

Др Цвјетана Цвјетковић,*

Асистент са докторатом

Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrgfni1775033C

UDK: 336.221:351.777.61](4-672EU)

Рад примљен: 24.05.2017.

Рад прихваћен: 21.06.2017.

УЛОГА ПОРЕЗА У УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Апстракт: У раду се разматрају најважнији порески облици који се примењују у државама чланицама Европске уније како би се стало на пут све већем стварању отпада. Ту се, пре свега, мисли на порез на одлагање отпада, порез на спаљивање отпада и порезе на амбалажу. Циљ рада је да се кроз анализу ових пореских облика утврди да ли су подесан инструмент за смањивање количине произведеног отпада и подстицање његове прераде.

Кључне речи: порез на одлагање отпада; порез на спаљивање отпада, порез на амбалажу; порез на пластичне кесе; „пикник“ порез.

1. Увод

Једна од последица потрошачке грознице, која је својствена за савремена друштва, јесте и прекомерно стварање отпада. Према подацима из 2014. године у чланицама Уније створено је око 2,5 милијарди тона отпада. Ако се има у виду количина отпада по глави становника, убедљиво, на првом месту је Бугарска (око 25.000 kg), а на последњем Хрватска (око 1.200 kg).¹ Уочена је и тенденција пораста количине отпада, па се према неким проценама очекује да ће до 2020. године количина произведеног отпада бити за 45% већа у односу на ниво из 1995. године (Shinn, 2005: 79).

Одлагање отпада на депоније узрокује еколошке проблеме, јер су оне значајан емитент гасова који изазивају ефекат стаклене баште. Штетне материје из депонија, међутим, не доспевају само у ваздух, него и у воду и земљиште, узрокујући њихово загађење. На тај начин посредно улазе и у ланац исхране људи и животиња. Посебан проблем, ако се на адекватан

* ccvjetkovic@pf.uns.ac.rs.

¹ Waste Statistics. Преузето 8.2.2017.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics.

начин претходно не третирају, представљају специфичне врсте отпада, као што су пластика, батерије, електронски и електрични уређаји (Shinn, 2005: 81–83).

Ни спаљивање отпада, као алтернатива одлагању, није лишено недостатака, и то због доспевања загађујућих материја у ваздух које се ослобађају приликом његовог сагоревања.

У највећем броју случајева одлагање отпада је профитабилније у односу на његову прераду. Дакле, због тога што се отпад третира као јефтин „артикар“, производе се његове прекомерне количине, и то кроз неефикасан процес производње, кратак животни век производа и прекомерне обрасце потрошње (Giblin, 2002: 5).

2. Економски инструменти у политици управљања отпадом

Животна средина је јавно добро које, услед раста становништва и повећаног коришћења технологија, постаје све више угрожено, те се интервенција државе у овој области намеће као неминовност. Инструменти које савремене државе примењују у политици заштите животне средине се могу поделити на административне (различите забране и ограничења), друштвене (промовисање заштите животне средине, подизање еколошке свести, итд.) и економске.

У финансијској литератури не постоји сагласност у погледу тога шта све спада у економске инструменте заштите животне средине. Тако, срећу се становишта да се ту сврставају: порези и накнаде, дозволе за загађивање животне средине, уклањање тржишних баријера и субвенција које промовишу економски неефикасно понашање, као и оно које није „пријатељски настројено“ према животној средини (Stavins, Whitehead, 1992: 192). Постоје и гледишта да се у економске инструменте сврставају: еколошки порези, субвенције, систем повраћаја депозита (енг. *deposit refund system*), преносиве дозволе, таксе за непоштовање еколошких стандарда и еколошких пореза, као и административне таксе (Илић-Попов, 2000: 212–218). Често се наведеним економским инструментима додају још и тзв. гаранције извршења (енг. *performance bonds*), одштете (енг. *liability payments*), као и различити видови одговорности произвођача (OECD, 1999: 15–49).

У области управљања отпадом од економских инструмената најчешће се примењују различити видови одговорности произвођача за специфичне врсте отпада (нпр. електрични и електронски уређаји), систем повраћаја депозита, као и порези и накнаде. Одговорност произвођача подразумева

њихову обавезу да обезбеде подршку различитим видовима рециклирања, односно њихову обавезу да узму од потрошача одређене производе чији је век трајња истекао, како би се поново употребили, рециклирали или одложили уз поштовање еколошких стандарда (Watkins *et al.*, 2012: 101, 125), док је за систем повраћаја депозита својствено да се уводи обавеза плаћања додатне накнаде (депозита) на производе који су еколошки неподобни, с тим да се у случају испуњења одређених услова, односно уколико загађивање бива избегнуто, плаћени депозит враћа (Илић-Попов, 2000: 215). За еколошке порезе својствена је интернализација екстерних трошкова који настају као последица угрожавања животне средине, односно повећање трошкова производње или активности које нису пријатељски настројене према животној средини (Publications Office of the European Union, 2013: 18). Што се тиче накнада, иако линију разграничења са порезима није увек једноставно повући, основне разлике се огледају у томе да су накнаде, првенствено, наменски јавни приход, да се њихова висина одређује у еквивалентном износу према трошковима одржавања и унапређивања употребних својстава добара која се користе, да их плаћају само одређене категорије обвезника, да нису приход буџета, итд. (Цвјетковић, 2014: 387–389).

Порези који се примењују у области управљања отпадом су еколошки порези, која год њихова дефиниција да се прихвати. Наиме, опорезивањем отпада повећава се цена његовог одлагања, а све како би што мања количина отпада завршила на депонијама, односно како би се највећи његов део претворио у секундарне сировине, компостирао или употребио као извор енергије (Bartelings *et al.*, 2005: 4).

Еколошким порезима се реализује принцип – загађивач плаћа. Но, у случају отпада може се поставити питање ко је загађивач, односно да ли је то потрошач, субјект који производи или пакује производ. Није једноставно одговорити на ово питање. Неки аутори попут Годарда (Goddard) сматрају да је најоптималније да у улози обвезника буде оно лице које је у најбољој позицији да контролише правац кретања (прилив) отпада. У том смислу постоје препоруке да то треба да буде потрошач, јер руководећи се ценом располагања, донеће одлуку о томе колико ће отпада одложити на депоније, а колико рециклирати, поново употребити и сл. (Bartelings *et al.*, 2005: 4).

Основни извор којим се на нивоу Уније успоставља оквир за управљање отпадом је тзв. Директива о отпаду,² која се дотиче и економских

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

инструмената, с тим да не садржи одредбе о обавези њиховог увођења, већ је то, у складу са принципом субсидијарности, препуштено самим чланицама. Тако, Директива о отпаду уводи принцип загађивач плаћа тј. прописује да трошкове управљања отпадом треба да понесу изворни произвођачи или тренутни или претходни држаоци отпада. У контексту економских инструмената од значаја је и принцип проширене одговорности произвођача, који може обухватати обавезу прихватања враћања производа или отпада који преостане након њихове употребе, као и накнадно управљање отпадом и финансијску одговорност за те активности за сва лица која професионално развијају, производе, прерађују, обрађују, продају или увозе производе. Важно је нагласити да Директива о отпаду подстиче и примену хијерархије управљања отпадом. Реч је о томе да чланице треба да дају приоритет превенцији, а уколико отпад већ настане, припреми за поновну употребу, рециклирању и другим поступцима поновног искоришћења (нпр. у циљу добијања енергије). Дакле, на последњем месту треба да буде његово одлагање. Иако је успостављена хијерархија опционог карактера у њеној имплементацији су најдаље одмакле државе северне Европе (Williams, 2015: 1–2).

На нивоу Уније усвојена је и Директива о спаљивању отпада,³ чији је циљ да спречи или ограничи негативне утицаје спаљивања и суспаљивања отпада на животну средину и по здравље људи. Како би се остварили наведени циљеви прописани су различити механизми (нпр. прописивање одговарајућих услова за рад, прописивање граничних вредности емисије постројењима за спаљивање отпада), али не и економски инструменти.

Иако нису обавезане регулативом Уније, поједине чланице су се определиле, да у циљу повећања трошкова одлагања отпада, уведу порезе као што су порез на одлагање отпада, порез на спаљивање отпада, порез на амбалажу у коју се пакују различити производи, порез на пластичне кесе и порез на једнократни прибор за јело (Adolf, Röhrig, 2016: 28). Дакле, у категорију пореза који служе као инструмент управљања отпадом сврставају се и посебни порези на производе који по својој природи стварају повећан отпад (Илић-Попов, 2000: 182), односно порези на производе чије збрињавање по протеклу века трајања негативно делује на животну средину.

3 Directive 200/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the Incineration of Waste, *Official Journal of the European Communities* L 332/91 of 28 December 2000.

2.1. Порез на одлагање отпада

Порез на одлагање отпада (енг. *landfill tax*) има за циљ да стимулише обвезнике да се окрену ка различитим видовима рециклирања отпада. Да би се то постигло, његове стопе треба да буду довољно високе, а све како би алтернативе одлагању отпада биле економски исплативије за обвезнике.

По правилу, у улози обвезника овог пореза јављају се они субјекти који у оквиру обављања своје делатности одлажу отпад на депоније (енг. *landfill site operators*), тј. субјекти који имају одговарајуће дозволе за одлагање отпада на депоније. Такво решење присутно је, примера ради, у УК, Француској, Пољској, Летонији и Ирској (Fischer *et al.*, 2012: 41, 45, 65, 70, 89). Међутим, у улози обвезника могу да буду и власници депонија, што је случај у Данској, Финској и Шведској (Bragadóttir *et al.*, 2014: 43, 61, 121).

Висина стопа овог пореза зависи од различитих фактора. Највећи број земаља, попут Аустрије, Естоније, Италије, Летоније, Холандије, Португала, Словеније и УК, прописује различите стопе у зависности од врсте отпада (Fischer *et al.*, 2012: 3, 34, 51, 55, 58, 70, 73). Примера ради, у УК стандардна стопа у износу од 84, 4 £/t се примењује на активан отпад (нпр. пластику), а на мање загађујући, неактиван, отпад (нпр. грађевински) 2, 65 £/t. У Словенији је диференциран порески третман предвиђен чак и за различите категорије активног отпада, у смислу да се прави разлика између опасног и неопасног отпада и степена њихове биоразградивости (Fischer *et al.*, 2012: 73). Диференцирање пореских стопа у зависности од врсте отпада је потпуно оправдано, јер њихово збрињавање проузрокује различите трошкове (Bartelings *et al.*, 2005: 5). Поједине земље приликом одређивања висине стопа, поред врсте отпада, воде рачуна и о неким другим факторима. Примера ради, у Аустрији висина стопе зависи и од техничких карактеристика депонија, па се знатно нижи износи пореза плаћају ако се отпад одлаже на депоније које примењују врхунске технологије обраде отпада (Fischer *et al.*, 2012: 13). С друге стране, изузетак, у смислу да је истоветан порески третман предвиђен за све врсте отпада, јесте Шведска (Fischer *et al.*, 2012: 82).

Што се тиче пореских олакшица, срећу се различита решења. Тако, од опорезивања може да буде изузет радиоактиван отпад (нпр. у Аустрији и Шведској), отпад настао као последица природних катастрофа (нпр. у Аустрији), опасан отпад (нпр. у Бугарској и Финској), пепео настао спаљивањем отпада (Португал, Аустрија), муљ⁴ извађен из речних токова

4 У Холандији је 2002. године уведен порез на муљ извађен из водених путева. Циљ је био да се спречи одлагање муља на депоније, тј. да се подстакне његова поновна употреба и други начини обраде. Муљ у коме је удео песка био мањи од 60% (скоро 90%

(Шведска, УК), итд. (Fischer *et al.*, 2012: 13, 24, 70, 82, 89; European Environment Agency, 2005: 73). Пореске олакшице се могу јавити и у облику пореског кредита. Тако, у УК прописан је порески кредит, и то у износу од 20% пореске обавезе, у случајевима када обвезници изврше донације у еколошке сврхе, кроз одговарајући систем (Giblin, 2002: 6).

Када је у питању висина пореског оптерећења, оно је најниже у Бугарској (1.53 €/t), а највише у Француској (150 €/t).⁵ Неке од земаља које се налазе на средини у погледу висине пореског оптерећења (око 63 €/t, односно 50 €/t) јесу Данска и Финска (Hennlock *et al.*, 2014: 35, 38).

Што се тиче употребе прихода од овог пореза, у појединим земљама прикупљена средства се сливају у буџет централне (нпр. у Данској и Шведској), односно локалних власти (нпр. у Шпанији и Шведској), док се у другима (нпр. у Аустрији) користе за финансирање еколошких пројеката (нпр. чишћење, тј. одржавање депонија), или неке друге намене (нпр. у УК се користе не само за еколошке сврхе, него и за смањење доприноса које плаћају послодавци) (European Environment Agency^{2005: 63}).

Ако се имају у виду циљеви овог пореза (смањење количине отпада на депонијама и повећање обима рециклирања), поједина истраживања су показала да су у највећем броју земаља ови циљеви остварени, с тим да постоје и земље у којима су његови еколошки дometи прилично скромни. Тако, у Словенији је након његовог увођења дошло до благог пораста поновне употребе отпада, али је његова количина на депонијама остала мање-више иста. Ни у Француској није довео до значајаног повећања рециклирања, јер је константан пораст био забележен и пре његовог увођења, односно повећања стопа (European Environment Agency, 2014: 14). У Италији је, такође, дејство пореза на одлагање отпада ограничено, првенствено из разлога што су стопе ниске (European Environment Agency 2013a: 14).⁶ С друге стране, у категорији земаља у којима је имплементација овог пореза била успешна налазе се, примера ради, Холандија, Данска, Шведска и УК. Тако, у УК се количина отпада која завршава на депонијама

загађеног муља је такво) није био подвргнут порезу, због непостојања алтернативних начина одлагања. Овај порез је укинут због неефикасности. Подршка је била минимална, а и сам порез је било тешко имплементирати. Осим тога, стопа није била довољно висока да стимулише даљу прераду муља. Његови критичари су истицали да ствара подстицај да се загађени муљ не вади из водених токова. Отуда је замењен административним инструментом, тј. прописивањем минималних стандарда у погледу његове обраде.

5 *Landfill Taxes & Bans*. Преузето 1.2.2017.

http://cewep.eu/media/cewep.eu/org/med_557/1200_2014-02-06_cewep_landfill_inctaxesbans.pdf.

6 Стопа се разликује од региона до региона и креће се у распону од 14-18 евра по тони.

готово преполовила у првих 12 година његове примене, док је у Шведској, током првих шест година примене, за око 13% умањена количина отпада која завршава на депонијама и за око 4,5% повећан обим рециклаже. У Аустрији је овај порез, у периоду од 2003. до 2010. године, у садејству са порезом на спаљивање отпада, допринео смањењу количине одложеног отпада за око 28%. Такође, допринео је и модернизацији депонија (Fischer *et al.*, 2012: 91, 76, 56, 53, 43, 39, 27, 14). Један од показатеља његове успешности у Аустрији је и чињеница да су приходи од овог пореза опали, упркос томе што је дошло до повећања његових стопа (European Environment Agency, 2013b: 13–14). Дакле, искустава са порезом на одлагање отпада се разликују од земље до земље.

Поједина истраживања доводе у питање подстицајну улогу пореза на одлагање отпада, тј. у њима се истиче да на обим рециклирања више утичу вредносни ставови појединаца, агресивни програми рециклирања, као и њихова доступност и једноставна изводљивост (Bartelings *et al.*, 2005: 6, 14).

О утицају овог пореза на повећање илегалног одлагања отпада не постоји јединствено становиште. Тако, у појединим спроведеним студијама је истакнуто да нема доказа да овај порез повећава количину отпада на „дивљим“ депонијама, док је у другима истакнуто да је смањење количине отпада на депонијама, које се често приписује овом порезу, у ствари, резултат повећаног обима илегалног одлагања отпада (Bartelings *et al.*, 2005: 5). Отуда поједини аутори тврде да би, због високих друштвених трошкова уклањања отпада са илегалних депонија, било боље њихово одсуство из пореских система (Nagy, 2013; 519).

2.2. Порез на спаљивање отпада

Порез на спаљивање отпада (енг. *incineration tax*) је знатно мање распрострањен од пореза на одлагање отпада. Штавише, и оне земље које су га имале у својим пореским системима, укинуле су га, углавном због незадовољавајућих перформанси (Шведска, Норвешка), али и из неких других разлога⁷ (Hennlock *et al.*, 2014: 35; Bragadóttir *et al.*, 2014: 122).

Имајући у виду да се и приликом спаљивања отпада емитују штетне материје, циљ овог пореза је, по правилу, повећање обима рециклаже и смањење емисије угљен-диоксида, али и повећање когенерације, тј. истовремене производње електричне енергије и топлоте. Његова висина,

⁷ Примера ради, порез на спаљивање отпада је у Данској постојао све до 2009. године, када је замењен порезом заснованим на енергетском садржају отпада, тј. порезом на енергенте, чија је основица специфична и изражава се у GJ. Идеја је била да се обезбеди једнак порески третман отпада који се спаљује и фосилних горива за грејање.

по правилу, зависи од количине спаљеног отпада или садржаја угљеника, с тим да се може водити рачуна и о количини произведене електричне енергије која настане спаљивањем отпада, као што је својевремено био случај у Шведској (Bragadóttir *et al.*, 2014: 121–122). По правилу, његове стопе су ниже од стопа пореза на одлагање отпада,⁸ па обвезници имају подстицај да отпад спаљују уместо да га одлажу на депоније (European Environment Agency, 2013b: 13–14). Порез на спаљивање отпада среће се и у пореским системима Француске, као и у појединим деловима Шпаније и Белгије. Тако, у Француској стандардна стопа износи 15 €/t, с тим да постоје пореске олакшице (њих ужива око 90% обвезника) у случајевима енергетски ефикасног спаљивања, као и у случајевима када се спаљивањем отпада добија енергија (European Environment Agency, 2014: 14). Пореске олакшице у ситуацијама када се спаљивањем отпада добија енергија срећу се и у Белгији, тј. у Валонији и Фландрији (European Environment Agency, 2013c: 36–37).

Што се тиче података о ефектима овог пореза, иако су релативно скромни (Hennlock *et al.*, 2014: 35, 50), они указују на то да се чак и оне земље које га нису укинуле не могу похвалити његовим добрим еколошким перформансама. Тако, сматра се да у Француској није допринео већем степену рециклирања (European Environment Agency, 2014: 14), а да у белгијским регионима није утицао на смањење спаљивања отпада (European Environment Agency, 2013c: 36–37). Томе су, свакако, допринеле и релативно ниске пореске стопе (European Environment Agency, 2013b: 13; European Environment Agency, 2013c: 17, 36).

2.3. Порези на амбалажу

Коришћење амбалаже проузрокује еколошке проблеме. Они се везују за сам процес њихове производње (због емисије угљен-диоксида и коришћења оскудних ресурса), али и за њено збрињавање по окончању употребе. Збрињавање амбалажног отпада захтева примену одређених мера, између осталих и економских инструмената. У државама чланицама Уније у употреби су најчешће: проширена одговорност произвођача, систем повраћаја депозита и порези на амбалажу (Kjær *et al.*, 2012: 8).

Порез на амбалажу тренутно се примењују у веома малом броју чланица.⁹ Финска и Данска су државе које су на веома сличан начин конципирале овај порез, тј. у њима је његово плаћање повезано са системом повраћаја

8 Примера ради, у Аустрији износи 8 €/t, наспрам 30 €/t, колико је стопа пореза на одлагање отпада.

9 Неке од њих, попут Холандије и Шведске, недавно су га укинуле.

депозита, и то тако да се у Финској наплаћује само на амбалажу за пиће која није у овом систему (0,51 €/l), а у Данској су пореске стопе ниже (DKK 0,05-0,64 наспрам стандардне стопе DKK 0,13-1,60) ако је амбалажа обухваћена системом повраћаја депозита (Hennlock *et al.*, 2014: 35, 38). Произвођачи и увозници у обе земље плаћају одговарајућу накнаду за чланство у систему повраћаја депозита,¹⁰ с тим да у Данској од воље обвезника не зависи да ли ће бити у овом систему, већ то зависи од врсте амбалаже, тј. амбалажа за одређена пића (нпр. за воћне сирупе, жестока алкохолна пића) није обухваћена повраћајем депозита.¹¹ На сличан начин конципиран је и у Естонији и Литванији, тј. порез на амбалажу не плаћају они произвођачи и увозници који су укључени у PRO схеме,¹² што умањује његов еколошки домет (Hogg *et al.*, 2014: 124, 203).

Упоредноправна анализа је показала да се порез на амбалажу примењује под рестриктивним условима, тј. да је постављен тако да буде подстицај произвођачима и увозницима да се укључе у системе поновне употребе и рециклаже амбалаже. Имајући у виду оскудне ресурсе који се користе приликом њихове производње, с једне стране, и њихов велики рециклажни потенцијал,¹³ с друге стране, такво решење је оправдано.

2.3.1. Порези на пластичне кесе

Неке државе чланице Уније су се определиле да, уместо пореза на сву амбалажу, опорезивању подвргну само одређене типове амбалаже, попут пластичних кеса, једнократног прибора за јело и сл.

10 *Waste Taxes and Charges*. Преузето 1.2.2017.

http://www.ymparisto.fi/enUS/Consumption_and_production/Waste_and_waste_management/Waste_charges_and_taxes.

11 *Packaging Waste Legislation in Denmark*.

Преузето 2.2.2017. <http://www.pro-e.org/Denmark>.

12 PACKAGING RECOVERY ORGANISATION EUROPE је европска организација за поновну употребу и рециклирање амбалаже и амбалажног отпада, која је главни издавалац трговачке ознаке „Green Dot”. Она означава начин финансирања, тј. подразумева да је за такву амбалажу плаћен одређени новчани износ одговарајућој националној организацији за поновну употребу амбалажног отпада, која је основана у складу са Директивом о амбалажи и амбалажном отпаду. *PRO Europe*. Преузето 31.1.2017. <http://www.pro-e.org/Overview.html>.

13 Примера ради, алуминијумске конзерве су одличан материјал за рециклирање, јер 100% прикупљених конзерви може да буде искоришћено за производњу нових, а и процес њиховог рециклирања може да буде понављан скоро унедоглед. Слично важи и за стаклене и пластичне боце. *Different Types of Beverage Packages*. Преузето 31.1.2017. <https://www.palpa.fi/beverage-container-recycling/beverage-container-types/>.

Пластичне кесе, несумњиво, спадају у производе који нису пријатељски настројени према животној средини. Оне свој животни век не завршавају само на депонијама, него и у природи, па тако, неретко, кроз земљиште и воду, улазе у ланац исхране (Bio Intelligence Service, 2011: 25–26, 32). Представљају еколошки проблем, јер да би се разградиле у природи неопходно је да прође неколико векова. Често се виде као симбол потрошачког друштва, јер се због ниске цене производње углавном бесплатно дистрибуишу на продајним местима, па се, самим тим, користе у прекомерним количинама, и то најчешће само једном.

Пластичне кесе представљају озбиљан проблем и у Европској унији. Према неким проценама у 2010. години око 99 милијарди пластичних кеса је стављено на тржиште, што значи око 200 пластичних кеса по становнику Уније (European Parliamentary Research Service, 2014: 1–2).¹⁴ Имајући у виду да се пластичне кесе са дебљином мањом од 50 микрона (лагане пластичне кесе), знатно ређе поново употребљавају, па, самим тим, брже постају отпад, на нивоу Уније усвојена је одговарајућа директива која за циљ има смањење њихове потрошње.¹⁵ Иако информисање потрошача о штетности пластичних кеса по животну средину има кључну улогу у постизању наведеног циља, државе чланице треба да предузимају и друге мере, па и економске инструменате. Које год мере да се примењују, битно је да државе чланице остваре барем један од следећих циљева: а) ниво годишње потрошње од 31. 12. 2019. године не сме да премаши 90 пластичних кеса по особи, а од 31. 12. 2025. године 40 кеса по особи;¹⁶ б) пластичне кесе од 31. 12. 2018. године не смеју бити бесплатне на продајним местима, осим ако се предузму једнако делотворни инструменти.

Приступи држава чланица Уније у погледу смањења употребе пластичних кеса су различити. Неке од њих, попут Данске, Француске, Ирске, Бугарске и Енглеске су увеле посебне порезе, друге, попут Чешке и Естоније, их опорезују порезом на амбалажу, док се у појединим, попут Немачке, Холандије и Мађарске, наплаћују кесе, иако за то не постоји законска обавеза (Kasidoni, Moustakes, Malamis, 2015: 419–420).

14 Потрошња пластичних кеса у самим чланицама се разликује и креће се од 20 кеса по становнику у Луксембургу, до чак 400 кеса по становнику у Бугарској.

15 Directive (EU) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards Reducing the Consumption of Lightweight Plastic Carrier Bags, *Official Journal of the European Union* L 115 of 6 May 2015 – Директива 2015/720.

16 Државе чланице из опсега примене мера могу да искључе „врло лагане пластичне кесе“, чија је дебљина мања од 15 микрона, које су потребне због хигијенских разлога или које служе као примарана амбалажа.

У улози обвезника пореза на пластичне кесе може да буде трговац на велико (Белгија) или произвођач (Ирска и Румунија). У појединим земљама попут Белгије и Румуније биоразградиве кесе су искључене из обухвата овог пореза, док, примера ради, у Ирској нису. Висина пореза у Белгији и Данској се креће у распону од 1-10 центи по кеси (у зависности од њене тежине), у Румунији износи 4 цента, а у Ирској чак 22 цента по кеси (European Regional Development Fund, 2011a: 1-14; European Regional Development Fund, 2011b: 1-14; European Regional Development Fund, 2011c: 1-9; Danish Ecological Council, 2016: 1-2; Convery, McDonnell, Ferreira, 2007: 3-4).

Што се тиче ефеката увођења овог пореза, истраживања су показала да се они разликују од земље до земље. Тако, након његовог увођења, употреба пластичних кеса у белгијским супермаркетима је драстично опала, док је мање успеха забележено у мањим радњама, пекарама, апотекама, бутицима и сл., где су оне и даље обезбеђиване бесплатно. Крајњи резултат је био да је захваљујући овом порезу у периоду од 2003. године до 2010. године дошло до смањења њихове употребе за 80%. Овај порез доживео је велики успех у погледу еколошких перформанси и у Ирској. Најбољи показатељ тога је чињеница да је пре његовог увођења сваки становник Ирске употребљавао 328 кеса годишње, а 2010. године свега 18 пластичних кеса. Један од разлога због којег је овај порез тако успешан у Ирској јесте и подршка јавности (Convery, McDonnell, Ferreira, 2007: 1-2). С друге стране, очекивани ефекти овог пореза су изостали у Румунији, тј. у њој није дошло до смањења њихове употребе након увођења пореза, већ напротив њихово коришћење је повећано, тако да је у 2009. години, првој години његове примене, продато 27 милиона пластичних кеса, а наредне године око 60 милиона (European Regional Development Fund, 2011c: 9).

2.3.2. „Пикник“ порез

Као врста пореза на амбалажу, у појединим пореским системима среће се и тзв. пикник порез, тј. порез који се плаћа на једнократни прибор за јело, пластичну и алуминијумску фолију. Једна од земаља која га има у свом пореском систему је и Белгија, у којој је након увођења овог пореза дошло до значајног повећања цене једнократног прибора за јело, пластичних и алуминијумских фолија, али не и до смањења њихове тражње. Као добра страна овог пореза, поред фискалног ефекта, наводи се и његов допринос подизању еколошке свести (European Regional Development Fund, 2011a: 1-14).

2.3.3. Остали порези на амбалажу

У појединим земљама, попут УК, предлагало се увођење посебног пореза на једнократне шоље за кафу. Као главни аргумент за то истицана је чињеница да је одвајање пластике од папира, од којих су направљене ове шоље, скоро немогуће, тако да су оне само изузетно предмет уобичајеног процеса рециклирања. На изненађење већег дела јавности, предлог о увођењу пореза чија би висина била 5 пенија по шољи за кафу није усвојен. С друге стране, противници увођења овог пореза сматрали су да је таква одлука очекивана, с обзиром на то да један број највећих ланаца (*Starbucks, Caffè Nero*) охрабрује понашање које је пријатељски настројено према животној средине, тј. одобрава попусте ако муштерије донесу своје шоље.¹⁷

Иако су подаци о фискалном значају пореза у области управљања отпадом у државама чланицама Уније прилично скромни, они указују на то да је реч о врсти најмање издашних еколошких пореза (Publications Office of the European Union, 2013: 12–13).¹⁸ Порези у области управљања отпадом се, заједно са порезима на емитовање загађујућих материја у воду и ваздух, као и са порезима на буку, сврставају у посебну врсту еколошких пореза – порези на загађивање. У периоду 2000–2011. године, удео пореза на загађивање и пореза на природне ресурсе у укупним приходима од пореза и доприноса држава чланица Уније се кретао од 0,22% до 0,27% (Publications Office of the European Union, 2013: 36).

3. Закључак

Упоредноправна анализа је показала да је код пореза у области управљања отпадом њихова подстицајна улога доминантна, као и да они без одговарајућих система превенције и примене других економских инструмената не могу да дају задовољавајуће ефекте.

Еколошке перформансе пореза у области управљања отпадом се разликују од земље до земље. Успех њихове имплементације зависи од дејства већег броја фактора. Ако се имају у виду порези на спаљивање отпада и порези на одлагање отпада, важно је постојање адекватних алтернатива одлагању, односно спаљивању отпада. Несумњиво је да они не могу обезбедити задовољавајуће еколошке перформансе уколико нису праћени адекватним

17 *The British Government Just Rejected a Tax on Disposable Coffee Cups*. Преузето 1.2.2017. https://munchies.vice.com/en_uk/articles/the-british-government-just-rejected-a-tax-on-disposable-coffee-cups.

18 Према класификацији коју је спровео EUROSTAT, еколошки порези се деле у четири групе: порезе на енергенте, порезе у области саобраћаја, порезе на загађивање и порезе на природне ресурсе.

програмима рециклирања, тј. рециклирање би морало да буде доступно и лако изводљиво. Ако се имају у виду различити облици опорезивања амбалаже, поред програма рециклирања, неопходно је обезбедити и подршку кроз одговарајуће системе повраћаја депозита, односно упоредноправана анализа је показала да ове порезе треба схватити само као пратећи инструмент неких других економских инструмената. У раду се дошло до закључка да се незадовољавајуће еколошке перформансе пореза у области управљања отпадом могу приписати и недовољно високим пореским стопама, недовољно развијеној еколошкој свести и неприхваћености од стране обвезника. С обзиром на то да степен развитка еколошке свести зависи од социоекономских фактора, попут образовања и нивоа дохотка, јасно је да мање развијене земље не могу рачунати на то да ће ови порези допринети смањеној производњи отпада. Случајеви Бугарске и Румуније су најбољи пример за то.

Литература

- Adolf, C., Röhrig, K. (2016). *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: The Greens, European Free Alliance.
- Bartelings, H. et al. (2005). *Effectiveness of Landfill Taxation*, Amsterdam: Institute for Environmental Studies.
- Bio Intelligence Service. (2011). *Assessment of Impacts of Options to Reduce the Use of Single-Use Plastic Bags*. Final report Prepared for European Commission – DG Environment. Paris 2011.
- Bragadóttir, H. et al. (2014). *The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy*. Copenhagen: TemaNord.
- Giblin, W. (2002). *Landfill Levies and Other Ecological Truths*. Auckland: Waste Management Institute New Zealand.
- Danish Ecological Council. (2016). *Fact Sheet: Tax on Plastic Bags*. Copenhagen. *Different Types of Beverage Packages*. Преузето 31.1.2017.
- <https://www.palpa.fi/beverage-container-recycling/beverage-container-types/>.
- Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on Waste and Repealing Certain Directives, *Official Journal of the European Union* L 312 of 22 November 2008.

Directive 200/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the Incineration of Waste, *Official Journal of the European Communities* L 332/91 of 28 December 2000.

Directive (EU) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards Reducing the Consumption of Lightweight Plastic Carrier Bags, *Official Journal of the European Union* L 115 of 6 May 2015.

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

European Environment Agency. (2005). *Market-based instruments for environmental policy in Europe*. Copenhagen.

European Environment Agency. (2013a). *Municipal Waste Management in Italy*. Copenhagen.

European Environment Agency. (2013b). *Municipal Waste Management in Austria*. Copenhagen.

European Environment Agency. (2013c). *Municipal Waste Management in Belgium*. Copenhagen.

European Environment Agency. (2014). *Municipal Waste Management in France*. Copenhagen.

European Parliamentary Research Service. (2014). *Reducing the Use of Lightweight Plastic Carrier Bag*. Brussels.

European Regional Development Fund. (2011a). *Eco-taxation on Disposable Plastic Bags, Kitchen Utensils, Food Wrap & Aluminium Foil (Pic-nic tax) Belgium*. Brussels.

European Regional Development Fund. (2011b). *Levy on Plastic Bags in Ireland*. Brussels.

European Regional Development Fund. (2011c). *Eco-tax on plastic bags in Romania*. Brussels.

Илић-Попов, Г. (2000). *Еколошки порези*. Београд: Правни факултет у Београду.

Kasidoni, M., Moustakes, K., Malamis, D. (2015). The Existing Situation and Challenges regarding the Use of Plastic Bags in Europe. *Waste Management & Research*. 5 (33). 419–428.

Kjær, B. *et al.* (2012). *Effectiveness of Economic Instruments for Packaging*. Copenhagen: European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production.

Nagy, Z. (2013). The Role of Environmental Taxation in Environmental Policy. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 3 (XLVII). 515–528.

OECD. (1999). *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*. Paris.

Packaging Waste Legislation in Denmark. Преузето 2.2.2017.

<http://www.pro-e.org/Denmark>.

PRO Europe. Преузето 31.1.2017.

<http://www.pro-e.org/Overview.html>.

Publications Office of the European Union. (2013). *Environmental Taxes – A Statistical Guide*. Luxembourg.

Shin, M. (2005). Waste. In Scheuer, S. (ed.). *EU Environmental Policy Handbook*. Brussels: European Environmental Bureau. 77–119.

Stavins, R., Whitehead, B. (1992). Pollution Charges for Environmental Protection: A Policy Link between Energy and Environment. *Annual Review of Energy and Environment*. 17. 187-210.

The British Government Just Rejected a Tax on Disposable Coffee Cups. Преузето 1.2.2017. https://munchies.vice.com/en_uk/articles/the-british-government-just-rejected-a-tax-on-disposable-coffee-cups.

Fischer, C. *et al.* (2012). *Overview of the Use of Landfill Taxes in Europe*. Copenhagen: European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production.

Hennlock, M. *et al.* (2014). *Economic Policy Instruments for Plastic Waste – A review with Nordic Perspectives*. Copenhagen: TemaNord.

Hogg, D. *et al.* (2014). *Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States*. Final Report to DG Environment of the European Commission. Bristol: Eunomia Research & Consulting Ltd.

Цвјетковић, Ц. (2014). Еколошке накнаде као инструмент заштите животне средине. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 2 (XLVIII). 385–400.

Convery, F., McDonnell, S., Ferreira, S. (2007). The Most Popular Tax in Europe? Lessons from the Irish Plastic Bags Levy. *Environmental and Resources Economics*. 38. 1–11.

Williams, I. (2015). Forty Years of the Waste Hierarchy. *Waste Management*. 40. 1–2.

Waste Statistics. Преузето 8.2.2017.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics.

Waste Taxes and Charges. Преузето 1.2.2017.

http://www.ymparisto.fi/enUS/Consumption_and_production/Waste_and_waste_management/Waste_charges_and_taxes.

Watkins, E. *et al.* (2012). *Use of Economic Instruments and Waste Management Performances*. Final Report. Brussels: European Commission.

Cvjetana Cvjetković, LL.D.

Teaching Assistant,

Faculty of Law, University of Novi Sad

THE ROLE OF TAXES IN WASTE MANAGEMENT IN THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES

Summary

Excessive waste production is a serious ecological problem in the European Union member states. In order to solve that problem, the EU member states apply different forms of economic instruments, such as: deposit refund system, producer responsibility schemes for specific waste streams, taxes and charges. Taxes on waste provide an incentive to produce less waste and to recycle more by increasing the price of waste disposal. In the EU member states, the most important taxes in the field of waste management are the landfill tax, the incineration tax and different forms of the packaging tax. They cannot provide satisfactory effects without the application of preventive measures and other economic instruments; namely, their success in achieving environmental targets will depend on many factors, such as the existence of alternatives to landfill and incineration of waste, the existence of deposit refund system, the height of tax rates, the public support, the development of environmental awareness, etc.

Keywords: *landfill tax, incineration tax, packaging tax, tax on plastic bags, picnic tax.*