

**ПРИВРЕДНОПРАВНИ ОКВИР И
ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ ДРЖАВА
ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ**

**THE LEGAL FRAMEWORK AND THE
ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE
SOUTHEAST EUROPEAN COUNTRIES**

Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
University Business Academy in Novi Sad
Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad

Нови Сад, 14. новембар 2019.

Зборник радова са Међународног научног скупа
„Привредноправни оквир и економски развој држава
Југоисточне Европе“ одржаног 14. новембра 2019. године у
Новом Саду, у организацији
Правног факултета за привреду и правосуђе
Универзитета Привредна академија у Новом Саду

Издавач:

Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
Гери Кароља бр. 1, телефон: 021/ 400 - 499
Web: www.pravni-fakultet.info

Рецензенти:

Др Мирко Кулић, редовни професор
Др Ненад Аврамовић, редовни професор
Др Милош Марковић, редовни професор
Др Радица Шиповац, редовни професор
Др Дарко Голић, ванредни професор
Др Предраг Мирковић, ванредни професор
Др Маријана Младенов, доцент
Др Јоко Драгојловић, доцент
Др Ненад Бингулац, доцент

За издавача:

Др Мирко Кулић, редовни професор

Уредник:

Др Мирко Кулић, редовни професор

Штампа:

Штампарија ФЕЉТОН, Нови Сад

Тираж:

250

ИСБН 978-86-6019-099-6

Научни одбор:

ПРОФ. ДР МИРКО КУЛИЋ – председник Научног одбора

Декан Правног факултета за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ЦАРИЋ

Председник Савета Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРКО ЦАРИЋ

Ректор Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР НЕНАД АВРАМОВИЋ

Шеф Привредноправне и међународноправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МИЛАН ПОЧУЧА

Продекан за науку и развој и шеф Грађанскоправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ДУКИЋ - МИЈАТОВИЋ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР АЛЕКСАНДАР РАДОВАНОВ

Професор Емеритус Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ДУШАНКА ЂУРЂЕВ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР ЦАТИЈЕВ

Шеф катедре кривичноправних наука Руске академије за адвокатуру и нотаријат | Руска Федерација

АКАДЕМИК ДР НЕДЕЉКО СТАНКОВИЋ

Ректор Европског универзитета Kallos Тузла | Босна и Херцеговина

АКАДЕМИК ДР БРАНКО ВУЧКОВИЋ

Председник Основног суда у Котору | Република Црна Гора

АКАДЕМИК ДР ВЕСНА ВУЧКОВИЋ

Судија Врховног суда Црне Горе | Република Црна Гора

АКАДЕМИК DR WOLFGANG RONRBACH

St. Elizabeth University of Health and Social Sciences | Austrija

ДОЦ. ДР ЈАН ЈАНАЋ

Доцент на Факултету за менаџмент Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

ДОЦ. ДР БРАНИСЛАВ ДУДИЋ

Доцент на Факултету за менаџмент Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

ПРОФ. ДР НЕЋО ДАНИЛОВИЋ

Редован професор Универзитет Никола Тесла у Београду и председник међународног удружења методолога друштвених наука у Београду | Република Србије

ДОЦ. ДР АЛБИНА АБИДОВИЋ

Доцент на Европском универзитету Kallos Тузла | Босна и Херцеговина

ПРОФ. ДР РУДИКА ГМАЈНИЋ

Професор на Медицинском факултету у Осијеку и члан Хрватске академије медицинских наука | Република Хрватска

ПРОФ. ДР МИЛАН ЧАМПА

Ванредни професор на Факултету за здравствену негу Универзитета Ново Место | Република Словенија

ПРОФ. ДР СИМЕОН ГЕЛЕВСКИ

Професор у пензији на Правном факултету у Скопљу | Северна Македонија

PROF. DR ALEXIOS PANAGOPOULOS

University neapolis paphos Cyprus master studys in public law and administration | Kiparska Republika

ПРОФ. ДР МИЛОШ МАРКОВИЋ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ПРЕДРАГ МИРКОВИЋ

Продекан за наставу на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ИВАН ЈОКСИЋ

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ДАРКО ГОЛИЋ

Шеф опште и теоријске катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ЈЕЛЕНА МАТИЈАШЕВИЋ ОБРАДОВИЋ

Саветница декана на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

Организациони одбор:

ДР ЈОКО ДРАГОЈЛОВИЋ, доцент - председник Организационог одбора

ДР МАРИЈАНА МЛАДЕНОВ, доцент

ДР ПРЕДРАГ МИРКОВИЋ, ванредни професор

ДР САЊА ШКОРИЋ, доцент

ДР ЈЕЛЕНА СТОЈШИЋ ДАБЕТИЋ, доцент

ДР НЕНАД БИНГУЛАЦ, доцент

ДР МАРКО СТАНКОВИЋ, доцент

ДР ДАЛИБОР КРСТИНИЋ, доцент

МСР. ИСИДОРА МИЛОШЕВИЋ

МСР. ТАЊА ПРАШТАЛО, асистент

МСР. СТЕФАН ДИТРИХ, асистент

МСР. ВЛАДИМИР АВРАМОВИЋ

МСР. ДИЈАНА БОРЕНОВИЋ, асистент

Секретар:

МСР. ТАЊА ПРАШТАЛО, асистент

Dr. Marijana Mladenov, docent
Pravni fakultet za privredu i pravosuđe
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu
e-mail: alavuk@pravni-fakultet.info

Dr. sc., Sanja Gongeta, viši predavač
Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru
e-mail: sanja.gongeta@vevu.hr

NAČELO ZAGAĐIVAČ PLAĆA U PRAVNIM SISTEMIMA REPUBLIKE SRBIJE I REPUBLIKE HRVATSKE

Apstrakt:

Princip zagađivač plaća predstavlja jedno od fundamentalnih načela pravnog poretka zaštite životne sredine. Predmet razmatranja u radu odnosi se na analizu ekonomskih ekoloških instrumenata koji se javljaju kao modaliteti ostvarivanja principa zagađivač plaća u okviru pravnih sistema Republike Srbije i Republike Hrvatske. Cilj rada jeste sagledavanje stepena inkorporiranja predmetnog načela u unutrašnje pravne poretke Srbije i Hrvatske, polazeći od uporednopravne analize aktuelnih zakonskih rešenja. U okviru zaključnih razmatranja autori su istakli značaj regulisanja ekonomskih ekoloških instrumenata u kontekstu ostvarivanja principa zagađivač plaća i izneli određene sugestije u cilju postizanja većeg stepena njegove primene.

Ključne reči: *životna sredina, princip zagađivač plaća, pravni poredak R. Srbije, pravni poredak R. Hrvatske*

1. UVODNA RAZMATRANJA

Princip zagađivač plaća predstavlja jedno od fundamentalnih načela pravnog poretka zaštite životne sredine čiji je osnovni cilj ustanovljavanje balansa između privrednog razvoja sa jedne strane i očuvanja prirodnih bogatstava sa druge. Naime, svaka država se trudi da ostvari javnu kontrolu nad odnosima koji se uspostavljaju između

ekonomskih aktivnosti i stanja životne sredine¹, pri čemu koristi različite ekonomske ekološke instrumente.² Ekonomski instrumenti u oblasti životne sredine zasnivaju se na ostvarivanju osnovne ideje načela zagađivač plaća koja se manifestuje kroz tendenciju pružanja podsticaja zagađivačima u kontekstu smanjenja zagađenja korišćenjem ekonomskih varijabli.

Doktrina ne pruža preciznu definiciju ekonomskih ekoloških instrumenata. Zajednički imenitelj različitih poimanja navedenih instrumenata sadržan je u tezi da je reč o finansijskoj dimenziji državnog intervenisanja u sektoru očuvanja životne sredine.³ U navedenom smislu, primarni zadatak ovih instrumenata jeste obezbeđivanje adekvatnog valorizovanja ekoloških resursa, prvenstveno sa ciljem promovisanja njihove efikasne upotrebe i alokacije.⁴ Dakle, ostvarivanje principa zagađivač plaća kroz ekonomske instrumente politike zaštite životne sredine potrebno je sagledati kroz prizmu transfera između zagađivača i zajednice, odnosno kroz troškove i koristi od aktivnosti koje predstavljaju potencijalnu opasnost za životnu sredinu.

Praksa primene načela zagađivač plaća evoluirala je tokom godina, te danas u navedenom kontekstu poznajemo različite modalitete. Tokom poslednjih dvadeset godina u državama članicama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj utvrđeno je oko 150 različitih ekonomskih instrumenata, pri čemu više od polovine instrumenata čine različiti ekološki fiskalni porezi.⁵ Na osnovu studije OECD-a pod konceptom ekonomskih instrumenata finansiranja životne sredine podrazumevaju se sledeće kategorije: naknade i poreze za emisije zagađenja; korisničke naknade

1 Popov Đ. (2009). Ekonomska analiza prava životne sredine i održivi razvoj, *Osnove prava životne sredine*, Pravni fakultet, Novi Sad, str.305.

2 Pored ekonomskih ekoloških instrumenata, prema aktuelnoj klasifikaciji mera u sferi zaštite životne sredine, doktrina izdvaja i komandne (nadzornonaredbodavne) instrumente. Videti detaljnije: Popov Đ, op.cit. str.306; Adžemović M. (2016). *Ekološke determinante ekonomije u preoblikovanju ekološko-ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine*, doktorska disertacija, Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum Beograd, str.2; Bingulac N., Milojević G. (2018). „Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća“, u *Pravni i ekonomski aspekti primene principa zagađivač plaća*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, str.201.

3 Videti detaljnije: Rietbergen-McCracken, J., Abaza H. (2014). *Economic Instruments for Environmental Management: A Worldwide Compendium of Case Studies*, Routledge, New York.

4 Njegovan Z. (2004), „Ekonomski instrumenti kao elemenat održive politike zaštite životne sredine“, *Industrija* 3, str.15.

5 Adžemović M., op.cit.str.44

i poreze; kazne; naknade za proizvode; garancije izvršenja (depozitni sistem) i subvencije.⁶

Predmet razmatranja u radu predstavljaće ekonomski ekološki instrumenti koji se javljaju kao modaliteti ostvarivanja principa zagađivač plaća u okviru pravnih sistema R. Srbije i R. Hrvatske. Cilj rada jeste sagledavanje stepena inkorporiranja predmetnog načela u unutrašnje pravne poretke Srbije i Hrvatske, polazeći od uporednopravne analize aktuelnih zakonskih rešenja.

2. PRINCIP ZAGAĐIVAČ PLAĆA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

U pravnom poretku R. Srbije načelna definicija ekonomskih ekoloških instrumenata sadržana je u Nacionalnom programu zaštite životne sredine koji iste definiše kao kategoriju instrumenata čiji je primarni cilj da utiču na ponašanje ekonomskih činilaca kroz promenu finansijskih podsticaja, kako bi poboljšali isplativost upravljanja zaštitom životne sredine i prirodnim resursima.⁷ Ekonomski ekološki instrumenti su u pravni poredak R.Srbije uvedeni u etapama. Pre 1991. godine, kada je donet prvi Zakon o zaštiti životne sredine, naknade korisnika i kazne za kršenje zakonskih propisa predstavljali su jedine ekonomske instrumente u sferi životne sredine.⁸ Kroz odredbe Zakona o zaštiti životne sredine iz 2004.godine jasno se definiše čitav katalog ekonomskih instrumenata u oblasti životne sredine: naknade za korišćenje prirodnih vrednosti, naknade za zagađivanje životne sredine, sredstva budžeta i međunarodne finansijske pomoći, Zeleni Fond Republike Srbije, podsticajne mere, poreske olakšice i poreska oslobađanja, subvencije, depozit i njegovo vraćanje.⁹ Neophodno je imati u vidu da Zakon o zaštiti životne sredine prilikom propisivanja ekonomskih ekoloških instrumenata polazi od načela “korisnik plaća”, načela “zagađivač plaća” i principa odgovornosti,

6 Uputnik OECD, Izvršno telo EAP-a, (1999). Survey on the Use of Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in the New Independent States, Mimeo, EAP Task Force, str.5-6.

7 Nacionalni program zaštite životne sredine, „Sl. glasnik RS”, broj 12/10.

8 Adžemović M, op cit. str. 107.

9 Zakon o zaštiti životne sredine, “Sl. glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009. Izmenama Zakona koje su usledile 2009. godine precizira se da se sredstva za zaštitu životne sredine mogu obezbediti i putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, sredstava stranih ulaganja namenjenih za zaštitu životne sredine, sredstava iz instrumenata, programa i fondova Evropske unije, Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija.

te će predmet dalje analize u radu predstavljati Zeleni Fond Republike Srbije i naknade za zagađivanje životne sredine kao neposredni oblici ostvarivanja predmetnog načela.

Zakonom o zaštiti životne sredine predviđeno je formiranje posebnog budžetskog fonda – Zeleni fond, kako bi se omogućilo finansiranje i sprovođenje projekata, programa i ostalih aktivnosti u oblasti zaštite i unapređivanja životne sredine. Ovaj fond je formiran kao zamena Fonda za zaštitu životne sredine, koji je osnovan 2009. godine, a ugašen 2012. godine usled neadekvatnog poslovanja. Ministarstvo zaštite životne sredine je nadležno za upravljanje Zelenim fondom. Sredstva se obezbeđuju iz: aproprijacija u budžetu R. Srbije za tekuću godinu; donacija i kredita i drugih javnih prihoda, dok se pod najvažnijim projektima koji se finansiraju ovim fondom smatraju oni koji se odnose na upravljanje otpadom i otpadnim vodama.¹⁰ U skladu sa Odlukom o osnivanju Zelenog fonda R. Srbije iz 2016. godine¹¹ ustanovljeni su preduslovi za korišćenje sredstava iz ovog Fonda na osnovu javnog konkursa koji raspisuje Ministarstvo u skladu sa članom 90b Zakona o zaštiti životne sredine.¹² Pored Zelenog fonda kao budžetskog fonda R. Srbije, na osnovu odredaba Zakona o zaštiti životne sredine predviđeni su i pokrajinski budžetski fond za zaštitu životne sredine, kao i budžetske fondove lokalnih samouprava za zaštitu životne sredine.

U Izveštaju o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine za 2017. godinu, koji je sačinila Agencija za zaštitu životne sredine, navedeno je da je iz budžeta je za zaštitu životne sredine izdvojeno 0,3% BDP-a. Rashodi budžeta R. Srbije za zaštitu životne sredine u 2017. godini iznosili su oko 0,1% BDP, dok su, prema proceni, rashodi namenjeni zaštiti životne sredine na lokalnom nivou vlasti (budžet AP Vojvodine i budžeti opština i gradova) iznosili oko 0,2% BDP. Prihodi od naknada budžetskih fondova iznose 0,30% BDP-a.¹³

10 Detaljnije: Jovanović O., Zubović J. (2018). „Zagađivač plaća“ - stanje i perspektive zelenog fonda”, u *Pravni i ekonomski aspekti primene principa zagađivač plaća*, Institut ekonomskih nauka, Beograd str.31-50.

11 Odluka o osnivanju zelenog fonda Republike Srbije, “Sl. glasnik RS”, br. 91/2016.

12 Neoperativnost Zelenog fonda kao problem u sferi zaštite životne sredine posebno je naveden Izveštaju o napretku Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji iz 2017. godine. Detaljnije: Ljumović I, (2018). „Princip „zagađivač plaća“: ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine“, u *Pravni i ekonomski aspekti primene principa zagađivač plaća*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, str.17.

13 Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2017. godinu – indikatorski prikaz, (2018). Ministarstvo zaštite životne sredine i Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, str.10.

Naknade za zagađivanje životne sredine uređene su članom 116 Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara iz 2018.godine, čime su prestali su važe članovi Zakona o zaštiti životne sredine koji su se odnosili na ovu vrstu naknade sem člana 85a koji se tiče utvrđivanja područja od javnog interesa. Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara propisuje sledeće vrste naknada za zagađivanje životne sredine: naknade za emisije SO₂, NO₂, praškaste materije i proizvedeni ili odloženi otpad; naknade za supstance koje oštećuju ozonski omotač; naknade za plastične polietilenske kese. Prihodi ostvareni na osnovu navedenih vrsta naknada se raspodeljuju na budžet Republike i budžet jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi zagađivač, u odnosu 60:40% u korist budžeta Republike.

Kao obveznika naknade za emisije SO₂, NO₂, praškaste materije i proizvedeni ili odloženi otpad Zakon određuje da je to lice koje uzrokuje zagađivanje životne sredine emisijama SO₂, NO₂ odnosno praškastim materijama iz postrojenja, pojedinačnih izvora emisija, za koje se izdaje integrisana dozvola, odnosno praškastim materijama iz asfaltnih baza; kao i proizvođač, odnosno odlagač opasnog otpada za postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola i javna komunalna preduzeća, pravna lica i preduzetnici, koja upravljaju komunalnim otpadom. U pogledu načina utvrđivanja i plaćanja propisano je da ministarstvo u čijoj su nadležnosti poslovi zaštite životne sredine utvrđuje naknade za emisije pojedinačnih izvora zagađivanja SO₂, NO₂, praškastim materijama, i proizvedenim ili odloženim otpadom u formi rešenja za kalendarsku godinu, a na osnovu izveštaja agencije za zaštitu životne sredine.¹⁴

Sledeća vrsta naknade za zagađivanje životne sredine koju predviđa Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara jeste naknada za supstance koje oštećuju ozonski omotač. Ovu vrstu naknade su u obavezi da plaćaju lica koja uvoze supstance koje oštećuju ozonski omotač, dok osnovicu naknade predstavlja količina uvezene supstance izražena u kilogramima, a visina iste definisana je u okviru priloga uz navedeni zakon.

Obveznik plaćanja naknade za plastične kese je proizvođač, odnosno uvoznik plastičnih kesa, osim biorazgradivih kesa. Visina naknade je i u ovom slučaju utvrđena posebnim prilogom Zakona, a utvrđuje je ministarstvu nadležno za zaštitu životne sredine.

Sa aspekta ostvarivanja principa zagađivač plaća u pravnom sistemu R. Srbije značajno je ukazati i sledeće naknade predviđene Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara: naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine; naknade za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni

14 Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara, op.cit. čl.120.

tokovi otpada; naknade za ambalažu ili upakovan proizvod koji posle upotrebe postaje ambalažni otpad i naknade za zagađivanje voda.

Standardi ostvarivanja naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine predviđeni su članovima 134-139 Zakona.¹⁵ Na osnovu člana 134 obveznik naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine je: “pravno lice i preduzetnik koje obavlja određene aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, odnosno fizičko lice koje utiče na životnu sredinu; vlasnik teretnih vozila, odnosno lica koja obavljaju transport nafte i naftnih derivata, odnosno 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 za zaštitu i unapređivanje životne sredine svojim aktom utvrđuje jedinica lokalne samouprave, na osnovu prethodno navedenog podzakonskog akta. Prihodi ostvareni od ove vrste naknade pripadaju budžetu jedinice lokalne samouprave. Vlada R.Srbije je bliže kriterijume za ostvarivanje ove naknade regulisala usvajanjem Uredbe o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu prema količini zagađenja, odnosno stepenu negativnog uticaja na životnu sredinu koji nastaje obavljanjem aktivnosti, iznosima naknada, uslovima za oslobađanje od plaćanja naknade ili njeno umanjenje, kao i kriterijumima koji su od značaja za uticaj fizičkih lica na životnu sredinu iz 2019.godine.¹⁶ Usvajanjem ove uredbe obračun naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine ustanovljava se na osnovu stvarne količine emitovanog zagađenja, čime se napušta princip obračuna koji je do tad važio (po kvadratnom metru ili bruto ostvarenom prihodu). Na ovaj način je eliminisan postojeći princip određivanja navedenih naknada od strane lokalnih organa vlasti, čije je utvrđivanje zavisilo od diskrecione odluke svake pojedinačne opštine na čijoj se teritoriji obavljaju poslovne aktivnosti.

Sledeća vrsta naknade predviđena Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara jeste naknada za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada. Obveznik ove naknade je na osnovu člana 140 proizvođač, odnosno uvoznik proizvoda koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada koji te proizvode stavlja na tržište u R. Srbiji ili ih koristi kao krajnji potrošač, odnosno nosilac dozvole za lek. Visina naknade

¹⁵ Član 87 Zakona o zaštiti životne sredine koji je uređivao naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine je prestao da važi 1.marta 2019.godine.

¹⁶ Uredba o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu prema količini zagađenja, odnosno stepenu negativnog uticaja na životnu sredinu koji nastaje obavljanjem aktivnosti, iznosima naknada, uslovima za oslobađanje od plaćanja naknade ili njeno umanjenje, kao i kriterijumima koji su od značaja za uticaj fizičkih lica na životnu sredinu, „Sl.glasnik RS”, br.29/2019.

propisana je posebnim prilogom Zakona, a prihodi ostvareni od ove vrste naknade pripadaju budžetu R. Srbije.

Naknada za ambalažu ili upakovan proizvod koji posle upotrebe postaje ambalažni otpad regulisana je članovima 148-153 Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara. Obveznik naknade je isporučilac koji ambalažu ili upakovan proizvod stavlja u promet na teritoriji Republike Srbije prema vrsti (papir/karton, plastika, staklo, metal, drvo i ostalo) i količini ambalaže. Sredstva od ove naknade pripadaju budžetu R. Srbije.

Naknada za zagađivanja voda propisana je odredbama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara koje će se primenjivati od 1.januara 2020.godine. Trenutno je ova naknada regulisana Zakonom o vodama iz 2010.godine. Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine utvrđuje visinu naknade, a ostvareni prihodi pripadaju budžetu R. Srbije. Plaća se za direktno ili indirektno zagađivanje vode recipijenta u skladu sa stepenom zagađenosti otpadne vode, odnosno druge materije kojom se negativno utiče na kvalitet vode recipijenta i pogoršavaju uslovi njenog korišćenja..

Analiza normativnog okvira R.Srbije sa aspekta ostvarivanja principa zagađivač plaća ukazala je na jasnu nameru države da kroz usvajanje relevantnih propisa reguliše predmetnu oblast. Ipak puno ostvarivanje navedenog principa će u velikoj meri zavisiti i od sistema nadzora nad sprovođenjem pravnih akata.

3. PRINCIP ZAGAĐIVAČ („ONEČIŠĆIVAČ”) PLAĆA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE HRVATSKE

Očuvanje prirode i životne sredine predstavljaju najviše vrednosti ustavnog poretka R. Hrvatske i osnov za tumačenje Ustava.¹⁷ U R. Hrvatskoj je učinjen značajan iskorak u pravnom normiranju područja zaštite i očuvanja životne sredine,¹⁸ pre svega u kontekstu harmonizacije ekoloških propisa sa aktima Evropske unije u okviru procesa pristupanja Hrvatske Uniji. Sprovođenje politike zaštite životne sredine temelji se, između ostalog, i na načelu da je štetu nanесenu životnoj sredini dužan da plati zagađivač, odnosno na sprovođenju principa “*onečišćivač*” plaća.¹⁹

17 Ustav R. Hrvatske, *Narodne novine broj* 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014, član 3.

18 Proso M. (2015). Građanskopravna odgovornost u području zaštite okoliša, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 52 (3), str.718.

19 O upotrebi termina onečišćivanje i zagađivanje videti detaljnije: Kaštelan-Macan M. (2010), O neusklađenosti hrvatskih naziva u zaštiti okoliša, *Kem. Ind.*

Princip zagađivač („onečišćivač“) plaća načelno je propisan u okviru člana 16 *Zakona o zaštiti okoliša*²⁰ koji u okviru osnovne premise da zagađivač snosi troškove zagađenja životne sredine, precizira da navedeni troškovi uključuju i troškove procene štete, nužnih mera, kao i troškove otklanjanja štete u životnoj sredini. Pored navedenih, zagađivač snosi i troškove praćenja životne sredine i primene utvrđenih mera, kao i troškove preduzimanja mera za sprečavanje zagađenja životne sredine, bilo da su ti troškovi nastali kao rezultat propisane odgovornosti za zagađenje životne sredine, ili kroz ispuštanje emisija u životnu sredinu ili kao naknade utvrđene odgovarajućim finansijskim instrumentima, to jest kao obaveza utvrđena uredbom o smanjenju zagađenja životne sredine.

U hrvatskom pravnom sistemu punom ostvarivanju predmetnog principa doprinelo je usvajanje *Zakona o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost*.²¹ *Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost* (u daljem tekstu: FZOEU) je ustanovljen posebnim zakonom, a na osnovu člana 60 stava 5 *Zakona o zaštiti okoliša*²² i člana 11 *Zakona o energiji*²³. FZOEU je formiran kao vanbudžetska linija u svojstvu pravnog lica uz precizno određena javna ovlašćenja, koja podrazumevaju sve aktivnosti u sferi donošenja odluka o raspisivanju javnih konkursa i raspodeli podsticajnih sredstava, zatim odlučivanja o podzakonskim aktima zaštite životne sredine, kao i posredovanja između Evropske unije i R. Hrvatske u implementiranju specifičnih ciljeva iz sektora ekologije.²⁴

Cilj osnivanja FZOEU ogleda se u jačanju mehanizama finansiranja zaštite životne sredine što se postiže kroz prikupljanje prihoda od sledećih vrsta naknada: naknade zagađivanja životne sredine; naknade “korišćenja životne sredine” (korišćenja prirodnih vrednosti); naknade “opterećivanja” životne sredine otpadom; posebna naknada za vozila na motorni pogon. Navedene naknade se plaćaju se pod uslovima i na način propisan *Zakonom o fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost*, kao i na osnovu posebnih propisa donetih na temelju ovog zakona. Kao korisnici prihoda od naknada predviđeni su, između ostalog, jedinice lokalne i regionalne samouprave, javne ustanove, privredna društva i fizička lica.

59 (11), str. 547

20 Zakon o zaštiti okoliša, *Narodne novine broj 82/94 i 128/99*.

21 Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost *Narodne novine broj 107/03*.

22 Zakon o zaštiti okoliša, *op.cit.*

23 Zakon o energiji. *Narodne novine broj 68/01*.

24 Jovanović O., Zubović J. (2018). „Zagađivač plaća“ - stanje i perspektive Zelenog fonda”. *op.cit.* str.36.

U pogledu naknada na zagađivanje životne sredine potrebno je naglasiti da one obuhvataju: naknade za zagađivanje vazduha, naknade za zaštitu voda i naknade za upravljanjem otpadom.²⁵ Izuzetak su naknade za emisije ugljen-dioksida (CO₂) koje su uključene u naknade za energente.

Naknade za zagađivanje vazduha se prema *Zakonu o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost* i posebnim propisima donetim na osnovu ovog zakona naplaćuju za emisije ugljen-dioksida (u iznosu od 14 kn/t), sumpor-dioksida (u iznosu od 310 kn/t) i azot-doksida (u iznosu od 310 kn/t). Pored ove naknade Zakon predviđa i posebnu godišnju naknadu za emisiju gasova sa efektom staklene bašte koju plaćaju pravna i fizička lica koja u okviru svog poslovanja imaju u vlasništvu ili koriste pojedinačni izvora CO₂ za koji je dobijena dozvola za emisiju gasova staklene bašte, koja se zasniva na rešenju, izdatom u skladu s posebnim propisom kojim se reguliše zaštita vazduha, isključena iz sistema trgovanja emisijama.

Naknada za zaštitu voda plaća se za zagađivanje voda u skladu sa odredbama *Zakona o financiranju vodnog gospodarstva*.²⁶ Obveznik ove vrste naknada je lice koje ispušta otpadne vode ili se bavi proizvodnjom ili uvozom mineralnih đubriva i sredstva za zaštitu bilja i stavljaju ih na tržište. Visinu naknade utvrđuju Hrvatske vode.

Naknade za upravljanem otpadom obuhvataju naknade za: komunalni i industrijski otpad, ambalažni otpad, otpadne gume, vozila na kraju životnog ciklusa, električnu i elektronsku opremu, otpadne baterije i akumulatore, otpadna ulja. U skladu sa *Zakonom o održivom gospodarenju otpadom*²⁷, proizvođač otpadnog proizvoda ili proizvođač otpada snosi troškove upravljanja tim otpadom poštujući principe zaštite životne sredine propisane zakonom koji uređuje materiju zaštite životne sredine, kao i predmetne standarde pravnog poretka Evropske unije, principe međunarodnog ekološkog prava i naučna saznanja, a posebno, između ostalih principa, princip “zagađivač plaća”, pri čemu proizvođač otpada, prethodni vlasnik otpada ili vlasnik otpada snosi troškove mera za upravljanje otpadom i finansijski je odgovoran za sprovođenje korektivnih mera zbog štete koju je otpad prouzrokovao ili mogao izazvati.

25 Grdinić M., Korenić T., Blažić H. (2017). *Uloga ekoloških poreza u politici zaštite okoliša država članica Evropske unije*, str.95. (2019, 27.jul), preuzeto sa: https://bib.irb.hr/datoteka/905147.grdinic-korenic-blazic_ulogaekoloskihporezaupoliticizastiteokolisadrzavaclanicaeu.pdf

26 Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, Narodne novine broj 153/09, 90/11, 56/13, 154/14.

27 Zakon o održivom gospodarenju otpadom, Narodne novine, 94/13.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku R. Hrvatske, objavljenih u septembru 2018.godine, prihodi od svih vrsta naknada za zagađivanje su u 2016. godini (6 563 422 kuna) viši za 197% u odnosu na 2015.godinu (2 211 231 kuna), dok su u odnosu na 2007.godinu niži za 77%.²⁸ Ovde svakako treba imati u vidu činjenicu da je R. Hrvatska od 1.jula 2013.godine punopravni član Evropske unije, te da je na navedene statističke podatke svakako uticalo i usklađivanje pravnog sistema Hrvatske sa standardima Unije.

Kada je reč o ulaganjima, dosadašnje analize pokazuju da je FZOEU jedan od najvećih izvora sufinansiranja projekata zaštite životne sredine. Na osnovu Izveštaja o ostvarivanju Programa rada FZOEU za 2016. godinu, ukupan iznos ulaganja iznosio je 1080 000 kuna, pri čemu je najveći deo bio namenjen za upravljanjem otpadom, dok je ukupan iznos investiranja u životnu sredinu za istu godine iznosio 3 056 447 000 kuna.²⁹

Analiza normativnog okvira R. Hrvatske u kontekstu ostvarivanja principa zagađivač plaća ukazala je na postojanje odgovarajućeg zakonskog okvira u predmetnom sektoru, kao i na primer uspešnog funkcionisanja mehanizma finansiranja zaštite životne sredine u vidu *Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost*.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Princip zagađivač plaća zasniva se na ideji da je visok nivo zaštite i unapređenja životne sredine moguće postići samo kroz povezivanje ekološke politike sa drugim politikama, pre svega ekonomskom. U navedenom kontekstu, posebnu važnu ulogu imaju razvoj i adekvatna upotreba ekoloških ekonomski instrumenata. Navedeni instrumenti treba, kako da obezbede sredstva za finansiranje aktivnosti zaštite životne sredine, tako i da daju signale ekonomskim subjektima, zagađivačima i potrošačima, da u procesu donošenja svojih odluka imaju u vidu značaj očuvanja prirodnih bogatstava.

Analiza zakonskih i podzakonskih akata R.Srbije pokazala je da je kroz navedeni normativni okvir obezbedeno puno ostvarivanje principa

²⁸ *Porezi i naknade za okoliš u 2016.*, Državni zavod za statistiku R. Hrvatske, (2019, 25. jul) preuzeto sa: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/06-01-06_01_2018.htm

²⁹ Prijedlog Plana zaštite okoliša Republike Hrvatske za razdoblje do 2020. godine, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, (2019, 25.jul) preuzeto sa: <https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/KLIMA/SZOR/Plan-za%C5%A1tite-okoli%C5%A1a-srpanj-2019.pdf>

„zagađivač plaća“. Ipak, treba imati u vidu da realna primena ovog principa zavisi prvenstveno od transparentnog i namenskog trošenja sredstava prikupljenih na ovaj način. Dakle, neophodno je, kroz jačanje nadzornog mehanizma, isključiti svaku mogućnost da se sredstva koja predstavljaju prihode od naknada troše nenamenski ili prenose iz godine u godinu.

Razmatranje pravnih standarda R. Hrvatske relevantnih sa aspekta načela “zagađivač plaća” rezultiralo je stanovištem da u ovoj državi postoje odgovarajuća zakonska rešenja u predmetnom sektoru. Posebna pažnja u radu je posvećena funkcionisanju *Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost*, uvažavajući činjenicu da je reč o veoma uspešnom sistemu finansiranja životne sredine.

Nedostatak sredstava za veća ulaganja u zaštitu i očuvanje životne sredine evidentan je kako u pravnom sistemu R. Srbije, tako i u R. Hrvatskoj. Upravo ova činjenica dovodi do nemogućnosti šire primene određenih ekonomskih instrumenata (subvencija, poreskih i drugih podsticaja itd). Međunarodna pomoć, u navedenim okolnostima ima važnu ulogu, pre svega imajući u vidu globalnu odgovornost za očuvanje planete jer zagađivanje životne sredine ne prepoznaje državne granice.

Intezivnim usvajanjem međunarodnih standarda u materiji ekonomskih ekoloških instrumenata, R. Srbija i R. Hrvatska su pitanje ekologije i zaštite i unapređivanja životne sredine, postavile kao pitanje od krucijalnog značaja za budućnost generacija koje dolaze. Nužno je da ovakav pristup usvoje i pojedinci jer upravo od stepena ekološke svesti građana zavisi uspešna primena pravila ekološke politike.

Marijana Mladenov, PhD, Assistant Professor

Faculty of Law for Commerce and Judiciary

University Business Academy in Novi Sad

e-mail: alavuk@pravni-fakultet.info

Sanja Gongeta, PhD, Senior Lecturer

College of Applied Sciences Lavoslav Ružička in Vukovar

e-mail: sanja.gongeta@vevu.hr

THE POLLUTER PAYS PRINCIPLE IN LEGAL SYSTEMS OF THE REPUBLIC OF SERBIA AND THE REPUBLIC OF CROATIA

Abstract:

The polluter pays principle is one of the fundamental principles of the environmental law. The subject matter of the paper refers to the analysis of economic environmental instruments as modalities for the implementation of the polluter pays principle within the legal systems of the Republic of Serbia and the Republic of Croatia. The aim of the paper is to determine the degree of incorporation of the principle polluter pays into the domestic legal orders of Serbia and Croatia, starting from a comparative analysis of current legal standards. Within the concluding remarks, the authors emphasized the importance of regulating the economic environmental instruments in the context of the realization of the polluter pays principle and provided certain suggestions in order to increase the level of its protection.

Keywords: *environment, polluter pays principle, legal order of the Republic of Serbia, legal order of the Republic of Croatia*

L I T E R A T U R A

1. Adžemović M. (2016). Ekološke determinante ekonomije u preoblikovanju ekološko-ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine, doktorska disertacija, Fakultet za primenjenu ekologiju Futura, Univerzitet Singidunum Beograd.
2. Bingulac N., Milojević G. (2018). „Zakonska regulativa koja definiše princip zagađivač plaća“, u Pravni i ekonomski aspekti primene principa zagađivač plaća, Institut ekonomskih nauka, Beograd, str.197-213.

3. Grdinić M., Korenić T., Blažić H. (2017). Uloga ekoloških poreza u politici zaštite okoliša država članica Europske unije, (2019, 27.jul), preuzeto sa: https://bib.irb.hr/datoteka/905147.grdanic-korenic-blazic_ulogaekoloskihporezaupoliticizastiteokolisadrzavaclanicaeu.pdf
4. Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji za 2017. godinu – indikatorski prikaz, (2018). Ministarstvo zaštite životne sredine i Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd.
5. Jovanović O., Zubović J. (2018). „Zagađivač plaća“ - stanje i perspektive zelenog fonda”, u Pravni i ekonomski aspekti primene principa zagađivač plaća, Institut ekonomskih nauka, Beograd str.31-50.
6. Kaštelan-Macan M. (2010), O neusklađenosti hrvatskih naziva u zaštiti okoliša, Kem. Ind. 59 (11), str. 547–550.
7. Ljumović I. (2018). „Princip „zagađivač plaća“: ekonomska ideja ili koncept zaštite životne sredine“, u Pravni i ekonomski aspekti primene principa zagađivač plaća, Institut ekonomskih nauka, Beograd, str. 13-30.
8. Nacionalni program zaštite životne sredine, „Sl. glasnik RS”, broj 12/10.
9. Njegovan Z. (2004). “Ekonomske instrumente kao element održive politike zaštite životne sredine”, Industrija 3, str.13-26.
10. Odluka o osnivanju zelenog fonda Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 91/2016.
11. Popov Đ. (2009). Ekonomska analiza prava životne sredine i održivi razvoj, Osnove prava životne sredine, Pravni fakultet, Novi Sad, str.305.
12. Porezi i naknade za okoliš u 2016., Državni zavod za statistiku R. Hrvatske, (2019, 25. jul) preuzeto sa: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/06-01-06_01_2018.htm
13. Prijedlog Plana zaštite okoliša Republike Hrvatske za razdoblje do 2020. godine, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, (2019, 25.jul) preuzeto sa: <https://mzoe.gov.hr/UserDocsImages/KLIMA/SZOR/Plan-za%20tite-okoli%20a-srpanj-2019.pdf>
14. Proso M. (2015). Građanskopravna odgovornost u području zaštite okoliša, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 52 (3), str.705-719.
15. Rietbergen-McCracken, J., Abaza H. (2014). Economic Instruments for Environmental Management: A Worldwide Compendium of Case Studies, Routledge, New York.
16. Upitnik OECD, Izvršno telo EAP-a, (1999). Survey on the Use of Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources

Management in the New Independent States, Mimeo, EAP Task Force.

17. Uredba o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu prema količini zagađenja, odnosno stepenu negativnog uticaja na životnu sredinu koji nastaje obavljanjem aktivnosti, iznosima naknada, uslovima za oslobađanje od plaćanja naknade ili njeno umanjenje, kao i kriterijumima koji su od značaja za uticaj fizičkih lica na životnu sredinu, „Sl.glasnik RS”, broj 29/2019.
18. Ustav R. Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.
19. Zakon o energiji, Narodne novine broj 68/01.
20. Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, Narodne novine broj 153/09, 90/11, 56/13, 154/14.
21. Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost Narodne novine broj 107/03.
22. Zakon o održivom gospodarenju otpadom, Narodne novine broj 94/13.
23. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine broj 82/94 i 128/99.
24. Zakon o zaštiti životne sredine, „Sl. glasnik RS”, broj 135/2004, 36/2009.

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

347.7:330.34(4-12)(082)

МЕЂУНАРОДНИ научни скуп "Привредноправни оквир и економски развој држава Југоисточне Европе" (2019 ; Нови Сад)

Привредноправни оквир и економски развој држава Југоисточне Европе = The legal framework and the economic development of the Southeast European countries : [зборник радова са Међународног научног скупа "Привредноправни оквир и економски развој држава Југоисточне Европе", 14. новембар 2019. године у Новом Саду] / приредио Мирко Кулић. - Нови Сад : Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, 2019 (Нови Сад : Фелтон). - 767 стр. ; 24 cm

Тираж 200. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Резиме на енгл. језику уз већину радова.

ISBN 978-86-6019-099-6

а) Привредно право - Економски развој - Југоисточна Европа - Зборници

COBISS.SR-ID 331477767