

doc. dr. sc. Maja Grdinić
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci
E-mail: maja.grdinic@efri.hr

Tomislav Korenić, mag. oec.
E-mail: korenictomislav@gmail.com

prof. dr. sc. Helena Blažić
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci
E-mail: helena.blazic@efri.hr

ULOGA EKOLOŠKIH POREZA U POLITICI ZAŠTITE OKOLIŠA DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE ^{1 2}

SAŽETAK

Smanjenje štetnog utjecaja globalnog onečišćavanja na okoliš ostvaruje se primjenom načela „onečišćivač plaća“ i uvođenjem raznih instrumenata zaštite okoliša. Razni fiskalni instrumenti poput ekoloških poreza uvode se upravo u cilju zaštite okoliša, ali i kao instrumenti koji generiraju značajne prihode za državni proračun. U radu se neće detaljnije analizirati „porezi na energente“ tj. trošarine na energente i električnu energiju, već će se istraživanje usredotočiti na ostale vrste ekoloških poreza („poreze na transport“ i „poreze na onečišćenja i prirodne izvore“), kako u EU-u, tako i u RH.

Ključne riječi: ekološki porezi, zaštita okoliša, fiskalna politika, Europska unija

1. Uvod

Različite svjetske organizacije i integracije u fokusu svoga djelovanja imaju politiku zaštite okoliša. U uvjetima koje karakterizira porast svjetskog stanovništva, rast srednje klase s visokim potrošačkim potrebama, brzi gospodarski rast u novorastućim gospodarstvima, stalni porast potražnje za energijom te pojačana svjetska potražnja za resursima, Europska unija se susreće s izazovima koji su izvan njene izravne kontrole. Međutim, Europska unija kao primjer velike ekonomske integracije razvija svoju politiku zaštite okoliša te pomaže državama članicama da pokušaju ostvariti održivi rast i razvoj promicanjem učinkovitijeg upravljanja okolišem. Jedan od najvažnijih fiskalnih instrumenata kojim se utječe na ponašanje gospodarskih subjekata i fizičkih osoba, a koji bi trebao rezultirati poboljšanjem

1 Ovaj rad nastao je na temelju diplomskog rada koji je Tomislav Korenić izradio pod mentorstvom prof. dr. sc. Helene Blažić i sumentorstvom dr. sc. Maje Grdinić.

2 Ovaj rad je sufinancirala Hrvatska zaklada za znanost (projekt: *Tax Policy and Fiscal Consolidation in Croatia*, IP-2013-11-8174) i Sveučilište u Rijeci (projekt: *Porezni sustav i ekonomsko-socijalni odnosi hrvatskog društva*, 13.02.1.2.02).

čovjekova okoliša i sprječavanjem njegova daljnjeg zagađenja su ekološki porezi. Sukladno ekološkim promjenama u svijetu, od kojih su najveće globalno zatopljenje i zagađenje vode i zraka, potrebne su intervencije putem fiskalnih instrumenata od kojih ekološki porezi imaju značajnu ulogu. Potrebno ih je konstantno nadograđivati i usavršavati kako bi pozitivni efekti na okoliš bili što izraženiji. Zaštita okoliša je jedan od glavnih prioriteta Europske unije. Zeleni rast predstavlja razvoj integriranih politika kojima se promiče održivi okvir za zaštitu okoliša. Sukladno tome, ekološki porezi doprinose ekološkoj održivosti, čime Europska unija postaje konkurentnija, a istovremeno se povećava kvaliteta života.

Ekološki porezi ne utječu samo pozitivno na okoliš već se njima generira i značajan izvor javnih prihoda. Dodatni javni prihodi prikupljeni ekološkim porezima omogućuju potencijalno smanjenje stopa drugih poreza kako bi se očuvala ravnoteža između ukupnih državnih prihoda i ukupne državne potrošnje. Svrha istraživanja je analizirati ulogu ekoloških poreza, njihovu primjenu i značaj u politici zaštite okoliša Europske unije s posebnim naglaskom na Republiku Hrvatsku.

Stoga se u prvom poglavlju iznose njihove teorijske odrednice, zatim prednosti ovakvih fiskalnih instrumenata, dok se u središnjem dijelu rada analiziraju ekološki porezi u Europskoj uniji s posebnim osvrtom na poreze na transport i poreze na onečišćenja i prirodne izvore (njihovi oblici i rezultirajući prihodi), dok se na kraju rada daje detaljni osvrt na ovu problematiku (posebice vrste analiziranih poreza) u Republici Hrvatskoj.

2. Teorijske odrednice ekoloških poreza

Europska unija je iznijela koncept održivog razvoja kojim se uvodi sustavno rješavanje pitanja zaštite okoliša kao ključne političke paradigme promicanjem održive potrošnje i proizvodnje, upravljanja okolišem na ekološki prihvatljiv način i procesa informiranja javnosti o negativnim utjecajima te proizvodnje ekološki prihvatljivih proizvoda (Kajfež, 2008).

Jedan od najvažnijih i najefikasnijih instrumenata kojima se vlade i pojedinci mogu potaknuti na očuvanje okoliša i usvajanje koncepta održivog razvoja svakako su ekološki porezi. Ekološki porezi pojavljuju se i kao sinonimi „zeleni porezi“, „ekološko povezani porezi“ i „porezi za zaštitu okoliša“.

Cilj ekoloških poreza kao oblika indirektnog oporezivanja je utjecati na ponašanje nositelja ekonomske politike, organizacija i pojedinaca u iskorištavanju prirodnih resursa, reguliranju emisija štetnih plinova, unaprjeđenju kvalitete okoliša i zdravlja ljudi.

U literaturi postoji mnogo različitih definicija ekoloških poreza, ali ona koja stavlja naglasak na učinak određenog poreza u smislu njegovog utjecaja na troškove aktivnosti i cijene proizvoda koji imaju negativan

utjecaj na okoliš je definicija Eurostata i ona je u skladu s Uredbom (EU) br. 691/2011: „Ekološki porezi su porezi čija je porezna osnovica fizička jedinica (ili njezina zamjena) nečega što ima dokazan, specifičan negativan učinak na okoliš (Eurostat, 2013)“.

Ekološke poreze je moguće promatrati i kao dopunu sustavu tržišnih cijena, i to onda kada se njima žele utvrditi cijene dobara koja čine okoliš (to je slučaj stoga što se okoliš promatra kao javno dobro koje zbog toga i nema cijenu) ili kad oni predstavljaju dodatno opterećenje za proizvodnju i potrošnju koje za okoliš imaju štetne posljedice, a koje, naravno, nisu uračunate u cijenu. Ekološki porezi i ekološka davanja se isto tako mogu svrstati, odnosno promatrati kao upravne kazne ako one olakšavaju provođenje i ostvarenje standarda očuvanja okoliša (Jelčić, 2000).

Prema metodologiji Eurostata, ekološki porezi dijele se u tri osnovne skupine (Eurostat, 2016):

- a) porezi na energente
- b) porezi na transport
- c) porezi na onečišćenje i prirodne izvore.

Upravo ta podjela koristit će se u ovome radu prilikom analize ekoloških poreza³ u Europskoj uniji s posebnim naglaskom na Republiku Hrvatsku. U radu se neće detaljnije analizirati „porezi na energente“ tj. trošarine na energente i električnu energiju, već će se problem istraživanja usredotočiti na ostale vrste ekoloških poreza („porezi na transport“ i „porezi na onečišćenje i prirodne izvore“).

3. Prednosti fiskalnih instrumenata u politici zaštite okoliša i energije

U usporedbi s regulatornim instrumentima (standardima, kvotama, zabranama proizvodnje) glavna prednost poreza i drugih tržišnih instrumenata je učinkovitost. Ekološki porezi potiču onečišćivače na smanjenje zagađenja do točke gdje je marginalni trošak smanjenja onečišćenja jednak porezu. Na ovaj način su troškovi postizanja određenog cilja u zaštiti okoliša svedeni na minimum (statična učinkovitost). Nadalje, zagađivači su fleksibilniji pri odabiru razine i načina smanjenja onečišćenja. Uvođenje poreza i pristojbi obično zahtijeva manje detaljne informacije od regulacije, a time, posljedično, i niže administrativne troškove.

Tržišni instrumenti postavljaju cijenu za svaku jedinicu onečišćenja/emisije i na taj se način poduzeća (zagađivače) potiče na kontinuirano traženje novih mogućnosti smanjenja onečišćenja i ulaganja u tehnologije koje manje zagađuju okoliš. To je snažan poticaj za inovacije (dinamička učinkovitost).

³ Detaljnije objašnjenje može se pronaći u poglavlju 4.1.

Porezi i naknade su također učinkoviti instrumenti za promjenu ponašanja potrošača u ekološki održivom smjeru. Oni pružaju cjenovne signale koji mijenjaju relativne cijene "prljavih" i "čistih" potrošačkih dobara i navode potrošača na odabir ekološki prihvatljivih dobara. Međutim, isplativost poreza i drugih cjenovnih instrumenata može biti smanjena kada se uzimaju u obzir fiskalne interakcije, odnosno učinci oporezivanja okoliša na tržištima faktora (posebice faktora rada):

U literaturi postoje simulacije koje ukazuju na činjenicu da zelene porezne reforme mogu poboljšati zapošljavanje i kvalitetu okoliša u isto vrijeme, pod uvjetom da su porezni prihodi „reciklirani“ u obliku smanjenja plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje od strane poslodavaca. *Ex-post* dokazi za države Europske unije, koje su provele porezne reforme u smjeru većeg korištenja ekoloških poreza, pokazuju da takve reforme imaju povoljne učinke i s ekonomskog stajališta i iz perspektive zaštite okoliša. Projekt COMETR, kojim su se proučavali učinci zelenih poreznih reforma u Danskoj, Njemačkoj, Finskoj, Nizozemskoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji, pokazao je kako su sve države imale višu razinu gospodarske aktivnosti i niže razine korištenja goriva i emisije stakleničkih plinova od onih u hipotetskom scenariju u kojemu reforma nije provedena. Poreznim reformama ostvareni su neutralni prihodi u svim slučajevima, a prihodi od viših poreza na energiju iskorišteni su uglavnom za smanjenje poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje poslodavaca i posloprimaca (COMETR, 2007).

Unatoč prednostima, ekološki porezi nisu uvijek najbolje sredstvo za rješavanje problema zaštite okoliša. U nekim se slučajevima izravnom regulacijom može postići veći pozitivan učinak na okoliš. To je slučaj u situacijama kada su zagađenja okoliša usko vezana za neko područje i mijenjaju se s izvorom zagađenja; tada je potrebno više ciljanih instrumenata od općih ekoloških poreza. S druge strane, količinski utemeljeni instrumenti, kao što su emisijske kvote, često pogoduju korištenju na terenu jer pružaju više sigurnosti u postizanju danih ciljeva zaštite okoliša od cjenovno utemeljenih instrumenata poput poreza. Kombinacije ekoloških poreza i drugih instrumenata mogu biti mnogo učinkovitije rješenje od korištenja samo poreznog oblika (Kosonen, Nicodème, 2009).

U smislu definiranja porezne osnovice ekoloških poreza, one trebaju biti usmjerene na zagađivača ili ponašanje koje zagađuje okoliš. Ekološke poreze općenito treba ubirati što je izravnije moguće od samog zagađivača ili aktivnosti kojima se nanosi šteta okolišu. Upotreba poreza povećava troškove zagađivačkih aktivnosti na tržištu te pomaže u poticanju cijelog niza mogućih opcija za smanjenje emisija: čišćeg proizvodnog procesa; tehnologije *end-of-pipe* (tj. mjere za „hvatanje“ i neutraliziranje emisije prije nego što ode u okoliš); usvajanja postojećih proizvoda koji uzrokuju manje zagađenja, razvoja novih, manje zagađujućih proizvoda,

te smanjenja proizvodnje ili potrošnje. Nadalje, porezne stope bi u pravilu trebale biti postavljene na način da odražavaju društvenu vrijednost štete u okolišu, drugih negativnih učinaka prelijevanja aktivnosti, kao i potrebu za povećanjem javnih prihoda. Porez mora biti vjerodostojan i njegova stopa predvidljiva kako bi se potaknula ekološka poboljšanja. Politika zaštite okoliša, a posebno porezna politika, može utjecati na smanjenje emisije kroz kratkoročna i strukturna rješenja. U kratkom roku, poduzeća mogu smanjiti proizvodnju i potrošači mogu usvojiti manje štetna ponašanja kao odgovor na promjene cijena, uključujući i one izazvane poreznim promjenama. Ako se promjene brzo izmjenjuju, gospodarski subjekti mogu lako nastaviti dosadašnje ponašanje bez puno troškova ili napora.

Strukturna rješenja su temeljne promjene s dugoročnim posljedicama, kao što su promjene u odlukama koje se odnose na kapitalna ulaganja, inovacijske programe ili kupnju stambenih i potrošnih dobara. Ove promjene ovise o stanovništvu, tvrtkama i investitorima s dugoročnim stavovima i očekivanjima, a posebno o cijenama. Da bi ekološki porezi potaknuli strukturne promjene smanjenja emisije štetnih plinova uz inovacijske napore, politika mora biti vjerodostojna. Javnost mora biti uvjerenjena da vlada "radi svoj posao" te se zalaže za provedbu poreza. Također, jedna od prednosti ekoloških poreza je u tome što mogu pružiti veću predvidljivost troškova sudionicima na tržištu u odnosu na druge instrumente. Predvidljivost se postiže uz pomoć jasnih postupaka utvrđivanja porezne stope. Ponekad je korisno ekološke poreze uvoditi postupno, po fazama, a porezne stope postupno povećavati do "zrele" razine u skladu s prethodno utvrđenim rasporedom. Time se različitim gospodarskim subjektima omogućuje više vremena za prilagodbu. Jednom postavljene i dobro definirane porezne stope trebale bi nastaviti utjecati na niz čimbenika koji prvenstveno uključuju inflaciju i realni gospodarski rast, promjenu preferencija građana u vidu zaštite okoliša te učinak inovacija na troškove smanjenja onečišćenja.

4. Ekološki porezi u Europskoj uniji

4.1. Oblici ekoloških poreza u Europskoj uniji

Ekonomski instrumenti za kontrolu onečišćenja i upravljanja prirodnim resursima sve su važniji dio politike zaštite okoliša u zemljama članicama Europske unije. Raspon instrumenata koji su na raspolaganju uključuje, između ostalog: ekološke poreze, pristojbe i naknade, utržive dozvole, sustav povrata pologa i subvencija. Europska unija takve instrumente sve više preferira jer oni pružaju fleksibilan i troškovno učinkovit način za jačanje principa *onečišćivač plaća* i za postizanje ciljeva politike zaštite okoliša. Ovi instrumenti, a posebno povrati pologa i subvencije, općenito imaju veći stimulativni učinak od poreza jer industrije koje najviše zaga-

đuju investiraju sve više u ekološku tehnologiju kako bi s jedne strane ostvarili pravo na subvencije, a s druge strane djelomično umanjili plaćanje poreza (Grdinić, Klun i Kotnik, 2015). Ekološki porezi se sve više koriste u namjeri utjecanja na ponašanje gospodarskih subjekata, bilo proizvođača ili potrošača (Eurostat, 2015). Najčešće korišteni porezni instrumenti su porezne olakšice i povlastice, posebni porezi i pristojbe za onečišćenja (tzv. „ekološki porezi“), ubrzana amortizacija stalnih sredstava za zaštitu okoliša, izuzimanja od plaćanja carine na uvoz ekološki prihvatljive opreme, povećanje javne nabave ekoloških proizvoda i slično (Šverko, Črnjar i Šverko-Grdić, 2006).

Prema metodologiji Eurostata i statistici, definicija ekoloških poreza glasi: „Ekološki porezi su porezi čija je porezna osnovica fizička jedinica (ili njezina zamjena) nečega što ima dokazan, specifičan negativan učinak na okoliš“ (Eurostat, 2016).

Kao što je već spomenuto, Eurostat (2016) razlikuje tri osnovne kategorije ekoloških poreza, a to su porezi na energente (trošarine), porezi na transport te porezi na zagađenja i prirodne izvore. U nastavku će se detaljnije objasniti porezi na transport i porezi na zagađenja i prirodne izvore s posebnim naglaskom na Republiku Hrvatsku.

Porezi na transport uključuju poreze povezane s vlasništvom nad motornim vozilima i njihovom upotrebom. Porezi na drugu prijevoznu opremu (npr. avione) i povezane prijevozne usluge (npr. porez na čarter-letove ili redovite letove) također su ovdje uključeni kada odgovaraju općoj definiciji ekoloških poreza. Porezi na transport također mogu biti „jednokratni“ porezi povezani s uvozom ili prodajom opreme ili stalni porezi kao što je godišnji porez za ceste. Porezi na benzin, dizel i druga goriva za transport uključeni su u poreze na energente (DZS, 2016).

Dakle, prema Eurostatu (2016), u poreze na transport ubrajaju se porezi na:

- registraciju i korištenje motornih vozila
- uvoz i prodaju motornih vozila
- korištenje cesta i autocesta
- osiguranje luksuznih jahta, te
- buku i putnike u zračnom prometu (porez na letove i karte).

Porezi na onečišćavanje (zagađenje) uključuju poreze na izmjerena ili procijenjena ispuštanja u zrak i vodu, gospodarenje krutim otpadom i buku. Iznimka su porezi na CO₂, koji su uključeni u poreze na energente.

Porezi na prirodne resurse uključuju poreze koji se odnose na vađenje ili korištenje prirodnih resursa poput vode, šuma, divlje flore i faune. Te aktivnosti iscrpljuju prirodne resurse (DZS, 2016).

Porezi na zagađenje i prirodne izvore obuhvaćaju sljedeće poreze (Eurostat, 2016):

- na pesticide i umjetna gnojiva (zaštita voda)
- na pakiranje metala, plastike, stakla, keramike
- na otpad (deponije)
- na zagađenje zraka (CO_2 , SO_2 , NO_2)
- na baterije, gume, raspoložive kontejnere
- na otpadne vode (kućanske i industrijske)
- na plastične vrećice
- na CFC, HFC, PFAC i SF_6 (onečišćivači ozona) i nuklearnu energiju, te
- na promjenu izgleda okoliša i sječu stabala.

U cilju zaštite okoliša države koriste vrlo velik broj različitih fiskalnih i para-fiskalnih instrumenata koji mogu stvarati značajne prihode. U sljedećem dijelu analizirat će se prihodi od ekoloških poreza u Europskoj uniji.

4.2. Analiza prihoda od ekoloških poreza u Europskoj uniji

U posljednja dva desetljeća, a posebno u razdoblju nakon početka financijske krize, većina država članica Europske unije provela je reforme svojih poreznih sustava. Za dio porezne reforme koja se odnosi na ekološke poreze može se reći da joj je cilj rasteretiti porezno opterećenje rada te povećati porezno-opterećenje potrošnje, uz istovremeno širenje porezne osnovice. Takve reforme su vrlo važne, osobito zbog očekivanih promjena u državama članicama koje se ne odnose samo na okoliš te su povezane i s ostalim porezima. Snažnije oporezivanje rada bila bi prepreka za stvaranje dodatnih radnih mjesta, pogotovo niskokvalificiranih radnih mjesta. Pozitivni učinci ekoloških poreznih reformi na zaposlenost ipak se razlikuju po sektorima. Naprimjer, povećanje cijene energije može potaknuti proizvodnju energetski učinkovitijih proizvoda koja zahtijeva zapošljavanje više visokoobrazovane radne snage.

Prihodi ostvareni kroz naplatu ekoloških poreza mogu se koristiti i na druge načine za dobrobit okoliša, gospodarstva ili oboje. Prvo, države bi izdvajale dio poreznih prihoda za posebne namjene za zaštitu okoliša, kao što su financiranje eko-efikasnosti i eko-inovacijskih ulaganja. Drugo, porezni prihodi se također mogu koristiti za kompenzaciju kućanstvima i tvrtkama koje su podložne visokom oporezivanju. Kompenzacija može biti u obliku smanjenja poreza na dohodak ili poreznih olakšica usmjerenih na specifične skupine. Financiranje poreznih kredita za energetsku učinkovitost predstavlja način smanjenja regresivnosti poreza na energiju i istovremeno poboljšanje energetske učinkovitosti.

Međutim, bez obzira na provedene porezne reforme i sve veće pritiske od strane europskoga zakonodavstva na države članice da se više opozrežu proizvodni procesi, proizvodi i usluge koje imaju negativan utjecaj na okoliš i zdravlje, ne može se zaključiti da je to rezultiralo (značajnim) povećanjem u području prihoda od ekoloških poreza. U tablici 1. prikazan je udio prihoda od ekoloških poreza u BDP-u za sve države članice Europske unije u razdoblju od 2005. do 2014. godine.

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Austrija	2,59	2,45	2,39	2,37	2,37	2,35	2,43	2,42	2,4	2,43
Belgija	2,45	2,27	2,22	2,14	2,18	2,21	2,25	2,15	2,06	2,05
Bugarska	2,9	2,81	3,17	3,27	2,85	2,79	2,7	2,68	2,8	2,73
Cipar	3,34	3,11	3,16	3,05	2,81	2,8	2,79	2,57	2,73	3,08
Češka	2,48	2,38	2,32	2,26	2,31	2,29	2,35	2,24	2,14	2,12
Danska	4,92	4,68	4,74	4,18	4,01	4,04	4,05	3,99	4,2	4,08
Estonija	2,27	2,19	2,19	2,32	2,94	2,93	2,73	2,72	2,55	2,67
Finska	2,97	2,91	2,66	2,6	2,53	2,68	3,02	2,98	2,93	2,88
Francuska	2	1,95	1,87	1,84	1,87	1,89	1,92	1,96	2,03	2,05
Njemačka	2,42	2,35	2,17	2,14	2,26	2,13	2,17	2,12	2,04	2
Grčka	2,08	1,97	2,02	1,91	1,94	2,54	2,77	3,16	3,55	3,68
Hrvatska	3,85	3,77	3,69	3,44	3,37	3,66	3,31	3,19	3,51	3,86
Mađarska	2,75	2,79	2,77	2,68	2,62	2,76	2,64	2,71	2,59	2,6
Irska	2,48	2,42	2,45	2,3	2,27	2,46	2,42	2,38	2,45	2,43
Italija	2,9	2,86	2,72	2,56	2,79	2,79	3,05	3,49	3,42	3,6
Latvija	2,53	2,24	1,93	1,85	2,31	2,44	2,47	2,45	2,45	2,67
Litva	2,29	1,8	1,75	1,63	2,02	1,83	1,69	1,64	1,64	1,7
Luksemburg	3	2,67	2,59	2,62	2,57	2,42	2,41	2,38	2,16	1,99
Malta	3,08	3,19	3,57	3,27	3,17	2,91	3,04	2,83	2,68	2,89
Nizozemska	3,56	3,62	3,4	3,48	3,51	3,53	3,46	3,28	3,31	3,36
Poljska	2,69	2,66	2,74	2,66	2,53	2,56	2,51	2,49	2,39	2,51
Portugal	2,89	2,79	2,74	2,48	2,44	2,42	2,31	2,16	2,21	2,25
Rumunjska	1,98	1,92	2,04	1,75	1,86	2,09	1,93	1,98	2,05	2,42
Slovačka	2,34	2,23	2,07	2	1,92	1,83	1,81	1,73	1,73	1,79
Slovenija	3,15	2,96	2,95	2,95	3,49	3,62	3,46	3,83	3,97	3,89
Španjolska	1,9	1,83	1,77	1,63	1,61	1,63	1,58	1,57	1,9	1,85
Švedska	2,72	2,61	2,52	2,57	2,68	2,59	2,41	2,4	2,36	2,21
UK	2,38	2,29	2,35	2,35	2,49	2,53	2,49	2,48	2,49	2,48
EU-28	2,51	2,43	2,36	2,29	2,36	2,37	2,4	2,44	2,45	2,46

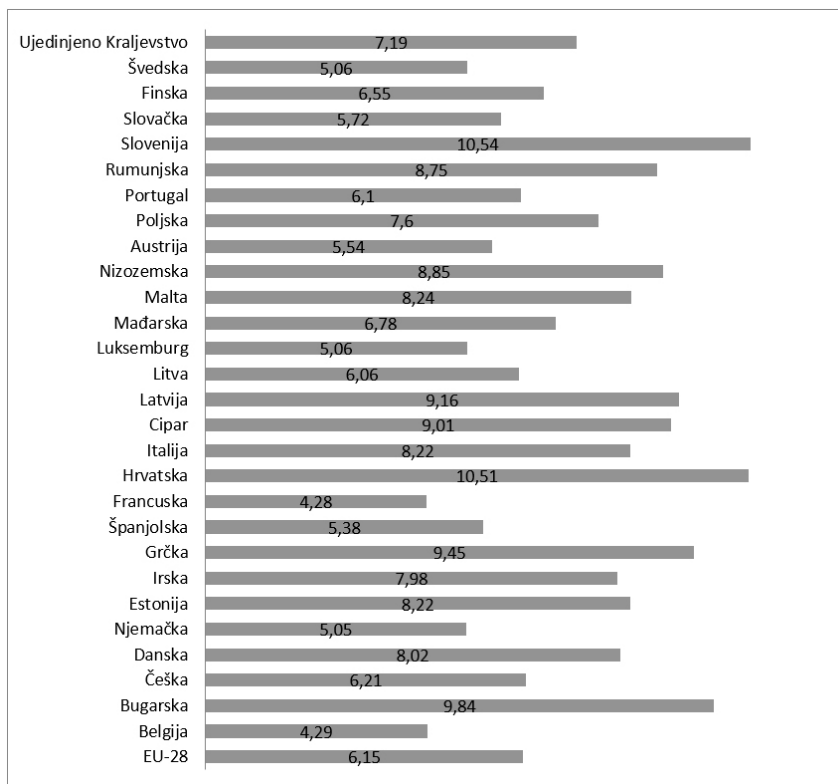
Tablica 1. Udio ukupnih prihoda od ekoloških poreza u BDP-u u državama Europske unije (2005.-2014.)

Izvor: Eurostat (2016a) <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction>.
do (pregledano 10. 11. 2016.)

U tablici 1. prikazani su prihodi od sve tri skupine ekoloških poreza (porezi na energente, porezi na transport i porezi na onečišćenje i prirodne izvore). Iz tablice 1. vidljivo je da u svim državama članicama u promatranom razdoblju udio prihoda od ekoloških poreza u BDP-u iznosi između

2% i 4%, dok je prosjek EU-28 oko 2,5%. Najveći udio prihoda od ekoloških poreza u BDP-u u 2014. godini imale su Danska, Slovenija, Hrvatska i Grčka, dok je najniži udio vidljiv u Litvi, Slovačkoj i Španjolskoj. Također, može se vidjeti da u promatranom razdoblju države uglavnom nisu povećavale udio prihoda od ekoloških poreza u BDP-u (povećanje je vidljivo samo u Grčkoj, Rumunjskoj i Sloveniji).

Na sljedećem grafikonu 1. prikazan je udio sve tri grupe ekoloških poreza u ukupnim poreznim prihodima (uključujući doprinose) u državama članicama u 2014. godini.



Grafikon 1. Udio ekoloških poreza (% ukupnih poreza i doprinosa) u državama članicama EU-a u 2014. godini

Izvor: Eurostat (2016b) <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (obradili autori) (pregledano 10. 11. 2016.)

Prema podacima na grafikonu 1. vidljivo je da su jedine dvije države čiji udio prihoda od ekoloških poreza u ukupnim poreznim prihodima prelazi 10% Slovenija i Hrvatska. Također, vidljivo je da nove države članice (EU-13) imaju znatno veći udio u usporedbi sa starim državama članicama (EU-15), dok najmanji udio imaju Francuska i Belgija. Obzirom da je jedan od ciljeva strategije *Europa 2020* postizanje udjela prihoda od ekoloških poreza u ukupnim poreznim prihodima barem od 10%, može se zaključiti

da su do 2014. godine jedino Hrvatska i Slovenija već ispunile taj cilj, dok je taj udio u svim ostalim državama članicama znatno niži te je evidentno da će morati uložiti znatne napore kako bi ispunile taj cilj do 2020. godine.

5. Ekološki porezi u Republici Hrvatskoj

Kako bi se sredstva od ekoloških poreza mogla adekvatno prikupljati, a kasnije i koristiti, u Republici Hrvatskoj uspostavljen je institucionalni okvir za upravljanje i kontrolu korištenja tih sredstava. Institucionalni okvir čini Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU) koji je osnovan 2004. godine s ciljem jačanja financiranja za potrebe okoliša, očuvanja, održivog korištenja, zaštite i poboljšanja stanja okoliša i za financiranje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije (Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu, 2014).

Osim FZOEU-a, institucionalni okvir čine i Hrvatske vode koje upravljaju vodama, odnosno vode brigu o čistoći i dostupnosti voda te brigu o zaštiti svih građana od poplava. Vodne naknade koje se uplaćuju Hrvatskim vodama su (Hrvatske vode, 2016.):

- vodni doprinos koji se plaća na gradnju građevina ili za građevine koje su izgrađene bez akta o dopuštenju građenja za koje se podnosi zahtjev za izdavanje akta kojim se potvrđuje izvedeno stanje nezakonito izgrađene građevine. Osnovica za plaćanje vodnog doprinosa iskazuje se u m³ (volumna gradnja), m² (površinska gradnja) i m (linijska gradnja). Vodni doprinos je prihod gradova i općina.
- Naknada za uređenje voda plaća se na poslovni prostor koji je namijenjen obavljanju gospodarskih i drugih djelatnosti, uključujući djelatnosti neprofitnih osoba te tijela Republike Hrvatske i jedinica područne i lokalne samouprave. Plaća se i na stambeni prostor, uključujući kuće za odmor i garažni prostor, izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište, objekte komunalne infrastrukture, sportske objekte i druge nekretnine u javnoj upotrebi, zemljište pod prometnicama te pod dalekovodima i produktovodima, kao i na šume i šumsko zemljište te zemljište koje pripada pomorskom dobru na koje je izdana koncesija.
- Naknada za korištenje voda se plaća za zahvaćanje i korištenje voda iz njihova prirodna ležišta i za njihovo korištenje za različite namjene. Naknada se plaća i za korištenje vodnih snaga radi proizvodnje električne energije i za pogon različitih uređaja. Naknadu plaćaju i korisnici u melioracijskom sustavu za navodnjavanje
- Naknada za zaštitu voda plaća se za onečišćenja voda. Ovu naknadu plaćaju sve osobe koje ispuštaju otpadne vode, uključujući i kućanstva. Naknadu plaćaju i osobe koje stavljaju u promet ili za vlastite potrebe uvoze mineralna gnojiva i sredstva za zaštitu bilja (detaljnije vidjeti kasnije u radu).

U Republici Hrvatskoj plaćaju se i porezi koji se po svojim obilježjima klasificiraju kao porezi na transport, a to su:

- porez na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove koji se plaća u postotku od porezne osnovice (cijena vozila) i u postotku porezne osnovice (prosječna emisija ugljičnog dioksida (CO_2) izražena u gramima po kilometru ovisno o vrsti goriva koje se koristi) i prihod je Državnoga proračuna RH.
- Posebna ekološka naknada za motorna vozila plaća se u trenutku registracije za sva motorna vozila, tj. na mjestu certifikacije kada je vozilo u ispravnom voznom stanju. Posebna naknada se obračunava i plaća u skladu s vrstom vozila (osobni automobil ili motocikl), vrstom motora i motornog goriva, stupnjem snage motora i starošću vozila. To je drugi najveći važan izvor prihoda za Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost.
- Županijski porez na cestovna motorna vozila plaća bilo koja fizička ili pravna osoba koja je vlasnik registriranog osobnog automobila (do 10 godina starosti) ili motocikla. Prihodi od tog poreza ne koriste se u svrhu zaštite okoliša.
- Županijski porez na plovila plaćaju pravne i fizičke osobe koje posjeduju plovila, a visina poreza ovisi o duljini plovila izraženoj u metrima, starosti broda, o tome ima li kabinu ili nema i o snazi motora iskazanoj u kW.

Osim poreza na transport, u Republici Hrvatskoj plaća se i niz poreza i naknada na onečišćavanje i prirodne izvore, a obuhvaćaju: naknade za onečišćenje zraka, naknade za korištenje voda i naknade u gospodarenju otpadom.

Naknade za onečišćenje zraka se naplaćuju za emisije ugljičnog dioksida (CO_2) u iznosu od 14 kn/t, sumpornog dioksida (SO_2) u iznosu od 310 kn/t i dušikovih oksida u obliku dušičnog dioksida (NO_2) u iznosu od 310 kn/t. Oko 1.200 zagađivača dužno je platiti naknade za onečišćenja zraka u korist Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (FZOEU).

Naknada za zaštitu voda je naknada za onečišćenja voda koje plaćaju ekonomske jedinice koje ispuštaju otpadne vode ili se bave proizvodnjom ili uvozom mineralnih gnojiva i stavljaju ih na tržište. Tarifu za zaštitu voda izračunavaju Hrvatske vode. Naknada po količini mineralnih gnojiva proizvedenih u Hrvatskoj ili uvezenih u Hrvatsku plaća se po toni mineralnog gnojiva u iznosu od 1 kn. Osnovica za obračun naknade za zaštitu voda za ispuštanje otpadnih voda je složenija i ovisi o količini i kvaliteti ispuštene vode. Naime, osnovna naknada se obračunava prema ukupnoj količini ispuštenih otpadnih voda određenoj mjerenjem ili stručnom analizom i procjenom.

Za kućanstva i poslovne subjekte, količina ispuštenih otpadnih voda se izračunava na temelju količine isporučene vode. Za kućanstva koja koriste vodu iz vlastitih bunara ili pumpe propisan je osnovni volumen od 40 m³ vode godišnje. Osnovne tarife su 1,35 kn/m³ za ispuštene otpadne vode te 0,00135 kn/m³ za ispuštene rashladne vode. Svi subjekti plaćaju tu osnovnu tarifu na temelju volumena pražnjenja. Dobiveni iznos naknade se množi s koeficijentom (*k1*) onečišćenja voda u slučaju subjekata koji ispuštaju tehnološki zagađene vode ili vode s promijenjenim svojstvima (npr. razlikom u temperaturi.). Koeficijent korekcije *k1* izražava sastav otpadnih voda kroz pokazatelje onečišćenja vode i prisutnost opasnih i drugih onečišćujućih tvari u otpadnim vodama. Izračun se temelji na posebnim vodopravnim dozvolama ili propisima kojima se određuju granice ispuštanja.

Naknada za subjekte čije se otpadne vode tretiraju prije ispuštanja smanjuje se koeficijentom *k2* koji iznosi 0,70 za poslove gdje se otpadne vode ispuštaju već nakon prve faze industrijske obrade vode; 0,30 za poslove gdje se otpadne vode ispuštaju nakon druge faze industrijske obrade otpadnih voda te 0,20 za poslove gdje se otpadne vode ispuštaju preko treće faze industrijske obrade te ako su pronađena rješenja za gospodarenje i odlaganje mulja.

Treći *kf* koeficijent primjenjuje se u slučajevima ispuštanja otpadnih voda u količinama većim od 30 m³ dnevno. Fiksni koeficijent *kf* iznosi 1.2 (Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu, 2014).

Kod *naknada u gospodarenju otpadom* razlikujemo naknade za:

- komunalni i industrijski otpad
- ambalažni otpad
- otpadne gume
- vozila na kraju vijeka trajanja
- električnu i elektroničku opremu
- otpadne baterije i akumulatore
- otpadna ulja.

Naknada za komunalni i industrijski otpad plaća se godišnje od strane vlasnika ili korisnika dozvoljenih odlagališta za komunalni i neopasni tehnološki otpad prema težini zbrinutog otpada. Naknada za opasni otpad izračunava se prema težini generiranog i neobrađenog, neizvezenog opasnog otpada i karakteristikama takvog otpada, dok se naknada za komunalni i/ili neopasni tehnološki otpad plaća na temelju rješenja Fonda, a jedinična naknada za jednu tonu odloženog komunalnog i/ili neopasnog tehnološkog otpada iznosi 12,00 kn.

Naknada za ambalažni otpad plaća se u korist FZOEU-a od strane proizvođača ili uvoznika za pokrivanje troškova prikupljanja, upotrebe i zbr-

njavanja ambalažnog otpada. Takve naknade naplaćuju se po vrsti građe i težini proizvoda. Proizvođač ili uvoznik plaća povratnu naknadu kao stimulativnu mjeru kojom se potiče posjednik da otpadnu ambalažu od pića preda prodavatelju koji u svojoj ponudi ima pića ili osobi koja upravlja reciklažnim dvorištem i za to primi propisani iznos povratne naknade. Struktura naknada za zbrinjavanje otpada iznosi (FZOEU, 2015):

- ✓ PET ambalaža i aluminijske limenke: 410 kn/t
- ✓ konzerve: 225 kn/t
- ✓ papir, karton: 375 kn/t
- ✓ plastične vrećice: 1.500 kn/t
- ✓ drvo, tekstil i staklo: 150 kn/t
- ✓ ostali polimerni materijali: 750 kn/t
- ✓ višeslojno pakiranje s dominantnim kartonskim komponentama
 - za pića: 410 kn/t
 - za ostale namjene: 750 kn/t.

Naknadu za otpadne gume plaćaju proizvođači i uvoznici guma u korist FZOEU-a u cilju pokrića troškova zbrinjavanja i obnavljanja. Za uvezene i proizvedene gume naknada se plaća u iznosu od 1.100,00 kn/t, dok se za gume koje su sastavni dio uvezenih vozila i zrakoplova obračunavaju na sljedeći način:

- ✓ za osobne automobile po stopi od 10 kn/guma
- ✓ za profesionalna vozila do 3,5 t i traktore po stopi od 10 kn/guma
- ✓ za kamione, autobuse i viličare po stopi od 65 kn/guma
- ✓ za strojeve za građevinske radove, po stopi od 180 kn/guma
- ✓ za zrakoplove i druge letjelice, po stopi od 1800 kn/guma.

Naknada za vozila na kraju vijeka trajanja plaća se FZOEU-u od strane proizvođača ili uvoznika prilikom stavljanja vozila na tržište za pokrivanje troškova zbrinjavanja i uporabe otpadnih vozila. Jedinična naknada za otpadna vozila iznosi 0,85 kn/kg. Naknada koju Fond isplaćuje u obliku kompenzacije za prikupljanje i recikliranje vozila na kraju vijeka trajanja je postavljena na 1,65 kn/kg.

Naknada za električnu i elektroničku opremu uglavnom se plaća od strane proizvođača i uvoznika koji stavljaju relevantne proizvode na tržište. Sredstvima se pokrivaju troškovi odvojenog skupljanja, obrade i recikliranja ove vrste otpada. Plaća se 2,25 kn/kg. Maksimalna masa za povrat kompenzacije postavljena je na 500 kg. Naknada iz FZOEU-a za skupljače postavljena je na 2,60 kn/g EE otpada (PDV uključen) dostavljenoga obrađivaču otpada. Kompenzirajuća naknada za obrađivače je postavljena na 1,40 kn/kg za prvu kategoriju EE otpada (veliki kućanski aparati) i 60 kn/kg za druge kategorije (Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu, 2014).

Naknadu za otpadne baterije i akumulatore plaćaju uvoznici i/ili proizvođači baterija/akumulatora koji ih stavljaju na tržište u korist FZOEU-a sa svrhom pokrivanja troškova skupljanja, obrade i recikliranja otpadnih baterija i akumulatora, uključujući troškove podizanja javne svijesti o recikliranju baterija. Naknada se plaća po količini uvezenih i proizvedenih baterija i akumulatora na sljedeći način:

- ✓ starteri po stopi od 0,45 kn/kg
- ✓ prijenosne baterije i akumulatori po jednoj stopi od 8,40 kn/kg
- ✓ industrijske baterije i akumulatori po jednoj stopi od 0,70 kn/kg.

Naknada FZOEU-a ovlaštenim skupljačima za otpadne baterije i akumulatore iznosi:

- ✓ 12,00 kn/kg prijenosnih baterija otpada dobivenih od posjednika
- ✓ 0,50 kn/kg otpadnih startera dobivenih od posjednika
- ✓ 0,50 kn/kg primljenih otpadnih industrijskih baterija i akumulatora.

Naknada koju Fond isplaćuje oporabiljima za recikliranje koji ih industrijski obrađuju ili recikliraju iznosi (Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu, 2014):

- ✓ 100 kn/t za industrijsku obradu i/ili recikliranje otpadnih startera i industrijskih otpadnih baterija i akumulatora
- ✓ 7,50 kn/kg za industrijsku obradu i/ili recikliranje otpadnih prijenosnih baterija i akumulatora.

Naknade za odlaganje otpadnog ulja plaćaju proizvođači i uvoznici ulja FZOEU-u kada se ti proizvodi plasiraju na tržište za pokrivanje troškova zbrinjavanja i recikliranja. Naknada kompenzacije isplaćene ovlaštenim skupljačima ulja je 1 kn/l. Ovlašteni objekti za uporabu i/ili zbrinjavanje ne smiju naplaćivati naknadu za primanje otpadnih ulja od ovlaštenih sakupljača (Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu, 2014).

6. Zaključak

Temeljem provedene analize u radu, može se zaključiti da su procesi fiskalne konsolidacije te poreznih reformi u državama članicama Europske unije koji se provode od sredine 2013. godine rezultirali povećanjem neizravnih i smanjenjem izravnih poreza. Petnaest država članica povećalo je ekološke poreze (uključujući trošarine na energente i električnu energiju). Povećanje ekoloških poreza u EU-28 rezultiralo je povećanjem prihoda u ukupnim poreznim prihodima. Obzirom da je glavni cilj uvođenja ekoloških poreza zapravo utjecaj na ponašanje gospodarskih subjekata i fizičkih osoba u kontekstu poboljšanja i/ili sprječavanja negativnih utjecaja na okoliš, potrebno je i dalje provoditi aktivnu politiku zaštite

okoliša, i to ne samo u području poreza, kako bi se štetna ponašanja subjekata svela na najmanju moguću razinu.

Kada je riječ o Republici Hrvatskoj, poduzete su određene korisne mjere u primjeni politike oporezivanja (npr. električna vozila nisu obuhvaćena posebnim porezom na cestovna vozila) što predstavlja poticajan korak prema zelenim inicijativama. Vlada je osnovala Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU) kako bi se osigurala izvanproračunska sredstva za financiranje zelenih inicijativa i projekata zaštite okoliša. Također, Republika Hrvatska ima i najviši udio prihoda od ekoloških poreza među državama članicama Europske unije. Međutim, potrebno je povećati udio zelenih horizontalnih potpora u tim sredstvima koji je trenutno relativno nizak i ne potiče dovoljno korištenje obnovljivih izvora energije. Jasno se može zaključiti kako su naknade za onečišćenje zraka ograničene samo na emisije CO₂, SO₂ i NO₂, pa bi se u budućnosti trebalo razmišljati o uvođenju i drugih osnovica za oporezivanje. Vlada treba preispitati svoju politiku naknada za onečišćenje zraka kako bi se potaknulo poduzeća na provedbu okolišnih poboljšanja, posebno kroz uvođenje mehanizma za automatsku indeksaciju stopa te prilagodbu razina naknada regionalnim posebnostima. Sveukupno gledano, cjenovna struktura obeshrabruje inovacije u pogledu energetske učinkovitosti i uštede energije.

Literatura:

- COMETR, (2007.), Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms, Final report to the European Commission, DG Research and DG Taxation and Customs Union
- DZS, (2016.): Priopćenje: Porezi i naknade za okoliš u 2014., godina LIII, broj 6.1.6., Zagreb, http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2016/06-01-06_01_2016.htm (pregledano 10. 11. 2016.)
- Eurostat, (2013.), Environmental taxes - A statistical guide, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF> (pregledano 10. 4. 2016.)
- Eurostat, (2015.), Environmental tax statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics (pregledano 5. 4. 2016.)
- Eurostat, (2016.), Environmental taxes by economic activity (NACE Rev. 2) (env_ac_taxind2), http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_taxind2_esms.htm (pregledano 9. 5. 2016)
- Eurostat, (2016a.), <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (pregledano 10. 11. 2016)
- Eurostat (2016b.) <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (obradili autori) (pregledano 10. 11. 2016.)
- FZOEU, (2015.), Pravilnik o ambalaži i otpadnoj ambalaži i Uredba o gospodarenju otpadnom ambalažom, http://www.fzoeu.hr/docs/detaljnije_informacije_o_obvezama_proizvodaca_sukladno_odredbama_pravilnika_o_ambalazi_i_otpadnoj_ambalazi_i_uredbe_o_gospodarenju_otpadnom_ambalazom_06listopada_2015_v1.pdf (pregledano 16. 5. 2016.)
- Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu, (2014.), Ocjene provedbe zaštite okoliša- Hrvatska - druga ocjena, United Nations publication http://www.mzoip.hr/doc/druga_ocjena_provedbe_zastite_okolisa_za_rh_izvjesce_1.pdf (pregledano 9.5. 2016.)
- Grdinić, M., Klun, M., Kotnik, Ž. (2015.): Environmental Taxation: New Evidence for Energy Taxes, Mednarodna revija za javno upravo/ International Public Administration Review, str. 101-115.
- Hrvatske vode, (2016.), Vodne naknade, <http://www.voda.hr/hr/vodne-naknade> (pregledano 10. 4. 2016.)
- Jelčić, B. (2000.), Koliko su ekološki porezi – ekološki?, Zbornik radova Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države, Znanstveni skup povodom 100. obljetnice tiskanja knjige Stjepana Posilovića «Financijalna znanost», HAZU, Zagreb, str. 200.

- Kajfež - Bogataj, L.(2008.), Kaj nam prinašajo podnebne spremembe?, Pedagoški institut, Ljubljana
- Kosonen, K., Nicodème, G. (2009.), The Role of Fiscal Instruments in Environmental Policy, Cesifo working paper No. 2719, Category 10: energy and climate economics
- Šverko, M., Črnjar, M., Šverko-Grdić, Z. (2006.), Ekonomski instrumenti u zaštiti mora od onečišćenja. Ekonomski pregled, str. 490-517.