Agencija za zaštitu životne sredine, 2017. godina

U zemljama okruženja, za razliku od Srbije, i dalje postoje Fondovi za zaštitu životne sredine koji funkcionišu samostalno i nezavisno od Republičkog budžeta. Tako se ekološkim aktivnostima pridaje veliki značaj a motivacija za poslovanje u ovoj oblasti iz godine u godinu raste. Preduzetnici i vlasnici malih i srednjih preduzeća imaju mogućnost za bavljenje ekologijom jer su im podsticajna sredstva Fonda dostupna u unapred određenim iznosima. Iznosi su obično dovoljno visoki za finansiranje tekućeg poslovanja ali ujedno pružaju i mogućnosti za kreditiranje kod banaka. Stabilne isplate podsticajnih sredstava iz Fonda omogućuju preduzećima ulaganje u savremenu reciklažnu tehnologiju čime se zbrinjavaju veće količine otpada, a evidentna posledica toga je čistija životna sredina i smanjenje zagađenosti. Tokom realizacije ovog istraživanja, autori su uzeli u razmatranje dobre prakse iz susednih zemalja kako bi se mogle definisati preporuke za poboljšanje trenutne situacije u Srbiji. Primera radi, Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti Republike Srpske osnovan je Ukazom o proglašenju Zakona o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine u Republici Srpskoj dana 15. novembra 2011. godine. Funkcioniše kao pravno lice sa javnim ovlašćenjima čija su prava, obaveze i odgovornosti definisane Zakonom o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine⁶, Statutom Fonda i drugim podzakonskim aktima i propisima. Osnivač Fonda je Republika Srpska dok nadležnost nadgledanja njegovog postojanja i poslovanja ima Ministarstvo za zaštitu životne sredine. Jednom godišnje se objavljuje javni konkurs za dodelu podsticajnih sredstava Fonda radi ulaganja u projekte od javnog značaja, pri čemu se prioritetne oblasti tokom godina razlikuju. Na taj način se omogućava ravnomeran razvoj različitih delatnosti, jednaka šansa za finansiranjem se pruža svima koji žele da se bave zaštitom životne sredine. Konkursom za 2017. godinu su dodeljena sredstva za finansiranje projekata u oblasti:

- razvoja sistema integrisanog upravljanja ambalažnim otpadom u jedinicama lokalne samouprave i
- zaštite voda.

Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH je još jedan dobar primer kvalitetno uspostavljenog sistema finansiranja projekata u oblasti ekologije. Podsticajna sredstva se dodeljuju na konkursu koji se objavljuje jednom godišnje pri čemu su, za razliku od Republike Srpske, jednim konkursom obuhvaćene razne oblasti – zaštita i unapređenje kvaliteta voda, upravljanje i reciklaža otpada, projekti zaštite

⁶ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 17/11

prirode, zaštita i remedijacija tla, zaštita vazduha i drugi. Fond Federacije BiH je osnovan 08. jula 2003. godine Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša FBiH kao neprofitabilna javna ustanova u svojstvu pravnog lica s pravima, obavezama i odgovornostima utvrđenim Zakonom i Statutom fonda⁷.

Od zemalja u okruženju, i Hrvatska ima dobru praksu u poslovanju Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost iako je članica Evropske unije. Prema odredbama njihovog Zakona, Fond je osnovan kao vanbudžetska linija u svojstvu pravnog lica uz jasno definisana javna ovlašćenja⁸. Javna ovlašćenja obuhvataju sve poslove u vezi odlučivanja o raspisivanju javnih konkursa i raspodeli podsticajnih sredstava, zatim donošenje odluka o pravnim podzakonskim aktima zaštite životne sredine, kao i posredovanja između Evropske unije i Republike Hrvatske u implementiranju specifičnih ciljeva iz područja ekologije.

Iako se zaista pokazao kao vrlo korisna institucija u oblasti zaštite životne sredine, na štetu svih učesnika u tom sistemu Vlada Republike Srbije je sredinom 2012. godine Zakonom o prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine⁹ donela odluku o ukidanju Fonda za zaštitu životne sredine kao takvog. Argument za prestanak njegovog delovanja se nalazio u tvrdnjama nadležnih organa o nenamenskom trošenju sredstava Fonda u svrhe koje nisu predviđene aktivnostima Fonda što je prouzrokovalo niz dodatnih problema u njegovom radu. Netransparentna raspodela namenskih sredstava, favorizovanje pojedinih preduzeća, rast neizmirenih obaveza prema korisnicima sredstava Fonda i potpisanih 2.200 projekata koji nisu bili realizovani bio je jasan signal da se stvari ne odvijaju na predviđeni način. Nakon njegovog gašenja Republika Srbija je preuzela izmirivanje preostalih obaveza Fonda prema korisnicima podsticajnih sredstava, privatnim finansijskim institucijama, ali i drugim poveriocima u ukupnom iznosu od 5,5 milijardi dinara¹⁰. Pri tom su problemi zaštite životne sredine i dalje ostali nerešeni, ali i zapostavljeni. Usled nestabilnosti koja je nastala, podsticaji nisu bili redovno isplaćivani pa su i velike količine otpada posledično godinama sanirane na neodgovarajući način i uzrokovale zagađenje podzemnih voda, parkova i javnih zelenih površina, nedozvoljeno skladištenje i odlaganje opasnog otpada.

⁷ Službene novine Federacije BiH, br. 33/03 i 1/10

⁸ Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, NN 107/03 i 144/12

⁹ Službeni glasnik RS, br. 93/12

¹⁰ Zakon o prestanku važenja Zakona o Fondu zaštite životne sredine u Republici Srbiji

Obzirom da je Republika Srbija preuzela preostale obaveze ugašenog Fonda za zaštitu životne sredine, tabela 1. pokazuje izdvajanja iz republičkog budžeta u periodu od 2014. do 2018. godine namenjena izmirivanju ovih obaveza. Izdvajanja obuhvataju subvencije privatnim preduzećima, subvencije privatnim finansijskim institucijama, transfere ostalim nivoima vlasti i specijalizovane usluge.

Tabela 1: Izdvajanja iz Republičkog budžeta za izmirivanje preuzetih obaveza Fonda za zaštitu životne sredine u periodu od 2014. do 2018. godine, u 000 rsd

Vrsta	2014	2015	2016	2017	2018
Specijalizovane usluge	1.062.087	439.005	90.100	110.000	35.000
Subvencije privatnim preduzećima	20.000	6.300	6.500	6.500	/
Subvencije privatnim finansijskim institucijama	60.000	240.000	/	/	/
Transferi ostalim nivoima vlasti	5.000	150.000	166.100	120.000	35.000
Ukupno	1.147.087	835.305	262.700	236.500	70.000

Izvor: Zakoni o budžetu od 2014. do 2018. godine

U posmatranom petogodišnjem periodu od 2014. do 2018. godine privatnim preduzećima je ukupno isplaćeno 39,4 miliona dinara po osnovu preostalih obaveza ugašenog Fonda. Obaveze prema privatnim preduzećima su nastale prvenstveno na osnovu korišćenja podsticajnih sredstava za razvoj aktivnosti zaštite životne sredine, najviše upravljanja otpadom i reciklažne industrije. Reciklažna industrija se u ovom periodu suočila sa značajnim problemima finansiranja tekućih poslovanja uprkos znatnom potencijalu za razvoj (Pantić, Đuričin, 2015). Subvencije privatnim finansijskim institucijama isplaćene su tokom 2014. i 2015. godine u iznosu 300 miliona dinara, dok izdvajanja po osnovu specijalizovanih usluga postoje i u 2018. godini. Iznosi izdvajanja tokom godina se postepeno smanjuju jer se smanjuje i preostali iznos duga. Poslednji, ali ne i manje značajan dug prema ostalim nivoima vlasti takođe predstavlja preostalu obaveza Fonda. Obuhvata sredstva namenjena zaštiti životne sredine po opštinama i gradovima, ukupan iznos izmirenih obaveza je do danas iznosio oko 476 miliona dinara. Posmatrajući period od 2014. godine pa do danas, država je po osnovu obaveza ugašenog Fonda za zaštitu životne sredine utrošila oko 2,6 milijardi dinara dok su problemi prikupljanja ekoloških taksi i naknada i isplate podsticajnih sredstava i dalje prisutni (Stojanović, 2017).

PRIMENA PRINCIPA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ U AKTIVNOSTIMA UPRAVLJANJA OTPADOM

„Zagađivač plaća“ je princip koji predstavlja osnovu za finansiranje oblasti zaštite životne sredine. Počiva na tome da bi svako ko zagađuje životnu sredinu u bilo kom obliku trebalo da plati odgovarajuću naknadu zbog štete koju nanosi. Poštovanje principa zagađivač plaća podrazumeva i društveno odgovorno ponašanje prema očuvanju prirodnih resursa i brigu o životu budućih generacija, pa je ujedno njegova primena veoma važna u procesu harmonizacije propisa o zaštiti životne sredine sa propisima Evropske unije kroz pregovaračko Poglavlje 27 (Vasiljević, Đurić, 2012). Obveznici plaćanja ekoloških taksi i naknada su svi oni koji obavljanjem poslova zagađuju životnu sredinu. Mogu biti proizvođači u čijem proizvodnom programu se nalaze proizvodi koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada. Takođe, obveznici su i uvoznici takvih proizvoda jer iako ih ne proizvode i stavljaju ih u promet na tržište te nakon korišćenja postaju opasan otpad koji bi trebalo adekvatno da se tretira kako se ne bi izazvale ekološke katastrofe velikih razmera. Primera radi, prema rečima predstavnika najvažnijeg udruženja za upravljanje otpadom u Srbiji „Udruženju reciklera“, gume građevinskih mašina i motornih vozila same po sebi nisu opasne i ne mogu izazvati zagađenje. Međutim, njihovim neadekvatnim odlaganjem nakon upotrebe, u slučaju požara ili druge nepogode, toksini mogu zagađivati vazduh i izazvati pravu ekološku katastrofu koja u kratkom vremenskom periodu može dovesti do smrtnih ishoda nekolicine stanovništva koji su direktno ili indirektno bili izloženi. Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine oko 2 milijarde eura se potroši na lečenje bolesti za koje se smatra da mogu biti prouzrokovane neadekvatnom zaštitom životne sredine odnosno zagađenjem. Kako se samo 0,3% BDP-a izdvaja za oblast zaštite životne sredine, jasno je da bi se troškovi zdravstvene zaštite smanjili kada bi životna sredina bila kvalitetnije tretirana (Dašić et al., 2017). Stoga ulaganje u životnu sredinu na makro nivou, odnosno plaćanje ekoloških taksi i naknada na nivou pojedinaca ne treba smatrati troškom već investicijom u budućnost.

Upravljanje otpadom predstavlja atraktivnu delatnost za investicije obzirom na značajne razvojne mogućnosti. Prema Zakonu o upravljanju otpadom¹¹ upravljanje podrazumeva sprovođenje propisanih mera za postupanje sa otpadom u okviru sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana odnosno ponovnog iskorišćenja i

¹¹ Službeni glasnik RS br. 36/09 i 88/10 i 14/16

odlaganja. Upravljanje otpadom podrazumeva i nadzor nad ovim aktivnostima, brigu o postrojenjima za zbrinjavanje otpada posle zatvaranja ali i aktivnosti koje preduzimaju trgovci prerađenim proizvodima i sirovinama. Osnovne determinante aktivnosti upravljanja otpadom u Srbiji jesu struktura stanovništva, ekonomska razvijenost, socio-ekološke karakteristike stanovništva i tehnička opismenjenost - upotreba telekomunikacija i interneta. One ukazuju na to da je Srbija zemlja u razvoju sa rastućom stopom tehničke opismenjenosti tokom godina ali i ekonomski privlačna za investicije (posebno strane direktne investicije) tako da je primetan znatan razvoj industrijskih postrojenja koje se smatraju velikim zagađivačima. Prostor za razvoj instrumenata upravljanja otpadom postoji pa je suštinsko pitanje obezbeđivanje finansiranja ove vrste poslova.

Interes za dobijanjem dozvola za sakupljanje, transport, skladištenje, tretman i odlaganje iz godine u godinu je sve veći, što ukazuje na rastući interes za razvoj aktivnosti upravljanja i tretmana opasnog i neopasnog otpada. Tabela 2. predstavlja pregled trenutno važećih dozvola za upravljanje otpadom.

Tabela 2: Pregled trenutno važećih dozvola za upravljanje otpadom, stanje na dan 31.05.2018. godine

Vrsta posla	Ukupno izdato dozvola	Za opasan otpad	Za neopasan otpad
Sakupljanje	942	902	211
Transport	1083	1048	192
Skladištenje	909	872	157
Tretman	762	734	129
Odlaganje	40	39	4

Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine, 31.05.2018.

U Srbiji se u 2018. godini ukupno 2.140 preduzeća bavilo poslovima upravljanja otpadom. Svako od njih poseduje jednu ili više dozvola za neku od aktivnosti. Broj preduzeća sa dozvolama za sakupljanje, transport, skladištenje i tretman otpada u Srbiji je 60. Od toga ih je u Beogradu registrovano samo 4. Interesantan podatak je da nijedno od ovih 60 preduzeća ne poseduje istovremeno i dozvolu za odlaganje otpada. Dozvolu za odlaganje otpada u Srbiji ima 40 preduzeća, a zapaža se da se ona ne bave poslovima sakupljanja i transporta, odnosno ni jedno od njih ne poseduje dozvolu za ove poslove. Za skladištenje otpada i odlaganje recikliranih proizvoda dozvolu poseduju 32 preduzeća na teritoriji Srbije, odnosno samo su ona registrovana da ove dve delatnosti mogu obavljati paralelno. Potrebno je

napomenuti da postoje i takva preduzeća koja su podnela odgovarajuću dokumentaciju nadležnim organima i ostvarila pravo na dobijanje dozvole za neke od poslova upravljanja otpadom. Međutim, kod pojedinih je dozvola ostala samo na papiru i nikada nije zaživela. Dozvole se izdaju posebno za opasan i neopasan otpad, pri čemu jedno preduzeće može ostvariti pravo na obe. Organi vlasti nadležni za njihovo izdavanje jesu Ministarstvo zaštite životne sredine i jedinice lokalne samouprave, ponaosob.

Tabela 3: Preduzeća u sakupljanju, tretmanu i odlaganju otpada; ponovno iskorišćavanje otpadnih materija u Srbiji u periodu 2010-2015. godina

Indikator	2010	2011	2012	2013	2014	2015.
Promet (u mil rsd)	54.335	71.784	80.031	72.838	71.058	65.601
Broj zaposlenih	16.536	17.169	17.870	17.967	17.526	17.582

Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije

U posmatranom periodu od 2010. do 2015. godine došlo je do gašenja Fonda za zaštitu životne sredine. Indikator prometa preduzeća koja su se bavila poslovima sakupljanja, tretmana i odlaganja otpada (u obzir nisu uzeta preduzeća koja se bave transportom i skladištenjem opasnog otpada) je rastao od 2010. do 2012. godine. Promet preduzeća se za tri godine povećao sa 54.335 miliona dinara na 80.031, odnosno za 68%. Nakon 2012. godine dolazi do postepenog pada prometa, pa je 2015. godine promet iznosio 65.601 milion dinara. Zaključuje se da je značaj Fonda za finansiranje ovih aktivnosti i više nego važan, te se pad prometa može dovesti u korelaciju sa nepostojanjem adekvatne finansijske institucije za pružanjem podrške i podsticaja. Broj zaposlenih je nakon ukidanja Fonda neznatno opao, odnosno sa 17.870 na 17.582 zaposlena u 2015. godini.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku i Agencije za zaštitu životne sredine, u 2018. godini reciklažna industrija zapošljava skoro 16.000 ljudi. Poredeći sa 2015. godinom primetan je pad od oko 1.500 zaposlenih. Na osnovu dostupnih podataka dobijenih istraživanja možemo smatrati da je do pada zaposlenosti došlo prvenstveno zbog automatizacije procesa sakupljanja i tretmana otpada, odnosno zamena fizičke radne snage mašinama čime je proces reciklažne postao savremeniji i efikasniji. Međutim, preduzeća koja se bave reciklažom ističu da zajedničkim aktivnostima teže ka ostvarenju jednog cilja a to je prvenstveno unapređenje i sistematizacija procesa sakupljanja i transporta

otpada. Podsticanjem preduzetništva u ovoj oblasti znatno se poboljšava socio-ekonomski položaj pojedinih stanovnika u Srbiji koji su se, najviše iz egzistencijalnih razloga, bavili poslovima sakupljanja otpada. Iz "Udruženja reciklera" smatraju da su dugoročnim zalaganjem uspeali da delimično legalizuju sive tokove sakupljanja otpada kroz pružanje savetodavne pomoći i podrške preduzetničkim idejama. Zahvaljujući tome, otvoreno je nekoliko preduzetničkih radnji u Niškom okrugu što je dovelo do legalizacije jednog dela poslova sakupljanja otpada ali i bolji društveni položaj njihovih vlasnika.

Aktivnosti upravljanja otpadom u Srbiji su velikim delom sistemski uređene, odnosno postoje zakonskih propisi koji se poštuju prilikom realizacije. Njihov razvoj ne zavisi samo od državnih podsticaja u vidu finansijske pomoći koja se isplaćuje. To jeste važan, ali ne i ograničavajući faktor. Većim delom poslovi upravljanja otpadom zavise od samih zagađivača, odnosno obveznika plaćanja ekoloških taksi i naknada. Za zagađivače, ali i za reciklere važni su zakoni koji uređuju njihovo poslovanje, a to su: Zakon o upravljanju otpadom¹², Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu¹³ i Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za upravljanje posebnim tokovima otpada¹⁴. Naknade za posebne tokove otpada predstavljene Pravilnikom podrazumevaju plaćanje od strane zagađivača. Zagađivači su oni koji proizvode ili uvoze proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi. Proizvodi koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada su:

- gume (građevinske, automobilske),
- baterije i akumulatori,
- proizvodi koji sadrže azbest,
- motorna ulja i maziva,
- elektronski i električni otpad.

Naknada se naplaćuje po jedinici mere, obično je to kg ili komad, a obveznici su svi oni koje Ministarstvo za zaštitu životne sredine i Agencija identifikuju na osnovu godišnjih izveštaja o poslovanju i generisanju otpada u postrojenjima ili dokumenata koji nastaju prilikom uvoza robe - Jedinствене carinske deklaracije (JCI). Svi zagađivači imaju zakonsku obavezu dostavljanja godišnjih izveštaja Agenciji za zaštitu životne sredine kroz Nacionalni registar izvora zagađenja¹⁵ do

¹² Službeni glasnik RS br. 36/09 i 88/10 i 14/16

¹³ Službeni glasnik RS, br. 36/09

¹⁴ Službeni glasnik RS, br. 41/13

¹⁵ <http://www.sepa.gov.rs/DostavljanjePodataka/Default.aspx>

31. marta tekuće godine za prethodnu. Nacionalni registar je javno dostupan što predstavlja pozitivan stimulans svim preduzećima koja, iz internih razloga, ne ispunjavaju svoju obavezu pravovremeno. Podela preduzeća u Nacionalnom registru izvora zagađenja je na velike zagađivače, preduzeća koja prikupljaju i recikliraju ambalažu i komunalni otpad, preduzeća koja pripadaju zagađivačima životne sredine posebnim tokovima, kao i podatke o redovnim godišnjim izveštajima svih operatera otpadom.

Tabela 4: Broj prijavljenih postrojenja koja u toku delatnosti generišu otpad i postrojenja koja učestvuju u poslovima upravljanja otpadom

Godina	Generisanje	Ponovno iskorišćenje	Odlaganje	Uvoz	Izvoz
2011	758	157	14	18	57
2012	1142	134	17	23	79
2013	1582	253	24	30	90
2014	1941	274	29	40	92
2015	2228	291	28	45	90
2016	2761	306	33	48	93

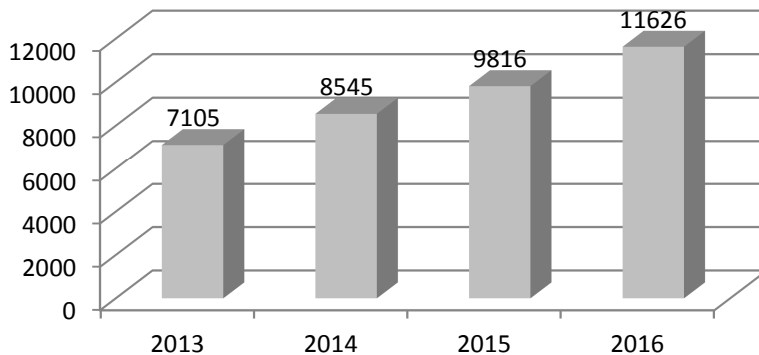
Izvor: Upravljanje otpadom u Republici Srbiji u periodu 2011-2016 godina, Agencija za zaštitu životne sredine, 2017 godina

Prema Nacionalnom registru u tabeli 4. dat je pregled broja preduzeća koja generišu otpad ili učestvuju u poslovima upravljanja otpadom. U odnosu na 2011. godinu, evidentirano je 27% više onih koji generišu otpad u 2016. godini. Operatera u ponovnom iskorišćavanju odnosno tretiranju otpada u 2011. godini bilo je 157, a u 2016. godini 306, što je za 51% više. Broj izveštaja preduzeća koja uvoze otpad u 2011. godini bilo je 18, a u 2016. godini 48, tj. za 37,5% više nego na početku posmatranog perioda.

Iako postoji jasna zakonska obaveza o podnošenju izveštaja o zagađenju (obraci se nalaze na veb sajtu Agencije za svaku kategoriju preduzeća/otpada), od momenta uvođenja obaveze 2010. godine pa do danas i dalje postoje preduzeća koja ne mogu ili ne žele da prijavljuju generisan otpad u postrojenjima ili uvoz proizvoda koji posle upotrebe postaju posebni tokovi. Praksa je pokazala da država još uvek nema efikasan mehanizam za kažnjavanje ovakvih nedopustivih posledica te su malverzacije još uvek moguće. Sa uspostavljanjem Zelenog fonda i njegovim osposobljavanjem, ovakav vid ponašanja bi trebalo da bude smanjen ako ne i iskorenjen. Pozitivna strana podizanja svesti o odgovornosti prema

životnoj sredini se ogleda i u rastu broja predatih izveštaja. Sa rastom broja preduzeća koja dostavljaju izveštaje ne samo da se obezbeđuje lakše evidentiranje generisanog i uveženog otpada već se i povećava iznos naplaćenih taksi i naknada. Posledično, i iznos namenjen podsticajnim sredstvima bi trebalo da bude viši. Grafik 1. pokazuje trenutnu situaciju podnetih izveštaja u Republici Srbiji, na dan 31.05.2018. godine. Od 2013. do 2016. godine broj pristiglih izveštaja je dostigao 11.626 što je za oko 61% više nego u 2013. godini. Podaci pre 2013. godine nisu dostupni iz razloga nepostojanja vođenja evidencije pristiglih izveštaja.

Grafik 1: Broj predatih izveštaja Nacionalnom registru pri Agenciji za zaštitu životne sredine, period 2013-2016. godina



Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine

Na osnovu predatih izveštaja, svakom preduzeću se obračunava iznos ekoloških taksi i naknada koje bi trebalo da plati. A kako raste broj preduzeća koja podnose izveštaje, posledično se i više sredstava po tom osnovu sliva u republički budžet.

POTENCIJAL EKOLOŠKIH TAKSI KAO IZVOR FINANSIRANJA ZELENOG FONDA

Nakon zatvaranja Fonda za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji se pojavio problem načina finansiranja ekoloških projekata kao i način isplate podsticaja preduzećima koja se bave poslovima zaštite životne sredine i smanjenja zagađivanja. Kako Fond nije postojao u prethodne četiri godine, novac prikupljen naplatom ekoloških taksi nije odlazio za finansiranje zaštite životne sredine jer nisu postojali zakonski propisi kojima bi se to regulisalo. Krajem 2015. godine,

“Zagađivač plaća” – stanje i perspektive Zelenog fonda

usvojene su izmene Zakona o budžetskom sistemu¹⁶ gde se, prvi put nakon ukidanja Fonda, govori o osnivanju nove budžetske linije za transfer sredstava reciklerima i drugim korisnicima, u vidu Zelenog fonda. Najvažnije izmene koje direktno pogađaju sistem zaštite životne sredine podrazumevaju drugačije tretiranje namenskih prihoda poput ekoloških taksi i naknada. Naime, „tretman“ posebnih prihoda zadržavaju samo donacije, krediti i samodoprinosi, dok se svi ostali prihodi smatraju opštim, odnosno država može da ih koristi za bilo koje namene i rasporedi na bilo koje korisnike. Time se ukida namenski karakter ekoloških taksi i naknada za programe zaštite životne sredine mi podsticaje korisnicima, pa se prikupljenim prihodima mogu finansirati i drugi projekti države prema prioritetima ili odlukama nadležnih organa.

Tabela 5: Zeleni fond u budžetu Republike Srbije za 2017. i 2018. godinu
(u dinarima)

Zeleni fond	2017	2018
A) Podsticaji za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada	2.190.000.000	2.190.000.000
B) Upravljanje zaštitom životne sredine	100.000.000	635.000.000
C) Zaštita prirode	/	70.000.000
D) Podrška jedinicama lokalne samouprave u izradi i realizaciji projekata sanacije i rekultivacije deponija i smetlišta	/	100.000.000

Izvor: Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. i 2018. godinu

U Zakonu o budžetu za 2014. godinu kroz stavku „subvencije privatnim preduzećima“ izdvajala su se podsticajna sredstva za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada kao sekundarne sirovine ili za dobijanje energije i za proizvodnju kesa-tregerica za višekratnu upotrebu. Iznos sredstava bio je 300 miliona dinara. Zakonom o budžetu za 2015. godinu ovaj iznos je znatno viši, pa je korisnicima podsticaja isplaćeno 1,9 milijardi dinara. U budžetu za 2016. godinu, podsticaji za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada iznosili su 2,01 milijarde dinara. Odlukom o osnivanju budžetske stavke Zeleni fond, u Zakonu u budžetu za 2017. i 2018. godinu iznosi sredstava koji su namenjeni za podsticaje, pre svega reciklažnoj industriji, onima koji recikliraju proizvode koji posle pripadaju posebnim tokovima otpada, dat je narednom tabelom.

¹⁶ Službeni glasnik RS, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 142/14, 68/15 i 103/15

Zeleni fond nije osmišljen da postoji i funkcioniše kao nekadašnji Fond za zaštitu životne sredine. Može se reći da je „Zeleni fond“ samo naziv za stavku u budžetu kojom su predstavljeni iznosi isplate sredstava za zaštitu životne sredine. Fond kao institucija i poseban organ još uvek ne postoji. I u 2018. godini se tretira kao budžetska linija kojom su predviđene isplate podsticaja za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada kao sekundarne sirovine ili za dobijanje energije i proizvodnju kesa-tregerica za višekratnu upotrebu u iznosu od 2,1 milijardi dinara. Za aktivnosti upravljanja zaštitom životne sredine predviđena je isplata od 635 miliona dinara. Nove stavke u budžetu koje nisu postojale u 2017. su sredstva namenjena zaštiti prirode od 70 miliona dinara i sredstva namenjena podršci jedinicama lokalne samouprave u izradi i realizaciji projekata sanacije i rekultivacije deponija i smetlišta u iznosu od 100 miliona dinara. Odluka o raspodeli sredstava koja će se isplaćivati ne zavisi od iznosa sredstava koja se prilivaju u budžet po osnovu ekoloških taksi i naknada. Obzirom da su ti iznosi znatno viši evidentno je da postoji još potencijala za izdvajanje podsticajnih sredstava usmerenih ka korisnicima zaštite životne sredine. Međutim, jedan od problema koji se javlja odnosi se na krajnje korisnike tih sredstava. Kako 2,1 milijarda dinara sredstava odlazi na reciklažnu industriju, stiče se utisak da su recikleri, posebno oni koji se bave sakupljanjem, transportom, skladištenjem, tretmanom i odlaganjem posebnih tokova otpada nešto više favorizovani u odnosu na druga preduzeća. Međutim, kao veoma prioriternim problemom se može smatrati upravo neadekvatno upravljanje otpadom a posebno njegovo odlaganje, tako da se znatan iznos sredstava izdvaja zarad povećanja kapaciteta njegovog prikupljanja, sanacije, odlaganja ili prerade. Slučajevi iz prakse kojih je od početka 2018. godine bilo nekoliko pokazuju da se otpad u većini slučajeva ne tretira propisno i umesto da se daje preduzećima koja ga zbrinjavaju, odlaže se na razna mesta u prirodi i time znatno narušava kvalitet zemljišta, voda i vazduha (Subić, Zubović, Jeločnik, 2015). To je jasan signal da je potrebno još sredstava izdvojiti ne samo za preduzeća koja se bave reciklažom već i za usluge edukacije onih koji jesu ili mogu biti potencijalni zagađivači životne sredine.

Pored Zelenog fonda, posebnu stavku u budžetu predstavljaju izdvajanja za rad Agencije za zaštitu životne sredine koja je, pored Ministarstva zaštite životne sredine, najvažnija institucija u ovoj oblasti.

Tabela 6: Pregled iznosa naplaćenih ekoloških taksi i isplate operaterima u periodu 2014-2017. godina

Godina	Količina saniranog otpada u tonama	Iznos naplaćene EKO taksa u dinarima	Isplaćeno operaterima u dinarima	Procenat isplaćenog od naplate
2014	37,291	7,574,810,713	1,900,000,000	25%
2015	48,478	6,016,728,237	2,522,998,890	42%
2016	60,890	7,474,906,380	2,190,000,000	29%
2017	62,488	10,200,000,000	2,190,000,000	21%

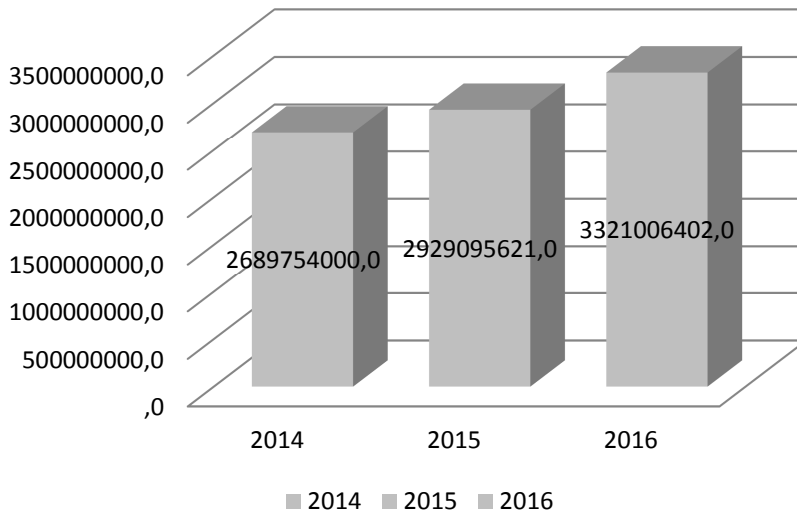
Izvor: Istraživanje Udruženja reciklera Srbije za 2018. godinu

U periodu od 2014. do 2017. godine se ukupno saniralo 209,147 tona otpada, dok je ukupan iznos naplaćen po osnovu ekoloških taksi iznosio 31,2 milijarde dinara. Operaterima otpadom je od tog iznosa isplaćeno 8,8 milijardi dinara odnosno oko 28% ukupno naplaćenih sredstava. Preostali iznos od skoro 22,5 milijarde nije bio namenjen izdvajanjima za zaštitu životne sredine iako je u te svrhe od strane zagađivača i uplaćen u budžet. Ovakvo nenamensko raspoređivanje sredstava naplaćenih po principu „zagađivač plaća“ negativno utiče ne samo na razvoj upravljanja otpadom već i na same zagađivače koji, iako imaju zakonsku obavezu, nemaju motivaciju za uplatu ekoloških taksi. Stoga je mehanizam podsticaja veoma važan, ako ne i najvažniji instrument prilikom kreiranja ekološke politike jer utiče skoro na sve učesnike sistema zaštite životne sredine. Pri tom, treba istaći da se sa isplatom sredstava u značajnoj meri kasni, prvenstveno zbog gašenja Fonda za zaštitu životne sredine, te je tek početkom 2018. godine isplaćen preostali deo novca za 2016. godinu i jednim delom za 2017. godinu.

U ukupnim prihodima taksa i naknada za životnu sredinu, ekološke takse za posebne tokove otpada čine značajan deo. U 2014. godini iznosile su 35,5% odnosno oko 2,7 milijarde dinara. Iako je u apsolutnim iznosima prisutan trend njihovog rasta za 2015. i 2016. godinu, u ukupnim prihodima od ekoloških taksi i naknada, takse za posebne tokove otpada učestvuju 49% odnosno 44,5%, respektivno.

Porast prihoda od ekoloških taksi ukazuje na rastući doprinos zagađivača očuvanju životne sredine primenom koncepta „zagađivač plaća“. Međutim, njihov potencijal nije u potpunosti iskorišćen jer se samo jedan deo tog novca zaista usmerava ka reciklerima i drugim korisnicima podsticajnih sredstava.

Grafik 2: Ekološke takse za posebne tokove otpada u Republici Srbiji, u dinarima



Izvor: Istraživanje Udruženja reciklera Srbije, 2018. godina

Pored Zelenog fonda, posebnu stavku u budžetu predstavljaju izdvajanja za rad Agencije za zaštitu životne sredine za koju se može reći da je, pored Ministarstva zaštite životne sredine, najvažnija institucija u ovoj oblasti. Budžet Agencije se tokom posmatranog perioda od 2014. do 2018. godine značajno promenio. U 2018. godini je planirano da se za sve aktivnosti i projekte Agencije isplati 282,7 miliona dinara što je za 38% više nego u 2014. godini kada je izdvojeni novac iznosio 204,4 miliona dinara. Agencija svojim projektima i aktivnostima u značajnoj meri doprinosi prikupljanju i pružanju informacija o svim relevantnim podacima namenjenim različitim korisnicima u oblasti životne sredine. Javnost i transparentnost poslovanja Agencije čine je pouzdanim partnerom u poslovanju. Zeleni fond bi trebalo da funkcioniše po istim principima obzirom na njegovu važnost za sve elemente sistema zaštite životne sredine.

ZAKLJUČAK

Zaštita životne sredine ne predstavlja samo zakonsku, već i moralnu obavezu stanovništva prema budućim generacijama. Što se više pažnje danas bude posvetilo očuvanju prirodnih resursa to će kvalitetniji uslovi života postojati za

naredne generacije. Mogućnosti za delovanje su brojne, potencijali neiskorišćeni, pa su za zemlje u razvoju poslovi zaštite životne sredine, posebno upravljanja otpadom, posebno atraktivni. Međutim, kako su finansijska sredstva uvek ograničavajući faktor, sistem finansiranja poslova ekologije najvažniji je faktor koji determiniše razvoj ove oblasti. U ovom radu autori su analizirali značaj ekoloških taksi i naknada kao instrument politike zaštite životne sredine. Posebna pažnja u analizi je posvećena formiranju Zelenog fonda kao budžetske linije i perspektivama njegovog razvoja i značaja.

Osnovni nalazi istraživanja ukazuju na probleme sa kojima se učesnici sistema zaštite životne sredine, posebno operateri otpadom, suočavaju dugi niz godina, od momenta ukidanja postojanja Fonda za zaštitu životne sredine, kao nezavisne javne finansijske institucije. Princip „zagađivač plaća“ se primenjuje, ali sve dok ne bude postojalo transparentno i namensko trošenje sredstava prikupljenih na ovaj način, motivaciju za plaćanje zagađivači neće imati. Samim tim, ni korisnici podsticaja neće biti u mogućnosti da investiraju u poslovanje i širenje kapaciteta za prikupljanje, transport, skladištenje, tretman i odlaganje (opasnog) otpada.

Gašenje Fonda za zaštitu životne sredine krajem 2012. godine izazvalo je značajne poremećaje u finansiranju poslova ekologije, posebno u isplati sredstava za operatere otpadom. Isplate iz budžeta nisu redovne i uz značajna kašnjenja loše utiču na poslovanje njihovih korisnika. Kroz istraživanje i razgovor sa nekima od njih, autori su zaključili da se od Zelenog fonda očekuje da postane javna institucija nezavisna o budžetu države koja će sredstva isplaćivati kvartalno. Tako bi se značajno unapredio kvalitet poslovanja preduzeća, poboljšala likvidnost i kapaciteti prikupljanja i tretiranja opasnog i neopasnog otpada. Ujedno, postoje i brojni nerealizovani projekti poput izgradnje deponija koji su skupi ali sa čijom realizacijom bi se moglo početi ukoliko se sva sredstva prikupljena od ekoloških taksi i naknada rasporede na adekvatan način. Namensko, stabilno i predvidivo finansiranje životne sredine kroz Zeleni fond nije samo značajno na mikro nivou, ono je i jedan od preduslova za otvaranje Poglavlja 27 u pregovorima sa Evropskom unijom.

Rad je rezultat projekata: Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU (179015), Organizacione i informacione podrške sistemu upravljanja kvalitetom kao ključnim faktorom povećanja konkurentnosti naših preduzeća i njihovog bržeg izlaska na svetsko i EU tržište (179001) finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

LITERATURA

- [1] Agencija za zaštitu životne sredine (2017), *Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji*, dostupno na: http://www.sepa.gov.rs/download/posebni/EkonInstr_2015.pdf
- [2] Agencija za zaštitu životne sredine (2017), *Upravljanje otpadom u Republici Srbiji u periodu 2011-2016 godina*, dostupno na: http://www.sepa.gov.rs/download/NRIZ_podaci/Otpad2011-2016.pdf
- [3] Dašić B., Petrović G., Subotić J., (2017), *Izdvajanje iz budžeta Republike Srbije za zaštitu životne sredine*, *Ekonomski signali* 12(1), str. 1-11
- [4] Domazet I., Pantić O., (2015), *Reciklažna industrija kao faktor unapređenja kvaliteta životne sredine u Srbiji*, *Ecologica: nauka, privreda, iskustva* 22(78), str. 211-215
- [5] Nacionalna strategija održivog razvoja, Službeni glasnik RS, br. 57/08
- [6] Nacionalni program zaštite životne sredine, Službeni glasnik RS, br. 12/10
- [7] Pantić O., Đuričin S., (2015), *Značaj reciklažne industrije i upravljanja poljoprivrednim otpadom u cilju zaštite životne sredine*, *Ecologica: nauka, privreda, iskustva*, 22(80), str. 613-616
- [8] Pantić O., Kočović M., Filimonović D., (2014), *Sistem zaštite životne sredine i aktivnosti upravljanja otpadom u poljoprivredi Republike Srbije*, *Ecologica: nauka, privreda, iskustva*, 21(76), str. 817-821
- [9] Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za upravljanje posebnim tokovima otpada, Službeni glasnik RS, br. 41/13
- [10] Stojanović M., (2017), *Ekološke naknade kao deo sistema ekoloških poreza u Republici Srbiji*, *Ekonomski signali*, 12(1), str. 41-54
- [11] Subić, J., Jeločnik, M., & Zubović, J. (2015). Primena navodnjavanja kao agrotehničke mere: analiza marže pokrića u proizvodnji kukuruza. *Ecologica: nauka, privreda, iskustva*, 22(78), 245-251.
- [12] Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, , Službeni glasnik RS, br. 36/09
- [13] Zakon o budžetu 2014, Službeni glasnik RS, br. 110/13
- [14] Zakon o budžetu 2015, Službeni glasnik RS, br. 124/14 i 94/15
- [15] Zakon o budžetu 2016, Službeni glasnik RS, br. 94/15
- [16] Zakon o budžetu 2017, Službeni glasnik RS, br. 99/2016 i 113/2017
- [17] Zakon o budžetu 2018, Službeni glasnik RS, br. 113/2017
- [18] Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 142/14 , 68/15 i 103/15
- [19] Zakon o fondu i finansiranju životne sredine Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 17/11

“Zagađivač plaća” – stanje i perspektive Zelenog fonda

- [20] Zakon o Fondu za zaštitu okoliša FBiH, Službene novine Federacije BiH, br. 33/03 i 1/10
- [21] Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u Hrvatskoj, NN 107/03 i 144/12
- [22] Zakon o prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine, , Službeni glasnik RS, br. 93/12
- [23] Zakon o upravljanju otpadom, Službeni glasnik RS, br. 36/09 i 88/10 i 14/16

IZVEŠTAVANJE O ZAGAĐENJU ŽIVOTNE SREDINE: PRAKSA VELIKIH ZAGAĐIVAČA I PREDUZEĆA U NOVOM SADU

Slavica Stevanović¹

Apstrakt

Izveštavanje o uticaju poslovnih aktivnosti preduzeća na zagađenje životne sredine je zahtev koji se u savremenim uslovima poslovanja nameće društveno odgovornim preduzećima. Informacije o vrsti i nivou zagađenja, troškovima i ulaganjima koji se odnose na životnu sredinu su relevantne za ocenu angažovanja preduzeća u cilju minimiziranja štetnog uticaja na životnu sredinu. Izveštavanje kao deo sistema upravljanja životnom sredinom može biti zasnovano na regulatornoj ili dobrovoljnoj osnovi. Informacije koje se odnose na zagađenje i zaštitu životne sredine se mogu obelodanjivati u formi posebnog izveštaja o zaštiti životne sredine ili u okviru već postojećih izveštaja preduzeća. Izveštaj o održivom razvoju je jedan od instrumenata informisanja interesnih grupa o aktivnostima i rizicima koji se odnose na zagađenje i zaštitu životnu sredinu. Preduzeća mogu u okviru godišnjih izveštaja o poslovanju objavljivati informacije o troškovima i ulaganjima u cilju zaštite životne sredine, što je za određene grupe preduzeća zakonski regulisano. Nefinansijska obelodanjivanja koja se između ostalog odnose i na rizike negativnih uticaja na životnu sredinu mogu biti sastavni deo napomena uz finansijske izveštaje.

Cilj rada je analiza prakse izveštavanja o zagađenju životne sredine odabrane grupe preduzeća koja posluju na teritoriji Novog Sada. Analiza je zasnovana na primeni koncepta „zagađivač plaća“ uvažavajući i podsticajni karakter principa. Zagađivači treba da plate za narušavanje kvaliteta životne sredine, ali i da svoje aktivnosti usmere ka zaštiti životne sredine. Istraživanjem se nastoji utvrditi da li i koje finansijske i nefinansijske informacije o zagađenju

¹ dr Slavica Stevanović, naučni saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, slavica.stevanovic@ien.bg.ac.rs.

životne sredine preduzeća obelodanjuju i u kojoj formi. Poseban cilj rada se odnosi na identifikovanje i utvrđivanje iznosa naknada koje preduzeća plaćaju za zagađenje, kako bi se ocenilo u kojoj meri izdaci na ime naknada terete prihode zagađivača. Predmet istraživanja čini grupe preduzeća čija postrojenja predstavljaju izvore zagađenja životne sredine na teritoriji Novog Sada kao i odabrana preduzeća sa drugih lokalnih samouprava, koja pripadaju velikim zagađivačima. Zagađivači se nalaze u nacionalnom i lokalnom registru izvora zagađivanja i u obavezi su da informacije o zagađenju dostavljaju nadležnim institucijama. Finansijske i nefinansijske informacije o zagađenju mogu biti od koristi i ostalim stakeholderima preduzeća u procesu donošenja odluka. Metodologija istraživanja obuhvata kvalitativne i kvantitativne metode koje su primerene cilju i predmetu istraživanja. Analiza sadržaja zasnovana na pregledu postojećih istraživanja o izveštavanju o zagađenju životne sredine i analizi prakse izveštavanja odabranih preduzeća je praćena finansijskom analizom.

Ključne reči: *izveštavanje, princip „zagađivač plaća”, preduzeća zagađivači, Novi Sad*

UVOD

Sastavljanje i obelodanjivanje finansijskih i poslovnih izveštaja je deo poslovne politike preduzeća, dok je ekološko izveštavanje deo ekološke politike preduzeća. Ekološko izveštavanje podrazumeva izveštavanje o uticajima na životnu sredinu, troškovima materijala i energije, troškovima naknada za zagađenje, investicijama u cilju sprečavanja, odnosno minimiziranja negativnih uticaja na životnu sredinu, vrstama štetnih emisija i otpada koje su rezultat aktivnosti preduzeća i sl. Informacije o eko-efikasnosti dopunjuju finansijske izveštaje kako bi se doprinelo poboljšanju kvaliteta donošenja odluka stakeholdera (UN, 2004). Stakeholderi na osnovu izveštaja i vrste informacija koje preduzeća objavljuju mogu oceniti odnos preduzeća zagađivača prema primeni principa „zagađivač plaća”.

Zakon o zaštiti životne sredine² definiše načela kojih bi pravna i fizička lica trebalo da se pridržavaju u vezi zaštite životne sredine. Definisana načela, među kojima je i načelo „zagađivač plaća”, usmeravaju i obavezuju pravna i fizička lica da sve

² Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016

aktivnosti koje sprovode treba da budu u cilju očuvanja životne sredine. U pitanju je jedno od osnovnih načela u oblasti životne sredine koje je prvobitno formulisano i usvojeno u OECD zemljama (EEA, 2006), a zatim prihvaćeno u Evropskoj uniji (2004) usvajanjem 2004/35/CE direktive koja se odnosi na odgovornost u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete po životnu sredinu.

Načelo „zagađivač plaća” podrazumeva da zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine. Ukoliko troškove koji nastaju po osnovu zagađenja životne sredine ne snose zagađivači, štetu snosi društvo u celini. Društvena zajednica vrši pritisak na kompanije da ispunjavaju svoje zakonske obaveze u vezi sa zaštitom životne sredine, jer u suprotnom troškovi otklanjanja šteta nastalih po osnovu zagađenja padaju na teret celog društva, što je suprotno načelu „zagađivač plaća” (Škarić-Jovanović, 2013). U interesu je i preduzeća zagađivača transparentno izveštavanje i objavljivanje finansijskih i nefinansijskih informacija o zagađenju životne sredine.

Primena principa „zagađivač plaća” izgleda jednostavna i logična, ali ju je najteže realizovati čak i u razvijenim zemljama. Razlog tome jeste činjenica da efektivna primena principa podrazumeva postojanje mehanizama efektivne kontrole, ispunjenje određenih ekonomskih i socijalnih pretpostavki, ali i nepostojanje političkog uticaja, što je u praksi teško ostvarivo (Popović et al., 2013). Krstić i Milenković-Kerković (2017) istraživanju primene principa „zagađivač plaća” pristupaju sa aspekta komparativne analize evropskog i zakonodavstva Srbije u oblasti upravljanja otpadom, analizirajući posebno stepen primene važeće regulative. Jovičić i Hanić (2016) u okviru uporedne analize sistema finansiranja u oblasti životne sredine u Srbiji i u Češkoj Republici analiziraju ekološke poreze i naknade u pomenutim zemljama i uočavaju glavne prednosti češkog sistema finansiranja u oblasti životne sredine, razmatrajući mogućnosti njihovog implementiranja u Srbiji.

Sistem integrisanog finansijskog izveštavanja koji podrazumeva i izveštavanje o održivom razvoju je u procesu razvoja u Srbiji. Iako u praksi nije široko zastupljeno, izveštavanje o održivom razvoju je predmet istraživanja u naučnim i stručnim studijama i publikacijama domaćih autora. Sekerez (2016) u svom radu koji se odnosi na regulatorni okvir i kvalitet izveštavanja o održivom razvoju ima za cilj da istraži uticaj povećanih zakonskih zahteva, harmonizacije pravila izveštavanja i usaglašavanja računovodstvene regulative sa konceptom održivog razvoja na

kvalitet i uporedivost objavljenih izveštaja o održivosti poslovanja. Analiziranje prakse izveštavanja o održivom razvoju je vršeno i za kompanije koje su uključene u obračun indeksa Belex 15. Istraživanje je izvršeno u cilju sagledavanja karakteristika, ograničenja i perspektiva izveštavanja o održivom razvoju u Republici Srbiji (Knežević et al., 2017). S obzirom da je transparentnost relevantnih informacija u finansijskim izveštajima često problematična kod preduzeća u Srbiji, Stevanović et al. (2014) su analizirali praksu obelodanjivanja informacija o zaštiti životne sredine preduzeća zagađivača u Srbiji, sa posebnim fokusom na postojeće finansijske izveštaje preduzeća.

Finansijsko izveštavanje je analizirano i sa aspekta ulaganja u zaštitu životne sredine (Škarić-Jovanović, 2013). Analiza makro i mikro konteksta izveštavanja o životnoj sredini je sprovedena u cilju identifikovanja vrsta informacija o životnoj sredini koje su dostupne na nacionalnom nivou (Stevanović et al., 2016). Uvažavajući činjenicu da zbog promena u poslovnom okruženju upravljanje zaštitom životne sredine sve više dobija na značaju u poslednje tri decenije, preduzeća koriste nove alate ekološkog menadžmenta, među kojima su svakako ekološko računovodstvo i revizija (Jovanović, Ljubisavljević, 2017). Da bi se stejkholderi preduzeća mogli osloniti na informacije o održivom razvoju, relevantno je sprovesti ekološku reviziju u cilju nezavisne verifikacije izveštaja.

IZVEŠTAVANJE O ZAGAĐENJU ŽIVOTNE SREDINE

Potreba za prezentacijom i objavljivanjem informacija u vezi sa upravljanjem zaštitom životne sredine je realnost preduzeća koja posluju u savremenom okruženju. Korporativna održivost podrazumeva poslovanje koje na dugi rok uvažava ekonomske, ali i socijalne i ekološke posledice procesa poslovanja i performansi kompanije (Škarić-Jovanović, 2013). Izveštavanje preduzeća o zagađenju životne sredine po principu „zagađivač plaća” se može analizirati na relaciji preduzeće – nadležne državne institucije, ali i sa aspekta izveštavanja šire javnosti. Stejkholderi preduzeća mogu oceniti ekološku odgovornost preduzeća na osnovu javno dostupnih izveštaja o zaštiti životne sredine.

Informacije koje se odnose na zagađenje i zaštitu životne sredine se mogu obelodanjivati u okviru postojećih finansijskih i nefinansijskih izveštaja preduzeća ili u formi posebnog izveštaja o zaštiti životne sredine. Širenje informacionih zahteva stejkholdera preduzeća o uticaju poslovnih aktivnosti na zaštitu životne

sredine i potreba za dodatnim informacijama o održivom razvoju, doveli su do pojave novih izveštaja.

Sistem finansijskog izveštavanja zasnovan na međunarodnim računovodstvenim i standardima finansijskog izveštavanja ne može u potpunosti da odgovori na zahteve međunarodne regulative u sistemu zaštite životne sredine. Jedan od ciljeva finansijskog izveštavanja jeste obezbeđivanje informacija o resursima preduzeća i informacija koliko efikasno i efektivno rukovodstvo vrši svoja ovlašćenja i zaduženja u vezi sa korišćenjem resursa preduzeća (IASB, 2010a).

Osim obavezujućih izveštaja (IASB, 2009) preduzeća mogu prezentovati i druge izveštaje koji ne moraju biti sastavljeni u skladu sa zahtevima međunarodnih računovodstvenih standarda. Jedan od izveštaja koji su van MRS/MSFI delokruga je izveštaj o zaštiti životne sredine (*Environmental Reports*). U pitanju je izveštaj koji se najčešće sastavlja od strane preduzeća u kojima su faktori zaštite životne sredine izuzetno značajni zbog prirode delatnosti u okviru kojih posluju (Stevanović et al., 2016). Izveštaj pod nazivom Komentari menadžmenta je opisnog karaktera i može da sadrži dodatna pojašnjenja informacija koje su već prikazane u finansijskim izveštajima, kao i dodatne kvalitativne informacije koje između ostalog obuhvataju i informacije o zaštiti životne sredine (IASB, 2010b).

Prema MRS/MSFI zahtevima, nedostatak materijalnosti većine efekata koji proizilaze iz interakcije preduzeća sa životnom sredinom je razlog njihovog neobelodanjivanja (Sekerez, 2016). Međunarodna federacija računovođa (engl. *The International Federation of Accountants – IFAC*) podržavajući Međunarodni integrisani savet za izveštavanje (engl. *International Integrated Reporting Council - IIRC*) i implementaciju okvira međunarodnog integrisanog izveštavanja (engl. *Integrated Reporting - IR*) razmatra integrisano izveštavanje kao način za postizanje sveobuhvatnog sistema korporativnog izveštavanja preduzeća (IFAC, 2017).

Nefinansijska obelodanjivanja koja se između ostalog odnose i na rizike negativnih uticaja na životnu sredinu mogu biti sastavni deo napomena uz finansijske izveštaje (u daljem tekstu Napomena). Ciljevi i politike za upravljanje finansijskim rizikom su navedeni kao primer nefinansijskih obelodanjivanja (IASB, 2009). Sekerez (2016) ističe da u okviru finansijskih rizika treba da budu i obelodanjeni rizici negativnih uticaja na životnu sredinu. Na taj način se poboljšava

komunikacija sa stejkholderima preduzeća i omogućava kvalitetnije informisanje o ključnim rizicima koji se odnose na životnu sredinu.

Preduzeća mogu u okviru godišnjih izveštaja o poslovanju objavljivati informacije o troškovima i ulaganjima u cilju zaštite životne sredine. Sastavljanje Izveštaja o poslovanju kao dela finansijsko-izveštajnog instrumentarija je u skladu sa zahtevima EU direktiva (EEC, 1978). Pored pregleda i ocene finansijskog položaja i finansijskih i poslovnih performansi preduzeća, izveštaj o poslovanju sadrži opis relevantnih rizika i neizvesnosti, razvojne ciljeve i strategije, kao i predviđanja menadžmenta.

Velike EU kompanije od javnog interesa sa više od 500 zaposlenih su u obavezi da obelodanjuju informacije o načinu na koji posluju i upravljaju socijalnim i ekološkim izazovima (EU, 2013). Direktivom EU (2013) u delu koji se odnosi na sadržaj izveštaja o poslovanju, ističe se da izveštaj treba da pruži informacije o verovatnom budućem razvoju, aktivnostima u oblasti istraživanja i razvoja, otkupu sopstvenih akcija i udela, postojanju ogranaka, korišćenju finansijskih instrumenata, upravljanju finansijskim rizikom, korporativnom upravljanju. Radi boljeg sagledavanja razvoja, performansi i položaja preduzeća, izveštaj treba da sadrži nefinansijske informacije, uključujući informacije koje se odnose na pitanja zaštite životne sredine. Zahtevi navedene direktive su dopunjeni direktivom 2014/95/EU koja je dodatno usmerena na unapređenje izveštavanja o nefinansijskim informacijama (EU, 2014).

Menadžment preduzeća u Srbiji priprema i sastavlja Izveštaj o poslovanju u skladu sa poslovnom politikom preduzeća ili u skladu sa obavezom koju nameće zakonska regulativa. Zakon o tržištu kapitala³ javnim društvima nameće obavezu sastavljanja i objavljivanja godišnjeg izveštaja o poslovanju, dok su prema istom zakonu javna društva čijim se hartijama od vrednosti trguje na regulisanom tržištu obavezna da sastave i objave polugodišnje i kvartalne izveštaje o poslovanju. Prema Zakonu o računovodstvu⁴, osim javnih društava, odnosno društava koja se pripremaju da postanu javna, velika preduzeća su dužna da sastavljaju godišnji izveštaj o poslovanju.

³ Sl. glasnik RS, br. 31/2011, 112/2015 i 108/2016

⁴ Sl. glasnik RS, br. 62/2013

Redovni finansijski izvještaji preduzeća ne mogu zadovoljiti sve informacione potrebe i zahteve stejkholdera. Informacije koje su relevantne za odlučivanje u savremenim uslovima poslovanja se odnose i na strategiju, korporativno upravljanje, upravljanje rizicima, ljudske resurse, pitanja održivosti, ekološka i socijalna pitanja. Većina ovih informacija može se pružiti unapređenjem organizacionog izvještavanja. Postoji nekoliko okvira, standarda i principa koji pokrivaju i ekološko izvještavanje. U pitanju je je izvještavanje o korporativnoj društvenoj odgovornosti (engl. *Corporate Social Responsibility - CSR*), ESG (engl. *Environmental, Social, and Governance*) izvještavanje, izvještavanje o održivosti i integrisano izvještavanje (IFAC, 2017). Društveno odgovorno poslovanje je koncept pomoću kojeg preduzeća povezuju odgovornost prema stejkholderima i izazove vezane za životnu sredinu sa finansijskim uspehom, i to na dobrovoljnoj osnovi. KPMG (2017) istraživanja globalnih trendova korporativne odgovornosti (engl. *Corporate Responsibility – CR*) pokazuju da je evropski prosek CR izvještavanja za N100 (100 najvećih kompanija iz 45 zemalja) na nivou od 75%, dok je procenat CR izvještavanja od strane najvećih svetskih kompanija G250 (250 najvećih kompanija u *Fortune Global 500*) čak 93%.

Izveštaji koji sadrže informacije o zagađenju i zaštiti životne sredine mogu nositi različite nazive kao što su izveštaj o korporativnoj odgovornosti, izveštaj o zaštiti životne sredine, izveštaj o održivom poslovanju i sl. Izveštaj o održivom razvoju je jedan od instrumenata informisanja stejkholdera o aktivnostima i rizicima koji se odnose na zagađenje i zaštitu životnu sredinu. Poznate svetske kompanije izrađuju i obelodanjuju izveštaje o održivom razvoju u skladu sa standardima Globalne inicijative za izvještavanje (engl. *Global Reporting Initiative - GRI*). GRI je međunarodna nezavisna organizacije koja je osnovana u cilju identifikovanja pravih indikatora održivosti poslovanja preduzeća, uporedivosti i standardizacije izvještavanja, a GRI metodologija se koristi u cilju priprema standardizovanih i sveobuhvatnih izveštaja o društvenoj odgovornosti kompanija (GRI, 1997). Osnovni zahtevi izvještavanja su unapređeni objavljivanjem G4 smernica za izradu Izveštaja o održivom razvoju (GRI, 2013). Globalno prihvaćen okvir izvještavanja o održivosti koji mogu koristiti sve organizacije bez obzira na veličinu, sektor ili lokaciju, što omogućava sveobuhvatan pristup upravljanju ekološkim, socijalnim i ekonomskim performansama.

Uputstvo UN (2004) za sastavljače i korisnike indikatora eko efikasnosti predstavlja konceptualni okvir za izvještavanje o eko efikasnosti i posmatra se kao dopuna postojećim smernicama za izvještavanje o održivosti. Uputstvo je

zasnovano na zahtevima konceptualnog okvira koji izdaje Odbor za međunarodne računovodstvene standarde, pri čemu je izvršeno prilagođavanje izveštavanju o eko-performansama u odnosu na finansijske performanse preduzeća.

IZVEŠTAVANJE O NAKNADAMA ZA ZAGAĐENJE ŽIVOTNE SREDINE

Zakonska obaveza zagađivača je preduzimanje mera zaštite životne sredine prilikom obavljanja svojih aktivnosti i u skladu sa tim zagađivači snose ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini (Zakon o zaštiti životne sredine). Zagađivači plaćaju naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuju ili mogu prouzrokovati opterećenje životne sredine.

Problem zagađenja životne sredine je moguće rešiti i tzv. korektivnim porezima koji mogu imati pozitivne uticaje na smanjenje zagađenja (Drašković, 2012). Naknada za zagađivanje životne sredine je tipičan primer ekološkog poreza, a sam način utvrđivanja, odnosno novčani iznos po količini zagađenja, u celini odgovara svrsi njenog uvođenja (Bisić, 2011). Naknade čine deo ekoloških poreza ukoliko se sredstva prikupljena po tom osnovu koriste namenski za zaštitu i unapređenje životne sredine. Drašković (2012) naglašava da treba razlikovati poreska fiskalna zahvatanja i akcize kao oblike prikupljanja poreskih prihoda za formiranje budžetskih prihoda u odnosu na naknade za korišćenje prirodnih dobara, odnosno životne sredine. S obzirom na sličnosti između ekoloških poreza i naknada i otežano razgraničenje između ovih kategorija, u Evropskoj uniji se koristi termin ekološke dažbine koje obuhvataju i ekološke poreze i naknade. Korišćenjem termina ekološke dažbine delimično se želi izbeći loš publicitet i otpor koji postoji kod obveznika plaćanja poreza (EEA, 2016).

Naknade kao ekonomski instrument zaštite životne sredine, imaju za cilj promovisanje smanjenja opterećenja životne sredine korišćenjem principa „zagađivač plaća”. Na ovaj način se omogućava bar delimično uključivanje rashoda po osnovu štete nanete životnoj sredini u troškove proizvodnje (Agencija za zaštitu životne sredine, 2016). Sa druge strane, primenom načela „zagađivač plaća”, „korisnik plaća” i načela „odgovornosti” vrši se finansiranje zaštite životne sredine. Naknada za zagađivanje životne sredine se određuje na osnovu vrste i količine emisija pojedinačnih izvora zagađivanja, otpada i štetnih materija u sirovini, poluproizvodu ili proizvodu (Zakon o zaštiti životne sredine). Emisije

pojedinačnih izvora zagađivanja, proizvedeni ili odloženi otpad, supstance koje oštećuju ozonski omotač, plastične polietilenske kese su osnov za obračun naknada za zagađenje po principu „zagađivač plaća“.

Obračunavanje naknada za zagađenje se vrši na osnovu podataka koje zagađivači dostavljaju putem zvaničnih izveštaja nadležnim institucijama. Podaci o generisanom otpadu i zagađujućim materijama emitovanim u vazduh, vodu i tlo zagađivači dostavljaju za potrebe sastavljanja nacionalnog i lokalnih registara izvora zagađivanja (Pravilnik o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja, kao i metodologiji za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka⁵). Za preduzeća koja uzrokuju zagađenje životne sredine, a koja nisu dostavila podatke za registar zagađivanja u propisanom roku, obračun naknade se vrši na osnovu izveštaja inspekcije (Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade⁶). Novčani iznos koji obveznici plaćaju na ime unapređenja i zaštite životne sredine definiše naknadu koju zagađivači plaćaju lokalnim samoupravama. Osnov i visina naknada su definisani odlukom lokalne samouprave i Uredbom o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade⁷.

Statistički prikazi OECD-a i Evropske unije, prihode od ekoloških naknada i ekoloških poreza iskazuju zbirno (Stojanović, 2017). Zavod za statistiku Republike Srbije⁸ obelodanjuje informacije o četiri vrste poreza u oblasti životne sredine. U pitanju su ekonomski instrumenti za kontrolu zagađenja i upravljanje prirodnim resurcima koji mogu usmeravati ponašanje pravnih lica koja utiču na kvalitet životne sredine. Energetski porezi koji obuhvataju poreze na energetske proizvode i na energetske proizvode, zatim porezi u oblasti saobraćaja, porezi na zagađenje i porezi na korišćenje prirodnih resursa predstavljaju prihode koji čine deo republičkog, pokrajinskog i/ili budžeta jedinica lokalnih samouprava.

Prema važećem kontnom okviru (Antić et al., 2010), troškovi za zaštitu životne sredine mogu biti evidentirani kao ostali nepomenuti rashodi u okviru grupe Ostali

⁵ Sl. glasnik RS, br. 91/2010, 10/2013, 98/2016

⁶ Sl. glasnik RS, br. 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010 (pogledaj i čl. 11), 15/2012, 91/2012, 25/2015 - drugi propis i 44/2016 - drugi propis

⁷ Sl. Glasnik RS, br. 111/2009

⁸ <http://data.stat.gov.rs/?caller=Sddb>

rashodi. Naknada za korišćenje voda, ostale posebne naknade, lokalne komunalne takse, naknada za upravljanje otpadom kod proizvođača računara i sl. su primeri troškova koji se evidentiraju kao troškovi poreza u okviru nematerijalnih troškova. Lokalne takse mogu biti evidentirane i kao ostali nematerijalni troškovi ukoliko kontnim planom preduzeća nije predviđen poseban račun. Troškovi ostalih usluga u okviru troškova proizvodnih usluga uključuju komunalne usluge, naknade za korišćenje auto puta i dr.

PRAKSA IZVEŠTAVANJA O ZAGAĐENJU I ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE ODABRANIH PREDUZEĆA

Metodologija istraživanja i podaci

Politika izveštavanja o zagađenju i zaštiti životne sredine odabranih preduzeća je analizirana sa aspekta načina izveštavanja o zaštiti životne sredine, transparentnosti informacija o zagađenju i zaštiti životne sredine u okviru redovnih finansijskih izveštaja, odnosno napomena uz finansijske izveštaje i izveštaja o poslovanju. Poseban fokus je dat na analizu prakse obelodanjivanja informacija o troškovima na ime naknada koje se obračunavaju u skladu sa principom „zagađivač plaća“. Iako je izveštavanje o zaštiti životne sredine i održivom razvoju praksa velikih kompanija sveta, dobrovoljno izveštavanje preduzeća u Srbiji po tom osnovu nije značajno zastupljeno. U ovom delu rada će biti prikazano u kojoj meri odabrani zagađivači u Novom Sadu i veliki zagađivači pribegavaju izveštavanju koje je zasnovano na međunarodnim standardima i smernicama.

Metodologija istraživanja obuhvata kvalitativne i kvantitativne metode koje su primerene cilju i predmetu istraživanja. Analiza sadržaja zasnovana na pregledu postojećih istraživanja o izveštavanju o zagađenju životne sredine i analizi prakse izveštavanja odabranih preduzeća je praćena finansijskom analizom. Postojeća istraživanja koja se odnose na izveštavanje o zagađenju i primenu principa „zagađivač plaća“ su prikazana u prethodnim delovima rada.

Pored analize sadržaja, u radu su prikazani rezultati empirijskog istraživanja. Kao tehnike za prikupljanje i analizu informacija za potrebe istraživanja u radu, korišćeni su naučna anketa i dubinski intervjui. Korišćenjem ispitivanja lica nadležnih za politiku zaštite životne sredine kao naučne metode, prikupljeni su

iskustveni podaci koji su veoma relevantni za oblast istraživanja na koju se i rad odnosi.

Praksa izveštavanja o zagađenju životne sredine odabranih preduzeća je analizirana i na osnovu finansijskih i nefinansijskih informacija koje preduzeća obelodanjuju i na osnovu vrste izveštaja u kojima se te informacije obelodanjuju. Učešće troškova na ime naknada za zagađenje životne sredine u poslovnim prihodima preduzeća zagađivača je ključni finansijski indikator koji se u radu analizira.

Predmet istraživanja u radu čine preduzeća koja posluju na teritoriji grada Novog Sada i svojim aktivnostima doprinose zagađenju životne sredine i preduzeća čija postrojenja predstavljaju velike izvore zagađivanja životne sredine (engl. *Pollutant Release and Transfer Register - PRTR*). Prvu grupu preduzeća koja su predmet analize u radu čine preduzeća sa teritorije grada Novog Sada, koja se nalaze u Lokalnom registru izvora zagađivanja Grada Novog Sada⁹. Istraživanjem je obuhvaćeno 13 preduzeća iz ove grupe, pri čemu neka od preduzeća imaju više postrojenja koja predstavljaju izvore zagađenja. Druga analizirana grupa obuhvata velike zagađivače koji se nalaze u nacionalnom registru izvora zagađivanja. Istraživanje se fokusira na pet preduzeća koja posluju različitim u delatnostima, poput proizvodnja sirovog čelika, gvožđa i ferolegura, proizvodnja cementa, proizvodnja šećera, prerada i konzervisanje mesa, proizvodnja živine i živinskih proizvoda. Analizirana preduzeća se nalaze u različitim lokalnim samoupravama.

Odabrani finansijski indikatori su utvrđeni na osnovu informacija koje su sadržane u finansijskim izveštajima objavljenim od strane Agencije za privredne registre Republike Srbije i na zvaničnom sajtu preduzeća. Kvantitativna i deskriptivna analiza informacija iz finansijskih izveštaja se odnose na 2015. i 2016. godinu.

Rezultati istraživanja

Praksa izveštavanja zagađivača Novog Sada

Preduzeća koja su registrovana kao zagađivači u lokalnom registru izvora zagađenja Grada Novog Sada se bave različitim proizvodnim delatnostima (proizvodnja aluminijumskih legura, mesinganih fittinga, nameštaja, hemijskih

⁹ http://www.environovisad.org.rs/new_site/page.php?kat_id=114

Izveštavanje o zagađenju životne sredine

proizvoda, testenina i brašna, pića, proizvodnja jednodnevnih pilića i konzumnih jaja, proizvodnjom, obradom, hlađenjem i zamrzavanjem životinjskog mesa, mesoprerađivačka industrija, uzgoj matičnog jata). Samo jedno od preduzeća je registrovano za trgovinu naftom i naftnim derivatima kao osnovnu delatnost.

Analizirana preduzeća iz lokalnog registra izvora zagađivanja Novog Sada su različite veličine (velikih 3, srednjih 6, malih 3, preduzetnik 1). Preduzeća su u obavezi da lokalnoj samoupravi dostavljaju izveštaje o izvorima zagađenja, koji sadrže podatke o generisanom otpadu i zagađujućim materijama emitovanim u vazduh, vodu i tlo. Dostupnost i sadržina izveštaja o izvorima zagađenja analiziranih preduzeća su prikazane u tabeli 1.

Tabela 1: Obelodanjivanje izveštaja o izvorima zagađivanja za 2016. godinu

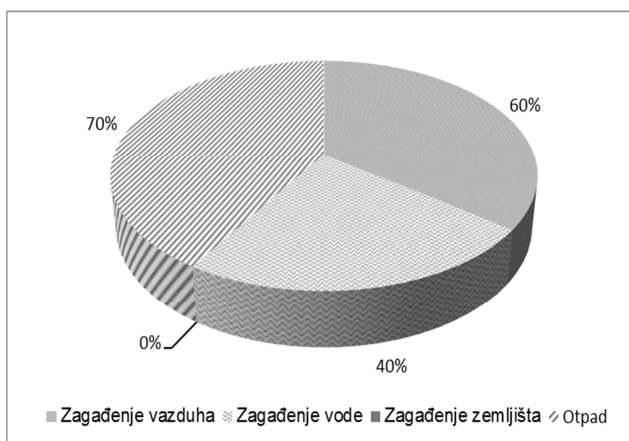
Obelodanjivanje izveštaja	Preduzeća	
	Broj	%
Javno dostupan izveštaj	10	77
Opšti podaci o izvorima zagađivanja	10	100
Rekapitulacija ispusta u vazduh, vode i tlo i proizvodnje otpada	10	100
Podaci o bilansu i načinu određivanja emisija zagađujućih materija	8	80

Izvor: Izrada autora

Na sajtu Gradske uprave za zaštitu životne sredine Grada Novog Sada je javno dostupno 77% izveštaja o izvorima zagađenja, pri čemu se može konstatovati visok stepen potpunosti izveštaja. Sva analizirana preduzeća prikazuju opšte podatke o izvorima zagađenja i rekapitulaciju ispusta u vazduh, vode i tlo i proizvodnje otpada. Podaci o bilansu i načinu određivanja emisija zagađujućih materija, nezavisno od vrste zagađenja, su u najvećem broju preduzeća prikazani. Jedno od preduzeća beleži emisije zagađujućih materija u vazduh, ali ne i podatke o emisijama. Drugo preduzeće emituje zagađujuće materije u vazduh i vodu, ali navodi da nisu vršena merenja emisija.

Vrste zagađenja, analizirane sa aspekta zagađenja postrojenja koja se nalaze na teritoriji Novog Sada, su prikazane na grafikonu 1.

Grafikon 1: Vrste zagađenja odabranih preduzeća u Novom Sadu, u %



Izvor: Izrada autora

Četiri preduzeća zagađuju vazduh emisijom ugljen monoksida, azot oksida i dioksida, sumpor dioksida, amonijaka i praškastih materija. Emisijom amonijaka, nitrata, fosfora, fenola i deterdženta u vode nastaju otpadne vode čiji su recipijenti gradska kanalizacija i DTD kanal. Zabeležene su i suspendovane materije i hemijska i biološka potrošnja kiseonika. Jedno od preduzeća kao recipijent tehnoloških otpadnih voda koristi individualni vodni sistem. Postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda nemaju čak 3 od 4 preduzeća koja emituju zagađujuće materije u vodu. Prečišćavanje je regulisano rešetkama, sitom i mehaničkim filterima. Analizirana preduzeća ne emituju zagađujuće materije u zemljište, ali generišu industrijski i ambalažni neopasan otpad, metal, gume i uginuća. Opasan otpad se odnosi na industrijski infektivni otpad i otpadnu ambalažu.

Praksa izveštavanja o zaštiti životne sredine i održivom razvoju 13 analiziranih preduzeća sa liste lokalnih izvora zagađenja je prikazana u tabeli 2 i obrazloženju tabele. Jedno od 13 analiziranih preduzeća se posebno ističe, jer predstavlja primer dobre prakse održivog razvoja srpske privrede, kao i izveštavanja o održivom razvoju. Izveštaj o održivom razvoju pripremaju u skladu sa GRI standardima, pri čemu je zaštita životne sredine i deo izveštaja o poslovanju. Troškovi na ime naknada u ovoj oblasti se iskazuju u napomenama uz finansijske izveštaje, ali ipak samo na ime naknada za korišćenje voda, koje čine oko 0,1% poslovnih prihoda u 2015. i 2016. godini.

Tabela 2: Obelodanjivanje informacija o zaštiti životne sredine

Vrste izveštavanja	Broj preduzeća
Izveštaj o održivom razvoju na nivou preduzeća	1
Izveštaj o održivom razvoju na nivou grupe kojoj pripadaju	3
Zaštita životne sredine kao deo izveštaja o poslovanju	1
Zaštita životne sredine kao deo Napomena	1

Izvor: Izrada autora

Za razliku od preduzeća koje izveštaj o održivom razvoju sastavlja i obelodanjuje na nivou preduzeća, kao i grupe kojoj pripada, za dva preduzeća je karakteristično da samo grupe kojima pripadaju imaju praksu izveštavanja o održivom razvoju, ne i pojedinačna preduzeća. Pomenuta dva preduzeća obelodanjuju izveštaj o društveno odgovornom i održivom poslovanju i izveštaj o održivom razvoju koji su u skladu sa GRI standardima.

Preduzeća imaju praksu da politiku kvaliteta i zaštite životne sredine obelodanjuju na sajtu preduzeća, kako bi pokazali da svojim resursima, aktivnostima i uslugama doprinose očuvanju životne i radne sredine u sopstvenom okruženju. Odgovorno ponašanje prema životnoj sredini sprovode primenom načela održivog razvoja i primenom domaćih i međunarodnih standarda i propisa za upravljanje sistemom zaštite životne sredine. Rezultati intervjua pokazuju da određena preduzeća za potrebe upravljanja sistemom zaštite životne sredine angažuju ovlašćene firme. Neka od preduzeća poseduju sertifikat za sistem upravljanja životnom sredinom ISO 14001, ali i druge sertifikate koji ih svrstavaju na listu društveno odgovornih preduzeća u Srbiji. Primenom standarda, preduzeća potvrđuju svoje opredeljenje da identifikuju i kontrolišu uticaj svojih aktivnosti, proizvoda i usluga na životnu sredinu i unaprede odnos prema životnoj sredini, kako bi stekli ugled među stejkholderima.

Rezultati intervjua pokazuju da preduzeća sa teritorije Novog Sada nemaju problem sa tzv. lokalnom naknadom za zaštitu životne sredine. Poredeći sa rezultatima intervjuisanja zagađivača sa drugih lokalnih samouprava, možemo zaključiti da se mišljenja razlikuju u zavisnosti od kriterijuma koje lokalne samouprave koriste za utvrđivanje posebne naknade. Skupština grada Novog Sada je donela Odluku¹⁰ kojom se propisuje obaveza plaćanja posebne naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine na teritoriji grada Novog Sada. Naknadu su

¹⁰ Službeni list grada Novog Sada, br. 13/2014

u obavezi da plaćaju imaoći prava svojine na nepokretnosti, odnosno zakupci, što se precizira i Odlukom o obveznicima, visini, rokovima i načinu plaćanja posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine na teritoriji Grada Novog Sada¹¹. Na nivou Novog Sada nisu predviđene naknade po osnovu obavljanja određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, koje su često predmet polemike kada je u pitanju njihova visina.

Praksa izveštavanja velikih zagađivača

Struktura troškova se u napomenama uz finansijske izveštaje prikazuje u skladu sa Pravilnikom o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za privredna društva, zadruga i preduzetnike¹². Većina preduzeća ne obelodanjuje troškove na ime naknada za zagađenje i naknada za zaštitu životne sredine u okviru napomena uz finansijske izveštaje pojedinačno. Praksa preduzeća koja to čine jeste da troškove naknada za zagađenje i zaštitu iskazuju kao deo nematerijalnih troškova, a troškove zaštite životne sredine zajedno sa troškovima zaštite radne sredine u okviru troškova proizvodnih usluga. S obzirom da su zagađivači u obavezi da plaćaju naknade za zagađenje životne sredine po nekom od osnova predviđenih regulativom na republičkom i nivou lokalne samouprave, pretpostavka autora je da su navedeni troškovi prikazani u okviru nematerijalnih troškova, odnosno troškova poreza ili ostalih nematerijalnih troškova.

Deo troškova zaštite životne sredine koji su prikazani u okviru troškova proizvodnih usluga se odnosi na usluge merenja emisija u vazduh i vodu od strane eksterno angažovanih lica. Zaključak je donet na osnovu činjenice da su zagađivači koji emituju štetne materije u vazduh i/ili vodu u obavezi da imaju najmanje dva puta godišnje merenja emisija u vazduh i/ili vodu koja vrše ovlašćene firme. Ukoliko preduzeće ima instalirane kontinualne merače, i dalje postoji obaveza angažovanja ovlašćenih firmi za merenje, ali jednom godišnje.

Analizirana preduzeća plaćaju posebnu naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine po različitim osnovama, koji su predviđeni Uredbom o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade. Kriterijumi za utvrđivanje naknade se odnose na nepokretnosti, aktivnosti i transport. Razlike postoje i po pitanju procenta ostvarenog prihoda

¹¹ Službeni list grada Novog Sada, br. 13/2014

¹² Službeni glasnik RS, br. 95/2014

Izveštavanje o zagađenju životne sredine

koji se obračunava na godišnjem nivou po osnovu aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu. Aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu su propisane posebnom Uredbom¹³. Zabeleženo je da preduzeća koja posluju u istoj delatnosti plaćaju posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine koje se obračunaju na različitim nivoima u zavisnosti od odluke lokalne samouprave.

Učešće troškova na ime naknada za zagađenje životne sredine u poslovnim prihodima preduzeća zagađivača je bilo moguće utvrditi samo za preduzeća koja naknade obelodanjuju zvanično u Napomenama i za preduzeća koja su učestvovala u anketiranju i intervjuisanju.

Politika zaštite životne sredine nije opisana u izveštajima o poslovanju svih analiziranih zagađivača, iako bi se to moglo očekivati s obzirom da pripadaju grupi preduzeća koja se nalaze u nacionalnom registru velikih izvora zagađenja. Čak i preduzeća koja se u posebnom delu izveštaja bave zaštitom životne sredine, to čine na opštem nivou informisanja. Politika zaštite životne sredine često nije objavljena na zvaničnom sajtu preduzeća, iako to u najvećem broju čine njihove matične kompanije.

Sistem integrisanog finansijskog izveštavanja je prisutan na globalnom nivou, s tim da su kompanije koje posluju u Srbiji više usredsređene na zakonski i profesionalno regulisano finansijsko izveštavanje, nego na korporativno izveštavanje na dobrovoljnoj osnovi. Analizirani veliki zagađivači nemaju praksu izveštavanja o održivom razvoju na nivou preduzeća, već isključivo na nivou grupe kojoj vlasnički pripadaju. Izuzetak je fabrika cementa koja je započela proces pripreme izveštaja o održivom razvoju u skladu sa GRI standardima za poslovnu 2017. godinu. Sekerez (2016) ističe da je izveštavanje o održivom razvoju za preduzeća u Srbiji relativno nova praksa, koja se, za razliku od takve prakse kompanija u svetu, još uvek nalazi u početnim fazama svog razvoja.

Knežević et. al. (2017) u svom istraživanju pokazuju da je stepen razvoja računovodstva i izveštavanja održivog razvoja na veoma niskoj osnovi, jer analizirane kompanije koje su uključene u obračun indeksa Belex 15 uglavnom veoma površno izveštavaju o održivom razvoju, vodeći više računa o formi, nego o sadržini i upotrebnoj vrednosti datih informacija, kroz izveštaj o poslovanju. NIS je jedna kompanija iz njihovog uzorka koja priprema poseban izveštaj o održivom

¹³ Sl. Glasnik RS, 109/2009, 8/2010

razvoju po GRI smernicama. Analizirajući transparentnost preduzeća u Srbiji po pitanju informacija o zaštiti životne sredine, Stevanović et al. (2014) zaključuju da veliki broj privrednih subjekata ne pridaje značaj obelodanjivanju tih informacija. Najveći broj prikazanih informacija u Napomenama je rezultat poštovanja važeće zakonske i profesionalne regulative, dok je obelodanjivanje na dobrovoljnoj osnovi na relativno niskom nivou.

Industrija mesa sa sedištem i proizvodnjom na teritoriji Novog Sada, se nalazi u Nacionalnom registru izvora zagađivanje zbog angažovanja postrojenja koja predstavljaju velike izvore zagađivanja. Kompanija troškove na ime naknada za zagađenje i naknada za zaštitu životne sredine ne obelodanjuje u okviru Napomena. Rezultati intervjua pokazuju da je preduzeće u obavezi da plaća naknade na ime zagađenja vazduha, za generisani otpad i naknadu za upravljanje posebnim tokovima otpada.

Pitanja zaštite životne sredine preduzeća nisu opisana u godišnjem izveštaju o poslovanju u okviru zasebnog dela, već u okviru politike kvaliteta. Kontinuirano unapređenje kvaliteta, rad na zadovoljenju klijenata i potrošača, na povećanju produktivnosti i šanse kompanije razvojem i obrazovanjem ljudi, preduzeće sprovodi uz stalno vođenje politike očuvanja životne sredine.

Analizirano preduzeće je u sastavu grupe koja predstavlja primer dobre prakse izveštavanja o održivom poslovanju. Prema sloganu kompanije koji naglašava odgovornost u distribuciji, može se zaključiti da kompanija poslovanje zasniva na pružanju vrhunskih usluga u oblasti distribucije, logistike i marketinga i podrži razvoju zajednice i očuvanju životne sredine. Kompanija, izradom i obelodanjivanjem izveštaja o održivom poslovanju u skladu sa GRI smernicama, na sveobuhvatan i sistematičan način, svojim stejkholderima predstavlja ostvarene rezultate, strateške pravce i postavljene ciljeve u oblastima odgovornosti prema tržištu, zaposlenima, životnoj sredini i lokalnoj zajednici.

Fabrika cementa. Naknade za zaštitu životne sredine su iskazane u Napomenama u okviru nematerijalnih troškova, i čine 0,38% i 0,58% poslovnih prihoda u 2015. i 2016. godini respektivno. Preduzeće u cementnoj industriji iskazuje i naknade za korišćenje mineralnih sirovina kao deo nematerijalnih troškova preduzeća, kao i troškove zaštite radne i životne sredine u okviru troškova proizvodnih usluga. Troškovi rezervisanja za restauraciju kopova se odnose na procenjene troškove restauriranja zemljišta nakon zatvaranja četiri postojeća kopa. Rezultati intervjua

pokazuju da je preduzeće u obavezi da plaća naknade za zagađenje i to na ime štetnih emisija u vazduh, za opasan i neopasan otpad i naknadu za upravljanje posebnim tokovima otpada. Na lokalnom nivou je propisana posebna naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine koju je preduzeće u obavezi da plaća.

Politika zaštite životne sredine koju fabrika cementa vodi je zasnovana na principima održivog razvoja i primeni efikasnih sistema upravljanja zaštitom životne sredine, sve u cilju pozitivnog doprinosa prirodi i društvu i poboljšanja rezultata u oblasti zaštite životne sredine. Pitanja zaštite životne sredine nisu detaljno opisana u godišnjem izveštaju o poslovanju preduzeća, već se u delu Izveštaja koji se odnosi na planirani budući razvoj ističe da kompanija nastoji da postane svetski lider u zaštiti životne sredine.

U cilju postizanja sveobuhvatne ekološke odgovornosti, preduzeće je 2018. godine pokrenulo proces pripreme izveštaja o održivom razvoju koji se odnosi na poslovnu 2017. godinu. Otvorenim odnosom prilikom intervjuisanja lica nadležnih za politiku zaštite životne sredine od strane naučno-istraživačke institucije, preduzeće potvrđuje otvoren, iskren i odgovoran odnos prema zainteresovanim stranama. Takav odnos, između ostalog podrazumeva redovno i javno izveštavanje o usklađenosti, rezultatima i napretku, traženje povratnih informacija i podsticanje otvorenog dijaloga. U pitanju je preduzeće koje spada među malobrojne kompanije u Srbiji koje mogu da predstavljaju svoje primere iz prakse kada je u pitanju primena koncepta cirkularne ekonomije kao novog ekonomskog modela.

Fabrika cementa pripada grupi koja je primer dobre prakse izveštavanja o održivom razvoju. Strategija održivog razvoja pod nazivom Plan 2030 (Sustainability Strategy: The 2030 Plan) je pokrenuta 2016. godine u cilju rešavanja brojnih poslovnih, socijalnih i ekoloških izazova. Izveštaj o održivom razvoju se priprema u skladu sa GRI metodologijom, a kompanija je deo Gold Community i podržava GRI misiju koja treba da podstakne donosiocima odluka da, putem GRI standarda izveštavanja o održivosti, preduzmu aktivnosti koje vode održivijoj ekonomiji.

Fabrika šećera je u obavezi da plaća naknadu za zagađivanje životne sredine po osnovu emisije SO₂, NO₂, praškastih materija i odlaganja otpada, kao i naknadu za upravljanje posebnim tokovima otpada po osnovu uvoza elektronske i električne opreme. Preduzeće ima preplaćene naknade za zagađivanje životne sredine.

Fabrika nema obavezu plaćanja naknade za ispuštenu vodu, jer ne koriste javne vodotokove nego sopstvene taložne lagune.

Iako troškovi na ime naknada za zagađenje i zaštitu životne sredine nisu zasebno iskazani, prema Napomenama po osnovu posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine koju propisuje lokalna samouprava, preduzeće ima evidentirane značajne obaveze koje sadrže i pripisanu zateznu kamatu. Navedene obaveze čine prosečno oko 1,5% vrednosti kratkoročnih obaveza preduzeća za 2015. i 2016. godinu.

Intervjuom je iskazan stav da se naknade za zagađenje životne sredine propisane na republičkom nivou plaćaju po realnim osnovama, za razliku od posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine koja se propisuje na nivou lokalne samouprave na nerealno visokom nivou. Visina naknade po osnovu obavljanja aktivnosti koje utiču na životnu sredinu od 0,2% ostvarenog prihoda na godišnjem nivou, propisana na nivou lokalne samouprave je na nivou nižem od najvišeg iznosa naknade od 0,4%¹⁴ koji je propisan Uredbom o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade. Ipak, naknada je znatno viša u poređenju sa naknadama koje propisuju lokalne samouprave na čijoj teritoriji posluju druge fabrike šećera.

Informacije o ulaganjima u cilju zaštite životne sredine su deo izveštaja o poslovanju u kome se navodi da preduzeće već duži niz godina prati savremene tokove u oblasti zaštite životne sredine, kao i da ima zaključene ugovore o zbrinjavanju otpada sa ovlašćenim organizacijama kojima je to osnovna delatnost.

Fabrika čelika u okviru Napomena ima iskazane troškove zaštite životne sredine u okviru troškova proizvodnih usluga, kao i naknadu za zaštitu životne sredine i naknadu za zagađenje u okviru nematerijalnih troškova. Pomenuti troškovi učestvuju u ukupnoj vrednosti poslovnih prihoda u 2016. godini na nivou od 0,01%, 0,04% i 0,11% respektivno. Prema rezultatima intervjuja, naknada za zagađenje u iznosu od 40.000 hiljada dinara, prikazana u Napomenama, odnosi se na posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine koja se propisuje na nivou lokalne samouprave. Kao problem se ističe visina naknade, odnosno procenat ostvarenog prihoda koji se obračunava na godišnjem nivou po osnovu

¹⁴ Uredbom o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade, Sl. Glasnik 111/2009, član 3.

Izveštavanje o zagađenju životne sredine

aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu, a koji je na nivou od 0,32% i veoma blizu uredbom propisanog maksimuma.

Prema politici zaštite životne sredine koja je detaljno opisana u Izveštaju o poslovanju, preduzeće plaća naknade za zaštitu i unapređenje zaštite životne sredine i vazduha, naknade za upravljanje industrijskim otpadom, naknade za ispuštene vode i korišćenje vodnog dobra i naknade za eksploataciju krečnog kamena. Sadašnja politika zaštite životne sredine koju preduzeće primenjuje, nasleđena je od prethodnih vlasnika, kao i sve neophodne dozvole u oblasti zaštite životne sredine, čime se pruža puna podrška za unapređenje i efikasno upravljanje sistemom zaštite životne sredine. Redovne aktivnosti u delu zaštite životne sredine, poput nadgledanja i merenja izduvnih gasova u vazduhu, kontrole kvaliteta ispuštenih industrijskih voda i pravilnog skladištenja tehnoloških otpadnih ulja i ostalog tehnološkog otpada, usmerene su na minimizaciju negativnih uticaja proizvodne delatnosti preduzeća na životno okruženje i zdravlje ljudi.

Proizvođač živine i živinskih proizvoda. Politika zaštite životne sredine proizvođača živine i živinskih proizvoda nije obelodanjena na sajtu preduzeća, kao ni u okviru redovnog izveštaja o poslovanju. Na nivou grupe kojoj preduzeće pripada ističe se da je odgovornost prema životnoj sredini ključna vrednost koju preduzeće ima. Odgovornost je garancija održivog razvoja grupe i dokazuju je i učešćem u brojnim ekološkim projektima.

Rezultati intervju pokazuju da je preduzeće obveznik plaćanja naknada na ime emisija NO₂ i praškastih materija, kao i naknada za generisani otpadi i da je u pretplati sa naknadama na ime zagađenja životne sredine. Troškovi na ime pomenutih naknada i lokalnih naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine nisu posebno obelodanjeni u napomenama uz finansijske izveštaje. U Napomenama se mogu videti samo obaveze za naknade za vode i zaštitu životne sredine, koje su prikazane zajedno sa taksama za isticanje firme i naknade za zapošljavanje osoba sa invaliditetom kao deo ostalih kratkoročnih obaveza. Preduzeće nema primedbe na lokalne naknade, ali kao problem ističe definisanje praškastih materija u regulativi. Otpadne vode predstavljaju veliki problem za preduzeće jer po osnovu odvodnjavanja i ispuštanja otpadnih voda plaća visoke kvartalne naknade.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Analiza zagađivača iz lokalnog registra Novog Sada i odabranih velikih zagađivača pokazuje da preduzeća imaju obavezu plaćanja naknada po principu „zagađivač plaća“, i to najčešće po osnovu odloženog otpada i emisije zagađujućih materija u vazduh. Odabrana preduzeća u najvećem broju redovno dostavljaju izveštaje sa podacima koji su potrebni za izradu nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja. Preduzeća su ujedno i obveznici plaćanja posebne naknade za unapređenje i zaštitu životne sredine koju propisuju lokalne samouprave.

Rezultati intervjua sa velikim zagađivačima pokazuju da se problemi javljaju u nekoliko oblasti. Efikasnost sistema prilikom popunjavanja i dostavljanja izveštaja Agenciji za zaštitu životne sredine je jedan od problema sa kojima se obveznici plaćanja naknada suočavaju. Mišljenja su da sadržina izveštaja treba biti prilagođena vrsti zagađenja radi efikasnijeg popunjavanja izveštaja. Problem se pojavljuje i kod korisnika javno dostupnih izveštaja na nacionalnom i lokalnom nivou. Metodologija obračuna naknada je prema mišljenjima nekih od njih nedovoljno precizna, a naročito tumačenja lica odgovornih za obračun. Iskustva sa žalbama na rešenja su uglavnom pozitivna, s tim da postoji zamerka na način povraćaja sredstava za plaćene naknade. Preduzeća koja deo naknada plaćaju po osnovu emisije praškastih materija smatraju da definisanje praškastih materija nije adekvatno.

Visina posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine koja se propisuje na nivou lokalnih samouprava je u praksi jednog broja preduzeća problematična, naročito deo naknade koji se odnosi na procenat prihoda po osnovu obavljanja aktivnosti koje utiču na životnu sredine. Zagađivači lokalnog registra Novog Sada nemaju obavezu plaćanja posebne naknade po osnovu obavljanja određenih aktivnosti koje utiču na životnu sredinu.

Analizirana preduzeća lokalnog registra izvora zagađenja Novog Sada pokazuju slabu praksu izveštavanja o održivom razvoju i praksu obelodanjivanja informacija o zagađenju i zaštiti životne sredine u izveštaju o poslovanju i napomenama uz finansijske izveštaje. Preduzeće koje je deo društveno odgovorne grupacije je primer dobre prakse izveštavanja o održivom razvoju. Slični su rezultati istraživanja u grupi velikih zagađivača. Činjenica da grupe kojima preduzeća pripadaju imaju dobru praksu izveštavanja o održivom razvoju, signal je da se može očekivati i da zagađivači u Srbiji slede takvu praksu. Prezentovanjem

detaljnijih informacija iz oblasti zagađenja i zaštite životne sredine u redovnim finansijskim i nefinansijskim izveštajima, i razvojem prakse izveštavanja o održivom razvoju, doprinosi se poboljšanju ekološke odgovornosti preduzeća.

Srbija se kao kandidat za članstvo u Evropskoj uniji suočava sa brojnim izazovima, među kojima se nalazi i rešavanje problema u oblasti zaštite životne sredine. Potreba za razvojem procesa izveštavanja o održivom razvoju proizilazi i iz činjenice da je u cilju pristupanja Srbije EU, zahteve EU direktiva koje se odnose na izveštavanje o nefinansijskim informacijama, potrebno implementirati u zakonsku regulativu u Srbiji. Unapređenje izveštavanja u oblasti zaštite životne sredine i integrisanje principa održivog razvoja u model poslovanja preduzeća treba posmatrati i kao instrument poboljšanja korporativnog imidža zagađivača u Srbiji. Izveštavanje u skladu sa osnovnim zahtevima međunarodnih standarda omogućava uporedivost sa drugim kompanijama, što utiče na bolje informisanje stejkholdera o aktivnostima i rizicima preduzeća koji se odnose na zagađenje i zaštitu životne sredine.

Ključne preporuke vezane za problem izveštavanja o životnoj sredini i obelodanjivanja informacija u finansijskim i nefinansijskim izveštajima preduzeća se odnose na:

- Podsticaj preduzeća da obelodanjuju detaljnije informacije o životnoj sredini u redovnim finansijskim i nefinansijskim izveštajima; rade na unapređenju procesa pripremanja i objavljivanja ekoloških izveštaja; uporedo sa merenjem i prikazivanjem ekonomskih indikatora prate i objavljuju ekološke i socijalne karakteristike preduzeća.
- Inkorporiranje zahteva direktiva Evropske unije koje se odnose na izveštavanje o nefinansijskim informacijama (koje uključuju i informacije vezane za životnu sredinu) u zakonsku regulativu u Srbiji.
- Podsticaj razvoja i širenja dobre prakse izveštavanja o održivom razvoju u skladu sa zahtevima međunarodnih standarda kako bi se unapredio korporativni imidž zagađivača, kao i stepen informisanja interesnih grupa o aktivnostima i rizicima preduzeća koji su povezani sa održivim razvojem.
- Proširenje analitičkog kontnog plana preduzeća kako bi se predvideli posebni analitički računi za pojedinačne rashode po osnovu naknada za zagađenje životne sredine, naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine, ekološke obaveze, investiciona ulaganja i ostale pozicije koje se odnose na životnu sredinu.

Rad je rezultat projekata: Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU (47009) i Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU (179015), finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

LITERATURA

- [1] Agencija za zaštitu životne sredine (2016). Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu, dostupno na: http://www.sepa.gov.rs/download/posebni/EkonInstr_2016.pdf.
- [2] Antić, I. et al. (2010). Priručnik o primeni kontnog okvira u skladu sa MRS/MSFI, Beograd: Privredni savetnik.
- [3] Bisić, M. (2011). Sistem naknada za korišćenje prirodnih bogatstava i raspodela prihoda između centralnog i lokalnih nivoa vlasti, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, Savez gradova i opština Srbije.
- [4] Drašković, B. (2012). Prirodne vrednosti i kapital kao zajednička dobra - koncepcije vlasničkih prava i politika naknada za korišćenje zajedničkih resursa, Ekonomski aspekti ekološke politike, Beograd: Institut ekonomskih nauka, str. 3-82.
- [5] EEA (2006). EEA (European Environment Agency) Report, No. 1/2006: Using the market for cost-effective environmental policy, Market-based instruments in Europe, dostupno na: https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_1.
- [6] EEA (2016). EEA (European Environmental Agency) Report, No. 17: Environmental taxation and EU environmental policies, dostupno na: file:///C:/Users/IEN2508/Downloads/Environmental_taxation_and_EU_policies.pdf.
- [7] EEC (1978). European Economic Community, Fourth Council Directive, 78/660/EEC, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31978L0660>.
- [8] EU (2004). European Union, Directive 2004/35/CE, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0035>.
- [9] EU (2013). European Union, Directive 2013/34/EU, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0034>.

- [10] EU (2014). European Union, Directive 2014/95/EU, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0095>.
- [11] GRI (1997). GRI's History, dostupno na: <https://www.globalreporting.org/information/about-gri/gri-history/Pages/GRI's%20history.aspx>.
- [12] GRI (2013). Sustainability Reporting Guidelines G4, dostupno na: <https://www.globalreporting.org/resource/library/GRIG4-Part1-Reporting-Principles-and-Standard-Disclosures.pdf>.
- [13] IASB (2009). IAS 1: Presentation of Financial Statements, dostupno na: <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ias-1-presentation-of-financial-statements/>.
- [14] IASB (2010a). Conceptual Framework for Financial Reporting, dostupno na: <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/conceptual-framework/>.
- [15] IASB (2010b). IFRS Practice Statement 1: Management Commentary, dostupno na: <https://www.ifrs.org/issued-standards/management-commentary-practice-statement/>.
- [16] IFAC (2017). Enhanced Organizational Reporting: Integrated Reporting Key, dostupno na: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/PPP8-Enhancing-Organizational-Reporting-Jan-2017.pdf>.
- [17] Jovanović, D., Ljubisavljević, S. (2017). Ekološko računovodstvo i revizija kao alati upravljanja zaštitom životne sredine, dostupno na: file:///C:/Users/IEN2508/Downloads/ekfak2017umadije_i_Pomoravlja.split-and-merged.pdf.
- [18] Jovičić, E., Hanić, A. (2016). Sistem finansiranja zaštite životne sredine u Srbiji i u Češkoj Republici, *Ecologica*, 84: 717-721.
- [19] Knežević, G., Pavlović, V., Stevanović, S. (2017). Izveštavanje o održivom razvoju - karakteristike, ograničenja i perspektiva u Republici Srbiji. *Poslovna ekonomija*, 11(1), 83-102.
- [20] KPMG (2017). Currents of change: The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2015, dostupno na: https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/campaigns/csr/pdf/CSR_Reporting_2017.pdf.
- [21] Krstić, M., Milenković-Kerković, T. (2017). Comparative Analysis of Serbian and European Legislation in the Area of Waste Management, *Economic Themes* 55(2): 217-241.
- [22] Odluka o posebnoj naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine na teritoriji grada Novog Sada, Službeni list grada Novog Sada, br. 13/2014.

- [23] Odluka o obveznicima, visini, rokovima i načinu plaćanja posebne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine na teritoriji Grada Novog Sada, Službeni list grada Novog Sada, br. 13/2014.
- [24] Popović, F., Filipović, J., Božanić, V. (2013). Paradigm shift needed – municipal solid waste management in Belgrade, Serbia, *Hem. Ind.* 67 (3) 547–557.
- [25] Pravilnik o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja, kao i metodologiji za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka, Službeni glasnik RS, br. 91/2010, 10/2013, 98/2016.
- [26] Sekerež, V. (2016). Regulatorni okvir i kvalitet izveštavanja o održivom razvoju, *Ekonomске ideje i praksa*, 20: 53-68
- [27] Stevanović S., Belopavlović G., Lazarević - Moravčević M. (2014). Obelodanjivanje informacija o zaštiti životne sredine: praksa u Srbiji, *Ecologica*, 21(76): 679-683.
- [28] Stevanović S., Belopavlović G., Lazarević - Moravčević M. (2016). Nacionalno računovodstvo zaštite životne sredine: praksa u Srbiji, *Ecologica*, 23(83): 606-609.
- [29] Stojanović, M. (2017). Ekološke naknade kao deo sistema ekoloških poreza u Republici Srbiji, *Ekonomski signali*, 12(1): 041-054.
- [30] Škarić-Jovanović, K. (2013). Finansijsko izveštavanje o ulaganjima u zaštitu životne sredine, *Acta Economica*, 11(18): 83-104.
- [31] UN - United Nations (2004) A Manual for the Preparers and Users of Eco-efficiency Indicators, dostupno na: http://unctad.org/en/docs/iteipc20037_en.pdf.
- [32] Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade, Službeni glasnik RS, br. 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010 (pogledaj i čl. 11), 15/2012, 91/2012, 25/2015 - drugi propis i 44/2016 - drugi propis.
- [33] Zakon o računovodstvu, Službeni glasnik RS, br. 62/2013.
- [34] Zakon o zaštiti životne sredine, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016.
- [35] Zavod za statistiku Republike Srbije, dostupno na: <http://data.stat.gov.rs/?caller=SDDDB>.
- [36] Zakon o tržištu kapitala, Službeni glasnik RS, br. 31/2011, 112/2015 i 108/2016.

FINANSIRANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI SRBIJI U SKLADU SA PRINCIPOM „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ - LOKALNI KONTEKST

Mihajlo Đukić¹

Apstrakt

Politika zaštite životne sredine Evropske Unije koju Republika Srbija nastoji da implementira zasniva se između ostalog i na principu “zagađivač plaća”. U lokalnom kontekstu, odgovorno vođenje politike zaštite životne sredine podrazumeva da sve lokalne samouprave vode registre zagađivača životne sredine i razviju organizacione i finansijske kapacitete za upravljanje poslovima u ovoj oblasti. Sopstveni prihodi lokalnih samouprava za ove svrhe svakako nisu dovoljni kako bi se na adekvatan način ostvarivali ciljevi definisani Nacionalnom strategijom i sprovođenju pravnih tekovina u Pregovaračkom poglavlju 27. Ipak, imajući u vidu relevantne procene obima finansijskih sredstava koja je potrebno uložiti u zaštitu životne sredine u procesu pristupanja EU, neophodno je nastojati da se iz raspoloživih sredstava ostvari maksimum koristi. Na lokalnom nivou, poštovanje principa zagađivač plaća podrazumeva da se lokalni prihodi, koje mahom čine naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, koriste efikasno i namenski. U ovom radu biće analizirana dosadašnja praksa odabranih lokalnih samouprava u namenskom trošenju sredstava za zaštitu životne sredine. Na bazi sprovedene analize, biće formulisane preporuke za unapređenje politika finansiranja zaštite životne sredine u skladu sa principom zagađivač plaća.

Ključne reči: “zagađivač plaća”, Republika Srbija, životna sredina, oporezivanje, lokalni prihodi

¹ dr Mihajlo Đukić, naučni saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, mihajlo.djukic@ien.bg.ac.rs

UVOD

Problem eksternalija predstavlja jedno od dobro poznatih, obimno proučavanih i još uvek veoma otvorenih pitanja ekonomske nauke. Imajući u vidu njegovu kompleksnost, u rešavanju problema eksternalija ekonomisti polaze od različitih ideoloških i teorijsko-metodoloških koncepcija. Suština problema svodi se na uticaj koji obavljanje aktivnosti pojedinih ekonomskih subjekata ima na druge ekonomske subjekte, koji pri tome ni na koji način ne izazivaju efekte kojima su izloženi. Oni niti plaćaju, niti primaju bilo kakve kompenzacije za date efekte. Posebnu pažnju u tom smislu zavređuju negativne eksternalije. Za razliku od pozitivnih, kod kojih ekonomski subjekti koji su pod ovakvim uticajem uživaju određene koristi, kod negativnih eksternalija učesnici u privrednom životu, privreda, a često i društvo u celini, trpe određenu štetu koju svojim delovanjem ni na koji način nisu prouzrokovali. U zavisnosti od vrste i intenziteta eksternalija, negativni efekti mogu prouzrokovati ozbiljne distorzije na tržištu, bitno narušiti konkurentnost pojedinih subjekata i ugroziti pretpostavke ostvarivanja održivog privrednog razvoja, te kvalitet života društva u celini. Pitanje negativnih eksternalija najjednostavnije se može ilustrovati uticajem koji ekonomski subjekti mogu imati na životnu sredinu. Usled toga, Vlade svojim merama ekološke i ekonomske politike nastoje da trošak zagađenja prebace na one subjekte koji vrše zagađenje. Intervencija Vlade na tržištu je neophodna kako bi se korigovale tržišne neefikasnosti i izbegli negativni efekti koordinacionih i informacionih eksternalija (Radovanović & Đukić, 2015). Takav pristup prebacivanja troškova na zagađivače naziva se internalizacija troškova životne sredine i trebalo bi da rezultira smanjenjem zagađenja na nivo koji je društveno prihvatljiv.

U poslednjim decenijama razvijen je veći broj instrumenata rešavanja problema negativnih eksternalija u oblasti životne sredine. Svi oni u manjoj ili većoj meri počivaju na principu da troškove zaštite životne sredine u načelu treba da snosi onaj koji zagađuje – *“Princip zagađivač plaća”*. Istorijski posmatrano, ovaj princip je prvi put formalno definisan i inkorporiran u međunarodnim dokumentima preporukama OECD 1972. godine u kojima se navodi da je zagađivač dužan da snosi troškove zagađenja na izvoru koje on prouzrokuje, uključujući i preduzimanje svih mera kojima se izbegava zagađivanje i kojima se ono kontroliše. Uz to, zagađivač u tom smislu ne sme imati pomoć u vidu bilo kakvih poreskih umanjenja, podsticaja ili grantova, uz izuzetak eventualnog finansiranja naučnih istraživanja u vezi sa kontrolom zagađenja kada su u pitanju novi kontrolni zahtevi države. Kao takva, primena principa ne predstavlja mehanizam koji ima za cilj da

kazni zagađivače, već da pošalje signal učesnicima ekonomskog sistema da uključe zaštitu životne sredine u proces donošenja odluka. Na taj način se destimuliše uništavanje prirodnih resursa i sprečava njihova besplatna upotreba (OECD Analyses and Recommendations, 1992). Evropska zajednica princip zagađivač plaća u svoj pravni sistem formalno uvodi usvajanjem *Single European Act* dokumenta 1987. godine – L169 (European Community, 1987). Deklaracijom iz Ria 1992. godine u članu 16. eksplicitno se definiše da je zadatak nacionalnih vlasti primena internalizacije troškova životne sredina i korišćenje ekonomskih instrumenata, uzimajući u obzir pristup kojim bi zagađivač trebao, u načelu, da nosi trošak zagađenja, s obzirom na javni interes i izbegavanje distorzije međunarodne trgovine i investicija.

Praksa primene principa zagađivač plaća evoluirala je tokom godina i ima različite modalitete. Sa jedne strane, postoji niz različitih instrumenata kojima se ovaj princip ostvaruje. U skladu sa tim možemo razlikovati komandno-kontrolne instrumente koji uključuju zabrane zagađenja ili limitiranje vrednosti emisije zagađujućih supstanci, ekonomske instrumente koji uključuju trgovinu pravima za zagađenje, eko-takse i slične forme fiskalnih i parafiskalnih obaveza, i instrumente koji se zasnivaju na principima dobre volje (European Commission, 2012). Sa druge strane, autoritet nad sprovođenjem principa varira ne samo u smislu konkretnih zakonskih rešenja koja su se sprovodila u pojedinim zemljama, već i u pogledu organizacije sistema i odgovornosti za sprovođenje u konkretnoj zemlji. Savremena zakonska rešenja uglavnom podrazumevaju kombinaciju odgovornosti za sprovođenje principa od strane centralne i lokalnih vlasti. Veće uključivanje lokalnog nivoa smatra se posebno efektivnim imajući u vidu njihovu posebnu zainteresovanost za izbegavanje potencijalnih finansijskih i političkih posledica zagađenja na svojoj teritoriji, te administrativne i pravne instrumente za kvalitetno praćenje zagađivača (Luppi, Parisi, & Rajagopalan, 2012).

Cilj ovog rada je da utvrdi u kojoj meri se princip zagađivač plaća respektuje u politici zaštite životne sredine u Republici Srbiji, sa posebnim osvrtom na lokalni nivo. U procesu analize, polazi se od postojećih zakonskih rešenja i zahteva koje institucije u Srbiji moraju ispoštovati u procesu prilagođavanja zakonodavstva pravnim tekovinama EU. U tom smislu, a na bazi relevantnih i javno dostupnih podataka o prihodima koji se ostvaruju po osnovu odgovarajućih naknada i rashoda kojima se finansira zaštita životne sredine biće analizirana dosadašnja praksa na lokalnom nivou. Nakon uvodnih razmatranja, u drugom delu biće kratko prezentovan institucionalni okvir i zakonska rešenja iz kojih proističe

autoritet lokalne samouprave u aktivnostima zaštite životne sredine. U trećem delu biće prezentovani najnoviji naučni doprinosi i uporedne prakse u pogledu finansiranja zaštite životne sredine i primeri primene principa „zagađivač plaća“ u EU i susednim zemljama. Četvrti deo bavi se dosadašnjom praksom i iskustvima lokalnih samouprava u Srbiji u budžetiranju, prikupljanju poreskih prihoda i finansiranju zaštite životne sredine. Na kraju će biti prezentovani glavni zaključci i formulisan set preporuka koje bi mogle unaprediti postojeće prakse i uticati na poboljšanje efektivnosti i efikasnosti zaštite životne sredine na lokalnom nivou.

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PRIMENU PRINCIPA “ZAGAĐIVAČ PLAĆA” NA LOKALNOM NIVOU U REPUBLICI SRBIJI

Kreatori politika u Srbiji su iz mnogobrojnih razloga zainteresovani za pronalaženje odgovarajućih modaliteta finansiranja zaštite životne sredine. Pre svega, postoji čitav niz zahteva koje nameće proces usklađivanja regulative sa Evropskom Unijom u periodu pristupanja. Izrada pregovaračke pozicije za Poglavlje 27 je u toku, a prvi nacrt je poslat Evropskoj Komisiji na neformalno razmatranje. Osim toga, politika zaštite životne sredine dugo je bila van prioriteta vladajućih struktura i to posebno tokom poslednje decenije dvadesetog veka i prve decenije dvadesetprvog veka, perioda u kome je ova politika značajno evoluirala u razvijenim zemljama. Efikasna politika finansiranja zaštite životne sredine jedna je od oblasti koja podrazumeva i reformu državne uprave u širem smislu, redefinisane nadležnosti lokalnih samouprava, te uspostavljanja dobro osmišljene, pravične i efikasne poreske politike. Konačno, imajući u vidu da su troškovi uspostavljanja efikasne politike zaštite životne sredine veoma visoki i prema okvirnim procenama zvaničnih strateških dokumenata poput Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine prelaze deset milijardi evra (Vlada Republike Srbije, 2011), od suštinskog je značaja uspostaviti efikasan sistem u cilju ostvarivanja maksimalnih ušteda. Od navedenog iznosa, gotovo osam milijardi evra potrebno je obezbediti za usvajanje regulative u sektoru otpada i voda koji će u najvećoj meri zahtevati finansiranje iz javnih izvora, a koji će svakako delom biti obezbeđeni oporezivanjem zagađivača.

Ako posmatramo dosadašnja raspoloživa sredstva, procene Post skringing dokumenta za poglavlje navode da je za programe finansiranja zaštite životne sredine u periodu 2010.-2014. godina izdvojeno oko 600 miliona evra na centralnom i pokrajinskom, i oko 160 miliona na lokalnom nivou (Post skringing

dokument za Poglavlje 27 -Životna sredina i klimatske promene, 2015). Kreiranje trenutnog sistema finansiranja i zaštite životne sredine započeto je 2004. godine usvajanjem novog Zakona o zaštiti životne sredine i prihvatanjem pravila Arhuske konvencije (UNECE, 1998) koju je Skupština ratifikovala 2009. godine. Ova pravila otvorila su prostor za značajnije učešće građana u donošenju odluka o životnoj sredini i pitanje zaštite životne sredine učinila relevantnijim za lokalni nivo odlučivanja.

Važeći zakonodavni okvir definiše ulogu lokalne samouprave u aktivnostima zaštite životne sredine putem odredbi nekoliko zakona. Pre svega, to je Zakon o lokalnoj samoupravi koji definiše obavezu opštine da se stara o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima, i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. Dodatno, ovaj zakon omogućava lokalnom nivou vlasti da obavlja poslove inspeksijskog nadzora, te da u skladu sa ovlašćenjima poverenim od strane centralne vlasti obavlja i druge poslove iz ove oblasti – članovi 20, 22 i 52 (Vlada Republike Srbije, 2007). Uz ovaj zakon, te Arhusku konvenciju i sa njom povezane akte, postoji i nekoliko sektorskih zakona i podzakonskih akata koji omogućavaju delovanje lokalnih samouprava.

Za pitanje finansiranja od posebnog su značaja Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Vlada Republike Srbije, 2006) koji omogućava ostvarivanje izvornih prihoda poput lokalnih komunalnih i administrativnih taksu, i naknada za korišćenje različitih vrsta dobara i drugih naknada. Zakon o zaštiti životne sredine (Vlada Republike Srbije, 2004) utvrđuje autoritet lokalne samouprave da propiše i naplaćuje naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. Ova naknada je u potpunosti prihod lokalne samouprave. Istim zakonom određuje se da lokalna samouprava ima pravo na 40% prihoda od naknade za zagađivanje životne sredine. Na bazi odluke Vlade, mogu se definisati i područja od posebnog interesa. Za ova područja, naknada se može posebno utvrditi, i u tom slučaju 20% prihoda pripada lokalnoj samoupravi koja ih mora namenski iskoristiti što je i u skladu sa principom zagađivač plaća.

Načelno rečeno, postojeći zakonski okvir utemeljen je na principima „korisnik plaća“, „zagađivač plaća“ i načelu odgovornosti. Princip zagađivač plaća posebno

se respektuje uzevši u obzir nekoliko rešenja predviđenih Zakonom o zaštiti životne sredine (Vlada Republike Srbije, 2004):

- U slučaju prekoračenja propisanih nivoa emisija i drugih aktivnosti koje su dovele do degradacije životne sredine, zagađivač je dužan da o svom trošku uradi i realizuje sanacioni plan (član 66)
- Zagađivač je dužan da izradi plan obavljanja monitoringa, da vodi redovnu evidenciju o monitoringu i da dostavlja izveštaje, te da planira i obezbeđuje finansijska sredstva za obavljanje monitoringa, kao i za druga merenja i praćenje uticaja svoje aktivnosti na životnu sredinu (član 72)
- Zagađivač je dužan da o svom trošku dostavlja propisane podatke na način i u rokovima utvrđenim u skladu sa zakonom (član 75)
- Zagađivač je dužan da plaća zakonom definisane naknade i ako prouzrokuje zagađenje životne sredine odgovara za nastalu štetu po načelu objektivne odgovornosti (članovi 85 i 103)
- Zagađivač je odgovoran da nadoknadi vrednost uništenog dobra (član 104)

Kada je u pitanju procena troškova i opšte uzevši, ekonomski i finansijski aspekti zaštite životne sredine prikazani su Nacionalnom strategijom za aproksimaciju u oblasti životne sredine. Strategija predviđa da se nadoknada troškova planira na način da se plaćanjem pokriju operativni troškovi do potpunog usklađivanja nakon koga bi se u potpunosti počeli implementirati principi „zagađivač i korisnik plaća“ (Vlada Republike Srbije, 2011). Operativni troškovi prema zvaničnim procenama čine oko polovine ukupno procenjenih troškova za ove svrhe.

Evropska Unija u svom sistemu finansiranja razlikuje 4 različite kategorije poreza u oblasti životne sredine – takse za korišćenje energije, transportne takse, takse na zagađenje i takse na korišćenje resursa (Eurostat, 2018). Prema Sedmom Akcionom programu za zaštitu životne sredine koji definiše evropsku politiku u ovoj oblasti do 2020. godine, EU ima za cilj izgradnju pametne, održive i inkluzivne ekonomije koja je nisko-karbonska i resursno efikasna. U gotovo svakom od 9 proklamovanih prioriteta navodi se učešće lokalnog nivoa vlasti i implementacija lokalnih mera kao veoma značajnog dopunskog seta politika onima na nivou EU i nacionalnom nivou članica. Primera radi, Evropska Komisija navodi da je od 491 prijavljenog prekršaja u 2009. godini u kontekstu implementacije zakonodavstva, najkvalitetniji odgovor stizao sa nacionalne ili lokalne instance vlasti. Reakcija lokalnog nivoa i sa tim povezane mere posebno su značajne u oblastima i

gradovima koji su izloženi visokim nivoima zagađenja, jer se procenjuje da će urbana zagađenja vazduha na primer, do 2050. godine postati vodeći uzrok smrtnosti u svetu (European Parliament, 2013).

Uz navedena zakonska i strateška rešenja u Srbiji i EU, na lokalnom nivou problematiku finansiranja zaštite životne sredine određuju lokalni strateški dokumenti. Od najvećeg značaja su lokalne strategije održivog razvoja, lokalni akcioni planovi i sektorski planovi upravljanja prirodnim resursima, odlaganjem otpada, itd. Ovi dokumenti predstavljaju osnovu planiranja rashoda za zaštitu životne sredine i potrebno je da reflektuju praktičnu primenu principa „zagađivač plaća“, što je za lokalne samouprave koje imaju ovakve planove uglavnom i slučaj. Nažalost, u procesu analize ovih dokumenata, utvrđeno je da postoje ozbiljni problemi u implementaciji, monitoringu i evaluaciji ovih dokumenata, a neki od njih su istakli da ne postoji kontinuitet u njihovoj primeni. Ovakva praksa predstavlja jedan od ozbiljnih nedostataka politike zaštite životne sredine u Republici Srbiji.

PREGLED LITERATURE U OBLASTI FINANSIRANJA ŽIVOTNE SREDINE I PRIMENE PRINCIPA “ZAGAĐIVAČ PLAĆA” NA LOKALNOM NIVOU

Princip “Zagađivač plaća” u velikoj meri je inkorporiran u politike zaštite životne sredine razvijenih zemalja, a uticaj njegove primene predmet je istraživanja brojnih autora. U najvećem broju radova naglašava se značaj poštovanja principa efikasnosti, subsidijarnosti i proporcionalnosti. Fiskalne reforme koje prate implementaciju principa moraju uvažiti kako evropski, tako i nacionalni, regionalni i lokalni nivo odlučivanja. Politike EU su u tom procesu su daleko odmakle, a proces prilagođavanja donosi bitne mogućnosti za reforme u zemljama potencijalnim članicama. Srbija je primera radi analitički pregled usaglašenosti zakonodavstva završila još 2014. godine. Jovanović-Gavrilović u svom istraživanju 2012. godine navodi da bi u skladu sa proklamovanim ciljevima EU, 40% povećanja u energetske efikasnosti bi rezultiralo uštedama od 3 milijarde evra do 2020. godine, te dovelo do dostizanja iznosa od 18% učešća obnovljivih izvora energije u ukupnim izvorima (Gavrilović & Minić, 2012).

U radu koji istražuje mogućnosti unapređenja sistema lokalnog oporezivanja zagađivanja životne sredine, Crocci zaključuje da je unapređenje efikasnosti lokalnog oporezivanja velika šansa u procesu „zelene reforme“ u Italiji. On navodi

značaj lokalnih naknada koje utiču na ponašanje krajnjih korisnika i posebno ističe ulogu varijabilnog dela naknade koja se treba prilagoditi na način da pruži jače cenovne signale u smanjenju proizvodnje otpada i povećanju industrijske efikasnosti. Između ostalog, Crocci predlaže ukidanje izuzetaka koji postoje u proizvodnji struje, gasa i transportnih goriva, modifikaciju naknada za korišćenje zemljišta prema klasi objekta i uvođenje lokalnih naknada na termalne sisteme koje su proporcionalne zagađenju i emisijama koje dovode do efekta staklene bašte. Sve naknade moraju uvažiti princip zagađivač plaća na način da se njihovi iznosi određuju prema stvarnoj potrošnji (npr. potrošnja goriva ili vode) ili čak prema gubitku vrednosti odgovarajućih prirodnih lokaliteta (Croci, 2016). Problem sa uspostavljanjem ovakvih poreza je u tome što, mada se smatra idealnim i najpravednijim, u velikom je broju slučajeva teško na efikasan način meriti količinu zagađenja koja se emituje. U takvim slučajevima obično se koriste aproksimacije nivoa zagađenja u skladu sa prethodno definisanim kriterijumima procene ili kombinacija nekoliko različitih poreskih oblika (Fullerton, Leicester, & Smith, 2010).

U istraživanju u kome analizira poresku politiku u funkciji zaštite životne sredine na primeru Poljske, Rogulski ističe da je poljski sistem mahom baziran na principu zagađivač plaća. Ipak, on zaključuje da je komponenta balansirane raspodele prikupljenih taksi na nacionalnom nivou veoma značajna kako se ne bi došlo u situaciju da industrijski veoma razvijeni regioni imaju bitno veća sredstva na raspolaganju u odnosu na slabo razvijene. Stoga nacionalni fond ima ulogu da distribuira sredstva prikupljena od naknada u bilo koji region, dok se sredstva regionalnih fondova koriste samo u konkretnoj geografskoj oblasti. Ovo je posebno značajno kod zagađenja vazduha ili reka kada se efekti zagađivanja u jednoj, najčešće industrijski razvijenoj, oblasti prelivaju na druge (Rogulski, 2015). U kontekstu podele ovlašćenja i aktivnosti, pojedine analize ukazuju na potencijal sukoba nacionalnog i lokalnog nivoa vlasti koji može otežati konsenzus i obezbeđenje političke podrške određenoj politici (UK Green Fiscal Commission, 2009). Država svojim mehanizmima mora obezbediti balansirana ulaganja u zaštitu životne sredine i u ostalim oblastima koje su pogođene ekonomskim aktivnostima. Jedna od veoma bitnih aktivnosti ovih fondova je da osim prikupljanja sredstava od naknada, pruže finansijsku podršku ekonomskim subjektima u vidu kredita za izgradnju kapaciteta zaštite životne sredine u budućnosti. Od 2001. godine prilivi od otplate kredita i pripadajućih kamata u Poljskoj prevazilaze sredstva koja se ostvaruju od plaćanja naknada (Ministry of the Environment of the Republic of Poland, 2013).

Poreska politika se po definiciji kreira tako da obezbedi sredstva za finansiranje javnih rashoda, ali može služiti i kao instrument ostvarivanja ostalih ciljeva ekonomske politike. Pri tome kreatori ekonomske politike nastoje u zavisnosti od definisanih prioriteta da obezbede balans između ostvarivanja prihoda i stimulacije/destimulacije određenih tipova ponašanja. U kontekstu životne sredine, ovaj koncept može se tumačiti na način da se propisivanjem lokalnih naknada zapravo utiče i na konkurentnost. Poslovanje jednog ekonomskog subjekta može biti ugroženo visokim naknadama tako da utiče na konkurentnost, što dalje može uticati na „seljenje“ biznisa u drugu oblast ili čak drugu zemlju, tzv. „*carbon leakage*“ problem (OECD, 2011). Zbog toga je pitanje koordinacije između zemalja ali i različitih nivoa vlasti unutar same zemlje veoma značajno. Pri tome, mora se voditi računa i o potencijalima za eventualno izbegavanje poreza. Kod poslovnih aktivnosti koje se na jednostavan način mogu izmestiti trgovinom ili seljenjem potrošača koordinacija je veoma bitna. Kod proizvoda koji se konzumiraju lokalno, npr. plastične vreće, koordinacija je manje bitna jer se naknade načelno teže izbegavaju (Brink et al., 2014). Poresko nadmetanje na nižim nivoima vlasti najveći je problem kod klasičnih federalnih tipova uređenja poput zemalja kao što su Kanada ili Švajcarska. Ipak, u kontekstu ekoloških poreza, treba imati u vidu da je konkurencija ovog tipa uglavnom moguća kod poreza na imovinu kao tipičnih poreskih oblika koje karakteriše autonomija na lokalnom nivou, za razliku od poreza na prihode ili potrošnju (The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2013).

Za problematiku finansiranja koja se odnosi na kontekst Republike Srbije i u kojoj će više biti reči u narednom delu rada, od posebnog je značaja pitanje korišćenja prikupljenih prihoda. Bird i Slack naglašavaju značaj uspostavljanja tzv. Vikselijanske veze između poreskih prihoda i rashoda. Ovakva praksa podrazumeva informacionu osnovu dostupnu lokalnim zvaničnicima i građanima, tehničku podršku – npr. uspostavljanje jasnog cenovnog sistema, i fokus na efikasno obezbeđivanje usluga po najnižoj mogućoj ceni (The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2013).

Prihodi stečeni oporezivanjem zagađivača često se suprotno pravilima nadoknade proporcionalno štetnom delovanju koriste u svrhe nadoknade poreskih rasterećenja na rad ili u procesima fiskalne konsolidacije. Primeri ovakvih sistema sreću se u Italiji počev od 2011. godine. Slično, u Mađarskoj je na snazi poseban porez na profit kompanija koje su snabdevači energijom, tzv. „Robin Hud“ porez,

koji se koristi isključivo kao sredstvo ostvarivanja dodatnih prihoda. Kako bi se izbegla ovakva praksa obično se osnivaju namenski fondovi. Primeri ovakvog povezivanja rashoda sa ostvarenim prihodima mogu se uočiti u mnogim zemalja. U Češkoj se većina sredstava po osnovu zagađenja vazduha sliva u nacionalni fond kojim se finansiraju programi smanjenja zagađenja vazduha. U Irskoj se slična praksa primenjuje kod upotrebe plastičnih kesa, dok se ostatak namenski troši u druge svrhe unapređenja životne sredine. Ovakva sistemski rešenja postoje i u Letoniji, Portugalu i na Kipru što se pokazalo veoma korisnim za životnu sredinu i biodiverzitet. U pojedinim slučajevima poreski instrumenti se dizajniraju da budu poreski neutralni jer se kompletno prikupljen prihod vraća nazad u ekonomski sistem (Brink et al., 2014).

Administrativni troškovi prikupljanja poreza predstavljaju faktor koji takođe treba uzeti u razmatranje prilikom kreiranja adekvatnog poreskog sistema. Ponekad su ovakvi troškovi niski i iznose manje od 1% ukupno prikupljenih sredstava. Ipak, u pojedinim zemljama, npr. u Češkoj, bilo je slučajeva da su troškovi sredstava koja se prikupljaju na nivou opština i koji spadaju u zagađivače srednjeg i nižeg nivoa iznose i do 40% ukupno prikupljenih prihoda, u poređenju sa 2.5-3% na nivou regiona. U tim situacijama ekonomski je opravdano odustati od ovakvog načina prikupljanja naknada (Brink et al., 2014).

Primeri najbolje prakse ukazuju da lokalni nivoi vlasti koji nastoje da izgrade model cirkularne ekonomije vode računa da poreskim merama podstiču održivi razvoj i utiču na ekonomske subjekte da se u većoj meri angažuju u očuvanju životne sredine. Jedan od primera je opština Aschaffenburg u Nemačkoj. Morlok i dr. pokazuju da se primenom principa „plaćlaš koliko bacaš“ koji predstavlja direktnu primenu principa „zagađivač plaća“ ostvaruju značajne koristi za lokalnu zajednicu. U istraživanju koje pokriva vremenski period od 20 godina ovaj region sa 173,000 stanovnika beleži značajno bolje vrednosti merenih indikatora performansi u odnosu na regione koji ne primenjuju sličnu politiku. Stopa prikupljanja otpada koji se reciklira bitno je viša, dok su troškovi upravljanja otpadom na lokalnom nivou značajno niži u poređenju sa sličnim nemačkim opštinama (Morlok, Schoenberger, & Styles, 2017).

Nasuprot gore navedenom istraživanju koje pokazuje primer dobre prakse, Puig-Ventosa je na uzorku 125 opština u Španiji pokazao tipičan primer izostanka poštovanja principa zagađivač plaća i destimulisanja ekološki odgovornih subjekata. Istraživanje o lokalnim naknadama na deponovanje otpada sprovedeno

2015. godine koje pokriva oko trećine populacije u Španiji pokazuje da je prosečna naknada relativno niska i da ne može nadoknaditi troškove. Dodatno, struktura naknade je problematična. Veliki broj opština primenjuje politiku fiksnih naknada, dok i kod onih opština kod kojih postoje varijabilne naknade, one su retko u korelaciji sa količinom generisanog otpada (Puig-Ventosa & Sanz, 2017).

Istraživanja na temu uticaja primene principa zagađivač plaća primenjuju se u različitim oblastima zaštite životne sredine pri čemu je lokalni kontekst veoma značajan. Politika pojedinih država i lokalnih vlasti treba da prati osnovne principe, ali njena primena uvek mora imati u vidu lokalne specifičnosti. U svom istraživanju koje je u fokusu imalo rešavanje problema zagađenja brodova u Hong Kongu Zhu konstatuje da trenutni sistem odlikuje prevelika kompleksnost. Istraživanje je bazirano na anketiranju predstavnika industrije i sa njom povezanih kompanija. Rezultati ukazuju da industrija podržava primenu principa zagađivač plaća i pokazuje interes i razumevanje za oporezivanje u skladu sa ovim principom. Ipak, postojeći sistem ocenjen je kao neefikasan i komplikovan za razumevanje (Zhu & Chao, 2015). Zbog toga ga je potrebno reformisati, učiniti jednostavnijim i jasnije primeniti maksimu da onaj koji više zagađuje treba više i da plati.

Politika u zemljama regiona uglavnom se svodi na proces prilagođavanja pravnim tekovinama EU. Reformski proces u pojedinim zemljama nalazi se u različitim razvojnim fazama. Hrvatski model finansiranja životne sredine u najvećoj meri usklađen je sa politikom EU. Udeo prihoda koji se prikuplja ekološkim porezima uporediv je i u okviru raspona koji je prisutan u zemljama članicama sa jasnom tendencijom rasta (Hodžić & Bratić, 2015). Kada su u pitanju troškovi, može se primetiti da su oni u periodu 2005-2011., u godinama koje su prethodile ulasku u EU, značajno porasli. Ako se posmatra struktura, može se uočiti da su troškovi centralnog nivoa vlasti udvostručeni u posmatranom periodu, dok su na lokalnom nivou ostali gotovo nepromenjeni. Imajući u vidu da je pitanje životne sredine u velikoj meri lokalnog karaktera, analiza UN pokazuje da je potrebno bitno unaprediti kapacitete u ovom delu javne administracije. Većina nalaza i preporuka UN ukazuju na neophodnost preciznijeg definisanja prioriteta i unapređenja koordinacije centralnog i lokalnog nivoa vlasti. Politika zaštite životne sredine u Albaniji još uvek je nedovoljno reformisana i mahom dominiraju komandno-kontrolne u odnosu na tržišne mere. Stepennaplate poreza na relativno je niskom nivou u odnosu na ostale zemlje. Pojani ukazuje da je stepen poverenja u poreski sistem nizak, te da je upotreba prikupljenih prihoda upitna (Pojani & Pojani, 2012). Ekološka poreska reforma u Bosni i Hercegovini tek predstoji, budući da

postojeće instrumente, takse i naknade kao i „ozelenjavanje“ tradicionalnih poreskih oblika, ne možemo posmatrati kao tržišne mehanizme zaštite, odnosno kao ekološke ili zelene poreze (Green Council tim, 2017).

Stojanović navodi da u Republici Srbiji postoje brojni sistemski nedostaci kada je u pitanju sistem ekoloških naknada. Među najznačajnijim navodi nepostojanje jedinstvenog zakonskog okvira, neodgovarajuća kontrola lokalnih samouprava u trošenju sredstava i sledstveno tome gubljenje namenskog karaktera trošenja. Stojanović zaključuje da kako bi se po osnovu prikupljenih ekoloških naknada obezbedio pozitivan uticaj na kvalitet životne sredine, kroz realizaciju ekoloških programa i projekata, neophodno je da se dati problemi otklone (Stojanović, 2017).

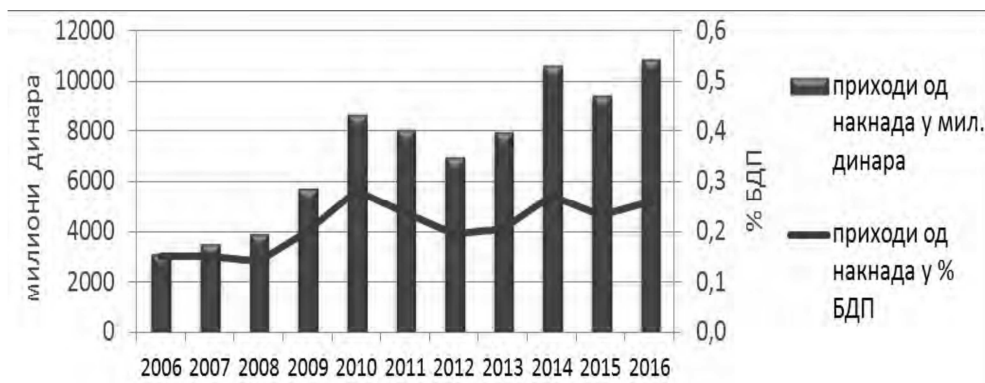
Rezultati istraživanja koja su sprovedena u Srbiji u određenoj meri su kontradiktorni. Sa jedne strane konstatuje se da postoji prenošenje namenskih sredstava iz godine u godinu, te da ne postoje jasno definisani i unapred pripremljeni programi i projekti. Brnjas i dr. navode da su raspoloživa sredstva JLS uglavnom dovoljna za finansiranje tekućih aktivnosti, a da rešavanje ozbiljnijih problema i ulaganja u infrastrukturne projekte, zahteva podršku sa republičkog nivoa (Brnjas, Stošić, & Milivojević, 2014). Sa druge strane, u pojedinim istraživanjima se navodi da je nedostatak sredstava ozbiljna prepreka. Todić navodi da je uz ostale probleme, najveći problem (85%) lokalnih samouprava nedostatak sredstava (Todić, 2012). Ipak, gotovo sva do sada sprovedena istraživanja ističu niske kapacitete lokalnih samouprava kada su u pitanju aktivnosti sprovođenja propisa u oblasti zaštite životne sredine. Na osnovu anketnog istraživanja predstavnika lokalnih samouprava sprovedenog u 2012. godini, Ignjatić navodi da se za nešto više od 10% JLS može reći da skoro uopšte nemaju kapaciteta, kako kadrovskih i tehničkih, tako ni finansijskih. Za oko 80% JLS se može reći da poseduju određene, ali nedovoljne kapacitete za sprovođenje propisa u oblasti životne sredine. Preostalih 10% JLS ima kapacitete za sprovođenje politike zaštite životne sredine i odgovarajućih zakona Republike Srbije (Ignjatić, 2012). Na kraju, pitanje je da li je ulaganje u zaštitu životne sredine uopšte do sada bilo prioritet lokalnih samouprava, imajući u vidu da se industrijski razvoj i očuvanje životne sredine često nameću kao suprostavljeni principi, te da porast ekonomske aktivnosti i podiže standarde kada su ulaganja ovog tipa u pitanju. Radovanović navodi da konvencionalne politike obezbeđivanja rasta nisu kompatibilne sa politikom održivog razvoja koje imaju u vidu ograničene resurse (Radovanović & Đukić, 2014). Mitić takođe potvrđuje da 1% porasta BDP dovodi

do porasta dovodi do 0.35% promene u emisiji CO₂, što dalje nameće zahteve za povećanim ulaganjima u zaštitu životne sredine i porastom ekoloških poreza (Mitić, Munitlak-Ivanović, & Zdravković, 2017).

PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA U REPUBLICI SRBIJI – LOKALNI KONTEKST, PROBLEMI, PERSPEKTIVE I ORGANIČENJA

Sredstva koja se prikupljaju u budžetskim fondovima za životnu sredinu lokalnih samouprava su naknade za zagađivanje životne sredine, za supstance koje oštećuju ozonski omotač i plastične kese, za emisije SO₂, NO₂, praškastih materija i otpada (u iznosu od 40% visine naknada), i naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine (100% visine naknada). Prema izveštaju Agencije za zaštitu životne sredine (Agencija za zaštitu životne sredine, 2018), u 2016. godini ukupan prihod lokalnih samouprava po osnovu navedenih taksi iznosio je oko 4.95 milijardi dinara, što predstavlja oko 45% svih ostvarenih prihoda države od ove vrste naknada. Pri tome, naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine, kao najizdašniji prihod lokalne samouprave učestvuje sa oko 30% ukupnih prihoda od naknada i taksi. Ukupni prihodi od naknada beleže umereni porast i nakon naglog pada 2011. i 2012. polako se vraćaju na nivo iz 2010. godine (Agencija za zaštitu životne sredine, 2017).

Tabela 1: Ukupni prihodi od naknada za zaštitu životne sredine



Izvor: Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu

Tabela 2: Ukupni prihodi lokalnih samoprava po osnovu naknada za zaštitu životne sredine



Izvor: Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu

U izveštaju Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine koji se prikuplja na bazi prijavljenog korišćenja budžetskih sredstava navodi se da su ukupni rashodi lokalnih samoprava za zaštitu životne sredine bili na približnom nivou u odnosu na prihode, odnosno oko 4.78 milijardi dinara, tj. oko 0.12% BDP-a. Ukupni rashodi lokalnih samoprava i AP Vojvodine zajedno iznosili su oko 0.2% BDP-a, što je gotovo dva puta više u odnosu na rashode republičkog budžeta (Agencija za zaštitu životne sredine, 2018).

Analiza stvarnih potreba u procesima rešavanja problema zaštite životne sredine za koje je potrebno obezbediti finansijska sredstva, pre svega onih navedenih u okviru post-skrining dokumenta za poglavlje 27, te nacionalnih i lokalnih strateških dokumenata ukazuje da je potrebno obezbediti značajno veća sredstva za ove namene. Ovo potvrđuje i analiza lokalnih budžetskih linija za zaštitu životne sredine 84 lokalne samoprave na bazi koje je utvrđeno da sredstva koja su planirana u 2013. godini za trećinu veća u odnosu na stvarne rashode u 2011. i 2012. godini. Veliki rast planiranih prihoda prisutan u polovini ispitivanih opština, što je znatno manje od broja opština koje mogu očekivati pomenute vanredne prihode, ipak sugerise da su razlozi budžetskog optimizma pre tehnika planiranja budžeta i realne potrebe, nego spoljni uzroci. Budžetski optimizam“ kod planiranja budžeta može se uzeti i kao pouzdan znak postojanja većih stvarnih potreba, koje se u planiranju često smatraju neobavezujućim spiskom želja, iako su to često (ne samo u zaštiti životne sredine) potrebe koje su neodložne i hitne (Marković, 2014). Navedenom analizom Marković potvrđuje veoma nizak udeo lokalnih rashoda za

zaštitu životne sredine. Mada je činjenica da su godine 2011. i 2012. koje su predmet analize, upravo i godine u kojima je zabeležen nagli pad prihoda po ovom osnovu i istovremeno period nakon izbijanja velike ekonomske krize. Ipak je simptomatično da je gotovo 40% od 62 lokalne samouprave koje su dostavile podatke imalo rashode niže od 0.50% ukupnih lokalnih prihoda, odnosno da je preko polovine lokalnih samouprava imalo udeo ovih rashoda niži od 1% ostvarenih prihoda. Uz Pančevo, najveće učešće ovog tipa rashoda imali su i Lajkovac, Majdanpek, Smederevo, Beočin, Vrbas i Subotica, a najmanje Kikinda, Kraljevo, Prijepolje i nekoliko najsiromašnijih opština na jugu zemlje. Ova analiza potvrđuje pretpostavku da zaštita životne sredine u dugom nizu godina nije bila na listi prioriteta većine lokalnih samouprava. Uz to, ako posmatramo praksu razvijenih zemalja u kojima se ostvareni prihodi od naknada namenski troše za rešavanje problema odlaganja otpada, poboljšanja kvaliteta zemljišta, vode i vazduha, ali i u slučajevima kada postoji dovoljno sredstava i za rešavanje problema komunalne i putne infrastrukture, te zaštite prirodnih resursa, jasno je da se trošenje na lokalnom nivou nije zasnivalo na principu zagađivač plaća.

Tabela 3: Pregled budžetiranih prihoda deset odabranih lokalnih samouprava po osnovu naknada na životnu sredinu i planiranih rashoda programskog budžeta – razdeo 6

	Planirani prihodi od posebne naknade za zaštitu životne sredine - linija 714562	Rashodi programskog budžeta 6 - Zaštita životne sredine	Ukupni prihodi lokalne samouprave	Udeo prihoda po osnovu naknada za zaštitu životne sredine u ukupnim prihodima	Udeo budžetskih rashoda po osnovu zaštite životne sredine u ukupnim prihodima
Čačak	35,000,000	102,031,920	3,539,800,000	0.99%	2.88%
Pančevo	397,500,000	354,795,764	4,138,940,661	9.60%	8.57%
Zrenjanin	70,000,000	217,053,728	4,000,474,293	1.75%	5.43%
Sombor	20,000,000	3,500,000	2,860,000,000	0.70%	0.12%
Niš	80,000,000	1,655,600	8,389,714,000	0.95%	0.02%
Subotica	115,000,000	123,557,000	6,151,671,000	1.87%	2.01%
Vršac	60,000,000	92,000,000	1,844,223,511	3.25%	4.99%
Užice	21,500,000	11,000,000	2,477,863,946	0.87%	0.44%
Kragujevac*	75,000,000	64,850,000	6,697,000,000	1.12%	0.97%
Pirot*	3,200,000	2,200,000	1,747,403,000	0.18%	0.13%
Prosek				2.13%	2.56%

Izvor: Tabela autora na bazi podataka iz odluka o budžetu za 2018. godinu odabranih lokalnih samouprava

*Podaci o naknadama uključuje sve tipove prihoda od naknada lokalne samouprave

Jedan od veoma prisutnih problema u lokalnom finansiranju je (ne)transparentnost u trošenju prikupljenih sredstava. Podaci 123 opštine prikupljeni od strane Ekološkog centra "Stanište" potvrđuju sumnje u

transparentnost trošenja. Uprkos činjenici da nakon pada ostvarenih prihoda u 2011. i 2012. godini, prihodi u narednim godinama počinju da rastu, ali se rashodi za ove svrhe smanjuju. Prema navedenim podacima, ukupan iznos prihoda prenetih u 2015. godinu prelazi 5 milijardi dinara, što prevazilazi ukupan godišnji iznos lokalnih prihoda od naknadi (Ekološki centar Stanište, 2015). To ukazuje na praksu da se sredstva ili ne troše na način koji odgovara principu zagađivač plaća ili se kao neutrošeni prenose iz godine u godinu uprkos evidentnim potrebama.

Analiza prihoda deset odabranih lokalnih samouprava pokazuje da prihodi po osnovu naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine u celini ne predstavljaju previše izdašan segment prihoda lokalnih samouprava. Ipak, upoređivanjem budžeta tokom prethodnih godina primetan je rastući trend. U proseku, iznos udela prihoda linije 714562 koji se odnosi na posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine iznosi 2.13% ukupnih prihoda, i to pre svega zahvaljujući Pančevu koje ima izrazito visoko učešće ovih prihoda. Rashodi programskog budžeta za zaštitu životne sredine uglavnom prevazilaze nivo prikupljenih prihoda po osnovu naknada, ali je to uglavnom usled jednkokratnih investicionih poduhvata kojima se rešavaju sistemski problemi i realizuju infrastrukturna ulaganja. Ipak, postoje negativni primeri Niša, Sombora, pa čak i Kragujevca i Pirota, u kojima je ovaj tip rashoda budžetiran na neshvatljivo niskom nivou i niži je čak i od nivoa naknada za unapređenje i zaštitu životne sredine. Primeri Kragujevca i Pirota pokazuju da ni u zvanično dostupnim odlukama o budžetu nije urađena klasifikacija prihoda po osnovu budžetske linije 714562, tako da je tačan iznos planiranih naknada bilo nemoguće utvrditi. Za potrebe analize uzet je podatak o ukupnim prihodima od svih tipova naknada – 71456 kao najbolja moguća aproksimacija.

Na osnovu analize budžeta posmatranih lokalnih samouprava i uvida u odluke kojima se propisuje plaćanje naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine možemo izvući nekoliko veoma bitnih zaključaka. Prvo, postoji veoma visok nivo netransparentnosti u pogledu dostupnosti podataka o tome na koji način se naknade za unapređenje i zaštitu životne sredine budžetiraju i troše. Javno dostupni dokumenti ne omogućavaju uvid u to na koji način se respektuje princip zagađivač plaća. Slična praksa se može uočiti i kada su u pitanju trošenja budžetskog fonda za zaštitu životne sredine. Primer Vršca pokazuje da sredstva za ove namene čak i ako su budžetirana nisu nužno obavezujuća. Odluka o budžetu za 2016. godinu predviđa iznos od 70 miliona dinara, rebalansom se utvrđuje rashod od 11.8 miliona dinara, dok je narednim budžetom planiran iznos od 12

miliona dinara (Maksimović & Šipka, 2017). Drugo, evidentno je na bazi javno dostupnih dokumenata da se obim informacija u vezi sa aktivnostima zaštite životne sredine iz godine u godinu povećava. Najveći broj posmatranih lokalnih samouprava napravio je registre zagađivača, a uglavnom je sačinjena i detaljna klasifikacija projekata koja pokazuje koji projekti su finansirani u programskom budžetu za zaštitu životne sredine. Treće, uvidom u Odluke o naknadi za zaštitu i unapređenje životne sredine možemo nedvosmisleno utvrditi odsustvo bilo kakve veze između količine zagađenja i visine obaveze po osnovu ove naknade. Naime, visina naknade utvrđuje se mesečno prema površini stambenog ili poslovnog prostora po m². Tako se može veoma lako dogoditi da poslovni prostori koji ne zagađuju uopšte i imaju velike poslovne prostore plaćaju ovu naknadu nekoliko desetina puta više od stvarnih zagađivača. Na kraju, najveći iznos naknade koju je moguće platiti uglavnom ne može prevazići iznos od 0.4% ostvarenog godišnjeg prihoda. Na ovaj način dodatno se gubi i onako slaba veza između varijabilnog dela naknade makar to bila i površina poslovnog prostora i količine zagađenja. Za princip zagađivač plaća u ovom slučaju potpuno je nebitno da li neko ima veliki ili mali poslovni prostor, a još manje koliki su mu ostvareni prihodi ukoliko zagađuje životnu sredinu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Ekonomski instrumenti koji se koriste u zaštiti životne sredine treba da obezbede sredstva za finansiranje aktivnosti zaštite životne sredine i daju signale ekonomskim subjektima, zagađivačima i potrošačima, da u procesu donošenja svojih odluka imaju u vidu značaj očuvanja okoline. Rezultat njihove primene trebalo bi da bude smanjenje zagađenja. Najveći broj naučnih radova, od kojih je određen broj i obrađen u delu rada koji se bavi analizom literature, pokazuje da je primena principa zagađivač plaća inkorporiranog i u relevantni institucionalni i zakonodavni okvir EU, najbolji način da se do ovakvih rezultata i dođe.

Analiza dosadašnje primene ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine u Republici Srbiji na lokalnom nivou dovodi do nekoliko zaključaka. Pre svega, potrebno je istaći da iznos sredstava koji lokalne samouprave dobijaju po osnovu naknada ima rastući trend u poslednjih nekoliko godina. Evidentno je da lokalne samouprave prepoznaju značaj ulaganja u zaštitu životne sredine i da je to delom posledica kako usvojene regulative tako i samog procesa priključenja EU, koja zaštitu životne sredine drži visoko na listi svojih prioriteta. Najveća količina sredstava prikuplja se po osnovu naknade za očuvanje životne sredine koja je u

potpunosti prihod lokalne samouprave, i koja se određuje relativno autonomno, uz odobrenje nadležnog Ministarstva za zaštitu životne sredine. Kada je u pitanju trošenje sredstava, utisak je da postoji nekoliko ograničavajućih faktora koji otežavaju efikasnost trošenja. Pre svega, usled zapostavljanja životne sredine kao značajnog elementa održivog razvoja, broj nerešenih problema je izuzetno visok. Sa druge strane, očuvanje životne sredine, pogotovo u kratkom roku, često je suprotstavljeno politici privlačenja investicija i politici stimulanja privrednog razvoja. U takvim situacijama, lokalne samouprave često daju prioritet privrednom razvoju i porastu zaposlenosti. Na kraju, bitan element predstavlja i činjenica da su kapaciteti lokalnih samouprava za obavljanje životne sredine relativno niski. Čest je slučaj da za rešavanje sistemskih problema ne postoje unapred pripremljeni planovi i projektni predlozi. Analize pojedinih autora čak pokazuju da se sredstva prikupljena od naknada prenose iz godine u godinu u situacijama kada postoji niz nerešenih ekoloških problema na određenom području. Čitav proces uglavnom karakteriše netransparentnost. Nedostatak informacija poseban je problem u sprovođenju politike zagađivač plaća. Efikasna primena ovog principa podrazumeva potpunu informisanost svih ključnih stejkholdera, ne samo javnosti već i industrije. Imajući u vidu da privredni subjekti koji predstavljaju najveće zagađivače treba najviše i da plate, kredibilna primena principa podrazumeva izgradnju jednostavnog i transparentnog sistema sa jasno izraženom varijabilnom komponentom plaćanja naknada. Privredni subjekti moraju biti adekvatno informisani na bazi čega se određena naknada propisuje, šta je cilj njihovog oporezivanja i šta će konkretno iz prikupljenih sredstava biti finansirano.

Na bazi sprovedene analize, postoji nekoliko osnovnih problema na bazi kojih su kreirane sledeće preporuke:

- Analiza postojećeg sistema finansiranja i striktno respektovanje principa finansiranja iz lokalnih fondova. Potrebno je isključiti svaku mogućnost da se sredstva koja se prihoduju od naknada troše nenamenski i izvan fondova za tačno utvrđene namene ili prenose iz godine u godinu u situaciji kada postoji niz nerešenih problema, između uostalog definisanih post skringing dokumentom za poglavlje 27.
- Definirati kaznene mere koje bi onemogućile lokalnu samoupravu da nenamenski koristi sredstva. U tom smislu potrebno je razmotriti i restrikcije u pogledu ostalih finansijskih transfera.

- Redefinisanje kriterijuma za određivanje naknada za unapređenje i zaštitu životne sredine. Potrebno je utvrditi opravdanost dosadašnjih kriterijuma koji se u maloj meri zasnivaju na principu zagađivač plaća.
- Jačanje kapaciteta lokalne samouprave za upravljanje lokalnom politikom zaštite životne sredine.
- Povećanje transparentnosti sistema finansiranja i utvrđivanja obaveze obelodanjivanja izvora prihoda, iznosa naknada i povezivanje finansiranih aktivnosti sa izvorima finansiranja.

Rad je rezultat projekata: Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU (47009) i Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU (179015), finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

LITERATURA

- [1] Agencija za zaštitu životne sredine. (2017). *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu.*
- [2] Agencija za zaštitu životne sredine. (2018). *Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu.*
- [3] Brink, P., Lopez, A., Dijl, E. Van, Kretschmer, B., Mazza, L., Newman, S., & Russi, D. (2014). *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future Final report.*
- [4] Brnjas, Z., Stošić, I., & Milivojević, S. (2014). Finansiranje aktivnosti zaštite životne sredine jedinica lokalne samouprave u Srbiji. *Ecologica*, (76), 635–639.
- [5] Croci, E. (2016). *Local environmental taxation: an opportunity for Italy? Green Fiscal Reform and abolition of environmentally harmful subsidies: what possible actions for Italian and European environmental policy?*
- [6] Ekološki centar Stanište. (2015). Problemi finansiranja zaštite životne sredine u Republici Srbiji. Retrieved from https://ekonec.files.wordpress.com/2015/12/informacija_o_problemu_finsiranja_zatite_ivotne_sredine_u_republici_srbiji.pdf
- [7] European Commission. (2012). *Principles of EU environmental law. EU environmental law and national Courts: the key role of the national judge.*
- [8] European Community. (1987). Single European Act. *Official Journal of the European Communities*, 30(February 1986).
- [9] European Parliament. (2013). General Union Environment Action Programme

- to 2020 “Living well, within the limits of our planet.” *Official Journal of the European Union*, L 354/171, 171–200.
- [10] Eurostat. (2018). Environmental tax statistics. Retrieved June 8, 2018, from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics#Environmental_taxes_by_category
- [11] Fullerton, D., Leicester, A., & Smith, S. (2010). *Dimensions of tax design. The Mirrlees Review. Environmental Taxes*.
- [12] Gavrilović, B. J., & Minić, N. (2012). Green Growth as a Generator for Overcoming the Crisis. *Economic Analysis*, 45(1–2), 19–31.
- [13] Green Council tim. (2017). *Tržišni mehanizmi zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini*.
- [14] Hodžić, S., & Bratić, V. (2015). Comparative analysis of environmental taxes in EU and Croatia. *Ekon. Misao I Praksa Dbk.*, 2, 555–578.
- [15] Ignjatić, M. (2012). *Procena i jačanje kapaciteta lokalne samouprave za primenu evropskih standarda u oblasti zaštite životne sredine*.
- [16] Luppi, B., Parisi, F., & Rajagopalan, S. (2012). International Review of Law and Economics The rise and fall of the polluter-pays principle in developing countries. *International Review of Law & Economics*, 32(1), 135–144. <https://doi.org/10.1016/j.irl.2011.10.002>
- [17] Maksimović, D., & Šipka, S. (2017). *Finansiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou: odnos prihoda i rashoda. Siže politike*.
- [18] Marković, P. (2014). *Stanje zaštite životne sredine na lokalnom nivou u Srbiji, SKGO*.
- [19] Ministry of the Environment of the Republic of Poland. (2013). The system of financing environmental protection in Poland. In *Climate change Conference 2013 COP in Warsaw* (pp. 1–10).
- [20] Mitić, P., Munitlak-Ivanović, O., & Zdravković, A. (2017). A Cointegration Analysis of Real GDP and CO2 Emissions in Transitional Countries. *Sustainability*, 9(4), 568.
- [21] Morlok, J., Schoenberger, H., & Styles, D. (2017). *The Impact of Pay-As-You-Throw Schemes in the Management of Municipal Solid Waste : The Case of the County of Aschaffenburg, Germany*. <https://doi.org/10.3390/resources6010008>
- [22] OECD. (2011). *Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers*.
- [23] OECD Analyses and Recommendations. (1992). *The Polluter-Pays Principle (PPP)*.

- [24] Pojani, E., & Pojani, D. (2012). *Environmental Taxation in Central and Eastern Europe: The Case of Albania*.
- [25] Post skrining dokument za Poglavlje 27 -Životna sredina i klimatske promene. (2015). *Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 -Životna sredina i klimatske promene*.
- [26] Puig-Ventosa, I., & Sanz, S. S. (2017). An exploration into municipal waste charges for environmental management at local level: The case of Spain. *Waste Management & Research*, 1–9. <https://doi.org/10.1177/0734242X17727067>
- [27] Radovanović, B., & Đukić, M. (2015). The main tenets of industrial policy. In *New economic policy reforms* (pp. 418–429). Belgrade Banking Academy.
- [28] Radovanović, B., & Đukić, M. (2014). Environment vs. economic growth debate. In *Toward green economy: opportunities and obstacles for Western Balkan countries* (pp. 32–44). Xlibris Publishing, Bloomington.
- [29] Rogulski, M. (2015). Environmental fees . Polish case study. *Environment Protection Engineering*, 41(2). <https://doi.org/10.5277/epe150207>
- [30] Stojanović, M. (2017). Ekološke naknade kao deo sistema ekoloških poreza u Republici Srbiji. *Ekonomski Signali*, 12(1), 41–54.
- [31] The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior. (2013). The Copenhagen Workshop 2013. In *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy*.
- [32] Todić, D. (2012). *Unapređenje kapaciteta jedinica lokalne samouprave , organizacija civilnog društva i privrednih subjekata za sprovođenje evropskih standarda u oblasti životne sredine. Istraživački forum, Evropski pokret*.
- [33] UK Green Fiscal Commission. (2009). *The Case for Green Fiscal Reform Final Report of the UK Green Fiscal Commission*.
- [34] UNECE. (1998). *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*.
- [35] Vlada Republike Srbije. Zakon o zaštiti životne sredine, ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016) (2004).
- [36] Vlada Republike Srbije. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, ("Sl. glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon i 96/2017) (2006).
- [37] Vlada Republike Srbije. Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon i 101/2016 - dr. zakon) (2007).

- [38] Vlada Republike Srbije. (2011). *Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine*.
- [39] Zhu, L., & Chao, Y. (2015). A feasibility assessment of the application of the Polluter-Pays Principle to ship-source pollution in Hong Kong. *Marine Policy*, 57, 36–44. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.03.010>

EKOLOŠKI POREZI U EU28 I REPUBLICI SRBIJI – PRIMENA PRINCIPA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“

Petar Mitić¹

Apstrakt

Princip „zagađivač plaća“ nastao je kao odgovor na zagađenje životne sredine i klimatske promene. On inkorporira različite instrumente, koji se dele na komandno-kontrolne i na tržištu zasnovane. Najznačajniji tržišno zasnovani instrumenti su ekološki porezi, koji su i predmet istraživanja ovog rada. U radu je, nakon uvodnih razmatranja, prikazana veza između principa „zagađivač plaća“ i ekoloških poreza, odnosno pozicija ekoloških poreza kao instrumenta kojim se realizuje princip „zagađivač plaća“. Potom se daje opšti prikaz ekoloških poreza, kao i pozitivni i negativni aspekti ekološkog oporezivanja. Nadalje, rad se bavi fiskalnim značajem ekoloških poreza u okviru zemalja EU28, uz prikaz tempa porasta prihoda od ovog tipa oporezivanja. Deo koji prethodi zaključku pruža prikaz situacije u Srbiji u kontekstu ekološkog oporezivanja - trenutna situacija i perspektiva implementacije.

Ključne reči: ekološki porezi, zagađivač plaća, zaštita životne sredine, poreski prihodi

UVOD

Ekonomija i životna sredina su međuzavisna područja, jer bez javne intervencije i posvećenosti svih aktera, ciljevi razvoja ekonomije koja bi se smatrala održivom se ne mogu postići. Različite oblasti ekonomske politike se prilagođavaju i menjaju, a u narednim godinama se očekuje da će se reforme još više intenzivirati, uz sve veću upotrebu različitih ekonomskih instrumenata (Villar-Rubio, & Morales, 2016).

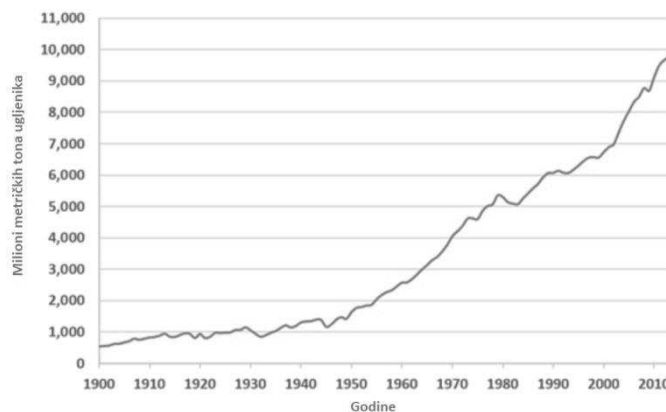
¹ ma Petar Mitić, istraživač-saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, petar.mitic@ien.bg.ac.rs

Kako se tendencije u globalnoj ekonomiji menjaju, ekološki principi sve više dobijaju na značaju (Munitlak-Ivanović, Raspopović, & Mitić, 2014). Nadalje, odnos između kvaliteta životne sredine i ekonomskog rasta je važan jer omogućava političarima da razumeju interakciju između okruženja i ekonomskog rasta (Mitić, Munitlak-Ivanović, & Zdravković, 2017).

Antropogene aktivnosti i stalna želja za postizanjem adekvatnih stopa ekonomskog razvoja, ali i opstanak ljudi i biodiverziteta značajno su promenili životnu sredinu. Danas je svet suočen sa problemima klimatskih promena, uništavanja šuma, zagađenja voda, vazduha, hrane, degradacije zemljišta, gubitka biodiverziteta, itd. Ovi problemi su evidentni od lokalnog do globalnog nivoa. U prethodnom periodu značajno je povećana promocija očuvanja životne sredine i postizanja održivog razvoja kroz različite strategije i međunarodne konvencije. Putem međunarodnih konvencija veliki broj zemalja pokušava da reši zajedničke probleme životne sredine. Zemlje i potpisuju zvanične sprazume koji bi trebalo da dovedu do rešavanja zajedničkih ekoloških izazova. Zaštita životne sredine i upravljanje zajedničkim prirodnim resursima su pitanja koja svakako prevazilaze nacionalne granice (Ingwani, Gondo, & Gumbo, 2010).

Kao nedvosmislen dokaz degradacije životne sredine mogu se posmatrati emisije ugljenika u atmosferu. Na grafiku 1 prikazane su globalne emisije ugljenika u periodu od 1900. do 2014. godine.

Grafik 1: Globalne emisije ugljenika u periodu od 1900. do 2014. godine



Izvor: Boden, T.A., Marland, G., & Andres, R.J. (2017). Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO₂Emissions. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National

Ekološki porezi u EU28 i RS – primena principa “zagađivač plaća”

Laboratory, U.S. Department of Energy, Oak Ridge, Tenn., U.S.A. doi 10.3334/CDIAC/00001_V2017. Preuzeto sa: Global Greenhouse Gas Emissions Data, EPA, raspoloživo na: <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data#Reference%201>, datum pristupa 01.07.2018. godine

“Emisije ugljen-dioksida iz fosilnih goriva znatno su porasle od 1900. godine. Od 1970. godine emisije su porasle za oko 90%, a emisije iz sagorevanja fosilnih goriva i industrijskih procesa doprinose sa oko 78% povećanja ukupnih emisija gasova sa efektom staklene bašte od 1970. do 2011. godine. Poljoprivreda, krčenje šuma i druge promene korišćenja zemljišta su drugi najveći doprinosioci” (IPCC, 2014).

Ekološki porezi ili porezi na životnu sredinu su specifična vrsta ekonomskih instrumenata u funkciji rešavanja različitih problema životne sredine. Oni su kreirani da internalizuju troškove životne sredine i pruže ekonomske podsticaje fizičkim i pravnim licima u cilju usmeravanja na ekološki održive aktivnosti. „Mogu se posmatrati i kao porezi koji pokušavaju da osveste pravna lica da osete društveni teret svojih akcija” (Munitlak Ivanović, Mitić, & Raspopović, 2014). Kod ekoloških poreza poreska osnovica je fizička jedinica koja ima dokazan negativan uticaj na životnu sredinu. Prilikom posmatranja ekoloških poreza, podela se može napraviti na ekološke poreze iz oblasti energije, transporta, zagađenja resursa i upotrebe resursa (Eurostat, 2018).

Ekološki porezi se sve više koriste kako bi se uticalo na ponašanje ekonomskih subjekata. Ovi porezi generišu prihode koji potencijalno mogu da se iskoriste kako bi država povećala svoje troškove za zaštitu životne sredine ili efikasno upravljala prirodnim resursima (Munitlak Ivanović & Golušin, 2012).

Nakon uvodnih napomena, ostatak rada je podeljen na pet celina. Prvo je prikazana pozicija i uloga koju ekološki porezi imaju u kontekstu principa „zagađivač plaća”. U drugom delu se produbljuje teorijska osnova ekoloških poreza, uz prikaz nastanka istih, i data je detaljna analiza prednosti i nedostataka ovog tipa oporezivanja. Treći deo rada bavi se fiskalnim značajem ekoloških poreza u EU28, dok je četvrti deo rada usmeren na prikaz ekološkog oporezivanja i drugih „ekoloških” javnih prihoda u Republici Srbiji. Poslednji deo rada su zaključna razmatranja.

EKOLOŠKI POREZI KAO INSTRUMENT PRINCIPA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“

Princip „zagađivač plaća“ kreiran je od strane Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) 1972. godine. Od tada postaje univerzalno priznati princip kontrole zagađenja i zaštite životne sredine. Temeljna ideja principa „zagađivač plaća“ je da sve troškove izazvane aktom zagađivanja treba da snosi upravo zagađivač. Drugačije rečeno, onaj koji zagađuje treba da pokrije sve troškove kontrole zagađenja i naknade štete za životnu sredinu. Ovaj princip podržan je od strane većine zemalja OECD-a i Evropske zajednice. Formalno se pojavio u Principu 16 Deklaracije o životnoj sredini i razvoju održanoj u Rio de Žaneiru 1992. godine. Dodatnu potvrdu na međunarodnom nivou princip „zagađivač plaća“ dobija i kroz Kjoto protokol 2005. godine. U okviru Kjoto protokola doneta je odluka da strane koje imaju obaveze smanjivanja emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte (eng. *GHG emissions*) u teoriji moraju snositi troškove smanjenja zagađujućih emisija².

Nakon Kjoto protokola, sledeći veliki međunarodni dogovor postignut je u okviru Pariskog sporazuma o klimatskim promenama (eng. *Paris Agreement*) koji je potpisan na XXI zasjedanju Konferencije stranaka (COP 21) - Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime (UNFCCC) u Parizu 2015. godine.

"Pariski sporazum je prvi globalni sporazum o klimatskim promenama koji uključuje obaveze za sve zemlje" (Dimitrov, 2016). Ključni elementi Pariskog sporazuma usmereni su na olakšavanje tranzicije između današnjih politika i klimatske neutralnosti kojoj treba težiti u narednom periodu. Prema članu 2 Pariskog sporazuma (Paris Agreement, 2015), ovaj Sporazum ima za cilj jačanje globalnog odgovora na klimatske promene, pre svega u kontekstu postizanja održivog razvoja i napora da se iskoreni siromaštvo. Ovo uključuje:

- Održavanje povećanja globalne prosečne temperature znatno ispod 2 °C iznad preindustrijskih nivoa te preduzimanje mera da se temperatura ne

² Prekomerna količina GHG emisija, a pre svega emisija CO₂, nastala je kao posledica sagorevanja fosilnih goriva u decenijama pre Kjoto protokola. To dovodi do aktuelizovanja pitanja tzv. „ekološkog duga“, jer najrazvijenije industrijske zemlje do tada nisu plaćale ništa u kontekstu negativnih eksternalija koje je proizvelo njihovo zagađenje, a od kog danas ostatak sveta trpi posledice. Nije postojala mogućnost primoravanja industrijski najrazvijenijih zemlja da retroaktivno plate troškove zagađenja i devastacije biodiverziteta.

- poveća preko 1,5 °C iznad predindustrijskih nivoa. Ovo bi moglo značajno da smanji rizike i uticaj klimatskih promena.
- Povećavanje sposobnosti prilagođavanja neželjenim uticajima klimatskih promena uz negovanje otpornosti na klimatske promene. Takođe neophodno je podsticati i smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, na način koji ne ugrožava proizvodnju hrane.
 - Kreiranje finansijskih tokova u skladu sa niskom emisijom gasova sa efektom staklene bašte i postizanje razvoja koji je otporan na klimatske promene.

Pored toga, Pariski sporazum naglašava potrebu da globalne emisije dostignu maksimum u najkraćem mogućem roku, uz umanjanje u skladu sa najboljom dostupnom naukom i tehnologijom. Evidentno je da će za zemlje u razvoju biti neophodan duži vremenski period da bi se to postiglo (Roberts, 2016).

I na Sastanku za ekološku politiku na ministarskom nivou zemalja OECD-a (env2016 – Chair's Summary, 2016) koncept „zagađivač plaća“ prepoznat je „kao kritično sredstvo za ne samo finansiranje poboljšanja kvaliteta vode, već i za promenu ponašanja korisnika kako bi se sprečilo zagađenje“. Ministri OECD su razgovarali o načinu efikasnog upravljanja zagađivačima. Naveli su da postoje mogućnosti za podizanje svesti, razmenu podataka i prioritizaciju zagađivača na „*watchlist*“ radi informisanja novog zakonodavstva. Posebno se navodi da treba raditi na smernicama za „razvoj metodologija monitoringa i instrumenata za smanjenje zagađivača pre nego što uđu u vodni sistem (na primer, putem ciljane upotrebe Principa zagađivača plaća)“ (env2016 – Chair's Summary, 2016).

Racio oko kojeg je formiran princip "zagađivač plaća" oslanja se na neoklasičnu ekonomsku misao, gde privreda podrazumeva postojanje konkurentnih tržišta, preduzeća koja maksimiziraju profit, racionalne potrošače, snažnu matematičku zasnovanost modela, adekvatno postavljenje preferencije i optimalnu tehnologiju proizvodnje (Mamlyuk, 2009). Međutim, ukoliko dođe do nestabilnosti neke od ovih pretpostvaki, adekvatnost celog koncepta može biti narušena i mora se analizirati i vrednovati sa posebnom pažnjom. Takođe, izuzetno je problematično odrediti „optimalan“ nivo zagađenja. Postavlja se pitanje kako ekolozi mogu utvrditi prag preko kog treba naplatiti zagađenje, odnosno kako utvrditi koji je to prag do kog zagađivanje ne treba naplatiti, i da li taj prag uopšte postoji. Upravo zbog toga mnogi teoretičari ekološke ekonomije, a posebno ekonomije zaštite životne sredine, smatraju da je „zagađivač plaća“ donekle nejasan koncept

(Glazyrina, Glazyrin, & Vinnichenko, 2006), kod kog nije moguće utvrditi jasne okvire i čija primena zavisi od subjektivne procene donosioca odluka.

Princip „zagađivač plaća“ se najčešće sprovodi kroz dva različita pristupa: komandno-kontrolni i na tržištu zasnovani pristup. Komandno-kontrolni pristup uključuje specifikaciju proizvodnog procesa tj. tehnologije proizvodnje, ograničenja obima proizvodnje, ispunjenje zahteva transparentnosti i specifikacije administrativnog procesa. Tržišni pristup podrazumeva instrumente koji uključuju ekološke poreze, naknade ili subvencije, transferabilne dozvole za zagađivanje i instrumenti prevencije i sanacije (Guerin, 2003).

U najvećem broju slučajeva, princip „zagađivač plaća“ realizuje se u obliku ekoloških poreza prikupljenih od strane države. Ekološki porezi u ovom kontekstu posmatraju se kao politički instrument za kontrolu zagađenja, jer bi teorijski trebali da smanje zagađenje kako kompanije i pojedinci smanjuju emisije da bi izbegli plaćanje poreza. Ukupni trošak zagađenja predstavlja osnovu za definisanje poreske osnovice, dok je cilj uvođenja ekoloških poreza kontrola zagađenja.

Ekološki porezi se, u sadašnjoj konstelaciji politika i teorijskoj provinijenciji ekonomije zaštite životne sredine, smatraju izuzetno efikasnim instrumentom primene principa „zagađivač plaća“. Prihodi ove vrste poreza imaju dva osnovna cilja u svakoj državi koja ih implementira, a to su sa jedne strane adekvatni izvori javnih prihoda uopšte i, sa druge strane, izvori finansiranja koji se koriste za potrebe zaštite životne sredine.

O EKOLOŠKOM OPOREZIVANJU

Istorijski posmatrano, prvi veliki zagađivač životne sredine koji je privukao pažnju javnosti i prouzrokovao kreiranje formalnih propisa bio je dim od sagorevanja uglja. Stanovnici Londona su se žalili na štetna isparenja od sagorevanja uglja još u XII veku. Takođe, korozivni efekat SO₂ kada se rastvori na kiši bili su dobro poznati u to doba (Newbary, 2003).

Međutim, kada govorimo u okvirima modernog shvatanja javnih finansija, oporezivanje negativnih uticaja zagađenja kao ideja razvija se početkom XX veka. Arthur Pigou je prvi koji se bavio problemima eksternih efekata, jer ekološki porezi upravo predstavljaju jedan od najznačajnijih oblika neutralisanja negativnih eksternalija. On je postavio osnovne koncepte u teoriji eksternalija i uočio je

postojanje razlike između društvenih (troškovi koji su nastali u okruženju) i privatnih troškova (troškovi proizvođača). Tako nastaje koncept internalizacije eksternih efekata. Uzimajući u obzir nedostatke tržišnog mehanizma, on je izneo tezu o nužnosti ekonomske uloge državne intervencije. Kako bi se izbeglo prenošenje ekonomskih troškova na društvo, neophodno je uključivanje zagađenja u cenu proizvoda ili aktivnosti koje uzrokuju zagađenje, odnosno internalizacija eksternih efekata (Pigou, 1920). I danas, kada se spominju ekološki porezi, oni se često nazivaju i Piguovski porezi.

Pravilno utvrđivanje stope ekološkog poreza ključni je postupak kako bi se poreski obveznik suočio sa realnim društvenim troškovima i koristima koje njegova proizvodnja izaziva. Međutim, kao što je već pomenuto, izuzetno je teško na adekvatan način izračunati poresku osnovicu. Kada bi se svakom poreskom obvezniku naplatio onaj iznos poreza koji je jednak troškovima zagađenja, postigli bi se adekvatni efekti ovog instrumenta. Drugačije rečeno, ukoliko se pođe od pretpostavke da je količina nanete štete životnoj sredini srazmerna obimu proizvodnje, a da su marginalni troškovi svake jedinice štete fiksni, uvođenjem fiksne naknade u obliku ekološkog poreza po jedinici proizvoda koja je jednaka marginalnim troškovima zagađenja, izjednačiće se privatni i društveni troškovi. Da se troškovi zagađenja ne bi prenosili na društvo neophodno ih je uključiti u cenu proizvoda ili usluge koje su to zagađenje izazvale (Munitlak Ivanović, 2016). Upravo je uvođenje ekoloških poreza po jedinici proizvoda koji su jednaki troškovima zagađenja jedan od načina da se internalizuju eksterni efekti. Ovakav način obračuna ekoloških poreza će podstaći svakog poreskog obveznika da proizvodi društveno efikasan nivo zagađenja. Na ovaj način ekološki porezi utiču na rešenje problema eksternalija (Stiglitz, 2000).

Ekološki porezi su se do 1970ih godina smatrali više teorijskim i akademskim konceptom. Tek od ovog perioda, nakon jačanja i popularizacije ekološke svesti, ponovo oživljava i Piguova ideja o porezu na eksternalije. Ovo je u skladu sa promocijom koncepta „zagađivač plaća“, koja je pomenuta u prethodnom poglavlju. Međutim, ekološki porezi o kojima danas govorimo uvedeni su tek krajem XX veka, i to prvo u Finskoj 1990. godine, u Norveškoj i Švedskoj 1991. godine, a potom i u Danskoj 1994. godine (OECD, 2017). Vrlo brzo i većina evropskih zemalja implementira ovaj poreski instrument u svoje javne finansije.

Pozitivni i negativni aspekti ekološkog oporezivanja

Ekološki porezi nisu savršeni instrumenti. Imaju određena ograničenja prilikom implementacije koja nisu zanemarljiva. To je pre svega regresivni efekat, jer su ovim porezom najviše pogođeni poreski obveznici sa nižim primanjima. Takođe, oni mogu proizvesti i distorzije u konkurentnosti, jer mogu uticati na troškove proizvodnog procesa, ali i na cene gotovih proizvoda ili usluga, koji su viši kada se na njih doda i iznos ekološkog poreza. Može se desiti da umesto uzroka koji dovodi do nastanka eksternalije bude oporezovana posledica radnji koje su ih uzrokovale. Značajan problem je i da do štetnih posledica mogu dovesti aktivnosti znatnog broja zagađivača, te nije moguće definisati udeo svakog od aktera u nastanku eksternalije. Upravo ovo može dovesti do značajnog otpora u plaćanju ove vrste poreza, jer argument nemogućnosti egzaktnog utvrđivanja količine negativnih eksternalija ide u prilog poreskih obveznika.

Ovi problemi u implementaciji ekoloških poreza mogu biti neutralisani sveobuhvatnom ili delimičnom poreskom reformom, koja mora da obuhvati (Stevanović et al., 2003):

- i) jasno definisanje poreskog obveznika, poreske osnovica i visine poreske stope,
- ii) ukidanje ekoloških subvencija sa distorzivnim efektom,
- iii) kontinuiranu informisanost,
- iv) saradnju poreskih vlasti sa institucijama zaštitom životne sredine, i
- v) postepenost uvođenja ekoloških poreza.

Iako su problemi i nedostaci ekološkog oporezivanja evidentni, postoje i značajni pozitivni aspekti ekološkog oporezivanja. Prvi i osnovni pozitivni aspekt implementacije ekoloških poreza jeste da oni dovode do koristi za životnu sredinu, koja se pre svega ogleda u smanjenju zagađenja. Takođe, ekološki porezi utiču na kreiranje novih radnih mesta, pre svega sa aspekta ekoloških stručnjaka i ekonomista zaštite životne sredine. Oporezivanje životne sredine ima važnu ulogu i u podsticanju inovacija, jer pri povećanju poreza na zagađenje i druge štetne aktivnosti, vlade mogu da koriste ta dodatna sredstva za pružanje podsticaja za inovacije.

FISKALNI ZNAČAJ EKOLOŠKIH POREZA U EU28

Ekološki porezi se sve više koriste kako bi se uticalo na ponašanje ekonomskih subjekata. Ovi porezi generišu prihode koji se mogu koristiti kako bi zemlja mogla povećati rashode u funkciji zaštite životne sredine i/ili efikasnijeg upravljanja prirodnim resursima.

Porezi i drugi javni prihodi životne sredine utiču na većinu sektora privrede, bilo direktno ili indirektno. Međutim, nizak nivo većine ovih poreza znači da je ukupan uticaj na makroekonomskom nivou relativno mali. Uticaj poreza na ekonomiju zavisi od toga kako se prihodi koriste. Porezi i drugi javni prihodi životne sredine sve više se usvajaju u EU kao ključni instrumenti politike zaštite životne sredine. Uopšteno posmatrano, zemlje Severne Evrope imaju veći broj ovih poreskih instrumenata od zemalja Centralne i Istočne Evrope, iako su i one usvojile određeni broj ovih poreskih oblika. Međutim, u prethodnom periodu ciljevi ovih poreskih oblika u zemljama Centralne i Istočne Evrope bili su da se korišćenjem naknada obezbedi usklađenost sa standardima za nepoštovanje propisa u oblasti životne sredine. Takođe, ovi oblici su korišćeni da bi se povećali prihodi za različite fondove životne sredine (ECOTECH, 2001).

Svakako su određeni oblici ekoloških poreza rasprostranjeni od drugih. Različite vrste naknada za vodu i otpad su preovlađujući oblik širom EU. Sa druge strane, npr. porez na poljoprivredne zagađivače nije toliko rasprostranjen, a isto važi i za emisije NO_x. Poreske stope se znatno razlikuju od zemlje do zemlje, i uglavnom su države usvajale različite poreske oblike i stope jednostrano, a ne u koordinaciji sa drugim zemljama. Takođe, u različitim zemljama različiti nivoi poreskih vlasti su zaduženi za ubiranje poreskih prihoda, a sve u skladu sa već postavljenim poreskim sistemom u određenoj zemlji. Ovo ima direktnog uticaja na efikasnost poreza (ECOTECH, 2001).

U tabeli 1 prikazani su ukupni prihodu od ekoloških poreza u EU28 za period od 2002-2016. Prilikom analize vremenske serije izračunat je apsolutni porast i tempo porasta prihoda od ekoloških poreza za svaku godinu.

Tabela 1: Tempo porasta prihoda od ekoloških poreza u zemljama EU28 (mlrd. evra)

Godina	Ukupni prihodi od ekoloških poreza (mlrd. evra)	Apsolutni porast (APi)	Tempo razvitka (TRi)	Tempo porasta (TPi)
2002	264,4			
2003	270,7	6.31	1.023861222	0.023861222
2004	281,9	11.18	1.041303635	0.041303635
2005	288,4	6.54	1.023208312	0.023208312
2006	296,5	8.10	1.028079207	0.028079207
2007	304,5	8.01	1.027018534	0.027018534
2008	297,9	-6.56	0.97845101	-0.02154899
2009	289,8	-8.12	0.972749583	-0.027250417
2010	304,1	14.25	1.049174455	0.049174455
2011	317,2	13.09	1.043063862	0.043063862
2012	327,5	10.30	1.032486427	0.032486427
2013	332,9	5.43	1.016584836	0.016584836
2014	344,1	11.23	1.033733615	0.033733615
2015	360,1	16.00	1.046483591	0.046483591
2016	364,4	4.26	1.011839277	0.011839277
UKUPNO:	2.915,32			

Izvor: kalkulacije autora

Srednji tempo rasta se izračunava prema formuli 1 (Savić, 2005).

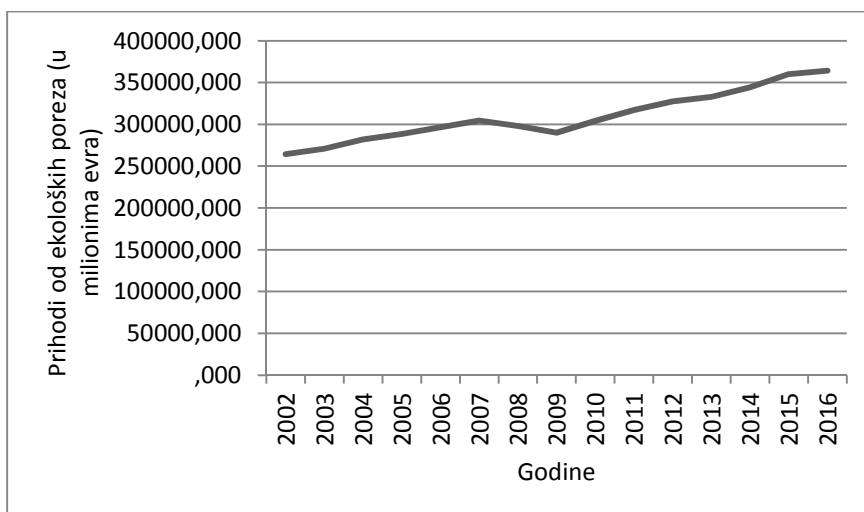
$$\log STR = \frac{\sum \log TR_i}{n-1} \quad (1)$$

Ova vrednost se antilogoritmuje i novodobijena vrednost predstavlja srednji tempo rasta. Potom, srednji tempo porasta se izračunava po formuli 2 (Savić, 2005).

$$STP = STR - 1 \quad (2)$$

Tempo porasta beleži pozitivne vrednosti u svim godinama, osim u 2008. i 2009. godini, gde se beleži pad od 2,15% i 2,73%, respektivno. Ovo jasno ukazuje da su negativne vrednosti direktna posledica uticaja svetske ekonomske krize. Ovaj pad jasno je uočljiv i na grafiku 2.

Grafik 2: Prihodi od ekoloških poreza u zemljama EU28 (milioni evra)



Izvor: kalkulacije autora prema Eurostat (2018)

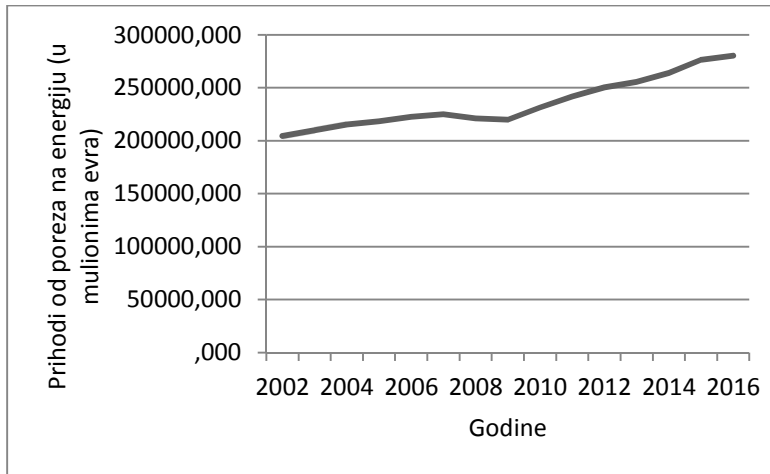
Izračunat srednji tempo porasta vremenske serije iznosi 2,04%, što govori da su prihodi od ekoloških poreza u proseku beležili rast tokom definisanog vremenskog perioda, što jasno ukazuje na porast važnosti ovog poreskog instrumenta.

Posmatrani podaci su zapravo vremenske serije prihoda od ekoloških poreza i prikazuju ukupne poreske prihode, koji se mogu posmatrati i po kategorijama ekoloških poreza, a to su:

- porez na energiju,
- porez na promet,
- porez na zagađenje, i
- porez na resurse.

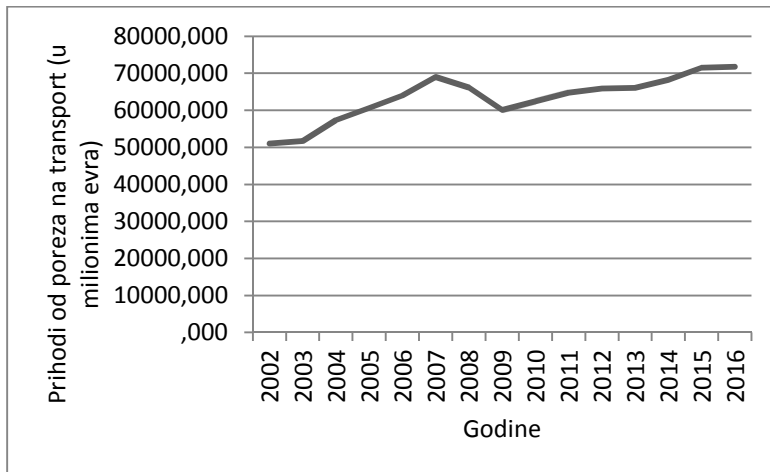
Raspoloživi podaci, pored ukupnih prihoda od ekoloških poreza, za EU 28 dostupni su za poreze na energiju i poreze na transport. Na grafiku 3 prikazani su ukupni poreski prihodi od energetskih poreza u milionima evra, dok su na grafiku 4 prikazani ukupni poreski prihodi od transportnih poreza.

Grafik 3: Prihodi od poreza na energiju u zemljama EU28 (milioni evra)



Izvor: kalkulacije autora prema Eurostat (2018)

Grafik 4: Prihodi od poreza na transport u zemljama EU28 (milioni evra)



Izvor: kalkulacije autora prema Eurostat (2018)

Iz grafika 3 i 4 uočljivo je da prihodi prate trend kretanja ukupnih prihoda od ekoloških poreza, u kontekstu da se beleži rast u svim godinama, osim tokom Svetske ekonomske krize. Sa druge strane, prihodi od poreza na transport su značajnije pali tokom Krize, za razliku od prihoda od poreza na energiju, koji su

zabeležili gotovo neosetan pad u pomenutim godinama. Na osnovu ovoga može se izvesti zaključak da od svih oblika prihoda od ekološkog oporezivanja najmalje su krizom bili pogođeni prihodi od poreza na energiju.

EKOLOŠKO OPOREZIVANJE U REPUBLICI SRBIJI

Finansiranje zaštite životne sredine se u Republici Srbiji obezbeđuje iz naknada, sa jedne, i akciza, sa druge strane. „Sredstva za zaštitu životne sredine mogu se obezbeđivati i putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, sredstava stranih ulaganja namenjenih za zaštitu životne sredine, sredstava iz instrumenata, programa i fondova EU, UN i međunarodnih organizacija“ (Zakon o zaštiti životne sredine, 2016).

Ekološke naknade u širem smislu predstavljaju deo ekološkog oporezivanja u Republici Srbiji, iako se po zvaničnoj sistematizaciji svrstavaju u neporeske javne prihode. Prema Zakonu o zaštiti životne sredine (2016), postoje sledeće vrste ekoloških naknada:

- naknada za korišćenje prirodne vrednosti, koju plaća korisnik prirodne vrednosti za korišćenje iste, a takođe i snosi troškove rekultiviranja i saniranja degradiranog prostora;
- naknada za zagađenje životne sredine, koju plaća svako lice koje prouzrokuje zagađenje;
- naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine, koju plaćaju imaooci prava svojine na nepokretnostima.

Sve pomenute naknade predstavljaju namenske prihode. Ovo znači da je njihova upotreba unapred određena i da će svi ovi prihodi biti korišćeni za potrebe zaštite i unapređenja životne sredine. Cilj naknada kao ekonomskog instrumenta zaštite životne sredine jeste promovisanje smanjenja štete po životnu sredinu zasnovano na poštovanju načela "zagađivač plaća".

Akcize u Republici Srbiji, u kontekstu zaštite životne sredine, su sledeće (Zakon o akcizama, 2018):

- akcize na derivate nafte, u koje spadaju: olovni benzin, bezolovni benzin, gasna ulja, kerozin, tečni naftni gas, i ostali derivati nafte koji se dobijaju od frakcija nafte;

- akcize na biogoriva i biotečnosti;
- akcize na električnu energiju za krajnju potrošnju.

Prema Stojanović i Đorđević (2016), akcize za naftne derivate predstavljaju najznačajniju akcizu u fiskalnom smislu. Visoko učešće akciza na naftne derivate u akciznim prihodima, ali i u ukupnim prihodima u budžetu pokazuje da su u Republici Srbiji postavljene visoke stope akcize, kao i da je potrošnja ovih proizvoda visoka.

ZAKLJUČAK

Ukoliko se želi postići održivi ekonomski rast, međuzavisnost ekonomije i životne sredine predstavlja jedan od najznačajnijih odnosa između kojih se mora uspostaviti ravnoteža. Princip „zagađivač plaća“ se može posmatrati iz dva različita pristupa: komandno-kontrolni i na tržištu zasnovani pristup. Ekološki porezi, kao specifična vrsta ekonomskih instrumenata, predstavljaju najznačajniji tržišno zasnovani instrument pomenutog koncepta.

Postoje značajni pozitivni i negativni aspekti prilikom uvođenja ekoloških poreza u moderne finansijske sisteme. Neki od značajnijih negativnih aspekata su: regresivni efekat, distorzije u konkurentnosti, umesto uzroka može se opozovati posledica, nemogućnost definisanja udela svakog od aktera u nastanku eksternalije, itd. Sa druge strane, postoje i značajni pozitivni aspekti ekološkog poreza, kao što su: smanjenje zagađenja, kreiranje novih radnih mesta, podsticanje inovacija, itd.

U radu je istražen tempo porasta ukupnih prihoda od ekoloških poreza u EU28, u periodu od 2002-2016. godine. Prosečna stopa rasta na nivou vremenske serije je pozitivna i iznosi 2,04%, iako je u dve godine, godine svetske ekonomske krize, zabeležena negativna stopa rasta. Na osnovu ovih rezultata može se zaključiti da ekološki porezi predstavljaju efikasan mehanizam prikupljanja prihoda, koji se mogu koristiti u cilju ublažavanja i prilagođavanja klimatskim promenama.

U Republici Srbiji finansiranje zaštite životne sredine se obezbeđuje iz naknada, akciza, donacija, kredita, međunarodne pomoći, stranih ulaganja, programa i fondova EU, UN i međunarodnih organizacija. Najznačajniji instrumenti za finansiranje zaštite životne sredine svakako su naknade i akcize.

Rad je rezultat projekata: *Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU (47009) i Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU (179015), finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije*

LITERATURA

- [1] Boden, T.A., Marland, G., and Andres, R.J. (2017). Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO₂Emissions. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U.S. Department of Energy, Oak Ridge, Tenn., U.S.A. doi 10.3334/CDIAC/00001_V2017.
- [2] Dimitrov, R. S. (2016). The Paris agreement on climate change: Behind closed doors. *Global Environmental Politics*, 16(3), 1-11.
- [3] ECOTECH – Final Report (2001), Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States, raspoloživo na: http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/xsum_table_of_content.pdf
- [4] EEA, Environmental tax reform: increasing individual incomes and boosting innovation, (2016), raspoloživo na: <https://www.eea.europa.eu/highlights/environmental-tax-reform-increasing-individual>, datum pristupa: 17.02.2018. godine.
- [5] env2016 – Chair’s Summary (2016), Meeting of the Environmental Policy Committee (EPOC) at Ministerial level, OECD Conference Centre, Paris, raspoloživo na: <https://www.oecd.org/environment/ministerial/2016-ENV-Ministerial-Chair-summary.pdf>
- [6] Eurostat, Environmental Taxes, (2018), raspoloživo na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/environmental-taxes>
- [7] Glazyrina, I., Glazyrin, V., & Vinnichenko, S. (2006). The polluter pays principle and potential conflicts in society. *Ecological Economics*, 59(3), 324-330.
- [8] Global Greenhouse Gas Emissions Data, EPA, raspoloživo na: <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data#Reference%201>, datum pristupa 01.07.2018. godine
- [9] Guerin, K. (2003). *Property rights and environmental policy: A New Zealand perspective* (No. 03/02). New Zealand Treasury.

- [10] Ingwani, E., Gondo, T., & Gumbo, T. (2010). The Polluter Pay Principle and the damage done: controversies for sustainable development. *Economia. Seria Management*, 13(1/2010), 53-60.
- [11] IPCC (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- [12] Mamlyuk, B. N. (2009). Analyzing the polluter pays principle through law and economics. *Se. Envtl. LJ*, 18, 39.
- [13] Mitić, P., Munitlak Ivanović, O., & Zdravković, A. (2017). A cointegration analysis of real GDP and CO2 emissions in transitional countries. *Sustainability*, 9(4), 568.
- [14] Munitlak Ivanović, O. (2016). Praćenje prihoda od ekoloških poreza u EU28 metodom tempa porasta. *Ecologica: nauka, privreda, iskustva*, 23(82), 167-170.
- [15] Munitlak Ivanović, O., & Golušin, M. (2012). Environmental Taxation as a Tool for Sustainable Development Policy-State Comparison of Serbia and Application of Ecological Taxation Reform in European Union. *Economic analysis*, 45(1-2), 32-44.
- [16] Munitlak Ivanović, O., Mitić, P., & Raspopović, N. (2014). Fiskalni prihodi i ekonomska uloga ekoloških poreza u održivoj ekonomiji. *Ecologica: nauka, privreda, iskustva*, 21(75), 375-378.
- [17] Munitlak Ivanović, O., Raspopović, N., & Mitić, P. (2014). Specifični oblici međunarodne trgovine „Cap and Trade“ sistem. *Poslovna ekonomija: časopis za poslovnu ekonomiju, preduzetništvo i finansije*, 15(2), 115-126.
- [18] Newbery, D. M. (2003). Sectoral dimensions of sustainable development: energy and transport. *Economic Survey of Europe*, 73-100.
- [19] OECD, Policy Instruments for the Environment, (2017). raspoloživo na: http://www.oecd.org/environment/tools-evaluation/PINE_database_brochure.pdf, datum pristupa: 17.02.2018. godine
- [20] Paris Agreement (2015), United Nations Framework Convention on Climate Change, raspoloživo na: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- [21] Pigou, A.C. (1920) *The Economics of Welfare*, London: Macmillan.

- [22] Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju (1992). raspoloživo na: http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF, datum pristupa: 16.02.2018. godine.
- [23] Roberts, D. (2016). A global roadmap for climate change action: From COP17 in Durban to COP21 in Paris. *South African Journal of Science*, 112(5-6), 1-3.
- [24] Stevanović, B., Knežević, L., Čakarić, S., Ilić-Popov, G., Karaman, G., Nedović, B., ... & Tošović, S. (2003). Enciklopedija—Životna Sredina i Održivi Razvoj—Knjiga Tačnih Odgovora. *Srpsko Sarajevo: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva*.
- [25] Stiglitz, J. E., (2000). *Economics of the public sector*. Third edition, Columbia University
- [26] Stojanović, M., & Đorđević, M. (2016). The role of environmental taxes in Serbian tax system. *Ekonomika*, 62(4), 75-84.
- [27] Villar-Rubio, E., & Morales, M. D. H. (2016). Energy, transport, pollution and natural resources: Key elements in ecological taxation in “ECONOMICS AND POLICY OF ENERGY AND THE ENVIRONMENT” 1/2016, pp. 111-122, doi: 10.3280/EFE2016-001006
- [28] Zakon o akcizama, Sl. glasnik RS", br. 22/2001, 73/2001, 80/2002, 43/2003, 72/2003, 43/2004, 55/2004, 135/2004, 46/2005, 101/2005 - dr. zakon, 61/2007, 5/2009, 31/2009, 101/2010, 43/2011, 101/2011, 6/2012 - usklađeni din. izn., 43/2012 - odluka, 76/2012 - odluka, 93/2012, 119/2012, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 4/2014 - usklađeni din. izn., 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 4/2015 - usklađeni din. izn., 5/2015 - usklađeni din. izn., 55/2015, 103/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 108/2016, 7/2017 - usklađeni din. izn., 18/2018 - usklađeni din. izn. i 30/2018
- [29] Zakon o zaštiti životne sredine, Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016

PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA KROZ PRIMENU EVROPSKOG SISTEMA ZA TRGOVINU EMISIJAMA (EU ETS) U SRBIJI

Aida Hanić¹

Apstrakt

Evropski sistem trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte (engl. European Union Emission Trading System ili skraćeno EU – ETS) predstavlja savremeni odgovor Evropske unije na problem klimatskih promena. Kreiran je sa idejom da se ekonomski odredi cena gasova sa efektom staklene bašte koje jedno preduzeće emituje. Time ovaj program uvodi princip „zagađivač plaća“. U praksi može da se posmatra kao tržište na kojem se trguje emisionim jedinicama za svaku tonu gasova sa efektom staklene bašte koju preduzeće emituje. Dozvole za trgovanje ili emisione jedinice (engl. European Union Allowance ili skraćeno EUA) predstavljaju jedinicu trgovanja unutar EU ETS programa koje vlasniku daje pravo emitovanja jedne tone ugljen-dioksida (CO₂) ili ekvivalentne količine dva snažnija gasa staklene bašte; azot oksid (N₂O) i perfluorouglenike (PFCs).

Sistem funkcioniše po principu da se odredi gornja granica (engl. cap) ukupne emisije gasova sa efektom staklene bašte koju jedno preduzeće može da emituje. U slučaju prekoračenja dozvoljenog limita, preduzeće mora da plati kaznu. S druge strane ukoliko preduzeće nema dovoljan broj emisionih jedinica, može da smanji emisiju gasova ili da od drugog preduzeća otkupi potreban broj emisionih jedinica (engl. trade) u okviru dozvoljenog limita. Na taj način preduzećima se omogućava da obezbede dovoljan broj emisionih jedinica i izbegnu plaćanje kazne kao i da ostvare ekonomsku korist od prodaje emisionih jedinica drugim preduzećima. Krajnji cilj koji se nastoji ostvariti ovim programom jeste smanjenje ukupne emisije gasova sa efektom staklene bašte na način da se vremenom redukuje definisana gornja granica

¹ ma Aida Hanić, istraživač-saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, aida.hanic@ien.bg.ac.rs

gasova. To će značiti izdavanje manjeg broja emisijonih jedinica što će prema predlogu Evropske komisije dovesti do smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte za 43% do 2030. godine.

Cilj ovog rada jeste da ispita na koji način su preduzeća u Srbiji, pre svega preduzeća koja posluju na teritoriji Novog Sada, identifikovana kao zagađivači, i koji podležu principu „zagađivač plaća“ upoznata sa EU – ETS sistemom. Ovo pitanje analizirat će se kroz istraživanje sprovedeno na primeru preduzeća u okviru industrije cementa, šećera, metalske i prerađivačke industrije, evidentiranih u nacionalnom i lokalnom registru izvora zagađivanja. U istraživanju su pored preduzeća sa teritorije Novog Sada uključena i odabrana preduzeća sa drugih lokalnih samouprava. Istraživanje ima za cilj i da pokaže razliku u primeni politike zaštite životne sredine u Srbiji u odnosu na EU, posebno kada su u pitanju preduzeća u Srbiji čiji su vlasnici stane kompanije koje su delom EU ETS sistema.

Ključne reči: zagađivač plaća, EU ETS, gasovi sa efektom staklene bašte, Srbija, EU.

UVOD

Rastući nivo mora, nepredvidive i ekstremne klimatske prilike, odumiranje životinjskih vrsta, prenaseljenost u gradovima kao i nedostatak vode za piće, postali su deo svakodnevnih razmišljanja kao rezultat nesavesnog delovanja čoveka na svoju životnu sredinu. Proizvodi koji kupujemo, električna energija koju koristimo, energija koju koriste proizvođači proizvoda koje kupujemo doveli su do prekomerne emisije gasova sa efektom staklene bašte² i prouzrokovali da se zemlja pregrejava. U gasove sa efektom staklene bašte spadaju ugljen-dioksid (CO₂), metan (CH₄), azotsuboksid (N₂O), vodonikfluorugljovodonici (HFCs), perfluorugljovodonici (PFCs) i sumporheksafluorid (SF₆) (Kjoto sporazum, Aneks A, 1997).

Istraživanje Nacionalne vazduhoplovne i svemirske administracije (*engl. National Aeronautics and Space Administration* ili skraćeno *NASA*) za 2017. godinu, pokazuje da je nivo emisije ugljen-dioksida u atmosferu najveći u poslednjih 650

² Gasovi sa efektom staklene bašte označavaju one gasne sastojke atmosfere, kako prirodne, tako i antropogene, koji apsorbuju i ponovo emituju infracrveno zračenje (Okvirna konvencija UN o promeni klime, član 1. tačka 5).

hiljada godina što je rezultiralo da je od 2001. godine zabeleženo 17 od 18 najtoplijih godina (NASA, 2018). Prema podacima Svetske banke, pet najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte su Kina (12.454.711³), SAD (6.343.841), EU (4.702.090), Indija (3.002.895) i Brazil (2.989.418). Kako bi adekvatno odgovorila na sve izraženiji problem klimatskih promena, Evropska unija je 2005. godine predstavila Evropski sistem trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte (*engl. European Union Emission Trading System* ili skraćeno *EU – ETS*). EU ETS program utiče na smanjene emisije gasova sa efektom staklene bašte iz preko 11.000 postrojenja na području 31 zemlje Evrope od čega svih 28 članica Evropske Unije uključujući Norvešku, Island i Lihtejnštajn. Istovremeno, predstavlja prvo ali i najveće međunarodno tržište gasova sa efektom staklene bašte.

Sušтина primene EU – ETS programa podrazumeva monitoring, izveštavanje i verifikaciju gasova sa efektom staklene bašte a posebno ugljen-dioksida (CO₂), azotnog oksida (N₂O) i perfluorougljenika (PFC). Primena sistema koji omogućava merenje emisija, monitoring i izveštavanje o istim važno je iz razloga što se time doprinosi razumevanju, dokumentovanju odnosno poboljšanju performansi od strane industrije i njenog uticaja na životnu sredinu.

U tabeli broj 1 dat je prikaz sektora koji su najveći emiteri gasova sa efektom staklene bašte.

Tabela 1: Emiteri štetnih gasova u okviru EU ETS programa

Gas	Sektor / najveći emiteri gasova sa efektom staklene bašte
Ugljen-dioksid (CO ₂)	Energetski intenzivni industrijski sektori (rafinerije nafte, čeličane, proizvodnja gvožđa, aluminijuma, metala, cementa, lima, stakla, keramike, papira, kartona, kiseline i organske hemikalije)
Azotni oksid (N ₂ O)	Proizvodnja azotnih, adipičnih, glioksala i gliksilnih kiselina
Perfluorougljenik (PFC)	Proizvodnja alumunijuma

Izvor: Evropska komisija (2017).

Preduzeća koja posluju u navedenim sektorima, u zemljama koje su delom ovog sistema, obavezna su da u svom poslovanju primenjuju EU – ETS program. Međutim, postoje određeni slučajevi koji se posmatraju odvojeno od ove primene kao što su mala postrojenja koja nisu deo programa ali su deo mera u smislu

³ Merna jedinica za sve navedene zemlje je kilotona ekvivalent CO₂ emisije.

plaćanja određenih nameta sa ciljem smanjenja emisije gasova na nivo ekvivalentan preduzećima koji su delom EU ETS sistema. Pored toga, u sektoru avijacije EU- ETS se do 2016. godine odnosio samo na one letove čiji su aerodromi stacionirani u zemljama članicama Evropskog ekonomskog područja (Evropska komisija, 2017).

Razvoju EU ETS programa prethodile su i preuzete obaveze Evropske unije po osnovu:

- Kjoto sporazuma, gde je definisano smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 5% u periodu od 2008. do 2012. godine,
- Strategije „Evropa 2020“, u okviru paketa „Klima i energija“ čiji je osnovni cilj „20-20-20“ odnosno smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 20%, povećanje udela obnovljivih izvora energije u EU za 20% i povećanje energetske efikasnosti za 20%.

Pored ovih definisanih ciljeva, Evropska unija je preuzela i ispunjenje obaveza po osnovu Pariskog sporazuma, koji se odnosi na period nakon 2020. godine, odnosno kojim je definisano da se nivo emisije gasova sa efektom staklene bašte smanji za 40% do 2030. godine.

Iako se primena EU ETS sistema ostvaruje na nivou zemalja članica EU, zemlje mogu da kreiraju i usvoje sopstvene mere i ciljeve u pogledu ostvarenja energetske efikasnosti. Jedan od takvih primera jeste i slučaj Nemačke koja je 2007. godine usvojila dokument o smanjenju gasova sa efektom staklene bašte za 40% do 2020. godine, odnosno 95% do 2050. godine, u odnosu na nivo iz 1990. godine⁴.

Na svom putu ka članstvu u EU, Srbija je 2017. godine pripremila Nacrt Zakona o klimatskim promenama. Usvajanjem ovog Zakona omogućit će se sprovođenje Uredbe o mehanizmu monitoringa i direktive o sistemu trgovine gasovima sa efektom staklene bašte. Na osnovu toga, industrijska i energetska postrojenja preduzeća koja su obuhvaćena ovim zakonom bit će obavezna da vrše monitoring, izveštavaju i verifikuju svoje emisije gasova sa efektom staklene bašte u skladu sa principima EU. Međutim, postavlja se pitanje u kojoj meri su preduzeća u Srbiji, koja bi bila obuhvaćena ovim programom, zaista i spremna da budu deo ovog

⁴ <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-greenhouse-gas-emissions-and-climate-targets> (Pristupljeno, 10 mart, 2018).

sistema? Kakav je odnos ovih preduzeća prema inovativnim procesima, obnovljivim izvorima energije i novim tehnologijama koja se u razvijenim zemljama koristi veoma aktivno?

Prethodno navedena pitanja dolaze do izražaja ako se uzme u obzir činjenica da se proizvodnja električne energije u Srbiji zasniva na sagorevanju domaćeg niskokvalitetnog lignita u postojećim termoelektranama (Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Srbije, 2016) što je u suprotnosti sa osnovnim ciljem EU ETS programa a to je dekarbonizacija energetskog sektora. S tim u vezi, cilj ovog rada jeste da analizira prednosti i nedostatke EU ETS sistema trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte na području onih zemalja koje ga primenjuju, istraži uticaj primene ovog sistema u okviru modela „zagađivač plaća“ i da u slučaju preduzeća u Srbiji, utvrdi stepen njihove spremnosti na primenu savremenih tehnologija i ekološki prihvatljivijeg načina poslovanja.

Rad je podeljen na četiri dela. U prvom delu dat je istorijski pregled nastanka i razvoja EU ETS uključujući i analizu prednosti odnosno nedostataka njegove implementacije. U drugom delu analizirana su iskustva zemalja EU uključujući i analizu njegove primene na određenim preduzećima u Srbiji. U trećem delu rada dat je zaključak, dok je poseban osvrt na preporuke kreatorima javnih politika dat u četvrtom delu.

FAZE RAZVOJA EVROPSKOG PROGRAMA ZA TRGOVINU EMISIJAMA GASOVA SA EFEKTOM STAKLENE BAŠTE

Kao članica Okvirne konvencije Ujedinjenih Nacija (UN) o promeni klime⁵ od 21. marta 1994. godine, Evropska unija veliku pažnju pridaje problemu klimatskih promena odnosno tematici zaštite životne sredine. U skladu sa preuzetim obavezama po osnovu Okvirne konvencije, cilj koji se nastoji ostvariti odnosi se na stabilizaciju koncentracije gasova sa efektom staklene bašte „na nivou koji bi sprečio negativne antropogene uticaje na klimatski sistem“, gde se „takav nivo

⁵ Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime (*engl. United Nations Framework Convention on Climate Change ili skraćeno UNFCCC*), usvojena je i potpisana na Svetskom samitu u Rio de Žaneiru, u Brazilu, juna 1992. dok je stupila na snagu 21. marta 1994. Do sada ju je ratificiralo 197 zemalja. Srbija je članica Konvencije od 10. juna 2001. godine

treba postići u vremenskom okviru dovoljnom da se omogući prirodno prilagođavanje ekosistema na klimatske promene, da se ne ugrozi proizvodnja hrane, i da se omogući održivi razvoj.”⁶

U okviru Strategije „Evropa 2020: strategija za pametan, održiv i inkluzivan razvoj“, odnos prema životnoj sredini može se posmatrati kroz četiri grupe propisa:⁷

1. propisi koji se odnose na reviziju i jačanje sistema trgovine dozvolama za emisije (EU ETS, zasnovan na EU Direktivi 2003/87/EC);
2. odluka koja se odnosi na „podele napora“ koja reguliše emisije iz sektora koji nisu pokriveni sa EU ETS, kao što su prevoz, stanovanje, poljoprivreda, otpad;
3. obavezujući nacionalni ciljevi za obnovljive izvore energije i
4. unapređenje razvoja i bezbedno korišćenje tehnike skupljanja i skladištenja ugljenika (engl. *Carbon Capture and Storage – CCS*).

Ključno sredstvo EU u cilju efikasnog načina upravljanja i smanjenja emisije gasova odnosno troškova emisije jeste EU ETS program čiji je proces razvoja podeljen na četiri faze odnosno razdoblja:

1. *Od 2005. - 2007. godine* – tzv. probno trgovanje odnosno faza “učenja radom” (engl. *learning by doing*). Osnova ove faze bila je testiranje načina uspostavljanja cene na tržištu emisionih jedinica i za uspostavljanje neophodne infrastrukture za praćenje, izveštavanje i verifikaciju emisija. Gornja granica ili *cap* zasnovana je na procenama budući da nisu postojali pouzdani podaci o emisiji. Karakteristično za prvu fazu jeste stvaranje uslova kako bi EU ETS mogao da efektivno funkcioniše pre 2008. godine, da bi zemlje članice EU mogle da ispune svoje obaveze po osnovu Kjoto protokola (EU ETS Handbook, 2015);
2. *Od 2008. – 2012. godine* počela je druga faza koja je trajala pet godina i odvijala se u istom vremenskom periodu kada i prva faza Kjoto protokola. 01.01.2008. godine članice EU ETS programa postaju Island, Norveška i Lihtejnštajn⁸. U ovoj fazi broj emisionih jedinica smanjen je za 6,5%

⁶ <http://www.klimatskepromene.rs/obaveze-prema-un/unfccc/> (Pristupljeno: 2 mart, 2018).

⁷ Strategija Evropa 2020, 2. dopunjeno izd. - Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2015 (Beograd : Grafolik) str. 92

⁸ Navedene zemlje su pre priključavanja EU ETS programu bile delom EEA ETS programa.

(European Commission, 2016) međutim usled izbijanja svetske ekonomske krize dolazi do smanjenja ukupne emisije gasova sa efektom staklene bašte čime potražnja za pravima na emisiju opada još više. Time se stvara višak neiskorišćenih odobrenja. U januaru 2012. godine, sistem vazduhoplovstva postaje delom EU ETS programa. Karakteristika prve i druge faze jeste što su emisione jedinice dodeljivane, u većoj meri, besplatno. Svaka država članica razvila je i objavila svoj nacionalni plan raspodele (*engl. National Allocation Plan - NAP*) koji određuje broj dozvola dodeljenih svakoj instalaciji, na godišnjem nivou.

3. *Od 2013. – 2020. godine* počela je treća faza koja se poklapa sa drugom fazom implementacije Kjoto protokola, po osnovu sporazuma iz Dohe iz decembra 2012. godine (EU ETS Handbook, 2015). 01.01.2013 godine Hrvatska je postala sastavni deo EU ETS sistema. U ovoj fazi sistem nacionalnih planova raspodele zamenjen je na način da je na nivou EU određena kvota, jedinstvena za sva postrojenja uključena u EU ETS, za razliku od prethodno postojećih 27 nacionalnih kvota. Definisana kvota je za 21% manja od količine verifikovanih emisija koju su ta postrojenja imala 2005. godine.⁹ Postavljeno ograničanje odnosno *cap* u 2015. godini, iznosio je 1,964,282,108 (tCO₂e). Metodologija određivanja visine kvote zasnovana je na nivou prethodnih emisija, odnosno stavu da prethodne emisije povećavaju prava na buduće emisije (*engl. grandfathering*). Na emisijske jedinice koje se i dalje dodjeljuju besplatno primenjuju se usklađena pravila za raspodelu prava na emisije koja se temelje na strogim referentnim vrednostima za emisije na nivou EU (Cjelovitost i primjena sustava EU-a za trgovanje emisijama, 2015). Karakteristika treće faze jeste da se dozvole dodeljuju po principu aukcije, posebno u sektoru energije (Borys, 2014).
4. Tokom 2017. godine utvrđeni su elementi reforme EU ETS sistema u smislu njegovog funkcionisanja za period četvrte faze (ICAP, 2018) koja se odnosi na period *2021. – 2030. godine*. Prema Weinreich et al. (2018), u toku pregovora oko reforme EU ETS sistema, uspostavljen je balans između jačanja cene prava na emisiju, zaštite industrije od problema „curenja ugljenika“ i obezbeđivanja mehanizma solidarnosti za ekonomski slabije zemlje članice. Jedan vid reformi koji će se početi primenjivati 2019. godine, jeste uspostava rezerve stabilnosti tržišta u koju će se

⁹ <http://www.mzoip.hr/hr/klima/sustav-trgovanja-emisijama-staklenickih-plinova.html> (Pristupljeno: 9 mart, 2018).

povlačiti višak emisionih jedinica i time stabilizovati tržište. Pored toga ići će sa ka postepenom ukidanju besplatnih prava na emisiju za sektore izložene manjem riziku, koje će početi nakon 2026. godine, uz izuzetak sistema daljinskog grejanja.¹⁰

Analiza EU ETS sistema mora se posmatrati i sa aspekta kretanja cene EUA. Trgovanje EUA se evidentira elektronski u okviru nacionalnog registra. Informacije sadržane u ovom registru centralizuju se od strane Evropske komisije u okviru Evropskog registra *Community Independent Transaction Log (CITL)*. U 2018. godini cena EUA naglo je porasla usled najave postepenog ukidanja besplatnih emisionih jedinica za sektore izložene manjem riziku curenja ugljenika. Na grafiku 1 dat je grafički prikaz kretanja cene EUA u proteklih godinu dana.

Grafik 1: Kretanje cene prava na emisiju za period 2017. – 2018. godina u okviru EU ETS



Izvor: <http://markets.businessinsider.com/commodities/co2-emissionsrechte>

Kao što se može uočiti sa grafikona, cena EUA je varirala u proteklih godinu dana i prema procenama Evropske komisije, u razdoblju od 2020. do 2030. godine, moglo bi doći do porasta od nivoa od čak 35 eura. Time se otvara pitanje uticaja EU ETS na poslovanje kompanija odnosno krajnje cene koju će potrošači morati plaćati. Konkretno to znači da će veća cena emisione jedinice dovesti do povećanja cene električne energije što može može uzrokovati veću nestabilnosti

¹⁰ <https://www.businessgreen.com/bg/news-analysis/3026710/could-europes-eur10-carbon-price-rise-yet-higher-still> (Pristupljeno: 28 maj, 2018.)

cena. Pored toga, veća cena električne energije može ugroziti upotrebu novih tehnologija koje se upravo zasnivaju na električnoj energiji kao što je u slučaju automobilske industrije. Ipak, posmatrano sa aspekta upotrebe obnovljivih izvora energije, veće cene emisije jedinice mogu podstaći na razvoj i veći stepen njihove upotrebe.

Imajući u vidu da će buduća kretanja cene emisije jedinice imati veliki uticaj na ekonomske tokove općenito, potrebno je analizirati i sagledati prednosti odnosno nedostatke ovog sistema u svakom njegovom aspektu.

Prednosti programa za trgovinu emisijama gasova sa efektom staklene bašte

Od uvođenja programa, EU ETS je u evropskim zemljama promenio oblik i način poslovnog procesa, time što je odredio cenu emisije gasova sa efektom staklene bašte. Brown et al. (2012) navode da EU ETS definiše skup trajnih, sukcesivno oštrih i pravno obavezujućih ograničenja u pogledu emisije gasova sa efektom staklene bašte, posebno ugljen-dioksida, svakog subjekta uključenog u sistem. Prema članu 19 direktive 2003/87/EC, sprava na emisiju izdata nakon 01.1.2012. godine, moraju biti evidentirana na računu Registra Unije. Registar predstavlja standardizovanu i informatički sofisticiranu bazu podataka Evropske komisije koja prati izdavanje, držanje, prenošenje i ukidanje prava na emisiju gasova sa efektom staklene bašte zemalja članica EU¹¹.

Međunarodna asocijacija za trgovanje emisijama (*engl. International Emission Trading Association - IETA*), definisala je niz prednosti trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte navodeći da sistem trgovine emisijama:

- predstavlja globalni odgovor na problem klimatskih promena, uvođenjem monitoringa, izveštavanja i verifikacije gasova sa efektom staklene bašte;
- omogućava povezivanje, jer je osnovni cilj smanjenje emisija na globalnom nivou;
- obavezuje članove da ispune ograničenje za dozvoljenu emisiju jer će u protivnom učesnici morati platiti kaznu;

¹¹ Više informacija dostupno na https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry_en

- može bolje odgovoriti na ekonomske fluktuacije u odnosu na druge javne mere, jer kada tržište određuje cenu fleksibilnost je veća i time se izbegavaju cenovni šokovi ili nepotrebna ograničenja.
- efikasno funkcioniše jer je ovim sistemom određena cena emisije ugljen-dioksida;
- podstiče na inovacije i rešenja sa najnižim troškovima kako bi poslovni proces bio održiv. Kombinacija ograničenja dozvoljenog nivoa emisije i cene emisije, omogućava da učesnici identifikuju metode koje će ih dovesti do niskih troškova, pre svega u pogledu ulaganja u energetske efikasnost. U slučaju EU ETS, Muuls (2016) navodi da je usled upotrebe sistema došlo do povećanja inovacija u oblasti zelenih tehnologija, jer je evidentirano 188 više patenata u oblasti zelenih tehnologija nego što bi bio slučaj da nije implementiran EU ETS.

U ekonomskoj teoriji koja analizira uticaj EU ETS programa na finansijske performanse preduzeća, nije nađen značajniji odnos ove dve varijable. Naime, autori Kenber et al. (2009) proveli su kvalitativno istraživanje na uzorku od devet preduzeća u okviru EU ETS programa i otkrili da primena programa nije značajno uticala na troškove ili kompetitivnost preduzeća. Izuzetak je bila aluminijska industrija koja je imala gubitak usled povećanih troškova za struju (kao posledica efekta prebacivanja troškova sa proizvođača na potrošača).

Ovaj uticaj prebacivanja troškova sa proizvođača na potrošača u engleskoj terminologiji poznat je pod terminom „*pass-through*“. Na navedenom primeru električne energije, autori Fabra i Reguant (2013) navode da ovaj efekat prebacivanja troškova ne mora biti u celosti. Naime, autori smatraju da će efekat prebacivanja troškova na potrošače zavistiti od tržišne moći učesnika te kolika je elastičnost na promenu cene električne energije kao i stepen apsorpcije nastalog troška.

Slične rezultate je pokazalo i istraživanje sprovedeno od strane Abrell et al. (2011) koji su posmatrali period od 2005. – 2009. godine gde su, kao uzorak, uzeli preduzeća koja su bila deo programa i ona koja nisu. Koristeći dodatnu vrednost, profitnu maržu i zaposlenost kao zavisne varijable nisu pronašli značajnu signifikantnost da su firme koje su bile deo programa doživjele gubitke u kompetitivnosti u odnosu na preduzeća koja nisu bila deo programa.

Nedostaci Evropskog programa za trgovinu emisijama gasova sa efektom staklene baste

Autori Commins et al. (2011), analizirajući period od 1996. do 2007. godine, koji se odnosi na završetak prve faze razvoja EU ETS, navode da je EU ETS imao negativan uticaj na stopu prinosa na kapital ali da nije uticao na zaposlenost, produktivnosti ili investicije. S druge strane, prema Abrell et al. (2011), u 18 zemalja uključenih u program, između 2004. i 2008. godine, evidentiran je pad zaposlenosti od 0,9% unutar preduzeća koja su bila delom programa.

Zetterberg et al. (2014), navodi da je EU ETS u javnosti ocenjen kao nefer pre svega zbog:

- a) besplatnih emisionih jedinica koja su dodeljena u ranim fazama razvoja programa što je dovelo do značajnog prenosa bogatstva i nepredviđenih profita i
- b) načina funkcionisanja u smislu da program nagrađuje velike emitere gasova sa efektom staklene bašte umesto da podstiče elektroenergetsku efikasnost i industrijsku proizvodnju.

Tokom druge faze razvoja EU ETS programa, evidentiran je suficit emisionih jedinica koji je u 2013. godini iznosio 2,1 milijardi, odnosno 1,7 milijardi u 2015. godini i 1,69 milijardi u 2016. godini.¹² Besplatno dodeljene emisione jedinice predstavljaju subvenciju što je omogućilo da kompanije ostvare dodatni profit jer su na taj način „pre-subsencionirane“. S druge strane postavlja se pitanje određivanja gornje granice u smislu da li je postavljena granica na odgovarajućem nivou i da li će kao takva zaista uticati na smanjenje zagađenja?

Pored problema suficita emisionih jedinica, Muuls et al. (2016) navodi da postoji bojazan da će primena programa isključivo u EU, bez učešća drugih zemalja, dovesti do gubitka kompetitivnosti na globalnom tržištu i da će time one kompanije koje su delom ovog programa biti prisiljene da napuste evropsko tlo. To će za posledicu imati gubitak radnih mesta i time bi se ugrozila ostvarena efikasnost u pogledu zaštite životne sredine jer bi se emisija gasova sa efektom staklene bašte pretila u zemlje koje nisu delom sistema. Ovaj problem usko je povezan sa rizikom tzv. *curenja ugljenika* koje predstavlja deo smanjenja emisije

¹²<https://www.davor-skrlec.eu/reforma-ets-a-sustava-trgovine-emisijama-staklenickih-plinova/> (Pristupljeno: 11 mart, 2018).

gasova sa efektom staklene bašte koji se iz zemalja, uključenih u sistem trgovine emisijama, može pojaviti u zemljama koje nisu članice sistema.

Rizik curenja ugljenika nastaje kao rezultat kombinacije dva efekta: a) preseljenja, kada domaća preduzeća prebacuju svoju proizvodnju u inostranstvo kako bi izbegle povećane proizvodne troškove nametnute politikom zaštite životne sredine; i b) promene u tržišnim udelima, kada domaća preduzeća, čije je poslovanje regulisano u okviru sistema trgovine emisijama, gube tržišni udeo od strane nereguliranih konkurenata koji u svoju cenu koštanja ne moraju da uključe teret dodatnih troškova po osnovu ograničenja na emisiju.

Autori Harstad (2012) i Jensen et al. (2015) smatraju da do rizika curenja ugljenika može doći i usled pada cene intenzivnih proizvoda poput fosilnih goriva, čija cena se određuje na svetskom tržištu, što rezultira smanjenjem potražnje za ovim proizvodima kao rezultat domaće politike zaštite životne sredine. Niže svetske cene energije mogu dovesti do povećanja potražnje za gorivima u zemljama koja nemaju sistem trgovine emisijama dovodeći do povećanje potrošnje energije u tim zemljama a samim tim i do pojave curenja ugljenika.

Kako bi mogli da adekvatno odgovore na izražene nedostatke EU ETS sistema, preduzeća nekada primenjuju troškovno učinkovitije mere u pogledu više isplativosti u odnosu na kupovinu emisionih jedinica. U Hrvatskoj je 2015. godine „Institut za energetiku i zaštitu okoliša“ iz Zagreba sproveo istraživanje, gde je jedno od pitanja bilo vezano za planirane investicije u mere za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte. Analizom 31 upitnika iz 49 postrojenja unutar EU ETS-a u Hrvatskoj, rezultati su pokazali da operateri postrojenja razmatraju ulaganje u mere koje direktno ili indirektno doprinose smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte, od čega 90% anketiranih postrojenja planira ulagati u mere za povećanje energetske efikasnosti. Unapređenje vođenja procesa (80%) je sledeća planirana aktivnost dok 50% operatera razmatra investicije kojima bi se počelo koristiti CO₂ neutralno gorivo ili gorivo s malom emisijom gasova sa efektom staklene bašte (npr. biomasa). Zamena energenata sa manjom specifičnom emisijom gasova sa efektom staklene bašte (npr. lož ulja s prirodnim gasom) je zastupljeno sa 40%, dok 30 % ili manje operatera razmatraju investicije u zamenu sirovina u proizvodnom procesu.

Međutim, i pored navedenih nedostataka, suština EU ETS sistema jeste da on funkcioniše. U praksi, EU ETS se može posmatrati kao alat za ekonomsko-ekološki

razvoj jer prema Brown et al. (2012), prednosti ovog sistema, posebno u pogledu ekonomskih i ekoloških karakteristika, prevladavaju u odnosu na navedene nedostatke što znači da se navedene prednosti ostvaruju u realnom vremenu. U skladu sa time, Schiller (2011) navodi da „*ukoliko tražite ozbiljnu politiku zaštite životne sredine, koja se može i konkretno ostvariti, onda je ovo (EU ETS) najbolja stvar koju imamo*“¹³.

PRIMENA EU ETS SISTEMA U ODABRANIM INDUSTRIJAMA U EU I SRBIJI

U Srbiji je, prema izveštaju Agencije za zaštitu životne sredine, 2014. godine ukupan nivo emisije gasova sa efektom staklene bašte, bez odstranjenih količina, iznosio je 67.148,23 gigagram CO₂ eq. (ekvivalent CO₂ emisije). U odnosu na 2000. godinu, ovo predstavlja rast za 7,8 % emisije štetnih gasova. Prikupljanje i obrada podataka o emisijama zagađujućih materija u vazduh u Republici Srbiji, vrši se na osnovu:

- 1) Pravilnika o metodologiji za izradu Nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja, kao i metodologiji za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka („Službeni glasnik RS”, br. 91/10, 10/13 i 98/16);
- 2) Uredbe o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje („Službeni glasnik RS”, broj 6/16);
- 3) Uredbe o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja osim iz postrojenja za sagorevanje („Službeni glasnik RS”, broj 111/15);
- 4) Uredbe o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja („Službeni glasnik RS”, broj 5/16);
- 5) Uredbe o metodologiji za izradu inventara emisija zagađujućih materija u vazduh („Službeni glasnik RS”, broj 3/16).

Ulaskom u EU, preduzeća u Srbiji koja spadaju u kategoriju emitera gasova sa efektom staklene bašte postala bi delom EU ETS sistema. Po osnovu metodologije sadržane u EMEP/EEA *Air Pollutant Emission Inventory Guidebook*, izvori emisija gasova sa efektom staklene bašte u Srbiji svrstani su u 12 sektora: proizvodnja električne i toplotne energije, industrija, ostalo stacionarno sagorevanje (toplane snage manje od 50 MW i individualna ložišta), fugalivne emisije, upotreba

¹³ <https://www.theguardian.com/environment/2011/apr/28/overhaul-europe-carbon-trading-scheme> (Pristupljeno: 10 mart, 2018.)

rastvarača, drumski saobraćaj, rečni saobraćaj, vandrumski saobraćaj (železnički), otpad, poljoprivreda-stočarstvo i poljoprivreda-ostalo (Agencija za zaštitu životne sredine, 2017).

U ovom radu kao predmet analize primene EU ETS programa uzete su industrije cementa, šećera, metalska i prerađivačka industrija kao industrije sa najvećim učešćem u zagađenju vazduha. Kada govorimo o profilu preduzeća identifikovanih kao važnih u segmentu zaštite životne sredine u Srbiji, bitno je istaći da su analizirani privredni subjekti nosioci IPCC integrisane dozvole. Integrisana dozvola jeste odluka nadležnog organa doneta u formi rešenja kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti čiji sastavni deo čini dokumentacija sa utvrđenim uslovima kojima se garantuje da takvo postrojenje ili aktivnost odgovaraju zahtevima predviđenim Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine ("Sl. glasnik RS", br.135/04). Dobijanje integrisane dozvole, zasniva se na sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti, analizi alternativnih rešenja, utvrđivanju i predlaganju mera kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti i predlaganju uslova za primenu standarda najbolje dostupne tehnike (BAT – Best Available Techniques) koje je usvojila Evropska komisija.

Cementna industrija

Industrija cementa jedna je od ključnih industrija kada je u pitanju uticaj na životnu sredinu. Za proizvodnju jedne tone cementa potrebno je između 60 i 130 kg lož ulja ili njegovog ekvivalenta, zavisno od tipa cementa i proizvodnog procesa, uključujući i oko 110 KWh električne energije (EMBUREAU, 2018). Na taj način je ovaj sektor odgovoran za oko 5% globalne emisije ugljen-dioksida odnosno za oko 3% globalne emisije svih gasova sa efektom staklene bašte. Na području Evrope, cementna industrija emituje više štetnih gasova nego cela ekonomija pojedinih zemalja poput Belgije (CMW, 2016). U tom pogledu je evidentiranje odnosno primena sistema smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte posebno izražena.

Kompanija Lafarge Holcim je vodeća globalna kompanija u proizvodnji cementa, prisutna u oko 80 zemalja širom sveta i sa oko 80.000 zaposlenih (Lafarge, 2017). Lafarge Holcim Grupa, nastala je u julu 2015. godine spajanjem dve vodeće kompanije u oblasti građevinskih materijala: Lafarge (Francuska) i Holcim (Švajcarska). Lafarge Srbija vodeći je proizvođač građevinskih materijala, cementa

i betona u Srbiji, a svoje aktivnosti obavlja u fabrici cementa u Beočinu i više fabrika betona. Prema izveštaju korporacije, u Srbiji je u toku 2017. godine proizvedeno 1.4 milione tona cementa što je više u odnosu na Moldaviju (1.3), Češku Republiku (1.2) i Hrvatsku (0.9).

Grupa veliku pažnju posvećuje tematici zaštite životne sredine u svakoj zemlji u kojoj je prisutna. To se pre svega odnosi na sledeće oblasti:

- Emisija gasova sa efektom staklene bašte,
- Ušteda i očuvanje vode,
- Smanjenje otpada i pravilno odlaganje tokom proizvodnje,
- Prikupljanje i ponovna upotreba otpada u procesu proizvodnje,
- Održive sirovine i njihova upotreba u praksi,
- Poštivanje zakonskih propisa iz oblasti zaštite životne sredine
- Izveštavanje o uticaju na životnu sredinu.

Prema izveštaju grupacije, Lafarge Holcim je u 2016. godini reducirala emisiju CO₂ po toni proizvodnje cementa za 24%¹⁴. Međutim ovde dolazi do izražaja i nedostatak EU ETS sistema a to je dodela besplatnih prava na emisiju cementoj industriji. Naime, prema izveštaju *Carbon Market Watch* iz 2016 godine, industrija cementa je između 2008. i 2015.godine u 20 evropskih zemalja ostvarila 5 milijardi eura neočekivane dobiti unutar EU ETS sistema. Usled dodele besplatnih prava na emisiju, kompanije su stekle veći broj prava na emisiju nego što su im trebale pa su višak mogle da prodaju na tržištu usled čega su ostvarile prihod od 2,7 milijardi eura. Grupacija Lafarge Holcim je poslujući u zemljama članicama EU odnosno unutar EU ETS sistema, za period 2008 – 2014. godina, ostvarila prihod od 1,100 miliona eura (CMW, 2016). S druge strane, u okviru industrije cementa prebacivajući troškove na potrošača, kompanije su unutar ovog sektora ostvarile prihod od 2,1 milijarde eura.

Lafarge Holcim Srbija nije delom EU ETS programa zato što Srbija nije članica EU. Međutim ako uzmemo u obzir da je na nivou grupacije, Lafarge Holcim Srbija u rangu evropskih zemalja nesumnjivo je da će, u momentu implementacije programa, kompanija biti spremna za njegovu primenu. Razloga za takav stav je više što uključuje pravila grupe, kapacitete same cementare, organizacije poslovanja, spremnosti na učenje, odnosa grupacije prema životnoj sredini, uticaja

¹⁴<https://www.lafargeholcim.com/lafargeholcim-at-a-glance> (Pristupljeno: 26, april, 2018).

unutar lokalne zajednice. Ovaj zaključak se donosi sa aspekta tehničke i stručne opremljenosti same kompanije, ne uzimajući u obzir cenu kretanja prava na emisije i kapacitet proizvodnje same kompanije.

Industrija šećera

Sa 16,84 miliona tone proizvodnje za period 2016/2017, EU predstavlja vodećeg proizvođača šećera, dobivenog iz šećerne repe, na globalnom nivou. Ovaj podatak posebno dolazi do izražaja kada se uzme u obzir činjenica da se samo 20% šećera, na globalnom nivou, dobiva iz šećerne repe dok čak 80% iz šećerne trske. Proizvođači šećera unutar EU, organizovani su u okviru Evropskog odbora proizvođača šećera (*engl. European Association of Sugar Manufacturers ili skraćeno CEFS*).

Šećerna repa se gaji u 19 zemalja članica EU dok se proizvodnja šećera obavlja u 109 fabrika šećera¹⁵. U nastavku dat je pregled broja fabrika šećera po zemljama članicama.

Tabela 2: Broj fabrika šećera po zemlji članici EU

Zemlja(e) EU	Broj fabrika šećera
Francuska	25
Nemačka	20
Poljska	18
Češka Republika	7
Španija	5
UK	4
Rumunija, Belgija, Grčka, Italija	3
Hrvatska, Austrija, Danska, Holandija, Litvanija, Slovačka	2
Finska, Švedska, Mađarska	1

Izvor: *The EU sugar industry corporate social responsibility report, 2017*

Tržište šećera u EU ulazi u novu eru budući da se od 01.10.2017. godine više ne primenjuju kvote za proizvodnju šećera koje su trajale duže od pedeset godina. Time se ova industrija u EU našla pred novim izazovom. Po svom kapacitetu, ovaj sektor spada u energetske intenzivan što znači da su sve šećerane delom EU ETS sistema. U skladu sa time, CEFS je u novembru 2016. godine izneo stav podrške

¹⁵ https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en (pristupljeno, 28.5.2018).

Evropskoj komisiji u pogledu reformi EU ETS sistema što se posebno odnosi na problem curenja ugljenika. CEFS podržava predlog Komisije u stavci „in/out“ u smislu da je potrebno odlučiti koji sektori imaju rizik curenja u smislu rizika od premeštanja proizvodnje izvan EU. Sektorima s najvišim rizikom od premeštanja proizvodnje van EU-a emisije jedinice će se dodeliti potpuno besplatno dok za sektore u kojima je rizik pojave curenja manji, stopa besplatne dodele biće najviše do 30%.

Jedna od predviđenih stvari u reformi EU ETS sistema jeste i unapređenje repera (*engl. benchmark*) u pogledu tehnologije. S tim u vezi CEFS predlaže da se reper sagledava sa aspekta mogućnosti uspostave tehnološki efikasnog nivoa za celi posmatrani period od 2021. do 2030. godine. U praksi to znači da bi se on trebao bazirati na proverenom nivou odnosno primene BAT tehnologije. Prema CEFS, upotreba nekih tipova obnovljivih izvora, kao što je biomasa, ne bi trebala ući u konačni reper iz razloga njene nedostupnosti u području ruralnih sredina, što posebno dolazi do izražaja kada je u pitanju industrija šećera i vreme kampanje odnosno branja i procesuiranja šećerne repe koja se podudara i sa zimskim mesecima.

Kada govorimo o šećernoj industriji u Srbiji, sa aspekta primene EU ETS, ona se može posmatrati po osnovu vlasništva nad šećeranama u Srbiji. U Srbiji posluje pet fabrika šećera od čega su dve članice *Hellenic Sugar Industry* iz Grčke. U Grčkoj, postrojenja ove grupacije delom su EU ETS sistema. Ova grupacija, takođe, se našla na listi kompanija, u Grčkoj, koje su ostvarile neočekivane dobiti po osnovu trgovine emisijama odnosno da su u periodu od 2008. – 2011. godine imali višak emisijama jedinica.

Pored navedene dve fabrike šećera, u Srbiji posluje još tri fabrike u Vrbasu, Pećincima i Kovačici kao i šećerana u Senti čija je proizvodnja obustavljena. Početkom 2017. godine austrijski koncern „Agrana“, koja se bavi proizvodnjom šećera, skroba i voća, sklopio je dogovor o starateškom partnerstvu sa domaćom grupacijom u okviru šećerne industrije. Kompanija „Agrana“ delom je nemačke „Südzucker“ grupe koja je takođe članica EU ETS sistema. U okviru kompanije Südzucker posluje 29 fabrika šećera u 10 zemalja EU kao i dve rafinerije šećera u Bosni i Hercegovini i Rumuniji. Kompanija je uspela da redukuje emisiju gasova sa efektom staklene bašte za 45% u nemačkim šećeranama u periodu od 1990. do 2010. godine (Climate Action and the Food and Drink Industry, 2015). S druge strane, Nemačka je vodeća zemlja članica EU po emisiji gasova sa efektom

staklene bašte i to 901,931 kilotona ekvivalent CO₂ emisije (European Environment Agency, 2015).

Fabrike šećera u Srbiji imaju izražen uticaj na zagađenje odnosno emisiju gasova sa efektom staklene bašte. Jedan od načina smanjenja štetnih gasova jeste korišćenje prirodnog gasa kao glavnog energenta. Time se utiče na strukturu ambijentalnog vazduha kao glavnog pokazatelja kvaliteta vazduha. Ono što je evidentno jeste da industrija šećera Srbije aktivnije postaje delom evropskog tržišta budući da su kvote na ograničenje proizvodnje šećera ukinute i da Srbija nije članica EU ETS sistema čime se otvara mogućnost korišćenja prednosti u pogledu formiranja cene u odnosu na kompanije članice.

Metalska industrija

Evropska Unija je nakon Kine druga po proizvodnji čelika u svetu. Proizvođači u okviru ovog sektora članovi su Evropske asocijacija proizvođača čelika (EUROFER) osnovane 1976. godine. Specifičnost ove industrije jeste njena uska povezanost sa drugim industrijama poput automobilske ili građevinarstva. Određivanje cene emisijih jedinica posebno je bitno u okviru delovanja ove industrije. Prema izveštaju „*State of the EU Emissions Trading System 2017*“, u 2016. godini, od 20 najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte u EU, tri kompanije su iz oblasti metalske industrije odnosno sektora gvožđa i čelika.

Sektor gvožđa i čelika smatra u visoko intenzivnim što znači da su kompanije ovog sektora dobila besplatna prava na emisiju čime se otvara pitanje ostvarenja neočekivane zarade usled prodaje dobivenih prava na emisiju. Neka istraživanja pokazuju da su kompanije ovog sektora u periodu od 2008. – 2014. godine ostvarile oko 8 milijardi eura neočekivanog profita u okviru EU ETS sistema (CMW, 2016). S druge strane, menadžeri 76 vodećih kompanija u sektoru gvožđa i čelika, u toku 2017. godine, apelovali su da ne snose teret industrije u pogledu plaćanja dodatnih troškova po osnovu cene prava na emisiju. Time još jednom reforma EU ETS sistema dolazi do izražaja.

U slučaju Srbije, sektor metala je visoko koncentrisan gde 10 najvećih preduzeća ostvaruje blizu 80% ukupnih prihoda. U ovom sektoru najizraženije je poslovanje dva državna preduzeća HBIS GROUP Iron & Steel d.o.o. Beograd ex Železara Smederevo d.o.o. poznata po proizvodnji čelika, toplo i hladno valjanih proizvoda i

belog lima i RTB Bor u sektoru bakra (PKS, 2016). Metalska industrija je izvozno orijentisana i učestvuje sa 20% u ukupnom izvozu Srbije (RAS, 2016).

Jedan od najvećih predstavnika sektora gvožđa i čelika u Srbiji postala je delom kineske korporacije - HBIS Group. Grupacija je investirala u više od 430 projekata u svetu u pogledu smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte i smanjenja potrošnje energije. Jačanjem kapaciteta u oblasti upravljanja životnom sredinom kao i ulaganjem u ekološki prihvatljivije tehnologije, grupa je u toku 2016. godine, smanjila emisiju SO₂ za 12,24%, dok su emisije dima i prašine smanjene za 20,67%.¹⁶

Uzimajući u obzir trenutno stanje životne sredine u svojoj zemlji ali i svetu, Kina je prepoznala potrebu redukcije gasova sa efektom staklene bašte. U skladu sa time kineska vlada se obavezala na redukciju emisije ugljen-dioksida za 40-45% do 2020 godine, u odnosu na nivo iz 2005. godine (Zhang et. al, 2017). Mera za postizanje ovog efekta jeste instalacija najvećeg sistema trgovine emisijama na svetu krajem 2017. godine.

U okviru ovog sistema trgovine emisijama bit će uključeno oko 1.700 kompanija pokrivajući time preko 3 milijarde metričkih tona emisija ugljen-dioksida¹⁷. Iako je upoznatost sa načinom funkcionisanja EU ETS sistema još uvek na niskom nivou u Srbiji, jasno je da će u budućnosti i ovaj sektor veću pažnju morati posvetiti ovoj oblasti. Pre svega morat će se voditi računa o evropskim standardima uključujući i pitanje kvaliteta ambijentalnog vazduha i merenja emisije gasova sa efektom staklene bašte. Tome će sigurno doprineti iskustva kineskih vlasnika koja imaju u okviru nacionalnog sistema trgovine emisije.

Prerađivačka industrija

U ovom istraživanju fokus u okviru prerađivačke industrije stavljen je na sektor prehrambene industrije, koja je u EU najveći proizvodni sektor što potvrđuje i činjenica da je u proteklih 10 godina, prehrambena industrija EU ostvarila izvoz u vrednosti preko 90 milijardi eura. Primena EU ETS sistema u ovoj industriji u Srbiji nalazi se na istom stepenu razvoju kao u ostalim istraživanim industrijama. U

¹⁶ <http://www.hbisco.com/site/en/green/index.html> (pristupljeno, 29.5.2018.)

¹⁷ <https://www.theclimategroup.org/news/china-launches-world-s-biggest-carbon-market>(pristupljeno, 29.5.2018.)

ovom slučaju se stepen odnosa prema sistemu trgovine gasova sa efektom staklene bašte može posmatrati sa aspekta vlasništva preduzeća koja su bila predmetom analize. Konkretno, iskustvo preduzeća čija je matica u Sloveniji odnosno domaća kompanija koja je u sastavu jedne od vodećih distributerskih kuća na Balkanu.

Iskustvo domaće kompanije u oblasti redukcije gasova sa efektom staklene bašte u suštini najviše se odnosi na aspekt merenja emisije koje se obavlja u skladu sa zakonskom procedurom u Srbiji. Preduzeće ima tradiciju dugu preko 100 godina, investira u savremenu tehnologiju u cilju zaštite životne sredine, posebno u cilju smanjenja zagađenja vode. Time preduzeće teži ka smanjenju naknada za zagađenje vode koje plaća.

Kada govorimo o primeni EU ETS sistema u preduzeću čiji je većinski vlasnik preduzeće iz Slovenije, situacija je jednaka kao i u prethodnim slučajevima. Neki vid obuke ili seminara o EU ETS sistemu nije sproveden iako je preduzeće 2015. godine dobilo sertifikat o doprinosu u uštedi emisije CO₂. Ono što je bitno napomenuti jeste da je nastalo smanjenje rezultat ispunjenja nacionalnih ciljeva za reciklažu i ponovno iskorišćenje ambalažnog otpada. Kao i u prethodnom slučaju, preduzeće je više fokusirano na analizu i smanjenje zagađenja vode budući da otpad direktno ispušta u reku. Metoda koju koriste u cilju smanjenja zagađenja odnosi se na upotrebu ekoloških tableta kako bi smanjili zagađenje vode. U engleskoj literaturi može se pronaći izraz „*environmentally friendly drugs*”. S druge strane primetan je i veći broj mladih kadrova koji su se školovali isključivo iz oblasti zaštite životne sredine ali je njihovo znanje, sa aspekta upoznatosti sa EU ETS sistemom, ograničeno.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I PREPORUKE

Evropski sistem trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte – EU ETS, uveden je kao odgovor Evropske unije na sve izraženiji problem klimatskih promena. Sistem je namenjen za praćenje, evidentiranje i kvantifikaciju gasova sa efektom staklene bašte. Dva su osnovna cilja koja se nastoje ostvariti: ograničenje emisije gasova sa efektom staklene bašte od strane preduzeća i podsticanje na ulaganje u obnovljivi vid energije. EU ETS funkcioniše po principu emisionih jedinica koje vlasniku daje pravo emitovanja jedne tone gasa sa efektom staklene bašte a u većini slučajeva radi se o ugljen-dioksidu.

Pored evropskog sistema trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte i druge zemlje su prepoznale potrebu uključenja u globalni tok zaštite životne sredine. U tom pogledu posebno se ističe kineski sistem trgovine emisijama budući da je Kina vodeća u emisiji gasova sa efektom staklene bašte.

EU ETS je od uvođenja 2005. godine prošao kroz dve faze dok je trenutno na snazi treća faza delovanja do 2020. godine. U ovoj fazi sistem nacionalnih planova raspodele zamenjen je drugim na način da je na nivou EU određena kvota, jedinstvena za sva postrojenja uključena u EU ETS. Iako je imao pionirsku ulogu u pogledu ograničenja emisije gasova sa efektom staklene bašte, EU ETS je pokazao niz slabosti u toku svog delovanja. Jedan od takvih posebno izraženih problema jeste i davanje besplatnih emisionih jedinica, pre svega preduzećima u intenzivno-energetskom sektoru. Time su određene kompanije ostvarile dobit usled mogućnosti prodaje svojih emisionih jedinica onim preduzećima koji su svoje emisije jedinice utrošili. Jedna od kritika EU ETS sistema bila je i da se time preduzeća obeshrabruju na ulaganje u obnovljive izvore energije jer ne samo da moraju da plate za trošak emisije nego su obeshrabrene budući da se druge kompanije subvencioniraju. Na osnovu toga predložena je i revizija EU ETS sistema u okviru četvrte faze koja nastupa nakon 2020. godine.

Revizija EU ETS sistema bitna je za sve članove ovog sistema budući da su neke kompanije posebno zabrinute zbog mogućeg rizika curenja ugljenika. Ovaj rizik povezan je sa situacijom kada preduzeće može da prebaci svoju proizvodnju u zemlju koja nije članica EU odnosno EU ETS sistema. Međutim to može dovesti do smanjenja proizvodnje na području EU, pada zaposlenosti, gubitku kvalifikovane radne snage te raseljavanju lokalnog stanovništva. S druge strane postavlja se pitanje šta je sa budućim zemljama članicama EU a samim tim i EU ETS sistema?

Jedna od takvih zemalja jeste i Srbija. U cilju ispitivanja načina funkcionisanja principa „zagađivač plaća“ kroz primenu EU ETS sistema u Srbiji, sprovedeno je istraživanje na primeru preduzeća u okviru industrije cementa, šećera, metalske i prerađivačke industrije na području teritorije Novog Sada i drugih odabranih lokalnih samouprava. Fokus istraživanja stavljen je na stepen upoznatosti sa načinom funkcionisanja EU ETS sistema i nivoom tehnološke opremljenosti u cilju smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte.

Rezultati istraživanja su pokazali da preduzeća imaju IPCC dozvolu, stroga pravila grupacije u pogledu zaštite životne sredine i transparentan odnos prema javnosti.

Također, prisutan je i trend zapošljavanja mladih koji su se školovali isključivo za pitanja zaštite životne sredine. Time se daje mogućnost daljnjeg razvoja u pogledu usvajanja novih znanja iz oblasti zaštite životne sredine čime se utiče i na daljni obrazovni proces na teritoriji cele zemlje.

S druge strane, istraživanje je pokazalo nizak stepen upoznatosti sa EU ETS sistemom i načinom njegovog funkcionisanja. U praksi to bi se moglo protumačiti na način da su strani vlasnici više fokusirani na ispunjenje domaće zakonske regulative budući da Srbija nije članica EU. Međutim, ono što je evidentno jeste da, kako se Srbija bude više približavala ostvarenju članstva u EU, vlasnici preduzeća, posebno iz EU, će morati krenuti aktivnije sa obukom svojih zaposlenih, ali i promenom načina poslovanja u pogledu implementacije EU ETS sistema.

Iako je istraživanje pokazalo da osobe koje su bile sagovornici u istraživanju nisu upoznate sa načinom funkcionisanja EU ETS sistema, želja za ostvarenje ekološki prihvatljivijeg načina poslovanja postoji. Shodno tome, sledeći korak bi trebalo da učine kreatori javnih politika u Republici Srbiji u smislu da:

- u saradnji sa naučnim ustanovama revidiraju obrazovne programe na fakultetima i institucijama iz oblasti zaštite životne sredine kako bi se obrazovao stručan kadar koji će biti upoznat sa načinom funkcionisanja EU ETS sistema i njegovom implementacijom,
- izdaju publikaciju o celovitosti, primeni i načinu funkcionisanja EU ETS sistema kako bi se i javnost upoznala sa karakteristikama ovog programa,
- organizuju predavanja za zaposlene u industrijama koje će biti delom EU ETS sistema,
- organizuju predavanja za zaposlene u lokalnim samoupravama na čijim području posluju preduzeća koja će biti delom EU ETS sistema.

Rad je rezultat projekata: Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU (47009) i Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU (179015), finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

LITERATURA

- [1] Abrell, J., Ndoye-Faye, A., Zachmann, G. (2011). *Assessing the impact of the EU ETS using firm level data*, Bruegel Working Paper. Brussels.
- [2] Commins N., Lyons, S., Schiffbauer, M. (2011). Climate policy and corporate behavior. *The Energy Journal*, 32 (4) pp. 51-68.
- [3] Harstad, B. (2012). Buy coal! A case for supply-side environmental policy. *Journal of Political Economy*, 120(1): 77–115.
- [4] Jensen, S., Mohlin, K., Pittel., K., Sterner, T. (2015). An introduction to the green paradox: The unintended consequences of climate policies. *Review of Environmental Economics and Policy*, 9(2): 246–265.
- [5] Zetterberg, L., Burtraw, D., Stensson D. E., Paulie C., Roth, S. (2014). Europe's choice – Facts and function of the EU emissions trading system. Mistra Indigo.
- [6] Muûls, M., Colmer, J., Martin, R., Wagner, J.U. (2016). *Evaluating the EU Emissions Trading System: Take it or leave it? An assessment of the data after ten years*. Briefing paper No 21, Grantham Institute.
- [7] Fabra, N., Reguant, M. (2014). Pass-through of emissions costs in electricity markets. *The American Economic Review*, 104(9), 2872-2899. DOI: dx.DOI:.org/10.1257/aer.104.9.2872.
- [8] Brown, L. M., Hanafi, A., Petsonk, A. (2012). The EU Emissions Trading System Results and Lessons Learned. Environmental Defense Fund. Dostupno na:
http://www.edf.org/sites/default/files/EU_ETS_Lessons_Learned_Report_EDF.pdf.
- [9] Carbon Market Watch (2016). *Annual Report*. Brussels, Belgium.
- [10] Lukić, R., Lalić, S., Sućeska, A., Hanić, A., Bugarčić, M. (2018). Carbon Dioxide Emissions in Retail Food. *Economics of Agriculture*, Vol. LXV, No2 (465-884).
- [11] Klepper, G. and Peterson, S. (2004). *The EU Emissions Trading Scheme, Allowance Prices, Trade Flows, Competitiveness Effects*, Kiel Working Paper No. 1195, Kiel Institute for World Economics, Kiel.
- [12] Kemfert, C., M. Kohlhaas, T. Truong, and A. Protsenko (2005). *The Environmental and Economic Effects of European Emissions Trading*, DIW Discussions Papers 533, Berlin
- [13] Zhang, M., Liu, Y., Su, Y. (2017). Comparison of Carbon Emission Trading Schemes in the European Union and China, *Climate*, 5, 70; doi:10.3390/cli5030070

OD PRINCIPA ZAGAĐIVAČ PLAĆA KA KONCEPTU ZAGAĐIVAČ NE ZAGAĐUJE: STUDIJA SLUČAJA ZELENIH HOTELA

Dejana Pavlović¹

Apstrakt

Ekološki principi zaštite životne sredine, a ujedno i praćenje trendova, utiču na razne vidove poslovanja u turizmu. Usled povećanja broja zagađivača, sve je veći broj turista koji podržavaju usluge hotela koji ne štete prirodi. Jedna od inovativnosti, koja je prisutna u poslednjih nekoliko godina u turizmu, je pojava zelenih hotela. Zeleni hoteli ne samo da doprinose zaštiti prirodnih resursa nego i vlasnicima hotela pružaju bolji imidž i niže troškove. Sa druge strane, hoteli podležu obavezi plaćanja naknade za zagađenje i njihov doprinos prirodi ogleda se kroz uštedu potrošnje prirodnih resursa, kao što su energija i voda, i smanjivanje proizvodnje čvrstog otpada. Cilj rada je da istraži da li je hotelijerima isplativo da ulažu u zelene hotele ili je pristupačnije da kao svi ostali zagađivači plaćaju naknade za zaštitu životne sredine.

Ključne reči: Zagađivač plaća, zeleni hoteli, zaštita životne sredine, Srbija.

UVOD

Turbulentan stil života u društvu, praćen ubrzanim razvojem tehnologije i negativnim uticajem potrošača na upotrebu prirodnih resursa, povećao je svest o zaštiti životne sredine na globalnom nivou (UNEP, 2011). Rastom broja registrovanih zagađivača (u sektoru energetike, turizmu, saobraćaju i dr.) povećao se i broj istraživanja koja se bave zaštitom životne sredine u raznim segmentima poslovanja (Manaktola, Jauhari, 2007; Barjaktarevic and Knezevic, 2012; D'Souza and Taghian, 2005).

¹ ma Dejana Pavlović, Istraživač saradnik, Institut ekonomskih nauka, Beograd, e-mail: dejana.pavlovic@ien.bg.ac.rs

Hotelska industrija, poput drugih grana privrede, je zagađivač životne sredine i proizvođač značajne količine otpada i emisija. Negativan uticaj turizma na životnu sredinu usledio je sa povećanjem broja turista u pojedinim mestima i regijama. S toga, rastom broja posetilaca u turističkim mestima, razvijala se infrastruktura, koja podrazumeva izgradnju hotela, puteva, restorana i drugih objekata koji znatno štete prirodnoj sredini (Pavlović, Lazić i Cvijanović, 2014). Takođe, veća koncentracija turista dovela je do vandalnog uništavanja, degradacije i uništenja najvrednijih kulturno-istorijskih spomenika i nanošenja nepopravljive štete, što neminovno vodi i samouništenju turizma (Stefanović, Azemovic, 2012). Veliki broj aktera u hotelijerstvu, počevši od turista do zaposlenih u hotelskim objektima, zagađuje prirodne resurse kao što su voda, zemlja i vazduh (Bina, 2013). Istraživanja koja je obavila Asocijacija američkih hotela istakla su da hoteli koriste više od 200 litara vode na dan po jednoj hotelskoj sobi (Brodsky, 2005). Takođe, hoteli narušavaju prirodnu sredinu korišćenjem nerazgradivog materijala i korišćenjem značajne količine energije (Radwan, Jones, & Minoli, 2010).

Pored značajnog broja negativnih efekata na životnu sredinu, turizam svakako pozitivno doprinosi ekonomskom razvoju države. Prema podacima *Eurostat*-a, u *EU* zemljama turizam predstavlja jedan od najvećih privrednih sektora sa 9% zaposlenih i 9% učešća u potrošnji. Takođe, on predstavlja jednu od pet izvoznih kategorija u 83% svih zemalja sveta i glavni izvor devizne zarade u gotovo 38% zemalja. S obzirom, na značajan doprinos u zapošljavanju, turizam ima i jednu od glavnih uloga u privredi mnogih zemalja (Stefanovic, Azemovic, 2012).

Pozitivni efekti turizma su oni koji doprinose ekonomskom razvoju i ne narušavaju životnu sredinu, kao što je povećan priliv inostranih valuta, otvaranje novih radnih mesta, razvoj ruralnih oblasti, obnavljanje oronulih zgrada, kao i razvijanje svesti o kulturno-istorijskim nasleđima i dr. (Tomka, 2010; Ljumovic i Pavlovic, 2016).

Kako bi se zadržala ekonomska značajnost turizma za državu, po tumačenju Svetske turističke organizacije i Programa *UN* za životnu sredinu, održivi turizam podrazumeva uvažavanje potreba turista u cilju realizovanja društvenih, ekonomskih i estetskih ciljeva, ali sa druge strane uz zaštitu kulturnih vrednosti, ključnih ekoloških procesa i biološkog diverziteta (Jovičić, 2000).

Međutim, sve je više istraživanja koja se bave negativnim uticajem turizma na životnu sredinu uz davanje preporuka na ograničeno korišćenje vode vazduha i električne energije (Bina 2013), ograničavanje korišćenja zemljišta, kontrolu

Od principa zagađivač plaća ka konceptu zagađivač ne zagađuje

gradnje turističkih objekata (visina, boja, arhitektonski stil gradnje) i parkinga (Cooper et al., 2008). Najveći deo troškova u hotelskoj industriji, i to čak 40%, ide u potrošnju energije kao što su: grejanje, hlađenje, kuvanje, osvetljenje, čišćenje, pranje i dr. (Maksin i ostali, 2011). Bogdanović (2005) je ukazao da, kada je reč o zagađenju, upotrebi resursa i otpadu, tipični hotel godišnje emituje 160-200 kg ugljen-dioksida po m² hotelske sobe i proizvodi 1 kg otpada po gostu dnevno, dok potrošnja energije na godišnjem nivou iznosi 39 TWh. Ekološki aspekti u turizmu utiču na pametno raspolaganje energijom i recikliranje materijala, kao i na upoznavanje gostiju i zaposlenih o merama iz oblasti zaštite životne sredine (UNEP, 2012).

Analiza brojnih primera uništavanja prirodnih resursa, navela je donosiocice odluka da definišu finansijske naknade za zagađivače koji narušavaju životnu sredinu. S toga, država administrativnim merama kao što su javne politike, strategije, zakoni, planovi, programi i akti, nastoji da poveća svest zagađivača² o uništavanju planete na kojoj živimo (SEPA, 2017).

Sa druge strane, briga o životnoj sredini i očuvanje životne sredine, dovelo je i do novina u raznim segmentima poslovanja. Jedan od njih je pojava zelenih hotela. Ovaj fenomen u turizmu ublažuje štetno korišćenje životnih resursa, i štedi velike količine novca hotelijerima kroz smanjenjem operativnih troškova (APAT, 2002; Enz & Siguaw, 1999).

Hotelijerima "zeleni ključ" obezbeđuje brojne benefite od strane države, kao što je izbegavanje "zagađivač plaća" ekonomske takse i raspolaganje subvencijama za razvoj *eco* hotelijersta u državi. Pored zaštite životne sredine, zeleni hoteli imaju veći kredibilitet u društvu, s obzirom da je sve veći broj turista u svetu koji brine o prirodi u kojoj boravi (D'Souza and Taghian, 2005).

U radu će biti prikazano trenutno stanje održivog turizma u Srbiji, sa posebnim fokusom na perspektivu razvoja zelenog hotelijerstva. Cilj rada je da definiše da li je hotelijerima isplativije da posluju kao zeleni hoteli ili da plaćaju naknade za zaštitu životne sredine.

² Zagađivač je svako fizičko ili pravno lice koje svojim aktivnostima narušava prirodne resurse (Zakon o zaštiti životne sredine, 2011).

ODRŽIVI RAZVOJ U TURIZMU

Turizam ima dvostruko dejstvo. Sa jedne strane, doprinosi ekonomskom razvoju države, a sa druge strane država korisnike koji negativno utiču na prirodnu sredinu, stimuliše da plaćanjem određenim taksi i poreza smanjuju negativno delovanje na životnu sredinu.

Kada govorimo u negativnom uticaju turizma na životnu sredinu, određena grupa autora (Stefanovic, Azemovic, 2012) ih je definisala kroz *zagađenje prostora*. Ovakav vid zagađenja uzrok je neadekvatne izgradnje objekata, koja ima štetno dejstvo na okolinu u kojoj je sagrađena, kao što je: *zagađenje vazduha, zagađenje vode, zagađenje i degradacija tla, zvučno zagađenje, smanjenje prirodnih površina i dr.*

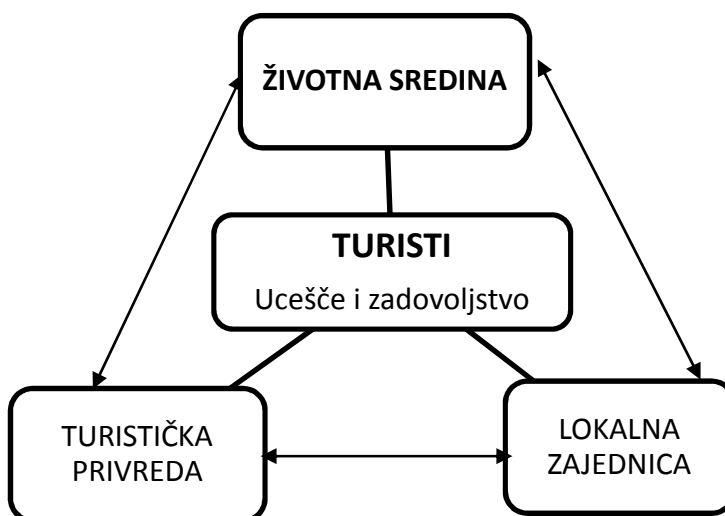
1. *Zagađenje vazduha* u turizmu podrazumeva štetne izduvne gasove, koji narusavaju životnu sredinu turističkog objekta, usled povećane koncentracije turista. Ovakav vid zagađenja uništava vegetaciju i narušava zdravlje korisnicima prirode.
2. *Zagađenje vode*. Ovakav vid zagađenja ne samo da uništava životnu sredinu, nego i utiče loše na razvoj turizma. Do zagađenja vode dolazi se usled industrijalizacije i urbanizacije obala reka, jezera i mora. Međutim, razvojem turizma na obalama reka, jezera ili mora dolazi do izlivanja fekalnih i otpadnih voda, bacanja čvrstog nerazgradivog otpada, ispuštavanja ulja ili nafte usled korišćenja motornih vozila u vodi itd. Pomenuti vidovi uništavanja vode mogu biti nepovoljni za zdravlje turista i dovesti do razvoja velikog broja oboljenja kao što su: kolera, tifus, virusni hepatitis, dizenterija i druge, mogu biti prenete uzimanjem zagađene morske hrane.
3. *Zagađenje zemljišta*. Turisti i akteri u turizmu (kao što su zaposleni u objektima) svojim neprimerenim ponašanjem mogu na direktan način da naškode životnoj sredini usled bacanja otpada (konzerve, kese, hartije, case i dr.) na neprimeren način.
4. *Zvučno zagađenje*. Pravljenje buke u turističkim mestima nastaje usled velike koncentracije motornih vozila i posetilaca, koji narušavaju mir meštana.
5. *Smanjenje prirodnih i poljoprivrednih površina*. Nekonrolisana gradnja turističkih objekata dovela je do smanjivanja prirodnih površina što je umanjilo razvoj poljoprivrede, ali i narušila estetski izgled mesta.

Od principa zagađivač plaća ka konceptu zagađivač ne zagađuje

6. *Degradacija flore i faune.* Vandalno ponašanje turista i neadekvatna gradnja objekata, kao i otvaranje reštorana i kafića, svakako narušavaju floru i faunu prirodnih i poljoprivrednih površina.

Iz svega navedenog, dolazimo do saznanja da turisti imaju značajan uticaj na životnu sredinu što je prikazano grafički na slici ispod (slika 1.) gde možemo da ustanovimo da model održivog turizma predstavljen je kao ciklus u kome turisti, kako bi zadovoljili svoje potrebe, narušavaju tri segmenta: životnu sredinu, zajednicu i privredu.

Slika. Model održivog turizma



Izvor: Stefanović, Azemović, 2012.

Zagađivanje životne sredine u hotelijerstvu zavisi od menadžmenta koji vodi hotel (Maksin i ostali, 2011), koji često razmatraju pitanje na koji način poslovanje hotela može da doprinese zaštiti životne sredine. Ulaganje u ljudske resurse i obučavanje zaposlenih o održivom turizmu tj. povećanje efikasnosti resursa je bitan faktor razvoja hotelske industrije (UNEP, 2012).

Faze održivog razvoja

“Održivi razvoj jeste razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjice, a da ne dovodi u pitanje sposobnost budućih generacija da zadovolje vlastite potrebe” (Stefanović, Azemović, 2012).

Prema istraživanju Mihailova (2002) održivi razvoj se oslanja na ekonomiju uz kreiranje standarda, socijalnu pravdu kroz eliminaciju siromaštva i poboljšanje kvaliteta života, i životnu sredinu koja obezbeđuje da prirodni resursi budu sačuvani i za naredne generacije. Međutim, među najvažnijim osloncima je podrška donosioca odluka u državi i međunarodnom nivou.

Shodno tome, možemo ustanoviti da održivi razvoj predstavlja kombinaciju ekonomskih, socijalnih i političkih elemenata, koji doprinose obezbeđivanju zaštite prirodnih resursa. Za zemlje u razvoju, održivi razvoj predstavlja put ka *EU*, ali i globalni izazov za sve zemlje sveta (Mihailov i ostali, 2005).

Po prvi put u svetu, tema održivog razvoja među donosiocima odluka pokrenuta je na Konferenciji u Rio de Zeneiru 1992. godine, kada je definisano da zaštita životne sredine mora da predstavlja integralan deo sveukupnog ljudskog razvoja (Mihailov i ostali, 2005). Rezultat pomenute konferencije je bio povećana svest o uništavanju prirode u kojoj živimo i da svaka delatnost mora da uvažava zahteve životne sredine.

Milenijumskom deklaracijom, koja je potpisana 2000. godine, definisano je da do 2015. godine zemlje članice *UN* pokušaju da realizuju sedam ciljeva, među kojima je cilj koji se odnosi na obebeđivanje ekološke bezbednosti države.

Sledeća konferencija koja se zalaže za zaštitu prirodnih resursa je Samit o održivom razvoju 2002. godine u Johanezburgu, čiji je rezultat Johanesburska deklaracija o održivom razvoju - od naših korena do budućnosti. Prema pomenutoj deklaraciji, države koje su učestvovala na Samitu su se obavezale da ojačaju i poboljšaju sve sektore poslovanja na osnovu kojih je formiran Plan sprovođenja zaključka. Tačnije, države su zajednički utvrdile obaveze i ciljeve za akciju radi ostvarivanja delotvornijeg rada na postizanju namera održivog razvoja.

Nakon Johanesburske deklaracije, 2005. godine Generalna Skupština Ujedinjenih nacija je usvojila strategiju *'Obrazovanje za održivi razvoj 2005. do 2015. godine'*

Od principa zagađivač plaća ka konceptu zagađivač ne zagađuje

gde su definisani ciljevi za suzbijanje klimatskih promena tako da svaka zemlja mora da:

1. Preuzme odgovornost za sopstveno delovanje;
2. Nacionalne strategije moraju biti u skladu sa dostignućima održivog razvoja.

Nakon dve godine, tačnije 2007. godine, *UN* je održao konferenciju na Baliju, Indonezija. Rezultat ove konferencije je '*Mapa puta sa Balija*', koje je obuhvatala okvir za novi proces pregovaranja u cilju borbe sa klimatskim promenama (www.unfccc.int).

Najsvežiji dokument koji pokriva principe zaštite životne sredine je '*Agenda održivog razvoja 2030*', koju je usvojila generalna skupština *UN*, kao nastavak na Milenijumsku deklaraciju i Milenijumske razvojne ciljeve. Agenda 2030 ima za cilj da u narednom periodu realizuje 17 ciljeva, koji stavljaju u fokus iskorenjivanje siromaštva, jačanje obrazovanja, jačanje socijalne i zdravstvene zaštite, ekonomskog rasta i rešavanje problema klimatskih promena.

Propisi o obezbeđenju zaštite životne sredine u Republici Srbiji obuhvaćeni su u Nacionalnom programu zaštite životne sredine (2010) i Zakonom o zaštiti životne sredine, a sve to na inicijativu politika i principa donetih na globalnom nivou (kao što su Milenijumske deklaracije, Milenijumskim razvojnim ciljevima i Agenda održivog razvoja 2030).

Zaštita životne sredine: zeleni hoteli vs tradicionalni hoteli

Jedna od aktivnosti u turizmu, koja se zalaže za zaštitu životne sredine je razvoj zelenog hotelijerstva. Zeleni hoteli su dobili na značaju u javnosti s obzirom da se njihova uloga razlikuje od drugih hotela u uštedi potrošnje prirodnih resursa, kao što su energija i voda, a i smanjivanju proizvodnje čvrstog otpada (Barjaktarević i Knezević, 2012). Kriterijumi za dobijanje zelenog ključa su zahtevni i pokrivaju širok spektar uslova, počevši od vrste materijala za izgradnju hotela, kao i zemljišta na kome je hotel sagrađen, do uređaja i opreme koja se koristi u procesu proizvodnje hrane (Blagojević, 2002; Barjaktarević i Knezević, 2012).

Međunarodna organizacija za obrazovanje o zaštiti životne sredine (*Foundation for Environmental Education*) u Srbiji je nadležna za dodelu sertifikata zelenim

hotelima. Međutim, podaci o broju zelenih hotela u Srbiji pokazuju da je trend razvoja zelenih hotela i dalje na niskom nivou. Prvi ključ dodeljen je 2015. godine *Radisson Blu Old Mill Hotel* u Beogradu, a nakon godinu dana IN hotel u Beogradu je postavljen na listu zelenih hotela. Srbija i dalje ima nizak nivo inicijativa za razvoj zelenog hotelijerstva, dok je ovaj trend znatno prisutan u Sloveniji i Hrvatskoj (Hays, Ozretić-Dosin, 2014).

Za dodeljivanje zelenih sertifikata i definisanje kriterijuma za dobijanje zelenog ključa na međunarodnom nivou zadužene su organizacije među kojima su *Green Globe 21*, *GreenLeaf* i *Ecotela*. Međutim, pojedini hotelijeri, posebno u slabije razvijenim zemljama, sami definišu svoje kriterijume i ubrajaju se u *eco* hotele (Pizam, 2009). Razlog je nedefinisanost zakona i propisa u pojedinim zemljama iz oblasti zelenog hotelijerstva (Pizam, 2009), pa s toga kriterijumi za dodeljivanje sertifikata u pojedinim zemljama (posebno u slabo razvijenim zemljama) razlikuju se u donosu na kriterijume na međunarodnom nivou. Sa druge strane, određena istraživanja, koja se bave kritikom zelenog hotelijerstva, prikazuju da korisnici i dalje smatraju da je zeleni ključ marketinski trik u nameri privlačenje savesnih turista (Pizam, 2009).

Modeli za umanjeње štetnog dejstva na životnu sredinu i plaćanje cene za narušavanje životne sredine po prvi put su se pojavili osamdesetih godina prošlog veka, kad su vlade počele da implementiraju ekonomske instrumente za smanjenje zaštite životne sredine (Ekins, 1999). U turizmu prve su se pojavile takozvane turističke takse (WTO, 1998). Vremenom ih je određena grupa istraživaca svrstavala u specifičan porez na turizam, koji ima dvostruko dejstvo, služi za poboljšanje kvaliteta destinacije i zaštitu životne sredine (Gago, Labandeira, Picos, and Rodríguez, 2009). *Gooroochurn* i *Sinclair* (2005) smatraju da su i posle nekoliko decenije takse u turizmu dobro prihvaćene, s obzirom da se turisti godinama pridržavaju plaćanja istih.

U nastavku rada biće prikazano nekoliko studija slučajeve koje razmatraju da li hotelijerima isplativo da ulazu u razvoj zelenog turizma ili da plaćaju naknade za narušavanje životne sredine.

METODOLOGIJA

Metodološki okvir istraživanja obuhvata uporednu analizu studija slučajeva, koja je sačinjena od dva segmenta:

Od principa zagađivač plaća ka konceptu zagađivač ne zagađuje

1. hotela koji pripadaju grupu zelenih hotela
2. hoteli koji nisu zeleni- tradicionalni hoteli.

Intervju je sastavljen od nekoliko pitanja, podjeljenih u dve grupe. Intervju je sproveden u period od marta 2018. do juna 2018. godine. Rezultati istraživanja su korišćeni za potrebe projekta na temu "Analiza pravnih i ekonomskih aspekata principa zagađivač plaća", koji je realizovao Institut ekonomskih nauka iz Beograda. Ukupno je kontaktirano više od 15 hotela na teritoriji Republike Srbije, od kojih je nekoliko uzeto za analizu studije slučaja.

Cilj studije slučaja je, da na osnovu anketiranja menadžmenta hotela, formuliše zaključke koliko je hotelu isplativo ulaganje u održivi turizam u Republici Srbiji. Tačnije, cilj je bio da se dodje do saznanja:

- U kojoj meri hoteli u Republici Srbiji ulažu u zaštitu životne sredine?
- Da li ima je isplativije hotelima da placaju takse "zagađivač plaća" ili da imaju tendenciju razvoja poslovanja ka zelenom hotelijerstvu?
- U kojoj meri se umanjuju troškovi poslovanja ukoliko hotel raspolaže sa zelenim ključem?
- Da li je zeleni ključ doprineo zaštiti životne sredine i na koji način?
- Da li je povećan broj turista koji preferiraju zelene hotele?

Studije slučaja

Zeleni hoteli u Srbiji

Prvi hotel u internacionalnom lancu u Beogradu, Radisson Blu Old Mill, svojim posetiocima predstavlja jedinstvenu priču, koja kroz dizajn enterijera, mešavinu autentičnog nasleđa 19. veka i industrijskog šika oživljava duh starog mlina, kao i Beograda i njegovih reka. Hotel nudi 236 soba, uključujući 14 apartmana. Od 2015. godine, hotel se ubraja u zelene sticanjem sertifikata zelenog ključa.

Na osnovu intervju sa sektorom za ljudske resurse došli smo do zaključka u kojoj meri je zeleni ključ uticao na poslovanje hotela i na zaštitu životne sredine.

Poznato je da hotel spada u grupu „zelenih hotela” što je veoma retko na našim prostorima i u našoj zemlji. Sertifikat zelenog ključa je mnogo doprineo zaštiti

životne sredine. Hotel je planiran i arhitektonski dizajniran i konstruisan, na takav način da vodi računa o zaštiti životne sredine, a samim tim i uštedi resursa.

S toga, u hotelu se vodi računa o smanjivanju potrošnje vode, električne energije, struje, i ostalih resursa, što znatno doprinosi smanjenju celokupne potrošnje prirodnih resursa. Recikliraju i određene materijale, kao što su papir, karton, staklo, i ostale.

Isto tako, hotel preduzima razne akcije, koje podrazumevaju uštedu resursa i vođenje brige o životnoj sredini, kako samostalno kao hotel, tako i u saradnji sa drugim institucijama. Sve ovo navedeno omogućava da se troškovi smanje, smanjuju se utrošeni resursi i vodi se računa o tom aspektu.

U sprovedenom intervjuu, menadžment hotela *Radisson Blu* smatra da u celom svetu raste trend zelenih hotela, i zaštite životne sredine, određeni gosti žele da borave samo u hotelima koji imaju zeleni ključ. Taj trend će i dalje rasti, sve više se poklanja pažnja zaštiti životne sredine.

Menadžment hotela smatra da zeleni ključ utiče na smanjenje troškova hotela, a isto tako vodi računa o zaštiti životne sredine, i o obnavljanju i uštedi resursa, koji su veoma bitni za planetu na kojoj živimo.

Ostali hoteli

Intercontinental Hotel Groups (IHG) je svetska hotelska grupacija sa više od 4 000 hotela sirom sveta. S obzirom, da posluje sa više od million turista na dnevnom novou, jedan od imeprativa je svakako da zadovolji njihove potrebe ali i da cuva okruzenje. U Srbiji IHG jos uvek nije dobio zeleni ključ ali teži da doprinese znatno zaštiti životne sredine, kroz plaćanje taksi i sprovođenje mera za zaštitu životne sredine.

IHG primenjuje je IHG Green Engage System koji služi za praćenje ekoloških preformansi hotela kroz upravljanje energijom, emisijom ugljen-dioksida, vodom i otpadom. Do 2012. godine sistem je uticao na povećanje energetske efikasnosti i smanjenje troškova za energiju za 25%, na smanjenje emisije ugljen-dioksida za 3 % i smanjenje potrošnje vode za 4,2 % (Environmental Sustainability). Pomenuti sistem podražava hotele iz grupacije IHG u kreiranju akcionog plana za zaštitu

Od principa zagađivač plaća ka konceptu zagađivač ne zagađuje

životne sredine, čini hotele isplativijim i poboljšava nivo usluge i sticanje zelenog ključa.

Intercontinental hoteli iz grupacije IHG su po prvu put uveli 2012. godine, u okviru *IHG Green Engage Sistema*, standarda za emisiju ugljen-dioksida. Cilj je bio da se smanji emisija ugljen-dioksida za 12% u period od 5 godina kroz sagledavanje direktne i indirektno emisije gasova (sagorevanje fosilnih goriva, grejanje, hlađenje itd.) Jedna od mera je svakako pažljivo odlaganje otpada, kao i pažljivo planiranje menija u reštoranima sa namernicama koje su dostupne u sezoni, do smanjivanje količine otpada od hrane. Sistem *IHG Green Engage* pruža svojim hotelima vodiče za uštedu vode. Podaci pokazuju da se preko 40% vode koristi u hotelima, dok instaliranje vodovodnih armature sa protokom u znatnoj meri smanjuje potrošnju vode.

Kako bi poboljšali zaštitu životne sredine IHG je razvio online platformu *Innovation Hotel* za doprinosenje ideja i dostavljanja primera dobre prakse iz oblasti zaštite životne sredine.

Garni hotel Zak Novi Sad je garni, raspolaže sa 4 zvezdice i smešten je u samom centru grada Novog Sada. Hotel ima 6 soba i 3 apartmana. Hotel je opremljen po najvišim standardima za zaštitu životne sredine, ali nema tendenciju da postane zeleni hotel. Kao razlog navode se prevelika ulaganja u ispunjavanje kriterijuma za dobijanje zelenog ključa.

U razgovoru sa menadžmentom hotela Zak, došli smo do zaključka da garni hoteli nisu značajni zagađivači životne sredine. Garni hoteli ne raspolažu sa kuhinjskim objektima i s time nisu proizvođači velike količine otpada. Takođe, zbog malog kapaciteta turista, hotel troši minimalne izvore energije. Godišnja taksa za plaćanje posebne zaštite i unapređenje životne sredine iznosi 44.357,00 dinara.

REZULTATI I DISKUSIJA

Imperativ poslovanja u hotelskoj industriji je pružanje usluga, koje će zadovoljiti potrebe turista i hotelijerima obezbediti veći profit uz očuvanje planete na kojoj živimo. Međutim, donosioci odluka, kako na međunarodnom nivou tako i na lokalnom nivou, doveli su menadžment hotela u razmatranje dve mogućnosti: da

snose troškove za štetu koju nanose prirodi, plaćanjem taksi “zagađivač plaća” ili da razvijaju održivi turizam otvaranjem što većeg broja zelenih hotela.

Na osnovu pregleda dosadašnjih istraživanja i rezultata studija slučajeva dolazimo do sledećih zaključaka: da hoteli u Srbiji ulažu u očuvanje životne sredine, ali u pojedini turistički objekti nemaju tendenciju da postanu zeleni iz sledećih razloga:

- Za razvoj zelenih hoteli potrebno je ulagati u obučavanje kadrova iz oblasti održivog turizma (što zahteva značajna finansijska ulaganja), kako bi se obezbedilo energetska upravljanje (menadžment) i uspostavili inteligentni sistem monitoringa energije, posebno u velikim turističkim kompleksima (Maksin i ostali, 2011).
- U cilju zaštite životne sredine potrebno je maksimizirati korišćenje obnovljivih izvora energije (sunce, voda, vetar). Jedan od mogućnosti je korišćenje solarnih panela u turističkim objektima.
- Značajna je razlikama u ulaganjima u zaštitu životne sredine od strane malih i velikih turističkih centara (Tzschentke i sar., 2004). Manji turistički kompleksi imaju mogućnost jednostavnijeg kontrolisanja izvora zagađenja, dok veliki kompleksi teže kontrolišu izvore energije, što opravdava pritisak koji velike hotelske kompanije trpe od svih aktera (Alvarez i sar., 2001).
- Veliki hoteli će lakše postati ekološki odgovorni nego manji hoteli, jer mogu da priušte veće investicije, razvijaju obimnije prakse upravljanja zaštitom životne energije nego mali hoteli (Tzschentke i sar., 2004). Rezultati studije slučaja našeg istraživanja došli su do saznanja da izloženost pritiska na zaštitu životne sredine raste sa veličinom objekta. S toga, veliki kompleksi razvijaju naprednije sisteme upravljanja u odnosu na male hotelske objekte. Kao razlozi navode se više finansijskih sredstava za ulaganje i upravljanje zaštitom životne sredine.
- Velikim hotelima je isplativije da imaju tendenciju ka zelenom ključu, s obzirom da plaćaju veće takse za zaštitu životne sredine u odnosu na male hotele. Posmatrajući za dugoročnog aspekta, velikim hotelima je finansijski isplativije da se odluče za ovakav oblik finansiranja. Ne samo da privlače savesne turiste i imaju bolji imidž u javnosti, već stede određenu količinu novca.

Ekološka održiva strategija je od velike važnosti za ostvarivanje uspeha hotelskih lanaca, restorana i drugih turističko-ugostiteljskih objekata. U poslednjih nekoliko

Od principa zagađivač plaća ka konceptu zagađivač ne zagađuje

decenija, potražnja za zelenim hotelima raste na međunarodnom nivou. Istraživanja pokazuju da je sve više korisnika, koji su spremni da plate veću cenu za destinacije koje ne narušavaju prirodna bogatstva (Alvarez i sar., 2001; Basić, 2015).

Zeleni hoteli primenjuju moderne metode poslovanja što zahteva više ulaganja u edukativnost zaposlenih i korisnika turističkih usluga. Kao nedostatak u Republici Srbiji ističe se nedovoljna informisanost korisnika turističkih usluga o značaju *eco* hotela u sektoru turizma i šire. Republika Srbija svakako treba da se ugleda na zemlje koje su preuzele aktivnosti razvoja zelenog hotelijerstva. S obzirom da zeleni hotel zahteva značajnu količinu finansijskih sredstava, dobar primer je dala Hrvatska, koja je 2014. godine pokrenula pilot projekat na temu "Zeleno poslovanje u hotelijerstvu". Projekat je realizovan sa Ministarstvom za turizam i udruženja hotelijera (*Udruga poslodavaca u hotelijerstvu Hrvatske*). Rezultat projekta je bio dodeljivanje dvadeset zelenih ključeva za hotele širom Hrvatske, od kojih je 50% troškova snosilo Ministarstvo za turizam, a ostatak vlasnici hotela (Basić, 2015).

ZAKLJUČAK

Hotelska industrija svojim klijentima nudi razne mogućnosti u korišćenju prirodnih resursa (aktivnosti na moru, planini, jezeru), ali s druge strane je jedan od većih zagađivača. Rast broja hotelskog smeštaja kao i povećavanje broja turista narušava prirodne, istorijske i kulturne resurse države, uništava i prirodne resurse, vodu, zemljište i vazduh. *Obaveza današnje generacije da ostavi potomstvu bar onoliko šansi za razvoj koliko ih ona ima, proističe iz fundamentalnog principa moralne pravde, a to je da svi ljudi imaju podjednaka prava na najšire osnovne slobode koje ne ugrožavaju slobodu drugih (Nacionalna strategija održivog razvoja, "Službeni glasnik", 2008).*

Globalizacija je dovela do integrisanja tržišta i mobilnosti kapitala što je uticalo na pojavu novih izazova i mogućnosti za ostvarivanje održivog razvoja (Stefanović, Azemović, 2012). Koristi od globalizacije i troškovi globalizacije su neujednačeno distribuirani, a zemlje u razvoju su suočene sa posebnim teškoćama u odgovoru na ovaj izazov. Donosioci odluka zajednički se trude da doprinesu održivom razvoju na globalnom nivou u cilju da povećaju investicije u ljude i tehnologije, smanje nivo socijalnih razlika, poboljšaju uslove života u gradovima, smanje

korišćenje štetnog otpada, smanje emisiju štetnih gasova, poboljšaju energetske efikasnost i dr. (Mihailov i ostali, 2005).

Zaštita životne sredine ogleda se u smanjivanju štetnog dejstva na nju. Međutim, u Srbiji ciljevima koji teže održivom razvoju potrebne su strukturne promene (Mihajlov i ostali, 2005). Promene svakako prate dešavanja na globalnom nivou kao što je globalizacija koja je dodala novu dimenziju u zaštiti životnih resursa.

Pregledom dosadašnje literature i analizom studija slučajeva dolazi se do saznanja da postoji pozitivna veza između turizma i životne sredine. Zaštita životne sredine utiče na razvoj turističkih destinacija (Slavković, 2015). Zeleni hoteli povećavaju dobit hotelijerima, dok epitet *eco* hotela koriste kao marketinški trik za privlačenje turista. Tačnije, hotelijeri i zaposleni ostvaruju dobre rezultate, savesni turisti uživaju u komforu, a istovremeno je smanjen negativan uticaj na životnu sredinu.

Zahtevi koje postavlja koncept održivog razvoja su kompleksni i prvenstveno podrazumevaju povećanu ekološku svest, koja utiče na povećanje odgovornosti države kroz promenu postojećih pravnih akata u cilju zaštite prirodnih resursa. Iz dosadašnjih istraživanja, dolazi se do zaključka da država treba i da vodi računa o ekonomskim aspektima. S obzirom, da turizam utiče i na zapošljavanje velikog broja ljudi i doprinosi ekonomskom razvoju države.

Rad je rezultat projekta Organizacione i informacione podrške sistemu upravljanja kvalitetom kao ključnim faktorom povećanja konkurentnosti naših preduzeća i njihovog bržeg izlaska na svetsko i EU tržište (179001) finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

LITERATURA

- [1] Barjaktarević, D. and Knezević, M. (2012). Savremene tendencije u poslovnoj orijentaciji hotelske industrije, *Turistički svet*, vol. 57-58, page 57-60.
- [2] Basić, I. (2015), Novi trendovi u funkciji povećanja konkurentnosti hrvatskog turizma u 21. stoljeću, Zbornik radova Proštorno planiranje kao čimbenik razvoja u županijama, Zavod za proštorno planiranje, Split, Hrvatska, pp. 25-41.
- [3] Bina, O. (2013). The green economy and sustainable development: an uneasy balance? *Environment and Planning C: Government and Policy* 2013, volume 31, pages 1023 – 1047.

- [4] Bogdanović, P. (2005). European Hoteliers: environmental attitudes, greening the business, *Cornell Hospitality Quarterly*. Vol. 46. No. 2. str.188-204.
- [5] Brodsky, S. (2005). Water conservation crucial to energy savings. *Hotel and Motel Management*, vol. 220(13), page 12. Available online: <http://infohouse.p2ric.org/ref/43/42990.pdf>
- [6] Cooper, C., Fletcher, J., Fyall, A., Gilbert, D., & Wanhill, S. (2008). *Tourism: Principles and practice*. London: Financial Times/Prentice Hall.
- [7] D'Souza, C.; and Taghian, M. (2005). Green advertising effects on attitude and choice of advertising themes. *Asia Pacific Journal of Marketing and Logistics*, vol. 17(3), pages 51-66. DOI:10.1108/13555850510672386
- [8] Ekins, P. (1999). European environmental taxes and charges: recent experience, issues and trends. *Ecological Economics*, 31, 39e62.
- [9] Enz, C. A.; and Siguaw, J. A. (1999). Best hotel environmental practices. *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, pages 72–77. DOI:10.1177/001088049904000511
- [10] Gago, A., Labandeira, X., Picos, F., & Rodríguez, M. (2009). Specific and general taxation of tourism activities. Evidence from Spain. *Tourism Management*, 30(3), 381-392.
- [11] Jovičić, D., (2000) *Turizam i životna sredina*, Beograd, Zadužbina Andrejević, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-2769/2014/2217-276914010371.pdf>
- [12] Maksin, M., Pucar, M., Milijić, S. i Korać, M. (2011) *Održivi razvoj turizma u Evropskoj Uniji i Srbiji*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- [13] Manaktola, K.; Jauhari, V. Exploring consumer attitude and behaviour towards green practices in the lodging industry in India. *International Journal of Contemporary Hospitality Management* 2007, vol. 19(5), pages 364–377. DOI:10.1108/09596110710757534
- [14] Mihajlov, A. (2002) A Vision of Sustainable Development, Proc. on Preliminary Seminar, Serbia approaching The Summit on Sustainable Development, Belgrade, p.15-20.
- [15] Mihajlov, A. and Stevanovic-Carapina H. (2005) Sustainable Development: Time for Active Steps, Scientific Simposium: Danube Basin and Sustainable Development, Novi Sad.
- [16] *Nacionalna strategija održivog razvoja*, "Službeni glasnik RS", br. 57/08
- [17] *Održivi i odgovorni razvoj turizma u XXI veku*, (2000) Beograd, Turistička
- [18] organizacija Srbije
- [19] Ljumović, I., & Pavlović, D. (2016). Izvori finansiranja aktivnosti u oblasti

- zaštite životne sredine. *Ecologica: nauka, privreda, iskustva*, 23(84), 727-730.
- [20] Pavlović, D., Lazić, J. i Cvijanović, J. (2014). Serbian hotel industry development. *Hotel and tourism management*, vol. 2, str. 11-19.
- [21] Radwan, H. R. I.; Jones, E.; and Minoli, D. (2010). Managing solid waste in small hotels. *Journal of Sustainable Tourism*, vol.18, 175-190. DOI:10.1080/09669580903373946
- [22] SEPA, Nacrt izvestaja o turizmu, 2018. Dostupno na: http://www.sepa.gov.rs/download/PRTR_Nacrt_izvestaja.pdf
- [23] Stefanovic, V., Azemovic, N. (2012), Održivi razvoj turizma na primeru vlasinske površi, *Skola Biznisa*, Vol. 1, pp. 15-22.
- [24] Tomka, D., (2010) *Osnove turizma – vodič kroz predmet*, Novi Sad, Fakultet za sport i turizam – Tims
- [25] Tzschentke, N., Kirk, D. i Lynch, P.A. (2004) *Reasons for going green in services accommodation establishments*, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, Vol. 16, No. 2, str. 116-124
- [26] UNEP (2012). *Moving towards a climate neutral UN: The UN system's footprint and efforts to reduce it*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- [27] UNEP (United Nations Environment Programme). 2011. *Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication*. Nairobi: UNEP.
- [28] World Tourism Organization. (1998). *Tourism taxation: Striking a fair deal*. Madrid: World Tourism Organization.

PРАВНА РЕГУЛАТИВА ЕКОНОМСКИХ ИНСТРУМЕНАТА ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Sanja Škorić¹
Aleksandra Kočović²

Apstrakt

Jedan od osnovnih ciljeva politike zaštite životne sredine jeste redukcija ekološke štete nastale prekomernim iskorišćavanjem resursa i degradacijom životne sredine. Radi postizanja ovog cilja, determinisano je mnoštvo instrumenata među kojima su se u procesu sprovođenja politike, kao posebno značajni pokazali ekonomski instrumenti. Njihova osnovna uloga jeste podizanje svesti o vrednosti ekoloških resursa, kao obezbeđivanje njihove održive upotrebe. Iako delovanje ekonomskih instrumenata može biti direktno i indirektno, osnovni princip na kome se ovi instrumenti baziraju jeste „princip zagađivač plaća“, što podrazumeva finansijske transakcije između zagađivača i zajednice. Zbog toga, neophodno je da ova oblast bude adekvatno pravno regulisana. Načelno, opšteprihvaćeni principi ekološkog prava implementirani u nacionalna zakonodavstva, predstavljaju pravni osnov za primenu ekonomskih instrumenata. Međutim, uvek treba postaviti pitanje da li predviđeni ekonomski instrumenti u datim okolnostima i uslovima daju najbolje rezultate i na koji način se vrste ekonomskih instrumenata mogu upodobiti radi što bolje implementacije u konkretnom slučaju. U ovom radu će biti izvršena analitika pravne regulative ekonomskih instrumenata za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji i obrađen međunarodno-pravni aspekt primene ovih instrumenata. Takođe, biće izvršena analiza praktičnih implikacija postojeće regulative, sa predlozima za unapređenje u perspektivi.

¹ dr Sanja Škorić, docent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Novi Sad, sanja@pravni-fakultet.info

² Master pravnik Aleksandra Kočović, saradnik u nastavi, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Novi Sad – VŠJ Beograd, aleksandra.kocovic@gmail.com

Ključne reči: životna sredina, ekonomski instrumenti, pravna regulativa, ekološke naknade, ekološke takse, subvencije i dozvole u oblasti zaštite životne sredine

UVOD

Industrijalizacija i urbanizacija, upotreba različitih energetske izvora, kao i ostvarivanje naučnih i tehnoloških dostignuća, pored svih prednosti koje donose modernom društvu, skopčani su sa brojnim štetnim posledicama po životnu sredinu. Još početkom šezdesetih godina dvadesetog veka, formirani su ekološki pokreti u želji da se podigne svest ljudi o ograničenosti prirodnih resursa, te samim tim i o neophodnosti zaštite životne sredine. Tada je, između ostalog, formulisan zahtev za održivim razvojem, odnosno potreba da se korišćenje prirodnih resursa reguliše tako da što manje ugrožava buduće generacije. Ispunjenje tako složenog zahteva podrazumeva multidisciplinarni pristup, pa se nametnula i potreba za legislativnim regulisanjem svih oblasti u kojima dolazi do remećenja prirodnog balansa. Rio deklaracijom o životnoj sredini i razvoju proklamovano je da teret sprečavanja ekoloških posledica odnosno troškove njihovog eliminisanja, snosi onaj koji je svojim ponašanjem do njih i doveo – princip „zagađivač plaća“³. Ovaj princip svakako predstavlja osnovu za formulisanje ekonomsko-ekoloških instrumenata, dok osnov za njihovu implementaciju možemo pronaći u pravu na zdravu životnu sredinu sadržanom u najznačajnijim konvencijama i deklaracijama UN o ljudskim pravima.

Dostizanje kompleksnog cilja kao što je zaštita životne sredine zahteva vrlo složen instrumentarijum, koji ima za zadatak da deluje kako preventivno, tako i represivno na postupanje zagađivača. U daljem tekstu posebnu pažnju ćemo posvetiti ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine, odnosno postojećoj pravnoj regulativi u ovoj oblasti u Republici Srbiji i međunarodno-pravnom aspektu njihove primene.

³ Vidi: *Rio Declaration of Environment and Development*, UN. Doc. A (CONF. 115/5) Rev. 1, June 14, 1992.

ODREĐIVANJE POJMA I VRSTE EKONOMSKIH INSTRUMENTATA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Najšire posmatrano, pod pojam ekonomskih instrumenata za zaštitu životne sredine možemo podvesti sve instrumente kojima država interveniše u procesu očuvanja životne sredine, a koji imaju finansijsku dimenziju, odnosno predstavljaju određenu vrstu rashoda za zagađivača upravo zbog negativnog uticaja na životnu sredinu. Njihom primenom dolazi do tržišnog ponašanja zagađivača, te se ekološki ciljevi postižu na najoptimalniji način. Sve do 70-ih godina 20. veka u upotrebi su bili instrumenti direktne regulacije, što nije dovelo do zadovoljavajućih efekata. Zaštita životne sredine je bila na margini društvenog interesovanja, pa problemi nisu rešavani sistemski već ad hoc i to uglavnom saniranjem posledica na lokalnom nivou. Novčano kažnjavanje zagađivača, kao najzastupljeniji regulator društvenog ponašanja, pokazalo se nedovoljno efektivnim. Upravo tržišno ponašanje zagađivača dovelo je do brojnih slučajeva u kojima su oni spremni da plate kaznu ukoliko procene da je taj trošak isplativiji od troškova zaštite životne sredine. Sa druge strane, utvrđivanje ekstremno visokih kazni destimulisalo bi ekonomsku aktivnost generalno, te se tome retko pribegavalo. Zbog toga, dolazi do sve češće primene fiskalnih i parafiskalnih instrumenata kojima se, pored ostalog, obezbeđuju sredstva za sistemsko rešavanje problema u oblasti očuvanja životne sredine.

Kontinuiranim radom međunarodnih organizacija i uopšte podizanjem svesti država i pojedinaca o značaju ovog problema, institucionalizovano je mnoštvo instrumenata koji zbog svoje tržišne zasnovanosti nose „prefiks“ ekonomski. Oni podrazumevaju različite vrste finansijskih transfera između zagađivača i zajednice, a sve u cilju formiranja adekvatnog sistema vrednovanja ekoloških resursa radi njihove efikasne i održive upotrebe u perspektivi⁴. Suštinski značaj ekonomskih instrumenata za zaštitu životne sredine ogleda se u tome što su oni usmereni ka omogućavanju podsticaja za smanjenje zagađenja.⁵ Ekološka politika najvećeg broja razvijenih zemalja bazira se na primeni ekonomskih instrumenata, s obzirom

⁴ Njegovan Z, Ekonomski instrumenti kao elemenat održive politike zaštite životne sredine, dostupno na <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-0373/2004/0350-03730403013N.pdf>, poslednji pristup 10.04.2018. godine

⁵ Adžemović M, Ekološke determinante ekonomije u preoblikovanju ekološko-ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine, doktorska disertacija, Univerzitet Singidunum, Fakultet za primenjenu ekologiju FUTURA, Beograd, 2016, str. 10

da se njihovom primenom efikasno utiče na troškove onih aktivnosti koje predstavljaju opasnost po životnu sredinu. Smatra se da se ovim instrumentima „može uticati na preduzeća da smanje nivo štetnih emisija u toku tehnološkog procesa, ali isto tako se mogu stimulisati domaćinstva da smanje potrošnju onih proizvoda koji sa ekološkog aspekta nisu prihvatljivi“.⁶ Kao polazna osnova za institucionalizaciju ekonomskih instrumenata uzima se načelo pravičnosti i već pomenuti princip „zagađivač plaća“. Svako ko uzrokuje ekološki disbalans ima obavezu da preventivno snosi troškove zaštite životne sredine, a isto tako snosi i odgovornost za štetu koju zagađivanjem nanese društvu u celini. Varijaciju principa „zagađivač plaća“, predstavlja princip „korisnik plaća“, koji predviđa obavezivanje korisnika prirodnih resursa da plate naknadu za njihovo korišćenje. Navedeni princip uveden je u cilju sprečavanja prekomerne eksploatacije već deficitarnih javnih dobara (vode, vazduha, zemljišta itd).

Danas su u velikom broju zemalja u primeni mnogi ekonomski instrumenti, među kojima su najčešći: subvencije, sistem depozita i povraćaja sredstava, razmenjive dozvole za zagađenje, ekološke naknade, ekološki porezi i administrativne takse.

Jedan od efikasnih načina za redukciju štetnog uticaja na životnu sredinu predstavljaju ekonomski stimulansi za zagađivače u vidu **subvencija**. Subvencionisanje porazumeva sa jedne strane, pružanje posebnih pogodnosti prilikom nabavke opreme koja utiče na smanjenje zagađenja u procesu proizvodnje ili sa druge strane, davanje donacija odnosno kredita pod posebnim uslovima (niske kamatne stope, dugi rokovi otplate itd) proizvođačima, kako bi sam postupak proizvodnje usaglasili sa potrebama očuvanja životne sredine.

Sistem depozita i povraćaja sredstava podrazumeva određivanje konkratnog iznosa koji zagađivač polaže kao obezbeđenje za moguću štetu, a koji se vraća ukoliko šteta ne bude pričinjena.⁷ Ovaj instrument se primenjuje uglavnom u cilju smanjenja ambalažnog otpada odnosno u cilju reciklaže jednokratne ambalaže. Kao i u mnogim zemljama, u Republici Srbiji Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu⁸ članom 44. propisuje primenu depozitnog i kaucijskog sistema kada je u pitanju jednokratna ambalaža. Na taj način se podstiče povraćaj iskorišćene

⁶ Ninković M, Zaštita životne sredine i ekološke parnice u SAD, magistarski rad, Dosije, Beograd, 2004, str. 43

⁷ Adžemović M, op.cit, str. 59

⁸ Sl. glasnik RS, br. 36/2009

jednokratne ambalaže, jer se od krajnjeg korisnika naplaćuje depozit (kaucija) po jedinici prodajne ambalaže, koja mu po povratku biva vraćena.

Primena **razmenjivih dozvola za zagađenje** predviđa propisivanje ukupne dozvoljene količine zagađenja u određenoj oblasti od strane države, a zatim se zagađivačima dodeljuju dozvole odnosno kvote zagađivanja tj. određuje se koliko maksimalno sme svaki zagađivač pojedinačno uzeti učešća u zagađenju u okvirima ukupne dozvoljene količine (npr. kada je propisana dozvoljena količina kontaminacije gasovima sa efektom staklene bašte, svaki zagađivač ima kvotu emisionih jedinica koje može ispustiti). Kasnije, zagađivači mogu trgovati delom kvote, s tim da se učešće u ukupnom zagađenju „prodavca prava na zagađenje“ smanjuje za onoliko za koliko se povećava učešće „kupca prava na zagađenje“.⁹ S obzirom da se ukupna količina zagađenja ne sme prevazići, dolazimo do situacije u kojoj se formira tržište „prava na zagađenje“, s tim da država uređuje uslove trgovine ovim dozvolama. Ovaj instrument može biti vrlo koristan u nadzoru zagađenja u određenom regionu, s tim da se javljaju teškoće u utvrđivanju dozvoljene količine različitih vrsta zagađenja.

Najzastupljeniji ekonomski instrumenti u pravnim sistemima država jesu **ekološke naknade**. U brojnim slučajevima degradacije životne sredine, kada taj proces nije moguće eliminisati, države obezbeđuju finansijska sredstva za obnovu i očuvanje prirodnih dobara, propisivanjem obaveze plaćanja naknade. Generalno posmatrano, sličnu funkciju imaju i **ekološki porezi**, zbog čega se ekološke naknade nazivaju i „ekološkim poreskim instrumentima u širem smislu“.¹⁰ Razlika između ova dva instrumenta se ogleda u tome što je prioritetna uloga naknada, regulacija eksternih efekata koji nastaju eksploatacijom prirodnih dobara, dok je njihova uloga budžetskog prihoda sekundarna. Ukoliko visina naknade i korist od upotrebe određenog prirodnog resursa nisu direktno povezani, govorimo o ekološkom porezu.¹¹ Ono što često pravi zabunu u razlikovanju ovih instrumenata jeste i to što se u statističkim prikazima OECD-a i Evropske unije prihvodi od

⁹ Ilić Popov G, Ekološki porezi, Beograd, Dosije, 2000, str. 215-216

¹⁰ Ninković M, op. cit, str. 47

¹¹ Kovačević S, Naknade i porezi za korišćenje javnih dobara i usluga i zaštitu životne sredine u Srbiji – Obezbeđenje održivog razvoja, Medunarodna naučna konferencija Menadžment 2012, Mladenovac, april 2012, dostupno na http://www.meste.org/konf/Arhiva/Man_2012/pdf/RADOVI/Kovacevic.pdf, poslednji pristup 20.04.2018. godine

ekoloških naknada i ekoloških poreza iskazuju zbirno.¹² Ako uzmemo u obzir oblike ekoloških naknada, možemo reći da naknada predstavlja svojevrsnu, zakonom ili drugim propisom utvrđenu, cenu koju zagađivač plaća za korišćenje dobara od opšteg interesa, odnosno zagađivanje, odnosno proizvode koji su ekološki nepodobni. Sa druge strane, države koje u sistemu javnih prihoda definišu ekološke poreze zapravo oporezivanjem npr. automobila ili naftnih derivata, prilikom utvrđivanja njihove visine uzimaju u obzir i ekološke ciljeve, kao parafiskalne, iako naplaćena sredstva imaju primarno bužetsku funkciju i ne postoji obaveza njihovog namenskog korišćenja.

Zaštita životne sredine i obezbeđenje održivog razvoja uvek podrazumeva značajnu intervenciju države, zbog čega je nužno obezbediti finansiranje državnih organa koji učestvuju u ovom procesu. Poseban javni prihod, koji je ujedno i protivnaknada za radnje državnih organa, predstavljaju **administrativne takse**. U zemljama OECD-a administrativne takse se najčešće javljaju kao registracione. Usluga koju pruža državni organ, a koja podrazumeva prethodno plaćanje takse najčešće se odnose na registraciju pesticida, kao i drugih hemijskih supstanci.

UREĐENJE EKONOMSKIH INSTRUMENTATA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

U Republici Srbiji ekonomski instrumenti su postepeno uvođeni. Pre donošenja prvog Zakona o zaštiti životne sredine iz 1991. godine pravna regulativa prepoznavala je samo naknade korisnika za upotrebu javnih dobara i kazne za kršenje zakonskih propisa¹³ Danas, razvojem svesti u pogledu zaštite prava na zdravu životnu sredinu, kao i usled uticaja međunarodnih organizacija, legislativa u Republici Srbiji prepoznaje nužnost primene većeg broja ekonomskih instrumenata u oblasti zaštite životne sredine. Značajan uticaj na uređivanje ove oblasti svakako ima proces pridruživanja Evropskoj uniji i u tom smislu harmonizacija i implementacija propisa. Bitno je istaći da je čak 30% propisa koje

¹² Stojanović M, Ekološke naknade kao deo sistema ekoloških poreza u Republici Srbiji u Ekonomski signali, 2017, 12 (1), str. 43,

Napomena autora: Za potrebe ovog rada u delu koji se tiče uređenja ekonomskih instrumenata u RS, primenjivaće se isključivo termin ekološke naknade, jer smatramo da je to više u skladu sa prirodom ovog instrumenta i regulativom javnih prihoda u RS, dok će poreske olakšice biti obrađene u delu koji se tiče podsticajnih mera

¹³ Adžemović M, op cit. str. 107

Republika Srbija treba da usvoji, odnosno implementira, propisi iz oblasti zaštite životne sredine.¹⁴ Iako je dinamika usaglašavanja propisa sa pravom EU neprilagođena objektivnim potrebama, do danas je usvojeno mnoštvo zakona i podzakonskih akata, od kojih je svakako najznačajni Zakon o zaštiti životne sredine, uključujući mnoštvo njegovih izmena i dopuna.¹⁵ Ovim zakonom stavljeno je u nadležnost kako državnih organa, tako i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave da obezbeđuju finansiranje i ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine (čl. 83, st. 1). Država je s toga dužna da obezbedi ulaganja i ekonomske podsticaje kako bi se ostvarili predviđeni ciljevi u ovoj oblasti. Pažljiv odabir i kreiranje ekonomskih instrumenata je u tom procesu od presudnog značaja. Potrebno je imati u vidu da ekonomski instrumenti utiču kako na redukciju zagađenja direktno, tako i na obezbeđivanje finansijskih sredstava za druge potrebe zaštite, te je zato bitno prilagoditi ih akterima zagađenja, da bi se u krajnjem ishodu postigla eko-efikasnost u najvećoj mogućoj meri. Prema Izveštaju o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine za 2016. godinu, iz budžeta je za zaštitu životne sredine izdvojeno 0,3% BDP-a, dok prihodi od naknada budžetskih fondova iznose 0,26% BDP-a.¹⁶ Nacionalnim programom za zaštitu životne sredine¹⁷ predviđeno je da do 2019. godine ulaganje u zaštitu dostigne procenat od 2,4% BDP-a, što se s obzirom na posmatranu situaciju nažalost čini malo verovatnim. Zakon predviđa i mogućnost finansiranja zaštite životne sredine iz donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, sredstava stranih ulaganja, programa i fondova EU i drugih međunarodnih organizacija (čl. 83. st. 2). U tom kontekstu, očekuje se veća dostupnost sredstava iz fondova prevashodno EU, nakon otvaranja Poglavlja 27 u porocesu pridruživanja. EU je i do sada obezbeđivala sredstva za očuvanje i razvoj životne sredine u RS, pa je tako, prema navedenom Izveštaju, ukupna međunarodna finansijska pomoć za ovu

¹⁴ Radojević V, Radojević V, Vasojević G, Integracija ekonomskih instrumenata kroz propise o zaštiti životne sredine, *Ekonomika poljoprivrede*, 4/2011, 2011, str 684 – dostupno na <https://ageconsearch.umn.edu/record/245092/files/Article%2011.pdf> poslednji pristup 15.04.2018.

¹⁵ "Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016

¹⁶ Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu – indikatorski prikaz, Ministarstvo zaštite životne sredine i Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2018, str. 29

¹⁷ Nacionalni program za zaštitu životne sredine, dostupno na <http://biodiverzitet-chm.rs/propisi/programi-i-strategije/national-environment-protection-programme.pdf>, str. 159, poslednji pristup 25.04.2018. godine

oblast u 2016. godini iznosila je 0,07% BDP-a tj. oko 3.150 miliona dinara od čega su 1.454 miliona donacije EU.¹⁸

U pravnom sistemu Republike Srbije od ekonomskih instrumenata prisutne su naknade i takse¹⁹, kao i podsticajna sredstva i subvencije. Sam Zakon o zaštiti životne sredine prepoznaje naknade za korišćenje prirodnih vrednosti, naknade za zagađivanje životne sredine i naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine, dok su kriterijumi za naplatu kao i pripadnost prihoda od svake pojedinačne naknade sadržani u mnoštvu drugih zakona i podzakonskih akata (npr. Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o vodama, Zakon o upravljanju otpadom itd).

Kada govorimo o naknadama za korišćenje prirodnih vrednosti (za korišćenje resursa i rezervi mineralnih sirovina, za korišćenje energije i energenata, za korišćenje lovostajem zaštićenih vrsta divljači, za vode itd), ono što predstavlja otežavajuću okolnost u primeni ovog instrumenta, odnosno svih njegovih modaliteta, je „raštrkanost“ odredbi o naknadama u velikom broju pravnih akata. Još pre pet godina, od strane Evropske komisije i MMF-a sugerisano je da se usvoji Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara, čime bi se povećala efektivnost ovog instrumenta jer bi regulativa bila skoncentrisana na jednom mestu, a što bi dalje olakšalo proceduru naplate od svih korisnika, kako privrednika u Srbiji, tako i stranih investitora. Pred toga, ovakvo uređivanje nosi i pravnu sigurnost, kao i veći stepen transparentnosti što je u skladu za Arhunskom konvencijom. Iako je Nacrt pomenutog zakona sačinjen i objavljen tokom 2017. godine, donosioci odluka nisu njegovo usvajanje uvrstili u listu prioriteta, te je i dalje u proceduri.

Druga vrsta naknada – naknade za zagađivanje životne sredine, baziraju se direktno na načelu „zagađivač plaća“. Obveznici ove naknade su sva lica koja uzrokuju zagađenje životne sredine i to emisijama, otpadom, proizvodnjom, odnosno korišćenjem ili stavljanjem u promet sirovina koje sadrže materije štetne po životnu sredinu (čl. 85. Zakona o zaštiti životne sredine). Zakonom je utvrđena procentualna pripadnost sredstava od ovih naknada – 60% je prihod budžeta Republike Srbije, a 40% jedinica lokalne samouprave i propisana je namenska

¹⁸ Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu – indikatorski prikaz, op. cit, str. 29

¹⁹ U pitanju su administrativne takse za usluge državnih organa, te neće biti predmet posebne razrade u ovom radu

upotreba sredstava za zaštitu i unapređenje životne sredine prema programima i planovima koji se donose u skladu sa Zakonom (čl. 85. st. 5. i 6). S obzirom na mnoštvo izvora zagađenja, Vlada podzakonskim aktima utvrđuje vrste zagađivanja i kriterijume za obračun i visine ovih naknada. Trenutno su naknade za emisije pojedinačnih izvora zagađenja (SO², NO₂), proizvedeni ili odloženi otpad, supstance koje oštećuju ozonski omotač i plastične polietilenske kese uređene Uredbom²⁰ i Pravilnikom²¹. Uzevši u obzir da je važećim propisima procedura naplate ove vrste naknada iscrpno regulisana, ono što se ističe kao problem jeste korišćenje sredstava od ovih naknada. Prema već pomenutom Izveštaju o ekonomskim instrumentima²², ako posmatramo samo sredstva koja su prihod Republičkog budžeta, ona su u 2016. godini iznosila 5.915,00 miliona dinara²³, dok je nadležno ministarstvo 2.072,999 miliona dinara uložilo u reciklažnu industriju i to je jedini podatak o utrošku sredstava koji se u Izveštaju navodi. Ono što bi se na osnovu navedenog moglo zaključiti jeste da se ili ne vodi adekvatna evidencija o upotrebi sredstava od naknada za zagađenje ili se sredstva nenamenski troše. Svakako treba imati u vidu da se Izveštaj odnosi na period pre poslednjih reformi ministarstava kada je osnovano Ministarstvo zaštite životne sredine, te ostaje nada da će se u perspektivi više voditi računa o namenskom trošenju sredstava od ovih naknada. Isto tako, Zakonom o zaštiti životne sredine uveden je poseban budžetski fond – Zeleni fond upravo radi evidentiranja sredstava za namensko finansiranje projekata i programa u oblasti zaštite životne sredine. Zelenim fondom upravlja Ministarstvo zaštite životne sredine, a u njega se slivaju sredstva namenjena za finansiranje programa, projekta i drugih aktivnosti radi očuvanja, zaštite i unapređenja životne sredine i održivog razvoja (čl. 90 Zakona o zaštiti životne sredine). Odlukom o osnivanju Zelenog fonda RS iz 2016. godine stvoreni

²⁰ Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade, „Sl. glasnik RS”, br. 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010, 15/2012, 91/2012, 30/2013 – dr. pravilnik, 25/2015 – dr. pravilnik, 44/2016 – dr. pravilnik i 43/2017 – dr. pravilnik

²¹ Pravilnik o usklađenim iznosima nakande za zagađivanje životne sredine, „Sl. glasnik RS”, br. 45/2018

²² Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu – indikatorski prikaz, op. cit, str. 14

²³ Prema strukturi naknada koja je data u Izveštaju, a koja je po mišljenju autora nedovoljno precizna, u navedeni iznos ulaze i sredstva od naknada za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom i naknade za ambalžni otpad u skladu sa Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu, a koje su 100% prihod republičkog budžeta

su preduslovi za korišćenje sredstva iz ovog Fonda što bi u skladu sa Zakonom trebalo da se vrši na osnovu javnog konkursa koji raspisuje ministarstvo. Zeleni fond svakako predstavlja pozitivan pomak u smislu institucionalizacije mehanizama za efikasno finansiranje životne sredine, što je zapravo jedan od prioriteta u ovoj oblasti.

Oslikavajući cilj primene ekonomskih instrumenta, a to je podsticaj za smanjenje zagađenja, Zakon u vezi sa naplatom naknada za zagađenje životne sredine predviđa i mogućnost povraćaja već plaćene naknade, odnosno oslobađanje ili smanjenje plaćanja naknade, ako obveznik ta sredstva koristi za sprovođenje mera za prilagođavanje propisanim graničnim vrednostima ili sprovodi druge mere u istom cilju (čl. 87. Zakona). Praktično je na ovaj način uvedena poseban ekonomski instrument – podsticajna mera.

Naknade koje su u celosti prihod jedinica lokalne samouprave su naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine. Zakon o zaštiti životne sredine predviđa da jedinica lokalne samouprave ovu vrstu naknade može propisati po osnovu korišćenja nepokretnosti, odnosno obavljanja delatnosti i aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, kao i na osnovu transporta nafte i naftnih derivata, sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industije i za industriju uz uslov da jedinica lokalne samouprave ima status ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju (čl. 87). Kriterijume za utvrđivanje ove naknade i njen najviši iznos utvrđuje Vlada Uredbom²⁴, dok skupština jedinice lokalne samouprave svojim aktom utvrđuje visinu konkretne naknade, rokove i načine plaćanja, obveznike i olakšice, s tim da je na predlog tog akta dužna da pribavi mišljenje nadležnog ministarstva. Predviđeno je da se sredstva od ovih naknada takođe namenski koriste za zaštitu i unapređenje životne sredine i to preko budžetskog fonda prema usvojenim programima, odnosno lokalnim akcionim i sanacionim planovima. Dakle, budžetski „zeleni“ fondovi se osnivaju kako na nivou republike, tako i na nivou autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave (čl. 100). Ovakav okvir za finansiranje bi trebalo u perspektivi da doprinese zaštiti životne sredine. Ono što ostaje upitno jeste dinamika kojom će se prikupljena sredstva raspoređivati i zaista namenski koristi za postizanje ciljeva u ovoj oblasti, a to je u direktnoj sprezi sa političkom voljom da se pitanja životne sredine i održivog razvoja stave u prvi plan. Naravno,

²⁴ Uredba o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade, „Sl. glasnik RS“, br. 111/2009

Republika Srbija kao i druge zemlje u razvoju, nije u stanju da samostalno obezbedi dovoljnu količinu sredstava neohodnih za ostvarenje svih ekoloških ciljeva, te se očekuje značajna pomoć međunarodnih organizacija, prevashodno EU.

Pored naknada, kojima se u određenoj meri obezbeđuju sredstva za finansiranje reparacije degradiranih prirodnih resursa, u kontekstu ekološko-ekonomskih instrumenata ne može se zanemariti značaj podsticajnih mera odnosno subvencija. Zakon o zaštiti životne sredine u čl. 101. predviđa mogućnost utvrđivanja poreskih, carinskih ili drugih olakšica, odnosno oslobađanja od obaveze plaćanja za ona pravna i fizička lica koja primenjuju tehnologije, proizvode i prometuju proizvode koji povoljnije utiču na prirodnu sredinu, odnosno za one koji koriste obnovljive izvore energije, kao i opremu i uređaje koji neposredno služe zaštiti životne sredine. Takođe, Zakon predviđa mogućnost utvrđenja posebnih podsticajnih mera za proizvođače plastičnih kesa, operatere postrojenja za ponovnu upotrebu otpada i druge subjekte u upravljanju otpadom. Primenom ovih instrumenata posebno se teži razvijanju svesti svih zagađivača o potrebi ulaganja u životnu sredinu i to pružanjem ekonomske koristi da bi se ponašali u skladu sa ekološkim standardima. U Republici Srbiji i u ovoj oblasti Vlada uredbom²⁵ uređuje visinu i uslove za dodelu podsticajnih sredstava. U toku 2016. godine sredstva izdvojena za podsticaje i subvencionisanje činila su u 0,06% BDP-a, a najveći udeo izdvojen je za reciklažnu industriju²⁶. Pored subvencionisanja reciklaže, podsticajne mere su zastupljene i u elektroindustriji prevashodno za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora. Države članice EU u cilju smanjenja zagađenja vazduha, u oblasti transporta teže prelasku na tkzv. eko vozila (automobili na struju, hibridi). U predstojećem periodu, takvi ciljevi će biti postavljeni i u Srbiji, te će standard građana uzrokovati širu primenu subvencija radi postizanja ovog cilja.

Kao što je već pomenuto, u poreskom sistemu RS, ekološki porezi u užem smislu nisu prisutni kao samostalni instrument. Iako ograničeno, prisutni su poreski podsticaji, koji ako uzmemo u obzir prirodu poreza kao nenamenskog javnog prihoda, ipak posredno imaju za cilj zaštitu životne sredine. Generalno

²⁵ Uredba o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava („Sl. glasnik RS“) br. 88/09, 67/10, 101/10, 16/11, 86/11, 35/12, 41/13 i 81/14)

²⁶ Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu – indikatorski prikaz, op. cit, str. 21

posmatrano, efekti poreskih podsticaja mogu biti dvojaki. U sistemu poreza na dobit pravnih lica poreski podsticaji se javljaju u vidu poreskog oslobođenja, odbitka od poreske osnovice, poreskog kredita i odlaganja plaćanja poreske obaveze²⁷. Nije redak slučaj da države u tranziciji, kao što je Srbija, izdašno pružaju ovakve poreske podsticaje stranim investitorima radi privlačenja stranog kapitala. Nažalost, takvo postupanje može imati vrlo negativne ekološke efekte u zemljama u tranziciji jer se na taj način otvara mogućnost da multinacionalne kompanije premeste svoju „prljavu industriju“ upravo u zemlje gde ekoloških poreza nema, odnosno gde su ekološki nameti značajno niži. Problem je što se izmeštanjem proizvodnje u zemlje koje se karakterišu kao „zagađivački rajevi“ i jedna i druga strana vode upravo tržišnim principima, što je sasvim opravdano kada posmatamo izolovano „tržišnu utakmicu“. Multinacionalne kompanije teže ostvarenju što većeg profita, tako što će smanjiti troškove poslovanja, dok države u razvoju teže privlačenju stranog kapitala iz egzistencijalnih razloga što na kraju krajeva dovodi do toga da se ekološki standardi zanemaruju. Upravo je takva vrsta zanemarivanja nedopustiva, jer se od degradacije prirode i njenih posledica niko ne može izolovati. Pored navedenih nuspojava koje se javljaju primenom poreskih podsticaja, postoje naravno podsticaji koji opravdavaju svoju ekološku svrhu. Tako, Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara²⁸ predviđa da porez na upotrebu motornih vozila ne plaćaju vlasnici motornih vozila čiji je pogon isključivo električni. U cilju veće energetske efikasnosti Zakon o porezu na dodatu vrednost²⁹ predvideo je nižu poresku stopu (10%) na promet, odnosno uvoz ogrevnog drveta, uključujući brikete, pelet i druga slična dobra od drvne biomase. S obzirom da davanje poreskih podsticaja predstavlja gubitak koji pogađa fiskus, jasno je da je to razlog što u sistemu javnih prihoda RS nema više ovakvih podsticaja. Međutim, ako se zaista žele postići ekološki ciljevi, neminovno je

²⁷ Dimitrijević M, Poreski podsticaji u funkciji zaštite životne sredine u Ekologija i pravo, ur. Čavoški A i Kenžević Bojović A, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2012, str. 233

²⁸ Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara, „Sl. glasnik RS“, br. 26/2001, 80/2002, 43/2004, 31/2009, 101/2010, 24/2011, 100/2011 - usklađeni din. izn., 120/2012 - usklađeni din. izn., 113/2013 - usklađeni din. izn., 68/2014 - dr. zakon, 140/2014 - usklađeni din. izn., 109/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 105/2016 - usklađeni din. izn. i 119/2017 - usklađeni din. izn.

²⁹ Zakon o porezu na dodatu vrednost, "Sl. glasnik RS", br. 84/2004, 86/2004 - ispr., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 5/2015 - usklađeni din. izn., 83/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 108/2016, 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 13/2018 - usklađeni din. izn. i 30/2018

uvođenje značajno većeg broja podsticaja. Da bi to bilo moguće, potrebna je izvesna budžetska stabilnost.

MEĐUNARODNO-PRAVNI ASPEKT PRIMENE EKONOMSKIH INSTRUMENTATA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Shvatanje modernog sveta o naraslim problemima životne sredine i potrebi za održivim razvojem izraženo je još na Prvom Svetskom samitu o životnoj sredini i razvoju održanom 1992. godine u Rio de Žaneiru. Tada je 182 države (među kojima i Savezna Republika Jugoslavija) podržalo principe sadržane u Rio deklaraciji o životnoj sredini i aktivnosti predviđene Agendom 21. Na taj način, najveći broj zemalja sveta zajednički je prihvatio odgovornost za očuvanje planete. Na putu ka ostvarenju definisanih ciljeva, kao i uravnoteženju ekoloških, ekonomskih i socijalnih potreba svake države, međunarodna saradnja nameće se kao imperativ. Radi konkretizacije zaštite životne sredine i postizanja održivog razvoja u godinama koje su usledile definisani su brojni instrumenti. Ekonomski instrumenti pokazali su u primeni visok stepen efikasnosti i doprineli postavljanju ekoloških standarda, prevashodno u razvijenim zemljama. Činjenica je da nemaju sve države jednaku ekonomsku moć, te je put ka postizanju ovih standarda za države u razvoju dug i zahteva značajna ulaganja. U tom segmentu potreba za međunarodnom pomoći dolazi u prvi plan.

Kada posmatramo Evropu, politika EU u oblasti zaštite životne sredine promoviše održivi razvoj i zaštitu okoline za buduće generacije. Teži se integraciji politike zaštite životne sredine sa drugim politikama EU, sprovođenju preventivnih mera, aktivnoj primeni principa „zagađivač plaća“, otklanjanju štete na izvoru i podeljenoj odgovornosti³⁰. Iz navedenog je jasno da prihvatanje ovih principa i standarda, odnosno usvajanje *acquis communautaire* EU u oblasti zaštite životne sredine zahteva pored političke volje i izdašna ulaganja, ali neminovno donosi velike koristi. Republika Srbija je u okviru procesa pridruživanja započela usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU. Iako poglavlje 27 koje se odnosi na životnu sredinu još uvek nije otvoreno i ovoj oblasti učinjeni su značajni pomaci. Kada govorimo o primeni ekonomskih instrumenata, videli smo

³⁰ Vasiljević M, Đurići Đ, Harmonizacija propisa Republike Srbije u oblasti zaštite životne sredine sa pravom EU u Ekologija i pravo, ur. Čavoški A i Knežević Bojović A, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2012, str. 135-136

kroz analizu trenutno važećeg zakonodavstva i izveštaja da se oni široko primenjuju i u dobroj meri doprinose ekološkom osvešćivanju. Međutim, dostizanje željenih „zelenih“ standarda usporeno je usled nedovoljnog stepena privrednog razvoja. To dalje uzrokuje potrebu i za međunarodnom ekonomskom pomoći, jer je sprečavanje dalje degradacije prirodnog okruženja skopčano sa velikim izdacima. Pogotovo kada govorimo o primeni ekonomskih instrumenata, ne možemo zanemariti ekonomsku situaciju u državi koja treba određeni instrument da primeni. Utvrđivanje npr. naknada za korišćenje javnih dobara koje privredni subjekti nisu u stanju da snose destimulisalo bi privrednu aktivnost. Isto tako, subvencionisanje korišćenja svih oblika obnovljivih izvora energije, a koje uzrokuje stagnaciju rudarske industrije je u uslovima nestabilne privrede neodrživo. Činjenica je da razvijene države koje danas imaju visoke ekološke standarde zapravo osnovu za to pronalaze u stabilnoj ekonomiji. Najveći broj tih država je dostigao trenutni nivo privrednog razvoja upravo beskrupulozno eksploatišući prirodne resurse. Ako se osvrnemo na zvanično prihvaćen stav o globalnoj odgovornosti za zaštitu životne sredine, nije neracionalan zahtev da u trenutnim okolnostima razvijene zemlje podrže razvoj onih manje razvijenih i u krajnjem ishodu doprinesu održivom razvoju. Ukoliko to izostane, može se čak postaviti pitanje moralne opravdanosti zahteva za ujednačavanjem ekoloških standarda pogotovo za njihovim dostizanjem putem ekonomskih instrumenata. Štaviše, neretki su primeri izmeštanja „prljave industrije“ i odlaganja opasnog otpada iz zemalja sa strogom eko-regulativom u one gde su propisi blaži prema zagađivačima, čime se faktički destimuliše razvoj u oblasti zaštite životne sredine. S toga pored podizanja svesti o potrebi zaštite prirode na lokalnom tj. nacionalnom nivou uvek treba imati u vidu i međunarodnu dimenziju, jer u krajnjem ishodu niko neće biti pošteđen posledica.

ZAKLJUČAK

Ekonomski instrumenti za zaštitu životne sredine predstavljaju vid reagovanja na rizike zagađenja prirodnog okruženja. Kao što je u radu predstavljeno, u pravnim sistemima savremenih država determinisano je mnoštvo ovakvih instrumenata, a ono što im je zajedničko je da efikasno doprinose postizanju ekoloških ciljeva. Od velikog značaja je sam odabir adekvatnih ekonomskih instrumenata koji u konkretnoj državi treba da se primenjuju, uzevši u obzir adresate. Republika Srbija u procesu pridruživanja EU postepeno usaglašava svoje propise kako bi dostigla željene standarde u ovoj oblasti. Bitno je istaći da harmonizacija legislative nije neophodna samo radi ispunjenja zahteva EU, već i građani u RS treba da izgrade

svest o potrebi očuvanja prirode, imajući u vidu i generacije koje tek dolaze. U Srbiji izgradnja efikasnog sistema ekonomskih instrumenata treba da bude jedan od prioriternih ekoloških ciljeva s obzirom da se njihovom primenom obezbeđuje podsticanje smanjenja zagađenja, a adekvatni finansijski mehanizmi treba da motivišu dalja ulaganja. Kao što je navedeno, postoje problemi usled komplikovane procedure naplate naknada za korišćenje javnih dobara, te je neophodno da se to pojednostavi kroz izmenu zakonodavne regulative, pozicioniranjem odredaba o ovim naknadama u jedan zakon. Isto tako, kao problem je identifikovan nedostatak kontrole nad trošenjem sredstava od naknada, čemu bi rukovodeći organi u zemlji trebalo posebno da se posvete, jer su ovi prihodi i njihovo namensko trošenje od izuzetnog značaja za zaštitu životne sredine. Deo rešenja ogleđa se u institucionalizaciji Zelenog fonda RS i drugih budžetskih fondova, ali je neophodno i jačanje administrativnih kapaciteta kako bi se omogućio njihov nesmetan rad. Osnovni problem, kao i u većini zemalja u tranziciji, predstavlja nedostatak sredstava za veća ulaganja u zaštitu i očuvanje životne sredine, pa samim tim i nemogućnost šire primene nekih ekonomskih instrumenata (subvencije, poreski i drugi podsticaji itd). U tom smislu, presudni značaj ima međunarodna pomoć u kontekstu globalne odgovornosti za očuvanje planete. Naravno, izuzetno bitan faktor jeste i sama politička volja kao i svest građana o potrebi zaštite životne sredine. Dosadašnji razvoj i odnos ljudi, prevashodno donosilaca odluka, prema životnoj sredini nisu prihvatljivi sa aspekta očuvanja životne sredine i opstanka čovečanstva, te zato „ozelenjavanje ekonomije“ treba postaviti kao imperativ, a na tom putu svakako ekonomski instrumenti mogu imati bitan uticaj.

LITERATURA

- [1] Adžemović M, Ekološke determinante ekonomije u preoblikovanju ekološko-ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine, doktorska disertacija, Univerzitet Singidunum, Fakultet za primenjenu ekologiju FUTURA, Beograd
- [2] Dimitrijević M, Poreski podsticaji u funkciji zaštite životne sredine u Ekologija i pravo, ur. Čavoški A i Kenžević Bojović A, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2012
- [3] Ilić Popov G, Ekološki porezi, Beograd, Dosije, 2000
- [4] Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016. godinu – indikatorski prikaz, Ministarstvo zaštite životne sredine i Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2018

- [5] Kovačević S, Naknade i porezi za korišćenje javnih dobara i usluga i zaštitu životne sredine u Srbiji – Obezbeđenje održivog razvoja, Međunarodna naučna konferencija Menadžment 2012, Mladenovac, april 2012, dostupno na http://www.meste.org/konf/Arhiva/Man_2012/pdf/RADOVI/Kovacevic.pdf, poslednji pristup 20.04.2018. godine
- [6] Nacionalni program za zaštitu životne sredine, dostupno na <http://biodiverzitet-chm.rs/propisi/programi-i-strategije/national-environment-protection-programme.pdf>, poslednji pristup 25.04.2018. godine
- [7] Ninković M, Zaštita životne sredine i ekološke parnice u SAD, magistarski rad, Dosije, Beograd, 2004
- [8] Njegovan Z, Ekonomski instrumenti kao element održive politike zaštite životne sredine, dostupno na <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-0373/2004/0350-03730403013N.pdf>, poslednji pristup 10.04.2018. godine
- [9] Pravilnik o usklađenim iznosima nakande za zagađivanje životne sredine, „Sl. glasnik RS”, br. 45/2018
- [10] Radojević V, Radojević V, Vasojević G, Integracija ekonomskih instrumenata kroz propise o zaštiti životne sredine, Ekonomika poljoprivrede, 4/2011, 2011, str 684 – dostupno na <https://ageconsearch.umn.edu/record/245092/files/Article%2011.pdf> poslednji pristup 15.04.2018.
- [11] *Rio Declaration of Environment and Development*, UN. Doc. A (CONF. 115/5) Rev. 1, June 14, 1992.
- [12] Stojanović M, Ekološke naknade kao deo sistema ekoloških poreza u Republici Srbiji u Ekonomski signali, 2017, 12 (1)
- [13] Uredba o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine i najvišeg iznosa naknade, „Sl. glasnik RS”, br. 111/2009
- [14] Uredba o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava („Sl. glasnik RS”) br. 88/09, 67/10, 101/10, 16/11, 86/11, 35/12, 41/13 i 81/14)
- [15] Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade, „Sl. glasnik RS”, br. 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010, 15/2012, 91/2012, 30/2013 – dr. pravilnik, 25/2015 – dr. pravilnik, 44/2016 – dr. pravilnik i 43/2017 – dr. pravilnik
- [16] Vasiljević M, Đurići Đ, Harmonizacija propisa Republike Srbije u oblasti zaštite životne sredine sa pravom EU u Ekologija i pravo, ur. Čavoški A i Knežević

Bojović A, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2012

- [17] Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009
- [18] Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara, „Sl. glasnik RS“, br. 26/2001, 80/2002, 43/2004, 31/2009, 101/2010, 24/2011, 100/2011 - usklađeni din. izn., 120/2012 - usklađeni din. izn., 113/2013 - usklađeni din. izn., 68/2014 - dr. zakon, 140/2014 - usklađeni din. izn., 109/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 105/2016 - usklađeni din. izn. i 119/2017 - usklađeni din. izn.
- [19] Zakon o porezu na dodatu vrednost, "Sl. glasnik RS", br. 84/2004, 86/2004 - ispr., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 5/2015 - usklađeni din. izn., 83/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 108/2016, 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 13/2018 - usklađeni din. izn. i 30/2018
- [20] Zakon o zaštiti životne sredine „Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016

JAVNE POLITIKE I OSTALA STRATEŠKA DOKUMENTACIJA (NACIONALNA I LOKALNA - GRAD NOVI SAD) U KOJIMA SE DEFINIŠE PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA

Nada Đuričić¹
Ivan Joksić²

Apstrakt

Javne politike Republike Srbije predstavljaju pravac delovanja Vlade i njenih ministarstava kojima se postižu različiti ciljevi u raznim oblastima i usvajaju se strategije, programi i planovi, koji sadrže principe koji se sprovede u konkretnoj oblasti na nacionalnom i lokalnom nivou. Kako je Republika Srbija u procesu pristupanja Evropskoj uniji, značajni su pregovori sa Evropskom unijom po određenim pitanjima i usaglašavanje domaćeg prava sa pravom Evropske unije. Jedno od pregovaračkih poglavlja je i Poglavlje 27, koje je posvećeno zaštiti životne sredine. Osnovni ciljevi politike u ovoj oblasti su zaštita životne sredine i obezbeđenje ostvarivanja prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine. Jedno od osnovnih načela zaštite životne sredine je načelo "zagađivač plaća". Imajući u vidu potrebu usklađivanja domaćeg prava sa pravom Evropske unije i u oblasti životne sredine, neophodno je razumevanje pojma načela zagađivač plaća, a radi uspešnije harmonizacije propisa u ovoj oblasti, ostvarivanja ciljeva politike životne sredine, ali i uspešne primene ovog načela. Upravo zbog njegovog značaja, u radu je analiziran sadržaj ovog principa definisan strateškim dokumentima na nacionalnom i lokalnom nivou za Grad Novi Sad.

Ključne reči: životna sredina, zaštita životne sredine, zagađivač plaća

¹ msr Nada Đuričić, asistent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, bjekicnada@yahoo.com

² dr Ivan Joksić, vanredni profesor na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija, ijoksic@hotmail.rs

UVOD

Javne politike Republike Srbije predstavljaju pravac delovanja Vlade i njenih ministarstava kojima se postižu različiti ciljevi u raznim oblastima i usvajaju se strategije, programi i planovi, koji sadrže principe koji se sprovede u konkretnoj oblasti na nacionalnom i lokalnom nivou. Vlada i ministarstva radi ostvarivanja svojih ciljeva i aktivnosti donose odgovarajuća strateška dokumenta, koja najčešće prate i akcioni planovi za njihovo sprovođenje, kao i godišnji ili višegodišnji planovi, kojima se definišu detaljnije aktivnosti, mere, projekti, nosioci aktivnosti, rokovi za sprovođenje aktivnosti, indikatori uspešnosti, potrebna finansijska sredstva i izvori finansiranja, zakonodavni i institucionalni okvir.³

Kako je Republika Srbija u procesu pristupanja Evropskoj uniji, potrebno je da harmonizuje domaće sa pravnom Evropske unije, odnosno da preuzme njene pravne tekovine. U ovom procesu bitni su pregovori koji se odvijaju po određenim poglavljima. Jedno od pregovaračkih poglavlja je i Poglavlje 27. Ovo poglavlje posvećeno je zaštiti životne sredine.

Ekološka politika Unije je obimna i potreban je veliki napor Srbije da uskladi svoje pravo i primeni standarde koji važe u Uniji. Potrebno je da unapredi dosadašnju politiku zaštite životne sredine i sektorskih politika ka upravljanju životnom sredinom i prirodnim resursima na principima održivog razvoja.⁴ Osnovni ciljevi ekološke politike Evropske unije su očuvanje i poboljšanje kvaliteta životne sredine; zaštita čovekovog zdravlja; racionalno korišćenje prirodnih resursa; unapređenje mera na međunarodnom nivou za prevazilaženje regionalnih i globalnih problema životne sredine.

U Republici Srbiji se oseće posledice višedecenijskog zanemarivanja životne sredine što predstavlja otežavajuću okolnost u ovom procesu i potrebna su ogromna ulaganja u ovu oblast. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2014-2018),⁵ ukazuje na ozbiljnost izazova finansiranja zaštite

³ <http://rsjp.gov.rs/>, mart 2018. god.

⁴ Odluka o utvrđivanju Nacionalnog programa zaštite životne sredine, "Sl. glasnik RS", br. 12/2010, (u daljem tekstu: Nacionalni program), str. 5.

⁵ Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije predstavlja višegodišnji plan usklađivanja domaćih propisa sa propisima Evropske unije za period od 2013-2016. godine i predstavlja nastavak Nacionalnog programa za integraciju koji je realizovan u periodu od 2008. do 2012. Nakon nove faze u procesu pristupanja Republike Srbije

životne sredine. S obzirom na potrebu velikih ulaganja u oblast životne sredine, važno je uspostavljanje delotvornog i stabilnog sistema finansiranja životne sredine. Pored potrebe povećanja prihoda, važno je i da se postojeća, ali i buduća sredstva adekvatno, u skladu sa namenom, koriste.⁶

Problemi zagađenja životne sredine su brojni, a nastaju zbog primene zastarelih tehnologija i opreme u industriji, niske energetske i sirovinske efikasnosti, kao posledica nedovoljnih ulaganja u poboljšanje postojećeg stanja, postojanje velike količine industrijskog otpada, ali i postojanje opasnog otpada.⁷ Postojanje negativne prakse u vidu izbegavanja odgovornosti zagađivača za neadekvatno odlaganje otpada, ali i prebacivanja rešenja problema istorijskog otpada na buduće generacije predstavlja još jednu negativnu okolnost i treba je promeniti.⁸ Zemljište, voda i vazduh svakodnevno se zagađuju, a svedoci smo da je prirodnih resursa sve manje. Posebno je zabrinjavajuće što je manje onih koji mogu da se obnove. Kao finansijski najzahtevnija oblast u okviru pomenutog poglavlja često se ističe oblast voda, gde su potrebna velika sredstva za poboljšanje njenog kvaliteta.⁹ Neodgovarajuća kanalizaciona infrastruktura je jedan od najznačajnijih uzroka zagađenja voda, a nedovoljno održavanje i ulaganje poslednjih godina je dovelo do pogoršanja stanja velikog dela kanalizacione strukture.¹⁰ Prema jednom istraživanju utvrđeno je da je pojedinačno svaki stanovnik Republike Srbije u 2016. godini dnevno stvarao 0,73 kg otpada ili oko 270 kg otpada godišnje.¹¹ Potrebno je

Evropskoj uniji usledile su revizije ovog programa. Najnoviji revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije je usvojen 1. marta 2018. godine, a prateći dokument predstavlja Uputstvo za prikupljanje podataka o finansijskim aspektima sprovođenja NPAA.

Više o tome: <http://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>, jul 2018.

⁶ Maksimović, Dejan i Šipka, Stefan (2017): *Lokalne finansije i životna sredina: Koji su ključni problemi i moguća rešenja?*, Centar za evropske politike, Beograd, str. 10-11.

⁷ Alternativa za bezbednije hemikalije i dr. (2018): *Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku*, Mladi istraživači Srbije, Beograd, str. 51.

⁸ Ibidem, str. 27.

⁹ Ibidem, str. 38.

¹⁰ Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, "Službeni glasnik RS", br. 33/2012.

¹¹ Alternativa za bezbednije hemikalije i dr. (2018): *Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku*, str. 27.

podići nivo svesti građana o potrebi zdrave životne sredine i štetnosti njenog zagađivanja.

Zdrava životna sredina je potrebna kako sadašnjim, tako i budućim generacijama, zbog čega je neophodno preduzeti mere za sprečavanje njenog daljeg ugrožavanja, ali i mere za unapređenje njene zaštite.

Primena ekonomskih instrumenata jedan je od načina za ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine, a ostvaruje se, između ostalog, plaćanjem taksi, naknada, ali i podsticajnim merama ekonomskih činilaca. Posebno je značajan princip "zagađivač plaća", a potpuna i pravilna primena ovog principa može ispuniti postavljene ciljeve. Ipak, u Republici Srbiji ovaj princip se ne primenjuje još uvek u punom obimu.

PRINCIP "ZAGAĐIVAČ PLAĆA" U ZAKONU O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Ustav Republike Srbije garantuje svakome pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju.¹² Takođe, Ustav propisuje i odgovornost svakoga za zaštitu životne sredine i da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu, a posebno propisuje da nadležnost nad zaštitom životne sredine imaju Republika Srbija, autonomne pokrajine i opštine.¹³

U vezi sa životnom sredinom doneti su akti i strateška dokumentacija. Zakon o zaštiti životne sredine donesen je 2004. godine i predstavlja najznačajniji akt u ovoj oblasti.¹⁴

Zakonom se uređuje integralni sistem zaštite životne sredine, a radi ostvarivanja prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji, a ostvaruje se primenom mera, uslova i instrumenata propisanih zakonom.¹⁵

¹² Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/06, član 74.

¹³ Videti član 97. stav 1. tačka 9., član 183. stav 2. tačka 2. i 190. stav 1. tačka 6. Ustava Republike Srbije.

¹⁴ Zakon o zaštiti životne sredine, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016 (u daljem tekstu: Zakon)

¹⁵ Član 1. Zakona o zaštiti životne sredine.

Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, domaća i strana pravna lica i preduzetnici koji obavljaju privredne i druge delatnosti koriste prirodne vrednosti, ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu, naučne i stručne organizacije i druge javne službe, ali i građani, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije su subjekti sistema zaštite životne sredine i dužni su da čuvaju i unapređuju životnu sredinu i odgovorni su za svaku aktivnost kojim menjaju ili mogu da promene stanje i uslove u njoj, odnosno odgovorni su za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine.¹⁶ Pravna i fizička lica su dužna da racionalno koriste prirodna bogatstva pri obavljanju svojih delatnosti, te da u okviru investicionih i proizvodnih troškova uračunaju i troškove zaštite životne sredine, kao i da primene propise koji se odnose na zaštitu životne sredine i preduzmu mere njene zaštite.¹⁷ Takođe, potrebno je da subjekti u okviru oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, kulture u obavljanju svoje delatnosti podstiču, usmeravaju i obezbeđuju jačanje svesti o značaju zaštite životne sredine i to kroz obrazovanje i vaspitanje, naučno-istraživački i tehnološki razvoj, usavršavanje u procesu rada, javnog informisanja i popularizacije zaštite životne sredine.¹⁸

Kako su Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave nosioci sistema zaštite životne sredine,¹⁹ njihovi organi su dužni da u okviru svojih nadležnosti donesu, odnosno da sprovedu politiku kojom se obezbeđuje zaštita i unapređenje životne sredine i to kroz sistem dozvola, standarda, normativa, finansiranjem i podsticanjem i drugim merama zaštite životne sredine. Aktivnosti treba da budu usmerene, pre svega, na prevenciju, odnosno sprečavanje nastanka zagađenja i na otklanjanje uzroka zagađenja, odnosno njegovog svođenja na najmanji mogući rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi.

Finansiranje životne sredine obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, sredstava drugih država, međunarodnih organizacija, finansijskih institucija i tela, domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica, fondova Evropske unije i drugih međunarodnih fondova, donacija,

¹⁶ Član 4. Zakona o zaštiti životne sredine.

¹⁷ Član 5. Zakona o zaštiti životne sredine

¹⁸ Član 6. Zakona o zaštiti životne sredine

¹⁹ Član 4. Zakona o zaštiti životne sredine.

poklona, priloga, pomoći i dr., primenom načela "korisnik plaća", "zagađivač plaća" i načela "odgovornosti".²⁰

Dakle, postoje tri fonda kojima se finansira životna sredina i to su budžetski fond Republike Srbije - Zeleni fond, pokrajinski budžetski fond za zaštitu životne sredine i budžetski fondovi lokalnih samouprava za zaštitu životne sredine. Kao budžetski fond na neodređeno vreme je osnovan Zeleni fond Republike Srbije,²¹ radi evidentiranja sredstava namenjenih finansiranju pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine. Fondom upravlja nadležno ministarstvo.²² Autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave otvaraju budžetski fond, koji se finansira iz prihoda ostvarenih na teritoriji autonomne pokrajine, a za jedinice lokalne samouprave po osnovu čl. 85, 85a i 87. Zakona, odnosno i putem naknada za zagađivanje životne sredine.²³

Propisana je obaveza da autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave da dostave ministarstvu nadležnom za zaštitu životne sredine izveštaj o korišćenju sredstava ostvarenih po osnovu tih naknada, kao odgovor na praksu nenamenskog korišćenja sredstava koja je postojala, posebno u jedinicama lokalne samouprave koje ostvaruju velike prihode.²⁴ Međutim, izmenama Zakona o budžetskom sistemu omogućeno je da se sredstva od naknada za zaštitu životne sredine više ne moraju koristiti kroz fondove i na programe zaštite životne sredine, već se mogu rasporediti na druge korisnike, odnosno za druge potrebe.²⁵

²⁰ Član 89. stav 1. i 2. Zakona o zaštiti životne sredine.

²¹ Prvobitno je bila ustavnovljena obaveza osnivanja Fonda za zaštitu životne sredine. Međutim Fond je ukinut 2012. godine zbog zloupotreba, netransparentnog i lošeg poslovanja. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS”, br. 14/2016, ponovo je uspostavljen 2016. godine pod nazivom Zeleni fond Republike Srbije. Videti: član 90, 90a, 90b, 90v, 90g Zakona o zaštiti životne sredine.

²² Član 90. Zakona o zaštiti životne sredine.

²³ Član 100. Zakona o zaštiti životne sredine.

²⁴ Videti: Član 100. Zakona o zaštiti životne sredine; Maksimović, Dejan i Šipka, Stefan (2017): *Lokalne finansije i životna sredina: Koji su ključni problemi i moguća rešenja?* str. 20.

²⁵ Zakon o budžetskom sistemu, „Sl. glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017, a izmene su iz 2015. godine.

Istraživanje pokazuje da većina jedinca lokalne samouprave troši manje sredstava za finansiranje životne sredine, nego što se kroz namenske naknade prihoduje.²⁶

Zakon određuje životnu sredinu kao skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život.²⁷ Zagađivanje životne sredine može da bude izazvano ljudskom delatnošću ili prirodnim procesima. U pitanju su aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, a kojima se menjaju ili mogu da se menjaju stanja i uslovi u njoj. To je svaki zahvat, bilo privremeni ili stalni, a može da se odnosi na korišćenje resursa i prirodnih dobara; procese proizvodnje i prometa; distribuciju i upotrebu materijala; ispuštanje (emisiju) zagađujućih materija u vodu, vazduh ili zemljište; upravljanje otpadom i otpadnim vodama, hemikalijama i štetnim materijama; buku i vibracije; jonizujuće i nejonizujuće zračenje; udese.²⁸ Aktivnost kojom se zagađuje životna sredina može da prouzrokuje opterećenje životne sredine ili mogućnost njenog opterećenja. To je pojedinačni ili zbirni uticaj aktivnosti na životnu sredinu. Aktivnost kojom se zagađuje životna sredina predstavlja unošenje zagađujućih materija ili energije u životnu sredinu koja ima ili može da ima štetne posledice na kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi.²⁹ Smatra se da životna sredina može da bude ugrožena ukoliko zagađenje ili rizik od zagađenja prevazilazi kapacitet životne sredine na određenom prostoru.³⁰ Zagađivač može da bude fizičko i pravno lice, koje svojom aktivnošću, ali i neaktivnošću, zagađuje životnu sredinu. Prekomerno iscrpljivanje prirodnih resursa i njihovo neefikasno korišćenje, posebno neobnovljivih prirodnih resursa, negativno se odražava na životnu sredinu, odnosno ekosisteme i zdravlje ljudi.³¹

Zakon navodi i definiše načela zdrave životne sredine i to: načelo integralnosti, načelo prevencije i predostrožnosti, načelo očuvanja prirodnih vrednosti, načelo održivog razvoja, načelo zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, načelo "korisnik plaća", načelo supsidijarne odgovornosti, načelo primene podsticajnih

²⁶ Više o tome: Alternativa za bezbednije hemikalije i dr. (2018): *Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku*, str. 12; Maksimović, Dejan i Šipka, Stefan (2017): *Lokalne finansije i životna sredina: Koji su ključni problemi i moguća rešenja?*, Centar za evropske politike, Beograd.

²⁷ Član 3. stav 1. tačka 1. Zakona o zaštiti životne sredine.

²⁸ Član 3. stav 1. tačka 9. Zakona o zaštiti životne sredine.

²⁹ Član 3. stav 1. tačka 11. Zakona o zaštiti životne sredine.

³⁰ Član 3. stav 1. tačka 13. Zakona o zaštiti životne sredine.

³¹ Član 3. stav 1. tačka 14. Zakona o zaštiti životne sredine.

mera, načelo informisanja i učešća javnosti i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu.³² Među osnovnim načelima je i načelo “zagađivač plaća”.³³

Načelo “zagađivač plaća”

Jedno od osnovnih načela zaštite životne sredine je i načelo “zagađivač plaća” i ono je određeno članom 9. stav 1. tačka 6. Zakona o zaštiti životne sredine. Zagađivač je pravno ili fizičko lice koje svojom aktivnošću ili neaktivnošću zagađuje životnu sredinu.³⁴

Prema predmetnom principu zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine ukoliko svojim aktivnostima prouzrokuje ili može da prouzrokuje opterećenje životne sredine, kao i ukoliko proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Pored toga, proizvođač snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađenja životne sredine koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini.

U slučaju promene vlasništva pravnog lica određeno je da su zagađivač i njegov pravni sledbenik dužni da otklone uzrok zagađenja i posledice direktnog ili indirektnog zagađenja životne sredine. Promena vlasništva pravnog lica ili promene svojine uključuju procenu zatečenog stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za njeno zagađenje, ali i namirenje dugova prethodnog vlasnika za izvršeno zagađivanje i/ili štetu koja je naneta.

Dakle, primenom finansijskih instrumenata teži se smanjenju zagađenja životne sredine, sa krajnjim ciljem njene zaštite. Sredstva dobijena od naknada ulažu se u zaštitu i unapređenje zaštite životne sredine. Nametanjem obaveze plaćanja naknade za zagađenje životne sredine se direktno utiče na zagađivača da smanji zagađenje, da ulaže u zaštitu životne sredine, a indirektno da shvati da je ulaganje u zdravu životnu sredinu isplativo.

³² Član 9. Zakona o zaštiti životne sredine.

³³ Član 9. stav 1. tačka 6. Zakona o zaštiti životne sredine.

³⁴ Član 3. stav 1. tačka 14. Zakona o zaštiti životne sredine.

Naknada za zagađivanje životne sredine određuje se prema vrsti, količini ili osobini emisija iz pojedinog izvora, odnosno proizvedenog ili odloženog otpada, kao i sadržaju materija koje su štetne po životnu sredinu u sirovini, poluproizvodu i proizvodu, a Vlada bliže određuje vrstu zagađivanja, kriterijume za obračun naknade i obveznike, visinu obračunavanja i plaćanja naknade.³⁵ Sredstva ostvarena od naknade su prihod budžeta Republike Srbije (60%, a u područjima od posebnog državnog interesa u oblasti životne sredine 80%), odnosno jedinice lokalne samouprave (40%, a u područjima od posebnog državnog interesa u oblasti životne sredine 20%). Ova sredstva treba da se koriste namenski za zaštitu i unapređenje životne sredine prema programima, odnosno akcionim i sanacionim planovima. Na ovaj način finansiranje zaštite životne sredine vrši se i kroz primenu načela “zagađivač plaća” (uz primenu načela “korisnik plaća” i načela “odgovornosti”).³⁶ Sredstva za zaštitu životne sredine se obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, pokrajine i jedinica lokalne samouprave, sredstava drugih država, međunarodnih organizacija, finansijskih institucija i tela, kao i domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica, fondova Evropske unije i drugih međunarodnih fondova, donacija, poklona, priloga, pomoći i dr.³⁷

Zakon propisuje i ekonomske podsticajne mere, odnosno pravo na poreske, carinske i druge olakšice ili oslobođenja od obaveze plaćanja, u skladu sa zakonom, za pravna i fizička lica koja primenjuju tehnologije, proizvode i stavljaju u promet proizvode čiji je uticaj povoljniji od drugih sličnih, koji koriste obnovljive izvore energije, opremu i uređaje koji neposredno služe zaštiti životne sredine.³⁸ Zakon predviđa pravo na povraćaj već plaćene naknade, oslobađanje ili smanjenje plaćanja naknade za obveznika koji sredstva koristi za sprovođenje mera za prilagođavanje propisanim graničnim vrednostima ili sprovodi druge mere kojima doprinosi smanjenju zagađivanja životne sredine ispod propisanog nivoa. Vlada bliže utvrđuje merila i uslove za povraćaj, oslobađanje ili smanjenje plaćanja naknade, a o ovom pravu odlučuje nadležni ministar.³⁹ Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave otvaraju budžetski fond u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem, koji se finansira iz prihoda ostvarenih na teritoriji autonomne pokrajine, a za jedinice lokalne samouprave i primenom načela

³⁵ Član 85. Zakona o zaštiti životne sredine

³⁶ Član 89. Zakona o zaštiti životne sredine

³⁷ Član 89. stav 1. i 2. Zakona o zaštiti životne sredine

³⁸ Član 101. Zakona o zaštiti životne sredine

³⁹ Član 86. Zakona o zaštiti životne sredine

“zagađivač plaća”. Sredstva budžetskog fonda se koriste za finansiranje zaštite i unapređivanje životne sredine, na osnovu utvrđenog programa korišćenja sredstava budžetskog fonda koji donosi nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, u skladu sa akcionim i sanacionim planovima, po prethodno pribavljenoj saglasnosti ministarstva o nameni korišćenja sredstava.

Predmetno načelo je u vezi sa načelom odgovornosti za zagađivanje prema kome zagađivač odgovara za štetu koju prouzrokuje.⁴⁰ Predviđena je odgovornost pravnog i fizičkog lica koje je nezakonitim ili nepravilnim delovanjem omogućilo ili dopustilo zagađivanje životne sredine. U pitanju je objektivna odgovornost zagađivača. On je dužan da bez odlaganja preduzme propisane mere, odnosno mere koje su neophodne radi smanjenja šteta u životnoj sredini ili uklanjanja daljih rizika, opasnosti ili sanacija štete u njoj. Zagađivač snosi troškove procene štete i njenog uklanjanja, a posebno hitnih intervencija koje su preduzete u vreme nastanka štete, koje su neophodne za sprečavanje i ograničavanje štetnih posledica po životnu sredinu, prostor i zdravlje stanovnika, troškove sanacije, ustanovljavanja novog stanja ili obnavljanja prethodnog stanja, monitoring efekata sanacije i štete, troškove sprečavanja nastanaka iste ili slične štete, troškove naknade licima koja su direktno ugrožena štetom po životnu sredinu i prostor, odnosno naknade onome ko pretrpi štetu. Pored toga, zagađivač je dužan da pruži finansijske i druge garancije za obezbeđenje ovih troškova u toku i posle obavljanja aktivnosti kojima se zagađuje životna sredina, a Vlada propisuje vrstu garancija, visinu sredstava i vreme trajanja garancija koje obezbeđuju zagađivači.⁴¹ Pravo na naknadu štete ima svako ko pretrpi štetu. Ako je više zagađivača odgovorno za štetu nanetu životnoj sredini, a udeo pojedinih zagađivača nije moguće odrediti, troškove snose solidarno i posebno.⁴² Na pitanja o odgovornosti za štetu nanetu životnoj sredini koja nisu posebno uređena Zakonom o zaštiti životne sredine primenjuju se opšta pravila Zakona o obligacionim odnosima.⁴³ Pored odgovornosti zagađivača, Zakon propisuje i odgovornost njegovog pravnog sledbenika, te propisuje da je odgovorno pravno ili fizičko lice koje svojim nezakonitim ili neispravnim aktivnostima dovodi do zagađenja životne sredine. Zagađivač je odgovoran i u slučaju likvidacije ili stečaja preduzeća ili drugih

⁴⁰ Član 9. Stav 1. Tačka 5. Zakona o zaštiti životne sredine.

⁴¹ Član 105. Zakona o zaštiti životne sredine

⁴² Član 107. Zakona o zaštiti životne sredine

⁴³ Član 108. Zakona o zaštiti životne sredine

pravnih lica. Zagađivač ili njegov pravni sledbenik je obavezan da otkloni uzrok zagađenja i posledice direktnog ili indirektnog zagađenja životne sredine, a promene vlasništva preduzeća i drugih pravnih lica ili drugi oblici promene svojine obavezno uključuju procenu stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagađenje životne sredine, te namirenje dugova prethodnog vlasnika za izvršeno zagađivanje i/ili štetu nanetu životnoj sredini.⁴⁴ U slučaju kada je zagađivač nepoznat ili ukoliko šteta potiče od zagađivanja životne sredine iz izvora van teritorije Republike Srbije, državni organi otklanjaju posledice zagađivanja i smanjenja štete, u okviru svojih finansijskih mogućnosti.⁴⁵

Dobro rešenje koje Zakon predviđa su povlastice za obveznike plaćanja naknada. Tako, obveznik ima pravo na povraćaj već plaćene naknade, oslobađanje ili smanjenje naknade za zagađivanje životne sredine ako sredstva koristi za sprovođenje mera za prilagođavanje propisanim graničnim vrednostima ili ako sprovodi druge mere kojima doprinosi smanjenju zagađivanja životne sredine ispod propisanog nivoa.⁴⁶ Potrebno je primeniti mere kojima bi se subjekti zaštite životne sredine podstakli da ulažu u zaštitu životne sredine, imajući u vidu da je sprovođenje propisa slabo, a kaznena politika na niskom nivou. Takođe, uvođenjem podsticajnih mera privredni subjekti treba da postanu svesni da se isplati ulaganje u zaštitu i očuvanje životne sredine.

U skladu sa ovim, i drugi zakoni iz oblasti životne sredine definišu princip "zagađivač plaća". Tako npr. Zakon o upravljanju otpadom⁴⁷ određuje načelo "zagađivač plaća" i propisuje da zagađivač mora da snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti i da se moraju uključiti u cenu proizvoda troškovi nastajanja, tretmana odnosno ponovnog iskorišćenja i odlaganja otpada.⁴⁸ Zakon propisuje da se troškovi upravljanja otpadom utvrđuju prema količini i svojstvima otpada i na ovaj način proizvođač ili vlasnik otpada snosi troškove sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana i odlaganja otpada, odnosno proizvođač ili uvoznik proizvoda koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada. Vlada utvrđuje proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi, obveznike plaćanja naknade, kriterijume za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade.

⁴⁴ Član 9. stav 1. tačka 5. Zakona o zaštiti životne sredine

⁴⁵ Član 9. stav 1. tačka 8. Zakona o zaštiti životne sredine.

⁴⁶ Član 86. Zakona o zaštiti životne sredine.

⁴⁷ Zakon o upravljanju otpadom, "Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016.

⁴⁸ Član 6. stav 1. tačka 5. Zakon o upravljanju otpadom.

STRATEŠKA DOKUMENTACIJA U KOJOJ SE DEFINIŠE PRINCIP “ZAGAĐIVAČ PLAĆA”

Radi realizacije javne politike i ostvarenja postavljenih ciljeva, Vlada Republike Srbije usvaja strategije, programe i planove. U oblasti zaštite životne sredine najznačajniji akt je Zakon o zaštiti životne sredine, kojim se uređuje integralni sistem zaštite životne sredine, radi ostvarivanja prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji, koji se ostvaruje primenom mera, uslova i instrumenata propisanih zakonom. U skladu sa zakonom doneta su strateška dokumenta, kojima su dalje razrađena rešenja propisana Zakonom.⁴⁹ Kada je reč o principu “zagađivač plaća” ono je prisutno u strateškim dokumentima u oblasti životne sredine koje je naša Vlada usvojila, a u radu će biti analizirane najznačajnije.

U vezi sa načelom “zagađivač plaća” nacrt Nacionalnog programa zaštite životne sredine je korišćen kao ključan za izradu drugih sektorskih strategija, što je značajno za integraciju politike zaštite životne sredine i u druge sektorske politike. Na osnovu njega je pripremljen i Akcioni plan za njegovu implementaciju, koji donosi Vlada za period od pet godina.⁵⁰ Ovaj program je veoma značajan u sektoru koji se odnosi na zaštitu životne sredine.

Nacionalni program zaštite životne sredine usvojen je 2010. godine.⁵¹ On otkriva sve aspekte životne sredine, definiše njene strateške i specifične ciljeve, obuhvatajući period od 2010. do 2019. godine. Cilj Programa je razvoj moderne politike zaštite životne sredine tokom određene dekade i omogućavanje podizanja kvaliteta životne sredine, očuvanje i unapređenje kvaliteta života stanovništva u Republici Srbiji, za sadašnje i buduće generacije, a sve u funkciji pridruživanja Evropskoj Uniji.⁵² Izrada nacrta ovog programa jedan je od ključnih dokumenata koji određuje prioritete kratkoročne i srednjoročne ciljeve, određujući i pitanja

⁴⁹ Član 12. Zakona o zaštiti životne sredine.

⁵⁰ Zakon o zaštiti životne sredine propisuje da se Akcionim planom razrađuju se regulatorne i institucionalne aktivnosti, aktivnosti monitoringa, studije, izrada projektne dokumentacije, ekonomskih i finansijskih instrumenata, informisanje, obrazovanje, rukovođenje i kapitalne investicije. Videti: član 65. Zakona.

⁵¹ Odluka o utvrđivanju Nacionalnog programa zaštite životne sredine, “Sl. glasnik RS”, br. 12/2010, (u daljem tekstu: Nacionalni program).

⁵² Ibidem, str. 4-5.

koja je potrebno reformisati kako bi se sproveli potrebni ciljevi. Za kvalitet životne sredine odgovorne su sve zainteresovane strane, a ne samo država, te je potrebno da i drugi akteri u društvu preuzmu određenu odgovornost.

U skladu sa Zakonom, u Programu su definisana načela zaštite životne sredine, a jedno od ključnih načela je i načelo "zagađivač plaća". Ovo načelo određeno je u skladu sa Zakonom, te je propisano da zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može da prouzrokuje opterećenje životne sredine, kao i ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži materije štetne po životnu sredinu, te da snosi ukupne troškove koji su nastali ugrožavanjem životne sredine, koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini.⁵³

U vezi sa načelom "zagađivač plaća" donete su Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicama, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade⁵⁴ i Uredba o merilima i kriterijumima za povraćaj, oslobađanje i smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine.⁵⁵ Naknada se određuje prema vrsti zagađenja životne sredine. Naknada za emisije pojedinačnih izvora zagađivanja obračunava se prema vrsti, količini ili osobinama emisija zagađujućih materija i to oksida sumpora izraženih kao sumpor-dioksid (SO₂); oksida azota izraženih kao azot dioksid (NO₂) i praškaste materije. Naknada za emisije proizvedenog ili odloženog otpada za emisije pojedinačnih izvora zagađivanja, emisije proizvedenog ili odloženog otpada za postrojenja za koja se zahteva integrisana dozvola u skladu sa Zakonom, obračunava se prema vrsti, količini i osobinama otpada proizvedenog ili odloženog u periodu od godinu dana, a određuje se prema realizovanom kapacitetu proizvodnje i izražava se u tonama. Naknada supstance koje oštećuju ozonski omotač, vozila na motorni pogon obračunava se prema vrsti vozila, vrsti motora i

⁵³ Ibidem, str. 9

⁵⁴ Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicama, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade, "Sl. glasnik RS", br. 113/05 i 6/07.

⁵⁵ Uredba o merilima i kriterijumima za povraćaj, oslobađanje i smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine, "Sl. glasnik RS", broj 113/05.

pogonskog goriva, radne zapremine motora i starosti vozila.⁵⁶ Primenom predmetnog načela obveznici plaćanja ovih naknada su zagađivači i to sva pravna, odnosno fizička lica koja uzrokuju zagađenje životne sredine.

Među problemima zagađenja životne sredine ubraja se i problem koji postoji zbog nedosledne primene načela "zagađivač plaća". Da bi se sačuvala i unapredila životna sredina, pored drugih aktivnosti, potrebna je dosledna primena ovog principa i upotreba sredstava upravo u skladu sa njegovom namenom, uz davanje povlastica, odnosno propisivanjem pre svega podsticajnih mera za subjekte koji ulažu u očuvanje zdrave životne sredine, kako bi uvideli da postoje i ekonomske koristi od ulaganja u zaštitu životne sredine. U tom cilju je Programom predviđena reforma ekonomskih instrumenata, a sa namerom da se utiče na ponašanje ekonomskih činilaca, kako bi se kroz promenu ekonomskih podsticaja uticalo na poboljšanje isplativosti upravljanja zaštitom životne sredine i prirodnim resursima. Na ovaj način se teži očuvanju sigurnih izvora finansiranja zaštite i unapređenja životne sredine. Prihodi od naknada za zagađenje životne sredine su trenutno ograničeni, što proizilazi iz ograničene pokrivenosti primene naknada za korišćenje resursa, visoke zavisnosti od republičkog budžeta, nepotpune pravne usaglašenosti sa zakonodavstvom Evropske unije i ograničene primene podsticajnih mera, kao što se i dobijena sredstva ne troše u dovoljnoj meri na smanjenje zagađenja.⁵⁷ Programom je navedeno da finansijska sredstva koja su namenjena za zaštitu životne sredine ne pokrivaju niti operativne troškove, niti troškove održavanja. Sredstva namenjena ulaganju u čistije tehnologije radi smanjenja zagađenja životne sredine su nedovoljna.⁵⁸ Posmatrajući sadašnje stanje vidimo da se nije mnogo promenilo po tom pitanju i da se sredstva koja su dobijena za zaštitu životne sredine, uključujući i sredstva dobijena primenom principa "zagađivač plaća", ne koriste u dovoljnoj meri za namenu kojoj služe.

⁵⁶ Odluka o utvrđivanju Nacionalnog programa zaštite životne sredine, "Sl. glasnik RS", br. 12/2010, str. 118.

⁵⁷ U delu Nacionalnog programa koji je posvećen sistemu finansiranja zaštite životne sredine se ističe da su prihodi prikupljeni od naknada za zagađenje životne sredine ograničeni, a da se generalno ne troše na smanjenje zagađenja, te da slabosti ovog sistema proizilaze iz ograničene pokrivenosti primene naknada za korišćenje resursa, visoke zavisnosti od republičkog budžeta, nepotpune usaglašenosti pravnog okvira sa zakonodavstvom Unije i ograničene primene podsticajnih instrumenata i da je posledica toga dugogodišnji nedovoljan iznos sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine. Videti više: Nacionalni program, str. 125-131.

⁵⁸ Ibidem, str. 129.

Potrebno je podići nivo društvene svesti o značaju zdrave životne sredine i potrebi njene zaštite, jer u Republici Srbiji nije razvijena u dovoljnoj meri svest o tome. Jačanjem svesti građana, pre svega putem edukacije i uopšte informisanja, smanjile bi se posledice narušene životne sredine.

Program predstavlja izvore i mehanizme finansiranja i navodi da je za uspešnu implementaciju programa potrebno da se glavni finansijski teret podeli između zagađivača, državnog i opštinskih budžeta, namenskih sredstava za životnu sredinu i stranih donora. Kako bi se postigli predviđeni ciljevi neophodna je puna primena principa "zagađivač plaća" kojim bi zagađivač uvek pokrивao sve troškove degradacije životne sredine koje je prouzrokovao svojim aktivnostima, ali je za to neophodno efikasno sprovođenje pravila o odgovornosti za životnu sredinu, monitoring i primena taksi za korišćenje resursa. U oblasti životne sredine, država treba da obezbedi podsticajne mere za industriju, kao najvećeg zagađivača, i to kroz primenu ekonomskih instrumenata, kako bi je podstakla da ulaže u smanjenje zagađenja i povećanje energetske efikasnosti. Pored toga, značajna su i sredstva fondova koji prikupljaju prihode od naknada za zagađenje životne sredine i naknada za korišćenje resursa. U Programu se navodi pozitivno iskustvo novih članica EU, koje su uspele da putem naknada za životnu sredinu, a uz sredstva Fonda, podstaknu na smanjenje zagađenja i započinjanje ulaganja u životnu sredinu.⁵⁹ Planirano je da 50% ulaganja u zaštitu životne sredine finansiraju zagađivači, dok bi se ostatak finansirao iz kredita, deo od inostranih investicija, na lokalnom nivou i uz primenu principa "korisnik plaća", te da bi tako ulaganja iz budžeta Republike Srbije bila skromna.⁶⁰

Ipak, da bi se ostvarili ovi ciljevi, između ostalog, pored potrebe da se dosledno primenjuje princip "zagađivač plaća", neophodno je da se sredstva namenski koriste, što do sada nije bio slučaj. U skladu sa Zakonom osnovan je Fond za zaštitu životne sredine, međutim on je ukinut je 2012. godine. Ponovo je uspostavljen 2016. godine pod nazivom Zeleni fond Republike Srbije.

Da bi se smanjilo zagađenje primenom ekonomskih instrumenata - naknada, taksi, podsticajnih sredstava i subvencija, potrebno je da taj sistem bude efikasan i da stimuliše zagađivače i potrošače da ulažu u životnu sredinu i da uvide koristi od ulaganja u njenu zaštitu. Na ovaj način ekonomski instrumenti treba da utiču na

⁵⁹ Ibidem, str. 161-164.

⁶⁰ Ibidem, str. 163.

najracionalnije korišćenje resursa, da budu integralni deo ukupne strategije razvoja, moraju biti zakonski definisani i tržišno zasnovani, takvi da efikasno ukazuju na prednosti zaštite životne sredine i da obezbede sigurne izvore njenog finansiranja. U tom smislu, jedan od ekonomskih instrumenata zaštite životne su i naknade koje imaju za cilj da smanje opterećenje životne sredine primenom principa "zagađivač plaća" i "korisnik plaća".⁶¹

Nacrt Nacionalnog programa zaštite životne sredine korišćen je za izradu drugih strategija. Jedna od njih je Nacionalna strategija održivog razvoja.⁶² Usvojena je 2008. godine sa ciljem da uravnoteži tri stuba održivog razvoja:⁶³ održivi razvoj ekonomije, privrede i tehnologije, održivi razvoj društva na bazi socijalne ravnoteže i zaštitu životne sredine uz racionalno raspolaganje prirodnim resursima, te da spoji ta tri stuba u celinu koju će podržavati odgovarajuće institucije.⁶⁴

Procenjeno je da bi se finansijski prihodi mogli višestruko povećati efikasnijom primenom principa "zagađivač plaća" i principa "korisnik plaća", uz učešće finansijskih sredstava koja bi se obezbedila od javnih preduzeća. Ipak veći deo potrošenih sredstava za zaštitu životne sredine bio bi ostvaren iz sopstvenih izvora, odnosno primenom pomenutih principa. Primenom ovih principa i načela "projektovanja ukupnog životnog ciklusa proizvoda", objedinili bi se u cenu proizvoda spoljni troškovi, odnosno troškovi proizvodnje, upotrebe i odlaganja proizvoda. U svakom momentu postojanja proizvoda njegovi proizvođači, distributeri i potrošači moraju biti svesni svih njegovih ekoloških, socio-kulturnih i drugih posledica i moraju biti odgovorni za njih, a transparentnost ekoloških karakteristika proizvoda i načina njegove potrošnje, kao i široka participacija javnosti imaju veliki značaj za njegovu održivost.⁶⁵

⁶¹ Krunić Lazić, Maja (2018): *Ekonomski instrumenti za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016.*, Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, str. 8-9.

http://www.sepa.gov.rs/download/posebni/EkonInstr_2016.pdf (pristupljeno: jun 2018)

⁶² Nacionalna strategija održivog razvoja, "Službeni glasnik RS", br. 57/08.

⁶³ Održivi razvoj podrazumeva izradu modela koji na kvalitetan način zadovoljavaju društveno-ekonomske potrebe i interese građana i koji istovremeno uklanjaju ili znatno smanjuju uticaje koji prete životnoj sredini i prirodnim resursima ili im štete (Nacionalna strategija održivog razvoja, str. 2).

⁶⁴ Ibidem, str. 3.

⁶⁵ Nacionalna strategija održivog razvoja, str. 122-125.

Kako postojanje otpada, a posebno opasnog otpada, šteti životnoj sredini, značajna je i Strategija upravljanja otpadom, usvojena 2010. godine.⁶⁶ Kao ključni principi upravljanja otpadom koji se moraju uzeti u obzir prilikom uspostavljanja i implementacije plana upravljanja otpadom su: princip održivog razvoja; princip hijerarhije u upravljanju otpadom; princip predostrožnosti; princip blizine i regionalni pristup upravljanju otpadom; princip izbora najoptimalnije opcije za životnu sredinu; princip "zagađivač plaća"; princip odgovornosti proizvođača.

Prema principu "zagađivač plaća" određeno je da on mora da snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti, a troškovi nastajanja, tretmana i odlaganja otpada moraju se uključiti u cenu proizvoda. Ovaj princip je osnov finansijskih mera za upravljanje otpadom. Međutim, u praksi dolazi do odstupanja od ovog principa. Republici Srbiji nedostaje niz značajnih ekonomskih instrumenata za upravljanje otpadom, a da bi se postojeće stanje u upravljanju otpadom poboljšalo, neophodno je reorganizovati sadašnji sistem i uvesti nove ekonomske instrumente. Potrebna je puna primena navedenog principa, ali i primena kazni u slučaju postupanja sa otpadom suprotno zakonu.

Vlada Republike Srbije je 2012. godine usvojila Nacionalnu strategiju održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara (u daljem tekstu: Nacionalna strategija).⁶⁷ Ističe se da se ona se navodi kao jedan od značajnijih strateških dokumenata u Nacionalnoj strategiji za pristupanje EU (2005), Nacionalnom programu za integraciju Srbije u EU (2008, 2009), Nacionalnim Milenijumskim ciljevima razvoja (2006), Nacionalnoj strategiji održivog razvoja (2008), Nacionalnom programu za zaštitu životne sredine (2010), Strategiji uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji (2009), Strategiji upravljanja otpadom (2003, 2010), Strategiji naučnog i tehnološkog razvoja (2010), Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine (2011) i drugim strateškim dokumentima. Strategija određuje životnu sredinu kao skup prirodnih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život.

Strategija sadrži analizu stanja i dosadašnjeg stepena istraženosti prirodnih resursa i dobara po vrstama, prostornom rasporedu, raznovrsnosti, obimu i

⁶⁶ Strategija upravljanja otpadom za period od 2010-2019. godine, "Službeni glasnik RS", br. 29/10.

⁶⁷ Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, "Službeni glasnik RS", br. 33/12.

kvalitetu; bilansne kategorije (prostorne i vremenske funkcije, količine, kvalitet, ugroženost, obnovljivost, strateške rezerve i sl.) i predviđanje trendova promene stanja; način vrednovanja i uslove održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara; plansko-razvojnu i socio-ekonomsku analizu strateških prioriteta istraživanja i korišćenja prirodnih resursa; ekološko-prostorne osnove o potencijalima prirodnog resursa ili dobra; uslove za postepenu supstituciju prirodnih resursa; smernice za dalja istraživanja u oblasti pojedinačnih prirodnih resursa i dobara i za potrebe planiranja, odnosno donošenje planova i programa.

Ciljevi postavljeni u Nacionalnom programu zaštite životne sredine i Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju su i ciljevi Nacionalne strategije, a za njihovu realizaciju postavljeni su finansijski okviri. Iako je procenjeno da za njeno sprovođenje nije potrebno obezbediti dodatna finansijska sredstva u budžetu, ističe se potreba reforme sistema u ovoj oblasti. Ona predviđa da se glavni teret finansiranja premesti sa državnog budžeta na zagađivače i namenske fondove uz uvođenje novih podsticajnih mera kako bi se omogućilo ekonomskim činionicima da ostvare ekonomske efekte od dodatnog ulaganja u održivo korišćenje prirodnih resursa i dobara. Svrha primene ekonomskih instrumenata je da se obezbedi adekvatno određivanje cena ekoloških - prirodnih resursa, a radi njihove efikasne upotrebe i pravilne alokacije. Cilj je da se zaštita životne sredine postigne pozitivnim preventivnim delovanjem zagađivača u vidu smanjenja, odnosno sprečavanja zagađivanja, ali i odgovornim delovanjem društvene zajednice.

Kad je reč o fondovima, navodi se da u obavljanju svoje delatnosti Fond za zaštitu životne sredine obezbeđuje, između ostalog, ostvarivanje načela zaštite životne sredine. Predviđeno je da se prihodi Fonda ostvaruju na osnovu naknade za promet divlje flore i faune i naknade za zagađivanje životne sredine, koja obuhvata naknadu za vozila na motorni pogon, supstance koje oštećuju ozonski omotač, emisije oksida sumpora, oksida azota, praškaste materije i proizvedeni ili odloženi otpad.⁶⁸ Prihod od naknade za zagađivanje životne sredine se deli, te 60% prihoda pripada Fondu za zaštitu životne sredine, a 40% lokalnoj samoupravi na čijoj se teritoriji zagađivač nalazi.

⁶⁸ Ibidem.

Strategija sadrži načela održivog razvoja u nacionalnoj politici upravljanja prirodnim resursima i dobrima, među kojima je i načelo "zagađivač plaća".⁶⁹ Ovo načelo je jedno od ključnih načela i usmeravalo je razvoj Nacionalne strategije. Sadržina načela određena je u skladu sa Zakonom. Zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine koje je svojim aktivnostima prouzrokovao ili kojima može da prouzrokuje opterećenje životne sredine, odnosno ukoliko proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. U skladu sa propisima, on snosi ukupne troškove nastale ugrožavanjem životne sredine, koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini. Strategijom se navodi da je potrebna potpuna primena ovog principa, kako bi se realizovali ciljevi usmereni na smanjenje degradacije životne sredine, ali i uspostavljanje adekvatnih instrumenata za sprovođenje politike "zagađivač plaća".

Nacionalna strategija se realizuje putem planova, programa i osnova za svaki pojedinačni prirodni resurs ili dobro koje donosi Vlada.⁷⁰ Autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave donose svoje planove i programe upravljanja prirodnim resursima i dobrima, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim specifičnostima.⁷¹

Na osnovu Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju, Nacionalnog programa za zaštitu životne sredine i Nacionalne strategije održivog razvoja izrađena je Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine,⁷² a za izradu su korišćeni i "Priručnik o implementaciji propisa iz oblasti životne sredine" i odgovori na Upitnik za pristupanje Republike Srbije EU. Ova strategija takođe poznaje princip "zagađivač plaća", kao ekonomski instrument kojim se u cenu proizvoda uključuju troškovi vezani za životnu sredinu. Radi postizanja pune ekonomske cene potrebno je primeniti navedeni princip, kako bi ona pokrila troškove proizvodnje, upotrebe i odlaganja proizvoda tokom čitavog životnog ciklusa.⁷³

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Član 12. Zakona o zaštiti životne sredine.

⁷¹ Ibidem, član 13.

⁷² Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine, "Službeni glasnik RS", br. 80/11.

⁷³ Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine, str. 15.

Pored pomenutih i druge strategije iz oblasti životne sredine poznaju princip "zagađivač plaća". Ipak, da bi se postigli postavljeni ciljevi i pun efekat ovog načela, neophodna je njegova puna primena.

Strateška dokumentacija u kojoj se definiše princip "zagađivač plaća" za Grad Novi Sad

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na zdravu životnu sredinu, ali propisuje da je svako odgovoran za njenu zaštitu, a naročito Republika i autonomna pokrajina, te da i lokalne samouprave imaju određenu nadležnost u oblasti zaštite životne sredine.⁷⁴

Zakonom o zaštiti životne sredine propisano je da je pored ostalih subjekata i jedinica lokalne samouprave odgovorna za svaku aktivnost kojom se menjaju ili mogu promeniti stanje i uslovi u životnoj sredini, odnosno za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine,⁷⁵ te da je dužna je da preduzme aktivnosti za njenu zaštitu i unapređenje, sprovođenjem planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine.⁷⁶

Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave donose program zaštite životne sredine na svojoj teritoriji, odnosno lokalne akcije i sanacione planove, a u skladu sa Nacionalnim programom i planovima i svojim interesima i specifičnostima.

U skladu sa navedenim, Grad Novi Sad doneo je Program zaštite životne sredine Grada Novog Sada za period 2015-2024. godine.⁷⁷ Programom se utvrđuje postojeće stanje životne sredine, definišu se najznačajniji problemi, uspostavljaju ciljevi i razrađuje akcioni plan za period od pet godina za dostizanje specifičnih ciljeva. Ovako se politika i postavljeni ciljevi zaštite životne sredine na lokalnom nivou, za Grad Novi Sad, usaglašava sa drugim sektorskim politikama na lokalnom nivou, ali i sa ekološkom politikom na nacionalnom nivou, posebno sa

⁷⁴ Videti član 74. Ustava Republike Srbije.

⁷⁵ Član 5. Zakona o zaštiti životne sredine.

⁷⁶ Član 9. stav 1. tačka 9. Zakona o zaštiti životne sredine.

⁷⁷ Program zaštite životne sredine Grada Novog Sada za period 2015-2024. godine, "Službeni list Grada Novog Sada", br. 22/15.

Nacionalnim programom zaštite životne sredine i Nacionalnom strategijom održivog razvoja Republike Srbije.

Ističe se da su ciljevi Programa zaštite životne sredine Grada Novog Sada usaglašeni sa ciljevima Nacionalnog programa. Za dostizanje opštih i specifičnih ciljeva urađen je Akcioni plan za period od 5 godina, kojim su utvrđene mere i aktivnosti za dostizanje ciljeva, njihovi nosioci, rokovi za realizaciju, potrebna finansijska sredstva i izvori finansiranja, indikatori za praćenje njihove realizacije. Opšti ciljevi politike zaštite životne sredine Grada Novog Sada su donošenje strateških i planskih dokumenata u oblasti zaštite životne sredine definisanih Zakonom o zaštiti životne sredine i drugim posebnim zakonima; jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za sprovođenje politike upravljanja zaštitom životne sredine; unapređenje održivog sistema finansiranja životne sredine; unapređenje sistema monitoringa i izveštavanja o stanju životne sredine; unapređenje svesti građana o zaštiti životne sredine.⁷⁸ Osnovni izvori finansiranja većine postavljenih ciljeva i predviđenih aktivnosti su budžet Grada Novog Sada, budžet Autonomne pokrajine Vojvodine, budžet Republike Srbije i međunarodni fondovi.⁷⁹

Program zaštite životne sredine Grada Novog Sada, radi postizanja opštih ciljeva politike zaštite životne sredine u Republici Srbiji, kao jedan od osnovnih ciljeva navodi praćenje načela zaštite životne sredine koja su utvrđena Nacionalnim programom, među kojima je i načelo “zagađivač plaća”, uz načelo prevencije i predostrožnosti, načelo informisanja i podizanja javne svesti. Ističe se potreba da se obezbedi puna primena načela “zagađivač plaća”, kako bi finansiranje zaštite životne sredine bilo efikasno. Ističe se potreba za uvođenjem efikasnih finansijskih mehanizama koji bi podsticali na ulaganje u životnu sredinu, te bi se tako obezbedili sigurni izvori finansiranja fonda, kao i važnost podsticanja na smanjenje zagađenja i uz efikasne finansijske instrumente.⁸⁰

Zakonom o zaštiti životne sredine su utvrđeni ekonomski instrumenti za finansiranje zaštite životne sredine i mogućnost da jedinice lokalne samouprave propišu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. U skladu sa tim, na

⁷⁸ Videti detaljnije na: <http://nsekodinar.rs/#ekoloskidinar>

⁷⁹ Program zaštite životne sredine Grada Novog Sada za period 2015-2024. godine, str. 192.

⁸⁰ Ibidem, str. 174.

lokalnom nivou je usvojena Odluka o posebnoj naknadi za zaštitu i unapređenje životne sredine na teritoriji Grada Novog Sada i Odluka o obveznicima, visini, rokovima i načinu plaćanja posebne naknade za zaštitu životne sredine na teritoriji Grada Novog Sada.⁸¹ Odluke propisuju obavezu plaćanja naknade, obveznike plaćanja, visinu, rokove i način plaćanja i način korišćenja sredstva od naknade. Ova sredstva predstavljaju prihod Budžetskog fonda za zaštitu životne sredine⁸² Grada Novog Sada, uz deo naknada za zagađivanje životne sredine koje Republika ustupa jedinicama lokalne samouprave. Ipak, sredstva su nedovoljna za ostvarivanje postavljenih ciljeva na teritoriji Grada Novog Sada, zbog čega su potrebna dodatna sredstva iz budžeta Grada, Pokrajine, Republike, ali i međunarodnih fondova, posebno fondova Evropske unije.⁸³ Za uspešno rešavanje problema u ovoj oblasti neophodna je saradnja svih nivoa vlasti, ali i saradnja na nivou Grada.

Zbog postojanja mogućnosti nenamenskog korišćenja sredstava, Zakon o zaštiti životne sredine propisao je obavezu da autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave ministarstvu nadležnom za zaštitu životne sredine dostavljaju izveštaj o korišćenju sredstava ostvarenih po osnovu tih naknada,⁸⁴ iako je Zakonom o budžetskom sistemu omogućeno da se sredstva od naknada za zaštitu životne sredine mogu rasporediti na druge korisnike, odnosno za druge potrebe.⁸⁵ Većina jedinica lokalne samouprave troši manje sredstava za finansiranje životne sredine,

⁸¹ Videti: Odluka o posebnoj naknadi za zaštitu i unapređenje životne sredine na teritoriji Grada Novog Sada, "Sl. List Grada Novog Sada", br. 13/14; Odluka o obveznicima, visini, rokovima i načinu plaćanja posebne naknade za zaštitu životne sredine na teritoriji Grada Novog Sada "Sl. List Grada Novog Sada", br. 13/14; Program zaštite životne sredine Grada Novog Sada za period 2015-2024. godine, str. 181.

⁸² Budžetski fond za zaštitu životne sredine otvoren je Rešenjem o otvaranju budžetskog fonda za zaštitu životne sredine, "Službeni list Grada Novog Sada, br. 50/09.

⁸³ Program zaštite životne sredine Grada Novog Sada za period 2015-2024. godine, str. 181.

⁸⁴ Videti: Član 100. Zakona o zaštiti životne sredine; Maksimović, Dejan i Šipka, Stefan (2017): *Lokalne finansije i životna sredina: Koji su ključni problemi i moguća rešenja?*, str. 20.

⁸⁵ Zakon o budžetskom sistemu, "Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017. Izmene su iz 2015. godine.

nego što se kroz namenske naknade prihoduje.⁸⁶ Kad je u pitanju životna sredina, Grad Novi Sad je u prethodnom periodu imao više planiranih i ostvarenih prihoda, nego rashoda.⁸⁷ Nenamensko korišćenje sredstava, ali i nedovoljno korišćenje prihoda, čine sistem finansiranja zaštite životne sredine neefikasnim. Kako bi se postigli postavljeni ciljevi neophodna je puna primena principa “zagađivač plaća”, kao i drugih finansijskih instrumenata, njihovo korišćenje u punom obimu za zaštitu životne sredine.

Iako je najveći zagađivač životne sredine industrija,⁸⁸ zagađivači su i fizička lica. Kako bi se smanjilo zagađenje životne sredine, potrebno je podići svest građana o potrebi zaštite životne sredine na viši nivo, jer je ona trenutno na niskom nivou. Razlog tome je nedovoljna zastupljenost ovog vida obrazovanja u planovima i programima predškolskih ustanova i osnovnih škola, nedovoljna dostupnost neformalnih vidova obrazovanja u ovoj oblasti, kao i nedovoljna dostupnost nastavnih materijala, nedovoljna informisanost građana, nedovoljna zainteresovanost i učešće javnosti u raspravama pre donošenja odluka iz oblasti zaštite životne sredine, kao i nizak životni standard. Zbog toga je potrebno razvijati je kroz edukaciju, informisanje i učešće građana u donošenju odluka o pitanjima životne sredine.

Da bi se ostvarili postavljeni ciljevi na nacionalnom i lokalnom nivou, da bi se smanjilo zagađenje i zaštitila životna sredina, potrebna je primena principa “zagađivač plaća”, kao i drugih ekonomskih instrumenata, a putem obrazovanja i informisanja važno je razviti svest građana o važnosti i potrebi zdrave životne sredine. Ukoliko pojedinac bude imao razvijenu svest o bitnosti zdrave životne sredine, razviće se ideja ekološke politike i uvažavanja zdrave životne sredine i kod velikih zagađivača i tada se može očekivati smanjenje zagađenja.

⁸⁶ Videti: Alternativa za bezbednije hemikalije i dr, (2018): *Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku*, str. 12; Maksimović, Dejan i Šipka, Stefan (2017): *Lokalne finansije i životna sredina: Koji su ključni problemi i moguća rešenja?*; Krunic Lazić, Maja (2018): *Ekonomski instrumenti za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016.*, http://www.sepa.gov.rs/download/posebni/EkonInstr_2016.pdf (pristupljeno: jul 2018).

⁸⁷ Videti: <http://nsekodinar.rs/#ekoloskidinar> (pristupljeno: jun 2018).

⁸⁸ U skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine (čl. 69-77), Grad Novi Sad vodi lokalni registar zagađivača. Videti: http://www.environovisad.org.rs/new_site/page.php?kat_id=114

ZAKLJUČAK

Republika Srbija je u procesu pristupanja Evropskoj uniji i potrebno je da harmonizuje domaće zakonodavstvo sa pravnom Unije, odnosno potrebno je da preuzme njene pravne tekovine. U ovom procesu bitni su pregovori koji se odvijaju po određenim poglavljima, a jedno od njih je i Poglavlje 27, koje je posvećeno zaštiti životne sredine. Politika Unije u ovoj oblasti je obimna i potreban je veliki napor Srbije da uskladi svoje pravo i primeni standarde koji važe u Uniji, jer se u Republici Srbiji se oseće posledice višedecenijskog zanemarivanja životne sredine i potrebna su ogromna ulaganja u ovoj oblasti.

Primena ekonomskih instrumenata jedan je od načina za ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine. U tom smislu je značajna primena principa “zagađivač plaća”, koji je definisan Zakonom o zaštiti životne sredine, kao najznačajnijem aktu u ovoj oblasti, ali je ključan i u strateškim dokumentima na nacionalnom i lokalnom nivou. U sektoru koji se odnosi na zaštitu životne sredine značajan je Nacionalni program zaštite životne sredine, a njegov nacrt korišćen je kao ključan za izradu drugih sektorskih strategija kad je reč o ovom principu. Grad Novi Sad doneo je Program zaštite životne sredine Grada Novog Sada za period 2015-2024. godine, kojim je predviđen kao jedan od opštih ciljeva politike zaštite životne sredine praćenje načela zaštite životne sredine koja su utvrđena Nacionalnim programom, među kojima je i načelo “zagađivač plaća”.

Primenom finansijskih instrumenata, među kojima je i princip „zagađivač plaća“, teži se smanjenju zagađenja životne sredine, sa krajnjim ciljem njene zaštite. Sredstva dobijena od naknada ulažu se u zaštitu i unapređenje zaštite životne sredine. Nametanjem obaveze plaćanja naknade teži se uticanju na zagađivače da smanje zagađenje, ulažu u zaštitu životne sredine i stvaranju svesti da je ulaganje u zdravu životnu sredinu isplativo. Ipak, u Republici Srbiji, ovaj princip se ne primenjuje još uvek u punom obimu. Da bi se ostvarili postavljeni ciljevi neophodno je da se obezbedi puna primena predviđenih ekonomskih instrumenata, pa i načela “zagađivač plaća”, kako bi finansiranje zaštite životne sredine bilo efikasno. Nenamensko korišćenje sredstava, ali i nedovoljno korišćenje prihoda, čine sistem finansiranja zaštite životne sredine neefikasnim. Da bi se sačuvala i unapredila životna sredina, pored drugih aktivnosti, potrebna je dosledna primena ovog principa i upotreba sredstava upravo u skladu sa njegovom namenom, uz davanje povlastica, odnosno, propisivanjem, pre svega, podsticajnih mera za subjekte koji ulažu u očuvanje zdrave životne sredine, kako

bi uvideli da postoje i ekonomske koristi od ulaganja u zaštitu životne sredine. Potrebno je, putem edukacije i informisanja, podići nivo društvene svesti o značaju zdrave životne sredine i potrebi njene zaštite. Zdrava životna sredina je potrebna kako sadašnjim, tako i budućim generacijama, zbog čega je neophodno preduzeti mere za sprečavanje njenog daljeg ugrožavanja, ali i mere za unapređenje njene zaštite.

LITERATURA

- [1] Alternativa za bezbednije hemikalije, Beogradska otvorena škola, Centar za ekologiju i održivi razvoj, Centar za unapređenje životne sredine, Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije, GM Optimist, Inženjeri zaštite životne sredine, Jedan Step en Srbija, Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN), RES Fondacija, Mladi istraživači Srbije i Svetska organizacija za prirodu (WWF) (2018): Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku, Mladi istraživači Srbije, Beograd.
- [2] Krunić Lazić, Maja (2018): Ekonomski instrumenti za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2016., Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd; http://www.sepa.gov.rs/download/posebni/EkonInstr_2016.pdf (pristupljeno: jun 2018).
- [3] Maksimović, Dejan i Šipka, Stefan (2017): Lokalne finansije i životna sredina: Koji su ključni problemi i moguća rešenja?, Centar za evropske politike, Beograd.
- [4] <http://nsekodinar.rs/#ekoloskidinar>, jun 2018. god.
- [5] <http://rsjp.gov.rs/>, mart 2018. god.
- [6] http://www.environmentvisad.org.rs/new_site/page.php?kat_id=114
- [7] <http://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>, jul 2018.
- [8] Odluka o obveznicima, visini, rokovima i načinu plaćanja posebne naknade za zaštitu životne sredine na teritoriji Grada Novog Sada "Sl. List Grada Novog Sada", br. 13/14.
- [9] Odluka o posebnoj naknadi za zaštitu i unapređenje životne sredine na teritoriji Grada Novog Sada, "Sl. List Grada Novog Sada", br. 13/14.
- [10] Odluka o utvrđivanju Nacionalnog programa zaštite životne sredine, "Sl. glasnik RS", br. 12/2010.
- [11] Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, "Službeni glasnik RS", br. 33/2012.

- [12] Nacionalna strategija održivog razvoja, "Službeni glasnik RS", br. 57/08.
- [13] Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine, "Službeni glasnik RS", br. 80/11.
- [14] Program zaštite životne sredine Grada Novog Sada za period 2015-2024. godine, "Službeni list Grada Novog Sada", br. 22/15.
- [15] Strategija upravljanja otpadom za period od 2010-2019. godine, "Službeni glasnik RS", br. 29/10.
- [16] Uredba o merilima i kriterijumima za povraćaj, oslobađanje i smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine, "Sl. glasnik RS", broj 113/05.
- [17] Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicama, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade, "Sl. glasnik RS", br. 113/05 i 6/07.
- [18] Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/06.
- [19] Zakon o budžetskom sistemu, "Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017.
- [20] Zakon o upravljanju otpadom, "Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016.
- [21] Zakon o zaštiti životne sredine, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016.

ZAKONSKA REGULATIVA KOJA DEFINIŠE PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA

Nenad Bingulac¹
Goran Milojević²

Apstrakt

Ideja principa „zagađivač plaća“ iako ima savremeni ekološki prizvuk, koji nije sporan, radi se realno o principu koji predstavlja derivat principa naknade štete još iz perioda Rimskog prava. Poseban značaj za nastanak principa zagađivač plaća imaju međunarodni instrumenti kojima se predviđa zaštita životne sredine, a koji su prvenstveno usmereni ka preventivnoj zaštiti. U ovom istraživanju razmotriće se najznačajniji aspekti ove problematike prvenstveno iz razloga značaja i neophodnosti njegovog postojanja, ali i zbog specifičnosti koja se manifestuje kroz poseban oblik odgovornosti, a čiji se pravni osnov ne zasniva samo na zakonodavstvu jedne države. Načelo zagađivač plaća, pored iznetog, predstavlja i jedno od osnovnih načela Lisabonskog ugovora. Značaj ovog principa, što će i biti preciznije razmotreno u ovom istraživanju, odnosi se na ekonomsku osnovu ovog principa, sve sa ciljem kako bi se postigla adekvatna preventiva i otklanjanje štete nanete životnoj sredini. Ovim istraživanjem želi se postići više ciljeva. Primarni cilj se odnosi na ukazivanje na pozitivno pravna rešenja principa zagađivač plaća, sa posebnim osvrtom na kaznenu politiku koja će biti sagledana i iz ugla postizanja generalne i specijalne prevencije. Sekundarni cilj ovog istraživanja će se odnositi na kritički osvrt već pomenutog zakonodavnog predviđanja ovog principa, kako bi se ukoliko za to postoji potreba, ukazala na moguća efikasnija rešenja sa kojima bi se moglo postići adekvatnija primena principa zagađivač plaća.

¹ doc. dr Nenad Bingulac, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, nbingulac@pravni-fakultet.info

² master pravnik Goran Milojević, doktorant i asistent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, milojevic@pfbegrad.edu.rs

Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća

Ključne reči: *zagađivač plaća, kaznena politika, prekršajne sankcije, zaštita životne sredine, pozitivnopravna predviđanja*

UVODNA RAZMATRANJA

Konstantan socijalni, ekonomski i tehnološki razvoj društva pored svojih mnogih pozitivnih karakteristika koje predstavljaju preduslov nastavka napretka, ima i više negativnih posledica, a jedna od njih se odnosi i na zaštitu životne sredine.

Načelno posmatrano posledice postoje svuda. U naseljenim mestima, manje naseljenim mestima ali i onim koje ne naseljava čovek (aerозagađjenja, razni oblici otpada koji se npr. vodenim tokovima mogu preneti i u ne naseljena mesta i dr). Realna tendencija smanjenja mnogih vrsta i oblika zagađjenja životne sredine je nedovoljna iako postoji samosvest u određenoj meri koja je dovoljna za početne korake koji verovatno nisu dovoljno brzi u smislu odnosa zaštite i zagađjenja.

Urbani delovi postaju još urbaniji, ruralni delovi pretvaraju se u urbane usled potrebe za proširivanja životnog i radnog prostora.

Pojedini autori navode neophodnost usklađivanja povezanosti procesa održivog razvoja i zaštite životne sredine i to zbog ubrzanog trošenja prirodnih resursa životna sredina postaje sve ugroženija posebno u sredinama i oblastima gde postoji korišćenje ili razvoj prljavih tehnologija. Usled neophodnosti da privredni razvoj bude održiv, a da bi se životna sredina očuvala nužno je razvijati načine unapređenja njene zaštite, a iz čega proizilazi neminovna povezanost procesa održivog razvoja i zaštite životne sredine. Zakonodavna zaštita predstavlja jedan od takvih segmenata zaštite životne sredine koja pored uobičajenih oblika pravne odgovornosti ima i posebne oblike odgovornosti.³

Spoznavši sve veći značaj i neophodnost zaštite životne sredine, međunarodna zajednica, a samim tim i Republika Srbija je kroz ratifikaciju međunarodnih dokumenata, a najvažniji je svakako Konvencija Saveta Evrope o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine od 4. novembra 1998. godine, preuzela je niz mera u cilju njene zaštite. Pod pojmom životne i radne sredine, podrazumeva se sve ono što

³ Stojanović, P. i Zindović, I. (2015), Pravna odgovornost za razvoj i zaštitu životne sredine, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Vol. 63, Br. 1, preuzeto sa: <http://ojs.ius.bg.ac.rs/index.php/anali/article/view/66/243> 05.06.2018.

nas okružuje, kao što su klima, vazduh, voda, zemljište, biljni i životinjski svet, stambene i industrijske oblasti ali i direktna i indirektna povezanost sa proizvodnim i životnim aktivnostima.⁴

Zaštita životne sredine je egzistencijalno pravo čoveka i nužan uslov za opstanak čovečanstva, te je stoga Republika Srbija pre svega Ustavom u drugom delu u kojem se garantuju ljudska i manjinska prava i slobode, članom 74., propisala pravo na zdravu životnu sredinu. Pa tako, svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju, ali i obavezu zaštite, čuvanja i poboljšanja životne sredine.⁵ Kako se krivičnopравnim zakonodavstvom ostvaruje zaštita društva od kriminaliteta, kao najefikasnijom merom i merom *ultima ratio* u suzbijanju nedozvoljenog ponašanja, tako se i zaštita životne sredine najbolje ostvaruje krivičnopравnom zaštitom. U zavisnosti da li se nedozvoljenim ponašanjima jedino ili pretežno napada ili ugrožava životna sredina, u teoriji prema pojedinim autorima⁶ razlikuju se:⁷

1. osnovna, primarna, prava ili čista ekološka krivična dela ili ekološka krivična dela u užem smislu (dela koja su propisana u dvadeset četvrtoj glavi Krivičnog zakonika⁸)
2. druga, sekundarna, neprava ili relativna ekološka krivična dela ili ekološka krivična dela u širem smislu (krivična dela koja se nalazi i u drugim glavama Krivičnog zakonika npr. Krivična dela protiv zdravlja ljudi, dela protiv opšte sigurnosti itd...)

⁴ Bingulac, N. i Matijašević, J.: "Integrated License in Regulations on Environmental protection of Serbia", XVII International Eco-conference®, 25st-28th Septemer 2013, Proceedings „Environmental protection of urban and suburban settlements“, Ekological movement of Novi Sad, pp.547-548.

⁵ Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik* RS, br. 98/06.

⁶ Vidi: Jovašević, D., (2012). Zaštita životne sredine u sporednom krivičnom pravu Republike Srbije, *Evropsko zakonodavstvo*, vol. 11, br. 41/12, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 331-332; Joksić, I., (2012). Krivičnopравna zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi, *Ekologija i pravo*, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, str. 21.

⁷ Jovašević, D., (2012). Zaštita životne sredine u sporednom krivičnom pravu Republike Srbije, *Evropsko zakonodavstvo*, vol. 11, br. 41/12, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 332.

⁸ Krivični zakonik, *Sl. glasnik* RS, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09 i 111/09 i 121/12, 104/13, 108/14 i 94/2016

Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća

3. sporedna dopunska ekološka krivična dela koja nisu predviđena u Krivičnom zakoniku, već su propisana u posebnim, sporednom, pomoćnom ili dopunskom krivičnom zakonodavstvu, dakle u drugim zakonima iz oblasti ekološkog prava.⁹

Terminološko posmatrano „zagađivač plaća“ ima savremeni ekološki prizvuk. Zapravo radi se o principu koji predstavlja derivat principa naknade štete još iz perioda Rimskog prava, ali za njegovo potpunije sadržinsko određenje, kako to naznačavaju autori koji su se bliže bavili ovom problematikom, zaslužni su međunarodni instrumenti koji proizilaze iz međunarodnog prava.¹⁰

OSVRT NA NAČELO „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ SA ASPEKTA LISABONSKOG SPORAZUMA

Pre nego što se posvetimo razmatranju načela zagađivač plaća i njegovog definisanja u Lisabonskom sporazumu, potrebno je ukazati na pojedine značajne posebnosti.

Prvi propisi o zaštiti životne sredine u Evropi pojavili su se već sredinom sedamdesetih godina dvadesetog veka i to u Evropskoj zajednici. Prvi propisi, odnosno direktive, iz ove oblasti koje je donela Evropska zajednica su se odnosile na upravljanje otpadom iz 1975. godine, na kvalitet vode za kupanje iz 1976. godine, zaštitu ptica iz 1979. godine i dr. U istom periodu (1976. godine), u tadašnjoj SFRJ, donet je Zakon o udruženom radu koji je u članu 579. propisivao zaštitu i unapređivanje čovekove sredine¹¹.

U proteklom periodu, u Republici Srbiji, doneto je više zakona koji na direktan ili indirektan način uređuju oblast životne sredine a neki od njih (pored Ustava

⁹ Više o tome u: Jovašević, D., *op. cit.* str. 330-350.

¹⁰ Joldžić, V. (2002), *Ekološko pravo – opšti i poseban deo*, Beograd, str. 138.

¹¹ Član 579. Zakona o udruženom radu glasi: Društvenim dogovorom obezbeđuje se i uskladjuje samoupravno uređivanje društveno-ekonomskih i drugih odnosa od šireg zajednickog interesa za ucesnike dogovora ili od opšteg društvenog interesa, a narocito u oblastima planiranja, cena, rasporedjivanja dohotka i raspodele sredstava za licne dohodke i za zajednicku potrošnju radnika, medjunarodne razmene, politike zapošljavanja u Jugoslaviji i u inostranstvu i zaštite i unapredjivanja covekove sredine. „Službeni list SFRJ“, br. 53/76.

Republike Srbije kojeg smo već spomenuli) su Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o šumama, Zakon o vodama, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o postupanju sa otpadnim materijama, Zakon o ribarstvu, Zakon o lovstvu, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, Zakon o fondu za zaštitu životne sredine, Zakon o obligacionim odnosima (neki od važećih zakona kojim se reguliše zaštita životne sredine u Republici Srbiji upućuju na primenu pravila obligacionog prava), Krivični zakonik i dr.

Već iz ukazanog može se videti značaj zaštite životne sredine sa preventivnog i represivnog ugla, a se može zaključiti da kada se u domaćem zakonodavstvu sa toliko zakona direktno i indirektno predviđaju norme i kaznena politika zaštite, jasno je zbog čega u međunarodnom zakonodavstvu postoji više stotina zakona, direktiva i odluka sa kojima se uređuje ova veoma značajna problematika.

U Lisabonskom sporazumu jedno od osnovnih načela je upravo načelo zagađivač plaća. Ono se predviđa članom 191. stavom 2.

Kada se ovo načelo posmatra preciznije pored nesporne pravne zaštite životne sredine može se videti da se radi o ekonomskom načelu koje ima za cilj da ukloni štetu usled mogućeg zagađenja, a da samim tim minimalizuje posledice upravo kroz preventivno delovanje kroz uticanje na svest da usled zagađivanja životne sredine i nastajanja pomenutih posledica naneta šteta mora se nadoknađena.

U okviru ovog načela mogu se izdvojiti dva pristupa i to: kao prvi upravljanje i kontrola, a drugi su tržišni mehanizmi.

Pod metode upravljanja i kontrole svrstavaju se: standardi u vezi sa količinom emisije, specifikacija procesa ili opreme koja se koristi u postrojenjima ili mogućim zagađivačima, ograničenja u vezi s ulazom, izlazom i ispuštanjem raznih oblika zagađivača.

Pod metode tržišnog pristupa svrstavaju se: ekološki porezi, računanje moguće visine štete u cenu finalnog proizvoda, dozvole za zagađenje i dr.

Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća

Mogli bi izneti stav u kojem dozvoljavamo sebi da postavimo pitanje da li je pravedno da uračunavanje moguće visine štete spada u cenu finalnog proizvoda, a da nije u domenu profita zagađivača. Na ovaj način posredno moguću štetu plaćaju potrošači a ne zagađivači. Pomenuto je suštinski posmatrano u određenoj suprotnosti sa osnovnom idejom ovog načela da je obaveza zagađivača da plaća. Pored pomenutog, pasivna ideja ovog načela je i da se odustane od proizvodnje takvih proizvoda koji bi tokom procesa nastanka mogli da ugroze životnu sredinu, ako je to moguće sa postojećim tehnološkim razvojem.

Potrebno je ukazati na još jednu dilemu do koje su došli i drugi autori prilikom razmatranja ove problematike.

Iz do sada ukazanog nedvosmisleno se vidi da je suština načela zagađivač plaća u tome da svako ko prouzrokuje ekološku štetu, ili u slučajevima da je očigledno da će prilikom proizvodnje ili drugih aktivnosti postojati mogućnosti za nastajanje ekološke štete biti odgovorni, a samim tim da će imati obavezu otklanjanja iste. Takođe, ideja je da će zagađivači promenom svojih aktivnosti i primenom ekoloških mera iz prakse smanjiti mogućnosti za nastanak štete životne sredine. Problematika koje se javlja je u tome kada postoje situacije u kojima nije moguće identifikovati zagađivača, pa se to može proširiti na aspekt da li će odgovornost biti distribuirana prema principu jednakosti u smislu da svako ko je na neki način doprineo zagađenju, ili će odgovornost biti na onome koji je prvi izazvao zagađenje. Autori koji su se bavili ovom problematikom ukazuju na Preporuku Evropskog saveta iz 1974. godine predviđa više rešenja u slučajevima kada nije moguće jasno utvrditi ko je odgovoran za nanetu štetu, ali svako od njih se zasniva na saniranju štete i vraćanja u pređašnje stanje i otklanjanje negativnih posledica. Pomenuta obaveza je delegirana Evropskoj uniji, pa samim tim i državama članicama bez obzira na to da li će i na koji način će države identifikovati zagađivača.¹²

¹² Tubić, B. (2012). Pravna načela u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji; u: Biomedicina, zaštita životne sredine i pravo br.179079, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu. Novi Sad, str. 504-505.

PREDVIĐANJE NAČELA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA” U ZAKONU O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Zakonom o zaštiti životne sredine¹³ uređuje se integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji, što se i predviđa prvim članom ovog zakona.

Već u drugom članu se uređuje sistem zaštite životne sredine kojeg čine mere, uslovi i instrumenti za:

- 1) održivo upravljanje, očuvanje prirodne ravnoteže, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak svih živih bića i
- 2) sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine.

Načelo zagađivač plaća definiše se u članu 9. tačka 6. kojom se predviđa da zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu.

Istom tačkom se još predviđa da zagađivač, u skladu sa propisima, snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini.

Zakonodavac je predvideo istim članom, ali tačkom 5. da je zagađivač odgovoran za zagađivanje životne sredine i u slučaju likvidacije ili stečaja preduzeća ili drugih pravnih lica. Zagađivač ili njegov pravni sledbenik obavezan je da otkloni uzrok zagađenja i posledice direktnog ili indirektnog zagađenja životne sredine.

Pored pomenutog, zakonodavac još predviđa da promene vlasništva preduzeća i drugih pravnih lica ili drugi oblici promene svojine obavezno uključuju procenu stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagađenje životne sredine,

¹³ Zakon o zaštiti životne sredine, Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016

Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća

kao i namirenje dugova (tereta) prethodnog vlasnika za izvršeno zagađivanje i/ili štetu nanetu životnoj sredini.

Zagađivač koji prouzrokuje zagađenje životne sredine odgovara za nastalu štetu po načelu objektivne odgovornosti, što je očigledno iako se naznačava u samom zakonu (član 103. stav 1).

Kada je reč o odgovornosti za zagađivanje životne sredine, zakonodavac je predvideo da je odgovorno i pravno i fizičko lice koje je nezakonitim ili nepravilnim delovanjem omogućilo ili dopustilo zagađivanje životne sredine.

Obaveze zagađivača predviđene su članom 104. i to na način da zagađivač koji svojim činjenjem ili nečinjenjem prouzrokuje zagađivanje životne sredine je dužan da, bez odlaganja, preduzme mere utvrđene planom zaštite od udesa i sanacionim planom, odnosno da preduzme neophodne mere radi smanjenja šteta u životnoj sredini ili uklanjanja daljih rizika, opasnosti ili sanacije štete u životnoj sredini.

Zakonodavac dodatno predviđa da u slučajevima da se šteta koja je naneta životnoj sredini ne može sanirati odgovarajućim merama, lice koje je prouzrokovalo štetu odgovorno je za naknadu u visini vrednosti uništenog dobra.

Odgovornost za štetu uređuje se članom 105. Zakonodavac predviđa da je zagađivač odgovoran za štetu nanetu životnoj sredini i prostoru i snosi troškove procene štete i njenog uklanjanja, a naročito:

- 1) troškove hitnih intervencija preduzetih u vreme nastanka štete, a neophodnih za ograničavanje i sprečavanje efekata štete po životnu sredinu, prostor i zdravlje stanovništva;
- 2) direktne i indirektne troškove sanacije, ustanovljavanja novog stanja ili obnavljanja prethodnog stanja životne sredine i prostora, kao i monitoring efekata sanacije i efekata štete po životnu sredinu;
- 3) troškove sprečavanja nastanka iste ili slične štete po životnu sredinu i prostor i
- 4) troškove naknade licima direktno ugroženim štetom po životnu sredinu i prostor.

Pored ukazanog, predviđa se još da je zagađivač dužan da pruži finansijske ili druge vrste garancija za obezbeđenje plaćanja naknade pomenutih troškova u

toku i posle obavljanja aktivnosti. Vrstu garancija, visinu sredstava i vreme trajanja garancije koju obezbeđuju zagađivači propisuje Vlada Republike Srbije.

Upravo pomenuto, a mislimo na direktno odlučivanje od strane Vlade, predstavlja dodatno merilo stepena značaja zaštite životne sredine.

Kada postoje slučajevi u kojima postrojenja ili aktivnosti zagađivača predstavljaju visok stepen opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu, zakonom se predviđa u članu 106. obaveza osiguranja od odgovornosti za slučaj štete pričinjene trećim licima usled udesa.

Prilikom pretrplivanja štete, svako ko ju je pretrpeo ima pravo na naknadu. Zakon o zaštiti životne sredine ovo pitanje uređuje članom 107. na način što se zahtev za naknadu štete može se podneti neposredno zagađivaču ili osiguravaču, odnosno finansijskom garantu zagađivača kod koga je nastao udes, ako takav osiguravač, odnosno finansijski garant postoji.

Kada postoji više zagađivača koji su odgovorni za štetu nanetu životnoj sredini, a udeo pojedinih zagađivača nije moguće odrediti, troškove snose solidarno i posebno.

Zakonodavac još istim članom predviđa da pokretanje postupka za naknadu štete zastareva za tri godine od kada je oštećenik saznao za štetu i učinioca štete, dok potraživanje zastareva za 20 godina od kada je šteta nastala.

Na kraju istog člana predviđa se da je postupak pred sudom za naknadu štete je hitan, ali i da Republika Srbija zadržava pravo na naknadu štete ako nema drugih lica koja imaju to pravo.

Pored do sada ukazanog nužno je naznačiti da se u okviru načela zagađivač plaća predviđaju i naknade za zagađivanje životne sredine. Zakonodavac je predvideo kriterijume članom 85. na sledeći način:

- 1) vrsta, količina ili osobine emisija iz pojedinog izvora;
- 2) vrsta, količina ili osobine emisija proizvedenog ili odloženog otpada i
- 3) sadržaj materija štetnih po životnu sredinu u sirovini, poluproizvodu i proizvodu.

Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća

Obveznik plaćanja naknade je svako lice koje uzrokuje zagađenje životne sredine emisijama, odnosno otpadom ili proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovine, poluproizvode ili proizvode koji sadrže materije štetne po životnu sredinu.

Istim članom se predviđa da Vlada određuje vrstu zagađivanja, kriterijume za obračun naknade i obveznike, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade.

Zatim, predviđa se da sredstva ostvarena od naknade u visini od 60% prihod su budžeta Republike Srbije, a u visini od 40% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave, a da se ona koriste namenski za zaštitu i unapređivanje životne sredine prema programima, odnosno akcionim i sanacionim planovima koji se donose u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima.

Zakonodavac je u jednoj od izmena zakona predvideo i naknadu za zagađivanje područja od posebnog interesa u oblasti zaštite životne sredine (član 85a) i to na način da na predlog ministarstva nadležnog za pitanja životne sredine, Vlada utvrđuje koja su ta područja i da utvrđuje visinu i način plaćanja naknade tim područjima.

Sredstva ostvarena od naknade u visini 80% prihod su budžeta Republike Srbije, a u visini 20% prihod su jedinice lokalne samouprave i koriste se namenski za zaštitu i unapređivanje životne sredine u skladu sa programima, odnosno akcionim i sanacionim planovima koji se donose u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima.

KAZNE NE ODREDBE PREDVIĐENE U ZAKONU O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Zakonom o zaštiti životne sredine predviđaju se kao kaznene odredbe privredni prestupi i prekršaji.

Privredni prestupi predviđaju se članom 116.

Zakonodavac je predvideo novčanu kaznu za pravno lice u rasponu od 1.500.000 do 3.000.000 dinara za sledeća dela: 1) korišćenje prirodnih resursa ili dobra, bez saglasnosti Ministarstva 2) ako se ne izvrši remedijacija ili na drugi način ne sanira degradiranu životna sredina; 3) ako se vrši remedijacija ili na drugi način sanira degradiranu životnu sredinu, bez saglasnosti Ministarstva; 3a) ako ne donese akcioni plan za postepeno dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih

materija u vode i u njemu ne utvrdi rokove za njihovo postepeno dostizanje; 3b) ako ne postupa u skladu sa akcionim planom za postepeno dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode; 4) ako pravno lice sakuplja ili stavlja u promet određene vrste divlje flore i faune, njihove razvojne oblike i delove, bez dozvole Ministarstva, odnosno suprotno uslovima utvrđenim u dozvoli; 5) ako se prekogranični promet primeraka divlje flore i faune (uvoz, izvoz, unos, iznos, ponovni izvoz) i njihovih razvojnih oblika i delova vrši bez dozvole, odnosno isprave koju izdaje Ministarstvo; 6) ako se pri upravljanju opasnim materijama ne preduzima sve potrebne preventivne, zaštitne, sigurnosne i sanacione mere; 7) ako pravno lice izgradi i upotrebljava postrojenja, odnosno komplekse i obavlja aktivnosti ako nisu ispunjene propisane granične vrednosti emisije i nivoa zagađujućih materija, uslovi u pogledu opreme i uređaja kojima se smanjuje ili sprečava emisija zagađujućih materija ili energije, kao i ako nisu preduzete druge mere i radnje za obezbeđenje propisanih uslova zaštite životne sredine; 8) ako ispušta zagađujuće i opasne materije, otpadne vode ili emituje energiju u vazduh, vodu ili zemljište na način i u količinama, odnosno koncentracijama ili nivoima iznad propisanih; 9) ako pravno lice primenjuje domaću ili uvoznu tehnologiju ili proces, odnosno proizvodi, skladišti i stavlja u promet proizvode koji ne ispunjavaju zahteve u pogledu životne sredine, odnosno zahteve kvaliteta proizvoda ili je tehnologija, proces, proizvod, poluproizvod ili sirovina zabranjena u zemlji izvozniku; 10) ako upotrebljava uređaje koji služe za uklanjanje ili prečišćavanje zagađujućih materija za koje tehnički zahtevi nisu utvrđeni tehničkim propisima Zakonom o zaštiti životne sredine; 11) ako uvozi opasan otpad; 12) ako pravno lice uvozi, izvozi ili vrši tranzit otpada bez dozvole Ministarstva; 13) ako se ne postupa u skladu sa odredbama kojima se predviđa zaštita od hemijskog udesa; 14) ako se ne postupi u skladu predviđenim obavezama o obaveštavanju o udesu; 15) ako pravno lice ne preduzima mere sanacije o svom trošku; 16) ako se ne izradi ili ne realizuje sanacioni plan i 17) ako se pravno lice ne osigura za slučaj štete pričinjene trećim licima usled udesa.

Zakonodavac je predvideo da se za pomenute privredne presteupe može izreći novčana kazna u srazmeri sa visinom učinjene štete, neizvršene obaveze ili vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet privrednog prestupa, a najviše do dvadesetostrukog iznosa učinjene štete, neizvršene obaveze ili vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet privrednog prestupa.

Takođe Zakonom je predviđeno da će se za privredne presteupe kazniti i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u rasponu od 100.000 do 200.000 dinara.

Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća

Prekršaji se predviđaju članovima od 117 do 121.

Zakonodavac je predvideo novčanu kaznu za pravno lice u rasponu od 500.000 do 1.000.000 dinara ako: 1) proizvodi i/ili stavlja u promet prevozna sredstva koja ne ispunjavaju uslove u pogledu emisije za mobilne izvore zagađivanja; 2) na deklaraciji sirovine, poluproizvoda ili proizvoda ne upozori na zagađenje životne sredine i štetu po zdravlje ljudi koje sirovina, poluproizvod ili proizvod, odnosno njihovo pakovanje uzrokuje ili može uzrokovati u životnoj sredini; 3) upotrebljava ekološki znak suprotno odredbama člana 53. Zakona o zaštiti životne sredine; 4) ne dostavi Obaveštenje koje se predviđa članom 59. Zakona o zaštiti životne sredine; 5) ne dostavi Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa Ministarstvu sa podacima u skladu sa članom 60a; 6) ne obezbedi da Izveštaj o bezbednosti i spisak opasnih materija koje su prisutne u seveso postrojenju, odnosno kompleksu bude dostupan javnosti; 7) ne postupi u skladu sa članom 60j Zakona o zaštiti životne sredine koji se odnosi na obaveštavanje o udesu; 8) vrši monitoring bez ovlašćenja; 9) ne vrši monitoring i praćenje drugih uticaja na stanje životne sredine; 10) ne dostavlja podatke iz monitoringa na propisan način; 11) ne dostavlja podatke od značaja za vođenje registra izvora zagađivanja životne sredine na propisan način; 12) ne dostavi Ministarstvu i Agenciji za zaštitu životne sredine podatke koji se odnose na prestanak poslovanja, statusne promene i/ili promene delatnosti, promenu vlasništva, zakupa ili drugog prava obveznika, početak rada novog pojedinačnog izvora zagađivanja, kao i datum trajnog zatvaranja postojećeg izvora zagađivanja; 13) ne omogući inspektorima obavljanje kontrole, odnosno ne postupi po rešenju inspektora).

Zakonodavac još predviđa da za pomenute prekršaje može se izreći novčana kazna u srazmeri sa visinom pričinjene štete ili neizvršene obaveze, vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet prekršaja, a najviše do dvadesetostrukog iznosa tih vrednosti.

Takođe je Zakonom predviđeno da će se kazniti i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara.

Za ove prekršaje koji su prikazani, zakonodavac je predvideo da se može se izreći i zaštitna mera zabrane vršenja određene delatnosti u trajanju do tri godine, a odgovornom licu da vrši određene poslove u trajanju do jedne godine.

Članom 117a predviđa se da će se novčanom kaznom od 250.000 do 500.000 dinara kazniti za prekršaj preduzetnik ako: 1) koristi prirodne resurse i dobra, bez saglasnosti Ministarstva; 2) ne izvrši remedijaciju ili na drugi način ne sanira degradiranu životnu sredinu; 3) vrši remedijaciju ili na drugi način sanira degradiranu životnu sredinu, bez saglasnosti Ministarstva; 4) ne donese akcioni plan za postepeno dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode i u njemu ne utvrdi rokove za postepeno dostizanje graničnih vrednosti; 5) ne postupa u skladu sa akcionim planom za postepeno dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode; 6) sakuplja ili stavlja u promet određene vrste divlje flore i faune, njihove razvojne oblike i delove, bez dozvole Ministarstva, odnosno suprotno uslovima utvrđenim u dozvoli; 7) prekogranični promet primeraka divlje flore i faune (uvoz, izvoz, unos, iznos, ponovni izvoz) i njihovih razvojnih oblika i delova vrši bez dozvole, odnosno isprave koju izdaje Ministarstvo; 8) proizvodi i/ili stavlja u promet prevozna sredstva koja ne ispunjavaju uslove u pogledu emisije za mobilne izvore zagađivanja; 9) na deklaraciji sirovine, poluproizvoda ili proizvoda ne upozori na zagađenje životne sredine i štetu po zdravlje ljudi koje sirovina, poluproizvod ili proizvod, odnosno njihovo pakovanje uzrokuje ili može uzrokovati u životnoj sredini; 10) ne postupa u skladu sa obavezama operatera koje se odnose na zaštitu od hemijskog udesa; 11) ne dostavi Obaveštenje koje se bliže određuje članom 59. Zakona o zaštiti životne sredine; 12) ne dostavi Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa Ministarstvu sa podacima koji se predviđeni Zakonom; 13) ne obezbedi javni uvid, prezentaciju i javnu raspravu o Izveštaju o bezbednosti; 14) ne postupi u skladu sa članom 60j Zakona o zaštiti životne sredine koji se odnosi na obaveštavanje o udesu; 15) vrši monitoring bez ovlašćenja; 16) ne vrši monitoring i praćenje drugih uticaja na stanje životne sredine; 17) ne dostavlja podatke iz monitoringa na propisan način; 18) ne dostavlja podatke od značaja za vođenje registra izvora zagađivanja životne sredine na propisan način; 19) ne dostavi Ministarstvu i Agenciji za zaštitu životne sredine podatke iz evidencije koja se vodi; 20) ne omogući inspektorima obavljanje kontrole, odnosno ne postupi po rešenju inspektora.

Pored predviđenih novčanih kazni, može se izreći i zaštitna mera zabrane vršenja delatnosti u trajanju do tri godine.

Članom 118 predviđa se da će se novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana kazniti se za prekršaj fizičko lice ako: 1) uznemirava, zlostavlja, ozleđuje i uništava divlju faunu, odnosno razara njena staništa; 2)

Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća

uništava, kida ili na drugi način pustoši divlju floru, odnosno uništava i razara njena staništa; 3) sakuplja ili stavlja u promet određene vrste divlje flore i faune, njihove razvojne oblike i delove, bez dozvole Ministarstva, odnosno suprotno uslovima utvrđenim u dozvoli; 4) izvozi ili uvozi zaštićene vrste divlje flore i faune, njihove razvojne oblike i delove, bez dozvole Ministarstva.

Zakonodavac takođe predviđa da se da će se novčanom kaznom u iznosu od 5.000 dinara kazniti za prekršaj roditelj, staralac, odnosno odgovorno lice u organu starateljstva, ako zbog propuštanja dužnog nadzora nad maloletnikom, maloletnik učini prekršaj kojim 1) uznemirava, zlostavlja, ozleđuje i uništava divlju faunu, odnosno razara njena staništa; 2) uništava, kida ili na drugi način pustoši divlju floru, odnosno uništava i razara njena staništa; 3) sakuplja ili stavlja u promet određene vrste divlje flore i faune, njihove razvojne oblike i delove, bez dozvole Ministarstva, odnosno suprotno uslovima utvrđenim u dozvoli.

Zakonodavac je predvideo članom 120 da će se novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara kazniti za prekršaj odgovorno lice u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, odnosno organizaciji koja vrši javna ovlašćenja ako: 1) izda odobrenje za korišćenje prirodnog resursa ili dobra, bez saglasnosti Ministarstva; 2) izda saglasnost na projekat sanacije i remedijacije koji je izrađen suprotno propisanoj sadržini projekata sanacije i remedijacije, bez sprovođenja propisanog postupka za davanje saglasnosti na projekat, suprotno propisanim uslovima za davanje saglasnosti na projekat, kao i bez propisane dokumentacije koja se podnosi uz zahtev za davanje saglasnosti; 3) izda dozvolu bez pribavljenog mišljenja organizacije nadležne za zaštitu prirode; 4) izda dozvolu, odnosno ispravu bez propisane dokumentacije ili ne vodi registar izdatih dozvola na propisan način; 5) pripremi prostorni ili urbanistički plan bez uslova za obezbeđenje mera zaštite životne sredine; 6) ne obaveštava javnost i ne donese akt o uvođenju posebnih mera u slučajevima; 7) ne vodi evidenciju izdatih potvrda radi uključivanja u sistem EMAS; 8) ne donese eksterne planove u skladu sa članom 61. Zakona o zaštiti životne sredine; 9) ne proglasi stanje ugroženosti životne sredine i ne obaveštava javnost o preduzetim merama; 10) ne donese akcioni, odnosno sanacioni plan; 11) ne vrši monitoring; 12) ne dostavlja podatke iz monitoringa na propisan način; 13) ne vodi informacioni sistem zaštite životne sredine; 14) ne vodi registar izvora zagađivanja životne sredine; 15) ne omogući pristup informacijama, ne omogući širenje informacija o životnoj sredini i neomogući učešće javnosti u odlučivanju; 16) ne dostavi Ministarstvu i Agenciji za zaštitu životne sredine podatke iz evidencije koju je obavezan da vodi; 17) ne

dostavi izveštaj o korišćenju sredstava budžetskog fonda, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.

Pored prikazanog predviđa se još i da se odgovornom licu u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, odnosno organizaciji koja vrši javna ovlašćenja može se uz izrečenu kaznu izreći i zaštitna mera zabrane vršenja određenih poslova u trajanju do jedne godine.

Na kraju je potrebno još navesti da za prekršaj koji je izvršilo pravno lice, preduzetnik, fizičko lice i roditelj, staralac, odnosno odgovorno lice u organu starateljstva, ako zbog propuštanja dužnog nadzora nad maloletnikom može se uz kaznu izreći i zaštitna mera oduzimanja predmeta koji su upotrebljeni ili namenjeni za izvršenje prekršaja, odnosno koji su nastali ili pribavljeni izvršavanjem prekršaja. Pomenuto se predviđa članom 121. Zakona o zaštiti životne sredine.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Savremeni život podrazumeva usklađivanje ekonomskog razvoja i različitih tehničkotehnoloških dostignuća sa interesima zaštite životne sredine. Ovo se u velikoj meri može postići propisivanjem ekoloških kriterijuma koji bi bili praćeni određenom zakonskom i podzakonskom regulativom i šta je najvažnije, njihovim doslednim i adekvatnim sprovođenjem.

Jedno od najznačajnijih načela koja se odnose na zaštitu životne sredine predstavlja upravo načelo „zagađivač plaća“. U ovom istraživanju razmotreni su pravni koreni nastanka ovog načela i njegovog definisanja u međunarodnom pravu, a zatim je razmotreno na koji način je ono implementirano u domaće zakonodavstvo.

Kako bi se postigla zakonodavna zaštita i sprovođenje generalne i specijalne prevencije, posebna pažnja je posvećena kaznenoj politici.

S obzirom da po dostupnim podacima tokom 2017. godine Agencija za zaštitu životne sredine je samo na području grada Beograda podnela 1981. zahteva za

Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća

pokretanje prekršajnog postupka¹⁴ može se postaviti pitanje da li visina zaprečenih novčanih kazni i vrste mera bezbednosti postižu svoj preventivni i represivni karakter. Posebno kada se radi o zaštiti životne sredine nije nužno posebno naglašavati da prevencija ima mnogo veće efekte od kasnijih mogućih saniranja posledica ekološkog zagađenja.

S druge strane posmatrano primenom principa zagađivač plaća povećava se svest o mogućem zagađivanju. Zatim, plaćanjem ekoloških taksu od strane zagađivača koji su zavedeni u nacionalnom registru izvora zagađivanja, povećava se ekonomska snaga države da na adekvatan način sprovodi zbrinjavanje otpada.

Na osnovu statističkih pokazatelja može se videti da tokom 2017. godine je dostavljeno oko 23000 izveštaja Agenciji za zaštitu životne sredine što predstavlja povećanje od oko 8000.¹⁵

Na osnovu podataka iz Privredne komore Srbije iako je u znatnoj meri povećana naplata ekološke takse, a kao primer navode da je tokom 2011. godine naplaćeno 3 milijardi dinara, dok je 2017. godine naplaćeno 10 milijardi dinara, ne postoje potpuni podaci o tome koja količina otpada zaista postoji u Srbiji. Ako se za primer uzme elektronski i električni otpad, procena je da se u Srbiji stvori oko 100.000 tona tog otpada od čega se samo trećina reciklira dok ostatak završi na deponijama i u prirodi.¹⁶

Upravo i ovi pokazatelju nam daju za pravo da smatramo da je neophodno postrožiti kaznenu politiku, ali i raznim vidovima kampanja uticati ne samo na zagađivače već i na potrošače o značaju zaštite životne sredine i posledicama suprotnog.

¹⁴ Agencija za zaštitu životne sredine, Nove prekršajne prijave dostavljene Prekršajnom sudu u Beogradu, preuzeto sa: www.sepa.gov.rs/index.php?menu=50100000&iid=14&akcija=showXlinked 05.06.2018.

¹⁵ RTS, Zbrinjavanje otpada po principu „zagađivač plaća”, preuzeto sa: www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/3063866/zbrinjavanje-otpada-po-sistemu-zagadjivac-placa.html, 06.06.2018.

¹⁶ *Ibid.*

IZVORI

- [1] Agencija za zaštitu životne sredine, Nove prekršajne prijave dostavljene Prekršajnom sudu u Beogradu, preuzeto sa: www.sepa.gov.rs/index.php?menu=501000000&id=14&akcija=showXlinked 05.06.2018.
- [2] Bingulac, N. i Matijašević, J (2013). Integrated License in Regulations on Environmental protection of Serbia, XVII International Eco-conference®, 25st-28th September 2013, Proceedings „Environmental protection of urban and suburban settlements“, Ekological movement of Novi Sad, pp. 547-554.
- [3] Joksić, I., (2012). Krivičnopravna zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi, Ekologija i pravo, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, str. 20-34.
- [4] Joldžić, V. (2002), Ekološko pravo – opšti i poseban deo, Beograd
- [5] Jovašević, D., (2012). Zaštita životne sredine u sporednom krivičnom pravu Republike Srbije, Evropsko zakonodavstvo, vol. 11, br. 41/12, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 330-350.
- [6] Krivični zakonik, *Sl. glasnik* RS, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09 i 111/09 i 121/12, 104/13, 108/14 i 94/2016
- [7] RTS, Zbrinjavanje otpada po principu „zagađivač plaća“, preuzeto sa: www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/3063866/zbrinjavanje-otpada-po-sistemu-zagadjivac-placa.html, 06.06.2018.
- [8] Stojanović, P. i Zindović, I. (2015), Pravna odgovornost za razvoj i zaštitu životne sredine, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 63, Br. 1, preuzeto sa: <http://ojs.ius.bg.ac.rs/index.php/anali/article/view/66/243> 05.06.2018.
- [9] Treaty of Lisbon, amending the treaty on European Union and the treaty establishing the european community, 2007/C 306/01
- [10] Tubić, B. (2012). Pravna načela u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji; u: *Biomedicina, zaštita životne sredine i pravo* br.179079, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu. Novi Sad. 491-506.
- [11] Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik* RS, br. 98/06.
- [12] Zakon o udruženom radu „Službeni list SFRJ“, br. 53/76.
- [13] Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik* RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016

USAGLAŠENOST NACIONALNE I REGULATIVE EU KOD PRINCIPA ZAGAĐIVAČ PLAĆA I PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Uroš Novaković¹
Goran Milojević²

Apstrakt

Primena Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao živog instrumenta koji se tumači u skladu sa društvenim promenama, dobija pun smisao na polju zaštite životne sredine i principa "zagađivač plaća" - polluter pays. Princip polluter pays uvela je još 1972. godine Ogranizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Postepeno je polluter pays princip postao noseći stub politike EU u oblasti zaštite životne sredine. Pored principa "zagađivač plaća" postoji i princip "korisnik plaća" koji podrazumeva da korisnici prirodnih resursa plaćaju nadoknadu za njihovo korišćenje i cenu troškova za obnavljanje procesa koji je aktivnošću korisnika izmenjen. Ustav Republike Srbije propisuje da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu. Srbija je nakon ratifikacije Direktive EU o odgovornosti za ekološku štetu izvršila obavezu inkorporacije ovog akta u domaći pravni sistem donošenjem seta od četiri zakona u decembru 2004. godine: Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu.

U radu se analiziraju slučajevi Hatton protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Fadeyeva protiv Rusije, Giacomelli protiv Italije, Des protiv Mađarske i Moreno Gomez protiv Španije. Pored analiziranih presuda ESLJP, tri slučaja

¹ dr Uroš Novaković, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, uros.novakovic@ius.bg.ac.rs

² master pravnik, Goran Milojević, asistent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, milojevic@pfbegrad.edu.rs

pred ESP imaju poseban značaj za razumevanje principa polluter pays: Standley, Van de Walle i Erika. Princip zagađivač plaća ima svojstvo objektivne odgovornosti i podrazumeva preventivni pristup zagađenju životne sredine i saniranju posledica potencijalnog (budućeg) zagađenja. Većina slučajeva koji se odnose na pitanje zaštite životne sredine pred Evropskim sudom za ljudska prava razmatra se na osnovu člana 8. EKLJP. Sud je naveo da iako nema izričitog prava u Konvenciji na tihu i čistu životnu sredinu, kada je pojedinac pod direktnim i ozbiljnim uticajem buke ili drugog zagađenja može se postaviti pitanje u okviru člana 8. Konvencije.

Ključne reči: životna sredina; zagađivanje; polluter pays; Zakon o zaštiti životne sredine; šteta; odgovornost; član 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

UVOD

Primena Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao živog instrumenta koji se tumači u skladu sa društvenim promenama, dobija pun smisao na polju zaštite životne sredine i principa *polluter pays*. Usled širokog shvatanja životne sredine i toga da se posledice ljudskih radnji u savremeno doba pojavljuju i tamo gde se ranije nisu mogle očekivati, javlja se potreba ka preventivnoj zaštiti - namera da se predvidi što više potencijalno štetnih situacija i saniranja negativnih efekata potencijalne štete.³ Princip *polluter pays* uvela je još 1972. godine Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).⁴ Postepeno je *polluter pays* princip postao noseći stub politike EU u oblasti zaštite životne sredine.⁵

U okviru ovog principa ogleda se i deo sistema osiguranja - da troškove zaštite u ovoj sferi snose oni koji prouzrokuju zagađenje i da se prilikom polaganja računa i pravljenja strateške planske politike od njih zahteva da kvantifikuju spoljne

³ O preventivnom karakteru principa "zagađivač plaća", Mirjana Drenovak-Ivanović, Vanredno ukidanje rešenja: Odnos javnog interesa i interesa životne sredine, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 2/2014, str. 138.

⁴ Petra E. Lindhout, Berthy van den Broek, The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, Utrecht Law Review, Volume 10, Issue 2, May 2014, str. 47.

⁵ Nicolas de Sadeleer, The Polluter-pays Principle in EU Law – Bold Case Law and Poor Harmonisation, Universitetsforlaget, Oslo, 2012, str. 406.

troškove.⁶ Reč je o posebnom obliku odgovornosti čiji se pravni osnov nalazi i u unutrašnjim zakonodavstvima i u međunarodnoj normativi. Zasnovan je na ekonomskoj opravdanosti i ima karakter poreskog opterećenja.⁷ Tako, u savremeno doba, insistira se na poreskim aspektima zaštite životne sredine - fiskalni značaj ekoloških poreza koji imaju za cilj primenu principa zagađivač plaća ostvaruju se putem akciza na naftne derivate, diferencijalno oporezivanje olovnog i bezolovnog benzina, oporezivanje stvari koje zagađuju životnu sredinu (motorna vozila, industrijska postrojenja).⁸ Savremena iskustva razvijenih i zemalja u razvoju u oblasti politike zaštite životne sredine zasnivaju se na dve osnovne (dominantne) strategije: komandno - kontrolnom pristupu (*command-and-control approach*) i pristupu tržišno- zasnovanih ekonomskih instrumenata, tj. principu "zagađivač plaća".⁹

Koji je razlog uvođenja ovog principa u zakonodavstva EU. Naime, tradicionalno je u ovoj oblasti smatrano da se onome ko zagađuje životnu sredinu izriču administrativne ili kaznene mere ukoliko ne poštuje unapred postavljene emisione standarde. Neodrživost ovakvog načina ogledala se u tome što su društvo u celini, kao i poreski obveznici, snosili troškove nastale štete. U širem smislu, ekološka šteta podrazumeva štetu nastalu zagađenjem usled aktivnosti štetnih po životnu sredinu, a ugroženi mogu biti ljudi i stvari, dok uži pojam ekološke štete poistovećuje štetu sa životnom sredinom, te se šteta prouzokovana zagađenjem može naneti samo životnoj sredini.¹⁰

⁶ U slučajevima višestrukog zarađenja, princip *polluter pays* podrazumeva da je zagađivač odgovoran samo za štetu koju je prouzrokovao, kao i da zagađivači ne treba da plate za prevenciju budućeg zagađenja koje nisu izazvali, Petra E. Lindhout, Berthy van den Broek, The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, Utrecht Law Review, Volume 10, Issue 2, May 2014, str. 49.

⁷ Da princip zagađivač plaća ima svojstvo poreskog opterećenja, Predrag Stojanović, Ilija Zindović, Pravna odgovornost za razvoj i zaštitu životne sredine, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 1/2015, str. 45.

⁸ Monika Milošević, Odgovornost za ekološku štetu, Pravni život 9/2007, str. 446.

⁹ Slavka Zeković, Ekonomski i tržišni instrumenti u politici održivog razvoja u Srbiji, Industrija 1-4/2002, Ekonomski institut, Beograd, str. 68.

¹⁰ O tome, Bojana Čučković, Pojam ekološke štete u međunarodnom pravu zaštite životne sredine, Pravni život 9/2010, str. 404.

Princip zagađivač plaća odnosi se ne na već prouzrokovanu ili tek neposredno nastalu štetu, već na buduću, potencijalnu štetu koja bi mogla nastati kao rezultat vršenja delatnosti zagađivača.

NACIONALNA I REGULATIVA EU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Najpre, valja napomenuti da regulativa EU u oblasti zaštite životne sredine predstavlja osnovni izvori međunarodnog prava u Republici Srbiji usled nedostatka konsenzusa na globalnom nivou. Tako, npr. Konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu usled aktivnosti opasnih po životnu sredinu usvojena je 1993. godine u Luganu. Konvencija govori da se pod štetom podrazumeva gubitak života, šteta naneta ljudima i imovini, kao šteta naneta životnoj sredini pod uslovom da se ne radi o šteti nanetoj ljudima i imovini. Pod životnom sredinom podrazumevaju se prirodni resursi: vazduh, voda, zemlja, flora, fauna, njihova međusobna interakcija, imovina koja je deo kulturne baštine i karakterističan izgled životne sredine. Osnovna zamerka ove Konvencije je u njenoj pravnoj neobaveznosti - niti jedna država potpisnica nije ratifikovala ovu Konvenciju.

Ugovor EEZ u članu 174. propisuje princip obezbeđenja zaštite od štete i otklanjanja štetnih posledica na izvoru njihovog nastanka. Najznačajniji izvor prava EU u oblasti zaštite životne sredine predstavlja Direktiva EU o ekološkoj odgovornosti sa pogledom na prevenciju i sanaciju ekološke štete koja je stupila na snagu 30. aprila 2005. godine a koja predviđa odgovornost, kako zagađivača, tako pravnog sledbenika zagađivača.¹¹ Takođe je značajna Direktiva o vodnoj politici.¹²

Ustav Republike Srbije propisuje da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu.¹³ O opštim pravilima prouzrokovanja štete govori Zakon o obligacionim odnosima. Tako, vršioci opštekorisne delatnosti koji za njihovo obavljanje imaju dozvolu

¹¹ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedy of environmental damage.

¹² 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.

¹³ Ustav Republike Srbije, član 74. "Službeni glasnik RS", br. 98/2006.

nadležnih organa, u obavezi su da oštećenim licima naknade štetu koja prelazi "normalne granice zagađenja".¹⁴

Srbija je nakon ratifikacije Direktive EU o odgovornosti za ekološku štetu, izvršila obavezu inkorporacije ovog akta u domaći pravni sistem donošenjem seta od četiri zakona u decembru 2004. godine: Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu.

Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srbije¹⁵ propisuje da je održivi razvoj usklađeni sistem tehničko-tehnoloških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju u kojem se na principima ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti Republike s ciljem da se sačuva i unapredi kvaliteta životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Održivi razvoj ostvaruje se donošenjem i sprovođenjem odluka, kojima se obezbeđuje usklađenost interesa životne sredine i interesa ekonomskog razvoja. Princip zagađivač plaća svoju emanaciju dobija kroz odredbu da svako lice koje uzrokuje zagađenje životne sredine emisijama, odnosno otpadom, ili proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovine, poluproizvode ili proizvode koji sadrže materije štetne po životnu sredinu dužan je da plaća naknadu za zagađivanje životne sredine. Zakon predviđa da se sredstva pribavljena od plaćanja naknada namenski koriste za zaštitu i unapređenje životne sredine prema programima, odnosno akcionim i sanacionim planovima koji se donose u skladu s ovim i posebnim zakonima.

Pored principa "zagađivač plaća" postoji i princip "korisnik plaća", koji podrazumeva da korisnici prirodnih resursa plaćaju nadoknadu za njihovo korišćenje i cenu troškova za obnavljanje procesa koji je aktivnošću korisnika izmenjen. Cilj principa je da se oskudna prirodna dobra očuvaju.¹⁶ Ističe se da se ovaj princip, sa jedne strane, zasniva na pravičnosti i nameri da odgovornost za

¹⁴ Zakon o obligacionim odnosima – ZOO, Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, br. 31/93 i Službeni list SCG, br. 1/03.

¹⁵ Zakon o zaštiti životne sredine, čl. 9, tač. 4, "Službeni glasnik RS", 135/04 izmene i dopune – Službeni glasnik RS, br. 36/09, 36/09, 72/09 i 43/09, po odluci Ustavnog suda br. 198 od 20.4.2011. godine.

¹⁶ Monika Milošević, *Odgovornost za ekološku štetu*, Pravni život 9/2007, str. 446.

zagađenje snose i zagađivač i zajednica, dok se sa druge strane, zasniva na efikasnosti kao ekonomskom aspektu ovog principa.¹⁷

PRAKSA ESLJP POVODOM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I NAKNADE ŠTETE PROUZROKOVANE ZAGAĐENJEM U OKVIRU ČLANA 8. - PRAVO NA POŠTOVANJE PRIVATNOG, PORODIČNOG ŽIVOTA, DOMA I PREPISKE

U ovom delu, osvrnućemo se na najznačajnije slučajeve pred ESLJP koji se odnose na zaštitu životne sredine. Presude ESLJP imaju obavezujući karakter¹⁸ za domaće države koje su ratifikovale Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.¹⁹ Pored Evropskog suda za ljudska prava, i Evropski sud pravde se izjašnjavao o principu *polluter pays*. Tri slučaja pred ESP imaju poseban značaj za razumevanje principa *polluter pays*: *Standley*²⁰, *Van de Walle*²¹ i *Erika*.²²

¹⁷ Arne Bleeker, *Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice*, *European Energy and Environmental Law Review* December 2009, str. 291.

¹⁸ O obavezujućoj ulozi presuda ESLJP na domaće pravo govori i Ustavni sud Nemačke koji je povodom *Görgülü* slučaja, naveo da "u nemačkom pravnom sistemu Evropska konvencija ima položaj federalnog zakona i mora biti uzeta u obzir pri tumačenju domaćeg prava. Presude ESLJP imaju obavezujući karakter za sve državne organe i nameću obavezu da u okviru svoje nadležnosti spreče kontinuiranu povredu Konvencije i stvore situaciju koja je u skladu sa Konvencijom." Vid. Andreas Hanke, „Custody and Visitation Rights in Germany After the Decisions of the European Court of Human Rights“, *Family Law Quarterly* 3/2001, 359.

¹⁹ *Službeni list Srbije i Crne Gore – međunarodni ugovori*, br. 9/2003. Pored Konvencije, Srbija i Crna Gora ratifikovala je još: Prvi Protokol od 20. marta 1952. godine, Protokol broj 4 koji obezbeđuje određena prava i slobode koje nisu uključene u Konvenciju od 16. septembra 1963. godine i prvi Protokol uz nju, Protokol broj 6 o ukidanju smrtne kazne od 28. aprila 1983. godine, Protokol broj 7, Protokol broj 12 i Protokol broj 13 o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, usvojena je u Rimu 4. novembra 1950. godine. Originalna verzija, sastavljena na engleskom i francuskom jeziku, objavljena pod nazivom Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, stupila je na snagu 3. septembra 1953. godine. Prve potpisnice Konvencije bile su: Belgija, Velika Britanija, Danska, Irska, Island, Italija, Luksemburg, Nemačka, Norveška, Turska, Francuska i Holandija.

²⁰ Case 239/97, *The Queen v Secretary of State for the Environment and Minister of Agriculture Fisheries and Food ex parte H.A. Standley and Others and D.G.D. Metson and Others*, [1999] ECR I-02603.

U slučaju *Hatton* protiv Ujedinjenog Kraljevstva,²³ podnosioci predstavke su osam britanskih državljana koji žive ili su prethodno živeli u blizini aerodroma *Heathrow* u Londonu. Do oktobra 1993. godine buka koju su prouzrokovali noćni letovi²⁴ na ovom aerodromu kontrolisana je ograničenjem ukupnog broja poletanja i sletanja, ali je tada uveden sistem kontrole putem kvota buke, prema kome je svakom tipu aviona dodeljivan "kvotni broj" - što je bučniji avion to je kvotni broj veći. Ovo je kontrolorima leta omogućilo da izaberu veći broj tiših aviona ili manje bučnijih aviona, pod uslovom da se kvota buke ne prekorači. Nakon zahteva sudu da preispita novi sistem kontrole buke koji su podnele više lokalnih vlasti pogođenih ovim sistemom, zaključeno je da je raspored letenja protivan Zakonu o civilnom vazduplohovstvu iz 1982. godine, na osnovu koga je zahtevano da se odredi tačan broj aviona, nasuprot kvota buke. Domaća vlada je, stoga, uvela ograničenje broja noćnih letova. Međutim, nakon drugog zahteva upućenog sudu da preispita novi sistem, utvrđeno je da su konsultacije koje je organizovala Vlada, a u vezi sa novim rasporedom letova, bile sprovedene nezakonito. U martu i junu 1995. godine Vlada je, uprkos odluci suda, sprovela dalje konsultacije. Ministar saobraćaja je avgusta 1995. godine objavio da će detalji novog rasporeda ostati kako su prethodno bili utvrđeni. Ovu odluku su lokalne vlasti neuspešno osporavale. U odluci od 2. oktobra 2001. godine Evropski sud za ljudska prava je zaključio da je došlo do povrede članova 8. i 13. EKLJP.²⁵

²¹ Case 1/03, *Criminal proceedings against Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch and Texaco Belgium SA*, [2004] ECR I-07613.

²² Case 188/07, *Commune de Mesquer v. Total France SA and Total International Ltd*, [2008] ECR I-04501.

²³ *Hatton v United Kingdom*, predstavka broj 36022/97, presuda od 8. jula 2003. godine.

²⁴ Zanimljivo je da slučaj *Hatton* ima svoju "istoriju". Naime, prethodno je ESLJP već odlučivao o povredi životne sredine u okviru člana 8. i prouzrokovanju buke sa aerodroma *Hethrow*. U slučaju *Powell and Rayner v. the United Kingdom*, predstavka broj, presuda od 21. februara 1990. godine, podnosioci su se žalili na uznemiravanje usled poletanja i sletanja aviona tokom dana. Sud je našao da je moguća primena člana 8. Konvencije stoga što je kvalitet privatnog života pojedinca i cilj da uživa nepovredivost svoga doma ugrožen bukom koji su prouzrokovali aviona sa *Heathrow* aerodroma.

²⁵ U svojoj odluci od 2. oktobra 2001. godine, predstavka broj 36022/97, ESLJP je primetio da je vlada priznala da je ukupni nivo buke tokom kvotnog perioda (od 23.30h do 6.00h) povećan po novom rasporedu letenja iz 1993. godine. Sud je takođe primetio da se, pošto aerodrom *Heathrow* i avioni koji su ga koristili nisu u vlasništvu, pod kontrolom ili upravom vlade ili bilo koje vladine agencije, ne može reći da se Ujedinjeno Kraljevstvo "mešalo" u privatni ili porodični život podnosilaca predstavke. Međutim, država je imala pozitivnu obavezu da preduzme razumne i odgovarajuće mere da obezbedi prava

Podnosioci predstavke su tvrdili da sistem noćnih letova na aerodromu *Heathrow* dovodi do povrede njihovog prava na poštovanje privatnog, porodičnog života i doma. ESLJP je razmatrao pitanje da li je, pri primeni sistema iz 1993. godine u pogledu noćnih letova na aerodromu *Heathrow*, uspostavljena pravična ravnoteža između suprotstavljenih interesa pojedinaca na koje je buka imala uticaja i zajednice kao celine. Prema članu 8. stavu 2. Konvencije, ograničenje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života dozvoljeno je u interesu ekonomske dobrobiti zemlje i zaštite prava i sloboda drugih. Stoga, bilo je opravdano da Vlada uzme u obzir ekonomski interes avio-kompanija, drugih preduzeća, kao i ekonomske interese zemlje u celini. U prethodnim slučajevima pred ESLJP u kojima su pitanja zaštite životne sredine dovela do povrede Konvencije, domaće vlasti su postupale protivno domaćem zakonodavstvu, dok je, međutim, u ovom slučaju utvrđeno da je sistem domaćih letova u skladu sa domaćim zakonodavstvom. Domaće vlasti, pri postupanju u okviru polja slobodne procene, i ESLJP pri proceni postupanja domaćih vlasti moraju uzeti u obzir zaštitu životne

podnosilaca predstavke po članu 8. Konvencije i da uspostavi pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice u celini. Na naročito osetljivom polju ekološke zaštite, samo pozivanje na ekonomsku dobrobit zemlje nije dovoljno da prevagne nad pravima drugih. Od država se zahteva da, što je više moguće, umanje mešanje u ova prava, i to iznalaženjem drugih rešenja i nastojanjem da svoje ciljeve postignu na način koji najmanje ugrožava ljudska prava. Da bi to učinile, sprovođenju relevantnog projekta mora da prethodi odgovarajuća i potpuna istraga i ispitivanje sa ciljem iznalaženja najboljeg mogućeg rešenja, koje bi u stvarnosti uspostavilo pravičnu ravnotežu. Sud je primetio da, iako je bilo verovatno da će noćni letovi do izvesne mere doprineti boljitku nacionalne ekonomije u celini, značaj tog doprinosa nije bio kritički procenjen, bilo od strane Vlade, bilo putem nezavisnog istraživanja. U pogledu posledica povećanog broja noćnih letova na podnosiocima predstavke, Sud je primetio da je, kada je raspored iz 1993. godine sproveden, izvršeno samo ograničeno istraživanje o prirodi poremećaja kod pojedinaca i ometanju sna. Sud je zaključio da je pri primeni rasporeda letenja iz 1993. godine država propustila da uspostavi pravičnu ravnotežu između ekonomske dobrobiti Ujedinjenog Kraljevstva i delotvornog uživanja prava na poštovanje doma i privatnog i porodičnog života od strane podnosilaca predstavke. Na osnovu toga došlo je do povrede člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Povodom povrede člana 13. EKLJP, Sud je smatrao da je opseg preispitivanja domaćih sudova u ovom slučaju bio nedovoljan i da je stoga došlo do povrede člana 13. Evropske konvencije.

Vlada je 19. decembra 2001. godine podnela zahtev, prema članu 43. Konvencije, da se slučaj iznese pred Veliko veće, a 27. marta 2002. godine panel sudija Velikog veća je prihvatio zahtev Vlade Ujedinjenog kraljevstva.

sredine, ali bi bilo nepodesno da ESLJP usvoji poseban pristup, pozivajući se na poseban položaj ljudskih prava koja se tiču zaštite životne sredine. U vezi sa ekonomskim interesima koji su bili suprotstavljeni ograničenju ili ukidanju noćnih letova, Sud je bio mišljenja da je razumno pretpostaviti da noćni letovi doprinose opštoj ekonomiji bar u izvesnom stepenu. Veoma je teško povući jasnu granicu između interesa avio-industrije i ekonomskih interesa zemlje u celini. Avio-kompanije su podvrgnute raznim ograničenjima slobode delovanja u okviru letenja, uključujući i noćna ograničenja sprovedena na aerodromu *Heathrow*. Sledeći bitan činilac pri proceni postojanja pravične ravnoteže jeste raspoloživost mera u cilju izbegavanja dejstva avionske buke uopšte. Podnosioci predstavke nisu sporili da avionska buka nije nepovoljno uticala na cene kuća u tom području. S obzirom na to da je samo ograničen broj ljudi bio pod nepovoljnim uticajem sistema letenja (oko 2-3% ljudi, prema studiji iz 1992. godine), činjenica da je bilo moguće preseljenje bez finansijskog gubitka bila je značajna pri proceni postojanja pravične ravnoteže. U pogledu procesnih aspekata slučaja, ESLJP je istakao da su domaće vlasti stalno nadgledale situaciju, a sistemu iz 1993. godine je prethodio niz istraživanja i studija sprovedenih još od 1962. godine. Mere uvedene po novom sistemu najavljene su javnosti putem izveštaja objavljenog januara 1995. godine. Podnosioci predstavke su mogli da podnesu primedbe koje smatraju odgovarajućim i ospore kasnije odluke. Prema tome, Sud je zaključio da vlasti nisu prekoračile polje slobodne procene, da je uspostavljena pravična ravnoteža sukobljenih interesa i da nije došlo do povrede člana 8. Konvencije.

U slučaju *Fadeyeva protiv Rusije*,²⁶ predstavku je podnela ruska državljanka, rođena 1949. godine. Ona živi u gradu *Cherepovets*, velikom centru industrije čelika oko 300 km severoistočno od Moskve. Čeličana *Severstal* je izgrađena u vreme Sovjetskog Saveza i najveća je topionica gvožđa u Rusiji. Da bi se ograničila oblast u kojoj zagađenje od proizvodnje čelika može prekoračiti dozvoljenu granicu, vlasti su odredile tampon-zonu oko objekata *Severstala* - "sanitarnu bezbednosnu zonu". Podnosilac predstavke je sa svojom porodicom živela u okviru ove zone od 1982. godine. Iako je ova zona teoretski trebalo da odvaja čeličanu od stambene zone grada, više hiljada ljudi je uprkos ovome živelo unutar njenih granica. Dekret izdat u septembru 1974. godine obavezao je Ministarstvo crne metalurgije da preseli stanovnike sanitarne bezbednosne zone koji su živeli u određenim oblastima do 1977. godine. Međutim, ovo nije učinjeno. Tokom narednih godina vlada je usvojila više programa sa ciljem unapređenja stanja

²⁶ *Fadeyeva v Russia*, predstavka broj 55723/00, presuda od 9. juna 2005. godine.

životne sredine u *Cherepovetsu*. Prema usvojenom programu, industrijsko zagađenje čeličane *Severstal* bi trebalo da dostigne bezbedni nivo u periodu 2010 - 2015. godine. Čeličana je privatizovana 1993. godine i stambene zgrade u vlasništvu čeličane, koje su se nalazile u okviru bezbednosne zone, prešle su u ruke opštinskih vlasti. Podnosilac predstavke i drugi stanovnici zone pokrenuli su sudski postupak protiv čeličane, zahtevajući preseljenje van bezbednosne zone u oblast bezbedne životne sredine. Gradski sud u *Cherepovetsu* je 17. aprila 1996. godine zaključio da, prema domaćem zakonu, podnosilac predstavke u načelu ima pravo da bude preseljena o trošku opštinskih vlasti. Međutim, sud nije izdao konkretan nalog za preseljenje, već je zahtevao od opštinskih vlasti da je smeste na "prioritetnu listu čekanja" za novi smeštaj, uslovljavajući njeno preseljenje dostupnošću sredstava. Ova odluka je podržana u žalbenom postupku, ali je uslov dostupnosti sredstava za preseljenje izostavljen. Izdat je nalog za izvršenje. Međutim, 10. februara 1997. godine, postupak sprovođenja je prekinut jer nije postojala "prioritetna lista čekanja" za preseljenje stanovnika bezbednosne zone u novi smeštaj. Podnositeljka predstavke je stavljena na opštu listu čekanja za novi smeštaj pod brojem 6820. Podnositeljka predstavke je 1999. godine pokrenula novi postupak protiv opštinskih vlasti, zahtevajući hitno preseljenje u skladu sa presudom od 17. aprila 1996. godine. Međutim, Gradski sud u *Cherepovetsu* je odbio njen zahtev pošto ne postoji "prioritetna lista čekanja" i dostupan opštinski smeštaj. Sud je zaključio da je, pošto je podnositeljka predstavke stavljena na opštu listu čekanja, presuda od 17. aprila 1996. godine sprovedena. Ovu odluku je Okružni sud potvrdio 17. novembra 1999. godine. Podnositeljka predstavke se žalila da je rad čeličane u blizini njenog doma ugrožavao njeno zdravlje i blagostanje, te se pozvala na povredu člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Sud je primetio da je, tokom dužeg vremenskog perioda, koncentracija različitih toksina u vazduhu u blizini kuće podnositeljke značajno prekoračivala nivo bezbedne koncentracije toksina određene ruskim propisima. Shodno tome, zagađenje je moglo biti štetno po zdravlje i blagostanje lica koja su mu bila izložena. U ovom slučaju niz posrednih dokaza i pretpostavki čini mogućim zaključak da je njeno zdravlje pogoršano usled dugog izlaganja industrijskom zagađenju iz čeličane *Severstal*. Čak i pod pretpostavkom da zagađenje nije nanelo merljivu štetu njenom zdravlju, neizbežno ju je učinilo podložnijom različitim oboljenjima. Štaviše, ne može biti sumnje da je zagađenje imalo loš uticaj na kvalitet života u njenom domu. Stoga, Evropski sud je prihvatio da je stvarna šteta po zdravlje i blagostanje podnositeljke predstavke dovoljna da spada u okvir člana

8. Evropske konvencije. U slučaju podnosioca predstavke, iako je situacija oko čeličane zahtevala poseban tretman prema stanovnicima zone, država nije ponudila delotvorno rešenje da bi joj pomogla da se preseli iz opasne oblasti. Dalje, iako je čeličana radila protivno domaćim standardima zaštite životne sredine, nije bilo podataka da je država osmislila ili primenila delotvorne mere koje bi uzele u obzir interese lokalnog stanovništva pod uticajem zagađenja, i koje bi mogle umanjiti industrijsko zagađenje na prihvatljivi nivo. Evropski sud je zaključio da, uprkos širokoj slobodi odlučivanja datoj tuženoj državi, nije uspostavljena pravična ravnoteža između interesa zajednice i delotvornog uživanja prava podnosioca predstavke na poštovanje doma i privatnog života. Sud je stoga zaključio da je došlo do povrede člana 8. Evropske konvencije. Evropski sud je podnositeljki predstavke dodelio 6 000 € na ime nematerijalne štete i 6 500 € na ime troškova postupka, kao i oko 8 182,80 € na ime troškova advokata i savetnika.

U slučaju *Giacomelli protiv Italije*,²⁷ podnositeljka je italijanska državljanka rođena 1935. u gradu *Breša* u Italiji. Podnositeljka predstavke je od 1950. godine živela u kući u predgrađu *Breše*, 30 metara udaljenoj od postrojenja za odlaganje i preradu "posebnog otpada", klasifikovanog kao opasan otpad.²⁸ Postrojenje je počelo sa radom 1982. godine. Okružno veće grada je 1982. godine preduzeću *Ecoservizi* izdalo dozvolu da upravlja postrojenjem. Preduzeće je zatim 1994., 1999. i 2004. godine obnavljalo dozvolu za rad na petogodišnje periode. Preduzeće je 1989. godine prvi put dobilo dozvolu da prerađuje štetan i otrovan otpad putem "detoksikacije", što je postupak koji uključuje upotrebu hemikalija. Dalje, *Ecoservizi* je 1991. godine dobilo dozvolu da poveća godišnju količinu prerađenog otpada, i povećana je godišnja količina otrovnog otpada za detoksikaciju.²⁹ Podnositeljka predstavke je pokrenula tri postupka za sudsko preispitivanje odluka Okružnog veća da izda preduzeću *Ecoservizi* dozvolu za rad. Njene žalbe u prvom postupku su odbačene, drugi postupak je okončan odlukom kojom se nalaže obustava rada postrojenja, koja nije sprovedena. Treći postupak je, dok je tekao postupak pred ESLJP, bio u toku pred italijanskim upravnim sudom. U

²⁷ *Giacomelli v Italia*, predstavka broj 59909/00, presuda od 2. novembra 2006. godine.

²⁸ O razlici između otpada i proizvoda, Nicolas de Sadeleer, *EU Environmental Law and Internal Market*, Oxford, 2014, str. 87.

²⁹ Problemom zagađenja zemljišta bavio se i Evropski sud pravde, Arne Bleeker, *Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice*, *European Energy and Environmental Law Review* December 2009, str. 301.

međuvremenu, Okružno veće je 1996. godine naložilo preduzeću *Ecoservizi* da započne postupak procene uticaja delatnosti detoksikacije u postrojenju na životnu sredinu. Tokom postupka Ministarstvo za zaštitu životne sredine je izdalo tri saopštenja. U prvom, u maju 2000. godine, utvrđeno je da postoji opasnost da toksični hemijski ostatak stvoren detoksifikacijom u postrojenju može ugroziti podzemne vode - izvor pijaće vode za stanovnike susednih sela. Ministarstvo je zaključilo da rad postrojenja nije u skladu sa pravilima zaštite životne sredine. Drugom odlukom, izdatom u aprilu 2001. godine, potvrđeno je da postrojenje nije u skladu sa pravilima zaštite životne sredine. U trećoj odluci, izdatoj u aprilu 2004. godine, Ministarstvo je prvo primetilo da *Ecoservizi* prerađuje 27% otpada stvorenog u severnoj Italiji i 23% u celoj zemlji, i izrazilo mišljenje u korist daljeg rada postrojenja pod uslovom da poštuje zahteve koje je postavilo Okružno veće da bi unapredilo uslove za rad i nadzor. Uz taj postupak, nakon brojnih žalbi podnositeljke predstavke i drugih stanovnika područja oko postrojenja, Kancelarija za javno zdravlje i zaštitu životne sredine lokalnih zdravstvenih vlasti područja *Breša* (ASL) i Okružna agencija za zaštitu životne sredine (ARPA) su izdale veći broj izveštaja o aktivnostima preduzeća *Ecoservizi*. U oktobru 2003. godine ASL je podnela svoje mišljenje Okružnom veću o saglasnosti za delatnost preduzeća sa pravilima zaštite životne sredine. Primetivši prisustvo prekomerne koncentracije ugljenika i drugih organskih materija u atmosferi, ASL je zaključila, između ostalog, da dalji rad postrojenja može uzrokovati zdravstvene probleme onih koji žive u njegovoj blizini. ARPA je utvrdila visok nivo amonijaka u maju 2002. godine, ukazujući na manjkavost postupka detoksikacije, i zaključila da *Ecoservizi* nije aktivirala neophodne uređaje radi obezbeđenja da otpad za detoksikaciju bude u skladu sa specifikacijama postrojenja. U decembru 2002. godine Okružno veće je privremeno preselilo porodicu *Giacomelli* do ishoda sudskog spora sa preduzećem *Ecoservizi* da bi umanjilo uznemirenje podnositeljke uzrokovano radom postrojenja. Podnositeljka predstavke se žalila, prema članu 8. Konvencije, da su stalna buka i štetna isparenja iz postrojenja predstavljale ozbiljno ugrožavanje životne sredine i stalnu opasnost po zdravlje, porodični život i dom.

Evropski sud je primetio da ni odluci da se preduzeću *Ecoservizi* odobri dozvola za rad postrojenja, niti odluci za dozvolu za preradu industrijskog otpada putem detoksikacije, nije prethodila odgovarajuća istraga ili studija. Međutim, relevantni zakoni su predviđali da Ministarstvo za zaštitu životne sredine mora sprovesti procenu uticaja svakog postrojenja čiji rad može imati loš uticaj na životnu sredinu. *Ecoservizi* nije morao da preduzme takvo ispitivanje do 1996. godine,

sedam godina nakon početka rada na detoksikaciji industrijskog otpada.³⁰ Evropski sud je dalje primetio da je tokom postupka Ministarstvo za zaštitu životne sredine dva puta zaključilo da rad postrojenja nije u skladu sa pravilima zaštite životne sredine zbog neodgovarajućeg geografskog položaja i da postoji određena opasnost po zdravlje lokalnog stanovništva. U pogledu postupaka koje je pokrenula podnositeljka predstavke, Sud je primetio da su u drugom postupku italijanski upravni sudovi zaključili da rad postrojenja nema zakonski osnov, i da stoga treba da bude zatvoreno bez odlaganja. U skladu sa zakonom na snazi, rad postrojenja je trebalo da bude zaustavljen da bi ga preduzeće moglo dovesti u sklad sa pravilima zaštite životne sredine, i time dobiti pozitivnu procenu Ministarstva za zaštitu životne sredine. Međutim, upravne vlasti nisu ni u jednom trenutku naložile zatvaranje postrojenja. Evropski sud je bio mišljenja da, čak i pod pretpostavkom da su, nakon odluke iz 2004. godine, preduzeti neophodni koraci radi zaštite prava podnositeljke predstavke, ostaje činjenica da je tokom više godina njeno pravo na poštovanje porodičnog doma bilo ozbiljno ugroženo opasnim delatnostima u postrojenju sazidanom tideset metara od njene kuće. Shodno tome, Italija nije uspela da uspostavi pravičnu ravnotežu između interesa zajednice u posedovanju postrojenja za preradu otrovnog industrijskog otpada i delotvornog uživanja prava na poštovanje doma i privatnog i porodičnog života podnosioca predstavke. Evropski sud za ljudska prava je, stoga, zaključio da je došlo do povrede člana 8. Konvencije i dodelio 12 000 € na ime nematerijalne štete i 8 598 € na ime troškova postupka.³¹

U slučaju *Des protiv Mađarske*,³² Podnosilac predstavke je mađarski državljanin rođen 1950. godin koji živi u Mađarskoj. Podnosilac je u predstavci naveo da, kako bi izbegli putarinu koja je početkom 1997. uvedena na privatizovanom auto-putu, mnogi kamioni biraju alternativne puteve što obuhvata i ulicu u kojoj on živi - a

³⁰ O tome kako je Velika Britanija impementirala pravila EU povodom zagađenja od nitrata, Michael Cardwell, *The polluter pays principle in European Community law and its impact on United Kingdom farmers*, *Oklahoma Law Review*, Volume 59, Number 1, 2006, str. 94.

³¹ Videti i *Guerra and Others v. Italy*, predstavka broj, presuda od 19. februara 1998. godine. Ovaj slučaj odnosio se, takođe, na zagađenje životne sredine a Sud je našao da direktan uticaj otrovnih emisija na pojedinca implicira mogućnost primene člana 8. usled toga što je povređeno pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života. Domaće vlasti, prema viđenju Suda, nalaze se u boljoj poziciji nego jedan međunarodni sud da procene lokalne potrebe i uslove

³² *Des v Hungary*, predstavka broj 2345/06, presuda od 9. novembra 2010. godine.

ulica se nalazi na delu nacionalnog drumu. On je 23. februara 1999. pokrenuo postupak za naknadu štete protiv državnog preduzeća za održavanje puteva u javnom vlasništvu. Tvrdio je da je zbog pojačanog teretnog saobraćaja u njegovoj ulici došlo do pucanja zidova kuće u kojoj živi. Na kraju su 15. novembra 2005. godine njegovi zahtevi odbačeni u žalbenom postupku. Domaći sudovi su, pre svega, utvrdili da, uprkos tome što buk čiji je nivo merio jedan veštak u dva navrata u maju 2003. godine, prekoračuje zakonski limit od 60 decibela za 15 procenata, odnosno vibracije prelaze maksimalni nivo za 12 procenata, vibracije i buka prouzrokovane saobraćajem nisu dovoljno jake da bi mogle izazvati oštećenja na kući podnosioca. U međuvremenu su vlasti od 1998. godine ulagale napore da uspore i reorganizuju saobraćaj u tom području. Pre svega, vlasti su izgradile tri obilaznice, uvele ograničenje brzine na 40km/h tokom noći i postavile semafore na dve obližnje raskrsnice. Tokom 2001. godine uvedeni su saobraćajni znaci kojima je zabranjena vožnja vozilima težim od šest tona i uvedeni su i znaci kojima se preusmerava saobraćaj. Podnosilac se pozvao na član 8. Konvencije (pravo na poštovanje doma) i požalio se da je zbog buke, zagađenja i mirisa izduvnih gasova koji donosi gust saobraćaj u njegovoj ulici, njegova kuća postala takva da se u njoj praktično ne može stanovati.

Sud je podsetio da Konvencija štiti pravo pojedinca ne samo na stvarno fizičko područje njegovog doma (npr. od takvih kršenja kao što je neovlašćeni ulazak u stan), već podrazumeva i pravo na neometano uživanje, u razumnim granicama, zaštite tog prostora od takvog mešanja kakvo predstavljaju buka, emisije izduvnih gasova ili neprijatni mirisi. Sud je, pre svega, stavio do znanja da su vlasti bile suočene sa teškim zadatkom rešavanja infrastrukturnih pitanja u slučaju podnosioca. Ta pitanja su obuhvatala i mere koje su nalagale znatan utrošak vremena i resursa i morale su da uspostave ravnotežu između interesa korisnika drumu i interesa stanovnika. Međutim, uprkos svim naporima preduzetim radi ograničenja i reorganizovanja saobraćaja, neprestano se pokazivalo da su preduzete mere nedovoljne, što je dovelo do toga da je podnosilac bio izložen prekomernoj buci tokom značajnog vremenskog perioda (i barem do maja 2003. godine kada je veštak utvrđivao nivo buke i ustanovio da on prekoračuje zakonski dozvoljenu granicu). U zaključku veštaka postojala je neposredna i ozbiljna smetnja koja je onemogućavala podnosioca da uživa u svome domu i privatnom životu, što je pravo koje je država u obavezi da mu jemči. Iz tih razloga, u ovom slučaju se radilo o kršenju člana 8. i Sud je presudio da Mađarska treba da plati iznos od 6.000 evra na ime nematerijalne štete podnosiocu predstavke. Ovaj slučaj se, kao i većina analiziranih slučajeva pred ESLJP u ovom radu, odnosi na

akustičko zagađenje, ovog puta od teškog teretnog saobraćaja u neposrednoj blizini mesta gde živi podnosilac predstavke, i to posebno noću. Sud je ponovo naglasio da se pravo na poštovanje doma sadržano u članu 8. ne odnosi samo na fizički prostor tog doma, već i na neometano uživanje u tom prostoru u razumnim granicama. Zanimljivo je da je u ovom slučaju vlada zaista preduzela izvestan broj mera pokušavajući da otkloni bar jedan deo problema sa bukom i saobraćajem u navedenoj oblasti, kao što je uvođenje ograničenja brzine i izgradnja obilaznica. Međutim, kako se moglo videti na osnovu merenja koja je obavio Tehnički univerzitet u Budimpešti, te mere nisu bile adekvatne, jer je nivo buke i dalje znatno premašivao granice ustanovljene domaćim zakonodavstvom. Stoga, ESLJP je zaključio da država nije izvršila svoje pozitivne obaveze u pogledu zaštite prava podnosioca predstavke po članu 8 Konvencije.

U slučaju *Moreno Gomez protiv Španije*,³³ podnositeljka predstavke je španska državljanka, rođena 1948. godine, koja živi u *Valensiji* od 1970. godine. Gradske vlasti su od 1974. godine dozvolile da u blizini njenog stana budu otvoreni kafići, barovi i diskoteke čime su lokalni žitelji onemogućeni da spavaju mirno. Usled problema izazvanih bukom, gradske vlasti su angažovale eksperta u cilju izrade izveštaja. Izveštaj je utvrdio da je nivo buke neprihvatljiv i da prevazilazi dozvoljeni nivo - nakon 3.30h u subotu ujutru, dostiže 115dB. Nezavisni policijski izveštaj je pokazao da su se građani žalili na buku, kao i da diskoteke i kafići nisu zatvarani u propisano vreme. Iako je 1996. godine proglašena akustički zabranjena zona - zabrana da se u ovoj oblasti otvaraju novi klubovi, mesec dana nakon toga dodeljena je dozvola noćnom klubu da se otvori baš u zgradi u kojoj živi podnosilac. Sud je ovu dozvolu poništio u oktobru 2001. godine. Podnositeljka je podnela žalbu gradskim vlastima u avgustu 1997. godine. S obzirom na to da nije dobila odgovor, ona je podnela tužbu sudu koja je odbačena u julu 1998. godine. Nakon toga, podnositeljka se obratila Ustavnom sudu a njena žalba je odbačena u maju 2001. godine sa obrazloženjem da nije dokazana direktna veza između buke i navodne štete ili smetnji uzrokovanih bukom u njenom stanu. Podnositeljka se žalila da je zagađenje prouzrokovano bukom dovelo do povrede prava na poštovanje doma zajemčenog članom 8. Konvencije. Sud je naveo da je podnositeljka živela u delu grada koji je bez sumnje bio pod uticajem noćnog uznemiravanja koji je uticao na to da njene dnevne aktivnosti, posebno vikendom budu ugrožene. Postojanje uznemiravanja je bilo utvrđeno više puta. U takvim

³³ *Moreno Gómez v. Spain*, predstavka broj 4143/02, presuda od 16. novembra 2004. godine.

okolnostima nije bilo potebe da se zahteva, kao što su to činile španske vlasti, od osobe koja živi u delu grada u kome postoji buka od noćnih klubova, da podnosi dodatne dokaze o tome gradskim vlastima koje bile svesne te činjenice. U svetlu činjenice nivoa buke iznad propisanih granica noću, i to u kontinuiranom periodu od nekoliko godina, Sud je našao povredu prava člana 8. Konvencije. Iako su gradske vlasti usvojile mere da bi se osigurala prava iz Konvencije, one su tolerisale buku i doprinele da se mere koje su same usvojile ne poštuju. ESLJP je našao da je podnositeljka pretrpela značajno ugrožavanje prava na mirno uživanje doma, usled toga što vlasti nisu preduzele akciju da se spreči uznemiravanje prouzrokovano bukom iz noćnog života.³⁴

ZAKLJUČAK

Princip zagađivač plaća ima svojstvo objektivne odgovornosti i preventivni pristup zagađenju životne sredine i saniranju posledica potencijalnog (budućeg) zagađenja. Za razliku od nakadašnjih shvatanja primene principa subjektivne odgovornosti za prourokovanje štete, usled toga što se nekada ne može tačno utvrditi ko je prouzrokovao štetu, prešlo se na objektivni pojam odgovornosti za prouzrokovanu štetu, tačnije za opasnost od prouzrokovanja štete. Princip zagađivač plaća predstavlja sublimaciju dva aspekta - ekonomskog i pravnog. Ekonomskog u smislu da se ne zabranjuje svaka delatnost koja prouzrokuje zagađenje životne sredine, i pravnog, da ako je već određena delatnost ekonomski isplativa za državu, da postoji pravna obaveza (odgovornost) zagađivača da otkloni posledice budućeg zagađenja.

Većina slučajeva koji se odnose na pitanje zaštite životne sredine pred Evropskim sudom za ljudska prava razmatra se po osnovu člana 8. Konvencije. Sud je naveo da iako nema izričitog prava u Konvenciji na tihu i čistu životnu sredinu, kada je pojedinac pod direktnim i ozbiljnim uticajem buke ili drugog zagađenja, može se postaviti pitanje pod članom 8. Konvencije. Nije verovatno da su autori Konvencije 1950. godine imali na umu uticaj životne sredine na ljudska prava, niti da će se pitanje zaštite životne sredine postavljati kao pitanje povrede člana 8. Konvencije.

³⁴ Slično, u slučaju *López Ostra v. Spain*, predstavka broj, presuda od 9. decembra 1994. godine ESLJP je našao da član 8. Konvencije podrazumeva pravo na zaštitu od ozbiljnog zagađenja životne sredine, s obzirom na to da ovo pitanje pogađa blagostanje pojedinaca i onemogućava ih da uživaju svoj dom čime se utiče na njihov privatni i porodični život.

Način na koji je Sud tumačio član 8. Konvencije primer je kako se Konvencija vidi kao živ i dinamičan instrument, koji se posmatra u svetlu današnjih uslova. Zanimljivo je da Sud povredu privatnog i porodičnog života kod zaštite životne sredine posmatra posredno, i to kroz povezivanje povrede doma, time što zagađenje i buka onemogućavaju mirno uživanje doma, što posledično dovodi do uznemiravanja te povrede privatnog i porodičnog života. Član 8. se može primeniti u slučajevima povodom zaštite živote sredine, bilo da je zagađenje direktno izazvano od strane države, bilo da odgovornost države proizilazi iz propusta da na odgovarajući način reguliše rad privatnih kompanija. Pitanje zagađenja životne sredine, nesumnjivo se odnosi ne samo na privatni nego i na porodični život pojedinca. Zagađenje i buka negativno utiču na život porodice kao celine, posebno utičući na decu kao najranjivije članove društva.

LITERATURA

- [1] Bleeker, A., Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice, *European Energy and Environmental Law Review* December 2009.
- [2] Cardwell, M., The polluter pays principle in European Community law and its impact on United Kingdom farmers, *Oklahoma Law Review*, Volume 59, Number 1, 2006.
- [3] Drenovak-Ivanović, M., Vanredno ukidanje rešenja: Odnos javnog interesa i interesa životne sredine, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2014.
- [4] Hanke, A., „Custody and Visitation Rights in Germany After the Decisions of the European Court of Human Rights“, *Family Law Quarterly* 3/2001.
- [5] Lindhout, E., P., van den Broek, B., The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, *Utrecht Law Review*, Volume 10, Issue 2, May 2014.
- [6] Milošević, M., Odgovornost za ekološku štetu, *Pravni život* 9/2007.
- [7] Sadeleer de, N., The Polluter-pays Principle in EU Law – Bold Case Law and Poor Harmonisation, *Universitetsforlaget*, Oslo, 2012.
- [8] Sadeleer de, N., *EU Environmental Law and Internal Market*, Oxford, 2014.
- [9] Stojanović, P., Zindović, I. Pravna odgovornost za razvoj i zaštitu životne sredine, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1/2015.
- [10] Zeković, S., *Ekonomski i tržišni instrumenti u politici održivog razvoja u Srbiji*, Industrija 1-4/2002, Ekonomski institut, Beograd.
- [11] Čučković, B., Pojam ekološke štete u međunarodnom pravu zaštite životne sredine, *Pravni život* 9/2010.

[12] Ustav Republike Srbije, član 74. "Службени гласник РС", бр. 98/2006.

Propisi

- [13] Закон о облигационим односима – ЗОО, Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89 –одлука УСЈ и 57/89, Службени лист СРЈ, бр. 31/93 и Службени лист СЦГ, бр. 1/03.
- [14] Закон о заштити животне средине, чл. 9, тач. 4, "Службени гласник РС", 135/04 измене и допуне – Службени гласник РС, бр. 36/09, 36/09, 72/09 и 43/09, по одлуци Уставног суда бр. 198 од 20.4.2011. године.
- [15] Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.
- [16] 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.

Presude Evropskog suda pravde

- [17] 16 Case 239/97, *The Queen v Secretary of State for the Environment and Minister of Agriculture Fisheries and Food ex parte H.A. Standley and Others and D.G.D. Metson and Others*, [1999] ECR I-02603.
- [18] Case 1/03, *Criminal proceedings against Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch and Texaco Belgium SA*, [2004] ECR I-07613.
- [19] Case 188/07, *Commune de Mesquer v. Total France SA and Total International Ltd*, [2008] ECR I-04501.

Presude Evropskog suda za ljudska prava

- [20] *Hatton v United Kingdom*, predstavka broj 36022/97, presuda od 8. jula 2003. godine.
- [21] *Fadeyeva v Russia*, predstavka broj 55723/00, presuda od 9. juna 2005. godine.
- [22] *Giacomelli v Italia*, predstavka broj 59909/00, presuda od 2. novembra 2006. godine.
- [23] *Guerra and Others v. Italy*, predstavka broj, presuda od 19. februara 1998. godine.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava

- [24] *Des v Hungary*, predstavka broj 2345/06, presuda od 9. novembra 2010. godine.
- [25] *Moreno Gómez v. Spain*, predstavka broj 4143/02, presuda od 16. novembra 2004. godine.
- [26] *López Ostra v. Spain*, predstavka broj, presuda od 9. decembra 1994. godine.

ANALIZA PRAVNIH AKATA LOKALNE SAMOUPRAVE KOJI SE ODNOSE NA PRINCIP „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ U SRBIJI

Milan Počuča¹
Milica Milić²

Apstrakt

U ovom radu autori nastoje da objasne princip „zagađivač plaća“, ekonomski institut uobličen u pravnu normu koji predstavlja noviji koncept odgovornosti u odnosu na klasičnu građanskopravnu i krivičnopravnu odgovornost. Metoda analize lokalnih ekoloških akcionih planova i planova upravljanja otpadom, kao akata lokalne samouprave, uz pregled domaćeg zakonodavnog i evropskog pravnog okvira, omogućila je, pre svega, utvrđivanje broja opština koje navedene akte nisu usvojile, zatim prisutnost ili odsutnost principa u regionalnim i lokalnim planovima upravljanja otpadom, primenu istog i oblasti primene. Što se tiče lokalnih ekoloških akcionih planova, prisutnost principa obezbeđena je na osnovu načela ustanovljenih u merodavnom zakonodavstvu. Međutim, princip „zagađivač plaća“ je ne samo zakonsko načelo, koje ima i ekonomsku i logiku pravnog postojanja, već i veoma bitno načelo u vođenju ekološke politike na lokalnom nivou. Analiza akata lokalne samouprave pokazuje takođe, buduće pravce razvoja lokalnih planova u domenu ekologije, u smislu potrebe za uvođenjem sistema evaluacije, radi doslednog sprovođenja ne samo pomenutog principa, već i radi merenja efekata i učinka aktivnosti na lokalnom nivou propisanih aktima lokalne samouprave, te ispunjenosti ciljeva zbog kojih su navedeni akti i doneti.

¹ prof. dr Milan Počuča, redovni profesor, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe pocucabmilan@gmail.com

² Milica Milić, spec. prava Evropske Unije, Prekršajni sud u Beogradu, milica.bmilic@gmail.com

Ključne reči: *zagađivač plaća, plan upravljanja otpadom, LEAP, evaluacija, odgovornost*

UVOD

Neadekvatno postupanje sa otpadom značajan je ekološki izazov u Republici Srbiji, bez obzira na implementaciju osnovnih principa upravljanja otpadom koji su normirani važećim zakonodavstvom i strateškim dokumentima. U procesu održivog razvoja i zaštite životne sredine, kroz pravnu regulativu, pored klasičnih oblika odgovornosti pojavljuje se i novi vid odgovornosti za štetu, izražen u principu "zagađivač plaća".

Problem zaštite životne sredine može se posmatrati sa više različitih aspekata: ekonomskog, institucionalnog, pravnog, političkog, metodološkog. Autori kroz ovaj rad nastoje da objasne osnovne pojmove, povezane sa principom "zagađivač plaća", iznesu pregled važećih propisa u ovoj oblasti, a koji takođe predstavljaju i pravni osnov za donošenje akata na nivou lokalnih samouprava, kao i prisutnost principa "zagađivač plaća" u aktima lokalne samouprave, analizom relevantnih akata, te uočene nedostatke u istima. Na osnovu izvršenih analiza, u radu su predstavljene i određene preporuke, kako kvantitativne tako i kvalitativne prirode, u smislu pune primene osnovnih principa u upravljanja otpadom, a sve radi potpunijeg i sveobuhvatnijeg pristupa relevantnih aktera na polju zaštite životne sredine.

OSNOVNI POJMOVI

Za potrebe razumevanja ovog rada i analiza iznetih u istom, autori nastoje da pre svega objasne ključne pojmove, u smislu terminološkog razumevanja. Tako gledano, osnovni termini, gledano i van pravne struke i mimo već postojećeg zakonskog regulisanja, jesu otpad, pojam i njegove karakteristike, upravljanje otpadom i principi upravljanja otpadom, kao i princip zagađivač plaća.

Otpad

Brojne su i različite definicije otpada, pa se tako može reći da "Otpad znači nešto odbačeno, nešto što trenutnom vlasniku više nije potrebno, ali što želi odložiti ili čuvati na za to određenom mestu, odnosno prodati, ako je prerada otpada

moguća"³. U Direktivi EU 75/442/EEC o otpadu⁴, otpad je definisan kao svaki predmet ili materija koji vlasnik odloži, namerava da odloži ili je prinuđen da odloži, a koji je kategorisan prema utvrđenoj klasifikaciji otpada u katalogu o otpadu. Takođe, prisutne su brojne podele otpada u literaturi o upravljanju otpadom, dok se autori opredeljuju na postavku prema kojoj se otpad može podeliti prema mestu nastanka na komunalni, industrijski, otpad zdravstvenih ustanova, građevinski, poljoprivredni, otpad vezan za dobijanje sirovina, prema karakteru nastajanja na proizvodni (nusproizvodi), amortizacioni (potrošena sredstva proizvodnje) i potrošni (potrošeni proizvodi), prema opasnosti po ljudsko zdravlje na inertni, opasni, biohazardni (medicinski), radioaktivni, itd. Dalje, prema agregatnom stanju otpad se deli na čvrsti, tečni, gasoviti ili smešu čvrste, tečne i gasovite faze, dok je prema vrsti otpada stakleni, papirni, metalni, plastični itd⁵. Od bitnih pitanja vezanih za otpad, u literaturi su iskazani brojni problemi, kao što su količinski, društveni, naravno ekološki, kada neadekvatno odlaganje otpada može, u krajnjoj liniji, dovesti do poremećaja ekosistema, zatim, ekonomski problemi i slično.

Upravljanje otpadom

Upravljanje otpadom podrazumeva sve administrativne, marketinške, finansijske, javne, planske, inženjerske funkcije upućene u ovaj problem.⁶ U tom smislu osnovni principi u upravljanju otpadom jesu princip održivog razvoja, kao skladan odnos ekologije i privrede⁷, princip blizine i regionalni pristup upravljanju otpadom, princip primene optimalnih opcija za životnu sredinu, princip odgovornosti proizvođača, princip hijerarhije i princip zagađivač plaća.

³ Đarmati, Š. (2009), Mendžment otpada, Fakultet za primenjenu ekologiju FUTURA, Beograd, str.19.

⁴ http://zelenibiznis.unecopn.org/medjunarodni_propisi/PROPISI_EU.doc.

⁵ Đarmati, Š. (2009), Mendžment otpada, Fakultet za primenjenu ekologiju FUTURA, Beograd, str. 19.

⁶ Đarmati, Š. (2009), Mendžment otpada, Fakultet za primenjenu ekologiju FUTURA, Beograd

⁷ Đarmati, Š. (2009), Mendžment otpada, Fakultet za primenjenu ekologiju FUTURA, Beograd, str. 49.

Princip "zagađivač plaća"

Svi gore navedeni principi obrađivani su u literaturi baziranoj na menadžmentu upravljanja otpadom, dok je za potrebe ovog istraživanja fokus na principu "zagađivač plaća". Ovaj princip znači da zagađivač snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti te se troškovi nastajanja, tretmana i odlaganja otpada moraju uključiti u cenu proizvoda. Kao poseban vid odgovornosti za štetu, koji pravni osnov nalazi ne samo u unutrašnjim zakonodavstvu već i u međunarodnoj normativi, načelo "zagađivač plaća" predstavlja ekonomski princip uobličen u pravnu normu. Kao takav, predstavlja dodatak postojećim vidovima odgovornosti. Kod odgovornosti zasnovane na principu "zagađivač plaća", pojavio se pravni osnov za unapred predviđenu štetu, jer se plaćanje operatera (zagađivača), odnosi na buduću štetu. Umesto da se po utvrđenoj šteti, troškovi njenog saniranja naplaćuju od onog koji je štetu i prouzrokovao, učinioca, po ovom principu se plaćanje operatera, odnosi se na buduću štetu. Suština ovog principa ogleda je u njegovoj "ratione personae prirodi, jer se unapred zna ko plaća i ratione temporis, jer se plaćanje odnosi samo na buduću štetu."⁸

Iako ima karakter ekonomskog opterećenja, i u osnovi i je ekonomski princip, princip "zagađivač plaća" je detaljnim i doslednim pravnim regulisanjem, postao svojevrsni vid objektivne odgovornosti, nezavistan od tradicionalnog poimanja u smislu građanskopravne i krivičnopravne odgovornosti. Zasnovan na pravilima o objektivnoj odgovornosti, princip „zagađivač plaća" poseban je po uslovima za odgovornost, jer osim što uključuje ekonomsku notu, za njegovu primenu je dovoljna samo "uzročna veza između postupanja i štete."⁹

PRAVNI OKVIR

Od brojnih propisa donetih na nivou EU u oblasti zaštite životne sredine, za potrebe ovog rada izdvajamo Direktivu EU o odgovornosti za ekološku štetu.¹⁰ Pravilo „zagađivač plaća" je princip na kojem se zasniva i režim Direktive, koja je

⁸ Stojanović, dr P. i Zindović, dr I. (2015), Pravna odgovornost za razvoj i zaštitu životne sredine, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, <http://ojs.ius.bg.ac.rs/index.php/anali/article/view/66/243>

⁹ Isto

¹⁰ Direktiva 2004/35/CE Evropskog parlamenta i Saveta od Aprila 2004 o odgovornosti za ekološku štetu u vezi sa zaštitom i otklanjanjem ekološke štete, OJ L 143, 30.4.2004.

stupila na snagu poslednjeg dana aprila 2005. godine i kako je u pitanju Direktiva, ista ne dira u nacionalne propise država članica o standardnim oblicima odgovornosti za prouzrokovaniu štetu. Suština izneta u Direktivi je da zagađivač odgovara za onu radnju koja nije ni protivpravna, niti postoji određeni skrivljeni postupak, već je, po svojoj prirodi, uvedena objektivna odgovornost.

Što se tiče unutrašnjeg zakonodavstva, osim Ustava kojim je definisano pravo na zdravu životnu sredinu, propisi kojima se normira princip "zagađivač plaća" jesu Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o upravljanju otpadom, Nacionalna strategija o upravljanju otpadom i Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu.

Ustav Republike Srbije¹¹ ("Službeni glasnik RS", broj 83/06) u članu 74. proklamuje da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno obaveštavanje o njenom stanju. U članu 87. Ustava utvrđene su odredbe koje se odnose na prirodne resurse, dok je u članu 97. propisano da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje: održivi razvoj, sistem zaštite i unapređenja životne sredine, zaštitu i unapređenje biljnog i životinjskog sveta, proizvodnju, promet i prevoz otrovnih, zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija.

U Zakonu o zaštiti životne sredine¹² („Sl. gl. RS” br. 135/04, 36/09, 43/11 i 14/16) princip „zagađivač plaća” je u fokusu normiranja. Članom 14. zakona propisano je da je zagađivač pravno ili fizičko lice koje svojom aktivnošću ili neaktivnošću zagađuje životnu sredinu, članom 15. zakona da zagađujuće materije jesu materije čije ispuštanje u životnu sredinu utiče ili može uticati na njen prirodni sastav, osobine i integritet, a članom 20. zakona da je otpad svaka materija ili predmet definisan zakonom kojim se uređuje upravljanje otpadom.

Osnovna načela zaštite životne sredine propisana članom 9. zakona su: načelo integralnosti, načelo prevencije i predostrožnosti, načelo očuvanja prirodnih vrednosti, načelo održivog razvoja, načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, načelo "zagađivač plaća", načelo "korisnik plaća", načelo supsidijarne odgovornosti, načelo primene podsticajnih mera, načelo informisanja i učešća javnosti i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu. Prema zakonskom regulisanju, zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može

¹¹ Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 83/06)

¹² Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. gl. RS” br. 135/04, 36/09, 43/11 i 14/16)

prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Zagađivač, u skladu sa propisima, snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini. U članovima 85. i 89. zakona propisani su ekonomski instituti i to da zagađivač plaća naknadu za ugrožavanje životne sredine, kao i da se finansiranje zaštite životne sredine vrši primenom načela "korisnik plaća", "zagađivač plaća" i načela "odgovornosti". Na osnovu pomenutog zakona, donet je veliki broj podzakonskih propisa, kojima se bliže kojima se bliže uređuje ova oblast¹³.

Zakon o upravljanju otpadom¹⁴ ("Sl. Gl. RS", br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016) između ostalog propisuje u opštim pojmovima koji su u članu 5. navedeni šta je to upravljanje otpadom, dok u članu 6. propisuje načela upravljanja otpadom a to su načelo izbora najoptimalnije opcije za životnu sredinu, načelo samodovoljnosti, načelo blizine i regionalnog pristupa upravljanju otpadom, načelo hijerarhije upravljanja otpadom, načelo odgovornosti i načelo "zagađivač plaća".

¹³ Relevantni propisi: Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. gl. RS” br. 135/04, 36/09, 43/11 i 14/16). Uredba o određivanju aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu („sl. gl. rs” br. 109/09 i 08/10), Uredba o kriterijumima za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine i najvišeg iznosa naknade („sl. gl. rs” br. 111/09 od 29.12.2009) Uredba o sadržini i načinu vođenja informacionog sistema zaštite životne sredine, metodologiji, strukturi, zajedničkim osnovama, kategorijama i nivoima sakupljanja podataka, kao i o sadržini informacija o kojima se redovno i obavezno obaveštava javnost („sl. gl. rs” br. 112/09 od 30.12.2009), Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade („sl. gl. rs” br. 113/05; 06/07; 08/10, 102/10, 15/12 i 91/12), Uredba o utvrđivanju kriterijuma za određivanje statusa ugrožene životne sredine i prioriteta za sanaciju i remedijaciju („sl. gl. rs.” br. 22/10), Uredba o merilima i uslovima za povraćaj, oslobađanje ili smanjenje plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine („sl. gl. rs” br. 113/05 i 24/10), Pravilnik o izmeni pravilnika o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja, kao i metodologiji za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka („sl. gl. rs” br. 10/13 od 30.01.2013), Pravilnik o utvrđivanju usklađenih iznosa naknade za zagađivanje životne sredine („sl. gl. rs” br. 44/16 od 29.04.2016) i Odluka o osnivanju zelenog fonda Republike Srbije („sl. gl. rs” br. 91/16) itd, http://www.ekologija.gov.rs/wpcontent/uploads/inspekcija/Spisak_propisa_iz_oblasti_ZZS_-_230217.pdf

¹⁴ Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. Gl. RS", br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016)

Na osnovu člana 10. stava 2. Zakona o upravljanju otpadom, Vlada Republike Srbije donela je Strategiju upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine¹⁵ ("Sl. Glasnik RS" br. 29/10) Strategija upravljanja otpadom predstavlja osnovni dokument koji obezbeđuje uslove za racionalno i održivo upravljanje otpadom na nivou Republike Srbije, kroz utvrđivanje ekonomskih instrumenata i finansijskih mehanizama da bi se osigurao sistem za domaća i inostrana ulaganja u dugoročno održive aktivnosti. Ključni principi upravljanja otpadom se u velikoj meri preklapaju sa principima navedenim u Zakonu o upravljanju otpadom¹⁶. Princip "zagađivač plaća" i ovde pretpostavlja da zagađivač mora da snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti, kao i da se troškovi nastajanja, tretmana i odlaganja otpada moraju uključiti u cenu proizvoda.

Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu¹⁷ ("Sl.Glasnik RS", br36/2009) u članu 4. deklamuje osnovne principe propisane gore navedenim zakonima, te primenjuje na ambalažu i ambalažni otpad, pa su osnovna načela upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom: podela odgovornosti svih privrednih subjekata u skladu sa načelom "zagađivač plaća" tokom životnog ciklusa proizvoda, sprečavanje, odnosno smanjenje stvaranja ambalaže i ambalažnog otpada, kao i njihove štetnosti po životnu sredinu, ponovna upotreba ambalaže, reciklaža i drugi oblici ponovnog iskorišćenja i smanjenje konačnog odlaganja ambalažnog otpada, dobrovoljno sporazumevanje o upravljanju ambalažnim otpadom.

AKTI LOKALNE SAMOUPRAVE

Centralna tema ovog rada jeste istraživanje o prisutnosti principa "zagađivač plaća" u aktima lokalne samouprave, konkretno u lokalnim ekološkim akcionim planovima (LEAP) i lokalnim i regionalnim planovima upravljanja otpadom. Pravni osnov za donošenje ovih akata je različit, naime, dok je jedinicama lokalne samouprave povereno da donosi LEAP na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine, osnov i sadržina planova upravljanja otpadom, kako lokalnih tako i regionalnih, propisani su Zakonom o upravljanju otpadom. U tom smislu, kako su i pravni

¹⁵ Strategiju upravljanja otpadom za period 2010- 2019. godine ("Sl. Glasnik RS" br. 29/10)

¹⁶ Princip održivog razvoja, princip hijerarhije u upravljanju otpadom, princip predostrožnosti, princip blizine i regionalni pristup upravljanju otpadom, princip izbora najoptimalnije opcije za životnu sredinu, princip zagađivač plaća, princip odgovornosti proizvođača

¹⁷ Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu ("Sl.Glasnik RS ", 6p36/2009)

osnov za donošenje, i sadržina i implikacije kod donošenja ovih akata različiti, u ovom radu ćemo se posebno baviti lokalnim ekološkim akcionim planovima, kao opštijim aktima sa jedne strane, i planovima upravljanja otpadom, regionalnim i lokalnim, sa druge strane.

Lokalni ekološki akcioni plan (LEAP)

Pre svega navodimo da su subjekti sistema zaštite, na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine (čl.4), Republika Srbija, autonomna pokrajina, opština, odnosno grad (jedinica lokalne samouprave), preduzeća, druga domaća i strana pravna lica i preduzetnici koji obavljaju privredne i druge delatnosti, ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu (pravna i fizička lica), naučne i stručne organizacije i druge javne službe, građanin, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije.¹⁸

Sama sadržina LEAP prema Zakonu o zaštiti životne sredine (član 65. zakona) je sledeća: unapređenje prostornog planiranja i uređenja prostora, zaštita zemljišta, zaštita voda, zaštita vazduha i atmosfere, zaštita šuma, zaštita ekosistema, zaštićena prirodna dobra, upravljanje otpadom, upravljanje hemikalijama, zaštita od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja, i dr.

Već i sam naziv akta - lokalni ekološki akcioni plan ili program, govori da je glavni naglasak stavljen na konkretne programe, jer LEAP ne treba da bude samo koncept ili strategija na lokalnom nivou. Cilj procesa ovakvog lokalnog planiranja je razvoj sveobuhvatnog programa sa konkretnim akcijama koji bi unapredio životnu sredinu, pomoću dostupnih resursa i po nižoj ceni. Lokalni ekološki akcioni plan je u isto vreme i proces i dokument. Iako ne postoje apsolutna pravila o razvoju i implementaciji opštinskog ekološkog akcionog plana, većina LEAP-a sadrži sledeće slične osnovne korake¹⁹. Što se tiče metodologije, osnovni proces

¹⁸ <http://www.ef.uns.ac.rs/Download/ekoloski-urbani-inzinjering/2015-12-23-lokalni-ekoloski-akcioni-plan.pdf>

¹⁹ Koraci u izradi LEAP su najčešće: 1. organizacija procesa, njegovo definisanje sa zainteresovanim stranama i dogovor oko pravila, 2. definisanje postojećih problema u životnoj sredini i njihovih uzroka, 3. identifikacija prioritetnih ciljeva u životnoj sredini zasnovana na transparentnim kriterijumima i analizama, 4. definisanje akcija za odabrane prioritetne ciljeve, uključujući sredstva i troškove tih akcija, 5. pisanje LEAP-a

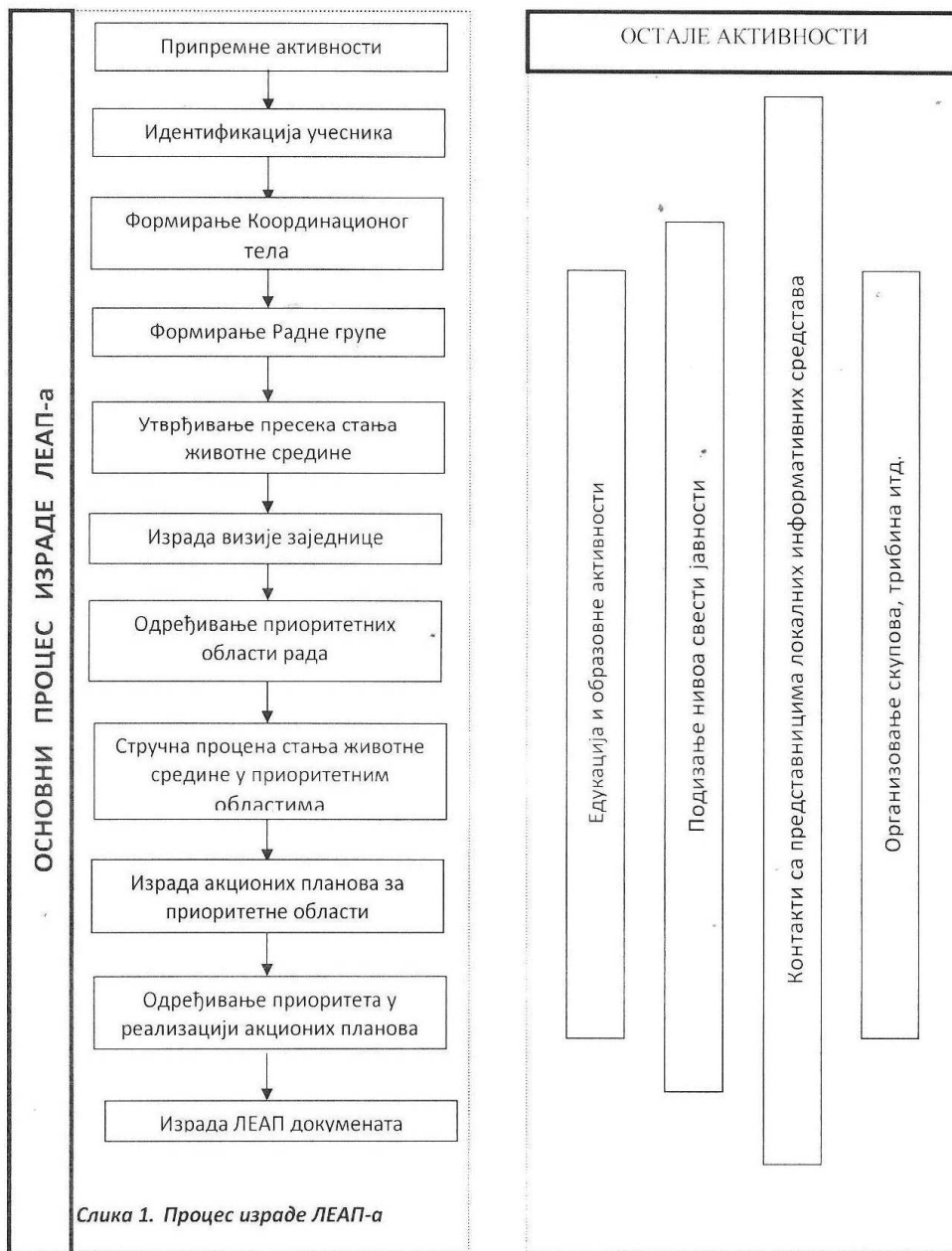
izrada LEAP-a može biti podeljen u više faza, koje se međusobno nadovezuju jedna na drugu. Ove faze su: pripreme aktivnosti, identifikacija učesnika, formiranje Koordinacionog tela, formiranje Radne grupe, utvrđivanje preseka stanja životne sredine (tzv. učesnička procena), izrada Vizije zajednice, određivanje prioriternih oblasti rada u okviru LEAP-a, stručna procena stanja životne sredine u okviru prioriternih oblasti, izrada akcionog plana za prioritretne oblasti, određivanje prioriteta u realizaciji akcionog plana. Valja napomenuti da Vizija razvoja zajednice predstavlja smernicu za rad na LEAP-u i okvir za rešavanje postojećih problema. Ona predstavlja zajednički koncept slike zajednice u kakvoj bi građani želeli da žive (skica1)²⁰. Takođe, u većini slučajeva, pošto je usvojen od strane javnosti i opštine, LEAP dokument predstavlja osnovu za implementaciju i monitoring. Proces implementacije LEAP-a traje oko 4 godine nakon čega treba izvršiti reviziju i ažuriranje dokumenta.

Što se tiče principa "zagađivač plaća" u lokalnim ekološkim akcionim planovima, mora se istaći da je u pitanju zakonsko načelo i kao takvo prisutno je i sadržano u planovima, jer je i osnov za donošenje ovih akata upravo zakon koji je centralno mesto posvetio upravo navedenom principu. No, LEAP nije samo strategija na lokalnom nivou, iako poseduje elemente strateškog planiranja, već proces lokalnog planiranja u razvoju sveobuhvatnog programa, sa konkretnim akcijama, a sve radi unapređenja životne sredine. LEAP jeste opštiji dokument u odnosu na planove upravljanja otpadom, te osim svega gore navedenog, sadrži i segment nazvan Vizija zajednice, tako da je princip "zagađivač plaća" utkan u lokalne ekološke akcione planove samom metodologijom pisanja i striktnim zakonskim normiranjem, ali konkretizaciju principa nalazimo tek u planovima upravljanja otpadom. Takođe, nepostojanje sistema evaluacije, za razliku od sistema monitoringa koji je propisan zakonom, jeste krucijalni problem u ovom domenu, mnogo više od postojanja ili nepostojanja precizno definisane norme, koja je, uostalom, zakonsko načelo. Normiranje, u ovoj, kao ni u jednoj drugoj oblasti, ne znači i implementaciju, dok implementaciju nije moguće pratiti bez konkretnih indikatora uspešnosti. Naime, monitoring i izveštavanje, te obaveze ili ovlašćenja Agencije za zaštitu životne sredine propisane su zakonom. Za razliku od monitoringa, evaluacija je sistem merila za utvrđivanje ostvarenosti ciljeva. Pitanje

uključujući Plan za implementaciju i monitoring, 6. Implementacija LEAP-a, 7. Nadgledanje implementacije i rezultata LEAP-a.

²⁰<https://www.google.rs/search?q=KOD+DONOSI+LEAP&oq=KOD+DONOSI+LEAP&aqs=chrome.69i57.5366j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

kvalitativnih indikatora koji nigde nisu normirani, u praksi može stvoriti niz dilema. Ciljevi se najčešće nadovezuju jedan na drugi, u okviru jednog strateškog pravca iznetog u planu, a ostvaruju se setom aktivnosti. Aktivnosti, prilikom implementacije, daju određene rezultate i efekte, koje je, radi procene uspešnosti u ostvarivanju ciljeva, potrebno kvalitativno i kvantitativno izraziti. U tom smislu, samo indikatori mogu služiti za praćenje realizacije planiranih aktivnosti i ostvarivanja planiranih rezultata. Preporuka autora je da se prilikom donošenja ili revidiranja LEAP koriste indikatori kao što su, na primer, broj realizovanih aktivnosti u odnosu na broj planiranih aktivnosti ili, na primer, broj otklonjenih zakonskih neusaglašenosti u odnosu na broj utvrđenih zakonskih neusaglašenosti, kao kvantitativni indikatori. Ovi indikatori ilustruju stepen realizacije plana, pri čemu im nedostatak može biti to što u suštini i ne uvažavaju promenu broja planiranih aktivnosti, koji su posledica realizacije prethodnih aktivnosti tokom vremena. Da bi bili potpuno primenjivi potrebno je korigovati, revidirati plan, analizirati stepen ostvarenosti ciljeva i rezultata, sagledati efekte predloženih i implementiranih aktivnosti, pa nakon toga izračunati vrednosti pokazatelja i javnost upoznati sa istima. Takođe, u tom smislu, otvara se i pitanje zakonskog normiranja procesa evaluacije implementacije i primene donetih lokalnih ekoloških akcionih planova. Smatramo da tek nakon izvršene evaluacije realizovanih aktivnosti koje LEAP propisuje, možemo govoriti o ostvarenosti zadatih principa i Vizije zajednice, da ista ne ostane spisak lepih želja na papiru, već novi dokument koji će služiti kao polazna osnova za planiranje i donošenje ovako važnog strateškog dokumenta za lokalne zajednice.



Izvor: <https://www.google.rs/search?q=KOD+DONOSI+LEAP&oq=KOD+DONOSI+LEAP&aqs=chrome.69i57.5366j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.

Planovi upravljanja otpadom

Pravni osnov za donošenje planova upravljanja otpadom postavljen je Zakonom o upravljanju otpadom. U članu 9. zakona propisano je da se radi planiranja upravljanja otpadom u Republici Srbiji od planskih dokumenta donose Strategija upravljanja otpadom, programi prevencije stvaranja otpada, regionalni plan upravljanja otpadom, lokalni plan upravljanja otpadom, plan upravljanja otpadom u postrojenju za koje se izdaje integrisana dozvola i radni plan postrojenja za upravljanje otpadom.

Regionalni plan upravljanja otpadom normiran je članom 12. zakona i to da skupštine dve ili više jedinica lokalne samouprave na čijim teritorijama ukupno živi najmanje 250.000 stanovnika donose, po pribavljenoj saglasnosti ministarstva, a za teritoriju autonomne pokrajine nadležnog organa autonomne pokrajine, regionalni plan upravljanja otpadom, kojim se definišu zajednički ciljevi u upravljanju otpadom u skladu sa Strategijom, kao i da se regionalni plan upravljanja otpadom može doneti i za teritorije opština na kojima živi manje od 250.000 stanovnika po prethodno izrađenoj studiji opravdanosti za donošenje regionalnog plana na koju saglasnost daje ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine. U tom smislu, upravljanje otpadom na teritoriji dve ili više jedinica lokalne samouprave vrši se u skladu sa regionalnim i lokalnim planom upravljanja otpadom.

U članu 13. zakona propisano je da skupština jedinice lokalne samouprave donosi lokalni plan upravljanja otpadom kojim definiše ciljeve upravljanja otpadom na svojoj teritoriji u skladu sa Strategijom, kao i da lokalni plan upravljanja otpadom priprema služba jedinice lokalne samouprave nadležna za poslove upravljanja otpadom u saradnji sa drugim organima nadležnim za poslove privrede, finansija, zaštite životne sredine, urbanizma, kao i sa predstavnicima privrednih društava, odnosno preduzeća, udruženja, stručnih institucija, nevladinih i drugih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine, uključujući i organizacije potrošača. Ova norma zapravo insistira na međusektorskoj saradnji pri donošenju planova, čime se posredno ukazuje na značaj istih. Što se tiče perioda važenja i sadržina planova, u članu 14. Zakona, propisano je da se planovi upravljanja otpadom donose se za period od 10 godina, a ponovo se razmatraju svakih pet godina, i po potrebi revidiraju i donose za narednih 10 godina. Po pitanju sadržine, propisano je sledeće: 1) očekivane vrste, količine i poreklo ukupnog otpada na teritoriji, 2) očekivane vrste, količine i poreklo otpada koji će biti iskorišćen ili

odložen u okviru teritorije obuhvaćene planom, 3) očekivane vrste, količine i poreklo otpada koji će se prihvatiti iz drugih jedinica lokalne samouprave, 4) očekivane vrste, količine i poreklo otpada koji će se otpremiti u druge jedinice lokalne samouprave, 5) ciljeve koje treba ostvariti u pogledu ponovne upotrebe i reciklaže otpada u oblasti koja je obuhvaćena planom; 6) program sakupljanja otpada iz domaćinstva, 7) program sakupljanja opasnog otpada iz domaćinstava, 8) program sakupljanja komercijalnog otpada, 9) program upravljanja industrijskim otpadom, 10) predloge za ponovnu upotrebu i reciklažu komponenata komunalnog otpada, 11) program smanjenja količina biorazgradivog i ambalažnog otpada u komunalnom otpadu, 12) program razvijanja javne svesti o upravljanju otpadom, 13) lokaciju postrojenja za sakupljanje otpada, tretman, odnosno ponovno iskorišćenje i odlaganje otpada, uključujući podatke o lokacijskim uslovima, 14) mere za sprečavanje kretanja otpada koji nije obuhvaćen planom i mere za postupanje sa otpadom koji nastaje u vanrednim situacijama, 15) mere sanacije neuređenih deponija, 16) nadzor i praćenje planiranih aktivnosti i mera, 17) procenu troškova i izvore finansiranja za planirane aktivnosti, 18) mogućnosti saradnje između dve ili više jedinica lokalne samouprave, 19) rokove za izvršenje planiranih mera i aktivnosti i 20) druge podatke, ciljeve i mere od značaja za efikasno upravljanje otpadom.

Najčešća formulacija principa "zagađivač plaća" u lokalnim planovima upravljanja otpadom glasi po principu "zagađivač plaća", zagađivač mora da snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti, a da se troškovi nastajanja, tretmana i odlaganja otpada moraju se uključiti u cenu proizvoda. Navedena formulacija praktično je preuzeta iz Strategije upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine, i kroz konkretne akte lokalne samouprave preneti na lokalni nivo.

Dalje, u članu 20 Zakona propisano je da jedinica lokalne samouprave: 1) donosi lokalni plan upravljanja otpadom, obezbeđuje uslove i stara se o njegovom sprovođenju, 2) uređuje, obezbeđuje, organizuje i sprovodi upravljanje komunalnim, odnosno inertnim i neopasnim otpadom na svojoj teritoriji, u skladu sa zakonom, 3) uređuje postupak naplate usluga u oblasti upravljanja komunalnim, odnosno inertnim i neopasnim otpadom, u skladu sa zakonom, 4) izdaje dozvole, odobrenja i druge akte u skladu sa ovim zakonom, vodi evidenciju i podatke dostavlja ministarstvu, 5) na zahtev ministarstva ili nadležnog organa autonomne pokrajine daje mišljenje u postupku izdavanja dozvola u skladu sa ovim zakonom, 6) vrši nadzor i kontrolu mera postupanja sa otpadom u skladu sa ovim zakonom i 7) vrši i druge poslove utvrđene zakonom. Takođe, ističemo da je

Analiza pravnih akata lokalne samouprave koji se odnose na princip "zagađivač plaća"

kaznenom odredbom iz člana 92. zakona propisano da će se za prekršaj, odgovorno lice u organu državne uprave, imaocu javnih ovlašćenja, odnosno ovlašćenom pravnom licu, kazniti novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara ako ne donese regionalni, odnosno lokalni plan upravljanja otpadom usklađen sa nacionalnim planom i ne dostavi ga ministarstvu u propisanom roku. No kako odgovornost odgovornih lica po ovom osnovu nije tema rada, već odgovornost zagađivača izražena u principu "zagađivač plaća", za potrebe ovog rada, autori smatraju da je dovoljno navođenje kaznene odredbe iz Zakona o upravljanju otpadom, kao i prikazana analiza kako sledi.

Kako je oblast upravljanja čvrstim komunalnim otpadom definisana Nacionalnom strategijom o upravljanju otpadom, a plan upravljanja otpadom donosi se za period od 10 godina, i ponovo se razmatra svakih pet godina, te po potrebi revidira i donosi za narednih 10 godina, polazna ideja bila je da to bude period 2010-2019. godina. Na osnovu analize koju su autori izvršili na ovom projektu, u tabelama su prikazani merodavni podaci, i to, prvo, struktura lokalnih samouprava prema broju stanovnika (tabela 1.). Kao parametri su uzeti broj stanovnika, broj naselja i površina u kilometrima kvadratnim. Podsetićemo da se regionalni plan upravljanja donosi za dve ili više jedinica lokalne samouprave na čijim teritorijama ukupno živi najmanje 250.000 stanovnika, ali se može doneti i za teritorije opština na kojima živi manje od 250.000 stanovnika po prethodno izrađenoj studiji opravdanosti za donošenje regionalnog plana.

U tabeli 2. prikazana je struktura lokalnih samouprava prema godini usvajanja planova, te je ubedljivo u najvećem broj samouprava (70 od 148 lokalnih samouprava), plan upravljanja otpadom usvojen još 2010. godine, kako i bila i polazna ideja. Međutim, zabrinjavajući podatak dobijen analizom je da čak 30 samouprava nema dostupne podatke, uz polaznu pretpostavku da bi, da je plan usvojen, isti bio dostupan na portalu Agencije za zaštitu životne sredine, a razlozi nepostojanja podataka navedeni su u tabeli broj 4. Od 30 lokalnih samouprava, čak u 19 slučajeva plan nije ni dostavljen Agenciji. Ni ostali razlozi nisu manje bitni, a to su: da plan nije ni usvojen, ili nije urađen ili čak, nije ni dostupan. Podatak kada je portal Agencije za zaštitu životne sredine poslednji put konsultovan od strane autora, postavlja novi problem na dva koloseka, i to prvi, da navedene samouprave jednostavno ni nemaju izrađene planove upravljanja otpadom, čime je veliki broj građana ove države zapravo isključen iz koncepta ekološke bezbednosti i drugi, da podaci na portalu nisu ni ažurirani, a da su predmetne samouprave u međuvremenu donele planove upravljanja otpadom, čime se

otvara novo pitanje, a to je, u stvari, svrsishodnost rada ove institucije, bez ažurnog praćenja podataka. Koji god scenario bio u pitanju, činjenica ostaje da određene lokalne samouprave, na osnovu navedenih podataka, pre svega ne izvršavaju obavezu koja je propisana Zakonom o upravljanju otpadom, a zatim da deo stanovništva ove zemlje ostaje isključen iz koncepta zaštite životne sredine na lokalnom nivou, te je preporuka koja se daje, naravno, donošenje planova upravljanja otpadom od strane lokalnih samouprava koje to još uvek nisu uradile. Na kraju, u tabeli 5. prikazana je struktura prema postojanju regionalnih i lokalnih planova, te podatak koji potvrđuje upravo iznetu tezu i detaljnije razlaže iznetu problematiku, je da čak 21 lokalna samouprava nema ni lokalni plan upravljanja otpadom, niti je uključena u neki od regionalnih planova. Takođe, iako ohrabruje činjenica da je 11 lokalnih samouprava uključeno u regionalni plan upravljanja otpadom, činjenica da iste nisu donele lokalne planove upravljanja otpadom, znači u praksi zanemarivanje predmetne samouprave u demografskom, turističkom, kulturno-istorijskom smislu, u pogledu resursa, industrije, poljoprivredne proizvodnje, te sledstveno iznetom, u smislu upravljanja otpadom u odnosu na date specifičnosti. Situacija koja se ovde javlja je jednostavno implementiranje sistema koji možda nije dovoljno adekvatan za određenu zajednicu. Ipak, analiza ovakvog tipa može biti predmet nekog novog istraživanja, u smislu ustanovljavanja najboljeg načina za rešavanje iznetih problema, uz uvažavanje svih specifičnosti u lokalnim zajednicama.

Struktura lokalnih samouprava²¹:

Tabela 1: Struktura lokalnih samouprava prema broju stanovnika

	do 10000	od 10001 do 50000	od 50001 do 100000	preko 100001	Ukupno
Broj lokalnih samouprava	13	104	18	14	149
Broj stanovnika	95 663	2 293 638	1 194 443	3 668 710	7 252 454
Broj naselja	284	2 889	685	1 570	5 429
Površina km ²	3744	47 619	12 690	14 522	78 575

Izvor: Republički zavod za statistiku

²¹ Republički zavod za statistiku: Opštine i regioni u Republici Srbiji 2016. <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2016/pdf/G20162020.pdf>

Analiza pravnih akata lokalne samouprave koji se odnose na princip "zagađivač plaća"

Tabela 2: Struktura prema godina usvajanja plana²²

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Bez podataka	Ukupno
Broj lokalnih samouprava	70	34	10	2	1	1	30	148

Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine

Tabela 3: Struktura prema broju godina važenja plana

	5	6	7	8	10	Bez podataka	Ukupno
Broj lokalnih samouprava	1	1	1	4	64	77	148

Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine

Tabela 4: Struktura samouprava prema razlogu nepostojanja podataka

	Nije dostavljen	Nije usvojen	Nije urađen	Nije dostupan	Ukupno
Broj lokalnih samouprava	19	4	2	5	30

Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine

Tabela 5: Struktura prema postojanju regionalnih planova i planova lokalnih samouprava

	Regionalni lokalni	Samo regionalni	Samo lokalni	Ni reg. ni lokal.	Ukupno
Broj lokalnih samouprava	64	11	52	21	148

Izvor: Agencija za zaštitu životne sredine

²² Agencija za zaštitu životne sredine, 06.09.2018.
<http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=20180&id=20060&akcija>ShowAll>

ZAKLJUČAK

Princip „zagađivač plaća“ definisan je pre svega u Direktivi EU o odgovornosti za ekološku štetu, a od nacionalnih propisa, centralno mesto dobija u Zakonu o zaštiti životne sredine. Karakteristika ovog principa, sa pravnog aspekta odgovornosti za štetu je pre svega objektivizirana odgovornost zagađivača, određena vremenski, odnosno i za buduću štetu. Ovo iz razloga što se pokazalo neophodnim da se aktivnosti radi očuvanja životne sredine kreću u pravcu preventivnoj zaštite, pa se umesto sanacije štete, kroz elemente poreskog opterećenja razvija jedan sistem u kojem troškove zaštite postojećeg stanja i unapređenja snose oni koji prouzrokuju zagađenje - zagađivači.

Kako je centralna tema rada istraživanje o prisutnosti principa "zagađivač plaća" u aktima lokalne samouprave, konkretno u Lokalnim ekološkim akcionim planovima (LEAP) i lokalnim i regionalnim planovima upravljanja otpadom, uz uvažavanje razlika navedenih akata po pitanju pravnog osnova, sadržine, metodologije izrade, zaključak je pre svega, da LEAP jeste opštiji dokument u odnosu na planove upravljanja otpadom, pa je princip "zagađivač plaća" utkan u lokalne ekološke akcione planove samim zakonskim normiranjem, ali konkretizaciju principa nalazimo tek u planovima upravljanja otpadom. Kao problem u odnosu na LEAP pojavljuje se odsustvo sistema evaluacije, za razliku od sistema monitoringa, pa je preporuka autora revidiranje lokalnih ekoloških planova, uz analizu stepena ostvarenosti ciljeva i rezultata. Sa navedenim u vezi, ostaje otvoreno pitanje zakonskog normiranja procesa evaluacije.

Ohrabruje činjenica da su, na osnovu principa "zagađivač plaća" i "korisnik plaća", srpska preduzeća uplatila u budžet u prošloj godini na ime ekološke takse skoro 10 milijardi dinara, te da broj kompanija koje plaćaju ekološku taksu permanentno raste²³.

Što se tiče regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom, nameće se činjenica da ne mali broj lokalnih samouprava, na osnovu navedenih podataka, ne izvršava obavezu iz Zakona o upravljanju otpadom, a zatim da deo stanovništva ove zemlje nije uključen u koncept zaštite životne sredine na lokalnom nivou, te je preporuka donošenje planova upravljanja otpadom od strane lokalnih samouprava koje to još uvek nisu uradile, kako lokalnih, tako i regionalnih, tamo

²³ <http://www.sepa.gov.rs/>

gde su ispunjeni za to zakonom propisani uslovi, te ažuriranje istih na svakih 5 godina, za period od narednih 10 godina.

LITERATURA

- [1] Direktiva 2004/35/CE Evropskog parlamenta i Saveta od Aprila 2004 o odgovornosti za ekološku štetu u vezi sa zaštitom i otklanjanjem ekološke štete, OJ L 143, 30.4.2004.
- [2] Drenovak-Ivanović, dr M., Đorđević, S. i Važić, S. (2015), Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita OEBS/Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Beograd,
- [3] Đarmati, Š. (2009), Mendžment otpada, Fakultet za primenjenu ekologiju FUTURA, Beograd,
- [4] Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu ("Sl.Glasnik RS", br36/2009)
- [5] Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. gl. RS” br. 135/04, 36/09, 43/11 i 14/16)
- [6] Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. gl. RS", br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016)
- [7] Pajtić, dr B. Ekološka odgovornost, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2011/0550-21791103517P.pdf>
- [8] Radivojević, D. (2015), *Nova direktiva evropske unije o odgovornosti u oblasti zaštite životne sredine*, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2005/0025-85550502177R.pdf>
- [9] Stojanović, dr P. i Zindović, dr I. (2015), Pravna odgovornost za razvoj i zaštitu životne sredine, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, <http://ojs.ius.bg.ac.rs/index.php/anali/article/view/66/243>
- [10] Strategiju upravljanja otpadom za period 2010- 2019. godine ("Sl. Glasnik RS" br. 29/10)
- [11] Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 83/06)

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

343.8:504.9(082)

347.51(082)

504.9:33(082)

349.6(082)

PRAVNI i ekonomski aspekti primene principa zagađivač plaća / urednici
Isidora Ljumović, Slavica Stevanović. - Beograd : Institut ekonomskih
nauka, 2018 (Beograd : Donat Graf). - graf. prikazi, tabele. - 252 str. ;
25 cm

Tiraž 200. - Str. 3-9: Uvod / urednici. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-89465-43-3

a) Животна средина - Загађење - Казнена политика - Зборници b)
Одговорност од штете - Зборници c) Кривично дело, еколошко - Економски
аспект - Зборници d) Животна средина - Правна заштита - Зборници
COBISS.SR-ID 269754380



9 788689 465433