

Michał Ptak*

WDRAŻANIE PODATKÓW ENERGETYCZNYCH I WĘGLOWYCH

1. Wstęp

W krajach Unii Europejskiej obserwuje się wyraźną koncentrację opodatkowania ekologicznego na podatkach energetycznych. Ich udział w ogólnej kwocie dochodów z podatków i opłat ekologicznych utrzymuje się na poziomie ok. 75%. W większości krajów członkowskich dochody z podatków energetycznych odpowiadają kilku procentom ogólnych dochodów z podatków i składek ubezpieczeniowych.

Podatki energetyczne obejmują głównie podatki akcyzowe. Podatkami tymi obciążone są końcowe zużycie energii w rolnictwie, przemyśle, usługach, transporcie, sektorze gospodarstw domowych, a także źródła energii wykorzystywane do produkcji elektryczności [6, s. 10]. W rosnącej liczbie krajów członkowskich Unii stosuje się również tzw. podatki węglowe, naliczane od zawartości pierwiastka węgla w paliwie czy też od emisji dwutlenku węgla.

2. Klasyfikacja podatków ekologicznych stosowana w Unii Europejskiej

W statystyce podatków i opłat ekologicznych funkcjonującej w krajach Unii Europejskiej wyróżnia się do celów analitycznych następujące rodzaje podatków (opłat) ekologicznych: podatki energetyczne (w tym podatek od emisji CO₂), podatki transportowe, podatki emisyjne oraz podatki od zasobów naturalnych [7, s. 19]. W obszarze podatków energetycznych można wyróżnić następujące podstawy (przedmioty) opodatkowania:

* Katedra Zarządzania Jakością i Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.

- produkty energetyczne użytkowane w transporcie:
 - benzyna bezołowiowa,
 - benzyna z zawartością ołowiu,
 - olej napędowy i inne paliwa transportowe,
- produkty energetyczne stosowane przez źródła stacjonarne:
 - oleje opałowe lekkie i ciężkie,
 - gaz ziemny i metan z kopalni węgla,
 - węgiel oraz koks,
 - biopaliwa,
 - inne paliwa użytkowane stacjonarnie,
 - zużycie oraz produkcja energii elektrycznej [5, s. 6].

Do kategorii podatków energetycznych włączane są również podatki od emisji CO₂ ze względu na to, że w wielu krajach są one często ściśle powiązane z innymi podatkami energetycznymi poprzez np. zróżnicowanie stawek podatków od olejów mineralnych. Brak możliwości precyzyjnego wyodrębnienia podatków węglowych z grupy podatków energetycznych utrudnia przeprowadzanie międzynarodowych porównań. Trudności w klasyfikowaniu mogą dotyczyć również podatków od emisji SO₂, zaliczanych przez Eurostat do grupy podatków emisyjnych.

Z grupy podatków ekologicznych uwzględnianych w statystykach Unii Europejskiej wyłączony jest podatek od wartości dodanej. Podatek VAT, obok podatków akcyzowych oraz innych obciążeń o różnorodnym charakterze, wpływa jednak na końcową cenę wytworzonej energii. Może być również w pewnym stopniu zaprojektowany w sposób uwzględniający kwestie ekologiczne.

Podatkiem od wartości dodanej obciążona jest większość produktów, jednak możliwość odliczenia podatku VAT przez przedsiębiorstwa prowadzi do tego, że w większości krajów ciężar opodatkowania spada głównie na sektor gospodarstw domowych. Nie powoduje to takiego zróżnicowania cen produktów, jakie ma miejsce w przypadku podatków o charakterze proekologicznym. O wyłączeniu tego podatku z grupy obciążeń ekologicznych decyduje również często brak danych o wysokości wpływów z podatku VAT w odniesieniu do poszczególnych produktów.

3. Wpływy z podatków energetycznych w krajach Unii Europejskiej

W krajach Unii Europejskiej w 2001 r. podatki energetyczne dostarczyły ponad 182 mld euro wpływów, co stanowiło blisko 76,8% dochodów z wszystkich podatków i opłat ekologicznych. Wpływy z podatków transportowych wyniosły 49 mld euro (20,7% wpływów z podatków i opłat ekologicznych). Z tej grupy podatków, dotyczących głównie własności i użytkowania pojazdów, wyłączone są podatki od paliw silnikowych, zaliczane do grupy podatków energetycznych. Pozostałe podatki dostarczają wpływów o marginalnym charakterze – podatki emisyjne przyniosły w 2001 r. ok. 4,4 mld euro, natomiast podatki od zasobów

naturalnych ok. 1,7 mld euro [12, s. 1] (odpowiednio 1,9% i 0,7% wpływów ze wszystkich podatków ekologicznych). Wpływy z poszczególnych rodzajów podatków ekologicznych dla 15 krajów Unii Europejskiej w 2001 r. przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1. Dochody z podatków ekologicznych w krajach Unii Europejskiej w 2001 r. (w mld euro)

Kraje członkowskie	Podatki energetyczne	Podatki emisyjne	Podatki od zasobów naturalnych	Podatki transportowe	Podatki ekologiczne ogółem
Austria	3,6	0,1	0	1,8	5,5
Belgia	3,8	0,4	0	2,2	6,4
Dania	4,8	0,4	0,2	3,0	8,4
Finlandia	2,7	0	0	1,4	4,1
Francja	24,0	0,1	1,5	3,8	29,3
Grecja	2,2	0	0	1,4	3,6
Hiszpania	11,5	0,1	0	2,9	14,5
Holandia	8,6	1,8	0	5,9	16,2
Irlandia	1,4	0	0	1,3	2,7
Luksemburg	0,6	0	0	0	0,6
Niemcy	44,9	0	0	8,4	53,3
Portugalia	2,3	0	0	1,4	3,7
Szwecja	6,1	0,2	0	1,0	7,2
Wielka Brytania	36,5	0,8	0	7,9	45,2
Włochy	29,6	0,5	0	6,8	36,9
Unia Europejska ogółem	182,5	4,4	1,7	49,1	237,7

Źródło: [12, s. 6].

Wpływy z podatków energetycznych stanowiły w 2001 r. średnio 5% ogólnych dochodów podatkowych i przychodów funduszy ubezpieczeń społecznych w krajach UE. Udział dochodów z podatków energetycznych przekraczał połowę ogólnych dochodów z podatków ekologicznych we wszystkich państwach członkowskich. Największy udział tych podatków (przekraczający 80%) notuje się we Francji, Niemczech, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz we Włoszech.

4. Podatki energetyczne a podatki węglowe

Podstawą opodatkowania w podatku energetycznym jest zużycie określonego nośnika energii lub energii w ogóle zawartej w różnych nośnikach [9, s. 33]. Podatki te obciążają paliwa kopalne oraz inne nieodnawialne źródła energii, takie jak energia jądrowa. Źródła odnawialne są zazwyczaj zwolnione z podatków

energetycznych. Podatek węglowy naliczany jest z kolei od ilości węgla lub emisji dwutlenku węgla przy wykorzystaniu danego nośnika i dotyczy nośników zawierających węgiel pierwiastkowy lub jego związki [1, s. 2]. Należy zwrócić uwagę, że podatki od zawartości węgla mogą być „przekształcane” na podatki od emisji dwutlenku węgla, gazu będącego jednym z produktów spalania paliw i kopalnych nośników energii.

W przypadku gdy celem wprowadzenia danego instrumentu jest ograniczenie emisji dwutlenku węgla, efektywniejszym rozwiązaniem od podatku energetycznego jest zastosowanie podatku „węglowego”. Dany poziom jakości środowiska (w zakresie emisji CO₂) osiągany jest przy niższym koszcie społecznym [22, s. 2]. Z drugiej strony podatki energetyczne mogą w większym stopniu motywować do szerszego wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych dzięki obciążeniu zużycia energii jądrowej. Do instrumentów o szczególnie wysokiej efektywności zalicza się podatek mieszany (węglowo-energetyczny), który jest podatkiem od zawartości węgla w paliwach konsumowanych na jednostkę energetyczności danego paliwa.

Potencjalny wpływ podatków od paliw na poprawę struktury zużycia nośników energii uzależniony jest m.in. od takich czynników, jak: poziom i struktura podatku, elastyczność cenowa na poszczególne nośniki energii czy techniczne uwarunkowania reakcji poszczególnych podmiotów na ekonomiczne skutki podatku [2, s. 85].

5. Opodatkowanie energii w krajach europejskich

Tradycyjne podatki energetyczne funkcjonują od dłuższego czasu w niektórych krajach europejskich. Za opodatkowaniem nośników energii przemawiały przede wszystkim względy fiskalne. Podatki węglowe, wprowadzone dużo później od tradycyjnych podatków energetycznych, miały spełniać inną funkcję. Ich podstawowym celem była realizacja założeń polityki ekologicznej w zakresie zmniejszenia emisji dwutlenku węgla. Oddziaływanie bodźcowe tych instrumentów jest jednak w praktyce dość ograniczone. Stawki podatków węglowych w rzeczywistości tylko częściowo odpowiadają zawartości węgla w paliwach emitujących dwutlenek węgla, co powoduje, że instrumenty te nie są „czystymi” podatkami węglowymi. Występują także znaczne różnice między stawkami nominalnymi tych podatków a stawkami efektywnymi, uwzględniającymi zwolnienia i ulgi podatkowe dla określonych branż czy sektorów.

Brak postępów w procesie wdrażania ogólnoeuropejskiego podatku od CO₂ i zużycia energii spowodował, że na jednostronne wprowadzenie podatków węglowych zdecydowały się na początku lat dziewięćdziesiątych kraje skandynawskie. W większości przypadków podatki te wprowadzono jako uzupełnienie istniejących już podatków energetycznych. Pierwszym krajem, który zastosował podatek węglowy, była Finlandia. Wprowadzony w 1990 r. podatek obciążał paliwa kopalne, w tym także paliwa silnikowe. Stawkę podatku ustalono jednak na

dość niskim poziomie – ok. 6,5 dolara za tonę węgla [10, s. 6]. Podobne podatki wprowadziły w 1991 r. Norwegia i Szwecja, jednak nominalne stawki tych podatków były znacznie wyższe niż w Finlandii i wynosiły odpowiednio ok. 155 i 150 dolarów za tonę węgla. W 1992 r. podatek węglowy w wysokości ok. 57 dolarów za tonę węgla wprowadzono w Danii. Poza tym w Holandii zastosowano podatek mieszany (uzależniony w połowie od zawartości węgla i wartości energetycznej paliwa). Wdrożenie podatków ekologicznych w tych państwach miało zapewnić silniejszą pozycję konkurencyjną krajowych producentów w przypadku wprowadzenia jednolitego podatku węglowego na poziomie Unii Europejskiej. W późniejszych latach do grupy państw, w których funkcjonują podatki węglowe, dołączyły Włochy i Wielka Brytania.

Podatki energetyczne i węglowe traktowane są w wielu krajach jako ważne źródło dochodów budżetowych, co może być czynnikiem sprzyjającym ich akceptacji ze strony polityków odpowiedzialnych za politykę fiskalną państwa. Opodatkowanie paliw ma w tym zakresie poważne zalety, ponieważ zapewnia:

- stabilność wpływów powodowaną stosunkowo niską elastycznością cenową popytu na większość rodzajów energii,
- relatywną łatwość egzekwowania podatków nakładanych na energię [8, s. 35].

Podatki te są bardzo często podstawowym elementem projektów tzw. proekologicznych reform podatkowych. Podstawowym argumentem uzasadniającym wdrażanie takich reform jest możliwość uzyskania tzw. podwójnej dywidenty, czyli korzyści ekologicznych i ekonomicznych. Większość krajów członkowskich Unii, które wprowadziły podatki węglowe, wykorzystało wpływy pochodzące z tych instrumentów do obniżenia innych obciążeń podatkowych. Takie zmiany systemów podatkowych sprzyjające środowisku naturalnemu zostały przeprowadzone w ciągu kilkunastu ostatnich lat w Danii, Szwecji, Finlandii, Norwegii, Holandii, Niemczech, Wielkiej Brytanii oraz we Włoszech. Dzięki wpływom z podwyższonych podatków węglowych i energetycznych obniżono podatki dochodowe oraz składki na ubezpieczenia społeczne. W niektórych przypadkach wykorzystano również inne podatki ekologiczne, np. w Wielkiej Brytanii do obniżenia składek ubezpieczeniowych wykorzystano (obok podatku węglowego) podatek od składowania odpadów oraz podatek od kruszywa naturalnego.

Pomimo obniżania efektywności i skuteczności wykorzystywanych podatków ekologicznych powszechnie przyznawane są liczne ulgi i zwolnienia podatkowe. W krajach Europy Północnej, które wprowadziły podatki węglowe i energetyczne, stawki podatkowe dla najbardziej energochłonnych gałęzi przemysłu odpowiadają od 25 do 90% podstawowej wysokości podatku. Stosowane są również zwolnienia podatkowe obejmujące np. przemysł wyrobów metalowych w Norwegii czy producentów energii elektrycznej w Szwecji [20, s. 132]. Zwolnienia podatkowe dla niektórych najbardziej energochłonnych gałęzi przemysłowych wykorzystywane są zresztą w większości krajów Unii. O stosowaniu takich rozwiązań,

osłabiających ekologiczne oddziaływanie „zielonych” podatków, decydują przede wszystkim kwestie dystrybucyjne czy też chęć ochrony pozycji konkurencyjnej krajowych przedsiębiorstw.

Większość badań empirycznych wskazuje na regresywny charakter podatków węglowych oraz możliwość wzrostu cen i nasilenia presji inflacyjnej w gospodarce w wyniku ich wprowadzenia. Ewentualne negatywne skutki podatków ekologicznych dla poszczególnych grup podmiotów (nadmierne zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych czy też wzrost kosztów wytwarzania w przedsiębiorstwach wywołany zwiększonymi cenami paliw i energii) mogą być jednak zmniejszane lub wręcz eliminowane dzięki wprowadzaniu tychże podatków w ramach szerszych reform podatkowych. Podwyższonym obciążeniom o charakterze ekologicznym mogą towarzyszyć wówczas specjalne regulacje kompensujące wpływ nowych podatków. Mimo że takie rozwiązania są usprawiedliwione względami społecznymi, nie sprzyjają jednak uzyskaniu drugiej, ekonomicznej dywidendy.

6. Harmonizacja opodatkowania energii w Unii Europejskiej

Pierwszą próbą ujednolicenia regulacji w dziedzinie opodatkowania energetycznego był projekt dyrektywy wprowadzającej podatek od emisji dwutlenku węgla oraz energii [19]. Propozycja ta została przedstawiona przez Komisję Europejską w czerwcu 1992 r. Nowy podatek miał być jednym z najistotniejszych elementów służących realizacji strategii Unii Europejskiej, mającej na celu ustabilizowanie do 2000 r. emisji CO₂ na poziomie z roku 1990. Projekt ten zakładał m.in.:

- opodatkowanie surowców i produktów energetycznych wykorzystywanych jako paliwa opałowe lub silnikowe (węgiel kamienny, węgiel brunatny, torf, gaz ziemny, oleje mineralne), a także energii elektrycznej,
- uzależnienie poziomu podatku od ilości emitowanego dwutlenku węgla oraz wartości energetycznej paliwa, co miało zachęcać podatników do realizowania inwestycji zmierzających do oszczędzania energii, a także do poszukiwania środków ograniczających emisję dwutlenku węgla; ropa, węgiel czy gaz miałyby zostać obciążone oboma składnikami podatku (jednym nałożonym na zawartość pierwiastka węgla oraz drugim nałożonym na termiczny równoważnik energii danego nośnika), natomiast inne nieodnawialne źródła energii (energia jądrowa) byłyby obciążone wyłącznie drugim składnikiem podatku, odnoszącym się do ilości zużytej energii,
- zwolnienie z podatku odnawialnych źródeł energii (z pewnym wyjątkiem dla energii elektrycznej wytwarzanej w elektrowniach wodnych o mocy powyżej 10 MW).

Podatek miał być wprowadzany etapami. W roku 1993 miano go ustalić na poziomie 3 dolarów od baryłki ropy (oraz jej równoważników). Co roku podatek

byłby zwiększany o 1 dolara, aby osiągnąć swą docelową wysokość równoważnika 10 dolarów od baryłki ropy w roku 2000. Byłby to ekwiwalent opłaty od emisji CO₂, wynoszącej ok. 22 dolary za tonę [16, s. 131].

Aby nie zaszkodzić pozycji konkurencyjnej przemysłu Wspólnoty w stosunku do pozostałych państw OECD (szczególnie Stanów Zjednoczonych i Japonii), zaproponowano zachowanie zasady neutralności dochodowej. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie miałyby należeć do krajów członkowskich i mogłyby obejmować: obniżenie podatków bezpośrednich, składek na ubezpieczenia społeczne lub podatków pośrednich (np. podatku VAT). Takie przesunięcie podatkowe z podatków zniekształcających mechanizm rynkowy na podatki od zasobów środowiska miało stanowić pierwszy krok w kierunku efektywniejszego (mierzonego skalą dodatkowych strat w dobrobycie) i jednocześnie uwzględniającego w większym stopniu potrzebę ochrony środowiska systemu podatkowego [15, s. 7]. Ustalono również, że energochłonne dziedziny gospodarki otrzymają odpowiednie ulgi podatkowe. Zastosowanie podatku od emitowanego CO₂ i zużycia energii uzależniono jednak od wdrożenia podobnych rozwiązań podatkowych w innych krajach uprzemysłowionych.

Projekt z 1992 r. nie uzyskał jednomyślności Rady, wymaganej przy podejmowaniu decyzji dotyczących kwestii podatkowych. Poprawioną wersję projektu Komisja Europejska przedłożyła w 1995 r. Zakładała ona pewną dowolność w zakresie warunków wprowadzania podatku w poszczególnych krajach, zobowiązywała jednak do jego wprowadzenia najpóźniej do 2000 r. Podobnie jak poprzedni projekt, również i ten zakończył się niepowodzeniem. Ostatecznie propozycja podatku od emisji CO₂ i zużycia energii została wycofana przez Komisję w 2001 r.

Trzecia próba ujednolicenia podatków energetycznych na poziomie Unii Europejskiej miała miejsce w 1997 r. Nowy projekt zakładał rozszerzenie zakresu przedmiotowego opodatkowania oraz ustalenie minimalnych stawek podatkowych dla wszystkich produktów energetycznych. Uznano, że brak jednolitych przepisów wewnątrz Unii, wyznaczających minimalną stawkę podatków od energii elektrycznej i produktów energetycznych, może negatywnie wpływać na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Dotąd Wspólnotowe rozwiązania dotyczące podatków akcyzowych zawarte były w dwóch dyrektywach z 1992 r. [3] i dotyczyły jedynie olejów mineralnych [11, s. 4].

Według przyjętych założeń pierwsza podwyżka stawek podatkowych miała nastąpić w 1998 r., dwie następne – w 2000 i 2002 r. Paliwa wykorzystywane do celów innych niż grzewcze czy transportowe miały być zwolnione z podatku. Przewidziano również zwolnienia i ulgi w dziedzinie wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Zaproponowane rozwiązanie miało zachęcać gospodarstwa domowe i przemysł do racjonalnego zużycia energii, a także promować odnawialne źródła energii. Mimo iż stawka podatku nie była bezpośrednio uzależniona od zawartości węgla w paliwie, oczekiwano również, że instrument ten istotnie przyczyni się do ograniczenia emisji dwutlenku węgla.

Projekt, po licznych modyfikacjach, uzyskał zgodę polityczną dopiero w 2003 r. Ostatecznie dyrektywa ustalająca minimalne stawki opodatkowania produktów energetycznych weszła w życie z początkiem 2004 r. [4]. Podatkami objęto jedynie produkty energetyczne wykorzystywane jako oleje silnikowe lub opałowe. Inne zastosowania paliw, jak np. wykorzystywanie produktów energetycznych do redukcji chemicznej oraz w procesach elektrolitycznych i metalurgicznych, nie podlegają nowym przepisom. Przewidziana została również możliwość stosowania przez państwa członkowskie ulg i zwolnień podatkowych (bezpośrednich, w postaci zróżnicowań podatkowych czy refundacji całości lub części kwoty podatku), a także liczne okresy przejściowe, mające ułatwić dostosowanie się do nowych poziomów opodatkowania. Okresy przejściowe w harmonizacji stawek podatku akcyzowego zostały również przewidziane dla nowych państw członkowskich, w tym dla Polski.

Dyrektywa wprowadza jednolite minimalne stawki akcyzy na gaz ziemny, węgiel kamienny, koks oraz energię elektryczną, a także podwyższa minimalne poziomy opodatkowania na paliwa pochodzące z ropy naftowej. W tabeli 2 przedstawiono najniższe dopuszczalne stawki podatku od paliw wykorzystywanych dla celów grzewczych.

Tabela 2. Minimalne poziomy opodatkowania mające zastosowanie do paliw do ogrzewania i energii elektrycznej

Rodzaj paliwa	Dyrektywa 92/82/EWG	Dyrektywa 2003/96/WE (od 1 stycznia 2004 r.)	
		zastosowanie gospodarcze	zastosowanie niegospodarcze
Oleje gazowe (w euro za 1000 l)	18	21	21
Olej opałowy ciężki (w euro za 1000 kg)	13	15	15
Nafta (w euro za 1000 l)	–	–	–
Gaz płynny (w euro za 1000 kg)	–	–	–
Gaz ziemny (w euro za 1 GJ GCV)	×	0,15	0,3
Węgiel i koks (w euro za GJ GCV)	×	0,15	0,3
Energia elektryczna (w euro za 1 MWh)	×	0,5	1,0

Źródło: [18].

Minimalne stawki akcyzy od paliw silnikowych mają być wprowadzone w dwóch etapach: od 1 stycznia 2004 r. oraz od 1 stycznia 2010 r. (tab. 3).

Niższymi stawkami (tab. 4), zgodnie z art. 8 ust. 2 Dyrektywy 2003/96/WE, objęto paliwa silnikowe wykorzystywane do następujących celów przemysłowych i handlowych:

- prace w rolnictwie, ogrodnictwie, hodowli ryb oraz w leśnictwie,
- silniki stacjonarne,

Tabela 3. Minimalne poziomy opodatkowania mające zastosowanie do paliw silnikowych

Rodzaj paliwa	Dyrektywa 92/82/EWG	Dyrektywa 2003/96/WE	
		od 1 stycznia 2004 r.	od 1 stycznia 2010 r.
Benzyna ołowiowa (w euro za 1000 l)	337	421	421
Benzyna bezołowiowa (w euro za 1000 l)	287	359	359
Olej gazowy (w euro za 1000 l)	245	302	330
Nafta (w euro za 1000 l)	245	302	330
Gaz płynny (w euro za 1000 kg)	100	125	125
Gaz ziemny (w euro za 1 GJ GCV)	100 (euro za 1000 kg)	2,6	2,6

Źródło: [18].

Tabela 4. Minimalne poziomy opodatkowania mające zastosowanie do paliw silnikowych wykorzystywanych do celów przemysłowych i handlowych

Rodzaj paliwa	Dyrektywa 92/82/EWG	Dyrektywa 2003/96/WE (od 1 stycznia 2004 r.)
Olej gazowy (w euro za 1000 l)	18	21
Nafta (w euro za 1000 l)	18	21
Gaz płynny (w euro za 1000 kg)	36	41
Gaz ziemny (w euro za 1 GJ GCV)	36 (euro za 1000 kg)	0,3

Źródło: [18].

- instalacje, maszyny używane w budownictwie, inżynierii lądowej i wodnej oraz publicznych robotach budowlanych,
- pojazdy przeznaczone do wykorzystania poza drogami publicznymi.

Celem stworzenia systemu jednolitego opodatkowania energii i produktów energetycznych ma być zapewnienie rzeczywistej konkurencji na rynku wewnętrznym Unii. Istniejące w poszczególnych państwach członkowskich różne zasady opodatkowania energii, która jest istotnym elementem kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, powodowały zróżnicowanie w pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw z różnych państw na rynku Unii [21, s. 8]. Wprowadzone rozwiązania mają służyć osiąganiu celów ochrony środowiska poprzez dostarczenie bodźców do poszukiwania możliwości oszczędniejszego zużycia energii. Utrzymanie konkurencyjności może być również zapewnione dzięki zachowaniu zasady neutralności dochodów budżetowych.

Liczba i wielkość koniecznych do przeprowadzenia zmian w istniejących podatkach energetycznych jest stosunkowo duża wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej. W pozostałych państwach (szczególnie w Danii, Finlandii, Holandii czy Szwecji) obowiązujące stawki dość istotnie przekraczają

minimalne poziomy określone w Dyrektywie. Fakt ten uwzględniono w przeprowadzonych w Niemczech badaniach nad potencjalnymi skutkami harmonizacji podatków [13]. W analizach tych wzięto pod uwagę możliwość utrzymywania w krajach członkowskich stawek wyższych od minimalnych (częściowa harmonizacja) bądź też obniżenia tych stawek do najniższego poziomu wymaganego w Dyrektywie (pełna harmonizacja). W pierwszym przypadku można oczekiwać niewielkiego zmniejszenia popytu na energię i ograniczenia emisji CO₂. Zastosowanie tego wariantu może jednak skutkować negatywnymi konsekwencjami gospodarczymi dla nowych krajów członkowskich (spadek tempa wzrostu PKB). W przypadku drugiego scenariusza ogólny poziom emisji dwutlenku węgla może się nawet zwiększyć, jeżeli nie zostaną wprowadzone zróżnicowania stawek podatku w przyszłości. Skutki ekonomiczne dla nowych członków Unii mogą również okazać się negatywne. Ponadto w badaniach tych wykazano, że zastosowanie minimalnych poziomów podatków zaproponowanych w projekcie z 1997 r. w większym stopniu obniżyłoby popyt na energię.

7. Zakończenie

Przedstawione instrumenty podatkowe pozwalają racjonalizować politykę energetyczną poprzez podwyższanie efektywności i zmiany struktury zużycia paliw i wykorzystania energii czy też stosowanie nowych, mniej energochłonnych urządzeń. Takie działania mają doprowadzić do zmniejszenia materiał- i energochłonności procesów produkcyjnych w gospodarce. Podatki energetyczne i węglowe są również często jednym z narzędzi polityki zmierzającej do zmniejszenia emisji szkodliwych gazów, umożliwiają też wypełnienie przez poszczególne kraje międzynarodowych porozumień w dziedzinie ochrony środowiska. Motywacyjne oddziaływanie tych obciążeń uzależnione jest jednak od odpowiedniego poziomu i zróżnicowania stawek podatków, a także od sposobu reagowania podmiotów na zmiany cen i dochodów wywołane wprowadzeniem podatku.

Podatki od zawartości węgla lub emisji dwutlenku węgla (*carbon taxes*), obok zbywalnych uprawnień do emisji, uważane są przez wielu ekonomistów za najefektywniejsze instrumenty w zakresie ograniczania emisji szkodliwych gazów. Prowadzą do takiej realizacji wielkości emisji, przy których zamierzone cele (np. zmniejszenie emisji CO₂ o określoną wielkość) osiągane są przy minimalnych nakładach (por. [17, s. 241]). Wpływ tych podatków na emisję gazów cieplarnianych realizuje się nie tylko poprzez zmniejszenie ogólnego zużycia energii, ale również poprzez substytucję paliw o wysokiej zawartości węgla na jednostkę ciepła paliwami o mniejszej zawartości węgla. Teoretycznie, rosnące straty ekologiczne wynikające ze wzrostu stężenia dwutlenku węgla w powietrzu atmosferycznym powodują, że stawki podatków węglowych powinny być sukcesywnie podwyższane. Istotne jest również coroczne waloryzowanie wysokości podatków o wskaźnik inflacji. Odpowiednio wcześniej zapowiadane podwyżki

obciążeń ułatwią podmiotom gospodarczym adaptację do zmieniających się warunków.

Osiągnięcie celów z zakresu ochrony środowiska mają umożliwić wspólne dla Unii Europejskiej przepisy dotyczące minimalnych poziomów opodatkowania nośników energii. Wprowadzenie podatku energetycznego na poziomie europejskim powinno się przyczynić w pewnym stopniu do ograniczenia emisji szkodliwych gazów, szczególnie dwutlenku węgla. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustalone stawki minimalne tylko częściowo odpowiadają szkodliwości poszczególnych paliw dla środowiska. Z punktu widzenia konsekwencji ekologicznych oraz ekonomicznych istotny jest również sposób, w jaki poszczególne państwa członkowskie dostosują obowiązujące rozwiązania podatkowe do poziomów określonych w Dyrektywie z 2003 r. Warto także zauważyć, że wcześniejsze propozycje podatku energetycznego wspólnego dla Unii Europejskiej kładły większy nacisk na zachowanie zasady utrzymania ogólnych dochodów podatkowych na dotychczasowym poziomie. Taka proekologiczna restrukturyzacja systemów podatkowych w poszczególnych państwach członkowskich mogłaby skutkować dodatkowymi korzyściami gospodarczymi i społecznymi.

Literatura

- [1] Czaja S., Fiedor B., *Podatek ekologiczny od paliw (podatek węglowy) w krajach europejskich. Wybrane konsekwencje ekonomiczne, społeczne i ekologiczne*, AE, Wrocław (materiał powielony).
- [2] Czaja S., Fiedor B., *Podatek ekologiczny od paliw. Wybrane konsekwencje ekonomiczne, społeczne i ekologiczne*, „Ekonomia i Środowisko” 1995 nr 2.
- [3] Dyrektywa 92/81/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych oraz Dyrektywa 92/82/EWG w sprawie zbliżenia stawek podatków akcyzowych od olejów mineralnych.
- [4] Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej.
- [5] *Energy Taxes in the Nordic Countries – Does the Polluter Pay?* Final Report, Eurostat, 2003.
- [6] *Environmental Taxes: Recent Developments in Tools for Integration*, European Environment Agency, Copenhagen 2000.
- [7] Fiedor B., Stodulski W., *Instrumenty ekonomiczno-finansowe ochrony środowiska w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w kontekście standardów Unii Europejskiej*, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- [8] Grabowski M., *Polski system podatkowy w perspektywie integracji z Unią Europejską i opodatkowania energii*, [w:] *Ekologiczna reforma podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku*, red. W. Stodulski, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2001.
- [9] Grądański F., *Teoretyczne podstawy proekologicznego systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa” 2002 nr 10.
- [10] Haugland T., *A Comparison of Carbon Taxes in Selected OECD Countries*, OECD Environment Monographs, OECD, Paris 1993.

- [11] Janiszewska K., *Podatki energetyczne w UE — wpływ na zmiany strukturalne w energetyce*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2003 nr 6.
- [12] Johansson U., Schmidt-Faber C., *Environmental Taxes in the European Union 1980-2001*, Statistics in Focus, European Communities 2003.
- [13] Kohlhaas M., Schumacher K., Diekmann J., Cames M., Schumacher D., *Economic, Environmental and International Trade Effects of the EU Directive on Energy Tax Harmonization*, International Conference on Policy Modeling, Paris 2004.
- [14] Kozak M., Sanderski A., *Projekt dyrektywy o opodatkowaniu energii i produktów energetycznych*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2003 nr 4.
- [15] Majocchi A., Missaglia M., *Environmental Taxes and Border Tax Adjustments. An Economic Assessment*, Third Annual Global Conference on Environmental Taxation, Woodstock, Vermont USA, 2002.
- [16] Peszko G., *Ekologiczna skuteczność opodatkowania energii na przykładzie europejskiego podatku węglowego*, [w:] *Ekonomia ochrony środowiska naturalnego*, red. K. Górka, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko” nr 14, Kraków 1993.
- [17] Pilch M., *Budowa i zastosowanie wielosektorowych modeli ekonomiczno-ekologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
- [18] Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/96/EC as Regards the Possibility for Certain Member States to Apply, in Respect of Energy Products and Electricity, Temporary Exemptions or Reductions in the Levels of Taxation (COM/2004/42).
- [19] Propozycja dyrektywy Rady wprowadzającej opłatę od emisji dwutlenku węgla i od energii, Komisja Europejska, COM (92) 226.
- [20] Wallart N., *The Political Economy of Environmental Taxes*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999.
- [21] Zajdler R., *Energetyczne zawirowania*, „Gazeta Prawna” 2003 nr 92.
- [22] Zhang Z., Baranzini A., *What do we Know about Carbon Taxes? An Inquiry into their Impacts on Competitiveness and Distribution of Income*, „Energy Policy” 32 (2004).

IMPLEMENTING ENERGY AND CARBON TAXES

Summary

The paper presents the role of energy and carbon taxes which have already been introduced by a number of European countries. These taxes are often implemented as a part of environmental tax reform. Objective pursued by the reforms is not only environmental. Appropriately designed environmental tax reform may also increase economic growth and employment by overcoming some distortions in the economy.

The author outlines the minimum level of energy taxation according to the Directive 2003/96/EC for the taxation of energy products and electricity. With the new Directive, the European Union intends to reduce existing distortions of competition between Member States and energy products as a result of divergent rates of tax on energy products. The Directive increases also incentives to use energy more efficiently.