

Zasada zanieczyszczający płaci i co z niej wynika?

Małgorzata Burchard-Dziubińska
Uniwersytet Łódzki

Warszawa, 31maja 2022 r.



Plan

- Zasada zanieczyszczający płaci (ZZP) - rys historyczny
 - Definicja i cel stosowania ZZP
 - Kłopotliwe pytania
 - Instrumenty wprowadzania ZZP
 - Przykłady stosowania ZZP
 - Kontrowersje
 - Wnioski
-



ZZP – rys historyczny

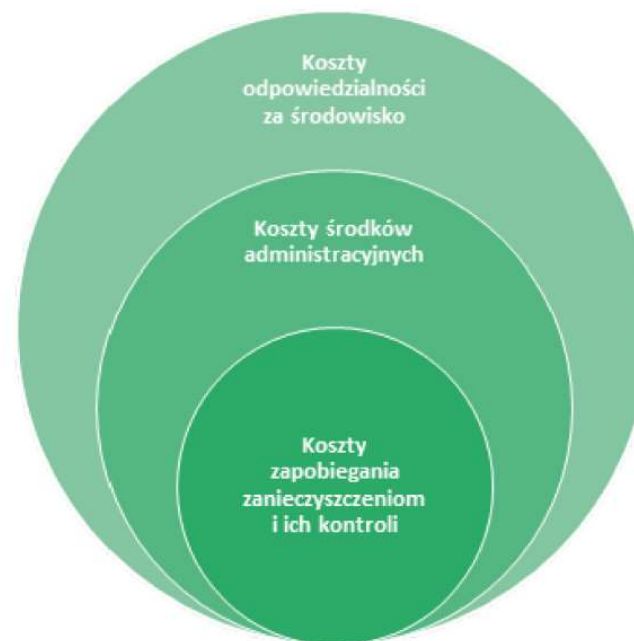
Zasada zanieczyszczający płaci została wprowadzona przez OECD w formie rekomendacji, głównie z myślą o międzynarodowych aspektach polityki ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ich implikacji gospodarczych i handlowych:

- 1) 1972 r. Recommendation on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, C(72)128.2.
- 2) 1974 r. Recommendation on the Implementation of the Polluter-Pays Principle, C(74)223.
- 3) 1989 r. The Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution, C(89)99(Final)

...

ZZP – rys historyczny

Od 1972 r. zakres ZZP stopniowo się rozszerzał. ZZP pierwotnie dotyczyła wyłącznie **kosztów zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli**, ale później rozszerzono ją na **koszty środków wprowadzanych przez władze w celu zaradzenia emisji zanieczyszczeń**. Następnie zasadą objęto także **odpowiedzialność za środowisko**: zanieczyszczający powinni płacić za szkody wyrządzone w środowisku, niezależnie od tego, czy zanieczyszczenie, które spowodowało szkodę, było poniżej poziomu dopuszczonego przepisami, czy było przypadkowe.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy

Kłopotliwe pytania

Co stanowi zanieczyszczenie?

Kim są zanieczyszczający?

Ile muszą zapłacić
zanieczyszczający?

Na rzecz kogo muszą dokonać
płatności?



Definicja i cel stosowania ZZP

Zasada zanieczyszczający płaci jest fundamentalną zasadą stosowaną w polityce ochrony środowiska służącą doprowadzeniu finansowej odpowiedzialności za korzystanie ze środowiska do podmiotu zanieczyszczającego.

Ma na celu internalizację ujemnego środowiskowego efektu zewnętrznego związanego z dostarczaniem na rynek jakiegoś dobra lub usługi.

Można ją stosować zarówno w przypadku oddziaływań ciągłych, jak i incydentalnych.

W efekcie osiąga się lepszą alokację zasobów poprzez zapewnienie, że ceny towarów lepiej odzwierciedlą wpływ ich produkcji na środowisko i społeczny dobrobyt.



Instrumenty wprowadzania ZZP

Instrumenty ekonomiczne

- Podatki, opłaty
- Przydział zbywalnych uprawnień do emisji
- Przepisy dotyczące odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę

Przepisy w zakresie regulacji i kontroli

- Procedury udzielania pozwoleń
- Zakazy
- Dopuszczalne wielkości emisji
- Nakazy i sankcje administracyjne

Działania dobrowolne



Przykłady stosowania ZZP – Unia Europejska

Zasada zanieczyszczający płaci leży u podstaw polityki UE w dziedzinie środowiska. Art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2007) stanowi, że:

„Polityka Unii w dziedzinie środowiska [...] opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«”.



Przykłady stosowania ZZP – Unia Europejska

Podatek akcyzowy dotyczący produktów energetycznych i energii elektrycznej

Przepisy UE dotyczące opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej określone w dyrektywie w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej 2003/96/WE.

Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG.



Przykłady stosowania ZZP - CBAM

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) - planowany

W dniu 14 lipca 2021 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący nowego mechanizmu dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, który nałoży cenę za emisję na import wybranych produktów (cementu, żelaza i stali, aluminium, nawozów i elektryczności). CBAM ma wyrównać cenę emisji CO₂ pomiędzy wybranymi produktami wytwarzanymi w UE a przywożonymi spoza Unii.

Stosowanie CBAM będzie bazować na pobieraniu takiej samej opłaty za emisję gazów cieplarnianych w odniesieniu do produktów krajowych i produktów przywożonych, co jest zgodne z ZZP. Wprowadzaniu CBAM będzie towarzyszyć stopniowe wycofywanie bezpłatnych uprawnień do emisji w sektorach, których to dotyczy.

Przykłady stosowania ZZP - Polska

- W Polsce praktyczne stosowanie ZZP sięga 1989 r., kiedy powołano Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) jako fundusz celowy.
- Obecnie NFOŚiGW wraz z 16 podlegającymi samorządom wojewódzkim wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowią trzon polskiego systemu finansowania przedsięwzięć służących ochronie środowiska, wykorzystując środki pochodzące m.in. z opłat za korzystanie ze środowiska.



Kontrowersje

- Generalnie w polskim systemie opłat za korzystanie ze środowiska realizowana jest **zasada, że im wyższa uciążliwość dla środowiska, tym wyższa opłata.**
- Jednak, jeśli uznać za rekomendacjami IPCC, że potencjał globalnego ocieplenia (*global warming potential GWP*) jest dla metanu 23 razy wyższy niż dla dwutlenku węgla, to ww. zasada nie ma zastosowania, bo opłata w obu przypadkach jest taka sama.
- Jeśli porównać opłatę 0,32 zł za tonę dwutlenku węgla z ceną tego zanieczyszczenia na aukcji w systemie EU ETS np. 84,64 EUR/t (18.05.2022r.), to trudno wywnioskować jaka powinna być prawidłowa wycena tego zanieczyszczenia internalizująca ujemny efekt zewnętrzny.
- We wszystkich ww. przypadkach ma zastosowanie ZZP.

GÓRNE JEDNOSTKOWE STAWKI OPŁAT ZA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA NA ROK 2022

Lp.	Przedmiot opłaty	Górna jednostkowa stawka opłaty
1	2	3
1	Gazy lub pyły wprowadzane do powietrza	426,02 zł/kg
2	Umieszczenie odpadów na składowisku	312,10 zł/Mg

23	Dwutlenek węgla (stawka w zł/Mg)	0,32
24	Etery i ich pochodne	1,41
25	Halony: 1211, 1301, 2402	209,01
26	Halony	1,41
27	Heksafluorek siarki	33,09
28	Kadm	209,01
29	Ketony i ich pochodne	1,41
30	Kobalt	59,75
31	Kwasy nieorganiczne, ich sole i bezwodniki	1,41
32	Kwasy organiczne, ich związki i pochodne	1,41
33	Mangan	23,91
34	Metan (stawka w zł/Mg)	0,32

Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 października 2021 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2022



Kontrowersje

Zasada zanieczyszczający płaci vs. zasada płaci ofiara

Problemem jest stosowanie ZZP w przypadku zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł rozproszonych, na przykład z rolnictwa, gdzie trudno jest precyzyjnie zidentyfikować zanieczyszczających. Rolnictwo to sektor wywierający największą presję na odnawialne zasoby wody słodkiej.

Przykładowo, w badaniu z 2011 r. oszacowano, że dodatkowe wydatki ponoszone przez gospodarstwa domowe we Francji, związane z zanieczyszczeniami spowodowanymi przez rolnictwo na terenach najbardziej dotkniętych problemem, wynosiły rocznie nawet 494 EUR.

[Ocena kosztów zanieczyszczenia wody w sektorze rolnictwa we Francji, Republika Francuska, Ministerstwo Ekologii, Departament Ekonomii, Ocen i Włączenia Zrównoważonego Rozwoju, Badania i analizy nr 52, 2011r.]



Kontrowersje

Prawodawcy UE nie są związani ZZP przy uchwalaniu polityki UE w obszarach innych niż środowisko, nawet jeśli obszary te mogą znacząco oddziaływać na środowisko, jak np. transport, rybołówstwo czy polityka rolna.



Wnioski

Stosowanie ZZZP jest obecnie na świecie powszechnie przyjętą praktyką legislacyjną w obszarze ochrony środowiska.

Choć stosowanie ZZZP stymuluje do redukcji negatywnych oddziaływań, to jednak nie gwarantuje pełnej internalizacji ujemnych środowiskowych efektów zewnętrznych. Niekiedy ta internalizacja pozostaje dość symboliczna.

Cel stosowania ZZZP może być osiąganym nie tylko poprzez instrumenty polityki ochrony środowiska. Może w tej roli wystąpić np. akcyza od paliw i energii, choć cel jej wprowadzenia jest zdecydowanie dochodotwórczy i nie wynika bezpośrednio z polityki ochrony środowiska.



Dziękuję!



malgorzata.burchard@uni.lodz.pl