

ZMIANY W SYSTEMIE OPŁAT EKOLOGICZNYCH W OBSZARZE GOSPODARKI WODNEJ W ŚWIETLE NOWEGO PRAWA WODNEGO

1. Wstęp

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie znacznego poszerzenia zakresu odpłatności i podwyższenia stawek opłat za korzystanie ze środowiska w obszarze gospodarki wodnej w wyniku wejścia w życie w Polsce nowego prawa wodnego [Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r ...]. Wiąże się to w głównej mierze z koniecznością stosowania zasady odpłatności za usługi wodne, która wynika z Ramowej Dyrektywy Wodnej. Jednakże ogromna skala obciążeń finansowych z tego tytułu wydaje się być nadmierna, co spowodowało liczne protesty środowisk, których proponowane zmiany dotyczą. W efekcie zapisy, w tym zakresie, w stosunku do pierwotnej wersji nowego prawa wodnego, zostały nieco złagodzone, jakkolwiek nadal uważane są za zbyt restrykcyjne.

W artykule scharakteryzowano proponowane zmiany w systemie opłat ekologicznych związanych z gospodarką wodną polegające na rozszerzeniu zakresu opłat za usługi wodne, ograniczeniu zwolnień i likwidacji ulg oraz drastycznemu podniesieniu wysokości opłat. Przeprowadzona została także analiza i ocena skutków zwiększenia zakresu i stawek opłat za wodę w wybranych sektorach gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem przemysłu rozlewniczego oraz gospodarstw domowych.

2. Opłaty ekologiczne związane z gospodarką wodną

Opłaty ekologiczne, w tym w zakresie szeroko rozumianej gospodarki wodnej, funkcjonują w Polsce od kilkudziesięciu lat. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku utrwalił się, obowiązujący do dziś, system tego typu opłat polegający, w głównej mierze, na ich powiązaniu z funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Praktycznie całość opłat tego rodzaju przekazywana była do funduszy oraz budżetów samorządowych, za pośrednictwem urzędów marszałkowskich, z przeznaczeniem na działania na rzecz ochrony środowiska, głównie o charakterze inwestycyjnym.

W gospodarce wodnej do podstawowych opłat ekologicznych – ściślej ujmując opłat za korzystanie ze środowiska i wprowadzenie w nim zmian – zalicza się dwie ich kategorie: opłaty za pobór wody w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz opłaty za odprowadzanie ścieków do wód lub ziemi. Pierwsze z wymienionych dzielą się na dwie grupy, tj. opłaty za pobór wody powierzchniowej i za pobór wody podziemnej¹. Stawki opłat kalkulowane są w zł/m³ pobranej wody.

Grupa opłat za odprowadzanie ścieków jest bardzo rozbudowana. Do ścieków objętych opłatami ekologicznymi zalicza się:

- wody zużyte na cele gospodarcze (w tym wody chłodnicze) lub bytowe,
- ciekłe odchody zwierzęce,
- wody opadowe lub roztopowe (ujęte w systemy kanalizacyjne),
- wody odciekowe ze składowisk odpadów, wykorzystane solanki, wody lecznicze i termalne, wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych,
- wody odprowadzane (ścieki) z obiektów chowu lub hodowli ryb innych niż łososiowate lub innych organizmów wodnych.

W wypadku typowych ścieków opłaty kalkulowane są głównie w odniesieniu do czterech wskaźników charakteryzujących substancje zawarte w ściekach. Są to:

- pięciodobowe biochemiczne zapotrzebowanie na tlen (BZT5),
- chemiczne zapotrzebowanie na tlen (ChZT),
- zawiesina ogólna,
- suma chlorków i siarczanów.

Dodatkowo obowiązują obliczane oddzielnie opłaty za określone substancje wprowadzane ze ściekami do wód lub do ziemi (fenole lotne i metale ciężkie wraz z dużą grupą różnych innych substancji) oraz opłaty za odprowadzanie wód chłodniczych.

Opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie gospodarki wodnej regulowane są ustawą - prawo ochrony środowiska [Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. ...]. W skład omawianych w artykule opłat wchodzi dodatkowo następujące opłaty i należności związane z użytkowaniem obiektów i obszarów gospodarki wodnej:

- należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa (żegluga i przewóz ludzi lub

¹ Stawki opłat za pobór wody podziemnej (głębinowej) do celów produkcyjnych są dwukrotnie wyższe niż w przypadku wody powierzchniowej, co w dużej mierze jest uzasadnione traktowaniem tych zasobów jako rezerwy strategicznej na okres suszy czy awarii oraz - dla przyszłych pokoleń.

towarów obiektami pływającymi, holowanie lub spław drewna, korzystanie ze śluz lub pochylni),

- opłaty za oddanie w użytkowanie niektórych gruntów pokrytych wodami stanowiących własność Skarbu Państwa (działalność związana z energetyką wodną, transportem wodnym, wydobywaniem kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów lub wycinaniem roślin z wody),
- wykonywanie infrastruktury transportowej, przemysłowej, komunalnej lub rolnej,
- aktywność usługowa nie związana z rekreacją i turystyką wodną,
- wykonywanie infrastruktury telekomunikacyjnej,
- opłaty za oddanie w użytkowanie obwodów rybackich,
- opłaty za udostępnianie danych z katastru wodnego.

Opłaty te obowiązują w oparciu o przepisy ustawy – Prawo wodne. Środki z nich pochodzące początkowo przekazywane były praktycznie w całości do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, a od 2005 r. stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

3. Zmiany w zakresie opłat ekologicznych w gospodarce wodnej

Nowe prawo wodne zakłada znaczną modyfikację dotychczasowego systemu zarządzania gospodarką wodną, w tym jego instrumentów ekonomicznych, czyli głównie opłat ekologicznych. Podstawowym jej elementem jest stworzenie centralnie zarządzanej instytucji pod nazwą „Wody Polskie”, która będzie mieć ogromne kompetencje, w tym w zakresie opłat w obszarze gospodarki wodnej. Ponadto nowe prawo wodne „przejmie” wszelkie regulacje zapisane dotąd w ustawie Prawo ochrony środowiska dotyczące opłat za pobór wody oraz za odprowadzanie ścieków.

Poszerzony zostaje zakres stosowania opłat ekologicznych w gospodarce wodnej. Wprowadza się opłaty za tzw. usługi wodne. Zgodnie z art. 35 nowego prawa wodnego usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód czyli zwykłego oraz szczególnego korzystania z wód i obejmują:

- 1) pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych;

- 2) piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz korzystanie z tych wód;
- 3) uzdatnianie wód podziemnych i powierzchniowych oraz ich dystrybucję;
- 4) odbiór i oczyszczanie ścieków;
- 5) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych;
- 6) korzystanie z wód do celów energetyki, w tym energetyki wodnej;
- 7) odprowadzanie do wód lub do urządzeń wodnych – wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast;
- 8) trwałe odwadnianie gruntów, obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych, a także odprowadzanie do wód – wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast;
- 9) odprowadzanie do wód lub do ziemi wód pobranych i niewykorzystanych.

Opłaty za usługi wodne w myśl art. 268 i 269 będą uiszczane za:

- 1) pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych;
- 2) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi;
- 3) odprowadzanie do wód:
 - wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast,
 - wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast;
- 4) pobór wód podziemnych i wód powierzchniowych na potrzeby chowu i hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych;
- 5) wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków z chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych;
- 6) zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej;

- 7) wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu.

W nowym prawie wodnym wyróżnia się - pośród opłat za pobór wód oraz odprowadzanie ścieków i wód - opłaty zmienne (będące odpowiednikiem dotychczasowych opłat) i opłaty stałe. Konstrukcja opłaty zmiennej pozostaje w zasadzie bez zmian i zależy głównie od rozmiaru korzystania z wód.

Opłata stała będzie naliczana w oparciu o pobór/zrzut maksymalny określony w zgodzie wodno-prawnej, a opłata zmienna - w oparciu o rzeczywiste korzystanie z zasobów wodnych. Taka konstrukcja opłaty ma za zadanie „urealnienie” i rewizję dotychczasowych pozwoleń wodno-prawnych. Według obowiązujących przepisów użytkownicy płacą jedynie za rzeczywiste korzystanie, które często jest dużo niższe niż pobór czy zrzut, o jaki występowali w pozwoleniach wodno-prawnych. To często powoduje, że użytkownicy posiadający obowiązujące pozwolenia wodnoprawne na pobór mają zapewnioną „rezerwację” zasobów wodnych w zawyżonych wysokościach, co w zlewniach o znaczącym poziomie wykorzystania zasobów może ich teoretycznie zabraknąć dla nowych użytkowników. Różnice w maksymalnych i rzeczywistych wielkościach poborów oczywiście zawsze będą występować, bo wynikają ze zmiennego w czasie zapotrzebowania, jednakże bodziec ekonomiczny w postaci opłaty stałej zależnej od poboru maksymalnego z pewnością spowoduje, że duża część pozwoleń wodnoprawnych zostanie zweryfikowana [Godyń 2016, s. 35-36].

Określenie wysokości opłat stałych reguluje art. 271 nowego prawa wodnego. Wysokość opłaty stałej za pobór wód powierzchniowych lub podziemnych ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i maksymalnej ilości wody wyrażonej w m^3/s , która może być pobrana (na podstawie pozwolenia wodno-prawnego albo pozwolenia zintegrowanego), z uwzględnieniem stosunku ilości wody powierzchniowej lub podziemnej (pobranej na podstawie pozwoleń) do średniej z najmniejszych przepływów rocznych (SNQ) lub dostępnych zasobów wód podziemnych. Z kolei wysokość opłaty stałej za odprowadzanie ścieków ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej (w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym) maksymalnej ilości ścieków – w m^3/s . Natomiast wysokość opłaty stałej za odprowadzanie do wód wód

opadowych lub roztopowych albo wód z odwodnienia gruntów ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej (w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym) maksymalnej ilości odprowadzanych wód w m³/s.

Nowe prawo wodne wprowadza bardzo znaczne zwiększenia stawek dotychczasowych opłat ekologicznych w zakresie korzystania z wód. Wprawdzie w uchwalonej ustawie złagodzone projektowane stawki opłat, to jednak nowe prawo wodne zwiększa je znacząco. Pokazuje to tabela 1. Otóż stawki opłat za pobór wód (powierzchniowych i podziemnych) dla celów zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia lub na cele socjalno-bytowe wzrastają ponad czterokrotnie, do celów produkcyjnych w przemyśle spożywczym lub farmaceutycznym lub na cele konfekcjonowania aż ok. siedmiokrotnie, natomiast do pozostałych celów produkcyjnych - ponad sześciokrotnie. W nieco mniejszym stopniu – o ok. 1,5 razy – wzrastają stawki opłat za odprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych. Ponadto zostanie wprowadzona opłata z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji, a także będą zlikwidowane dotychczasowe liczne zwolnienia z różnych opłat. Jedynie stawki opłat za odprowadzanie ścieków, w tym wód chłodniczych, pozostają w zasadzie na niezmiennym poziomie.

Nowe prawo wodne ogranicza w bardzo znacznym stopniu dostęp do środków z tytułu omawianych opłat ekologicznych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz budżety samorządowe, które dotąd praktycznie w całości dysponowały tymi środkami. W świetle nowych przepisów dominująca rola w tym zakresie przypadnie „Wodom Polskim”. I tak, zgodnie z art. 299 nowego prawa wodnego wpływy z tytułu opłat za usługi wodne stanowią przychody Wód Polskich, z wyjątkiem opłat za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, które w 10% stanowią przychód „Wód Polskich”, a w 90% - Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ponadto wpływy z tytułu opłat za usługi wodne z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej stanowią w 90% przychód Wód Polskich, a w 10% dochód budżetu właściwej gminy.

Tabela 1. Istniejące do 2017 r. oraz obowiązujące w nowym Prawie wodnym najważniejsze stawki opłaty zmiennej za usługi wodne

Rodzaj usług wodnych	Obowiązujące stawki w 2017 r.	Maksymalne stawki wg nowej ustawy prawo wodne obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Pobór dla celów zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia lub na cele socjalno-bytowe	0,068 zł za 1 m ³ wody podziemnej 0,040 zł za 1 m ³ wody powierzchniowej w zależności od wielkości miejscowości	0,30 zł za 1 m ³ pobranej wody (podziemnej lub powierzchniowej) w ilości średniorocznej przekraczającej 1 m ³ /s 0,20 zł z 1 m ³ pobranej wody (podziemnej lub powierzchniowej) w ilości średniorocznej od 0,26 do 1 m ³ /s 0,15 zł za 1 m ³ pobranej wody (podziemnej lub powierzchniowej) w ilości średniorocznej nieprzekraczającej 0,25 m ³ /s	441,2 750,0 294,1 500,0 220,6 375,0
Pobór wody do celów produkcyjnych, która wchodzi w skład albo w bezpośredni kontakt z produktami żywnościowymi, farmaceutycznymi lub na cele konfekcjonowania	0,097 zł za 1 m ³ wody podziemnej 0,057 zł za 1 m ³ wody powierzchniowej	produkcja artykułów spożywczych, farmaceutycznych i napojów: 0,70 zł za 1 m ³ wody podziemnej 0,35 zł za 1 m ³ wody powierzchniowej	721,6 614,0
Pobór wody do pozostałych celów produkcyjnych	0,115 zł za 1 m ³ wody podziemnej 0,057 zł za 1 m ³ wody powierzchniowej	0,70 zł za 1 m ³ wody podziemnej 0,35 zł za 1 m ³ wody powierzchniowej	608,7 614,0
Pobór wody w celu nawadniania wodami powierzchniowymi użytków rolnych	zwolniony z opłat	0,10 zł za 1 m ³ wody podziemnej 0,05 zł za 1 m ³ wody powierzchniowej	-
Pobór wody do chłodzenia w elektrowniach i elektrociepłowniach	zwolniony z opłat (pod pewnymi warunkami)	0,70 zł za 1 m ³ różnicy między ilością wód podziemnych pobranych do tych celów a ilością wód z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni –wprowadzanych do wód lub do ziemi 0,35 zł za 1 m ³ różnicy między ilością wód powierzchniowych pobranych do tych celów a ilością wód z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni –wprowadzanych do wód lub do ziemi	-
Pobór wody przez elektrownie wodne	zwolniony z opłat (pod pewnymi warunkami)	1,24 zł za 1 MWh wyprodukowanej energii elektrycznej w obiekcie energetyki wodnej oraz 0,35 z pobór bezzwrotny 1 m ³ wody technologicznej nieprzeznaczonej wprost do produkcji energii elektrycznej	-
Pobór wody na potrzeby chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych	zwolniony z opłat (pod pewnymi warunkami)	wiele zróżnicowanych stawek 100-125 zł/ha/kwartał – wody podziemne 1-1,50 zł/h/kwartał – wody powierzchniowe	-

Rodzaj usług wodnych	Obowiązujące stawki w 2017 r.	Maksymalne stawki wg nowej ustawy prawo wodne obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
Wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi	wyrażonych jako wskaźnik: • pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu (BZT5) – 4,28 zł za 1 kg • chemicznego zapotrzebowania tlenu – 1,71 zł za 1 kg • zawiesiny ogólnej – 0,52 zł za 1 kg • sumy chlorków i siarczanów (Cl+SO4) – od 0,0142 do 0,050 zł za 1 kg	wyrażonych jako wskaźnik: • pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu (BZT5) – 4,28 zł za 1 kg • chemicznego zapotrzebowania tlenu – 1,71 zł za 1 kg • zawiesiny ogólnej – 0,52 zł za 1 kg • sumy chlorków i siarczanów (Cl+SO4) – 0,050 zł za 1 kg	100,0
Wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi	dla: • fenoli lotnych – 45,55 zł za 1 kg • dla metali ciężkich (wraz z dużą grupą różnych innych substancji) – 124,56 zł za 1 kg	dla: • fenoli lotnych – 45,55 zł za 1 kg • dla metali ciężkich (wraz z dużą grupą różnych innych substancji) – 124,56 zł za 1 kg	100,0
Wprowadzanie do wód lub do ziemi wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni	0,68 zł za 1 dam ³ – jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż +26°C, a nie przekracza +32°C 1,36 zł za 1 dam ³ – jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż +32°C, a nie przekracza +35°C 4,24 zł za 1 dam ³ – jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż +35°C	0,68 zł za 1 dam ³ – jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż +26°C, a nie przekracza +32°C 1,36 zł za 1 dam ³ – jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż +32°C, a nie przekracza +35°C 4,24 zł za 1 dam ³ – jeżeli temperatura wprowadzanych wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest wyższa niż +35°C	100,0 100,0 100,0
Wprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej	opłata za powierzchnie zanieczyszczone o trwałej nawierzchni, z których są wprowadzane do wód lub do ziemi wody opadowe lub roztopowe, ujęte w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, z wyjątkiem kanalizacji ogólnospławnej: • 0,29 zł za 1 rok za 1m² pow. terenów przemysłowych, składowych lub baz transportowych; • 0,070 zł na 1 rok za 1m² pow. portów śródlądowych, portów morskich i lotnisk; • 0,057 zł na 1 rok za 1m² pow. dróg i parkingów o nawierzchni szczelnej, • 0,086 zł na 1 rok za 1m² pow. parkingów o nawierzchni nieszczelnej, o liczbie miejsc parkingowych powyżej 500 samochodów, • 0,041 zł na 1 rok za 1m² pow. dróg i parkingów o nawierzchni	wody opadowe lub roztopowe ujęte w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej dla terenów o gęstości zaludnienia powyżej 1000 osób/km ² : • bez urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych – 1,50 zł za 1 m³ na 1 rok • z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności do 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych – 1,25 zł za 1 m³ na 1 rok • z urządzeniami do retencjonowania wody o pojemności powyżej 10% odpływu rocznego z terenów uszczelnionych – 1,00 zł za 1 m³ na 1 rok • z urządzeniami do retencjonowania wody o poj. powyżej 20% odpływu rocznego – 0,75 zł za 1 m³ na 1 rok • z urządzeniami do	x

Rodzaj usług wodnych	Obowiązujące stawki w 2017 r.	Maksymalne stawki wg nowej ustawy prawo wodne obowiązujące od 2018 r.	Dynamika (stawki w 2017 r. = 100)
	szczelnej położonych w miastach o gęstości zaludnienia > 1300 osób/km ²	retencjonowania wody o poj. powyżej 30% odpływu rocznego - 0,15 zł za 1 m ³ na 1 rok	
utrata naturalnej retencji	brak opłat	za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej: • bez urządzeń do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 1,00 zł za 1 m² na 1 rok • z urządzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności do 10% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 0,60 zł za 1 m² na 1 rok • z urządzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności od 10 do 30% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 0,30 zł za 1 m² na 1 rok • z urządzeniami do retencjonowania wody z powierzchni uszczelnionych o pojemności powyżej 30% odpływu rocznego z powierzchni uszczelnionych trwale związanych z gruntem – 0,10 zł za 1 m² na 1 rok	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 25 lipca 2016 r. ...; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2006 r. ...; Ustawa z dnia 20 lipca 2017 ...

4. Tło i konsekwencje zwiększenia zakresu i stawek opłat za wodę

Tworzenie nowego prawa wodnego trwało prawie trzy lata, przy jednoczesnych silnych naciskach społecznych zwłaszcza w kwestii zwiększenia zakresu i stawek opłat

za korzystanie z wód, co spowodowało pewne złagodzenie projektowanych zmian. Zarys pierwszego projektu nowego prawa wodnego nie był poddany konsultacjom społecznym – zgłoszono go bowiem jako projekt poselski – i dopiero jego ogłoszenie w Internecie przez Biuro Prawne Sejmu wzbudziło kontrowersje i wywołało polemiki oraz protesty, głównie – czy najmocniej – ze strony przedsiębiorców z przemysłu rozlewniczego i napojów. Ministerstwo Środowiska broniło projektu, wskazując, że ustawa określa tylko stawki maksymalne (które jednak ostatecznie dwukrotnie obniżono). W przykładowych obliczeniach wpływu nowych podwyższonych opłat na koszty produkcji wybranych wyrobów przedstawiciele ministerstwa zbytnio upraszczali rachunek, pomijając zwłaszcza skutki wynikające z wprowadzenia dodatkowej opłaty stałej oraz opłaty z tytułu różnicy między ilością wody pobranej a ilością odprowadzanych ścieków. W szczególności Krajowa Izba Gospodarcza „Przemysł Rozlewniczy” przygotowała kilka przykładów szacowania kosztów produkcji wód mineralnych i źródlanych dla nowych warunków cenowych, które uzasadniają wystąpienie wzrostu tych kosztów.

Zwiększenie stawek opłat za wodę oraz poszerzenie zakresu odpłatności za usługi wodne znajduje wprawdzie uzasadnienie w regułach gospodarki rynkowej i zaleceniach unijnych, wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej, ale Unia Europejska nie narzuca wysokości stawek ani nie nakazuje likwidacji ulg i wyłączeń. Otóż w ramach tzw. zasady zwrotu kosztów usług wodnych (Costs recovery of water services), a także ekologicznej zasady, że za zanieczyszczenia płaci ich sprawca (Polluter Pays Principle) lub użytkownik (jak np. w przypadku olejów), istnieje już obowiązek uiszczania opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków.

Stosowanie zasady odpłatności za usługi wodne jest warunkiem korzystania z unijnej pomocy finansowej celem wsparcia programów ochrony środowiska naturalnego i rozbudowy infrastruktury hydrotechnicznej. Okazuje się wprawdzie, że dotychczasowy zakres opłat i wysokość ich stawek nie zapewniają finansowania inwestycji w gospodarce wodnej, głównie za sprawą zwolnień z opłat (obecnie obejmują one tylko niespełna 25% wykorzystywanych zasobów), to jednak proponowane zmiany wydają się być zbyt daleko idące. Nadmierny „fiskalizm” nowego systemu opłat może zaburzyć rachunek ekonomiczny przedsiębiorstw bazujących na wodzie i tym samym osłabić ich konkurencyjność na zagranicznych rynkach.

W nowym prawie wodnym ustalono maksymalne stawki opłat (tabela 1), natomiast stawki obowiązujące w danym roku będą określane w rozporządzeniu Rady

Ministrów. To jest praktyka stosowana niemal od początku funkcjonowania systemu opłat ekologicznych, ale obecnie – w związku ze znacznymi potrzebami budżetowymi – istnieją obawy, że rząd będzie szybko wdrażać stawki maksymalne. Dotknie to w sposób szczególny przemysłu rozlewniczego (wód mineralnych i źródlanych), gdzie przedsiębiorcy będą mieć poważne trudności w uwzględnieniu w swoim rachunku ekonomicznym tak istotnych podwyżek opłat. Dotyczy to zwłaszcza tych przedsiębiorstw, które zainwestowały w badania hydrologiczne, budowę ujęć wodnych i zabezpieczenie strefy ochronnej.

Innym przykładem powodującym negatywne skutki proponowanych zmian jest drastyczne podniesienie opłat za „utracone wody”, czyli deszczówkę, co dotknie właścicieli wybetonowanych placów i parkingów. Jakkolwiek będzie to czynnikiem zachęcającym do budowy zbiorników retencyjnych na wody opadowe.

Z kolei wprowadzenie odpłatności za usługi wodne, dotąd bezpłatne, można również uznać za słuszne w ogólności, ale nowe prawo wodne jest zbyt rygorystyczne w tym zakresie. Nie ma niemal żadnych zwolnień, a stawki są relatywnie wysokie w kontekście porównań międzynarodowych. Przykładowo, projektowane opłaty za wodę do hodowli ryb miały być, według pierwotnej wersji, tak wysokie, że - zdaniem fachowców - doprowadziłyby do upadku gospodarstw rybackich. Przyjęte stawki są ostatecznie znacznie niższe, ale szczególnie dla eksporterów przetworów rybnych mogą stwarzać trudności na konkurencyjnym rynku, na przykład w porównaniu z sytuacją w Niemczech, gdzie hodowcy ryb nie płacą za wodę. Podobne problemy pojawiają się w odniesieniu do wprowadzenia opłat za nawadnianie pól, co dotyczy sadowników². Z opłat za wodę do celów rolniczych są zwolnione tylko małe gospodarstwa pobierające do 5 tys. litrów/dobę. Także w elektrowniach wodnych opłata za korzystanie z wody w wysokości 1,24 zł/MWh (czyli 0,124 grosza kWh) – jakkolwiek niewielka - z pewnością wpłynie na wzrost kosztów produkcji, ale raczej nie spowoduje oszczędniejszego gospodarowania zasobami wodnymi³.

Odrębnym i istotnym problemem są stawki opłat za wodę dla ludności, a więc wpływających na koszty prowadzenia gospodarstw domowych. Stawki te mogą wzrosnąć ok. 3-7 razy w zależności od rodzaju miejscowości i wielkości poboru. Rząd wprowadził zapowiedział, że nie będzie podwyżek cen wody dla ludności do 2020 roku, lecz w praktyce nie jest to możliwe z powodu wzrostu kosztów w przedsiębiorstwach

² Sygnalizuje to Związek Sadowników Polskich.

³ Zapewne dlatego w wielu krajach nie pobiera się takich opłat.

wodno-kanalizacyjnych, które – za zgodą gmin – wyznaczają ostateczne stawki za usługę wodną.

Już obecnie pod względem kosztów zaopatrzenia gospodarstw domowych w wodę Polska jest w Europie krajem specyficznym. Otóż w ciągu ostatnich 15 lat stawki opłat za wodę wzrosły w Polsce o ok. 150%, a za ścieki o 220%, to jest blisko dwukrotnie szybciej niż w Europie Zachodniej. Z kolei z kontroli NIK wynika, że w latach 2011-2016 w takich miastach jak Kraków, Lublin, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław nastąpił wzrost opłat za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków w granicach 19-42%, a więc dość znacznie. Z tych powodów opłaty za wodę w Polsce są zbliżone do zachodnioeuropejskich – a niekiedy nawet wyższe – pomimo że płace są 3-4 krotnie niższe. Przeciętna opłata za wodę i ścieki wynosiła w 2015 roku w skali kraju ok. 11,62 zł (w 2006 roku 4,7 zł/m³), przy zróżnicowaniu regionalnym w przedziale 5,40-51,58 zł/m³. Oznacza to, że wskaźnik wydatków gospodarstw domowych na zaopatrzenie w wodę zaczyna przekraczać 4% ich rozporządzalnych dochodów, który jest zalecany przez Unię Europejską ze względów społecznych. To unijne zalecenie o takim kształtowaniu cen wody, aby z jednej strony zapewnić zwrot kosztów usług wodnych a z drugiej nie powodować większego obciążenia dochodów gospodarstw niż 4%, jest realizowane w większości krajów europejskich (w Wielkiej Brytanii wskaźnik sięga tylko 3%). Małym dla nas pocieszeniem jest fakt, że w krajach słabiej rozwiniętych koszty zaopatrzenia w wodę są relatywnie znacznie wyższe i omawiany wskaźnik sięga 10% i więcej [Thier 2016, s. 140-141].

Przekroczenie w Polsce omawianego wskaźnika 4% stwarza kłopoty dla ludności o niższych dochodach. W rezultacie spada zużycie wody na 1 mieszkańca. Wprawdzie pewną rolę odgrywa tu oszczędzanie wody na skutek lepszych technologii, ale jej cena staje się czynnikiem decydującym o wielkości konsumpcji. Szacuje się bowiem, że zużycie wody w polskich warunkach powinno kształtować się na poziomie 100-120 litrów/dobę/mieszkańca (według WHO wystarczający poziom to 80-100 litrów). Jednak wskaźnik ten w niektórych miastach spada poniżej 100 litrów, jak na przykład w Elblągu, Gdyni (w Katowicach 100 l, w Krakowie 127 l), a na wsiach wynosi ok. 70 litrów [NIK, Informacja o... 2016, s. 13]. W Polsce dotąd nie podejmowano praktycznych projektów różnicowania stawek opłat lub dotowania uboższych konsumentów wody, ale w literaturze pojawiają się już takie propozycje [Kuczyński, Żuchowicki 2010, s. 419]. Jednakże niektóre gminy udzielają dotacji przedsiębiorstwom wodno-kanalizacyjnym celem obniżenia opłat dla gospodarstw

domowych. Na przykład w Myślenicach w 2015 roku dotacja w wysokości 1 mln zł pozwoliła obniżyć opłatę za wodę z 4,31 do 3,51 zł/m³, przy opłacie za ścieki 8,27 zł/m³, a w Dąbrowie Górniczej opłatę za wodę i ścieki obniżono o 3,25 zł do 17,18 zł/m³. Zdarza się też dość często, że gminy nie akceptują podwyżek stawek za wodę wnioskowanych przez zakłady wodociągowe. Ostatnio prasa donosiła, że tak postąpiła m.in. Rada Miejska Proszowic, nie akceptując nowej taryfy Wodociągów Proszowickich, w której przewidziano wzrost opłat za zużycie wody i odprowadzenie ścieków o 1,28 zł/m³, co w ostatnich latach zdarzało się już kilka razy.

Zatem wdrożenie wysokich opłat ekologicznych za korzystanie z wody, ujętych w nowym prawie wodnym, podniesie istotnie nie tylko koszty produkcji wodochłonnych wyrobów, ale także koszty utrzymania gospodarstw domowych, co może spowodować problemy społeczne.

5. Podsumowanie

Rozszerzenie zakresu usług wodnych obejmowanych opłatami ekologicznymi jest zgodne z zasadami gospodarki rynkowej oraz zaleceniami unijnymi, które mają zapewnić zwrot kosztów tych usług. Praktyczne rozwiązania w tej materii, stosowane w krajach Unii Europejskiej, nie są jednak jednolite. W wyniku nowego prawa wodnego Polska znajdzie się wśród nielicznych krajów, które wdrażają system opłat ekologicznych niemal za wszystkie usługi wodne i to przy relatywnie bardzo wysokich stawkach tych opłat. W ten sposób opłaty ekologiczne staną się istotnym źródłem finansowania gospodarki wodnej, w tym zwłaszcza inwestycji hydrotechnicznych i wodnokanalizacyjnych. Jednakże przeprowadzane analizy wskazują, że rozszerzenie zakresu opłat za wodę i podniesienie ich stawek może zagrozić wielu przedsiębiorstwom w utrzymaniu rentowności produkcji wodochłonnych wyrobów i świadczonych usług oraz stabilizacji budżetów gospodarstw domowych.

Z kolei przejęcie znacznej części wpływów z opłat ekologicznych za wodę przez nową instytucję, jaką stają się „Wody Polskie”, ograniczy nie tylko możliwości funkcjonowania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich, ale także wpłynie negatywnie na możliwości gospodarcze samorządu terytorialnego na szczeblu gminy i powiatu. Wprawdzie dzięki temu ułatwi się finansowanie projektów o dłuższym cyklu inwestycyjnym – w przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki corocznego ubiegania się o środki finansowe na kontynuację

inwestycji – to jednak ten sposób centralizacji zarządzania gospodarką wodną ocenia się na ogół krytycznie. Zasadność tych obaw czy zarzutów wobec nowych rozwiązań prawnych będzie zależeć m.in. od ostatecznego kształtowania stawek przez rozporządzenia Rady Ministrów.

Bibliografia

Godyń I. [2016], *Instrumenty ekonomiczne gospodarki wodnej w świetle projektu ustawy prawo wodne z czerwca 2016*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, nr 3(44).

Kuczyński W., Żuchowicki W. [2010], *Ocena aktualnej sytuacji w zaopatrzeniu w wodę w Polsce na tle sytuacji w świecie*, Środkowo-Pomorskie Towarzystwo Naukowe Ochrony Środowiska, Rocznik Ochrona Środowiska, Tom 12

Thier A. [2016], *Spoleczno-gospodarcze konsekwencje zmian w Prawie wodnym*, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy”, nr 4.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2016, nr 62, poz. 672.

Ustawa z dnia 11 października 2001 r. Prawo wodne. Dz. U. 2001, nr 115, poz. 1229.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Dz. U. 2017, poz. 1566.

Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska, Dz. U. 2015, poz. 1875.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie wysokości opłat rocznych za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, Dz. U. 2006, nr 13, poz. 90.