

Piotr P. Małecki

Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej

Podatki i opłaty ekologiczne w rozwiniętych gospodarczo krajach świata

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest określenie oraz analiza podatków i opłat ekologicznych obowiązujących w najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajach świata. Do grupy tej zaliczono prawie wszystkie państwa będące członkami Unii Europejskiej oraz zdecydowaną większość należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Tworzy to listę 28 następujących krajów, uszeregowanych w kolejności alfabetycznej: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Luksemburg, Meksyk, Nowa Zelandia, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy. W artykule dokonano również porównania w zakresie podatków i opłat ekologicznych między Polską a pozostałymi wymienionymi krajami. Wyniki tych porównań stanowić mogą podstawę do ulepszenia istniejącego systemu w tej dziedzinie.

2. Zdefiniowanie podatków i opłat ekologicznych

Podatki i opłaty ekologiczne stanowią ważny element systemów podatkowych funkcjonujących w omawianych krajach. Dlatego też chcąc przedstawić istotę, znaczenie i funkcje pełnione przez opłaty i podatki ekologiczne, należałoby rozpocząć od zdefiniowania bardziej ogólnych kategorii, tj. podatku i opłaty.

Najczęściej pod pojęciem podatków rozumie się pieniądze, przymusowe, bezwrotne, nieodpłatne i ogólne świadczenia nakładane oraz pobierane przez państwo (i inne związki publicznoprawne) na podstawie przepisów prawnych określa-

jących wysokość, terminy i inne warunki ich nakładania i pobierania¹. Stanowią one główne źródło dochodów budżetu państwa i decydują o możliwościach finansowania wydatków publicznych. Podatki charakteryzują się przede wszystkim przymusowością i nieodpłatnością. Druga z wymienionych cech oznacza, że w zamian za wniesione świadczenia pieniężne wpłacający nie otrzymuje od państwa żadnego bezpośredniego świadczenia mającego charakter ekwiwalentu.

Opłaty są kategorią ekonomiczną zbliżoną do podatków. Różnica polega głównie na tym, że o ile podatki cechują się nieodpłatnością, o tyle opłaty publiczne są świadczeniami odpłatnymi. Opłaty takie nakładane są na podmioty, które korzystają bezpośrednio z usług i czynności wykonywanych na ich rzecz przez organy państwa (lub innego związku publicznoprawnego).

Odrębnymi kategoriami ekonomicznymi są opłaty i podatki ekologiczne. Są to obciążenia finansowe różnych podmiotów, które:

- wynikają z bezpośredniego wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska (np. opłaty za emisję gazów i pyłów),
- odnoszą się wprost do produktów powodujących zanieczyszczenie środowiska w procesie ich wytwarzania i użytkowania (np. opłaty produktowe),
- wynikają z korzystania z zasobów i usług środowiska (np. opłaty za pobór wód powierzchniowych)².

Według innej definicji podatki i opłaty ekologiczne są to płatności za każdą jednostkę wprowadzonych do środowiska zanieczyszczeń lub za każdą jednostkę zanieczyszczenia środowiska³. W tym rozumieniu obydwie instrumenty stanowią płatność (cenę) za użycie zasobów środowiska. W konsekwencji tych sformułowań można by przyjąć, że praktycznie pomiędzy opłatą a podatkiem ekologicznym nie istnieją różnice, poza tym, że opłata w nieco większym stopniu przysparza korzyści płatnikowi, np. opłata za udostępnienie wód (stanowiących własność państwa) do odprowadzania ścieków.

Biuro Statystyczne Wspólnot Europejskich (Eurostat) podaje definicję brzmiącą w sposób następujący. Podatek ekologiczny to świadczenie pieniężne, którego podstawą jest jednostka naturalna (bądź jej odpowiednik) pewnego zjawiska (działania), które wywiera udowodniony i szczególnie negatywny wpływ na środowisko⁴. Uznaje się, że wszystkie podatki od energii i środków transportu zawierają się w powyższej definicji, zatem uważa się je za podatki o charakterze ekologicznym. Jedyny wyjątek stanowi podatek od wartości dodanej (VAT).

OECD określa podatek ekologiczny jako obowiązkową, bezzwrotną płatność na rzecz państwa, która nakładana jest na przedmiot (podstawę) opodatkowania.

¹ *Finanse publiczne*, red. E. Denek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 100.

² Por. m.in. J. Śleszyński, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Aries, Warszawa 2000, s. 208.

³ J. Famielec, *Instrumenty polityki ekologicznej w krajach OECD*, „Ekonomia i Środowisko” nr 1 (16), Białystok 2000, s. 69.

⁴ *Environmental Taxes – A Statistical Guide*, Eurostat, Luxembourg 2001, s. 9.

Ten przedmiot opodatkowania winien mieć szczególnie istotny wpływ na środowisko. Podatki są więc bezzwrotnym świadczeniem podatnika na rzecz państwa w tym sensie, że ewentualne korzyści uzyskiwane przez podatników są nieproporcjonalnie małe do wysokości wniesionych opłat. Opłaty ekologiczne i inne podobne obciążenia natomiast to zwrotne płatności na rzecz państwa w zamian za świadczone usługi, np. możliwość składowania odpadów. Wielkość uiszczanych opłat ekologicznych jest w tym wypadku proporcjonalna do skali świadczonych usług⁵.

Takie ujęcia podatków i opłat ekologicznych, jak podane przez OECD i Eurostat, stosuje też Europejska Agencja Środowiska, używając jednak najczęściej określenia ekopodatki i ekoopłaty⁶. Potwierdza się tu rozróżnienie pomiędzy opłatami a podatkami polegające na wystąpieniu świadczenia (ekoopłaty) bądź braku świadczenia (ekopodatki) usług ze strony państwa na rzecz płatnika w postaci możliwości korzystania ze środowiska. Ponieważ granica określająca wystąpienie lub niewystąpienie takiego świadczenia jest bardzo płynna, uznaje się relatywną dowolność państw członkowskich w zakresie klasyfikowania, które z obciążeń podmiotów, z przedmiotowego tytułu, zalicza się do opłat lub podatków, a które do innych podobnych kategorii.

3. Charakterystyka podatków i opłat ekologicznych w krajach Unii Europejskiej i OECD

W omawianych krajach funkcjonują głównie podatki ekologiczne (i w mniejszym stopniu opłaty), a więc obciążenia podmiotów korzystających ze środowiska w postaci środków pieniężnych przekazywanych bezpośrednio do budżetu. Konieczne jest wyraźne podkreślenie, że konkretne rozwiązania w zakresie podatków i opłat ekologicznych w większości krajów zachodnioeuropejskich są elementem obszernego systemu wdrażania tzw. zielonej reformy podatkowej.

Składają się na nią, najogólniej ujmując, trzy wzajemnie uzupełniające się elementy, a mianowicie: zlikwidowanie dotacji, restrukturyzacja istniejących podatków i wprowadzenie nowych podatków ekologicznych⁷. Likwidacja dotacji ma na celu wyeliminowanie takich sytuacji, gdzie obowiązujące rozwiązania wspomagają działania powodujące zanieczyszczenie środowiska. Restrukturyzacja systemu opodatkowania polega na ogół na obniżeniu opodatkowania pracy, podatków od dochodów, od kapitałów oraz od spółek. Najczęściej stosuje się obniżenie opodatkowania pracy, zwłaszcza składek na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe, zdrowotne), gdyż właśnie w tym obszarze, oprócz pozytywnych skutków w środowisku, osiąga się największe efekty reformy. Prowadzi to w konsekwencji do

⁵ *Les taxes liées à l'environnement dans les pays d'OECD. Problèmes et stratégies*, OECD, Paris 2001, s. 16.

⁶ *Récents développements dans l'utilisation des écotaxes au sein de l'Union européenne*, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague 2000, s. 19.

⁷ *Les taxes liées à l'environnement...*, s. 33.

osiągnięcia tzw. podwójnej dywidendy (podwójnej korzyści), która polega na tym, że z jednej strony występuje wyraźny efekt o charakterze ekologicznym – zmniejszenie poziomu zanieczyszczenia, a z drugiej następuje poprawa warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych dzięki redukcji kosztów.

Do podstawowych ekologicznych narzędzi fiskalnych, stosowanych w krajach Unii Europejskiej i OECD, zalicza się opłaty i podatki związane z wprowadzaniem zanieczyszczeń do środowiska (emisja gazów i pyłów do powietrza, odprowadzanie ścieków, składowanie odpadów, emisja hałasu), nałożone na produkty szkodliwe dla środowiska (np. na paliwa lub na energię) oraz za korzystanie z zasobów i usług środowiska (np. opłaty eksploatacyjne za pozyskiwanie materiałów), jak też za sam dostęp do środowiska. Powodują one obciążenia finansowe gospodarstw domowych oraz podmiotów gospodarczych z tytułu korzystania ze środowiska (w tym jego zanieczyszczenia).

Do bardzo rozpowszechnionych należą podatki i opłaty obciążające produkty powodujące zanieczyszczenie środowiska w wyniku procesów produkcyjnych i konsumpcji. Nakładane są one najczęściej na benzyny (bezołowiowe i z zawartością ołowiu⁸), olej napędowy, olej opałowy, gaz, energię. Przypisywane są wprost danemu produktowi, np. za zużywanie benzyny bądź za zawartość szkodliwej substancji w produkcie (lub przy jego wytwarzaniu). Przykładem może być zawartość węgla i siarki w paliwach. Opłaty produktowe nakładane są także na inne wyroby, jak przykładowo opony, akumulatory samochodowe i baterie, środki ochrony roślin, rozpuszczalniki, oleje, żyłетки czy aparaty fotograficzne jednorazowego użytku.

Na podstawie dostępnych źródeł we wszystkich krajach będących członkami OECD udało się zidentyfikować aż 269 rodzajów podatków (opłat) ekologicznych (według stanu na 1999 r.). Znacznie większa jest liczba najróżniejszego rodzaju szczegółowych tytułów tego opodatkowania (aż 903 pozycje). Tabela 1 zawiera syntetyczne zestawienie w tym zakresie. Jak widać, największa liczba szczegółowych tytułów opodatkowania odnosi się do szerokiej grupy podatków związanej z transportem, tj. podatków (opłat) rejestracyjnych i użytkowych od pojazdów spalinowych. Jest to prawdopodobnie wynikiem znacznego zróżnicowania tych podatków w poszczególnych krajach – w zależności od typu pojazdu. Duże zróżnicowanie odnosi się też do podatków związanych z importem lub sprzedażą samochodów. Przy pozycji „odpady użytkowe” występuje znaczna liczba szczegółowych tytułów opodatkowania, co wiąże się z licznymi podatkami nałożonymi na różnego rodzaju opakowania. Nie powodują one zawsze bezpośrednich wpływów do budżetu, ale za to stymulują proekologiczne zachowania konsumentów. Znamienne jest, że tylko nieliczne spośród szczegółowych tytułów opodatkowania odnoszą się do węgla i koks, choć to właśnie te rodzaje paliw kopalnych powodują bardzo znaczną emisję CO₂ na jednostkę wytworzonej energii. Poza tym występuje tylko kilka podstawowych tytułów opodatkowania odnoszących się do substancji, które powodują zanieczyszczenie wód oraz zubożenie warstwy ozonowej.

⁸ Podatki na benzynę z zawartością ołowiu stopniowo zanikają, gdyż w większości państw obowiązuje zakaz jej stosowania.

Tabela 1. Podatki (opłaty) ekologiczne w krajach OECD według tytułów opodatkowania

Podstawowy tytuł opodatkowania	Liczba rodzajów podatków (opłat)	Liczba szczegółowych tytułów opodatkowania
Siarka zawarta w paliwach kopalnych	4	8
Substancje niszczące warstwę ozonową	2	4
„Niepunktowe” źródła zanieczyszczenia wód:		
– pestycydy	4	11
– nawozy sztuczne	2	3
Odpady poużytkowe:		
– ogólnie	4	7
– określone produkty	27	62
Hałas	1	3
Benzyna bezołowiowa	31	37
Benzyna z zawartością ołowiu	28	33
Olej napędowy	30	35
Pozostałe produkty energetyczne na potrzeby transportu	28	70
Lekki olej opałowy	16	21
Ciężki olej opałowy	9	12
Gaz ziemny	11	13
Węgiel	5	7
Koks	4	4
Pozostałe paliwa opałowe	14	32
Zużycie energii elektrycznej	10	12
Produkcja energii elektrycznej	2	2
Transport:		
– pojazdy spalinowe – import lub sprzedaż	11	115
– pojazdy spalinowe – okresowe podatki (opłaty) rejestracyjne i użytkowe	26	412
Razem	269	903

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries*, OECD, Paris 1999, s. 57.

Miarę fiskalizmu ekologicznego kraju mogą stanowić wskaźniki wyrażające stosunek przychodów z podatków ekologicznych do dwu wielkości makroekonomicznych, a mianowicie przychodów państwa z podatków ogółem oraz produktu krajowego brutto. W tabeli 2 oraz na rys. 1 przedstawiono takie wskaźniki dla omawianych państw. Analiza informacji zawartych w tych zestawieniach pozwala wysnuć kilka wniosków.

Jeśli chodzi o wolumen przychodów z podatków ekologicznych w relacji do przychodów podatkowych ogółem, to dominują pod tym względem cztery kraje – Korea, Grecja, Portugalia i Turcja. Wskaźnik udziału ekopodatków w podatkach ogółem przekracza w nich 10%. Jest rzeczą znaną, że nie są to kraje zaliczane do najbogatszych. Spośród najwyższej rozwiniętych gospodarczo państw jedynie Dania ma wskaźnik na zbliżonym poziomie. Polska plasuje się w tej klasyfikacji na ostat-

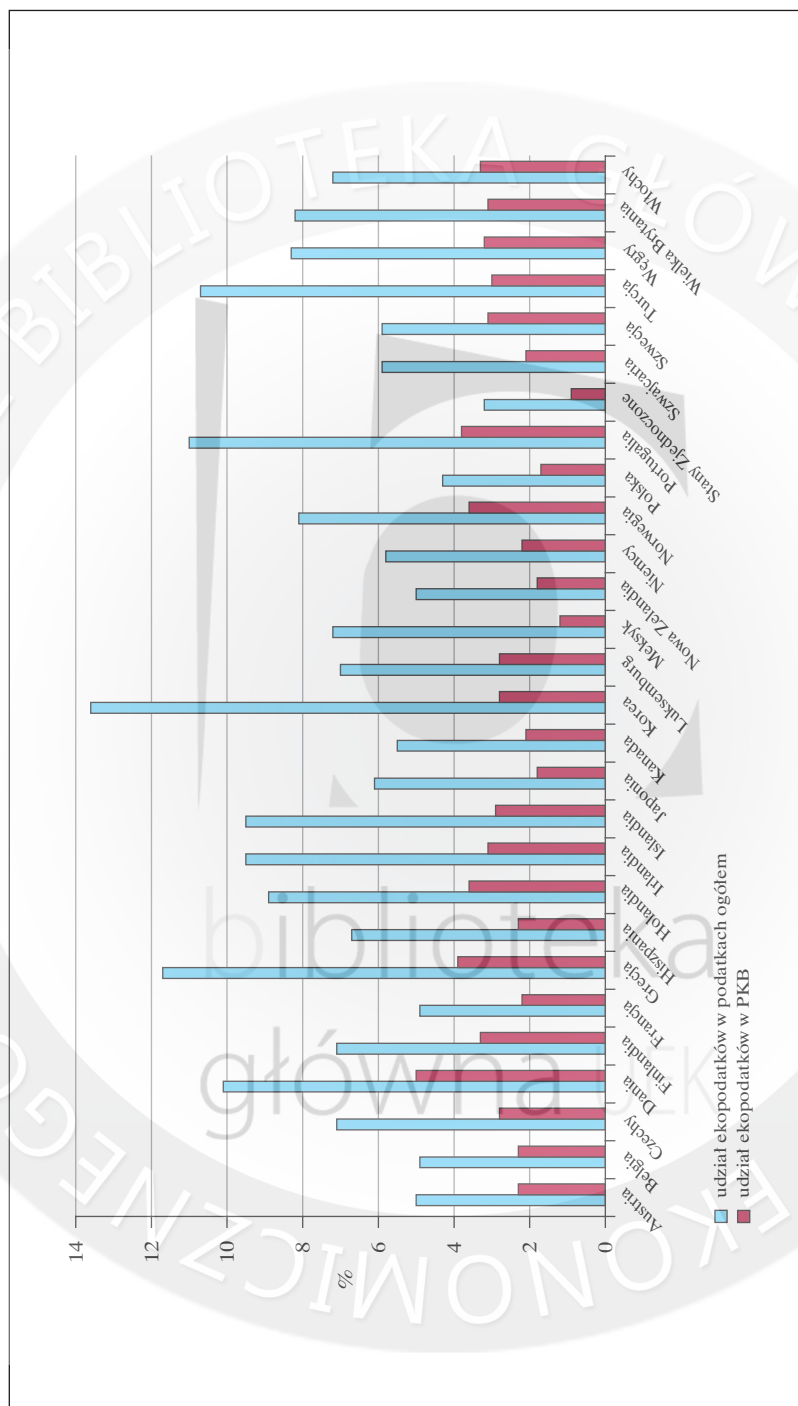
nim miejscu ze wskaźnikiem w wysokości 4,3%. W zakresie udziału przychodów państwa z podatków środowiskowych w produkcie krajowym brutto zdecydowanie najwyższy wskaźnik ma właśnie Dania (5%). Warto zwrócić uwagę, że pozostałe cztery wymienione wcześniej kraje charakteryzują się również wysokim stopniem udziału ekopodatków w produkcie krajowym brutto. Można zatem sformułować wniosek, że pięć państw – Dania, Grecja, Korea, Portugalia i Turcja – stosuje w największym stopniu opodatkowanie ekologiczne. Zastanawiająca jest natomiast ostatnia pozycja Stanów Zjednoczonych w zakresie obydwu analizowanych wskaźników. Polska ma jeden z najniższych wskaźników udziału przychodów z podatków proekologicznych w PKB (1,7%).

Tabela 2. Relatywne podatkowe obciążenia ekologiczne w krajach OECD (w 1998 r.)

Kraj	Udział przychodów z podatków ekologicznych w przychodach z podatków ogółem (w %)	Stosunek przychodów z podatków ekologicznych do produktu krajowego brutto (w %)
Austria	5,0	2,3
Belgia	4,9	2,3
Czechy	7,1	2,8
Dania	10,1	5,0
Finlandia	7,1	3,3
Francja	4,9	2,2
Grecja ^a	11,7	3,9
Hiszpania	6,7	2,3
Holandia	8,9	3,6
Irlandia	9,5	3,1
Islandia ^b	9,5	2,9
Japonia	6,1	1,8
Kanada	5,5	2,1
Korea	13,6	2,8
Luksemburg	7,0	2,8
Meksyk ^b	7,2	1,2
Nowa Zelandia	5,0	1,8
Niemcy	5,8	2,2
Norwegia	8,1	3,6
Polska	4,3	1,7
Portugalia	11,0	3,8
Stany Zjednoczone	3,2	0,9
Szwajcaria	5,9	2,1
Szwecja	5,9	3,1
Turcja	10,7	3,0
Węgry	8,3	3,2
Wielka Brytania	8,2	3,1
Włochy ^a	7,2	3,3

^a w 1997 r.; ^b w 1995 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Les taxes liées à l'environnement...*, s. 55, 56.



Rys. 1. Udział przychodów z podatków ekologicznych w przychodach z podatków ogółem oraz w PKB w krajach OECD (w %)
 Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Stawki niektórych podatków ekologicznych w wybranych krajach UE i OECD w 2000 r. (w euro)

Kraj	Od paliw samochodowych (za litr)			Za zużycie energii elektrycznej (za kWh)	Za składowanie odpadów (za tonę)		Za zawartość siarki w paliwie (za kg)
	benzyna bezotowowa	olej napędowy	lekki olej opalowy		nieefektywne standardowe	wysokoeffektywne	
1	2	3	4	5	6	7	
Austria	0,46	0,32	0,08	sektor przemysłowy	nieefektywne standardowe	58	-
Belgia	0,58	0,32	0,02	-	-	29	-
Czechy	0,33	0,25	-	-	-	15	-
Dania	0,51	0,37	0,26	ogrzewanie mieszkań	odpady utylizowane	50	ogółem 2,7
Finlandia	0,63	0,35	0,08	inne użycie niekomercyjne	wytwarzające energię	45	procesy przemysłowe 0,1
Francja	0,66	0,43	0,09	sektor przemysłowy	-	38	ogółem 0,1
Hiszpania	0,42	0,3	0,09	sektor przemysłowy	-	16	-
Holandia	0,67	0,4	0,08	sektor przemysłowy	-	-	-
Irlandia	0,42	0,37	0,04	sektor przemysłowy	-	-	-
Kanada	0,07	0,03	-	sektor przemysłowy	-	-	-
Luksemburg	0,42	0,29	0,01	-	-	-	-

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5	6	7	
Niemcy	0,63	0,42	0,07	sektor przemysłowy gospodarstwa domowe transport kolejowy	0,002 0,013 0,005	-	-
Norwegia	0,72	0,58	0,09	gospodarstwa domowe	0,01	odpady niespalane spalane – 50% odzysk energii spalane – 75% odzysk energii	ogółem procesy przemysłowe 4,1 0,8
Nowa Zelandia	0,19	0,08	-	-	-	-	-
Portugalia	0,42	0,38	0,02	-	-	-	-
Stany Zjednoczone	0,05	0,07	-	-	-	-	-
Szwajcaria	0,51	0,54	-	-	-	-	-
Szwecja	0,58	0,48	0,23	-	-	-	-
Węgry	0,36	0,31	0,3	-	-	-	ogółem 3,4
Wielka Brytania	0,79	0,73	-	-	-	stawka podstawowa odpady nieszkodliwe	16 3
Włochy	0,59	0,43	0,43	ogrzewanie lokalne przemysł (zużycie do 200 kWh/mie- siąc) przemysł (zużycie powyżej 200 kWh/miesiąc) gospodarstwa domowe	0,002 0,002 0,001 0,005	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Les taxes liées à l'environnement...*, s. 55, 58, 65 i 68.



Rys. 2. Stawki podatków od paliw w wybranych krajach UE i OECD (w euro za litr)
Źródło: opracowanie własne.

Przy ocenie stopnia fiskalizmu ekologicznego krajów UE i OECD interesująca jest informacja w zakresie wysokości jednostkowych stawek podatkowych. Zostanie to przedstawione na przykładzie czterech typów obciążeń, a mianowicie:

- od paliw samochodowych,
- za zużycie energii elektrycznej,
- za składowanie odpadów,
- za zawartość siarki w paliwie.

Z uwagi na dostępność danych analizą objęto 21 spośród należących do omawianej grupy krajów. W kilku z nich nie występuje opodatkowanie w zakresie niektórych rodzajów obciążeń bądź też jest ono zróżnicowane⁹. Wyniki analizy przedstawiono w tabeli 3, a na rys. 2 – wysokości stawek podatków od paliw w poszczególnych krajach.

Uwagę zwracają bardzo wysokie stawki podatków ekologicznych w krajach skandynawskich. Dotyczy to szczególnie Danii, która także w świetle wcześniejszych stwierdzeń wydaje się najbardziej restrykcyjnym spośród wszystkich analizowanych krajów w zakresie fiskalizmu ekologicznego. Warto też podkreślić bardzo wysokie opodatkowanie składowania odpadów w Austrii oraz paliw do samochodów w Wielkiej Brytanii.

4. Podsumowanie i wnioski

1. Podatki i opłaty ekologiczne nie są jednolicie definiowane. Najczęściej określone są jako płatności za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie do niego zanieczyszczeń.

2. Podstawowe proekologiczne narzędzia fiskalne funkcjonujące w omawianych krajach to opłaty i podatki związane z wprowadzaniem zanieczyszczeń, nałożone na produkty szkodliwe oraz za korzystanie ze środowiska. Powodują one obciążenia finansowe gospodarstw domowych oraz podmiotów gospodarczych.

3. Zidentyfikowano ok. 270 różnego rodzaju podatków i opłat ekologicznych, przy czym liczba najróżniejszych szczegółowych tytułów tego opodatkowania przekracza 900 pozycji, z czego najwięcej odnosi się do transportu. Stawki podatków i opłat ekologicznych są bardzo zróżnicowane.

4. Najbardziej restrykcyjny fiskalizm proekologiczny stosuje Dania. Kraj ten jest w czołówce (w przeciwieństwie do Polski) w zakresie wielkości przychodów z podatków ekologicznych w stosunku do przychodów podatkowych ogółem, jak też do produktu krajowego brutto.

5. W Polsce nie są stosowane podatki ekologiczne *sensu stricto*, tak jak ma to miejsce w krajach zachodnioeuropejskich. Występują natomiast na szeroką skalę opłaty za korzystanie ze środowiska (tzw. opłaty emisyjne), które stanowią źródło finansowania funduszy ekologicznych (a nie budżetu). Od 2002 r. wprowadzono

⁹ *Les taxes liées à l'environnement...*, s. 55–68.

system opłat produktowych (oraz depozytowych), który jednak różni się znacznie od rozwiązań stosowanych w państwach UE.

Literatura

Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries, OECD, Paris 1999.

Environmental Taxes – A Statistical Guide, Eurostat, Luxembourg 2001.

Famielec J., *Instrumenty polityki ekologicznej w krajach OECD*, „Ekonomia i Środowisko” nr 1 (16), Białystok 2000.

Finanse publiczne, red. E. Denek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Les taxes liées à l'environnement dans les pays d'OECD. Problèmes et stratégies, OECD, Paris 2001.

Récents développements dans l'utilisation des écotaxes au sein de l'Union européenne, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague 2000.

Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Aries, Warszawa 2000.

Taxes and Ecological Fees in Countries with Highly Developed Economies

The article is concerned with the identification and characterisation of taxes and ecological fees functioning in countries with highly developed economies. Both the essential meaning and the function of these instruments are presented. The different types of these instruments and taxes are elaborated, along with the concretely detailed solutions employed in these countries, which the author assesses on a country by country basis. The author also assesses the ecological revenue in the countries under consideration, basing this assessment on the relationship between the size of income from taxes and ecological fees in these countries to certain macroeconomic categories. In the context of the types and scale of taxes used for creating ecological revenue, the author also draws relevant comparisons between those countries with highly developed economies and Poland.