

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
В Л А Д А
05 Број: 011-12064/2025-1
7. новембар 2025. године
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 07.11.2025

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
03	011-2230/25		

НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ

БЕОГРАД

Влада, на основу члана 123. тачка 4. Устава Републике Србије и члана 150. став 1. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст), подноси Народној скупштини Предлог закона о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште, с предлогом да се узме у претрес.

За представника Владе у Народној скупштини одређен је Синиша Мали, први потпредседник Владе и министар финансија, а за поверенике Славица Савичић, државни секретар у Министарству финансија, Драган Демировић, помоћник министра финансија и Никола Јовановић, виши саветник у Министарству финансија.

ПРВИ ПОТПРЕДСЕДНИК ВЛАДЕ


Синиша Мали

4100125.065/55

ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О ПОРЕЗУ НА ЕМИСИЈЕ ГАСОВА СА ЕФЕКТОМ СТАКЛЕНЕ БАШТЕ

Предмет закона

Члан 1.

Овим законом уводи се порез на емисије гасова са ефектом стаклене баште (у даљем тексту: порез).

Гасови са ефектом стаклене баште – енг. *greenhouse gases* (у даљем тексту: GHG) из става 1. овог члана су угљендиоксид (CO₂), азотсубоксид (N₂O) и перфлуороугљеници (PFCs).

Порез се обрачунава и плаћа на опорезиву количину GHG коју порески обвезник емитује у току пореског периода, у складу са овим законом.

Обвезник пореза

Члан 2.

Обвезник пореза је правно лице или предузетник који, у складу са прописима који уређују климатске промене, има обавезу да поседује дозволу за емисију GHG (у даљем тексту: обвезник), а који као оператер постројења, односно дела постројења за које је обавезан да прибави поменућу дозволу (у даљем тексту: постројење), обавља једну или више од следећих делатности у смислу прописа који уређује класификацију делатности:

- 1) производња вештачких ђубрива и азотних једињења;
- 2) производња цемента;
- 3) производња сировог гвожђа, челика и феролегура;
- 4) производња алуминијума;
- 5) производња електричне енергије.

Пореска основица, порески период и износ пореске обавезе

Члан 3.

Пореска основица утврђује се као количина GHG коју обвезник емитује у току пореског периода из свих појединачних постројења (у даљем тексту: укупна емисија) умањена за количину емисија која је референтна за одређени производни процес, односно активност (у даљем тексту: референтна емисија).

Укупна емисија се утврђује на основу верификованих извештаја које обвезник доставља надлежном органу у складу са прописима који уређују климатске промене (у даљем тексту: извештај), односно на основу процене емисије GHG од стране тог надлежног органа која, у случајевима предвиђеним наведеним прописима, замењује тај извештај.

Референтна емисија се утврђује као производ износа референтних вредности емисија које су утврђене за одређени производни процес, односно активност као неизбежне упркос употреби најнапредније расположиве технологије (у даљем тексту: референтне вредности) и количине произведеног производа, односно обима предузете активности у току пореског периода.

Министар надлежан за послове заштите животне средине ближе прописује референтне вредности за производне процесе, односно активности из става 3. овог члана.

Порески период је календарска година.

Изузетно од става 5. овог члана, порески период је период краћи од календарске године, у случају:

1) отпочињања рада постројења, у којем обвезник обавља делатност из члана 2. овог закона, током календарске године, када порески период започиње даном отпочињања рада постројења;

2) престанка рада свих постројења, у којима обвезник обавља делатност из члана 2. овог закона, током календарске године, када се порески период завршава на дан када је обвезник у целости престао да обавља наведену делатност.

Укупан износ пореске обавезе се утврђује тако што се пореска основица, исказана у тонама CO₂, односно тонама CO₂ еквивалента (CO₂eq) у случају емисије GHG који нису угљендиоксид, помножи износом пореза од четири евра у динарској противвредности по тони CO₂.

Динарска противвредност из става 7. овог члана утврђује се по званичном средњем курсу евра Народне банке Србије на последњи дан пореског периода за који се пореска пријава подноси.

Изузетно, у случају из става 6. тачка 2) овог члана динарска противвредност утврђује се по званичном средњем курсу евра Народне банке Србије на дан 31. децембар године која претходи години престанка рада свих постројења.

Порески кредит

Члан 4.

Обвезнику чија је регистрована претежна делатност производња електричне енергије у смислу члана 2. овог закона и који је у претходном пореском периоду од те делатности остварио најмање 80% својих укупних прихода признаје се право на порески кредит у износу од 20% износа финансијских средстава која је током пореског периода за који се подноси пореска пријава уложио у прописане мере и активности које доводе до смањења емисија угљендиоксида еквивалента (CO₂eq).

Порески кредит из става 1. овог члана представља износ за који се умањује обрачунати порез.

Порески кредит из става 1. овог члана не може бити већи од 80% пореске обавезе по основу пореза.

Влада, на предлог министарства надлежног за послове заштите животне средине и министарства надлежног за послове енергетике и рударства, прописује врсте мера, као и начин извештавања о реализованим мерама, за смањење емисија из става 1. овог члана.

Обвезник је дужан да води евиденцију финансијских средстава уложених у мере за смањење емисија из става 1. овог члана на основу којих је коришћен порески кредит, као и доказе у вези са таквим улагањима.

Обвезник је дужан да чува евиденцију и доказе из става 5. овог члана до истека рока застарелости права на утврђивање и наплату пореске обавезе на коју се евиденција и докази односе.

Министар надлежан за послове финансија ближе уређује начин остваривања права на порески кредит из става 1. овог члана, као и облик, садржину и начин вођења евиденције из става 5. овог члана.

Пореска пријава

Члан 5.

Обвезник је дужан да Министарству финансија – Пореској управи поднесе пореску пријаву у којој је исказан порез за порески период (у даљем тексту: пореска пријава).

Уз пореску пријаву обвезник је дужан да приложи извештаје, односно процене емисије GHG надлежног органа из члана 3. став 2. овог закона.

Пореска пријава се подноси до 31. маја текућег пореског периода за претходни порески период.

У случају престанка обављања делатности у свим постројењима, обвезник је дужан да поднесе пореску пријаву за текући порески период, а у року од 30 дана од истека последњег дана у коме је обвезник обављао наведену делатност.

У случају из става 4. овог члана, обвезник који није поднео пореску пријаву за претходни порески период је у обавези да је поднесе у року из става 4. овог члана, а најкасније до 31. маја текућег пореског периода.

У случају промене оператера постројења током пореског периода, обавезу подношења пореске пријаве и плаћања пореза за целокупан порески период у вези са тим постројењем има лице које је оператер тог постројења на последњи дан тог пореског периода, с тим да сва лица која су имала статус оператера тог постројења током календарске године солидарно одговарају за испуњење пореске обавезе која настане у вези са тим постројењем за целокупан порески период.

У случају подношења измењеног извештаја у складу са прописима о климатским променама, обвезник је дужан да поднесе измењену пореску пријаву у року од 15 дана од дана када је обвезник измењени извештај доставио надлежном органу из члана 3. став 2. овог закона.

Уз измењену пореску пријаву из става 7. овог члана обвезник је дужан да приложи измењени извештај из става 7. овог члана.

Пореска пријава и измењена пореска пријава из става 7. овог члана подносе се искључиво у електронском облику.

Министар надлежан за послове финансија прописује облик, садржину и начин подношења пореске пријаве, укључујући и прилоге пореској пријави.

Плаћање пореза

Члан 6.

Обвезник је дужан да плати порез у року за подношење пореске пријаве из члана 5. овог закона.

Подстицаји за декарбонизацију

Члан 7.

Обвезник може да оствари право на подстицаје који се додељују из буџета Републике Србије ради финансирања климатске и енергетске трансформације инвестирањем у развој обновљивих извора енергије и енергетску ефикасност, иновативне ниско-угљеничне технологије, декарбонизацију индустрије, пројекте енергетске транзиције укључујући и енергетску инфраструктуру, зелену градњу у складу са прописима којима се уређује планирање и изградња, као и подршку праведној транзицији и заштити угрожених домаћинстава.

Влада, на предлог министарства надлежног за послове заштите животне средине, ближе уређује услове, критеријуме и начин доделе средстава из става 1. овог члана, као и начин и рокове извештавања о коришћењу тих средстава.

Примена закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација

Члан 8.

У погледу утврђивања и наплате пореза, правних лекова, застарелости права на утврђивање и права на наплату пореза, казних одредаба и других питања која нису уређена овим законом примењују се одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 9.

Одредбе чл. 4. и 7. овог закона примењиваће се десет година почев од дана почетка примене овог закона.

Члан 10.

Подзаконски акти за спровођење овог закона донеће се у року од 180 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Члан 11.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењиваће се од 1. јануара 2026. године.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 97. став 1 тач. 6. и 9. Устава Републике Србије, према којима Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, порески систем, као и одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

- *Проблеми које Закон треба да реши, односно циљеви који се Законом постижу*

Закон о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште (енг. *greenhouse gases*; у даљем тексту GHG) доноси се ради успостављања фискалног механизма који омогућава системско смањење емисија GHG, кроз економску интернализацију екстерних еколошких трошкова.

Кроз овај фискални механизам обезбеђују се средства у буџету Републике Србије а која се могу искористити за подстицање инвестиција у вези са зеленом транзицијом.

Закон има за циљ:

1. Смањење емисија GHG, подстицањем привредних субјеката да усвајају технологије са нижом емисијом;
2. Усклађивање са међународним климатским политикама, посебно у контексту Преговарачког поглавља 27 – Животна средина, отвореног 2021. године у оквиру приступних преговора Републике Србије са Европском унијом и Европског зеленог договора у вези са којим је усвојен Регионални акциони план за зелену агенду на Брду код Крања у октобру 2021. године;
3. Успостављање принципа „емитер/загађивач плаћа, односно интернализацију еколошких трошкова у привредним активностима;
4. Генерисање јавних прихода који могу бити инвестирани у пројекте зелене транзиције;

- *Разматране могућности да се проблеми реше и без доношења Закона*

С обзиром на то да се порези могу установити искључиво законом, не постоји друга могућност.

Поред тога, узето је у обзир и следеће:

1. Добровољни програми, субвенције и подстицаји - иако корисне, ове мере саме по себи нису довољне за суштинску промену понашања, јер не укидају економску корист од наставка емитовања/загађења.
2. Увођење квота и дозвола за емисију - сложен систем трговања емисијама захтева развијену институционалну инфраструктуру и тржишне механизме који тренутно нису у потпуности успостављени у Републици Србији.

- *Зашто је доношење Закона најбољи начин за решавање проблема?*

Доношење овог Закона је најбољи начин за решавање проблема из разлога што се ради о законској материји коју је једино и могуће регулисати доношењем закона.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Уз члан 1.

Члан 1. уређује предмет закона, тако што прописује увођење пореза на емисије одређених гасова са ефектом стаклене баште (eng. *greenhouse gases – GHG*).

Став 2. члана 1. одређује гасове чије емитовање потпада под опорезивање, и то: угљендиоксид (CO_2), азотсубоксид (N_2O) и перфлуороугљеници (PFCs). Наведени гасови су предложени за опорезивање будући да су обухваћени обавезом извештавања у складу са прописима који уређују област климатских промена.

Уз члан 2.

Члан 2. дефинише обвезника пореза на емисије GHG, тако што га везује за субјекте који су обавезни да поседују дозволу за емисију GHG у смислу прописа који уређују климатске промене и који послују у одређеним областима привреде, у смислу прописа који уређује класификацију делатности: производњи вештачких ђубрива и азотних једињења, цемента, сировог гвожђа, челика и феролегура, алуминијума и електричне енергије. Наведени опсег делатности је утврђен узимајући у обзир активности које се у оквиру њих предузимају и узрокују преко 57% емисија GHG у Републици Србији (тј. преко 90% емисија у оквиру националног система мониторинга и извештавања), те представљају приоритет у смислу увођења мера за смањење емисија GHG. Додатни разлог представља и чињеница да су наведене делатности директно изложене СВМ механизму Европске уније.

Уз члан 3.

Члан 3. уређује пореску основицу, порески период и износ пореске обавезе.

Пореска основица представља количину емисија коју порески обвезник емитује из постројења за која је дужан да прибави дозволу за емисије у складу са прописима који уређују климатске промене умањена за количину емисија које су референтне за одређени производни процес, односно активност.

Укупна емисија се утврђује на основу верификованих извештаја који обвезник доставља надлежном органу у складу са прописима који уређују климатске промене, односно на основу процене емисије GHG од стране тог надлежног органа која (у случајевима предвиђеним наведеним прописима о климатским променама), замењује тај извештај.

Референтна емисија се утврђује тако што се референтне вредности емисија које су прописане као неизбежне упркос употреби најнапредније расположиве технологије помноже са количином произведеног производа за одређени производни процес (нпр. тоне производа) или активност (нпр. килоџули (kJ) генерисане топлотне енергије).

Ст. 5. и 6. предвиђају да је порески период календарска година односно краћи период у случају отпочињања односно престанка рада постројења у току календарске године.

Ст. 7. и 8. предвиђају укупан износ пореске обавезе.

Уз члан 4.

Члан 4. уређује порески кредит као износ за који се умањује порез.

Уз члан 5.

Овај члан уређује питања везана за пореску пријаву, и то: надлежни орган коме се пријава подноси, обавезне прилоге, рокове за подношење пријаве, односно обавезу и рок за подношење измењене пореске пријаве.

Уз члан 6.

Члан 6. утврђује да је порески обавезник дужан да износ пореза плати у року за подношење пореске пријаве.

Уз члан 7.

Члан 7. предвиђа да обавезник може да оствари право на подстицаје који се додељују из буџета Републике Србије ради финансирања климатске и енергетске трансформације инвестирањем у развој обновљивих извора енергије и енергетску ефикасност, иновативне ниско-угљеничне технологије, декарбонизацију индустрије, пројекте енергетске транзиције укључујући и енергетску инфраструктуру, зелену градњу у складу са прописима којима се уређује планирање и изградња, као и подршку праведној транзицији и заштити угрожених домаћинстава.

Влада ближе уређује услове, критеријуме и начин доделе средстава из става 1. овог члана, као и начин и рокове извештавања о коришћењу тих средстава.

Уз члан 8.

Овај члан предвиђа супсидијарну примену закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација.

Уз члан 9.

Члан 9. прописује да ће се одредбе чл. 4. и 7. овог закона примењивати десет година почев од дана почетка примене овог закона.

Уз члан 10.

Овим чланом уређен је рок за доношење подзаконских аката.

Уз члан 11.

Овим чланом уређује се ступање на снагу закона и одређује рок за почетак примене.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Сагледавање постојећег стања

1) Приказати постојеће стање у предметној области у складу са важећим правним оквиром.

У Републици Србији не постоји порез на емисије GHG.

Одређене друге обавезе у вези са емисијама тих гасова су регулисане прописима о климатским променама који уређује систем ограничења емисија GHG, адаптацију на климатске промене, праћење и извештавање, издавање дозвола за емисије оператерима постројења која емитују GHG. Додатно, стратешки документи попут Интегрисаног националног енергетског и климатског плана предвиђају увођење цене угљеника као кључног инструмента за остварење циљева зелене транзиције.

Иако постоји правни оквир за праћење емисија, не постоји заокружен правни оквир за примену принципа „емитер/загађивач плаћа“ и стварање подстицаја за њихово смањење. Према регистру издатих дозвола, тренутно су издате 92 дозволе за емисију GHG за 92 инсталације, којима управља 50 компанија.

2) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Постоји потреба за већом финансијском подршком и фискалним мерама за смањење емисија и зелене транзиције уопште. Такође, треба имати у виду и ризик губитка конкурентности домаће привреде услед увођења СВМ механизма и сличних решења глобално. Предложени механизам се уводи како би се достигли постављени циљеви смањења емисија.

3) Да ли постоје неки други разлози за промену (интервенцију) у области у случају да није уочен проблем?

2. Утврђивање циља

1) Који циљ је потребно постићи?

Циљ Закона о порезу на емисије GHG је смањење емисија GHG и подстицање зелене транзиције кроз примену принципа „емитер/загађивач плаћа“ и јачање конкурентности домаће привреде у условима СВМ механизма.

2) Да ли је циљ који се постиже доношењем прописа усклађен са циљевима важећих планских докумената и приоритетним циљевима Владе?

Циљ увођења пореза на емисију GHG (CO₂, N₂O и PFCs), усклађен је са циљевима и мерама из националних и стратешких докумената и приоритетима Владе, нарочито у области климатских промена, енергетике и одрживог развоја.

Важни плански документи и приоритети

1. Стратегија нискоугљеничног развоја Републике Србије

- **Циљ:** Остварење одрживог економског развоја уз смањење негативних утицаја на животну средину.

- **Релевантне мере:** Унапређење енергетске ефикасности, промоција обновљивих извора енергије и смањење емисија штетних гасова.

- Изградња правног и институционалног оквира за контролу и смањење емисија GHG.

2. Национални енергетски и климатски план

- **Циљ:** Смањење укупних емисија GHG, енергетска транзиција и припрема земље за примену међународних стандарда и обавеза.

- **Релевантне мере:** Увођење економских инструмената за контролу емисија, мониторинг и извештавање, као и развој тржишта угљеника.

3. Програм Владе (2022–2026)

- **Приоритет:** Ојачати капацитете за борбу против климатских промена, увођењем мера за смањење емисија и унапређење животне средине.

- **Акциони план:** Обавеза доношења законских и подзаконских аката за контролу емисија GHG, развој система мониторинга и извештавања, као и примена мера које стимулишу смањење емисија.

4. Закон о климатским променама (2021)

- Предвиђа успостављање оквира за мониторинг, извештавање и верификацију емисија, као и механизме за контролу емисија на националном нивоу.

Усклађеност Закона са наведеним циљевима и мерама

- Закон о увођењу пореза на емисије GHG представља директан економски инструмент који доприноси реализацији поменутих циљева, јер уводи цену емисије и стимулише смањење емисија на нивоу привредних субјеката и крајњих корисника.
- Увођење пореза доприноси остварењу одрживог развоја и испуњењу обавеза које Република Србија има у складу са Париским споразумом и другим међународним обавезама у овој области.
- Решење из Закона је комплементарни инструмент у контексту правног оквира, конкретно Закона о климатским променама, и допуњује мере мониторинга и извештавања кроз механизам финансијског стимулисања.

3) На основу ког показатеља учинка се утврђује да ли је дошло до постизања циља?

За праћење степена остварења циља смањења емисија GHG (CO₂, N₂O и PFCs) као најрелевантнији и мерљиви показатељ учинка користиће се:

- енергетска ефикасност у индустрији (мерена као смањење потрошње енергије по јединици производње),
- удео обновљивих извора енергије у укупној потрошњи енергије,
- број и обим обвезника пореза који су имплементирали мере за смањење емисија,
- број покренутих пројеката декарбонизације,
- смањење просечног угљеничног отиска домаћих компанија.

Уколико дође до ситуације у којој би наведени критеријуми били недовољни или недоступни, могуће је применити и квалитативне показатеље, као што су:

- анализа примене најбољих расположивих технологија код великих емитера,
- процене утицаја пореза на промену понашања корисника и индустрије.

Међутим, у овом случају, постојећи систем извештавања и мониторинга омогућава примарно коришћење квантитативног показатеља.

4) Дефинисати извор провере и рокове за прикупљање података за праћење примене прописа.

За ефикасно праћење примене прописа о увођењу пореза на емисије GHG и достизање дефинисаних циљева, предвиђа се следећи начин прикупљања података, извор провере и рокови:

Извори података и рокови прикупљања

1. Национални инвентар емисија GHG

- Обавеза извештавања према Закону о климатским променама и међународним обавезама (Париски споразум, Конвенција УН о климатским променама).
- Податке прикупља Министарство заштите животне средине у сарадњи са релевантним институцијама.
- Извештаји се достављају годишње, најкасније до краја првог квартала за претходну календарску годину.

2. Мониторинг и контролни извештаји надлежних инспекцијских служби

- Редовне инспекцијске контроле примене прописа, по утврђеном плану.

3. Додатни подаци из сектора енергетике, индустрије и саобраћаја

- Прикупљање података о енергетској ефикасности, коришћењу обновљивих извора и другим индикаторима.

Подаци којима располаже Агенција за заштиту животне средине и Пореска управа.

3. Идентификовање опција

1) Да ли је циљ могуће постићи применом „status quo” опције? Приказати последице примене „status quo” опције.

Циљ смањења емисија GHG и увођење економских механизма за њихову контролу није могуће постићи применом „status quo” опције, односно задржавањем постојећег стања без доношења предложеног закона. Постојећи законски и институционални оквир нису довољни за ефикасно управљање емисијама и примену пореза као стимулативног инструмента.

2) Да ли је циљ могуће постићи искључиво применом подстицајних, информативно-едукативних, институционално-управљачких или мера за обезбеђивање добара и услуга, без доношења новог или измене постојећег прописа? Навести разлоге због којих се одустало од примене ове опције.

Циљ није могуће постићи искључиво тим мерама. Без новог прописа не постоји правни основ за обавезујући и ефикасан систем који би обезбедио стабилно смањење емисија и убирање јавних прихода.

Од поменуте опције се одустало из следећих разлога:

- ограничена ефикасност подстицајних и едукативних мера;
- недовољан институционални оквир;
- нема правног основа за убирање јавних прихода;
- ризик да циљеви смањења емисија не буду постигнути.

3) Које су кључне промене које се прописом предлажу ради постизања циља?

Предложени закон уводи порез на емисију GHG као нови економски инструмент климатске политике, са циљем смањења емисија.

Кључне новине су: увођење пореза за правна лица и предузетнике који као оператери постројења имају и обавезу да прибаве дозволе у складу са прописима о климатским променама, финансијски подстицај за чистије технологије и надлежност Пореске управе за наплату и контролу плаћања пореза.

4) Које опције су разматране приликом израде прописа и навести разлоге због којих се од њих одустало?

Разматране опције:

- Подстицаји, субвенције, едукативне кампање и саморегулација – одустало се јер немају обавезујући карактер и не могу обезбедити значајно смањење емисија.
- Систем квота и дозвола за емисије – одустало се због сложености и тренутног недостатка институционалне инфраструктуре у Републици Србији.
- Задржавање постојећег стања – одустало се јер не обезбеђује правни основ за увођење пореског механизма и убирање јавних прихода, нити доводи до испуњења климатских циљева.

5) Која је међународна упоредна пракса у регулисању области?

У Европској унији примењује се Европски систем трговања емисијама („European Union Emissions Trading System“ у даљем тексту: EU ETS), који представља најразвијенији систем трговине емисијама. Бројне друге земље, укључујући Сингапур, Тајван и Јужну Африку, примењују националне порезе на емисије као алтернативу ETS-у. Увођење пореза на емисије GHG у Републици Србији ослања се на Европски систем трговања емисијама (EU ETS) који је највећи механизам опорезивања угљеника у свету још од 2005. године и искуства других земаља које су благовремено препознале улогу фискалних инструмената у ефикасном спровођењу климатске политике. Примери као што су Сингапур, Тајван и Јужна Африка потврђују да је порез на угљеник један од најефикаснијих алата за смањење емисија, али и за подстицање иновација и инвестиција у зелену транзицију.

- Сингапур је 2019. године увео порез на CO₂, који је почео са ценом од приближно 3 евра по тони CO₂eq и данас износи приближно 17 евра, док годишњи порески приход износи преко 130 милиона евра;
- Тајван је 2023. увео националну шему за цене угљеника у индустријским секторима. Тренутна цена износи приближно 8 евра;
- Јужна Африка увела је порез на угљеник 2019. године у индустријским и енергетским секторима и данашња цена износи приближно 11 евра док је годишњи порески приход изнад 80 милиона евра;
- Француска је порез на угљеник интегрисала у постојећу акцизу на енергенте, са поступним повећањем цене CO₂, што је омогућило предвидљиво и правично опорезивање уз социјалне компензационе мере.

Увођењем пореза на емисије GHG, Република Србија има прилику да:

- превентивно усклади своју економију са захтевима ЕУ тржишта;
- подстакне инвестиције у енергетску ефикасност и обновљиве изворе;

- обезбеди стабилне приходе за финансирање мера декарбонизације и адаптације на климатске промене.

4. Анализа економских ефеката

1) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нови, укида или мења постојећи административни поступак и/или административни захтев за привредне субјекте и који су позитивни ефекти овог решења? Да ли предложена решења утичу на повећање или умањење административних трошкова и колико износи повећање или умањење административних трошкова које сноси привредни субјект?

Предложеним законом уводи се нови административни захтев за привредне субјекте — обавеза подношења пореске пријаве за емисије GHG, и то једном годишње за претходну календарску годину. Поступак се односи на обрачун, пријаву и плаћање пореза на основу измерених или процењених емисија у току године.

Нови административни поступак се односи искључиво на привредна друштва и предузетнике који:

- су дужни да поседују дозволе за емисије гасова из постројења у складу са прописима о климатским променама,
- и обављају неку од следећих делатности према класификацији делатности (производња вештачких ђубрива и азотних једињења, производња цемента, производња сировог гвожђа, челика и феролегура, производња алуминијума и производња електричне енергије).

Према доступним подацима, очекује се да ће обвезници обухватити ограничен број великих и средњих индустријских оператера који већ послују у регулисаном режиму у вези са емисијама.

Увођење новог поступка доводи до ограниченог повећања административног трошка, с обзиром на то да:

- субјекти већ прикупљају податке о емисијама у складу са Законом о климатским променама и достављају их Министарству заштите животне средине;
- већ поседују техничке, кадровске и финансијске ресурсе за управљање тим информацијама.

Позитивни ефекти предложеног решења

- постепена интернационализација трошкова угљеника: Обвезници се прилагођавају захтевима ЕУ тржишта, укључујући СВМ механизам.
- подстицај за енергетску ефикасност: порез делује као економски сигнал за смањење емисија и улагања у чистије технологије.

Иако предложени закон уводи нов административни захтев за ограничен број привредних субјеката, очекивани административни трошкови су ниски и разумни и вишеструко су надомештени позитивним ефектима за привреду, животну средину и буџетске приходе.

2) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа финансијска обавеза за привредне субјекте? Који су позитивни ефекти увођења нове, измена или укидања обавезе?

Предложеним законом уводи се нова финансијска обавеза за привредне субјекте у виду пореза на емисије GHG, конкретно: угљен-диоксида (CO₂), азот-субоксида (N₂O) и перфлуороугљеника (PFCs).

Сви детаљи пореског механизма су изложени у одељку III Објашњење основних правних института и појединачних решења.

Процена финансијског трошка за привредне субјекте

Процена се врши на основу примерене стопе и процењених годишњих емисија обвезника.

Пример:

Просечан велики индустријски емитер (нпр. цементара или електрана):

- годишње емисије: ~250.000 tCO₂eq
- пореска стопа: 4 € по tCO₂eq
- годишњи порески трошак: $250.000 \times 4 \text{ €} = 1.000.000 \text{ €}$

Напомена: Наведени трошак представља понављајући годишњи трошак, који варира у зависности од стварних емисија и дефинисане пореске стопе.

Предложеним законом се уводи нова финансијска обавеза у виду пореза на емисије GHG, која се односи на ограничен број великоемисионих привредних субјеката.

Иако се уводи понављајући трошак за обвезнике, ова мера има вишеструке позитивне ефекте, укључујући:

- подстицај зелене транзиције,
- јачање климатске политике, и
- стварање фискалне основе за спровођење мера одрживог развоја.

Обавеза је у складу са принципом „емитер/загађивач плаћа“ и представља одрживи модел финансирања еколошке транзиције.

Додатно, потребно је имати у виду смањење фискалних обавеза у иностранству (на пример: по основу примене CBAM механизма за износ пореза плаћених у Републици Србији).

3) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа обавеза која утиче на повећање или умањење трошкова производње и/или пружања услуга које сноси привредни субјект? Колико износи повећање или умањење ових трошкова? Да ли се обавеза може испунити на домаћем тржишту и да ли је рок за испуњење обавезе примерен? Који су позитивни ефекти увођења нове, измена или укидања обавезе?

Предложеним законом уводи се нова обавеза за одређене привредне субјекте која директно утиче на повећање трошкова производње, с обзиром на то да се уводи пореско оптерећење у складу са количином емитованих GHG (CO₂, N₂O, PFCs).

Ово представља понављајући годишњи трошак који ће сносити искључиво правна лица и предузетници који производе вештачка ђубрива, азотна једињења, цемент, сирово гвожђе, челик, феролегуре, алуминијум и електричну енергију, а који су дужни да поседују дозволу за емисије из постројења у складу са прописима којима се уређује област климатских промена.

Обавеза се испуњава кроз мерење или процену емисија и подношење пореске пријаве, што не захтева набавку опреме или услуга ван домаћег тржишта, нити додатно техничко усклађивање.

Рокови за испуњење обавезе (годишње, до 31. маја у текућем пореском периоду за претходни порески период - календарску годину) сматрају се примереним.

Увођење пореза на емисије може представљати фискални терет за одређене индустријске гране, нарочито оне са високом емисијом угљен-диоксида. Ради ублажавања тог ефекта, предложено решење не обухвата субјекте чији је ниво емисија испод прага за обавезе мониторинга и извештавања, као и прибављања дозвола за емисије у складу са Законом о климатским променама, као и порески кредит за улагања у обновљиве изворе енергије за произвођаче електричне енергије. Додатно, овим решењем омогућава се постепена транзиција у овој области.

Увођење обавезе има позитивне ефекте на привреду и друштво јер подстиче енергетску ефикасност, улагање у чистије технологије, усклађивање са захтевима ЕУ и дугорочну конкурентност, чиме се доприноси и циљевима заштите животне средине и климатске политике.

Додатно, потребно је имати у виду смањење фискалних обавеза у иностранству (на пример: по основу примене СВМ механизма за износ пореза плаћених у Републици Србији).

4) На који начин ће предложена решења прописа утицати на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту?

Предложено законско решење ће имати директан утицај на ценовну структуру производа привредних субјеката из енергетски и емисионо интензивних индустрија. У краткорочном периоду, нова фискална обавеза може донети умерено повећање производних трошкова за субјекте који емитују значајне количине CO₂eq, што може утицати на њихову позицију на домаћем тржишту. Ипак, увођењем овог пореза Република Србија се стратешки приближава Европском систему трговања емисијама (EU ETS) и испуњава предуслове за смањење или избегавање трошкова у оквиру СВМ механизма који се у ЕУ већ примењује. Предложена пореска стопа је пажљиво одмерена како би се умањио утицај потенцијалних негативних ефеката.

Наиме, СВМ механизам уводи додатне трошкове за извознике из трећих земаља (као што је Република Србија) уколико у земљи порекла не постоји еквивалентан механизам опорезивања емисија. Предложеним законом се ствара основ за признавање домаћег пореза као дела компензације у оквиру СВМ механизма, чиме се домаћим извозницима из енергетски интензивних сектора (цемент, гвожђе, челик, алуминијум, ђубрива, електрична енергија) омогућава да остану конкурентни на тржишту Европске уније.

Индиректно, предложено решење ће подстаћи привредне субјекте да инвестирају у енергетску ефикасност, чистије технологије и иновације, што ће у средњем и дугом року довести до бољег приступа зеленој транзицији и смањењу ризика од прекограничних трговинских баријера.

На овај начин, предложени закон не само да не нарушава дугорочну конкурентност домаћих субјеката, већ је предуслов за њено очување у условима све строжих климатских и трговинских регулатива у свету.

5) На који начин ће предложена решења прописа утицати на конкуренцију?

Предложена решења прописа увођењем пореза на емисије GHG не додељују искључива права нити ограничавају број или врсту учесника на тржишту. Пореска обавеза се односи искључиво на привредне субјекте који већ послују у делатностима са високим

емисијама и не утиче на улазак нових субјеката на тржиште, јер не уводи нове дозволе, лиценце или административне баријере.

Пропис не ограничава слободу тржишног надметања, не фаворизује одређене субјекте и не утиче на могућност договарања између учесника на тржишту. Такође, не ограничава слободно формирање цена, већ утиче индиректно кроз интернализацију спољних трошкова емисија у цену производа, што је у складу са принципом „емитер/загађивач плаћа“.

Увођењем пореског оптерећења по основу емисија подстичу се инвестиције у чисте технологије, што дугорочно ствара подстицајну тржишну динамику, без нарушавања конкуренције. Пропис не предвиђа да државни органи наступају на тржишту као добављачи, нити да учествују у комерцијалној делатности заједно са субјектима које надзиру.

Закључно, предложена решења немају негативан утицај на конкуренцију и не уводе рестрикције које би нарушиле тржишну равноправност, већ промовишу одрживи развој и фер услове пословања.

6) На који начин ће предложена решења прописа утицати на микро, мале и средње привредне субјекте (ММСП)?

Предложеним законом не предвиђа се широка примена пореза на емисије GHG на све привредне субјекте, већ се Закон односи искључиво на оне који су дужни да поседују дозволу за емисије из постројења, у складу са прописима којима се уређују климатске промене, и који обављају делатности са високим емисијама (производња цемента, ђубрива, челика, алуминијума, електричне енергије и др.). У пракси, реч је превасходно о великим привредним друштвима, док микро, мали и средњи привредни субјекти (у даљем тексту ММСП) по правилу неће бити обвезници овог пореза.

Због тога се не очекује директан негативан финансијски утицај на ММСП, нити се мењају њихове пореске или административне обавезе.

5. Анализа ефеката на друштво

1) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нови, укида или мења постојећи административни поступак за грађане и који су позитивни ефекти овог решења? Да ли предложена решења прописа утичу на повећање или умањење административних трошкова и колико износи повећање или умањење административних трошкова које сnose грађани?

Предложеним решењима не уводи се нови, нити се мења или укида постојећи административни поступак за грађане, већ се нове обавезе односе искључиво на правна лица и предузетнике који обављају делатности са високим емисијама GHG и дужни су да поседују дозволу за емисије из постројења. Грађани, укључујући и осетљиве друштвене групе, нису обвезници пореза, нити имају било какву нову административну обавезу на основу овог прописа.

Сходно томе, не настају административни трошкови за грађане, било једнократни или понављајући, и нема потребе за ангажовањем у поступцима као што су подношење пријава, прибављање уверења или испуњавање других административних услова.

Позитиван ефекат за грађане огледа се индиректно — кроз унапређење квалитета животне средине, смањење емисија/загађења и подстицање енергетске транзиције, што дугорочно доприноси јавном здрављу, квалитету ваздуха и отпорности на климатске промене.

Ове користи се односе на целокупно становништво, а посебно на угрожене групе које су осетљивије на последице емисија/загађења (деца, старији, хронични болесници).

Укратко, предложеним законом се не мења регулаторни оквир у делу који се тиче грађана, те не постоји утицај на административне трошкове грађана.

2) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа финансијска обавеза за грађане?

Услед закона неће доћи до директног повећања трошкова за грађане, било једнократних или понављајућих. Такође, не очекују се ни индиректна финансијска оптерећења на домаћинства у кратком року.

Позитивни ефекти закона за грађане огледају се у унапређењу квалитета животне средине, побољшању јавног здравља, енергетској транзицији и смањењу изложености климатским ризицима. То је нарочито значајно за осетљиве друштвене групе.

Укратко, пропис не уводи никакве финансијске обавезе за грађане, већ његови ефекти на становништво остају искључиво позитивни и дугорочно усмерени на побољшање квалитета живота.

3) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа обавеза која утиче на трошкове живота?

Предложеним законом о увођењу пореза на емисије GHG не уводи се нова, не мења се и не укида постојећа обавеза која директно утиче на трошкове живота грађана.

Иако постоји могућност да у дужем временском року дође до умереног индиректног утицаја на цене неких производа (нпр. грађевинског материјала или енергије), тај ефекат је ограничен и постепен. Такође, очекује се да ће увођење пореза подстаћи индустрију на смањење емисија и већу енергетску ефикасност, што може деловати стабилишуће на трошкове у средњем и дугом року.

Позитивни ефекти закона за грађане огледају се у смањењу емисија/загађења и бољем квалитету ваздуха, што ће позитивно утицати на здравље становништва.

Закључно, предложена решења не утичу непосредно на трошкове живота, а потенцијални индиректни ефекти су ограничени, пролазни и компензовани позитивним друштвеним и еколошким добицима.

4) На који начин предложена решења прописа утичу на доступност, квалитет и цене роба и услуга од значаја за животни стандард становништва?

Процена је да је непосредан утицај на доступност и квалитет роба и услуга од значаја за животни стандард становништва ограничен.

Ипак, индиректно, ова мера може утицати на цене енергије и неких индустријских производа који улазе у производњу роба и услуга битних за грађане, као што су грађевински материјали и електрична енергија. Очекује се да ће увођење пореза подстаћи индустрију да смањи емисије и повећа енергетску ефикасност, што може допринети стабилизацији или чак смањењу трошкова у средњем и дугом року.

Квалитет роба и услуга не би требало да буде смањен, већ напротив, подстицајем ка одрживијој производњи и енергетској транзицији може се допринети побољшању услова животне средине и општег квалитета живота.

Закључно, предложена решења имају минималан или благ индиректан утицај на цене и доступност роба и услуга, уз потенцијално позитиван ефекат на квалитет животне средине и одрживост ресурса, што дугорочно доприноси очувању и побољшању животног стандарда становништва.

5) На који начин предложена решења прописа утичу на тржиште рада, запошљавање, услове за рад и синдикално удруживање?

У средњем и дугом року, може доћи до смањења активности у угљенично интензивним секторима, али се очекује отварање нових радних места у секторима обновљиве енергије и енергетске ефикасности.

6) На који начин предложена решења прописа утичу на здравље људи?

Предложена решења прописа имају позитиван утицај на здравље људи јер доприносе смањењу емисије и загађујућих материја које утичу на квалитет ваздуха. Овим се побољшавају услови животне средине, што директно смањује ризик од респираторних и кардиоваскуларних болести, као и других здравствених проблема повезаних са емисијама/загађењем.

7) На који начин предложена решења прописа утичу на обим остваривања права на правично суђење, приступачност јавним површинама и објектима и приступ информацијама? На који начин предложена решења утичу на квалитет и доступност јавних услуга, услуга система социјалне заштите, система здравствене заштите и система образовања, као и других јавних услуга, нарочито у контексту заштите и унапређења права припадника осетљивих друштвених група?

Предложено решење не утиче ни на једно од наведених права нити доступност наведених јавних површина, објеката, информација или услуга.

8) На који начин предложена решења прописа утичу на доступност културних садржаја и очување културног наслеђа?

Предложена решења не утичу на доступност културних садржаја и очување културног наслеђа.

9) Да ли предложена решења прописа имају различите ефекте на жене и мушкарце, тј. родну равноправност? Описати те ефекте. Да ли пропис повећава или умањује родну равноправност? Које мере су предвиђене за ублажавања потенцијалних негативних ефеката прописа на родну равноправност?

Предложено решење нема ефекте у домену родне равноправности и пропис је у том смислу неутралан.

6. Анализа ефекта на животну средину и климатске промене

1) На који начин предложена решења прописа утичу на животну средину?

Предложена решења прописа имају значајан позитиван утицај на животну средину, јер доприносе смањењу емисија штетних гасова, што побољшава квалитет ваздуха и доприноси прилагођавању климатским променама.

7. Анализа управљачких ефеката

1) Које активности је потребно спровести и у којим роковима како би се омогућила примена прописа? Која организациона јединица унутар органа, односно организације који врше јавна овлашћења, је одговорна за спровођење ових активности?

Предлог закона предвиђа утврђивање и објављивање референтних вредности минималних емисија од стране министарства надлежног за послове животне средине.

Предвиђено је да Влада на предлог министарства надлежног за послове животне средине прописује врсте мера за смањење емисија у које порески обвезник може уложити средства ради остваривања права на порески кредит.

Такође, предвиђено је да ће министарство надлежно за послове финансија усвојити подзаконске акте који се односе на евиденције и доказе потребне за коришћење пореског кредита, као и облик, садржину и начин подношења пореске пријаве.

Организационе јединице одговорне за спровођење ових активности су:

- у министарству надлежном за послове заштите животне средине;
- у министарству надлежном за послове финансија.

2) Одредити капацитете органа, односно организације који врше јавна овлашћења који је потребно ангажовати за примену прописа. Да ли су капацитети довољни за примену прописа?

Постојећи капацитети релевантних органа су довољни за примену прописа.

3) На који начин предложена решења прописа утичу на ефикасност, одговорност и транспарентност рада органа, односно организација који врше јавна овлашћења надлежних за примену прописа?

Предложена решења немају утицај на ефикасност, одговорност и транспарентност рада органа који врше јавна овлашћења надлежних за примену прописа. Могућност увида у начин примене прописа је исти као у случају других пореских прописа.

4) На који начин предложена решења прописа утичу на владавину права?

Предложена решења немају утицај у домену владавине права.

8. Анализа финансијских ефеката

1) Колико износе јавни расходи примене прописа и из којих извора финансирања ће се обезбедити средства?

Применом предложених прописа очекује се повећање јавних расхода, који се односе на обезбеђивање додатних људских и материјалних ресурса, као и на унапређење инфраструктуре потребне за ефикасну имплементацију и контролу прописа.

Средства за финансирање ових трошкова обезбедиће се из буџета Републике Србије.

Овим моделом финансирања обезбеђује се одрживост примене прописа уз минималне поремећаје у буџетским токовима, а средства ће бити распоређена у складу са утврђеним приоритетима и фазама имплементације.

2) Какве ће ефекте предложена решења прописа имати на јавне приходе и расходе?

Предложено решење ће позитивно утицати на баланс јавних прихода и расхода, уз подршку одрживог развоја.

9. Анализа ризика

1) Навести кључне ризике за примену прописа. Које мере ће бити предузете како би се смањила вероватноћа настанка ризичних догађаја, односно умањили њихови ефекти које мере ће бити предузете уколико се ризик оствари?

Нису уочени ризици за примену прописа.

10. Извештај о спроведеним консултацијама.

Одредити циљне групе и заинтересоване стране које је потребно укључити у процес консултација.

У ком периоду су спроведене консултације и да ли су релевантне информације о времену и месту примене изабраних метода консултација и њиховим резултатима, објављене на Порталу „еКонсултације“? Навести линк са Портала „еКонсултације“ или неке друге интернет странице преко које су спроведене консултације.

Навести циљне групе и заинтересоване стране које су учествовале у консултацијама.

Да ли су у консултације укључени представници микро, малих и средњих привредних субјеката из регулисане области и осетљиве друштвене групе на које пропис утиче, представници удружења која се баве заштитом животне средине, као и представници удружења који се баве родном равноправношћу?

Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које су усвојене.

Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које нису усвојене и објаснити разлоге за њихово неприхватање.

Спроведена је јавна расправа, где су била укупно четири термина (8, 10, 15. и 17. октобар 2025. године). Нацрти су били јавно доступни на Порталу „еКонсултације“.

ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Овлашћени предлагач: Влада
Обрађивач: Министарство финансија

2. Назив прописа

Предлог закона о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште
Draft Law on Greenhouse Gas Emissions Tax

3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум):

а) Одредба Споразума која се односи на нормативну садржину прописа,

- Наслов VIII – Политике сарадње, члан 100. Споразума;
- Наслов VIII – Политике сарадње, члан 111. Споразума.

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума,

У складу са роковима из члана 72. Споразума,

в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума,

Испуњава у потпуности

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума,

/

д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније,

Поглавље 3.16.2 – Индиректно опорезивање

Поглавље 3.27.3 – Климатске промене и квалитет ваздуха

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније:

а) Навођење одредби примарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,

Уговор о функционисању Европске уније, Наслов VII - Заједничка правила о конкуренцији, опорезивању и усклађивању закона, Поглавље 2. – Порески прописи, чл. 110. и 111. – потпуно усклађено.

б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,

/

в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима,

/

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност.

/

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније.

/

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/EЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

Решење предложено Предлогом закона је усклађено са релевантним одредбама Уговор о функционисању Европске уније.

Не постоје други извори права Европске уније са којима постоји обавеза усклађивања.

6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?

Да.

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?

Не

8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености.

У изради Предлог закона о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште није остварена сарадња са Европском унијом.