

UDK:502/504:061.1
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 124–133
Изворни научни рад

др Драгољуб ТОДИЋ¹

ТРЖИШНИ ИНСТРУМЕНТИ У ПОЛИТИЦИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The article is based on the hypothesis that further development and implementation of market-based instruments in the EU environmental policy includes extension of the fields of implementation and establishment of sophisticated instruments in the domains with no such instruments. The author points out the role and significance of the market-based instruments. He elaborates the results of the discussions and consultations initiated by the “Green paper on market-based instruments for environment and related policy purposes” (2007). The author also points out that the present situation in Serbia is characterized, *inter alia*, by the harmonization of the national policy and law with EU policy and law, by the introduction of new instruments as well as by the absence of a systematic analysis of the implications that are brought about by the introduction and implementation of these instruments, particularly having in mind the real capabilities of the Serbian economy and consumers.

Key words: Environment, market instruments, economic instruments, Green Book, European Union, environmental policy, Serbia, taxes, compensations, subsidies.

1) УВОД

Сложеност и актуелност расправе о тржишним инструментима у политици и праву животне средине ЕУ нарочито је актуелизована све већим захтевима у области животне средине, с једне стране, и настојањима

¹ Доцент на Факултету за међународну економију, Мегатренд универзитет, Београд.

да се они ускладе са савременим тенденцијама у привреди, с друге стране.² Једним од општих питања сматра се питање на који начин најефикасније обезбедити остваривање циљева заштите животне средине усклађено са циљевима економског развоја, повећања конкурентности, запослености, итд. или бар без негативног утицаја на поједине аспекте развоја и уз сагледавање укупних трошкова политике у области животне средине.³ Општи концепцијски оквир тржишних инструмената у политици животне средине највећим делом је омеђен тумачењем садржаја и домета базичних принципа савремене политике и права животне средине међу којима, поред принципа „загађивач плаћа” нарочит значај имају принцип корисник плаћа, принцип одрживог развоја, принцип превенције, принцип предострожности, принцип заједничке али различите одговорности, итд.⁴

II) СВРХА

Процењујући да би одговарајућа реформа система тржишних инструмената могла имати повољан утицај на различите елементе одрживог развоја расправом о тржишним инструментима настоји се нагласити значај прецизног утврђивања подручја у којима коришћење тржишно заснованих инструмената може допринети унапређивању конкурентности без истовременог увођења додатних трошкова за потрошаче. Иако ефикасност тржишних инструмената зависи од више

² За основне назнаке о „тржишно-заснованим инструментима” видети: *Market-based instruments for environmental policy in Europe*, ЕЕА Technical report No 8/2005, European Environment Agency, Copenhagen, 2005. Иако би се то очекивало изгледа да не постоји потпуно јасна ситуација око коришћења израза „тржишно-засновани инструменти” и „економски инструменти” у политици животне средине. Експлицитно изједначавање значења ове две формулације дато је на стр. 40. поменуте публикације. За слично видети и: *Europe's Environment: Third Assessment*, European Environment Agency, Copenhagen, 2003, p. 283. Насупрот, начин како су ове формулације употребљене у Члану 8. тачка 2(1)е Шестог акционог програма ЕУ у области животне средине упућује на то да се ради о инструментима који се паралелно примењују. Видети: *Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme* (OJ L 242, 10.09.2002, p. 13).

³ ”Sectoral Costs of Environmental Policy”, 2007, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/enveco/industry_employment/pdf/sectoral_costs_report.pdf, 22.10.2009.

⁴ Nicolas De Sadeleer, *Environmental Principles – From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2005; Драгољуб Тодић, „Одрживи развој и принципи политике и права животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/2007, Година LVI, Књига 509, стр. 429-443.

чинилаца, сматра се да се главне предности економских инструмената састоје у томе што они укључују „еколошке разлоге и трошкове” директно у механизам тржишне цене.⁵ Овоме се додају и предности као што су интернализација екстерних трошкова, већа флексибилност за пословни сектор, подстицајни механизми за инвестиције у иновације ради смањења утицаја на животну средину, подршка запошљавању у контексту „зелене” реформе фискалног система, итд.

III) МЕРЕ ЕУ

Различити прописи ЕУ садрже одредбе које представљају основу за увођење и примену тржишно заснованих инструмената у области животне средине као и у другим областима од значаја за област животне средине. Зеленом књигом о тржишно заснованим инструментима за животну средину и повезаним циљевима иницирана је расправа о различитим отвореним питањима у овој области. Дискусија која је покренута на основу дефинисаних питања из Зелене књиге вођена је током 2008. године а резултати објављени почектом 2009. године представљају основу даљих активности.⁶

⁵ Тржишни инструменти који се користе у ЕУ категоризују у две групе и то: инструменти којима се утиче на цене (порези и подстицајне мере) и инструменти којима се утврђују максималне количине (шема трговине емисијама гасова са ефектом стаклене баште). Видети: *Commission Green Paper of 28 March 2007 on market-based instruments for environment and related policy purposes* [COM(2007) 140 final, Интернет:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0140:FIN:EN:PDF>, 20/12/2009. У литератури посвећеној економским инструментима у области животне средине класификација економских инструмената који се користе у области животне средине врши се на различите начине. За шире видети: Гордана Попов – Илић, *Еколошки порези*, Центар за публикације Правног факултета, Београд, 2000, стр. 77-219; Stefan Speck, Jim McNicholas, Marina Marković, *Environmental Taxes in an Enlarged Europe – An Analysis and Database of Environmental Taxes and Charges in Central and Eastern Europe*, Szentendre, REC, Szentendre, 2001. p. 27; Драгољуб Тодић, *Еколошки менаџмент у условима глобализације*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009, стр. 397-408.

⁶ Уважавајући резултате консултација Европска Комисија је већ предузела неке мере као што су: сачинила анализа могућности смањивања стопа пореза на додату вредност за енергетски ефикасну опрему и услуге; иницирала преиспитивање Директиве о опорезивања енергетских производа и електричне енергије; покренула анализу оквира за системе трговине дозволама; анализирао опције за организацију Форума за тржишно засноване инструменте, итд. Видети: “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and

IV) САДРЖАЈ

Резултати расправе који су прикупљени током 2008. године и потом анализирани класификовани су у три групе.⁷

Коришћење тржишних инструмената за сврхе политика Заједнице

У већини ставова заинтересованих субјеката сугерисано је проширивање коришћења тржишно заснованих инструмената. Постоји сагласност да би ови инструменти требало да воде ефикаснијем оквиру за мудрије коришћење ресурса и мањи утицај на животну средину. Ипак, у једном делу ставова, нарочито представника индустријских удружења, изражена је забринутост због стављања већег терета на енергетски-интензивне индустрије као и неизвесности коју би тржишно засновани инструменти могли створити за пословање.⁸ Поред транспорта и управљања отпадом предложено је даље развијање тржишних инструмената и у различитим другим областима као што су област градње, област дрвне индустрије, унапређивање енергетске ефикасности у зградама, развој „зелене” хемије, итд.⁹ Посебно је наглашен значај преиспитивања по животну средину штетних субвенција ради уклањања постојећих неконзистентности.¹⁰

related policy purposes”, Brussels, 16.1.2009, SEC(2009)53 final, p. 23. Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/report_market-based_instruments.pdf, 16/02/2010.

⁷ У раду се указује само на неке најзначајније резултате расправе и ставове који су исказани.

⁸ Наглашава се да би тржишне инструменте требало увести након озбиљних истраживања и процена утицаја с обзиром на учинак у животној средини, економске трошкове, конкурентност, једнакост и фискалну политику. Нека пословна удружења наглашавају став да увођење тржишних инструмената треба да се остварује једино за активности и производе где постоје алтернативе праксама које су штетне по животну средину или оне могу бити развијене. Видети: Ibid, p. 4.

⁹ У погледу веће улоге ЕУ у промовисању реформе „еколошких” пореза значајан број представника држава и невладиног сектора предлагао је да Европска комисија преузме значајнију улогу у унапређивању и доследнијем приступу реформи пореза у области животне средине, за разлику од већине представника индустрије који су против активније улоге ЕУ у унапређивању пореског система у области животне средине на националном нивоу. Видети: Ibid, pp. 6-7.

¹⁰ Главни сектори који су предложени за преиспитивање су пољопривреда (укључујући Заједничку пољопривредну политику), регионални развој (укључујући Структуралне

Коришћење тржишних инструмената у енергетском сектору

Изложен је широк спектар различитих предлога амандмана које би Комисија требала да припреми у вези са Директивом 2003/96/ЕЦ о реструктурирању система опорезивања енергетских производа и електричне енергије.¹¹ Значајна већина (нарочито представника влада) изјаснила се у прилог установљавања директније везе између опорезивања енергије и циљева у области животне средине и енергетске политике ради чега се подржава ревизија Директиве. С друге стране, различити су ставови представника пословног сектора у погледу промена Директиве. Идеја о раздвајању дела накнада које се односе на енергију од оних које се односе на животну средину изазвала је различите реакције држава чланица и пословног сектора. У вези са биогоривом значајан део предлога ишао је у прилог позитивне пореске дискриминације. Скоро је заједнички став свих субјеката да различите мере „ради наглашавања еколошких аспеката производње струје већ постоје и да би било која додатна пореска мера требало да буде испитана са становишта компатибилности.”¹² У погледу односа између циљева ревизије ове Директиве и Директиве која се односи на систем трговине емисијама владин сектор је сугерисао да би ово могло бити прилика за достизање веће конзистентности између две директиве. При том је указано и на различите циљеве ова два инструмента као и потребу преиспитивања постојања конфликта међу њима.¹³

Опције за коришћење тржишних инструмената у политици животне средине

1) Генерално се може рећи да је констатована потреба уважавања растућег загађивања које потиче из поморског транспорта уз указивање на

Фондове), енергетика, транспорт (укључујући порезе на дизел, изузетке за авионско гориво и гориво за поморски транспорт) као и спољна трговина. Ibid. p. 9. За шире видети и: “Environmentally Harmfull Subsidies (EHS): Identification and Assessment, final report”, Institute for European Environmental Policy, 2009. Интернет: <http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Harmful%20Subsidies%20Report.pdf>, 14/03/2010.

¹¹ “Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for taxation of energy products and electricity”, OJ L 283, 31.10.2003, p. 51.

¹² “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes”, op. cit., p. 12.

¹³ Изнете су различите идеје у погледу питања како охрабрити трговинске партнере ЕУ да узму активнијег учешћа у смањивању емисија гасова са ефектом стаклене баште. Видети: Ibid, p. 14.

значај релевантних одредаба Конвенције УН о праву мора и предлоге за увођење и коришћење различитих тржишних инструмената.¹⁴ Што се тиче копненог транспорта истакнуте су различите опције за коришћење тржишних инструмената за самањивање утицаја на животну средину и интернализацију екстерналија. У вези са мерама које би требало предузети неколико предлога се односи на подршку хармонизацији у оквиру ЕУ а неки предлози се односе на подршку интегралном приступу накнадама за инфратруктуру за све видове транспорта. Такође, предложена је ревизија Директиве 1999/62/ЕЦ о накнадама за тешка возила с циљем да се њена примена прошири на екстерне трошкове као и да буду обухваћени и други путеви осим главних и сва возила укључујући и путнички транспорт.¹⁵ Истакнута су позитивна искуства са увођењем посебних накнада за возњу центром града (Стокхолм, Лондон) уз предлоге да се оваква накнада уводи узимањем у обзир и емисија чврстих честица, NOx и CO2. Такође, предложено је и увођење тржишних инструмената на „нула емисије” за ситне честице из камиона као и стандарде ефективности буке за аутомобиле и трамваје.¹⁶ 2) Значајан број различитих субјеката подржао је коришћење пореза, накнада и субвенција ради утицаја на понашање корисника вода.¹⁷ У погледу прихода од наплате накнада за коришћење

¹⁴ Као што су: различите лучке таксе засноване; различите пловидбене таксе имајући у виду да је различит географски ефекат не CO2 емисија; субвенције за усвајање ефикасније технологије; укључивање бродарства у ЕУ шему трговине емисијама, итд. Видети: Ibid, p.15.

¹⁵ “Directive 1999/62/EC the European Parliament and of the Council of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures (*Eurovignette*)”, OJ L 187 of 20.7.1999, pp. 42-50.

¹⁶ У погледу укључивања транспорта у ЕУ систем трговине емисијама подељени су ставови. Док је увођење копненог транспорта у овај систем оцењено преурањеним више је држава и НГО подржало укључивање ваздушног саобраћаја у овај систем. Видети: “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes”, op. cit., pp. 17-18.

¹⁷ Дато је неколико препорука: пажљивије коришћење вода може бити резултат увођења јединствене политике цена у ЕУ и методологије обрачуна накнада; утврђивање цена воде треба да буде засновано на прогресивним тарифама и укључивањем свих трошкова; цене воде треба да буду обликоване према националним и регионалним околностима тако да се узму у обзир и могућности сиромашнијих делова популације посебно у новим државама чланицама; агроеколошке мере треба да буду коришћене тако да подржавају квалитет подземних вода; треба да постоји јасно разликовање између општег коришћења воде и коришћења воде за енергетске потребе тако да тржишни механизми не утичу негативно на подстицаје за производњу обновљиве енергије као што је хидроенергија. Видети: Ibid, p. 18.

вода сугерисано је да би они требали бити коришћени ради подршке пројектима у области вода (нпр. инвестиције потребне ради прилагођавања демографским променама, инфраструктурна унапређења и смањење губитака, производња биогаса и биометана, итд).¹⁸ Покренуто је и питање коришћења система трговине дозволама за воде уз различите аргументе „за” или „против”. Сугерисано да је би ефикасност примене мера из Оквирне директиве о водама требала да буде процењивана пре увођења тржишних инструмената и указно на могућност да би даље иницијативе могле довести до преклапања са процесом који проистиче из Заједничке стратегије за спровођење.¹⁹ 3) У области управљања отпадом постоје значајне разлике у погледу питања хармонизовања минималних износа пореза за депоније.²⁰

4) Постоји сагласност да тржишни инструменти имају потенцијал да буду коришћени у области заштите биодиверзитета уз истицање да би примена ових инструмената могла бити повезана са тешкоћама због проблема који се тичу мерења и процене вредности. Због тога се сугерише

¹⁸ Предложено је да би средства за овакве инвестиције из фондова ЕУ (нпр. Структурални фонд) требало да буду повезана са увођењем одговарајућег система управљања водама укључујући и цене воде. Ради подршке спровођењу Оквирне директиве о водама неколико субјеката је позвало Европску комисију да допринесе истраживању методологија у области управљања водама, да донесе смернице за установљивање цена воде и обрачуна екстерних трошкова коришћења воде као и да установи информациону основу за размену најбољих пракси. Такође је сугерисано да обавезе држава чланица у погледу трошкова обнове водних услуга, у складу са Оквирном директивом о водама (члан 9), треба да буду додатно прецизиране. Видети: Ibid, pp. 18-19.

¹⁹ Постоје и ставови да ширење увођења тржишних инструмената у области вода није потребно будући да постојећи национални системи обезбеђују одржавање трошкова и примену принципа „загађивач плаћа”. Насупрот увођењу нових инструмената предлаже се, као значајније, обезбеђивање веће конкуренције у сектору. Ibid, p. 19. Видети: “The Links between the environment and competitiveness”, *Water Policy and Competitiveness*, Institute for European Environmental Policy, 2009. Интернет: http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/part1_report_comp.pdf, 10/02/2010.

²⁰ Значајан број субјеката, нарочито оних у индустрији, сматра да постојећи ЕУ оквир обезбеђује довољно простора за државе чланице да се баве питањима управљања отпадом. Неки чак тврде да је овај оквир преширок и да он омогућава неким државама чланицама да намећу дискриминаторске порезе због којих се, потенцијално, утиче и на слободу кретања роба. Видети: “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes”, op. cit., p. 20.

спровођење озбиљних студија координираних на нивоу ЕУ и уз експерименте на нижим нивоима. Већина подржава коришћење „плаћања за услуге животне средине” иако се указује на тешкоће повезане са проценом еколошке ефективности као и на то да су ресурси за ове потребе често неефикасни.²¹ 5) У погледу примене тржишних механизма у области загађивања ваздуха истакнуто је питање коришћења система трговине прекограничним емисијама SO₂ и NO_x између група држава. Указује се на искуство примене постојећих националних шема али су истакнути различити ставови у погледу развоја прекограничних система трговине емисијама SO₂ и NO_x.²²

V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Расправа о Зеленом папиру завршена је током 2008. године а анализа резултата сачињена је 2009. године. Питања која су покренута у оквиру овог документа значајна су са становишта дугорочног одређења ЕУ у области увођења и примене тржишно заснованих инструмената у политици животне средине.

VI) ИЗВОРИ

- “Commission Green Paper of 28 March 2007 on market-based instruments for environment and related policy purposes”, [COM(2007) 140 final-Not published in the Official Journal];
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0140:FIN:EN:PDF>, 20/12/2009.
- “Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes”, Brussels, 16.1.2009, SEC(2009)53 final

²¹ *The Economics of ecosystems and biodiversity – An interim report*, European Communities, 2008. pp. 27-46. Интернет: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf, датум приступања: 12.02.2010.

²² Већи број заинтересованих субјеката је изразио опрезност у погледу коришћења система трговине емисијама NO_x и SO₂ истичући потенцијална преклапања са инструментима који су установљени Директивом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања и најбољим расположивим технологијама којима су већ обухваћене ове загађујуће субстанце. *Commission staff working document analysing the replies to the Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes*, op. cit. p. 23.

- Интернет: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common_consultations/tax/report_market-based_instruments.pdf, 16/02/2010.
- “Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for taxation of energy products and electricity”, OJ L 283, 31.10.2003 p. 51-70.
- “Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme”, OJ L, 242, 10.09.2002, pp. 1-15.
- “Directive 1999/62/EC the European Parliament and of the Council of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures (*Eurovignette*)”, OJ L 187 of 20.7.1999. pp. 42-50.
- Драгољуб Тодић, *Еколошки менаџмент у условима глобализације*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009, стр. 397-408.
- Драгољуб Тодић, „Одрживи развој и принципи политике и права животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/2007, Година LVI, Књига 509, стр. 429-443.
- *Market-based instruments for environmental policy in Europe*, EEA Technical report No 8/2005, European Environment Agency, Copenhagen, 2005.
- Nicolas De Sadeleer, *Environmental Principles – From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2005.
- Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law (Serbia)*, International Encyclopedia of Laws, Suppl. 68 (April 2009), Monograph; Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2009, pp. 69-73.

VII) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај за Републику Србију треба посматрати у контексту више чинилаца који се односе на настојања повезана са изградњом тржишне привреде, подизањем конкурентности и интензивнијим укључивањем у међународну сарадњу, спровођењем међународних обавеза које проистичу из међународних уговора у области животне средине, хармонизацијом националних прописа са прописима ЕУ, итд.²³ Отуда и императиван захтев да увођење нових и примена постојећих економских инструмената што потпуније одражавају реалне могућности привреде и друштва и

²³ За основне назнаке и правним оквирима видети: Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law (Serbia)*, International Encyclopedia of Laws, Suppl. 68 (April 2009), Monograph; Kluwer Law International, The Hague, 2009, pp. 69-73.

допринесу усклађеном остваривању циљева политике животне средине и развоја. Преиспитивање постојећег система и увођење нових инструмената подразумева и систематско праћење и анализу њиховог увођења и примене нарочито у контексту усклађеног остваривања циљева у области животне средине и циљева у различитим секторским областима од значаја за област животне средине (енергетика, пољопривреда, шумарство, саобраћај, туризам, итд) и одрживог развоја уопште.²⁴ Поред више питања која се могу сматрати отвореним нарочито у делу који се односи на сагледавање оправданости, динамике, могућности, итд. увођења и примене појединих економских инструмената неопходно је указати и на различита питања која су повезана са начином коришћења прикупљених средстава. Посебним би се могло сматрати питање места и улоге Фонда за заштиту животне средине и других сличних субјеката.²⁵

²⁴ За податке о постојећим економским инструментима у области животне средине у Србији видети: http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/Tax_main.asp, датум приступања 01.02.2010. За шире о плановима реформе економских инструмената видети, нпр: *Национални програм заштите животне средине*, стр. 117-131. Интернет: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/7-Ostala-dokumenta-12-document.htm>, датум приступања 22/03/2010; „Акциони програм за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године”, стр. 91, 107, 109. Интернет: <http://www.odrzivirazvoj.gov.rs/assets/download/Akcioni-plan-za-sprovodjenje-NSOR.pdf>, 15/01/2010.

²⁵ Неопходно је указати на потребу израде прецизне анализе оправданости коришћења средстава Фонда (и др. сличних субјеката) нарочито са становишта критеријума који се односе на остваривање општих или конкретних циљева заштите животне средине као интегралног дела развојних циљева земље, као и стављања исте на увид јавности. Затим, у критеријума за додељивање средстава, који су дефинисани члановима 8-10. Правилника о условима које морају испуњавати корисници средстава Фонда за заштиту животне средине, условима и начину додељивања средстава Фонда, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за додељивање средстава и начину праћења наменског коришћења средстава и уговорених права и обавеза, садржани су на врло уопштен начин формулисани захтеви. Видети: *Службени гласник РС*, бр.8/2010. Такво стање оставља значајан ниво дискреционе слободе у поступку оцењивања пројеката са различитим потенцијалним импликацијама. Овоме би требало додати и питање доступности (за јавност) података о резултатима реализације финансираних пројеката и оцени њиховог стварног доприноса остваривању циљева политике у области животне средине, а ради праћења остваривања дефинисаних циљева реформе система у целини и у функцији повећања конкурентности привреде и других дефинисаних приоритета, итд. За неке основне информације о Фонду (укључујући и извештаје о раду за 2006. 2007. и 2008. годину), видети Интернет: <http://www.sepf.gov.rs/>; За извештаје видети Интернет: http://www.sepf.gov.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=30:2008-11-10-10-10-15&catid=2:2008-07-30-11-43-16&Itemid=21.