



Magdalena Tomala

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Opodatkowanie ekologiczne narzędziem ochrony środowiska państw nordyckich

Wprowadzenie

W świetle wytycznych ONZ¹ czy UE² zrównoważony rozwój ma znaczenie dla poprawy jakości życia i ograniczenia destrukcyjnego wpływu człowieka na środowisko. Jednak w przestrzeni publicznej debata na ten temat koncentruje się nie tylko na korzyściach, ale i na kosztach związanych z wprowadzaniem określonych działań w tym kierunku. Dotyczy ona kierunku polityki państwa, w której zawarty jest dylemat między postępowem technicznym i rozwojem gospodarczym a zanieczyszczeniem środowiska.

W związku z tym, obawy związane z wysokimi nakładami finansowymi na ochronę środowiska stanowią podstawowy problem, z którym musi zmierzyć się państwo decydując o metodach i mechanizmach realizacji stawianych sobie celów rozwojowych oraz środowiskowych. Obecnie wiele państw Europy Zachodniej stworzyło już instrumenty wspierające ochronę środowiska. Wśród nich na uwagę zasługują podatki ekologiczne, które dotyczą zakupu i użytkowania pojazdów samochodowych, hałasu generowanego przez linie lotnicze, produktów jednorazowych typu maszynki do golenia, aparaty fotograficzne czy też torby plastikowe (Belgia, Dania, Islandia),

¹ United Nations, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Rio de Janeiro 1992, http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf [dostęp: 10.02.2018].

² *Presidency Conclusions*, Goteborg European Council, 15 and 16 June 2001, SN 200/1/01 REV 1, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf [dostęp: 20.03.2017]. Od 2010 r. zrównoważony rozwój realizowany jest w ramach strategii Europa 2020, zob.: Komisja Europejska, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 3.03.2010, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf [dostęp: 20.03.2017].

opakowań bezzwrotnych w postaci puszek oraz butelek (Belgia, Dania, Finlandia, Norwegia, Szwecja).

Wśród wymienionych przykładów na uwagę zasługują państwa nordyckie, którym udało się połączyć kwestie gospodarcze i środowiskowe³. Jak wskazał Sachs, „państwa te sprostały wyzwaniu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju: pogodziły potęgę rynku z bezpieczeństwem zapewnianym poprzez (państwowe) ubezpieczenia społeczne”⁴. Postawić można pytanie, czy podatki ekologiczne mogą być instrumentem ochrony środowiska? Uwzględniając koncepcję podatku Pigou oraz podwójnej dywidendy można postawić hipotezę, że dochody z podatków środowiskowych powinny wpływać na zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego. W niniejszym artykule analizie poddano wpływ opodatkowania ekologicznego na środowisko przyrodnicze państw nordyckich. Praca składa się z trzech części. W pierwszej części opracowania zbadano rolę, jaką odgrywają podatki ekologiczne w gospodarce państwa. Następnie, zanalizowano wpływ opodatkowania ekologicznego na zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska w państwach nordyckich. W ostatniej części analizie poddano wybrane kategorie podatków ekologicznych i ich wpływ na zmniejszenie zanieczyszczenia w danym obszarze.

W pracy wykorzystano metodę porównawczą, dzięki której ukazano stan opodatkowania środowiskowego państw nordyckich na tle średniej UE oraz porównano wpływ stosowanych metod i narzędzi na stan środowiska naturalnego w omawianym obszarze. Wykorzystano dane Eurostatu za lata 2008–2016, dostępne na okres prowadzenia analizy.

Rola podatków środowiskowych w gospodarce państwa

Podatki ekologiczne są zaliczane do grupy instrumentów polityki gospodarczej. Mają za zadanie stymulować określone działania na rzecz zrównoważonego rozwoju⁵. Termin podatek ekologiczny w UE powiązany jest z angielskim wyrażeniem *environmentally related taxes*. Oznacza on podatki związane/powiązane ze środowiskiem, ponieważ dotyczą one podatków, opłat, narzutów, należności i odpisów.

Geneza podatków ekologicznych sięga tzw. podatku Pigou, zaprezentowanego w pracy pt. *The Economics of Welfare*⁶. Jej autor zaproponował sposób na redukcję negatywnych skutków działalności gospodarczej, np. w postaci zanieczyszczenia środowiska⁷. Służy on kompensowaniu problemu ekologicznego i dynamicznemu

³ Zob. S.R. Shenoy, *Czy wysokie podatki są źródłem wolności i dobrobytu?*, <http://mises.pl/wp-content/uploads/2011/01/Shenoy-wysokie-podatki-dobrobyt.pdf> [dostęp: 28.12.2017].

⁴ Zob. szerzej: M. Tomala, *Państwa regionu Morza Bałtyckiego wobec koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechniki Śląskiej” 2017, nr 101, s. 35–44.

⁵ Zob. szerzej: M. Cieślukowski, *Podstawowe kategorie podatkowe w ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, vol. L, 1, sekcja H, s. 83–91; zob. także: S. Czaja, *Nowe kategorie ekonomiczne w teorii zrównoważonego i trwałego rozwoju*, [w:] *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, red. B. Poskrobko, Białystok 2011, s. 166.

⁶ A. Pigou, *The Economics of Welfare*, London 1932.

⁷ Por. K.G. Lofgren, *Market and externalities*, [w:] *Principles of Environmental and Resource Economics*, red. H. Folmer, H.L. Gabel, Cheltenham 2000, s. 6.

zbliżeniu równowagi rynkowej na powrót do optimum, poprzez zawarcie w cenach działań ekonomicznych ukrytej wartości efektów zewnętrznych⁸. Kontynuacją podejścia do koncepcji Pigou była tzw. ekologiczna reforma podatkowa. Państwami, które jako jedne z pierwszych podjęły się jej wdrożenia były państwa nordyckie⁹, które za jeden z głównych celów polityki przyjęły wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju. Jak prognozuje T. Pawłuszko, koncepcja zrównoważonego rozwoju stanie się inspiracją dla innych regionów na świecie. W tym kontekście państwa nordyckie postrzegane są jako dbające o wizerunek proponowanych przez siebie projektów, tym samym można przyjąć, że powinny być liderami w dziedzinie ochrony środowiska¹⁰.

Narzędziami, które mogą przyczynić się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju są podatki ekologiczne. Polegają one na stopniowym obniżeniu obciążenia podatkowego w stosunku do tradycyjnych czynników – pracy i kapitału – przy równoczesnym wzroście takiego obciążenia w stosunku do pozostałych zasobów (w tym energii). Istotą proponowanej zmiany jest neutralność fiskalna. Oznacza ona możliwe korzyści z tytułu tzw. podwójnej dywidendy. Z jednej strony dotyczy ona dywidendy ekonomicznej, z drugiej – dywidendy środowiskowej. Dywidenda ekonomiczna charakteryzuje straty społeczne powodowane funkcjonowaniem systemu podatkowego w gospodarce. Źródłem potencjalnych korzyści są mniejsze koszty opodatkowania nośników energii niż pracy czy kapitału (tzw. *excess burden*). Z kolei korzyści ekologiczne są analizowane w kontekście zmniejszonej emisji zanieczyszczeń oraz kosztów zewnętrznych przez nie powodowanych.

Od lat 90. XX w. wielu ekonomistów wskazywało, że podwójna dywidenda może przynieść wymierne korzyści w gospodarce. Wysuwane są argumenty, że podatki ekologiczne mogą powodować wzrost zniekształceń alokacyjnych, przyczyniając się tym samym do spadku dobrobytu ekonomicznego¹¹. Jednak należy podkreślić, iż systemy podatkowe w Europie nie są tożsame i odbiegają od teoretycznej koncepcji podatku Pigou.

Jak wskazuje Piotr Małecki,

za podatek ekologiczny (określany jako podatek związany ze środowiskiem) uważa się taki podatek, dla którego bazą opodatkowania jest jednostka fizyczna (lub substytut jednostki fizycznej) czegoś co ma udowodniony, specyficzny, negatywny wpływ na środowisko¹².

⁸ Szerzej na ten temat: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 254; A. Graczyk, *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Białystok 2005, s. 14.

⁹ J. Śleszyński, *Ekologiczna reforma fiskalna w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Ekologiczna reforma fiskalna jako instrument integracji polityk sektorowych z polityką ekologiczną*, red. M. Gwiazdowicz, M. Sobolewski, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2005, nr 2(58)05, s. 16, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_05/kis-58.pdf [dostęp: 7.02.2018].

¹⁰ T. Pawłuszko, *Strategia zrównoważonego rozwoju w dokumentach Nordyckiej Rady Ministrów*, [w:] *Dyplomacja w życiu, życie w dyplomacji*, red. W. Saletra, J. Jaskiernia, Kielce 2014, s. 285, 297.

¹¹ Zob. szerzej: M. Kudelko, E. Pękała, *Ekologiczna reforma podatkowa – wyzwania i ograniczenia*, „Problemy Ekologii” 2008, styczeń–luty, vol. 12, nr 1, s. 17–24.

¹² P. Małecki, *Podatki ekologiczne w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, „Studia i Rozprawy”, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:D3jxF5igzTUI:yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.hdl_11320_4623/c/80_Optimum_2_2016_Malecki.pdf+&cd=2&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab [dostęp: 28.12.2017], DOI: 10.15290/ose.2016.02.80.01.

W artykule 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska z 2011 r. nałożono na państwa członkowskie obowiązek w zakresie sporządzania rachunków podatków związanych ze środowiskiem i przekazywania danych do Komisji Europejskiej¹³. Mają one na celu monitorowanie efektów, takich jak: poprawa stanu środowiska, wzrost liczby miejsc pracy, wzrost PKB oraz praktycznie nieunikniony wzrost cen (mierzony indeksem cen towarów konsumpcyjnych CPI), jak również efekt dystrybucyjny, zgodnie z oczekiwaniem, korzystny dla gospodarstw zużywających mniej energii, a niekorzystny dla energochłonnych gospodarstw domowych¹⁴.

Jak wskazują raporty OECD, we wszystkich państwach członkowskich zidentyfikowano około 270 rodzajów opłat ekologicznych i ponad 900 szczegółowych tytułów opodatkowania (zob. tabela 1).

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

¹³ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska z 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0691&from=EN> [dostęp: 10.02.2018].

¹⁴ Zob. *Ekologiczna reforma podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku*, red. W. Stodulski, Warszawa 2001, s. 6.

Transport:		
• pojazdy spalinowe – import lub sprzedaż	11	115
• pojazdy spalinowe – okresowe podatki (opłaty) rejestracyjne i użytkowe	26	412
Razem	269	903

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

Jak wskazuje tabela, możemy obecnie wyróżnić dużą liczbę różnych opłat środowiskowych. Największą grupę stanowią podatki związane z transportem oraz energią. Znamienne jest, że tylko nieliczne spośród szczegółowych tytułów opodatkowania odnoszą się do węgla i koksu, choć to one powodują znaczną emisję CO₂ na jednostkę wytworzonej energii. Niekorzystne dla środowiska naturalnego jest również to, iż tylko kilka podstawowych tytułów opodatkowania odnosi się do substancji, które powodują zanieczyszczenie wód oraz zubożenie warstwy ozonowej.

Wpływ dochodów z tytułu opodatkowania ekologicznego na zanieczyszczenie środowiska państw nordyckich

Ważną kwestią ekologicznej reformy podatkowej jest jej społeczna akceptowalność, bowiem wzrostem opodatkowania zostaje obciążony konsument. W tym kontekście, skuteczność środowiskowa czy efektywność schodzą na dalszy plan, a uwydatnione są ich cechy fiskalne. W poniższej tabeli zaprezentowano wpływy z podatków środowiskowych państw nordyckich w 2007 i 2016 roku (zob. tabela 2).

Tabela 2. Wpływy do budżetu z podatków ekologicznych

	2007	2016
Dania	11 063	11 065
Szwecja	8966	10 349
Finlandia	4964	6708
Norwegia	8477	8136
Islandia	359	300

Źródło: *Environmental tax revenues*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en [dostęp: 10.02.2018].

W całej UE można zaobserwować nominalny wzrost wpływów z tytułu podatków, opłat i innych danin o charakterze środowiskowym z 304 506 mln euro w 2007 r. do 364 398 mln euro w roku 2016¹⁵. Jak pokazuje tabela, Nordycy w ramach różnego typu podatków środowiskowych i ekologicznych do budżetu łącznie w 2007 r.

¹⁵ Zob. *Environmental tax revenues*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en [dostęp: 14.02.2018].

odprowadzili 33 829 mln euro, a w 2016 r. – 36 559 mln euro. W UE dochody z podatków ekologicznych wzrosły o blisko 20%, podczas gdy w państwach nordyckich jedynie o około 8%. Należy zauważyć, że wzrost dochodów z tytułu podatków odnotowały jedynie Szwecja i Finlandia, skala opodatkowania w Dani nie uległa zmianie, a w Norwegii i Islandii (pozostającej poza UE) zmniejszyła się.

Choć dochody z podatków ekologicznych nie uległy w państwach nordyckich dużym zmianom, to ich suma jest ponad trzykrotnie większa niż w przypadku Polski (11 579 mln euro). Wobec powyższego, uwzględniając różnice dotyczące liczby ludności państw europejskich, na poniższym wykresie zaprezentowano jak, w przeliczeniu na osobę, kształtowały się wpływy z podatków ekologicznych państw nordyckich na tle UE (zob. tabela 3).

Tabela 3. Wpływy z podatków ekologicznych w przeliczeniu na 1 mieszkańca

UE(28)	714
Dania	1939
Szwecja	1050
Finlandia	1222
Norwegia	1560
Islandia	905
Polska	304

Źródło: *Populacja*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en [dostęp: 10.02.2018]; *Dochody z podatków*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en [dostęp: 10.02.2018].

Porównując tabelę 2 i 3 można zauważyć, że choć dochody z tytułu opodatkowania w badanym okresie nie uległy dużym zmianom w państwach nordyckich, to podmioty te zajmują czołowe miejsca, uwzględniając wielkość opodatkowania środowiskowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Największe podatki środowiskowe płać Duńczycy – 1939 euro. Na wysokich miejscach pozostają również pozostałe państwa nordyckie, które uzyskują wpływy wyższe niż średnia UE (714 euro). Z kolei na jednego Polaka w 2016 roku przypadało średnie obciążenie wynoszące jedynie 304 euro.

Z danych zamieszczonych w powyższych tabelach wynika, że państwa nordyckie cechują się znacznym fiskalizmem ekologicznym. Przekłada się to na dużą liczbę różnych form opodatkowania środowiskowego. Dla przykładu w Norwegii płacone są podatki od: użytkowania dróg (uwzględnia się przed jego poniesieniem ulgi podatkowe w zależności od paliwa oraz wielkości samochodu, a jego cena zależy od korzystania z danej drogi), emisji gazów (CO₂, HFC i PFC), siarki i tlenków azotu, chemikaliów TRI i PER, pestycydów, oleju smarowego, odpadów na składowiska, pojemników na napoje, energetyczne, w tym podatek od olejów mineralnych i energii elektrycznej. Z kolei w Danii w grupie rodzajowej „energia” obowiązują: podatki od emisji CO₂ („węglowy”) oraz SO₂ („siarkowy”), podatek od energii elektrycznej, podatki od paliw (benzyna, oleje napędowe, opałowe i pochodne, węgiel i pochodne, gaz ziemny). Ponadto w Danii występuje znaczna liczba podatków „polucyjnych” (zaliczanych do

grupy zanieczyszczenie środowiska). Mają one charakter opłat produktowych. Ważniejsze wybrane przedmioty opodatkowania to: żarówki i bezpieczniki, naczynia jednorazowe, odpady (niesegregowane), torby plastikowe, papierowe itp., baterie nikielowo-kadmowe i akumulatory, rozpuszczalniki zawierające chlor, folia PCV, nawozy fosforowe etc.

Można wskazać, że miarą fiskalizmu ekologicznego państw nordyckich może być wskaźnik określający stosunek przychodów państwa z podatków ekologicznych do podatków ogółem (zob. tabela 4).

Tabela 4. Udział podatków ekologicznych w całkowitych dochodach z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (w tym przypisane umownie składki na ubezpieczenia społeczne)

	2006	2016
UE(28)	6,38	6,29
Dania	10,07	8,59
Szwecja	5,68	5,05
Finlandia	6,91	7,05
Norwegia	6,78	6,23
Islandia	6,01	3,18

Źródło: Eurostat, *Environmental tax revenues*, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table-&plugin=1&language=en&pcode=t2020_rt320 [dostęp: 10.02.2018].

Porównując dane w powyższych tabelach należy zwrócić uwagę, że pomimo tego iż wpływy z podatków ekologicznych wzrosły w ostatnich dziesięciu lat, to udział procentowy dochodów z podatków ekologicznych w UE zmalał w badanym okresie z 6,38% do 6,29%. Podobna sytuacja miała miejsce w państwach Europy Północnej. Jedynie Finlandia odnotowała w badanym okresie wzrost udziału podatków ekologicznych w całkowitych dochodach z podatków, ale był on minimalny. Świadczy to o tym, że zarówno w państwach nordyckich, jak i w całej UE brak jest determinacji co do wprowadzenia reformy podatkowej, polegającej na stopniowym obniżeniu obciążenia podatkowego w stosunku do tradycyjnych czynników – pracy i kapitału, przy równoczesnym wzroście takiego obciążenia w stosunku do zasobów środowiskowych.

Analizując literaturę przedmiotu można zauważyć tendencję świadczącą o tym, iż w wielu państwach europejskich rośnie świadomość i przekonanie, aby inwestować w środowisko naturalne¹⁶. Jak wskazano powyżej, państwa nordyckie należą do liderów światowych i europejskich, stosujących taki rodzaj opodatkowania. Czy obciążenia fiskalne wpływają na zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska w omawianych państwach? Na poniższym wykresie przedstawiono zmiany dotyczące zanieczyszczenia środowiska państw nordyckich na tle UE (zob. tabela 5).

¹⁶ Zob. A. Łakomik, *Polityka ekologiczna państw Unii Europejskiej*, „Rynek Energii”, grudzień 2005, http://www.rynek-energii-elektrycznej.cire.pl/pliki/2/polityka_ekologiczna.pdf [dostęp: 13.02.2018].

Tabela 5. Zanieczyszczenia, zanieczyszczenia lub inne problemy związane ze środowiskiem – badanie EU-SILC

	2006	2016
UE(28)	6,38	6,29
Dania	10,07	8,59
Szwecja	5,68	5,05
Finlandia	6,91	7,05
Norwegia	6,78	6,23
Islandia	6,01	3,18

Źródło: *Pollution, grime or other environmental problems – EU-SILC survey*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddw02&lang=en [dostęp: 10.02.2018].

Jak pokazuje tabela, zarówno w UE, jak i w państwach nordyckich w badanym okresie nastąpił spadek zanieczyszczenia środowiska naturalnego. Najmniejsze korzyści odnotowała Islandia, która zmniejszyła zanieczyszczenia o niecałe 1%. Na przeciwnym biegunie znalazła się Finlandia, która poprawiła swoją sytuację o 5,5%. Jednak analizując powyższe tabele można zauważyć, że wyższe przychody z podatków nie przekładają się na korzyści środowiskowe. Choć Dania i Norwegia więcej wpłacały do budżetu z tytułu opodatkowania środowiskowego, to nie uzyskały porównywalnych, lub lepszych wyników od Finlandii. Z kolei dużo mniejsze wpływy do budżetów państw unijnych w stosunku do państw nordyckich przełożyły się na porównywalne lub nawet większe zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska.

Podatki ekologiczne według kategorii

Eurostat dzieli podatki środowiskowe na cztery kategorie: energia, transport, zanieczyszczenie środowiska i zasoby naturalne. Podatki od energii obejmują przede wszystkim podatki od nośników energii: oleje opałowe, gaz ziemny, węgiel, energia elektryczna. Do grupy tej włączono również podatki od produktów energetycznych, użytkowanych w transporcie, takie jak benzyna, diesel oraz podatki od emisji dwutlenku węgla. Z kolei w ramach podatków od środków transportu możemy wyróżnić: podatki związane z posiadaniem i użytkowaniem pojazdów motorowych i innych (statki, samoloty) oraz podatki towarzyszące usługom transportowym, jak np. charter. Następnie klasyfikowane są podatki od zanieczyszczeń, wśród których znajdują się podatki związane z pomierzonymi lub przewidywanymi zanieczyszczeniami wprowadzanymi do powietrza, wody (z wyłączeniem CO₂), oraz podatki dotyczące gospodarowania odpadami stałymi i hałasem. Ostatnia z kategorii dotyczy podatków od zasobów naturalnych. W tym przypadku mamy do czynienia z podatkami od eksploatowanych zasobów naturalnych, np. podatek górniczy, podatki od poboru wody, używania lasów, flory i fauny. Włączone są tu także podatki od ropy naftowej oraz gazu ziemnego, jak również podatki związane z posiadaniem

ziemi¹⁷. W poniższej tabeli zaprezentowano jak kształtują się przychody z podatków środowiskowych według wskazanych przez Eurostat kategorii.

Tabela 6. Podatki środowiskowe według grup podatków w 2016 r.

	Transport	Zasoby naturalne	Zanieczyszczenie środowiska	Energia
Dania	4375,14	234,41	321,31	6134,54
Szwecja	2080,28	16,58	110,99	8141,81
Finlandia	2084	23	50	4551
Norwegia	3276,54	130,99	234,22	4494,44
Islandia	82,26	0	28,56	189,79

Źródło: *Environmental tax revenues*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en [dostęp: 10.02.2018].

Jak wskazuje tabela, największe znaczenie wśród opłat środowiskowych mają podatki związane z energią i transportem, a marginalne kolejne dwie kategorie, tj. opłaty związane z zanieczyszczeniem środowiska i wykorzystaniem surowców naturalnych¹⁸. Brak równowagi w tym względzie oraz niewielkie wpływy do budżetu z tytułu opłat od zanieczyszczeń oraz zasobów naturalnych sprawiają, że choć sprawa jest prawnie uregulowana na poziomie UE oraz w badanych państwach, to trudno jest rozpatrywać efekty oddziaływania na środowisko naturalne¹⁹.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwie kategorie, które przynoszą do budżetów państw europejskich największe dochody – tj. energia oraz transport.

Emisja dwutlenku węgla w sektorze energii jest głównym czynnikiem przyczyniającym się do globalnego ocieplenia. Zahamowanie trendu wzrostowego stanowi sygnał, że energia odnawialna może pozytywnie wpływać na produkcję energii i tym samym ograniczenie emisji CO₂ do atmosfery. Państwa członkowskie starają się ograniczać swoje emisje zwiększając udział odnawialnych źródeł energii, aby osiągnąć 20% w 2020 r. Podstawowym celem państw członkowskich UE jest zredukowanie emisji gazów cieplarnianych o przynajmniej 5% poniżej poziomu z 1990 r. w okresie zobowiązań od 2008 do 2012 r.²⁰ W poniższej tabeli zaprezentowano, w jaki sposób

¹⁷ J. Śleszyński, *Podatki środowiskowe i podział na grupy podatków według metodyki Eurostatu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 3(69), s. 56.

¹⁸ Ł. Piechowiak, *343 mld euro – tyle w 2014 r. w UE wyniosły podatki środowiskowe*, 22.04.2016, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/343-mld-euro-tyle-w-2014-r-w-UE-wyniosly-podatki-srodowiskowe-7367891.html> [dostęp: 29.01.2017].

¹⁹ Zob. P. Hojem, *Mining in the Nordic Countries. A comparative review of legislation and taxation*, TemaNord 2015, s. 63–70, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:842595/FULLTEXT01.pdf> [dostęp: 10.02.2018].

²⁰ Zobowiązania stron Konwencji zostały wskazane w Protokole z Kioto z 11 grudnia 1997 r., stanowiącym uzupełnienie Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu z dnia 9 maja 1992 r.; zob. *Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.*, Dz.U. z dnia 10 maja 1996 r., https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/srodowisko/Ramowa_Konwencja_Narodow_Zjednoczonych_w_sprawie_zmian_klimatu.pdf [dostęp: 13.02.2018]; *PROTOKÓŁ Z KIOTO do Ramowej konwencji Narodów*

kształtował się poziom emisji CO₂ w okresie między 2008 a 2015 r. w państwach nordyckich na tle UE.

Tabela 7. Emisja dwutlenku węgla w państwach nordyckich (wg wytycznych protokołu z Kioto)

	1990	2008	2015
Dania	100	94,9	70,7
Szwecja	100	89,5	76,6
Finlandia	100	100,9	79,6
Norwegia	100	107,7	105,9
Islandia	100	145,4	138,6
UE (28)	100	90,6	77,9

Źródło: *Greenhouse gas emissions (source: EEA)*, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table-&init=1&language=en&pcode=sdg_13_10&plugin=1 [dostęp: 10.02.2018].

Analizując dane w tabeli nr 7 należy pamiętać, że na tle innych mocarstw światowych, jak Chiny czy Stany Zjednoczone, państwa UE utrzymują większy reżim związany ze zmniejszaniem emisji CO₂ do atmosfery²¹. Jak pokazuje wykres, w Norwegii, Islandii (pozostające poza UE) oraz Finlandii w okresie od 1990 do 2008 roku wzrosła emisja CO₂. Zgodnie z protokołem B zobowiązały się one do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych: Norwegia do 101%, Islandia do 110%, a Finlandia, Szwecja, Dania do 92%. Jak pokazuje tabela, tylko trzem ostatnim udało się spełnić postawione sobie cele. Zarówno Norwegia, jak i Islandia nie wypełniły postawionego sobie zadania, mimo stosowanego dość wysokiego opodatkowania ekologicznego (w porównaniu do średniej UE). Co ciekawe, w Norwegii, kiedy w 1991 r. wprowadzono podatek od emisji CO₂, zaledwie w ciągu 2 lat można było zaobserwować spadek emisji dwutlenku węgla do atmosfery ze 100 do 92%. W kolejnych latach nastąpił jednak trend wzrostowy. Z kolei mimo tego, że w przypadku Islandii i Norwegii po 2008 r. trend ten został odwrócony, to osiągnięte przez te państwa wyniki nie były wystarczające, aby wypełnić warunki Protokołu B oraz Protokołu z Kioto.

Drugą branżą o największych wpływach podatkowych jest transport, gdzie około 12% emitowanego w UE dwutlenku węgla pochodzi ze spalin samochodowych. W poniższej tabeli zaprezentowano jak zmieniał się zanieczyszczenie środowiska w transporcie.

Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. z dnia 17 października 2005 r., https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/srodowisko/Protokol_z_Kioto_do_Ramowej_Konwencji_Narodow_Zjednoczonych_w_sprawie_zmian_klimatu.pdf [dostęp: 13.02.2018].

²¹ Największymi emitentami gazów cieplarnianych są Chiny – ok. 26% światowej emisji, Stany Zjednoczone – 16% światowej emisji, UE – 11% światowej emisji, zob. szerzej: Ł. Nadolny, *Metody i efekty ograniczania emisji CO₂ – porównanie rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej i wybranych państwach*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2013, nr 1(32), s. 48–60.

Tabela 8. Zanieczyszczenie w transporcie

	2000	2008	2015
Dania	100	78,1	53,5
Szwecja	100	67,3	43,3
Finlandia	100	66,9	41,9
Norwegia	100	85	55,2
Islandia	100	88,2	76,1
UE (28)	100	75,6	54,3

Źródło: *Pollutant emissions from transport*, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_rk300&plugin=1 [dostęp: 10.02.2018].

Analizując dane dotyczące udziału emisji zanieczyszczeń powietrza można założyć, że jej udział w transporcie w istotny sposób kształtuje jakość powietrza, ziemi, wody oraz hałasu²². Choć obserwuje się coraz większą mobilność mieszkańców UE, to odnotować należy znaczącą poprawę w kwestii zmniejszania zanieczyszczania środowiska pochodzącego z transportu. Zarówno w całej UE, jak i w czterech z pięciu państw nordyckich udział zanieczyszczania w transporcie zmniejszył się o około 50% w okresie od 2000 r. Podczas gdy najlepsze efekty osiągnęły Finlandia oraz Szwecja, które zmniejszyły emisję o około 60% r., to Islandii udało się zmniejszyć zanieczyszczenie jedynie o 24%.

Należy jednak pamiętać, że Unia Europejska w ramach polityki zrównoważonego rozwoju transportu podejmuje skoordynowane działania na rzecz ograniczenia szkodliwego wpływu poprzez integrację polityki transportowej z polityką ekologiczną. Efektem podjętych działań jest np. zaostrzanie norm dotyczących emisji spalin, promocja alternatywnych źródeł energii (biopaliwa, CNG, LPG) oraz środków transportu o mniejszym stopniu zużycia paliwa na tonę przewożonego ładunku (np. transport multimodalny, transport współmodalny, transport wodny śródlądowy)²³.

²² Zob. European Environmental Agency, *Towards clean and smart mobility. Transport and environment in Europe*, 2016, <https://www.eea.europa.eu/publications/signals-2016> [dostęp: 14.02.2018].

²³ European Environmental Agency, *Electric vehicles in Europe*, 2016, <https://www.eea.europa.eu/publications/electric-vehicles-in-europe> [dostęp: 13.02.2018]; European Environmental Agency, *Electric vehicles and the energy sector – impacts on Europe's future emissions*, 2016, <https://www.eea.europa.eu/themes/transport/electric-vehicles/electric-vehicles-and-energy> [dostęp: 13.02.2018]; I.M. Sówka, *Transport drogowy jako źródło zanieczyszczenia powietrza na terenie aglomeracji miejskich /Road transport as a source of air pollution in urban agglomerations (PDF Download Available)*, https://www.researchgate.net/publication/312949957_Transport_drogowy_jako_zrodlo_zanieczyszczenia_powietrza_na_terenie_aglomeracji_miejskich_Road_transport_as_a_source_of_air_pollution_in_urban_agglomerations [dostęp: 14.02.2018]; zob. również: International Council on Clean Transportation, *Hybrid vehicles: Trends in technology development and cost reduction*, Washington 2015, https://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_TechBriefNo1_Hybrids_July2015.pdf [dostęp: 10.02.2018].

Podsumowanie

Nie sposób nie zauważyć, że system opodatkowania ekologicznego jest bardzo rozbudowany w państwach nordyckich. Duże obciążenia podatkowe, stosowane w tych państwach, powinny wpływać na zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego. Na podstawie przeprowadzonej analizy trudno jest jednak potwierdzić taką hipotezę. Po pierwsze, jak wykazano w pracy, porównując obciążenia podatkowe do zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska, większe podatki w państwach nordyckich nie wywołują lepszych efektów w stosunku do średniej dla państw UE. Z kolei po drugie, w pracy wskazano na nierównomierny podział w ramach grup opodatkowania, zarówno w państwach nordyckich, jak i w UE. Główny nacisk położony został na kwestie zanieczyszczenia powstające w wyniku użytkowania transportu czy energii. Zdecydowanie mniejszy nacisk został położony na kwestie wykorzystywania zasobów naturalnych i zanieczyszczenia środowiska, które to stanowią główny punkt odniesienia dla koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Ponadto porównując efekty opodatkowania energetycznego widać, że wysokie podatki nie wpływają na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Państwa nordyckie w tym punkcie nie są liderami, a Norwegia oraz Islandia nawet nie spełniają wytycznych protokołu z Kioto, choć zadeklarowały wypełnienie zobowiązań do 2020 r. Jedynie w przypadku transportu widać wyraźny progres. Wyniki, które osiągnęły państwa nordyckie, jak i cała UE wskazują, że dochody uzyskane z podatków transportowych, mogły wpłynąć na zmianę polityki ekologicznej państw. Należy jednak pamiętać, iż osiągnięcia technologiczne w tej branży (jak ekoinnowacje) mogły ułatwić państwom prowadzenie pro-ekologicznej polityki.

Wobec powyższych argumentów, analizując zebrany materiał, nasuwa się wątpliwość, że Eurostat, dla celów statystycznych, nie uwzględnił wpływów podatkowych, które powstają w wyniku pozytywnych działań na rzecz środowiska. Nie uwzględnił również danych wskazujących, jak wykorzystywane są środki z tytułu opodatkowania ekologicznego. W państwach nordyckich, które osiągnęły zadowalający poziom ochrony środowiska ukształtował się sektor przemysłu ochrony środowiska, odnawialnej energii, czy innych ekoinnowacji. Jego opodatkowanie w ramach inicjatywy UE nie zostało jednak włączone do klasyfikacji poddanej badaniom.

Podsumowując powyższe rozważania, można wysunąć tezę, że fiskalna rola tych podatków w praktyce przeważa nad ich funkcją bodźcową. Wpływy podatkowe są zatem daniną za szkody wyrządzone środowisku, która nie pozostaje w żadnej proporcji do całkowitej wartości poniesionych strat. Uzyskane przychody mogą, ale nie muszą, zostać przeznaczone na rekompensowanie szkód lub uniknięcie ich w przyszłości.

Opodatkowanie ekologiczne narzędziem ochrony środowiska państw nordyckich

Streszczenie

Podatek ekologiczny jest świadczeniem pieniężnym, którego podstawą jest jednostka naturalna pewnego zjawiska, które wywiera szczególnie negatywny wpływ na środowisko. Podstawową funkcją tego podatku powinna być funkcja pozafiskalna, nakierowana przede wszystkim na ochronę środowiska naturalnego, przy wykorzystaniu podatków i opłat jako narzędzi stymulujących działania podmiotów funkcjonujących na rynku. Artykuł podejmuje problem opodatkowania ekologicznego w państwach nordyckich w latach 2008–2016. Jego celem jest analiza wpływu, jaki mają podatki ekologiczne na zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska. Opracowanie zostało przeprowadzone w oparciu o koncepcję Pigou oraz idee zawarte w ramach reformy opodatkowania ekologicznego.

Słowa kluczowe: środowisko, podatki ekologiczne, państwa nordyckie

Ecological Taxes as a Tool of the Environmental Protection in Nordic Countries

Abstract

Ecological tax is a tax whose tax base is a physical unit of something that has a proven, specific negative impact on the environment. The definition puts emphasis on the effect of a given tax in terms of its impact on the cost of activities and the prices of products that have a negative effect on the environment. The article presented ecological taxes problems in Nordic countries from 2008 to 2016. The aim of the article is to analyse: how ecological taxes influence on decrease of environmental pollution. Presentation contained the concept of Pigou's taxes and idea of the ecological reform.

Key words: environment, ecological taxes, Nordic Countries

Экологическое налогообложение – инструмент охраны окружающей среды государств Северной Европы

Резюме

Экологический налог является налогом, база взимания которого оказывает особенно негативное воздействие на окружающую среду. Основная функция этого налога должна иметь нефискальный характер, направленный, прежде всего, на защиту окружающей среды, с использованием налогов и сборов в качестве инструментов, стимулирующих деятельность функционирующих на рынке субъектов. В статье рассмотрены проблемы экологического налогообложения в странах Северной Европы в 2008–2016 гг. Целью работы является анализ влияния экологических налогов на уменьшение уровня загрязнения окружающей среды. Исследования проведены на основе концепции налога Пигу и положений, содержащихся в реформе экологического налогообложения.

Ключевые слова: окружающая среда, экологические налоги, государства Северной Европы