

Dorota Maśniak

Uniwersytet Gdański

dorota.masniak@prawo.ug.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7521-4220

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.15>

Unijne uwarunkowania normatywne wykorzystania ubezpieczeń do racjonalnego ekologicznego gospodarowania odpadami

Wprowadzenie

Podczas pandemii COVID-19 produkcja odpadów pochodzących z sektora handlowego i produkcyjnego zmniejszyła się, ponieważ fabryki i biura zostały całkowicie lub częściowo zamknięte. Wzrosła natomiast ilość odpadów miejskich z obszarów mieszkalnych. Ponowne otwarcie zakładów produkcyjnych na początku 2021 r. doprowadziło do ponownego wzrostu ilości wytwarzanych odpadów. Wielkość globalnego rynku zarządzania odpadami została wyceniona na 989,20 mld USD w 2021 r. i oczekuje się, że w latach 2022–2030 ta kwota będzie wzrastać przy rocznej stopie wzrostu (CAGR) na poziomie 6,2%. Przewiduje się, że wpływ na rozwój tego rynku będą miały regulacje prawne.

Prawo dotyczące odpadów stało się jednym z najrozleglejszych i najbardziej skomplikowanych segmentów prawa ochrony środowiska w prawie międzynarodowym, prawie regionalnym (za jakie uznaje się prawo unijne) i prawie wewnętrznym wielu państw świata. Jeżeli chodzi o prawo międzynarodowe, to najistotniejsze znaczenie należy przypisać dwóm konwencjom: konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji¹, zwanej konwencją o zatapianiu, oraz międzynarodowej konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych².

Na poziomie unijnym aktualnie mamy do czynienia z trzecią dyrektywą w sprawie odpadów (tzw. Waste Directive)³. Prawodawstwo unijne dotyczące gospodarowania

¹ Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzona w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku dnia 29 grudnia 1972 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 11, poz. 46 ze zm.).

² Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88; dalej: Konwencja bazylejska).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3, ze zm.; dalej: dyrektywa 2008/98/WE).

odpadami jest bardzo bogate. Dlatego w dalszej części opracowania skupiono się przede wszystkim na regulacjach łączących problematykę gospodarowania odpadami z rynkiem finansowym poprzez wymóg zabezpieczenia finansowego.

Celem tego opracowania jest analiza unijnych uwarunkowań finansowo-prawnych wspierających racjonalne ekologiczne gospodarowanie odpadami. Dla realizacji tego celu konieczne jest ustalenie aparatu pojęciowego związanego z określeniem ubezpieczeniowego ryzyka odpadowego. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jak prawodawstwo unijne wspiera wykorzystanie instrumentów ubezpieczeniowych do gospodarowania odpadami.

1. Ryzyko odpadowe

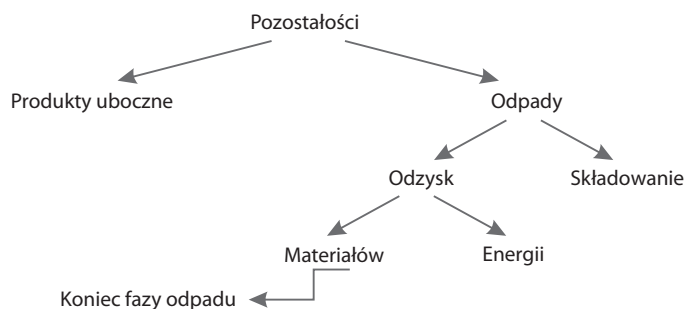
1.1. Odpad a produkt

Webster's Third New International Dictionary definiuje odpady jako „uszkodzony, wadliwy lub zbędny materiał powstały podczas procesu produkcyjnego lub przemysłowego albo pozostały po nim; materiał nienadający się do wykorzystania w zwykłym lub głównym celu produkcji”. Jako przykład takich odpadów słownik wymienia „materiał odrzucony podczas procesu wytwarzania wyrobów włókienniczych i albo odzyskany do ponownej obróbki (jak przędza), albo używany zwykle do wycierania brudu i oleju z rąk i maszyn” [tłum. własne]. W prawie unijnym przyjęto bardzo ogólną definicję wiążącą odpad z decyzją posiadacza co do pozbycia się go. W myśl definicji przyjętej w ramowej dyrektywie 2008/98/WE i wykorzystywanej w całym unijnym prawodawstwie dotyczącym gospodarowania odpadami – „«odpady» oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany” (art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98/WE). Prawodawca zrezygnował z prezentacji katalogu odpadów, pozostawiając jednak taki katalog w odniesieniu do wyodrębnionych jako osobna kategoria „odpadów niebezpiecznych” (art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/98/WE). Definicja odpadów oparta na akcie pozbywania, a nie na wartości materiału, może być problematyczna. Niestety, nie jest jasne, jak należy rozumieć samo pojęcie pozbywania się (*discarding*). Definicja ta odpowiada zmieniającej się rzeczywistości, w której strumienie odpadów stają się coraz bardziej problematyczne ze względu na różnorodność i złożoność nowych produktów dostępnych na rynku, zwłaszcza w dziedzinie elektryczności i elektroniki. Podstawowe znaczenie dla zrozumienia pojęcia odpadów ma orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał przyjął indywidualne podejście do każdego przypadku, uwzględniające wszystkie okoliczności faktyczne danej sprawy. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał opowiedział się za podkreśleniem aspektów dyrektywy 2008/98/WE związanych z ochroną środowiska, w wyniku czego zastosował definicję odpadów i uznał za niezgodne z dyrektywą wszelkie próby zawężającej interpretacji tej definicji.

Istotny problem dotyczy relacji produkt–odpad (*product–waste*). Widoczny jest on również w trudnościach dotyczących odróżnienia odpadów od produktów ubocznych,

które nie są traktowane jako odpady w świetle unijnego prawa o odpadach. Pozostałość produkcyjna („substancja lub przedmiot powstający w wyniku procesu produkcyjnego, którego głównym celem nie jest wytworzenie tego przedmiotu”), który spełnia warunki określone w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE, jest produktem ubocznym, gdy: a) dalsze użycie substancji lub przedmiotu jest pewne; b) substancja lub przedmiot mogą być użyte bezpośrednio, bez dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa; c) substancja lub przedmiot są wytwarzane jako integralna część procesu produkcyjnego; oraz d) dalsze wykorzystywanie jest zgodne z prawem. Decyzja co do kwalifikacji pozostałości powinna być podejmowana dla każdego przypadku osobno.

Hierarchia postępowania z odpadami określona w art. 4 dyrektywy 2008/98/WE wskazuje, które opcje przetwarzania odpadów są preferowane z uwagi na zapewnienie najlepszego efektu środowiskowego. Kolejność priorytetów jest następująca: zapobieganie, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inny odzysk (np. odzysk energii) oraz składowanie na składowiskach. Dochodzi do zapętlenia relacji produkt-odpad poprzez uwzględnienie metodologii myślenia o cyklu życia produktu.



Rysunek 1. Pozostałości

Źródło: opracowanie własne na podstawie C. Antico, *Brief overview of the EU Waste Law and Policy*, s. 10, https://www.era-comm.eu/combating_waste_crime/speakers_contributions/1_Antico_overview.pdf [dostęp: 10.09.2023].

Elementem koniecznym do osiągnięcia przez odpady statusu „końca fazy odpadu” jest to, aby odpady służyły celom użytkowym, zastępując inne materiały. Jest to istota operacji odzysku. Trybunał Sprawiedliwości w kilku orzeczeniach udzielił wskazówek, kiedy dany materiał można uznać za coś, co przedsiębiorstwo chce wykorzystać, a nie za substancję lub przedmiot, który się wyrzuca. Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2008/98/WE odpady mogą po poddaniu ich procesowi odzysku utracić status odpadów. By tak się stało, muszą spełniać łącznie następujące warunki: 1) substancja lub przedmiot są powszechnie stosowane do określonych celów; 2) istnieje rynek lub popyt na taką substancję lub przedmiot; 3) substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla określonego celu oraz są zgodne z obowiązującymi przepisami i standardami mającymi zastosowanie do produktów; 4) zastosowanie substancji lub przedmiotu

nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego⁴.

Szczególnymi podgrupami odpadów ze względu na wpływ na środowisko są odpady niebezpieczne (mające szczególnie negatywny wpływ). Prawodawca unijny definiuje je poprzez „właściwości odpadów, które czynią z nich odpady niebezpieczne” ujęte w załączniku III do dyrektywy 2008/98/WE. Odpad traktowany jest jako odpad niebezpieczny, jeśli ma jedną lub więcej takich właściwości. Drugą wyodrębnioną w dyrektywie grupą są bioodpady, definiowane jako „ulegające biodegradacji odpady ogrodowe i parkowe, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, restauracji, placówek zbiorowego żywienia i handlu detalicznego i porównywalne odpady z zakładów przetwórstwa spożywczego” (art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/98/WE). Selektywne zbieranie bioodpadów prowadzi do bezpiecznego dla środowiska ich kompostowania i fermentacji.

1.2. Odpady niebezpieczne

W prawie unijnym została przewidziana ścisła specyfikacja, „aby zapobiec w możliwie największym stopniu możliwym negatywnym skutkom dla środowiska i zdrowia ludzkiego spowodowanym niewłaściwym gospodarowaniem nimi, lub ograniczyć te skutki” (motyw 14 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE). W celu zachęcenia do zharmonizowanej klasyfikacji odpadów oraz zapewnienia zharmonizowanego określenia odpadów niebezpiecznych we Wspólnocie, odpady i odpady niebezpieczne zostały sklasyfikowane zgodnie z wykazem rodzajów odpadów ustanowionym decyzją Komisji 2000/532/UE. „Państwa członkowskie powinny zachęcać do oddzielania związków niebezpiecznych od strumieni odpadów, jeżeli jest to konieczne do stworzenia racjonalnej ekologicznie gospodarki odpadami” (motyw 28 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE). Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE „[w]łączenie danej substancji lub przedmiotu do wykazu nie oznacza, że stanowią one odpad we wszystkich okolicznościach”. Prawodawca unijny podkreślił, że odpad niebezpieczny stanowi podgrupę odpadów, czyli zakwalifikowanie go jako odpadu wymaga posiadania cech, o których mowa w art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/98/WE, odnoszących się do pozbywania się przedmiotu lub substancji. Państwo członkowskie może uznać odpady za odpady niebezpieczne, jeżeli, mimo że nie figurują one jako takie w wykazie odpadów, wykazują jedną lub więcej właściwości wymienionych w załączniku III do dyrektywy

⁴ Istnieje ważny związek pomiędzy kryteriami końca fazy odpadu a rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającym dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L 396 z 30.12.2006, s. 1, ze zm.). Jak podkreślają wytyczne do dyrektywy 2008/98/WE, wydane przez Komisję w 2012 r., „ktokolwiek wprowadza materiał na rynek po raz pierwszy po uzyskaniu przez niego statusu „końca fazy odpadu”, musi zapewnić, że materiał ten spełnia odpowiednie wymagania wynikające z obowiązujących przepisów dotyczących produktów.

2008/98/WE. Wykaz ten uwzględnia pochodzenie i skład odpadów oraz, w razie potrzeby, dopuszczalne wartości stężenia. Z drugiej strony „[w] przypadku gdy państwo członkowskie ma dowody wskazujące, że konkretny rodzaj odpadów, który znajduje się w wykazie w kategorii odpadów niebezpiecznych, nie wykazuje żadnej z właściwości wymienionych w załączniku III, może ono uznać te odpady za odpady inne niż niebezpieczne” (art. 7 ust. 3 dyrektywy 2008/98/WE).

Kontrola gospodarki odpadami niebezpiecznymi osiągnięta jest dzięki stosowaniu zakazu mieszania odpadów niebezpiecznych. Zgodnie z tą zasadą „[p]aństwa członkowskie stosują stosowne środki dla zapewnienia, aby odpady niebezpieczne nie były mieszane ani z innymi kategoriami odpadów niebezpiecznych ani z innymi odpadami, substancjami lub materiałami. Mieszanie obejmuje rozcieńczanie substancji niebezpiecznych” (art. 18 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE).

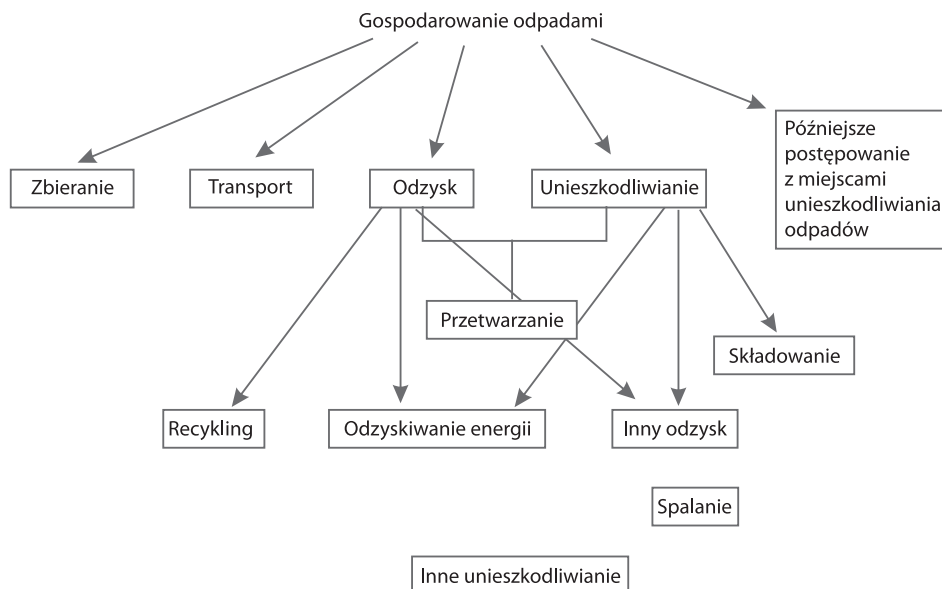
1.3. Gospodarowanie odpadami

Już w 1997 r. Rada Unii Europejskiej w swojej rezolucji⁵ „potwierdziła, że naczelnym priorytetem w gospodarce odpadami powinno być zapobieganie ich powstawaniu oraz że ponowne wykorzystanie i recykling materiałów powinny mieć pierwszeństwo przed odzyskiem energii z odpadów” (motyw 7 dyrektywy 2008/98/WE), uznając tym samym bardzo szerokie rozumienie pojęcia gospodarowania odpadami i powiązanie go z powołaną wyżej (za art. 4 dyrektywy 2008/98/WE) hierarchią odpadów. Skoncentrowanie się na oddziaływaniu na środowisko wywieranym przez wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi w trakcie całego cyklu życia zasobów wpisuje się w cele związane z ochroną środowiska określone w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do których zaliczono „rozsądne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych”.

Rysunek 2 stanowi ilustrację rodzajów operacji objętych pojęciem gospodarowania odpadami w świetle prawa unijnego.

Zbieranie prawodawca unijny określa jako „gromadzenie odpadów, w tym również wstępne sortowanie i wstępne magazynowanie odpadów do celów ich transportu do zakładu przetwarzania” (art. 3 pkt 10 dyrektywy 2008/98/WE), a odzysk oznacza „jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce” (art. 3 pkt 15 dyrektywy 2008/98/WE). Recykling został określony jako szczególny rodzaj odzysku „w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego, ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być

⁵ Rezolucja Rady z dnia 24 lutego 1997 r. w sprawie wspólnotowej strategii w zakresie gospodarowania odpadami (Dz. Urz. WE C 76 z 11.03.1997, s. 1).



Rysunek 2. Gospodarowanie odpadami

Źródło: opracowanie własne.

wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk” (art. 3 pkt 17 dyrektywy 2008/98/WE). Natomiast unieszkodliwianie to „jakikolwiek proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii” (art. 3 pkt 19 dyrektywy 2008/98/WE).

Takie szerokie ujęcie pojęcia gospodarowania odpadami, powiązane z hierarchią odpadów, skutkuje różnorodnym stopniem wpływu na środowisko poszczególnych rodzajów operacji. Niektóre z nich (np. składowanie lub spalanie) uznawane są za stanowiące istotne zagrożenie dla człowieka i dla środowiska, a inne (np. recykling) – za preferowane z punktu widzenia ochrony środowiska formy gospodarowania odpadami. Oznacza to, że ryzyka związane z poszczególnymi rodzajami gospodarowania odpadami generować będą różnorodne potrzeby ubezpieczeniowe.

Umieszczone najniżej w hierarchii odpadów składowanie (jako rodzaj unieszkodliwiania) generuje takie ryzyka środowiskowe jak: emisja metanu z odpadów ulegających biodegradacji, przyczyniająca się do globalnego ocieplenia i lokalnych zagrożeń, takich jak ryzyko pożarów i eksplozji; ryzyko zanieczyszczenia wody przez odciek (ciecz) powstający w miarę rozkładu odpadów; niezrównoważone wykorzystanie zasobów przez zagospodarowanie terenu; hałas i zapach szkodliwy dla życia ludzi i zwierząt. Niektóre związki węgla mogą być zatrzymywane na składowisku przez długi czas (sekwestrowane) i dzięki temu nie wracają do atmosfery w postaci CO₂. Spalanie (jako kolejny rodzaj unieszkodliwiania) generuje takie zagrożenia jak: emisja szkodliwych zanieczyszczeń powietrza takich jak NO_x, SO₂, HCl, drobnych cząstek stałych i dioksyn; emisja dwutlenku węgla z odpadów kopalnych (np. tworzyw sztucznych) i N₂O,

przyczyniających się do globalnego ocieplenia. Popiół lotny i pozostałości z systemów kontroli zanieczyszczeń powietrza wymagają stabilizacji i utylizacji jako odpady niebezpieczne. Jednocześnie jednak spalanie wiąże się z bardziej preferowanymi formami gospodarki odpadami, co stawia tę operację wyżej niż składowanie w hierarchii postępowania z odpadami. Energia odzyskana ze spalania może zastąpić paliwa kopalne, co pozwala uniknąć emisji dwutlenku węgla. Popiół denny może być ponownie wykorzystany jako kruszywo wtórne. Ponadto można z niego odzyskać metale do recyklingu.

W porównaniu z wymienionymi rodzajami unieszkodliwienia recykling charakteryzuje się pozytywnym wpływem na środowisko. Pozwala zaoszczędzić energię, ponieważ do wytworzenia produktów z surowców wtórnych potrzeba na ogół mniej energii, a tym samym emisji zanieczyszczeń. Proces recyklingu przedłuża rezerwy ograniczonych zasobów (np. rud metali), przyczynia się więc do zrównoważonego wykorzystania zasobów. Co równie ważne, pozwala uniknąć oddziaływań związanych z wydobyciem pierwotnych surowców (np. wydobywanie rud i piasku, wycinanie starych lasów w celu produkcji drewna na papier)⁶. Odpowiedzią na taką działalność mogą być tzw. ubezpieczenia recyklingu, które uwzględniają specyfikę takiej działalności.

2. Zasady wspierające rozwój ubezpieczeń w gospodarce odpadami

2.1. Zasada posiadacz odpadów płaci jako modyfikacja zasady zanieczyszczający płaci

Zasada zanieczyszczający płaci jest kluczowa dla prawa unijnego⁷; uznawana jest za wiodącą zasadę zarówno na poziomie europejskim, jak i międzynarodowym. Zgodnie z jej duchem „wytwórca odpadów i posiadacz odpadów powinni gospodarować odpadami w sposób, który gwarantuje wysoki poziom ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego” (motyw 26 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE). Za zgodny z tą zasadą należy uznać wymóg, aby koszty unieszkodliwienia odpadów były ponoszone przez posiadacza odpadów lub przez poprzednich posiadaczy lub producentów produktów (art. 14 dyrektywy 2008/98/WE). Na wagę tej zasady wskazuje również prawodawca unijny w dyrektywie w sprawie składowania odpadów⁸ w kontekście składowania odpadów, uznając za konieczne „wzięcie pod uwagę wszelkich szkód wyrządzonych środowisku, spowodowanych przez składowisko odpadów” (motyw 5 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE).

⁶ A. Smith, K. Brown, S. Ogilvie, K. Rushton, J. Bates, *Waste Management Options and Climate Change. Końcowy raport Komisji Europejskiej*, Luxembourg 2001, s. 19, https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/studies/climate_change.pdf [dostęp: 10.09.2023].

⁷ C.H. Bugge, *The polluter pays principle: dilemmas of justice in national and international contexts* [w:] *Environmental Law and Justice in Context*, red. J. Ebbesson, P. Okowa, New York 2009, s. 411–428, oraz D. Maśniak, *Wykorzystanie ubezpieczeń do naprawy szkód w środowisku o rozmiarach katastrofalnych*, „Prawo Morskie” 2021, t. 40, s. 95.

⁸ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 1999/31/WE).

Zgodnie z prawem unijnym pojęcie „posiadacz odpadów” obejmuje swym zakresem również wytwórcę odpadów. Na podstawie art. 3 pkt 6 dyrektywy 2008/98/WE termin „posiadacz odpadów” oznacza „wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną lub prawną będącą w posiadaniu tych odpadów”. Natomiast „wytwórca odpadów” definiowany jest jako „dowolny podmiot, którego działalność prowadzi do powstawania odpadów (pierwotny wytwórca odpadów) lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniem lub innymi procesami prowadzącymi do zmiany charakteru lub składu tych odpadów” (art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/98/WE). Status producenta odpadów jest zatem stanem faktycznym i wynika z prowadzonej działalności lub faktu powstania odpadu. Można go również nabyć w efekcie świadczenia usługi rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i naprawy⁹.

„Posiadacz odpadu” jest zatem pojęciem szerszym niż „wytwórca” i wiąże się zarówno z wytworzeniem odpadu, jak i faktem jego posiadania. Posługiwanie się pojęciem „posiadacz”, a nie „właściciel” wskazuje na wolę prawodawcy unijnego szerokiego zakresienia zakresu podmiotowego zastosowania zasady zanieczyszczający płaci – tu odniesionej do posiadacza odpadów. Posiadaczem będzie zarówno ten, kto odpadem włada jak właściciel, jak i ten, kto nim faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad odpadem stanowiącym własność innej osoby. Posiadanie jest zatem formą władania rzeczą, o której decyduje element faktyczny związku posiadacza z odpadem – bez względu na podstawę prawną tego władania. Związek posiadacza z odpadem musi być faktyczny, czyli zapewniać posiadaczowi możliwość wpływu na odpady. W polskiej doktrynie podkreśla się, że nie można wymagać, aby posiadacz w każdej chwili zachowywał fizyczny kontakt z rzeczą, wystarczy, aby miał taką możliwość¹⁰. Możliwość uznania określonego władztwa faktycznego za posiadanie nie jest uzależniona od bezpośredniego władania rzeczą przez posiadacza. W świetle takiego rozumowania (powszechnego w prawodawstwie cywilnym wielu państw członkowskich¹¹) właściciel odpadu nie traci statusu posiadacza (samoistnego) w przypadku oddania odpadów do użytku w drodze dzierżawy lub najmu. Obok faktycznego władztwa (*corpus*) posiadanie ma drugi element, tj. jego sprawowanie przez określony podmiot w jego własnym interesie (*animus rem sibi habendi*)¹².

Posiadacz obejmuje władztwo odpadu w momencie jego faktycznego przejęcia i jeżeli działa we własnym interesie, nie traci tego posiadania przez oddanie odpadu do transportu innemu podmiotowi. Czyli w tym momencie przejmuje on

⁹ J. Dmowska, *Obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów* [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019, s. 135.

¹⁰ E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wrocław 2017; A. Kunicki, *Glosa krytyczna do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1966 r., II CR 412/68*, OSPIKA 1967, nr 10, poz. 234.

¹¹ Tak np. art. 337 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1610; dalej: k.c.).

¹² Por. E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, *Komentarz do art. 336 [w:] Kodeks cywilny, t. 1: Komentarz do art. 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, nb 2.

odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami i ponoszenie kosztów unieszkodliwiania odpadów oraz innych kosztów naprawy szkód w środowisku wyrządzonych przez odpady. O trwałości władztwa nad odpadami we własnym interesie decydującym o nabyciu statusu posiadacza odpadu świadczy decyzja administracyjna. Z uwagi na daleko idące koncesjonowanie gospodarowania odpadami rola organu administracji wpływa na cywilnoprawny ze swej natury stosunek posiadania. Ma też istotne znaczenie z punktu widzenia ubezpieczeniowego, ponieważ często już na tym etapie pojawia się wymóg zabezpieczenia finansowego (o którym będzie mowa dalej). Zgodzić należy się jednak z poglądem, że w świetle unijnego prawa o odpadach przez posiadacza rozumie się również posiadacza nielegalnego, który nie ma zgody w formie decyzji administracyjnoprawnej na gospodarowanie odpadami i nie jest zwolniony z obowiązku ubiegania się o takie zezwolenie¹³. Wyłączenie takiego posiadacza z obowiązku stosowania zasady zanieczyszczający płaci stałoby w sprzeczności z celami tej zasady.

Transportujący odpady jest również posiadaczem odpadów, w szczególności w sytuacji, gdy transport ten dokonywany jest bez wymaganych dokumentów, w których wskazany jest posiadacz odpadów przekazujący odpad oraz posiadacz odpadów, do którego należy dostarczyć odpady¹⁴. Uznanie transportującego za posiadacza rodzi wątpliwości z uwagi na trudność w wykazaniu trwałości władztwa w transporcie¹⁵. Posiadaczem jest również władający powierzchnią ziemi w odniesieniu do odpadów znajdujących się na pozostającej w jego władaniu nieruchomości.

2.2. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta odpadów w prawie unijnym

Wprowadzona dyrektywą 2008/98/WE zasada odnosi się do producenta produktu, przez którego prawodawca unijny rozumie „osob[ę] fizyczn[ą] lub prawn[ą], która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty” (art. 8 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE). Z definicji wynika, że przez producenta produktu rozumieć należy również niemieckiego importera chińskich produktów, czyli podmiot wprowadzający na rynek unijny produkt. Zgodnie z takim modelem producent jest odpowiedzialny podczas całego cyklu życia produktu, włączając fazę powstania odpadu. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta zapewnia, że producent ponosi finansową i organizacyjną odpowiedzialność za gospodarowanie odpadem. Stanowi sposób „wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów, w tym ich naprawę, ponowne użycie, demontaż i recykling i nie wpływają przy tym niekorzystnie na swobodny obieg

¹³ Zob. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 46.

¹⁴ Tak wyraźnie przewiduje ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479) – dodająca ust. 4a do art. 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.; dalej: u.o.).

¹⁵ Szerzej zob. J. Dmowska, *Obowiązki wytwórcy...*, s. 137.

wyrobów na rynku wewnętrznym” (motyw 27 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE). Wtedy odpady nie są niechcianym ciężarem, ale zyskownym zasobem. Producenci wymyślają i wytwarzają zrównoważone produkty (które mają zmniejszony wpływ na środowisko i łatwo poddają się recyklingowi).

Myślenie o produkcie w kontekście odpadu, gospodarowanie którym stanowi fazę cyklu życia produktu, to wielkie i kosztowne wyzwanie dla producenta. Stąd nałożony na państwa członkowskie obowiązek tworzenia zachęt „do takiego projektowania produktów, aby zmniejszyć ich oddziaływanie na środowisko i wytwarzanie odpadów podczas produkcji i następującego po niej użytkowania produktów” (art. 8 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE). Prawodawca unijny wskazuje na kryteria, którymi kierować się powinny państwa członkowskie przy wprowadzaniu środków zapewniających realizację zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Należą do nich: 1) wykonalność techniczna, 2) opłacalność ekonomiczna, 3) ogólne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzkie i aspekty społeczne, 4) właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego (art. 8 ust. 3 dyrektywy 2008/98/WE). W myśl art. 8 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2008/98/WE „[ś]rodki takie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania”. Istotnym skutkiem rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest przeniesienie ciężaru gospodarowania odpadami z samorządu terytorialnego (władz lokalnych) na producenta¹⁶.

Wdrożenie zasady rozszerzonej odpowiedzialności zostało osiągnięte dzięki regulacjom szczegółowych dyrektyw: dyrektywy w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów¹⁷, dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych¹⁸, dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁹ oraz dyrektywy w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)²⁰, generalnie opierając się na celach odzysku i recyklingu określonych przez prawodawstwo i stanowiących jego ostateczny cel. W zakresie uregulowanym wymienionymi dyrektywami zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta uznać należy obowiązującą zasadę prawną. Z uwagi na minimalny charakter harmonizacji państwa mogą rozszerzyć zastosowanie tej zasady również na inną działalność (czego przykładem jest Francja).

Z punktu widzenia tematu tego artykułu istotny jest przykład producentów sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W ramach zasady rozszerzonej odpowiedzialności

¹⁶ P. Thieffry, *Extended Producer Responsibility*, https://www.era-comm.eu/EU_waste_law/stand_alone/part_3/index.html [dostęp: 10.09.2023].

¹⁷ Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz. Urz. UE L 266 z 26.09.2006, s. 1, ze zm.).

¹⁸ Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, s. 10, ze zm.).

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269 z 21.10.2000, s. 34, ze zm.).

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 24 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. UE L 197 z 24.07.2012, s. 38, ze zm.).

producenta ten zobowiązany jest zagwarantować oraz sfinansować nieodpłatną zbiórkę zużytego sprzętu. Sprzęt małych rozmiarów (taki jak suszarka) powinien być gromadzony przez sklepy sprzedające produkty danego producenta. Producent zobowiązany jest do recyklingu zużytego sprzętu w określonych przepisami procentach, które wzrastają zgodnie z normami unijnymi. Dodatkowym instrumentem finansowym wspomagającym odpowiedzialność finansową producenta jest opłata produktowa, która stanowi alternatywę dla spełnienia norm recyklingu zużytego sprzętu. Producent, który nie zastosuje się do obowiązujących go norm, zobowiązany jest do uiszczenia opłaty produktowej. Z uwagi na zagrożenie niewypłacalności producenta prawodawca unijny narzuca obowiązek zagwarantowania zabezpieczenia finansowego na wypadek nieuiszczenia opłaty produktowej (o czym będzie mowa dalej).

3. Ubezpieczenie odpadów jako obowiązkowe zabezpieczenie finansowe

3.1. Unijny obowiązek zabezpieczenia finansowego

Główne akty prawne UE, które zawierają przepisy dotyczące obowiązkowego zabezpieczenia finansowego w odniesieniu do odpowiedzialności środowiskowej za odpady, to: dyrektywa 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, dyrektywa w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego²¹, rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów²², dyrektywa 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Osiemnaście państw członkowskich (Belgia, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Holandia, Polska, Chorwacja i Hiszpania) wprowadziło obowiązkowe zabezpieczenie finansowe, które wykracza poza wymogi określone w prawodawstwie UE w odniesieniu do działań związanych z odpadami.

Dyrektywa 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów została przyjęta w celu zapobiegania lub łagodzenia w możliwie największym stopniu negatywnych skutków dla środowiska wynikających ze składowania odpadów. Dyrektywa realizuje to m.in. poprzez: wymóg usuwania odpadów niebezpiecznych, odpadów innych niż niebezpieczne i odpadów obojętnych na oddzielnych składowiskach; określenie rodzajów odpadów, które nie mogą być składowane na składowiskach; zakaz składowania odpadów, które nie spełniają określonych kryteriów przyjęcia odpadów, oraz wymóg spełnienia przez składowiska wymogów bezpieczeństwa technicznego i – co istotne dla badanej problematyki – finansowego.

²¹ Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006, s. 15, ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/21/WE).

²² Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1013/2006).

Dyrektywa 1999/31/WE wymaga, aby podmiot miał zabezpieczenie finansowe na wykonanie zobowiązań odnoszących się do procedury zamknięcia i z okresem poeksploatacyjnego nadzoru nad terenem składowiska odpadów, wynikających z jego zezwolenia (motyw 28 preambuły do dyrektywy 1999/31/WE). Artykuł 8 lit. a ppkt iv dyrektywy 1999/31/WE nakazuje państwom członkowskim podjęcie środków, aby właściwe władze nie wydawały zezwolenia na utworzenie składowiska odpadów, jeżeli nie są one przekonane, między innymi, że wnioskodawca ustanowił „odpowiednie zabezpieczenia w formie zabezpieczenia finansowego [...] na podstawie procedur, o których zadecydują Państwa Członkowskie, zostały lub zostaną przez wnioskodawcę złożone przed rozpoczęciem operacji składowania w celu zapewnienia, że warunki (włącznie z przepisami dotyczącymi okresu poeksploatacyjnego nadzoru), wynikające z zezwolenia wydanego zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy, zostaną wypełnione oraz że procedura zamknięcia wymagana przez dyrektywę jest przestrzegana. Zabezpieczenie to lub jego odpowiednik obowiązują tak długo, jak wymagają tego działania utrzymania i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem”.

Celem dyrektywy 2006/21/WE w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego jest, zgodnie z jej art. 1, „zapobieganie lub zmniejszanie, w najszerszym możliwym zakresie, wszelkich niekorzystnych skutków dla środowiska, w szczególności wody, powietrza, gleby, fauny i flory oraz krajobrazu, oraz wszelkich wynikających z tego zagrożeń dla zdrowia ludzkiego, spowodowanych gospodarowaniem odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego”. Motyw 25 preambuły do dyrektywy 2006/21/WE stanowi między innymi, że „operator obiektu unieszkodliwiania odpadów z przemysłu wydobywczego powinien mieć obowiązek złożenia gwarancji finansowej lub jej ekwiwalentu, zgodnie z procedurami, o których zdecydują Państwa Członkowskie, zapewniając, aby zostały spełnione wszystkie obowiązki wynikające z zezwolenia, w tym obowiązki związane z zamknięciem obiektu unieszkodliwiania odpadów i jego fazą poeksploatacyjną. Gwarancja finansowa powinna wystarczać na pokrycie kosztów rekultywacji terenu, na który miał wpływ obiekt unieszkodliwiania odpadów, który obejmuje również sam obiekt unieszkodliwiania odpadów zgodnie z opisem w planie unieszkodliwiania odpadów [...]”.

Komisja Europejska wydała wytyczne techniczne dotyczące zabezpieczenia finansowego wynikającego z treści dyrektywy 2006/21/WE²³. Wytyczne te stanowią, że państwa członkowskie opierają obliczenia gwarancji finansowej dla obiektu unieszkodliwiania odpadów na: 1) jego prawdopodobnym wpływie na zdrowie ludzkie i środowisko; 2) definicji rekultywacji, w tym jej wykorzystania po zamknięciu składowiska; 3) mających zastosowanie standardach i celach środowiskowych, w tym fizycznej stabilności obiektu unieszkodliwiania odpadów, minimalnych standardach jakości gleby i zasobów wodnych oraz maksymalnych wskaźnikach uwolnienia; 4) środkach

²³ Decyzja Komisji z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie technicznych wskazówek w celu ustanowienia gwarancji finansowej zgodnie z dyrektywą 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego (2009/335/WE) (Dz. Urz. UE L 101 z 21.04.2009, s. 25).

technicznych wymaganych do osiągnięcia celów środowiskowych, w szczególności środkach zapewniających stabilność obiektu i ograniczających szkody w środowisku; 5) środkach wymaganych do osiągnięcia celów w trakcie i po zamknięciu obiektu, w tym rekultywacji terenu, oczyszczenia i monitorowania po zamknięciu, jeżeli jest to wymagane, oraz, jeżeli jest to istotne – środkach mających na celu przywrócenie różnorodności biologicznej; 6) oszacowaniu skali czasowej oddziaływań i wymaganych środkach łagodzących oraz 7) ocenie kosztów wymaganych do zapewnienia rekultywacji terenu, zamknięcia i po zamknięciu, w tym monitorowania lub oczyszczenia.

Rozporządzenie nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów wdraża Konwencję bazylejską i decyzję OECD w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów w UE²⁴. Rozporządzenie ustanawia procedury transgranicznego przemieszczania odpadów w UE oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, w tym zakaz wywozu odpadów w celu ich unieszkodliwienia. Artykuł 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006 stanowi między innymi, że należy ustanowić gwarancję finansową lub równoważne ubezpieczenie i zgłosić je w zgłoszeniu dotyczącym przemieszczania odpadów. Artykuł 4 ust. 5 stanowi ponadto, że gwarancję finansową lub równoważne ubezpieczenie należy przedłożyć jako część dokumentu zgłoszenia przed rozpoczęciem przemieszczania. W art. 6 rozporządzenia nr 1013/2006 określono wymogi dotyczące gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia. Musi ona pokrywać: 1) koszty transportu, 2) odzysku lub unieszkodliwienia, w tym wszelkich niezbędnych działań przejściowych, oraz 3) składowania odpadów przez 90 dni. Artykuł 6 ust. 2 stanowi, że celem zabezpieczenia finansowego jest zapewnienie transportu lub odzysku odpadów w przypadku, gdy nie mogą być one zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem lub gdy transport, odzysk lub unieszkodliwienie są nielegalne. Zgodnie z art. 6 ust. 5 „gwarancja finansowa lub równoważne ubezpieczenie obowiązuje w stosunku do zgłoszonego przemieszczania oraz realizacji odzysku lub unieszkodliwienia zgłoszonych odpadów oraz zabezpiecza je”. W 2010 r. Komisja przeprowadziła badanie w celu przedstawienia analizy praktyk stosowanych w państwach członkowskich w odniesieniu do gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia określonych w art. 6 rozporządzenia nr 1013/2006. Korespondenci zgodnie z art. 54 rozporządzenia nr 1013/2006 uzgodnili, że nie ma potrzeby opracowania wspólnej europejskiej metody kalkulacji wysokości gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia²⁵. W projekcie nowego rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów z 2021 r. przepisy dotyczące zabezpieczenia finansowego nie uległy zmianie.

Unia Europejska przyjęła dyrektywę 2002/96/WE – w celu poprawy zbierania, przetwarzania i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – w 2003 r.²⁶

²⁴ Decyzja C(2001)107/FINAL Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku, zmieniająca decyzję OECD C(92)39/FINAL.

²⁵ Metoda obliczania w państwach członkowskich gwarancji finansowej i równoważnego ubezpieczenia zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 1013/2006.

²⁶ Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. UE L 37 z 13.02.2003, s. 24, ze zm.; dalej: dyrektywa 2002/96/WE).

Artykuł 8 ust. 3 dyrektywy 2002/96/WE zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania, że producenci lub strony trzecie działające w ich imieniu ustanowią systemy zapewniające odzysk WEEE przy użyciu najlepszych dostępnych technik. Systemy te mogą być ustanawiane przez producentów indywidualnie lub zbiorowo. Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy 2002/96/WE stanowi że „gwarancja może mieć formę uczestnictwa producenta we właściwych programach finansowania gospodarowania WEEE, ubezpieczenia recyklingu lub zablokowania konta bankowego”. Motyw 23 preambuły do dyrektywy 2002/96/WE stwierdza, że celem wymogu jest ponoszenie kosztów „gospodarowania WEEE, pochodzącym z produktów porzuconych, przez społeczeństwo lub innych producentów”. Większość państw członkowskich ustanowiła programy finansowania gospodarowania WEEE w celu spełnienia wymogu gwarancji. Programy umożliwiają również producentom dostosowanie się do innych wymogów dyrektywy 2002/96/WE. W rezultacie większość producentów WEEE nie skorzystała z gwarancji bankowych ani nie zawarła umowy ubezpieczenia²⁷.

3.2. Umowa ubezpieczenia a inne rodzaje zabezpieczenia finansowego

Ingerencja prawodawcy unijnego angażująca instrumenty ubezpieczeniowe w gospodarkę odpadami charakteryzuje się swoistą liberalnością pozwalającą na wybór zabezpieczenia – albo przez podmiot ubiegający się o zezwolenie na podjęcie konkretnej działalności związanej z odpadami, albo przez organ administracji. Powołane wcześniej dyrektywy nie są w tych kwestiach jednorodne. Przyjąć jednak można, że decydujące zdanie w kwestii zabezpieczenia finansowego ma organ administracji wydający zezwolenie. Należy mieć na uwadze, że we wszystkich przypadkach zabezpieczenie finansowe stanowi wymóg podjęcia działalności przez dany podmiot: zarządzającego składowiskiem odpadów, zakład górniczy czy producenta sprzętu elektronicznego.

Mamy zatem do czynienia z zabezpieczeniem finansowym o charakterze przymusowym dla konkretnego przedsiębiorcy, którego jednak nie można potraktować jako obowiązkowe (a nawet przymusowe) ubezpieczenie. Dochodzi zatem do swoistej konkurencji pomiędzy różnymi instrumentami finansowymi jako instrumentami służącymi zabezpieczeniu roszczeń podmiotów publicznych. Prawodawca unijny ogranicza się do narzucenia „zabezpieczenia finansowego lub jego ekwiwalentu” (dyrektywa 1999/31/WE), „finansowej gwarancji lub jej ekwiwalentu” (dyrektywa 2006/21/WE), „gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia” (rozporządzenie nr 1013/2006) i najbardziej konkretnie stwierdza, że „gwarancja może mieć formę uczestnictwa producenta we właściwych programach finansowania gospodarowania WEEE, ubezpieczenia recyklingu lub zablokowania konta bankowego” (dyrektywa 2012/19/UE). Jak widać, brak jednolitości w formułowaniu narzucanych przez prawodawcę unijnego zabezpieczeń. Tak ogólne sformułowanie zgodne jest z duchem harmonizacji i daje możliwość państwom członkowskim dostosowania wymogu do

²⁷ V. Fogleman, *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, Brussels 2020, s. 117.

rozwoju rynku finansowego danego państwa. Prawodawstwo krajowe wskazuje zatem najczęściej konkretne zabezpieczenia finansowe, spośród których wybierane jest zabezpieczenie w konkretnym przypadku.

Przykładowo w Polsce, zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, stanowiącej w części wyraz implementacji dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, podmiot zarządzający odpadami dla podjęcia i prowadzenia swojej działalności ma obowiązek przedstawienia zabezpieczenia finansowego w formie: 1) depozytu bankowego, 2) gwarancji bankowej, 3) gwarancji ubezpieczeniowej, 4) polisy ubezpieczeniowej. Zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej składane jest do organu zatwierdzającego instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Celem takiego działania jest zabezpieczenie roszczeń organu administracji (marszałka województwa lub dyrektora regionalnego organu ochrony środowiska) z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w związku z prowadzeniem składowiska odpadów (szkody w gatunkach chronionych, siedliskach chronionych, wodach, powierzchni ziemskiej). Zgodnie z treścią art. 125 u.o. gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku, bank lub ubezpieczyciel ureguluje zobowiązania, w przypadku gdy właściwy organ (marszałek województwa) zdecyduje o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na usunięcie tych skutków, o ile działań tych nie wykonał na własny koszt zarządzający składowiskiem odpadów (podobnie art. 48a ust. 17 u.o.). Wymóg takiego oświadczenia, jak również jego treść, stanowiąc mogą istotny czynnik utrudniający wykorzystanie ubezpieczenia jako wymaganego zabezpieczenia umowy. Zgodzić należy się z poglądem, że ograniczenie obowiązku uruchomienia zabezpieczeń do sytuacji, gdy zarządzający składowiskiem nie usunął negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku na własny koszt, jest trudno akceptowalne w świetle prawa ubezpieczeniowego, ale budzi również szersze wątpliwości. Celem zabezpieczenia jest zaspokojenie roszczeń wobec posiadacza zabezpieczenia, czyli wyłączenie z obowiązku osobistego świadczenia. Taka intencja przyświeca zawieraniu umowy ubezpieczenia, w tym ubezpieczeń środowiskowych. Ubezpieczający nabywa ochronę ubezpieczeniową w zamian za relatywnie niską składkę w stosunku do kosztów, które musiałby ponieść, gdyby zaszło zdarzenie objęte szkodą. W ten sposób ubezpieczający chroni swoje interesy majątkowe, przeliczając część odpowiedzialności finansowej na inny podmiot – ubezpieczyciela²⁸. Ta immanentna cecha ubezpieczeń stanowiąc może barierę w wyborze tej formy zabezpieczenia.

Na trudności w wykorzystaniu ubezpieczeń wskazuje konkretny przypadek Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o., który ubiegał się o pozwolenie zintegrowane na eksploatację instalacji termicznego przekształcania odpadów wydawanego przez

²⁸ R. Orzechowska, *Odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska – narzędzia mitygacji finansowych konsekwencji odpowiedzialności za szkodę w środowisku za pomocą ubezpieczeń*, „Prawo Asekuracyjne” 2020, nr 4, s. 51.

marszałka województwa wielkopolskiego jako organu właściwego w tej sprawie. Zgodnie z art. 48a ust. 1–4 u.o. jako posiadacz odpadów, niebędący zarządzającym składowiskiem, do którego zastosowanie miał art. 125 u.o., był on obowiązany do uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów i związanego z nim ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego w związku z niewykonaniem obowiązków nałożonych na ubezpieczonego wynikających z: a) decyzji nakazującej usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, b) usunięcia odpadów lub negatywnych skutków lub szkód w środowisku spowodowanych w przypadku cofnięcia zezwolenia lub c) konieczności usunięcia odpadów lub pozostałości po akcji gaśniczej lub usunięciu negatywnych skutków lub szkód w środowisku. Prowadzący instalację Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. zadeklarował formę oraz wysokość zabezpieczenia roszczeń w postaci polisy ubezpieczeniowej obejmującej kwotę 1 500 000 zł (słownie: jeden milion pięćset tysięcy złotych). Stosownie do art. 48a ust. 7 u.o. marszałek województwa wielkopolskiego postanowieniem określił ww. formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń. Zgodnie z art. 48a ust. 10 u.o. Zakład Utylizacji Odpadów przedstawił organowi oryginał polisy ubezpieczeniowej. W związku z tym, iż przedłożona polisa nie spełniła wymagań określonych w przepisach ustawy o odpadach, w szczególności w zakresie oświadczenia ubezpieczyciela dotyczącego uregulowania zobowiązań na rzecz właściwego organu egzekucyjnego, zobowiązano go do przedłożenia dokumentu potwierdzającego ustanowienie zabezpieczenia roszczeń spełniającego warunek, o którym mowa w art. 48a ust. 5 u.o.²⁹ W odpowiedzi na powyższe Zakład Utylizacji Odpadów zmienił formę zabezpieczenia roszczeń – z polisy ubezpieczeniowej na gwarancję bankową. Zatem postanowieniem marszałek województwa wielkopolskiego ponownie określił ww. formę (gwarancja bankowa) i wysokość zabezpieczenia roszczeń (kwota: 1 500 000 zł)³⁰.

Brak zawarcia w polisie ubezpieczeniowej przewidzianego przepisami oświadczenia wynikać może z co najmniej dwóch powodów: 1) nieprawidłowego traktowania polisy ubezpieczeniowej jako czynności prawnej, 2) istoty świadczenia ubezpieczyciela sprowadzającego się do ochrony ubezpieczeniowej w związku z przejętym ryzykiem powstania zdarzenia niepewnego³¹. Pierwszy z powodów jest charakterystyczny

²⁹ Art. 48a ust. 5 u.o.: „W gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisie ubezpieczeniowej stwierdza się, że w dowolnym czasie, do wydania ostatecznej decyzji o zwrocie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej, o której mowa w ust. 18, w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, powstałych w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w niniejszej ustawie, w tym obowiązków wynikających z posiadanego zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, lub konieczności usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich magazynowania lub składowania, bank lub zakład ubezpieczeniowy uregulują zobowiązania na rzecz organu prowadzącego egzekucję tych obowiązków”.

³⁰ Decyzja Marszałka Województwa z dnia 30 listopada 2020 r., DSR-II-2.7222.34.2019, https://bip.umwww.pl/artykuly/2826939/pliki/20210316115713_7222.34.pdf [dostęp: 10.09.2023].

³¹ Zamiast wielu D. Maśniak, *Umowa ubezpieczenia* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, s. 1225.

dla prawa kontynentalnego, gdzie polisa ubezpieczeniowa stanowi jedynie dokument potwierdzający zawarcie umowy ubezpieczenia, nie stanowi źródła zobowiązania, a oświadczenia w niej zawarte stanowią jedynie potwierdzenie treści umowy zawartej w formie dorozumianej³². Niestety, przepis polskiej ustawy o odpadach wprost odnosi się do polisy ubezpieczeniowej jako zabezpieczenia finansowego, co ignoruje jej charakter i skupia uwagę organu na jej treści. Drugi z powodów wydaje się mieć kluczowe znaczenie w badaniu adekwatności umowy ubezpieczenia jako zabezpieczenia finansowego roszczeń organów administracji z tytułu pokrycia kosztów wykonania zastępczego działań związanych z usuwaniem negatywnych zmian w środowisku – wynikających z decyzji administracyjnej wydanej na podstawie przepisów szczegółowych dotyczących określonego podmiotu gospodarującego odpadami (zarządzający składowiskiem, posiadacz odpadów, wytwórca odpadów wysyłanych za granicę). Celem zabezpieczenia jest zapewnienie o uregulowaniu zobowiązań na rzecz organu prowadzącego egzekucję obowiązków ciążyących na gospodarującym odpadami. Takie zapewnienie wymaga szczególnego określenia pojęcia wypadku ubezpieczeniowego – pojęcia kluczowego dla kształtowania stosunku ubezpieczeniowego.

Zgodnie z utrwaloną doktryną ubezpieczeniową wypadek ubezpieczeniowy stanowi materializację ryzyka ubezpieczeniowego i zdarzenie niezależne od woli ubezpieczającego (ubezpieczonego), które cechuje niepewność³³. Rozwiązaniem może być odpowiednie zdefiniowanie wypadku ubezpieczeniowego przez ubezpieczyciela w warunkach ubezpieczeniowych. Możliwe jest to w ubezpieczeniach majątkowych innych niż ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, które z uwagi na ich akcesoryjny charakter uzależnione są od odpowiedzialności ubezpieczonego. Polski Kodeks cywilny przewiduje, że w ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej „ubezpieczyciel zobowiązuje się do zapłacenia określonego w umowie odszkodowania za szkody wyrządzone osobom trzecim, wobec których odpowiedzialność za szkodę ponosi ubezpieczający albo ubezpieczony” (art. 822 k.c.). Przyjęcie, że wypadkiem ubezpieczeniowym będzie wydanie w okresie ubezpieczenia ostatecznej decyzji właściwego organu prowadzącego egzekucję o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń ustanowionego na pokrycie kosztów wykonania zastępczego, nie przeczy cesze niepewności – immanentnej dla wypadku ubezpieczeniowego³⁴. Taka definicja rozwiązuje

³² Szerzej zob. D. Fuchs, *Charakter prawny polisy ubezpieczeniowej w prawie polskim a przedmiotowy zakres zastosowania Konwencji Wiedeńskiej o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów z 1980 r. Przyczynek do wykładni norm międzynarodowego prawa handlowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2009, nr 1, s. 19–26.

³³ Definicja zdarzenia losowego przyjęta w art. 3 ust. 1 pkt 57 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 656 ze zm.) brzmi: „zdarzenie losowe – niezależne od woli ubezpieczającego lub ubezpieczonego zdarzenie przyszłe i niepewne, którego wystąpienie powoduje uszczerbek w dobrach osobistych lub w dobrach majątkowych albo zwiększenie potrzeb majątkowych po stronie ubezpieczającego lub innej osoby objętej ochroną ubezpieczeniową”.

³⁴ Takie rozwiązanie stosowane jest już na rynku ubezpieczeniowym, stanowiąc niestety rzadkość – przykładem są Environmental Protect Ogólne Warunki Ubezpieczenia Odpowiedzialności za szkody w środowisku Colonnade Insurance S.A.

podnoszony w doktrynie problem dostosowania zakresu ochrony ubezpieczeniowej do oczekiwanego przez ustawodawcę zakresu zabezpieczenia wymagającego uruchomienia środków niezależnie od tego, czy wystąpi bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku³⁵.

Specyfika zabezpieczenia finansowego ustanowionego celem „zapewnienia, że wszystkie zobowiązania wypływające z zezwolenia zostały spełnione” (motyw 28 preambuły do dyrektywy 1999/31/WE), wpływa również na zakres czasowy ochrony. W interesie organu ochrony środowiska, i zapewne w duchu dyrektywy, jest przyjęcie, iż zabezpieczenie dotyczy wszelkich zobowiązań ciążących na gospodarującym odpadami bez względu na moment ich powstania. Takie rozwiązanie nie jest możliwe do przyjęcia przez ubezpieczycieli. Stąd stosowane na rynku ubezpieczeniowym „trigger”, zastrzegające, że ochrona ubezpieczeniowa obejmuje wypadki ubezpieczeniowe wynikłe z uchybień, których ubezpieczony dopuścił się w okresie do trzech lat poprzedzających początek okresu ubezpieczenia wskazany w umowie ubezpieczenia³⁶.

Takie ubezpieczenie, w odpowiedni sposób „skrojone” przez normy krajowe celem realizacji potrzeb narzuconych przez prawo unijne, zdecydowanie trudno traktować jako ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Jako ubezpieczenie kosztów zapobiegawczych i naprawczych związanych z gospodarowaniem odpadami powinno być zaliczane do ubezpieczeń grupy 16 (ubezpieczeń różnych ryzyk finansowych). Jest to zaklasyfikowanie tym bardziej uzasadnione, gdy pamiętamy, że stanowią one alternatywę dla gwarancji ubezpieczeniowej – czynności ubezpieczeniowej, której przedmiotem jest ryzyko finansowe.

Porównanie rozwiązań krajowych stanowiących wyraz wdrożenia przepisów unijnych dotyczących zabezpieczenia finansowego wskazuje na brak ubezpieczenia środowiskowego jako jedynego środka zabezpieczenia finansowego dla środków takich jak zamknięcie lub opieka po zamknięciu składowiska lub innego obiektu unieszkodliwiania odpadów. Ubezpieczenie może być stosowane w celu zapewnienia ochrony przed ryzykiem związanym z realizacją działań mających na celu na przykład zamknięcie składowiska lub obiektu unieszkodliwiania odpadów, przekraczającym szacunkowe koszty zamknięcia, wymogiem zamknięcia składowiska lub obiektu unieszkodliwiania odpadów przez podmiot prowadzący składowisko lub obiekt unieszkodliwiania odpadów przed planowanym terminem zamknięcia, lub szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu w wyniku zdarzeń mających miejsce podczas zamknięcia lub nadzoru po zamknięciu. Inne finansowe instrumenty zabezpieczające, takie jak gwarancje bankowe, depozyty lub obligacje, są jednak wymagane do pokrycia szacunkowych kosztów zamknięcia i opieki poeksploatacyjnej. Jest to związane z tym, że ubezpieczenie obejmuje zdarzenia losowe, a nie zdarzenia pewne. Twierdzenie jednak, że „ubezpieczenie może być elementem zabezpieczenia finansowego odpowiedzialności, ale

³⁵ R. Orzechowska, *Environmental liability of the operator – financial tools to mitigate the consequences of environmental liability with insurance* [w:] *Environmental risk and insurance*, red. K. Malinowska, D. Maśniak, A. Tarasiuk, Gdańsk 2021, s. 79–82.

³⁶ Environmental Protect Ogólne Warunki Ubezpieczenia Odpowiedzialności za szkody w środowisku Colonnade Insurance S.A.

tylko w zakresie, w jakim mogą z niej wynikać zobowiązania”, nie dostrzega możliwości, jakie drzeją w rozwoju ubezpieczeń ryzyk finansowych, i skupia się na ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej (OC).

Literatura

- Bugge C.H., *The polluter pays principle: dilemmas of justice in national and international contexts* [w:] *Environmental Law and Justice in Context*, red. J. Ebbesson, P. Okowa, New York 2009.
- Dmowska J., *Obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów* [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019.
- Fogleman V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, Brussels 2020.
- Fuchs D., *Charakter prawny polisy ubezpieczeniowej w prawie polskim a przedmiotowy zakres zastosowania Konwencji Wiedeńskiej o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów z 1980 r. Przyczynek do wykładni norm międzynarodowego prawa handlowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2009, nr 1.
- Gniewek E., Machnikowski P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wrocław 2017.
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
- Kunicki A., *Glosa krytyczna do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1966 r., II CR 412/68*, OSPIKA 1967, nr 10, poz. 234.
- Maśniak D., *Umowa ubezpieczenia* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022.
- Maśniak D., *Wykorzystanie ubezpieczeń do naprawy szkód w środowisku o rozmiarach katastrofalnych*, „Prawo Morskie” 2021, t. 40.
- Orzechowska R., *Odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska – narzędzia mitygacji finansowych konsekwencji odpowiedzialności za szkodę w środowisku za pomocą ubezpieczeń*, „Prawo Asekuracyjne” 2020, nr 4.
- Orzechowska R., *Environmental liability of the operator – financial tools to mitigate the consequences of environmental liability with insurance* [w:] *Environmental risk and insurance*, red. K. Malinowska, D. Maśniak, A. Tarasiuk, Gdańsk 2021.
- Skowrońska-Bocian E., Warciński M., *Komentarz do art. 336 [w:] Kodeks cywilny, t. 1: Komentarz do art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020.
- Smith A., Brown K., Ogilvie S., Rushton K., Bates J., *Waste Management Options and Climate Change. Końcowy raport Komisji Europejskiej*, Luxembourg 2001, https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/studies/climate_change.pdf [dostęp: 10.09.2023].
- Thieffry P., *Extended producer responsibility*, https://www.era-comm.eu/EU_waste_law/stand_alone/part_3/index.html [dostęp: 10.09.2023].

Streszczenie

Dorota Maśniak

Unijne uwarunkowania normatywne wykorzystania ubezpieczeń do racjonalnego ekologicznego gospodarowania odpadami

Treść artykułu skupia się na unijnych uwarunkowaniach realizacji idei racjonalnego ekologicznego gospodarowania odpadami przy wykorzystaniu instytucji ubezpieczeniowych, takich jak umowa ubezpieczenia czy gwarancja ubezpieczeniowa. Podjęto się próby zdefiniowania pojęcia odpadu oraz form gospodarowania odpadami. Dla wykazania znaczenia narzucanych przepisami unijnymi zabezpieczeń finansowych konieczne okazało się przedstawienie tego obowiązku w kontekście szerszej obowiązujących zasad: zanieczyszczający płaci i zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Wpływ prawodawstwa unijnego na krajowe systemy prawne przedstawiony został na przykładzie Polski – polskiego prawodawstwa i polskiego rynku ubezpieczeniowego.

Słowa kluczowe: gospodarowanie odpadami, gwarancja, odpady, ubezpieczenia, zabezpieczenie finansowe.

Summary

Dorota Maśniak

EU normative conditions for the use of insurance for rational ecological waste management

The content of this article focuses on the EU conditions for implementing the idea of rational ecological waste management with the use of insurance institutions, such as an insurance contract or guarantee. An attempt is made to define the notion of waste/product and forms of waste management. In order to demonstrate the importance of the financial security imposed by EU legislation, it proved necessary to present this obligation in the context of the broader principles: polluter pays and the principle of extended producer responsibility. The impact of EU legislation on national legal systems was presented using the example of Poland – Polish legislation and the Polish insurance market.

Keywords: waste management, guarantee, waste, insurance, financial security.