

Anna Leszczyłowska*

Rozwój podatków ekologicznych w Unii Europejskiej w latach 2010-2012

Wstęp

Zarówno w prawie unijnym, jak i działalności instytucji Unii Europejskiej przykłada się rosnącą wagę do stanu środowiska naturalnego i problemu zrównoważonego wzrostu [Głuchowski, 2012, s. 79-80]. Ważnym instrumentem wykorzystywanym na tym obszarze są podatki o charakterze ekologicznym. Unijna strategia „Europa 2020” zawiera postulat wykorzystywania tego typu danin przez państwa członkowskie. Zachęca ona do przesuwania ciężaru podatkowego z czynnika pracy, który obecnie w państwach członkowskich jest silnie obciążony podatkami i paropodatkami, właśnie w kierunku podatków ekologicznych [European Commission, 2010, s. 26]. W ostatnich latach działania te znajdują wyraz także w proponowanym brzmieniu dyrektywy o opodatkowaniu energii.

Wobec powyższych tendencji celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na dwa uzupełniające się pytania:

1. Jakie jest znaczenie fiskalne podatków ekologicznych w Unii Europejskiej?
2. Czy w okresie kryzysu ekonomicznego dokonywano reform w zakresie podatków ekologicznych, a jeśli tak, to których podatków one dotyczyły i w jaki sposób wpłynęły one na zmianę obciążeń tymi podatkami?

Powyższe cele są realizowane poprzez analizę porównawczą historycznych danych faktograficznych. Wykorzystane w badaniu dane empiryczne pochodzą z baz Eurostatu i Komisji Europejskiej.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej wyjaśniono istotę oraz przyjętą w Unii Europejskiej definicję podatków ekologicznych. W części drugiej i trzeciej, na podstawie danych dotyczących strony fiskalnej podatków ekologicznych w UE jako całości oraz w Polsce, pod-

* Dr, Katedra Finansów Przedsiębiorstw, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, anna.flotynska@ue.poznan.pl, Al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

dano realizacji cel (1). Część czwarta opracowania koncentruje się na realizacji celu (2) poprzez analizę reform podatkowych przeprowadzonych w poszczególnych państwach UE. Całość zamyka zakończenie, w którym sformułowane zostały wnioski.

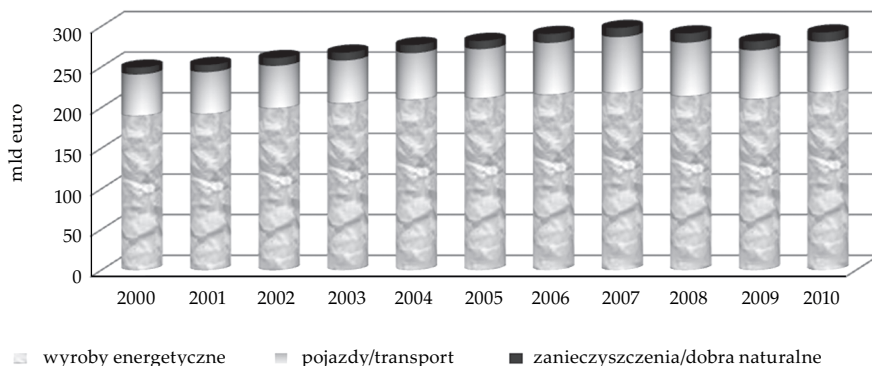
1. Definicja podatków ekologicznych

Podatki uznaje się za ekologiczne wówczas, gdy obciążony nimi przedmiot wywiera negatywne skutki dla środowiska naturalnego. Podatek ekologiczny to taki, w którym podstawą opodatkowania jest jednostka fizyczna (lub jej przybliżenie) substancji, której negatywny wpływ na środowisko naturalne został udowodniony [European Commission, 2001, s. 9]. Stąd najczęściej mowa w tym kontekście o podatkach nawiązujących do zanieczyszczeń powstających w procesie gospodarowania, jednakże w szerszym ujęciu uwzględnia się również podatki od zużywania zasobów naturalnych (na przykład czystej wody, zasobów naturalnych). Ponadto, w definicji zwraca się uwagę na to, że podatek, w przeciwieństwie do opłaty, nie pociąga za sobą bezpośredniego świadczenia państwa na rzecz podatnika.

W międzynarodowych porównaniach grupa podatków ekologicznych obejmuje daniny mające w głównej mierze charakter podatków akcyzowych: (1) podatki od wyrobów energetycznych — zalicza się do nich również podatki nawiązujące do wielkości emisji CO₂, ze względu na to, że kryterium to jest często wbudowane w konstrukcję podatku akcyzowego i z tego powodu trudno byłoby wyodrębnić spośród innych obciążeń podatki od emisji CO₂ oraz podatki od energii elektrycznej; (2) podatki od posiadania i użytkowania pojazdów (grupa ta nie obejmuje podatków od paliw wykorzystywanych w transporcie, gdyż są one ujęte w podatkach od wyrobów energetycznych); (3) podatki od zanieczyszczeń — typowe daniny, których przedmiotem są szkodliwe substancje emitowane do powietrza, wody, gleby (z wyjątkiem dwutlenku węgla), hałas; (4) podatki od zasobów naturalnych — u ich podstaw leży założenie, że wydobywanie zasobów naturalnych rodzi problemy ekologiczne [European Commission, 2001, s. 12].

2. Obciążenia fiskalne podatkami ekologicznymi w Unii Europejskiej

Aby udzielić odpowiedzi na pytanie o znaczenie fiskalne podatków ekologicznych w Unii Europejskiej, poddano analizie dane dotyczące

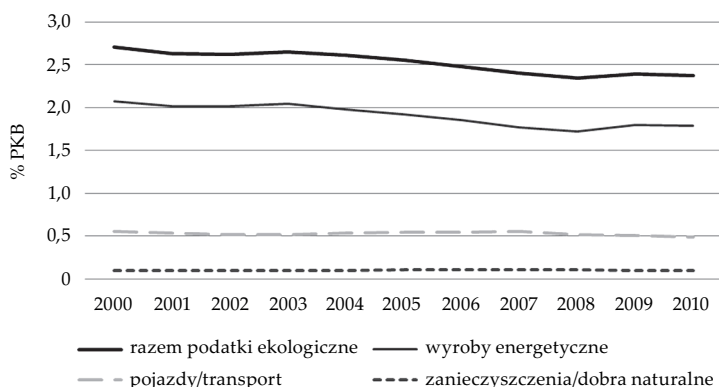
Rysunek 1. Struktura wpływów z podatków ekologicznych w Unii Europejskiej w latach 2000-2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Eurostat, 2012].

wpływów ze wskazanych wcześniej podatków. Rezultaty zostały przedstawione na rysunkach 1-3.

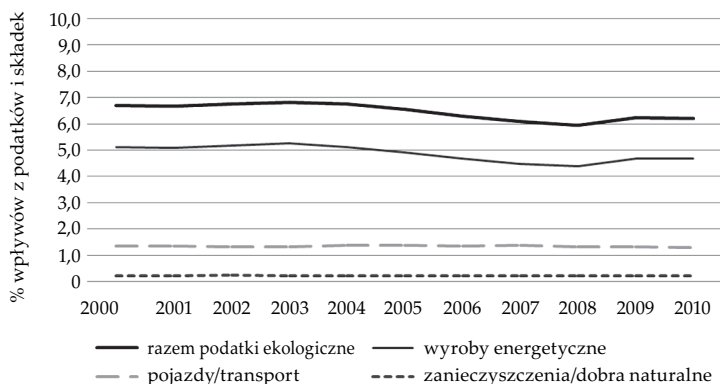
Z rysunku 1 wynika, że w ciągu 11 lat wpływy z podatków ekologicznych w UE były co roku na zbliżonym poziomie. Spadek odnotowano w początkowym okresie kryzysu finansowego, tj. w latach 2008-2009; w 2010 r. nastąpił wzrost, a nowsze dane pokażą, na ile jest on trwały.

Struktura wpływów z podatków ekologicznych jest stała w czasie: 75% dochodów jest generowane z opodatkowania wyrobów energetycz-

Rysunek 2. Udział (%) podatków ekologicznych w PKB w Unii Europejskiej w latach 2000-2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Eurostat, 2012].

Rysunek 3. Udział (%) podatków ekologicznych w całkowitych wpływach z podatków i składek w Unii Europejskiej w latach 2000-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Eurostat, 2012].

nych, około 20% z opodatkowania pojazdów i transportu, a poniżej 5% — zanieczyszczeń i zasobów naturalnych.

Z rysunku 2 wynika, że od 2003 r. udział podatków ekologicznych w unijnym PKB systematycznie spadał; nieznaczny wzrost obserwuje się dopiero od 2009 r., zapewne z uwagi na ówczesny ogólny spadek PKB. W 2010 r. udział podatków ekologicznych w PKB wyniósł 2,4%. Jest to wartość niewielka w stosunku do udziału podatków ogółem w PKB UE, który osiągnął poziom około 36% [Eurostat, 2012, s. 180].

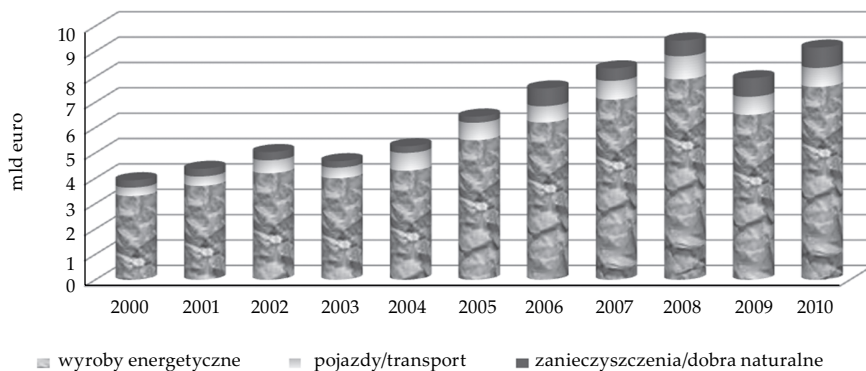
Z kolei na rysunku 3 widoczny jest malejący, do 2008 r., udział podatków ekologicznych w podatkach i składek ogółem. Od 2009 r. następuje lekka poprawa; rok później wskaźnik ten osiągnął poziom 6,2%.

3. Obciążenia fiskalne podatkami ekologicznym w Polsce

W kontekście niewielkich zmian zachodzących w podatkach ekologicznych w Unii Europejskiej na przestrzeni analizowanych jedenastu lat warto przyjrzeć się ich rozwojowi w Polsce w tym okresie. Nawiązują do niego rysunki 4-6.

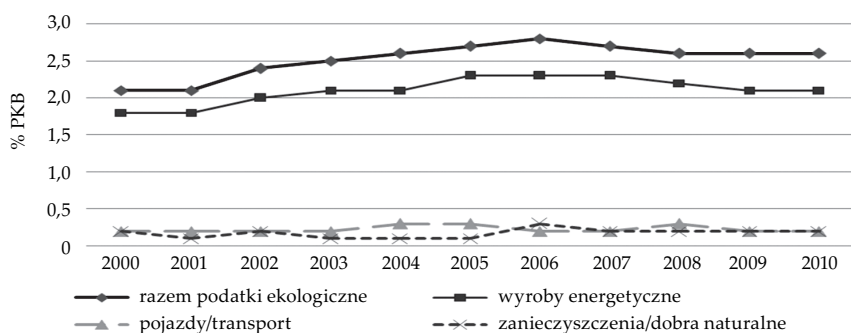
Z rysunku 4 wynika, że po przystąpieniu do UE wpływy z podatków ekologicznych w Polsce zaczęły gwałtownie rosnąć. Wzrost nastąpił również w 2008 r., który w skali całej UE był pierwszym okresem wyraźnego spadku. Załamanie wpływów nastąpiło w Polsce rok później, by w 2010 r. dochody znów wzrosły. Dane z kolejnych lat pokażą, na ile ten wzrost jest trwały.

Rysunek 4. Struktura wpływów z podatków ekologicznych w Polsce w latach 2000-2010



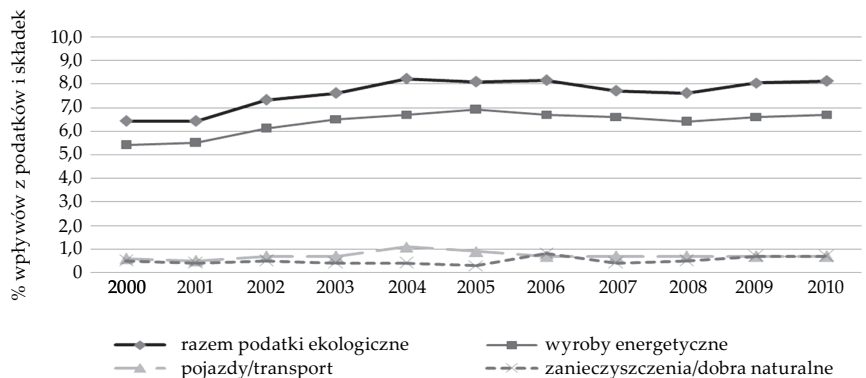
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Eurostat, 2012].

Rysunek 5. Udział (%) podatków ekologicznych w PKB w Polsce w latach 2000-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Eurostat, 2012].

Rysunek 6. Udział (%) podatków ekologicznych w całkowitych wpływach z podatków i składek w Polsce w latach 2000-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Eurostat, 2012].

Wpływy z podatków ekologicznych w Polsce sięgnęły w 2010 r. 37 mld zł. Ich struktura odpowiada strukturze obserwowanej w UE co do kolejności podatków. W Polsce opodatkowanie wyrobów energetycznych ma jednak jeszcze większe znaczenie fiskalne — w 2010 r. odpowiadało za 83% wpływów z podatków ekologicznych ogółem (w porównaniu z 75% w UE). Z kolei podatki od pojazdów i transportu oraz podatki od zanieczyszczeń i zasobów naturalnych wygenerowały wpływy na zbliżonym poziomie — po około 9% (zbliżenie jest widoczne od roku 2006, wcześniej raczej przeważały podatki od pojazdów i transportu).

Z rysunku 5 wynika, że udział podatków ekologicznych w PKB w Polsce na poziomie 2,6% w 2010 r. plasował się powyżej średniej unijnej wynoszącej wówczas 2,4%. Jest to jednak stosunkowo niewiele w porównaniu z ogólnym poziomem fiskalizmu mierzonego udziałem wszystkich podatków i składek w PKB. Ten ostatni wyniósł w 2010 r. w Polsce 31,8% [Eurostat, 2012, s. 180].

Udział podatków ekologicznych we wpływach z podatków i składek ogółem w Polsce wynosi 8,1%, co oznacza wzrost o 1,7 pkt. proc. w porównaniu z 2000 r. Kształtuje się on również powyżej średniej unijnej (6,2% w 2010 r.). Może to być związane z dużym znaczeniem fiskalnym podatku akcyzowego w Polsce.

4. Reformy podatków ekologicznych w państwach Unii Europejskiej

Istotnym elementem analizy podatków ekologicznych w Unii Europejskiej jest również sprawdzenie, jaki był zakres reform na tym obszarze w poszczególnych państwach UE. Rezultaty analizy zostały zestawione w tabelicy 1. Zachowano w niej, zaprezentowany wcześniej, podział podatków ekologicznych na podatki obciążające: wyroby energetyczne, energię elektryczną, pojazdy oraz podatki o innym charakterze. W pierwszych trzech grupach danin mieszczą się podatki akcyzowe, zaś ostatnia obejmuje zarówno podatki o bezpośrednio „ekologicznym” charakterze (od odpadów, od zasobów naturalnych), jak i daniny nałożone na inny jeszcze przedmiot opodatkowania. Oznaczenia „wzrost” i „wprowadzenie” są równoznaczne ze zwiększeniem obciążeń podatkowych, natomiast o zmniejszeniu opodatkowania świadczą określenia „likwidacja” i „preferencje”.

Jak wynika z zestawienia zawartego w tabelicy 1, w państwach Unii Europejskiej w latach 2010-2012 zdecydowanie dominowały zmiany pro-

Tablica 1. Zmiany w podatkach ekologicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2010-2012

	Wyroby energetyczne	Energia elektryczna	Pojazdy	Inne
AT	(Wzrost) benzyna, olej napędowy, olej mineralny		(Wprowadzenie) podatek od rejestracji pojazdów (CO ₂); (Obniżenie) podatek od pojazdów ciężarowych	(Wprowadzenie) podatek od biletów lotniczych
BE			(Wprowadzenie) podatek od rejestracji pojazdów (CO ₂); (Preferencje) pojazdy emitujące mniej zanieczyszczeń	
BG	(Wzrost) węgiel, olej napędowy, gaz ziemny, paliwa lotnicze, gaz opałowy	(Wzrost) energia elektryczna	(Likwidacja) podatek od pojazdów	
CY	(Wzrost) paliwa			
CZ	(Wzrost) paliwa			
DK	(Wzrost) wyroby energetyczne		(Wzrost) podatek od rejestracji pojazdów i transportowy	
EE	(Wzrost) paliwa, wyroby energetyczne w niektórych gałęziach	(Wzrost) energia elektryczna		
FI	(Wzrost) wyroby energetyczne, w tym oleje opałowe i napędowe	(Wzrost) energia elektryczna (CO ₂)	(Wzrost) podatek od rejestracji i użytkowania pojazdów (CO ₂)	(Wzrost) podatek od odpadów i prywatnych składowisk odpadów
FR	(Wzrost) olej napędowy			
EL	(Wzrost) paliwa i gaz ziemny	(Wzrost) energia elektryczna	(Wzrost) podatek od posiadania pojazdów (moc silnika i wpływ na środowisko)	
ES	(Wzrost) olej napędowy			

Tablica 1 cd. Zmiany w podatkach ekologicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2010-2012

	Wyroby energetyczne	Energia elektryczna	Pojazdy	Inne
NL	(Wzrost) olej napędowy i gaz		(Wzrost) podatek od rejestracji pojazdów (CO ₂); (Preferencje) pojazdy emitujące mniej zanieczyszczeń	(Likwidacja) podatek od odpadów i podatek od poboru wody
IE	(Wzrost) węgiel, benzyna, olej napędowy			(Wprowadzenie) podatek od emisji CO ₂
LT	(Wzrost) olej napędowy			
LV	(Wzrost) paliwa, biopaliwa, oleje smarowe, gaz ziemny, benzyna, olej napędowy		(Wprowadzenie) podatek od posiadania pojazdów; (Wzrost) podatek od pojazdów luksusowych, szkodliwych dla środowiska	(Wzrost) podatek od zasobów naturalnych
MT	(Wzrost) cement, paliwa dla statków		(Wprowadzenie) podatek od rejestracji pojazdów	
DE	(Wprowadzenie) podatek od paliwa jądrowego			(Wprowadzenie) podatek od biletów lotniczych
PL	(Wzrost) węgiel kamienny, węgiel brunatny, koks, paliwa			(Wprowadzenie) podatek od wydobycia miedzi i srebra
PT	(Wzrost) benzyna, olej opałowy	(Wprowadzenie) energia elektryczna		
RO	(Wzrost) wyroby energetyczne, w tym benzyna bezołowiowa, olej napędowy		(Wprowadzenie) podatek od zanieczyszczeń – przy rejestracji pojazdów	

Tablica 1 cd. Zmiany w podatkach ekologicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2010-2012

	Wyroby energetyczne	Energia elektryczna	Pojazdy	Inne
SK	(Wprowadzenie) podatek od zanieczyszczeń (CO ₂); (Obniżenie) olej napędowy			
SI	(Wzrost) wyroby energetyczne; (Obniżenie) paliwa			
HU	(Wzrost) paliwa	(Wprowadzenie) energia elektryczna		
UK	(Wzrost) paliwa			(Wzrost) podatek od biletów lotniczych, od składowisk odpadów
IT	(Wzrost) paliwa		(Wprowadzenie) podatek od pojazdów szkodliwych dla środowiska, łodzi, samolotów	

AT – Austria, BE – Belgia, BG – Bułgaria, CY – Cypr, CZ – Czechy, DK – Dania, EE – Estonia, FI – Finlandia, FR – Francja, EL – Grecja, ES – Hiszpania, NL – Holandia, IE – Irlandia, LT – Litwa, LV – Łotwa, MT – Malta, DE – Niemcy, PL – Polska, PT – Portugalia, RO – Rumunia, SK – Słowacja, SI – Słowenia, HU – Węgry, UK – Wielka Brytania, IT – Włochy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [European Commission, 2011, s. 35-46; European Commission, 2012, s. 29-45].

wadzące do wzrostu obciążeń podatkami ekologicznymi – przez podnoszenie istniejących lub wprowadzanie nowych podatków. W każdym z sześciu państw, w których zdecydowano się na obniżenie obciążeń, obniżkom towarzyszyły kroki powodujące zwiększenie opodatkowania – a zatem zmiany te rozpatrywane łącznie mogły być neutralne fiskalnie.

Obniżenie obciążeń wystąpiło tylko w kilku przypadkach, zaś rezygnację z przeprowadzania jakichkolwiek zmian odnotowano jedynie w Luksemburgu i Szwecji. Niemal we wszystkich krajach (z wyjątkiem

Belgii) dokonano zmian w podatkach akcyzowych od wyrobów energetycznych — w dużej mierze olejów napędowych i opałowych. Na drugim miejscu pod względem liczebności plasują się zmiany podatków akcyzowych obciążających pojazdy, na trzecim — innych podatków. Najmniej liczne były w latach 2010-2012 zmiany opodatkowania energii elektrycznej. Trzeba mieć jednak na uwadze, że skale przeprowadzanych zmian były różne i tym samym odmienne ich skutki fiskalne.

W sześciu państwach w badanym okresie wprowadzono regulacje uzależniające obciążenie podatkowe od skali emisji zanieczyszczeń dwutlenkiem węgla. Jakkolwiek tendencja ta wciąż jeszcze nie dotyczy wszystkich krajów członkowskich, to jest ona zgodna z planami formułowanymi na szczeblu instytucji unijnych, a znajdującymi wyraz w nowym brzmieniu dyrektywy o opodatkowaniu energii, aby podatki ekologiczne w większym niż dotychczas stopniu nawiązywały do poziomu emisji CO₂ oraz energetyczności paliwa.

Zakończenie

W ostatnich latach w UE nie doszło do rewolucyjnych zmian w postaci wyraźnego wzrostu obciążeń w kierunku podatków ekologicznych. Są one zatem instrumentem o potencjalnie dużych możliwościach wykorzystania, państwa UE nie decydują się jednak jeszcze na wyraźne przesuwanie punktu ciężkości w opodatkowaniu od czynnika pracy w kierunku podatków ekologicznych.

Kryzys finansowy ogranicza możliwość wydatkowania środków na cele ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Tym bardziej cele środowiskowe mogą być realizowane w państwach UE poprzez pobór podatków ekologicznych.

Wspólne dla wielu państw członkowskich w ostatnich latach były zmiany prowadzące do wzrostu obciążeń podatkami ekologicznymi, przy jednocześnie niewielkiej liczbie przypadków, w których obciążenia te zmniejszono. Może to świadczyć o realizacji rozwiązań proekologicznych i chęci ograniczania działalności szkodliwej dla środowiska. Na pierwszym planie pozostaje jednak motyw fiskalny, biorąc pod uwagę zwłaszcza wzmożone potrzeby finansowe państw w obecnej trudnej sytuacji gospodarczej.

Literatura

1. European Commission (2001), *Environmental taxes – a statistical guide*, Luxembourg.
2. European Commission (2010), *Communication from the Commission, Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010)2020, Brussels.
3. European Commission (2011), *Tax reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, Working Paper, no. 28.
4. European Commission (2012), *Tax reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, Working Paper, no. 34.
5. Eurostat (2012), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Luxembourg.
6. Eurostat (2013), <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> oraz http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Environmental_taxes, dostęp dnia 1.02.2013.
7. Głuchowski J. (2002), *Podatki ekologiczne*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
8. Głuchowski J. (2012), *Ekologiczne regulacje podatkowe i prawno finansowe w prawie unijnym i międzynarodowym*, [w:] *Szkice o finansach. Księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Krystyny Znanieckiej*, red. T. Famulska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
9. OECD (2003), *Environmental taxes and competitiveness: an overview of issues, policy options, and research needs*, „OECD Papers”, vol. 3, no. 12.

Streszczenie

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: (1) Jaki jest znaczenie fiskalne podatków ekologicznych w Unii Europejskiej? (2) Czy w okresie kryzysu ekonomicznego dokonywano reform w zakresie podatków ekologicznych, a jeśli tak, to których podatków one dotyczyły i w jaki sposób wpłynęły one na zmianę obciążeń tymi podatkami? W pierwszej części artykułu wyjaśniono istotę oraz definicję podatków ekologicznych. W częściach drugiej i trzeciej na podstawie danych dotyczących strony fiskalnej podatków ekologicznych w UE oraz Polsce poddano realizacji cel (1). Część czwarta koncentruje się na realizacji celu (2) poprzez analizę reform podatkowych przeprowadzonych w poszczególnych państwach UE. W opracowaniu przeprowadzono analizę porównawczą historycznych danych faktograficznych. Wykorzystane w badaniu dane empiryczne pochodzą z baz Eurostatu oraz Komisji Europejskiej.

Słowa kluczowe

podatki środowiskowe, ekologiczna reforma podatkowa

Development of environmental taxes in the European Union in the period 2000-2010 (Summary)

The aim of this paper is to give answers to the following questions: (1) how much revenue does the European Union collect from environmental taxation? (2) have there been any reforms carried out in the field of environmental taxation during the economic crisis, and — if so — which types of taxes were involved in the reforms and how have these reforms influenced the tax burden? In the first part of the article the definition and the idea of environmental taxation are explained. In the second and third parts, the answer to question (1) is given based on some empirical data about tax revenues both in the EU and in Poland. The fourth part of the paper focuses on question (2) and contains an analysis of tax reforms carried out in particular European countries. The article presents a comparative analysis of empirical data. The data have been obtained from databases of the Eurostat and the European Commission.

Keywords

environmental taxes, ecological tax reform