

I. ARTYKUŁY

JERZY BIELUK

Uniwersytet w Białymstoku, Polska
e-mail: bieluk@uwb.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9949-472X

Opodatkowanie zużycia pestycydów jako narzędzie realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej – model duński

Taxation of pesticide use as a tool to achieve the objectives
of the Common Agricultural Policy – the Danish model

Una tassa sui pesticidi in quanto strumento per raggiungere
gli obiettivi della politica agricola comune: il modello danese

Denmark started to implement taxation mechanisms aimed at reducing pesticide use already in the 1980s. The most recent reform of 2013 significantly increased the tax burden and tied tax rates to the level of harmfulness caused by a given measure used in agricultural production, and its negative impact on the environment as well as human health. This solution has proved to be effective and has led to a significant reduction in the use of pesticides. This Danish experience shows, on the one hand, that achieving a reduced use of pesticides in agriculture is not an easy process and requires a simultaneous application of solutions to achieve social acceptance, while on the other hand, that a well-regulated tax system can be an excellent tool for achieving socially desirable goals, including a significant reduction in the use of the most harmful pesticides and a significant reduction also in the use of the less harmful ones. However, in countries that do not use taxation aimed at reducing the pesticide use, it is after all society that bears the external costs of using plant protection products, which include the loss of biodiversity or the pollution of drinking water or soil etc.

Keywords: European Green Deal, pesticide use reduction, taxation of pesticides, biodiversity, farm-to-fork strategy

Già a partire dagli anni '80 la Danimarca ha introdotto meccanismi fiscali volti a ridurre il consumo di pesticidi. L'ultima riforma in merito, risalente al 2013, ha significativamente aumentato il carico fiscale e soprattutto ha subordinato le aliquote alla nocività di un prodotto, al suo impatto negativo sull'ambiente e sulla salute umana. Questa soluzione si è rivelata efficace e ha portato a una significativa riduzione del consumo di pesticidi. Le esperienze richiamate indicano, da un lato, che non è un processo facile e che al contempo esso richiede di applicare soluzioni che permettano di ottenere l'accettazione sociale, e, dall'altro, che un sistema fiscale adeguatamente regolamentato possa costituire uno strumento d'eccellenza al fine di raggiungere obiettivi socialmente desiderabili, tra cui una significativa riduzione del consumo dei pesticidi più dannosi e una importante limitazione del consumo di quelli meno nocivi. Nei Paesi in cui non è stata introdotta una tassa per ridurre il consumo di pesticidi, è comunque la società a sostenere i costi esterni derivanti dall'utilizzo di fitosanitari: la perdita della biodiversità e l'inquinamento dell'acqua potabile, del suolo, ecc.

Parole chiave: European Green Deal, riduzione del consumo di pesticidi, tassa sui pesticidi, biodiversità, strategia "dai campi alla tavola"

Zagadnienia wstępne

Wspólna Polityka Rolna w ostatnich latach koncentruje się na kwestiach środowiskowych. Jej podstawowe założenia, jakimi są zapewnienie najlepszej żywności dla obywateli Unii Europejskiej oraz zagwarantowanie właściwego standardu życia rolnikom, uzupełniane są o dodatkowe cele. Podkreśla się konieczność minimalizacji wpływu rolnictwa na środowisko naturalne, ochronę bioróżnorodności i ochronę krajobrazu wiejskiego. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu Unia Europejska założyła, że do 2050 r. Europa stanie się pierwszym neutralnym dla klimatu kontynentem¹. Rolnictwo w naturalny sposób jest elementem Europejskiego Zielonego Ładu. Jako cele europejskiego systemu rolno-żywnościowego przyjęto:

- 1) zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego związanego z systemem żywnościowym,
- 2) wzmocnienie odporności systemu żywnościowego Unii Europejskiej,
- 3) przeprowadzenie globalnej transformacji w kierunku konkurencyjnej zrównoważoności „od pola do stołu”².

¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_pl [dostęp: 20.09.2024].

² Komisja Europejska, *Zdrowy system żywnościowy dla ludzi i dla planety*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_pl [dostęp: 27.09.2024].

Jednym z głównych roboczych założeń Europejskiego Zielonego Ładu jest zmniejszenie zużycia pestycydów o połowę. Niniejszy artykuł ma za zadanie analizę rozwiązań dotyczących redukcji stosowania pestycydów oraz określenie i ocenę sposobów osiągnięcia tego zamierzenia. Nacisk został położony na przedstawienie modelu opodatkowania zużycia pestycydów jako sposobu realizacji polityki w zakresie zmniejszenia ich stosowania. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie, czy takie rozwiązanie może być skutecznym narzędziem osiągnięcia założonego celu, tj. znacznego zmniejszenia zużycia pestycydów.

Rozważania będą prowadzone na podstawie modelu opodatkowania pestycydów funkcjonującego w Danii. W artykule pominięto powody konieczności ograniczenia zużycia pestycydów, uznając, że ich szkodliwość jest udowodniona naukowo³.

1. Podstawy prawne

Jednym z priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej są działania związane z ochroną środowiska, jakością środowiska i jakością produktów spożywczych. Wyrazem tej polityki jest szereg aktów prawnych Unii Europejskiej. Regulacje prawne Parlamentu Europejskiego i Rady, będące odpowiedzią na stale rosnące wymagania w tym zakresie, nadają specjalny status integrowanej ochronie roślin. Podstawowymi aktami prawa europejskiego w tym przedmiocie, do stosowania których od 1 stycznia 2014 r. zobowiązana została również Polska, były:

1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE uchwalona przez Parlament Europejski 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów⁴,

2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 uchwalone przez Parlament Europejski 21 października 2009 r. dotyczące

³ European Environment Agency, *How pesticides impact human health and ecosystems in Europe*, 2023, <https://www.eea.europa.eu/publications/how-pesticides-impact-human-health> [dostęp: 27.09.2024]. Na temat poziomu ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów w krajach UE: L. Gensch, K. Jantke, L. Rasche, U.A. Schneider, *Pesticide risk assessment in European agriculture: Distribution patterns, ban-substitution effects and regulatory implications*, „Environmental Pollution” 2024, t. 348, 123836.

⁴ Dz.U. UE, 24.11.2009, L 309/71.

wprowadzenia do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG⁵.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 zapisano: „W celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, środki ochrony roślin powinny być stosowane w sposób właściwy, zgodnie z wydanym zezwoleniem, z uwzględnieniem zasad integrowanej ochrony roślin, przy czym zawsze wtedy, gdy jest to możliwe, priorytetowo należy traktować niechemiczne i naturalne rozwiązania alternatywne”.

Już na wstępie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE podkreślono: „Państwa członkowskie powinny opisać w ich krajowych planach działania, w jaki sposób zapewniają wprowadzanie w życie zasad integrowanej ochrony roślin, dając tam, gdzie to możliwe, pierwszeństwo niechemicznym metodom ochrony roślin, ochrony przed szkodnikami i zarządzania uprawami”.

W ostatnich latach, dostrzegając nieefektywność obowiązujących regulacji⁶, Unia Europejska określiła znacznie ambitniejsze cele dla Wspólnej Polityki Rolnej. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 r. pod nazwą „Przywracanie przyrody do naszego życia” została opublikowana przez Komisję Europejską 20 maja 2020 r.⁷ Strategia ta jest wszechstronnym, ambitnym i długoterminowym planem mającym na celu ochronę przyrody i odwrócenie procesu degradacji ekosystemów. Głównym jej celem jest odbudowa bioróżnorodności w Europie do 2030 r. poprzez zastosowanie konkretnych działań i wypełnienie określonych zobowiązań. Jednym z najważniejszych zobowiązań (do wypełnienia do 2030 r.) jest ograniczenie o 50% stosowania pestycydów chemicznych i związanego z tym ryzyka,

⁵ Dz.U. UE, 24.11.2009, L 309/1. Na temat rozwiązań prawnych związanych z integrowaną ochroną roślin: J. Bieluk, *Regulacja prawna integrowanej ochrony roślin*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 33–43.

⁶ „Obowiązujące obecnie przepisy dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów okazały się jednak niewystarczająco rygorystyczne i były nierównomiernie wdrażane. Ponadto poczyniono niewystarczające postępy w zakresie stosowania integrowanej ochrony roślin, a także innych alternatywnych podejść. Pestycydy chemiczne szkodzą zdrowiu ludzi i są przyczyną spadku różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. Zanieczyszczają one powietrze, wodę i szerzej pojęte środowisko”. Zob. Komisja Europejska, *Przyroda bez pestycydów*, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/przyroda-bez-pestycydow-2022-06-22_pl [dostęp: 27.09.2024].

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, COM(2020) 380 final.

a także ograniczenie o 50% stosowania bardziej niebezpiecznych pestycydów.

Drugim ważnym aktem unijnym w tym zakresie jest strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego⁸. Zgodnie z jej zapisami: „Stosowanie pestycydów chemicznych w rolnictwie przyczynia się do zanieczyszczenia gleby, wody i powietrza, utraty różnorodności biologicznej i może być szkodliwe dla roślin niebędących przedmiotem zwalczania, owadów, ptaków, ssaków i płazów. Komisja ustanowiła już zharmonizowany wskaźnik ryzyka w celu ilościowego określenia postępów w ograniczaniu ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów. Świadczy to o spadku ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów o 20% w ciągu ostatnich pięciu lat. Komisja podejmie dodatkowe działania w celu zmniejszenia ogólnego stosowania i ryzyka dotyczącego pestycydów chemicznych o 50% oraz stosowania bardziej niebezpiecznych pestycydów o 50% do 2030 r.”⁹.

Strategia „od pola do stołu” i strategia bioróżnorodności, zaprezentowane przez Komisję w 2020 r., mają więc wiele wspólnych celów jakościowych i ilościowych, a jednym z najważniejszych jest zmniejszenie stosowania pestycydów. Niewiele jednak można dowiedzieć się z tych dokumentów na temat tego, jak te cele osiągnąć. Zgodnie ze strategią „od pola do stołu” sposobami na redukcję pestycydów mają być:

- ocena funkcjonowania dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów,
- wzmocnienie przepisów dotyczących integrowanej ochrony roślin,
- przyczynienie się do szerszego stosowania bezpiecznych alternatywnych sposobów ochrony roślin przed agrofagami i chorobami¹⁰.

Taki stopień ogólności zakłada dużą samodzielność krajów unijnych w kształtowaniu wewnętrznych regulacji prawnych, jednak patrząc na dotychczasowe doświadczenia w realizacji wcześniejszych założeń WPR w tym zakresie w Polsce, trudno być optymistą, jeśli chodzi o osiągnięcie założonych ambitnych celów. Dotychczasowe działania podsumowuje raport Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final.

⁹ Ibidem, s. 7.

¹⁰ Ibidem.

roślin¹¹. Według sprawozdania z realizacji trzeciego krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin w latach 2018–2022 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹² jako podstawowe sposoby realizacji ograniczenia stosowania środków ochrony roślin podaje: szkolenia, monitorowanie, upowszechnianie wiedzy w społeczeństwie o środkach ochrony roślin, monitorowanie punktów sprzedaży, promowanie dobrych praktyk bezpiecznego stosowania środków ochrony roślin, system obowiązkowych okresowych badań sprawności technicznej opryskiwaczy, ostrzeganie osób postronnych o wykonywanych zabiegach ochrony roślin, monitoring wód. Trudno zaprzeczyć potrzebę tego rodzaju działań, ale nie są to narzędzia pozwalające znacząco zredukować stosowanie pestycydów.

2. Zielone podatki

Coraz większą rolę w budowaniu systemów podatkowych odgrywa koncepcja zielonych podatków. System podatkowy ma stymulować zachowania proklimatyczne, promować ekologiczne formy produkcji i poprzez mechanizmy ekonomiczne ograniczać niepożądane aktywności człowieka¹³. Celem rolnictwa przestała być maksymalizacja produkcji – obecnie rolnik ma być producentem zdrowej żywności, wywierając jak najmniejszy wpływ na środowisko.

¹¹ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 lipca 2018 r. w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin na lata 2018–2022 zawierające sporządzony na podstawie art. 47 ust. 5 ustawy z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz.U. z 2018 r., poz. 1310) krajowy plan działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin na lata 2018–2022.

¹² Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 maja 2013 r. w sprawie krajowego planu działania na rzecz ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin, M.P. 2013, poz. 536, <https://monitorpolski.gov.pl/M2013000053601.pdf> [dostęp: 27.09.2024].

¹³ J. Bieluk, *Kilka uwag dotyczących opodatkowania rolnictwa w Polsce w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2, s. 101 i n.; M. Cieślukowski, *Ekologizacja polskiego systemu podatkowego*, w: J. Szołno-Koguc (red.), *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarkach*, Lublin 2019, s. 157 i n.; J.E. Milne, *Green taxes and climate change: theory and reality*, CESifo DICE Report 2007, nr 4, <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport407-forum2.pdf> [dostęp: 27.09.2024]; T. Toyoda, *Environmental taxes and Agriculture in the European Union and the Netherlands*, „Journal of Environmental Science and Engineering” 2011, nr 5, s. 626–630.

Polityka podatkowa to nie tylko maksymalizacja obciążeń fiskalnych, jak się to w uproszczony sposób przyjmuje, ale także mechanizm kształtowania określonych postaw i zachowań oraz stymulowanie pożądaných kierunków rozwoju. Z jednej strony mamy szereg zachęt bezpośrednich, występujących w polityce rolnej, związanych z finansowaniem pożądaných kierunków produkcji, np. promowanie rolnictwa ekologicznego, wsparcie działań ukierunkowanych na zachowanie różnorodności biologicznej. Z drugiej strony niedocenionym mechanizmem wydaje się polityka fiskalna, która przy odpowiedniej konstrukcji systemu podatkowego może okazać się bardzo efektywna. Aby jednak system podatkowy stymulował pożądane zachowania i wspomagał określone kierunki rozwoju, musi być na tyle efektywny, by umożliwiał wprowadzenie takich mechanizmów. Innymi słowy, najpierw musi istnieć system podatkowy zapewniający sprawiedliwe obciążenie podatników, a później można różnicować obciążenia fiskalne poprzez wprowadzanie ulg i zwolnień, aby osiągać pożądane efekty polityki podatkowej.

Jeśli więc mówimy o zmniejszeniu zużycia pestycydów o 50% w perspektywie kilku czy kilkunastu lat, to nie uda się zrealizować tego celu wyłącznie poprzez działania szkoleniowe, monitoring itd. Konieczne jest zastosowanie mechanizmów finansowych powodujących, że korzyści ze zmniejszenia zużycia pestycydów będą większe niż ewentualne zyski z ich stosowania. Należy zatem uznać, że polityka podatkowa może być skutecznym narzędziem realizacji celów Zielonego Ładu, uzupełnieniem mechanizmów wspomagających określone działania poprzez system zachęt ekonomicznych. W przypadku pestycydów istnieją dobre przykłady realnego wpływu opodatkowania na ich zużycie. Takie rozwiązania stosuje się od wielu lat w Danii¹⁴.

3. Opodatkowanie pestycydów w Danii

Dania po raz pierwszy wprowadziła podatek od pestycydów w 1986 r. Podatek wynosił 3% od ceny hurtowej wszystkich pestycydów bez względu na

¹⁴ Inne kraje, w których stosowane są rozwiązania podatkowe do ograniczenia zużycia pestycydów, to Francja, Szwecja i Norwegia. Przegląd rozwiązań funkcjonujących w Europie: S. Möckel, E. Gawel, M. Liess, L. Neumeister, *Pesticide tax in the EU. Various levy concepts and their impact on pesticide reduction*, 2021, passim; L. Neumeister, *Locked-in pesticides. The European Union's dependency on harmful pesticides and how to overcome it*, Berlin 2022, s. 72, https://www.researchgate.net/publication/361668789_Locked-in_pesticides_The_European_Union%27s_dependency_on_harmful_pesticides_and_how_to_overcome_it [dostęp: 27.09.2024]. Rozwiązania stosowane w Danii należy jednak uznać za najbardziej zaawansowane, przemyślane i skuteczne.

ich szkodliwość, a jego celem było zmniejszenie ich zużycia o 50% w ciągu 10 lat¹⁵. Cel ten okazał się jednak zbyt ambitny. Kolejne reformy, stanowiące odpowiedź na niezadowolające wyniki w ograniczaniu zużycia pestycydów, zmieniały koncepcje i stawki opodatkowania. W 1996 r. wprowadzono zróżnicowane stawki w zależności od rodzaju pestycydu – fungicydy, herbicydy i regulatory wzrostu podlegały stawce 15%, a środki owadobójcze – stawce 27%. Kolejne podniesienie stawek podatkowych miało miejsce w 1998 r. – środki owadobójcze opodatkowano stawką 37%, natomiast fungicydy, herbicydy i regulatory wzrostu – stawką 25%. Ogólna całkowita sprzedaż środków ochrony roślin spadła w latach 1986–2005 o około 50%, jednak spadek ten wynikał z wielu czynników, nie tylko wzrostu cen. Znaczenie miały tu m.in. działania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej związane z odłogowaniem gruntów, natomiast w niewielkim stopniu zmniejszyła się częstotliwość zabiegów agrotechnicznych¹⁶.

Sprzedaż pestycydów zaczęła ponownie rosnąć od 2007 r.¹⁷ Reakcją na ten wzrost była zasadnicza reforma opodatkowania pestycydów, która weszła w życie w 2013 r. Tym razem celem reformy była nie tylko redukcja ilościowa zużycia pestycydów, lecz także stworzenie systemu zachęt do zastąpienia najbardziej szkodliwych środków ochrony roślin mniej szkodliwymi. Była to więc zmiana jakościowa, a nie tylko podniesienie stawek podatkowych. W nowym systemie uzależniono wysokość opodatkowania od trzech parametrów:

- potencjalnego wpływu na ludzkie zdrowie,
- zachowania w środowisku (szybkość rozkładu i ryzyko akumulacji w łańcuchu pokarmowym oraz wymywanie do wód gruntowych),
- toksyczności dla środowiska (toksyczność wobec zwierząt bezpośrednio, np. dżdżownice i pszczoły, oraz otaczającej przyrody, np. ryby, ptaki)¹⁸.

¹⁵ N. Blagoeva V. Goergieva, *Pesticide tax – the new challenge in Europe's green tax policy*, „Bulgarian Journal of Agricultural Science” 2023, nr 20(1), s. 6–7.

¹⁶ H.O. Nielsen, *Duński program redukcji zużycia pestycydów – z korzyścią dla zdrowia ludzi i środowiska*, London 2005, https://www.pan-europe.info/old/Resources/Reports/Dunski_program_redukcji_zuzycia_pestycydow.pdf [dostęp: 27.09.2024]; S. Möckel et al., *Pesticide tax in the EU...*, s. 44.

¹⁷ H.Ø. Nielsen, M.T. Hedegaard Konrad, A.B. Pedersen, S. Gyldenkærne, *Ex-post evaluation of the Danish pesticide tax: A novel and effective tax design*, „Land Use Policy” 2023, nr 126, 106549, s. 3–4.

¹⁸ T. Böcker, R. Finger, *European Pesticide Tax Schemes in Comparison: An Analysis of Experiences and Developments*, „Sustainability” 2016, nr 8(4), 378, s. 8–9; M. Blagoeva, V. Gregorieva, *Pesticide tax...*, s. 9.

Do każdego pestycydu przypisano określoną stawkę podatkową, zależną od powyższych parametrów. W przypadku najbardziej szkodliwych substancji opodatkowanie wzrosło drastycznie. Jednocześnie zwolniono z opodatkowania sprzedaż środków ochrony roślin z mikrobiologicznie aktywnymi substancjami. Była to zasadnicza zmiana koncepcji opodatkowania. Obciążenia finansowe zostały wyraźnie ukierunkowane na osiągnięcie konkretnych celów, przede wszystkim zmniejszenie zużycia najbardziej szkodliwych pestycydów. Reforma zakładała bezpośrednie oddziaływanie ekonomiczne zmierzające do zmiany sposobu gospodarowania środkami ochrony roślin w ramach gospodarstw rolnych, tak aby stosowane pestycydy miały jak najmniejszy wpływ na środowisko i człowieka. Stawki podatku w przypadku najbardziej szkodliwych pestycydów wzrosły nawet o kilkadziesiąt procent. W przypadku tych o niewielkiej szkodliwości wzrost obciążenia był minimalny lub w ogóle nie nastąpił.

Jednocześnie wprowadzono szereg działań kompensacyjnych. Zebrane podatki miały służyć rolnictwu. Środki z tytułu zwiększonego opodatkowania przeznaczono na wspieranie rolnictwa ekologicznego oraz obniżono podatek od nieruchomości od gruntów rolnych¹⁹. Podjęte działania, oprócz zmniejszenia obciążeń ekonomicznych, miały prowadzić do przekonania społeczeństwa o zasadności takiej relokacji środków z podatków.

Wprowadzony system budził obawy związane z tym, że mniej szkodliwe pestycydy – a co za tym idzie, tańsze – będą używane w zwiększonym zakresie²⁰. Jak wskazuje się w literaturze, obawy te spełniły się tylko w niewielkim stopniu²¹. Należy jednak podkreślić, że kwestie ekonomii i długofalowego wpływu ograniczenia zużycia pestycydów na rolnictwo duńskie są skomplikowane i wiążą się z uwzględnieniem w rachunku ekonomicznym nie tylko czystego zysku, ale także czynników dodatkowych, takich jak zmniejszenie wpływu na środowisko oraz zmniejszenie ryzyka dotyczącego zdrowia ludzi i zwierząt²².

¹⁹ M. Blagoeva, V. Gregorieva, *Pesticide tax...*, s. 9. Zdecydowana większość środków wraca do rolnictwa (55% przeznaczane jest na kompensowanie farmerom przez niższe podatki, 10% – na wspieranie nowych metod związanych z rolnictwem ekologicznym, 35% – na badania i monitorowanie)

²⁰ T. Böcker, R. Finger, *European Pesticide Tax Schemes...*, s. 9.

²¹ H.Ø. Nielsen et al., *Ex-post evaluation...*, s. 10.

²² L. Jacobsen, M. Andersen, J.D. Jensen, *Reducing the use of pesticides in Danish agriculture – macro- and sector economic analyses*, Frederiksberg 2004, passim, <https://dors.dk/files/media/rapporter/2004/e04/dors218.pdf> [dostęp: 27.09.2024].

Nowy system opodatkowania okazał się sukcesem, jeśli chodzi o realizację jego założeń. Od wprowadzenia podatku w 2013 r. sprzedaż wszystkich aktywnych substancji objętych opodatkowaniem spadła o 38%. Sprzedaż najbardziej toksycznych środków spadła nawet bardziej²³. Uzależnienie opodatkowania od szkodliwości danego produktu doprowadziło do wzrostu cen tylko wybranych środków ochrony roślin. Osiągnięto więc znaczącą redukcję w sprzedaży środków ochrony roślin.

Duński podatek nie miał negatywnych skutków dla produktywności rolnictwa²⁴. System uzależniający stawkę podatkową od wpływu pestycydów na środowisko i poziom toksyczności wykazuje większą skuteczność niż wcześniej stosowane rozwiązania²⁵. Duński podatek od pestycydów jest podatkiem wysokim, szczególnie w przypadku pestycydów o większej szkodliwości. Stosowane stawki podatku przełożyły się na ekonomicznie znaczące zmiany cen. Jak stwierdza się w literaturze, przykład skutecznej redukcji zużycia pestycydów w Danii za pomocą wysokich stawek podatkowych wskazuje, że stawki podatkowe muszą być wysokie, aby stanowić znaczące obciążenie ekonomiczne dla grup docelowych²⁶.

Duński podatek od pestycydów okazał się sukcesem ze względu na możliwość osiągnięcia realnej redukcji zużycia pestycydów. Rozwiązanie duńskie pokazało, iż możliwe jest wpływanie na postawy rolników, aby osiągnąć cele przyjazne środowisku poprzez wyraźne bodźce ekonomiczne. Opodatkowanie zależne od szkodliwości pestycydów jest rozwiązaniem pozwalającym realnie ograniczyć zużycie tych najbardziej niebezpiecznych. Jednocześnie mechanizm zwrotu środków uzyskanych przez państwo do rolnictwa zmniejsza negatywny stosunek podatników do obciążeń podatkowych. Mechanizm ten powinien być zatem brany pod uwagę przy projektowaniu krajowych działań związanych z osiągnięciem celów Zielonego Ładu.

²³ Z zależności od tego, jaki okres porównujemy. Zob. S. Möckel et al., *Pesticide tax in the EU...*, s. 44; H.Ø. Nielsen et al., *Ex-post evaluation...*, s. 6: „Z analizy wynika, że zmiana konstrukcji podatku z podatku od wartości dodanej do podatku bezpośrednio ukierunkowanego na wpływ na środowisko pestycydów, skutecznie wywoływała zmianę zachowania, redukując całkowite obciążenie pestycydami o 18% w porównaniu z latami poprzedzającymi wprowadzenie podatku, porównując 2012 i 2013 do 2016 i 2017 r. Najnowsze statystyki pokazują, że tendencja ta się utrzymuje, przy czym liczba zarejestrowanych zabiegów spadła o 21% w okresie 2012–2019 w całej populacji rolników” (tłum. własne).

²⁴ L. Neumeister, *Locked-in pesticides...*

²⁵ S. Möckel et al., *Pesticide tax in the EU...*, s. 44; L. Neumeister, *Locked-in pesticides...*, s. 72.

²⁶ H.Ø. Nielsen et al., *Ex-post evaluation...*, s. 6.

Uwagi końcowe

Rozwiązania w zakresie ekologicznego opodatkowania zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich mogą pomóc w osiągnięciu celów polityki ochrony środowiska. Działania takie jak promowanie przechodzenia na energię ze źródeł odnawialnych oraz ekologicznych rozwiązań, np. skrócenie drogi „od pola do stołu”, zachęcanie do codziennych zmian nawyków, oszczędzanie energii i wody mogą uzyskać wsparcie w postaci narzędzi fiskalnych. Realizacja ambitnego celu zapisanego w regulacjach Zielonego Ładu, jakim jest redukcja zużycia pestycydów o 50% do 2030 r., wymaga kierunkowych działań państw członkowskich. Najskuteczniejsze mogą być zaś działania oparte na zwiększeniu obciążeń podatkowych pestycydów. Przykład duńskich rozwiązań wskazuje, że proste opodatkowanie *ad valorem* nie spełni swego zadania. Natomiast zróżnicowanie opodatkowania według kryteriów związanych ze stopniem negatywnego wpływu pestycydów na środowisko i człowieka stanowi skuteczne rozwiązanie i powinno zostać przemyślane przez decydentów. Analiza rozwiązań stosowanych w Danii wskazuje też, iż skuteczne opodatkowanie powinno być wysokie, aby stanowiło realny bodziec ekonomiczny.

W Polsce wszelkie próby zwiększania obciążeń podatkowych w rolnictwie spotykają się z gwałtownymi, negatywnymi reakcjami, dlatego wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań będzie wymagało jakichś działań osłonowych. Wobec niewielkiej wagi fiskalnej podatku rolnego zmniejszenie go nie będzie raczej wystarczającą zachętą do bezproblemowego przyjęcia podatku od pestycydów²⁷, jednak może stanowić pewne narzędzie do wykorzystania. Rozwiązaniem może być również wprowadzenie ekoschematów dotyczących zmniejszenia zużycia pestycydów.

Podsumowując, warto przyjrzeć się duńskim rozwiązaniom w zakresie wpływu opodatkowania obrotu pestycydami na zmniejszenie ich zużycia. Nie jest to wprawdzie proces łatwy, gdyż wymaga równocześnie podejmowania działań w celu uzyskania akceptacji społecznej wprowadzonych narzędzi, także w najbardziej dotkniętej grupie rolników, widać jednak, że dobrze wyregulowany system podatkowy może służyć osiągnięciu pożądaných społecznie celów, w tym istotnego ograniczenia zużycia najbardziej szkodliwych pestycydów i znaczącego zmniejszenia zużycia tych mniej szkodliwych. Wprowadzona w Danii polityka przyniosła pozytywne efekty. Warto przy tym pamiętać, że w krajach niestosujących opodatkowania ukierunkowa-

²⁷ Poza tym jest to dochód samorządów gminnych.

nego na zmniejszenie zużycia pestycydów to społeczeństwo ponosi koszty zewnętrzne stosowania środków ochrony roślin, a są to utrata różnorodności biologicznej oraz zanieczyszczenia wody pitnej czy gleby²⁸.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2014), *Regulacja prawna integrowanej ochrony roślin*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII.
- Bieluk J. (2021), *Kilka uwag dotyczących opodatkowania rolnictwa w Polsce w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Blagoeva N., Goergieva V. (2023), *Pesticide tax – the new challenge in Europe’s green tax policy*, „Bulgarian Journal of Agricultural Science” nr 20(1).
- Böcker T., Finger R. (2016), *European Pesticide Tax Schemes in Comparison: An Analysis of Experiences and Developments*, „Sustainability” nr 8(4), 378.
- Cieślukowski M. (2019), *Ekologizacja polskiego systemu podatkowego*, w: J. Szolno-Koguc (red.), *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarkach*, Lublin.
- Gensch L., Jantke K., Rasche L., Schneider U.A. (2024), *Pesticide risk assessment in European agriculture: Distribution patterns, ban-substitution effects and regulatory implications*, „Environmental Pollution” t. 348, 123836.
- Nielsen H.Ø., Hedegaard Konrad M.T., Pedersen A.B., Gyldenkarne S. (2023), *Ex-post evaluation of the Danish pesticide tax: A novel and effective tax design*, „Land Use Policy” nr 126, 106549.
- Toyoda T. (2011), *Environmental taxes and Agriculture in the European Union and the Netherlands*, „Journal of Environmental Science and Engineering” nr 5.

²⁸ M. Blagoeva, V. Gregorieva, *Pesticide tax...*, s. 4.