

Piotr Korzeniowski

ZASADA ROZSZERZONEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTA W PRAWIE GOSPODARKI ODPADAMI

1. WPROWADZENIE

Analiza problematyki dotyczącej zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta stanowi jedno z ważniejszych zagadnień prawa gospodarki odpadami. Nie jest to przypadkowe z dwóch powodów. Po pierwsze zasada ta pełni funkcję integracyjną w całym systemie prawa gospodarki odpadami, stanowiąc łącznik pomiędzy jego częściami składowymi. Po drugie analizowana zasada wyznacza podstawę dla wielu instytucji prawnych postępowania z odpadami. Wśród nich szczególne znaczenie mają obowiązki posiadacza i wytwórcy odpadów. Są to główni adresaci norm prawnych regulujących postępowanie z odpadami. Postulat całościowego badania systemu prawa gospodarki odpadami z podkreśleniem decydującej roli instytucji ogólnych tego systemu najściślej wiąże się właśnie z badaniem zasad ogólnych¹. W artykule tym chodzi o ustalenie treści zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Będzie to wymagało zajęcia się także innymi pojęciami prawa gospodarki odpadami, które pozostają w ścisłym związku z przedmiotem analizowanej zasady.

2. ZASADA ROZSZERZONEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTA JAKO ZASADA OGÓLNA PRAWA GOSPODARKI ODPADAMI

Zapoznając się z polskimi opracowaniami teoretycznymi poświęconymi problematyce zasad ogólnych prawa, można wskazać na dwa główne kierunki myśli prawniczej związanej z tym zagadnieniem. Są to koncepcja J. Wróblewskiego²

¹ Zagadnienie to szerzej omawiam w książce *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2011, s. 72–92.

² J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 253 i n.

oraz myśl teoretyków prawa, którą reprezentują S. Wronkowska, M. Zieliński oraz Z. Ziemiński³. W kwestiach podstawowych nie ma między tymi koncepcjami fundamentalnych różnic. Pojawiają się one dopiero przy analizie zagadnień szczegółowych. Zdaniem T. Gizberta-Studnickiego, koncepcja J. Wróblewskiego, jak również model S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego i Z. Ziemińskiego, nie są w stosunku do siebie rozbieżne i dostarczają odmiennych wyników wykładni⁴. Odmienny od dotychczas rozpowszechnionego w prawoznawstwie sposób określenia zasady prawa przedstawia M. Kordela. Proponowane przez autorkę ujęcie zasad prawa stanowi jednak element spójny, a co najmniej niesprzeczny z dotychczasowymi koncepcjami zasad⁵. Przyjmuje ona pojęcie zasady prawa jako normy formułującej nakaz zrealizowania określonej wartości.

Zasada prawa najczęściej wskazuje na pewną prawidłowość stosowania przepisów. Jej adresaci stosują się do niej wtedy, jeżeli chcą osiągnąć skutek przez nią określony. Ponadto zasady prawa posiadają często pewną treść samoistną. Termin zasada ogólna gospodarki odpadami odzwierciedla całokształt wiedzy o systemie prawa gospodarki odpadami. Przez zasady ogólne należy rozumieć uporządkowany i dający się stosunkowo ściśle wyznaczyć układ generalnie sformułowanych prawidłowości obowiązujących w postępowaniu z odpadami. Układ ten osadzony jest w systemie prawa gospodarki odpadami, który stanowi także bezpośrednie otoczenie normatywne zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zasada ta jest kwintesencją pojęć ogólnych systemu prawa gospodarki odpadami, takich jak: odpad, gospodarowanie odpadami, gospodarka odpadami, ponowne użycie, przetwarzanie, przygotowanie do ponownego użycia, recykling oraz unieszkodliwianie odpadów. Te pojęcia posiadają znaczenie poznawcze i są jednocześnie instrumentem głębszego poznania treści zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. W tym opracowaniu przyjmujemy, że zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest obiektywnie ukształtowaną wewnątrz systemu prawa gospodarki odpadami instytucją prawną. Wyznacza ona reguły typowych stosunków prawnych powstających w gospodarowaniu odpadami. Tak sformułowana treść zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta charakteryzuje się również względną samodzielnością i autonomicznością w ramach systemu prawa gospodarki odpadami.

Zasady prawa gospodarki odpadami sformułowane w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. (u.o.)⁶ stanowią uszczegółowienie zasad prawa ochrony środowiska uregulowanych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony

³ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 69 i n.

⁴ T. Gizbert-Studnicki, *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978, s. 6–8.

⁵ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretyczno-prawne*, Poznań 2012, s. 8.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

środowiska (p.o.ś.)⁷. Większość zasad ogólnych prawa gospodarki odpadami była wcześniej sformułowana w prawie międzynarodowym i w prawie UE. Ich treść została powtórzona w przepisach u.o. Przykładem może być obowiązywanie zasady, która jest zasadniczym przedmiotem naszych rozważań.

Przepisy dotyczące zasad ogólnych gospodarki odpadami umieszczone zostały w dziale II w art. 16–33 u.o. Treść działu II została podzielona na rozdziały, które obejmują następujące zagadnienia: ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (rozdział 1), hierarchię sposobów postępowania z odpadami (rozdział 2), zasadę bliskości (rozdział 3), postępowanie z odpadami niebezpiecznymi (rozdział 4), koszty gospodarowania odpadami (rozdział 5), zbieranie i transport odpadów (rozdział 6), magazynowanie odpadów (rozdział 7), usuwanie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania (rozdział 8), przekazywanie odpadów i przenoszenie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami (rozdział 9), przetwarzanie odpadów w instalacjach i urządzeniach (rozdział 10), wstrzymywanie działalności posiadacza odpadów (rozdział 11), postępowanie z odpadami (rozdział 12). Model systemu prawa gospodarki odpadami opiera się na zasadach, które powinny prowadzić do osiągnięcia celów ustawowych postępowania z odpadami. Wyodrębnienie katalogu zasad ogólnych jest także powiązane z rozwojem systemu prawa gospodarki odpadami. Dlatego też nie można w sposób dogmatyczny określić, jaka będzie w przyszłości ich liczba. Jest to do pewnego stopnia zagadnienie otwarte, którego rozwiązanie zależy od wielu czynników kształtujących współczesny model prawny gospodarki odpadami.

Nazwanie działu II u.o. „Zasady ogólne gospodarki odpadami” jest związane z przyjęciem pewnej konwencji terminologicznej dla zagadnień ogólnych, które zostały tam uregulowane. Z przepisów działu II u.o. możemy w drodze wykładni wyprowadzić treść podstawowych zasad ogólnych gospodarki odpadami. Część z nich jest bezpośrednio powiązana z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska, a część stanowi samoistne zasady gospodarki odpadami. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta osadzona jest głęboko w systemie prawa gospodarki odpadami, stanowiącego część systemu prawa ochrony środowiska.

3. OTOCZENIE SYSTEMOWE ZASADY ROZSZERZONEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTA

W ogólnym ujęciu teoretycznym system obejmuje co najmniej dwa elementy powiązane ze sobą wzajemnymi relacjami i tworzące łącznie całość. System jest najczęściej zbiorem części składowych, które posiadają własną kompleksową strukturę. K. Opałek i J. Wróblewski, posługując się określeniem „system norm

⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

prawnych”, mają na myśli prawo jako kompleks norm, który jest hierarchicznie zróżnicowany i w dostatecznym stopniu niesprzeczny⁸. Analizując system prawa i system nauk prawnych, K. Opalek uważa, że problem systemu prawa „kryje w sobie szereg niejasności”⁹. Jego zdaniem jest to spowodowane częściowo wieloznacznością samego słowa „system”. Autor ten dowodzi, że w prawie obowiązującym istnieją elementy systematyzacji. Zalicza do nich: „1) dążenie do pełnego wyczerpania regulacją prawną całej sfery stosunków społecznych, mających żywotne znaczenie [...], 2) dążenie do zsyntetyzowania, pojęciowego zgrupowania razem przypadków podobnych, czyli ustanowienia norm ogólnych, pod które podpadają całe kompleksy zbliżonych sytuacji i stosunków społecznych [...], 3) uporządkowanie regulacji prawnej”¹⁰. Według jego poglądów elementy systematyzacji, które zostały wypracowane przez naukę prawa, mogą posiadać z jednej strony charakter zasad związanych ściśle z prawem obowiązującym w konkretnym państwie i w konkretnym czasie. K. Opalek, w badaniach nad systemem prawa podkreśla szczególne znaczenie porządkującej roli nauki prawa. Cytowany autor widzi w systematycznym porządku treściowym ustawodawstwa „ułatwienie stosowania prawa, rozeznanie w przepisach różnych jego dziedzin, ułatwienie wykładni prawa, a także możliwość zorientowania się o miejscu danej normy w obrębie ogółu norm czy też w obrębie danej gałęzi prawa”¹¹.

W systemie prawa gospodarki odpadami występuje różny stopień integralności regulacji prawnych, które go tworzą. Obserwując np. funkcjonowanie w systemie prawa gospodarki odpadami takich aktów prawnych jak u.o. oraz ustawa z dnia z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (u.g.o.o.o.)¹², dostrzegamy praktyczną wagę ujęcia systemowego. Model prawny systemu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oparty jest m.in. na założeniach koncepcji „gospodarki funkcjonującej w cyklu zamkniętym”, który przewiduje w szczególności: 1) minimalizację nakładów (oszczędność energii i surowców), 2) zwiększenie intensywności przepływów materiałowych ze względu na ich funkcje użytkowe, 3) zapewnienie optymalnego okresu użytkowania wyrobów, 4) wielokrotne wykorzystanie wyrobów i ich wzajemną zamiennność oraz 5) zapobieganie emisjom i powstawaniu odpadów¹³.

Kategoria systemu prawa gospodarki odpadami ma charakter abstrakcyjno-syntetyczny. Powinna ona być podstawą metodologii badań systemowych w tym obszarze prawa ochrony środowiska. Przez system prawa gospodarki

⁸ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1978, s. 78.

⁹ Idem, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 159.

¹⁰ *Ibidem*, s. 165–166.

¹¹ K. Opalek, *Pojęcie systemu prawa*, [w:] S. Ehrlich (red.), *Teoria państwa i prawa. System prawa*, cz. V, Warszawa 1960, s. 6.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 888.

¹³ J. Żurek w: idem (red.), *Technologie małodopadowe i produkty bezpieczne dla środowiska*, Warszawa 1993, s. 18.

odpadami rozumiemy zbiór norm prawnych obowiązujących, oparty na wspólnych instytucjach prawnych, przy czym części jego są ze sobą powiązane szeregiem zależności treściowych i funkcjonalnych. Instytucje prawne gospodarki odpadami odgrywają istotną rolę w całym kompleksowym procesie systematyzacji prawa ochrony środowiska. Funkcja systemu prawa gospodarki odpadami polega m.in. na tworzeniu warunków umożliwiających optymalne gospodarowanie odpadami i zaspokajanie potrzeb z tym związanych. System gospodarki odpadami obejmuje także zintegrowane elementy techniczne i technologiczne w procesach postępowania z odpadami. Projektowane lub modernizowane systemy gospodarki odpadami powinny uwzględniać wszystkie techniki i technologie zagospodarowania odpadów w zależności od warunków lokalnych, możliwości wydzielania poszczególnych strumieni odpadów, ich składu, miejsca powstawania i ilości¹⁴. Elementy te skupia w sobie treść zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

4. CELE WYNIKAJĄCE Z TREŚCI ZASADY ROZSZERZONEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTA

Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta realizuje następujące cele gospodarki odpadami: 1) maksymalne zmniejszenie ilości odpadów podczas wszelkiej działalności gospodarczej oraz bytowania ludzi, 2) natychmiastowe włączenie pozostałości poprodukcyjnych ponownie do produkcji, 3) odzysk surowców z odpadów zebranych¹⁵, 4) stosowanie procesów unieszkodliwiania odpadów, 5) składowanie odpadów w sposób uporządkowany przy zapewnieniu minimalnego obciążenia środowiska¹⁶.

Celem nadrzędnym tej zasady jest stosowanie instrumentów prawnych zachęcających producentów do podejmowania działań, które będą: zapobiegały powstawaniu odpadów, zmniejszały poziom zużycia materiałów i energii na każdym etapie cyklu życia produktu oraz zachęcały do wprowadzania zmian w fazie projektowania produktu i fazy jego wytwarzania. W szerokim ujęciu zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta łączy się z zasadą materialnej odpowiedzialności producenta za produkt. W ogólnym znaczeniu przez odpowiedzialność prawną W. Lang rozumie zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie

¹⁴ A. Kozłowski, R. Waszkiewicz, *Ekosynergia w gospodarce odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 391.

¹⁵ Zob. też A. Rosiak-Tatulińska, *Odzysk metali nieżelaznych*, „Recykling” 2011, nr 3, s. 27–30.

¹⁶ E. S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 207.

określone podmiotowi w danym porządku prawnym¹⁷. Jego zdaniem, konstrukcja odpowiedzialności prawnej okazuje się szczególnie przydatna w tych sferach regulacji prawnej, w których występują niezindywidualizowane relacje prawne między podmiotami i w których koncepcja stosunku prawnego nie znajduje operatywnego zastosowania (np. w prawie karnym w odniesieniu do relacji wyznaczonych przez normy sankcjonowane)¹⁸. Odpowiedzialność prawna stanowi sankcję za naruszenie prawa i jest bezpośrednim skutkiem przewidzianym przez normę prawa w przypadku jej nieprzestrzegania. Sankcja polega w tym przypadku na zastosowaniu środków przymusu w stosunku do osoby naruszającej prawo¹⁹. Na zagadnienie przyszłości sankcji prawnej zwraca uwagę H. Groszyk²⁰. W jego ocenie „sankcja prawna – utożsamiana także niekiedy z przymusem państwowym – bywa traktowana jako ten element prawa, który odziera je z wartości etycznych, przeobraża niejako w nagą siłę, co więcej – powoduje, że prawem może w zasadzie stać się każda wola, o ile może być siłą narzucona społeczeństwu [...]. To właśnie sankcja prawna powoduje lub może powodować, że nawet niesprawiedliwe w odczuciu społecznym prawo jest prawem obowiązującym”²¹.

Warto też podkreślić, że w konstrukcji prawnej zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta mamy do czynienia z odpowiedzialnością prewencyjną. Zasada ta stanowi uzupełnienie zasady ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami wyrażonej w art. 22 u.o. Przewiduje ona, że koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów. W przypadkach określonych w przepisach odrębnych koszty gospodarowania odpadami ponosi producent produktu lub podmiot wprowadzający produkt na terytorium kraju, określony w tych przepisach. Przykładem takich przepisów odrębnych może być art. 27 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Według tego przepisu, wprowadzający sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych jest obowiązany do zorganizowania i sfinansowania odbierania od zbierających zużyty sprzęt, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych. Zgodnie z analizowaną zasadą „wytworzone odpady stanowią potencjalne zagrożenie dla środowiska, a emitowanie ich w jakiegokolwiek formie

¹⁷ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZNUMK 1968, z. 31, Prawo VIII, s. 12.

¹⁸ Idem, *Odpowiedzialność prawna*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 385.

¹⁹ O. S. Joffe, M. D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki, J. Wróblewski, Warszawa 1963, s. 268.

²⁰ H. Groszyk, *Refleksje o przyszłości sankcji prawnej (Przyczynek do ewolucji sankcji prawnej w społeczeństwie przyszłości)*, [w:] H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Ślaskowski (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985, s. 93–108.

²¹ *Ibidem*, s. 98.

do środowiska oznacza wyrządzenie szkody społecznej niezależnie od tego, czy wymiar i rozmiar tej szkody został określony²².

Zasada ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami w połączeniu z zasadą gospodarności prowadzi do obciążenia pierwotnego wytwórcy odpadów lub obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów „troską o jak najbardziej efektywne gospodarowanie odpadami w kierunku zarówno stosowania najmniej kosztownych rozwiązań postępowania z odpadami, jak i najmniej uciążliwych dla środowiska”²³. Nakłada to na pierwotnego wytwórcę odpadów lub obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów zadania poszukiwania i doboru optymalnych metod zagospodarowywania, unieszkodliwiania, składowania odpadów, rekultywacji terenów składowisk oraz stosowania bezodpadowych lub niskoodpadowych technologii produkcji²⁴.

Innym przykładem przepisów odrębnych regulujących zasadę ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami może być art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Według tego przepisu wprowadzający sprzęt inny niż przeznaczony dla gospodarstw domowych jest obowiązany do zorganizowania i sfinansowania zbierania, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu pochodzącego od użytkowników innych niż gospodarstwa domowe: 1) powstałego ze sprzętu wprowadzonego przez niego na terytorium kraju po dniu 13 sierpnia 2005 r.; 2) powstałego ze sprzętu wprowadzonego przez niego na terytorium kraju do dnia 13 sierpnia 2005 r., jeżeli zużyty sprzęt jest zastępowany przez sprzęt tego samego rodzaju co sprzęt dostarczony przez tego wprowadzającego lub sprzęt spełniający te same funkcje co sprzęt dostarczony przez tego wprowadzającego, przy czym finansowanie zbierania, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania tego sprzętu może być również ponoszone przez jego użytkownika w zakresie określonym w umowie zawartej między wprowadzającym sprzęt i użytkownikiem. Zasada ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami stanowi rozwinięcie treści zasady „zanieczyszczający płaci” uregulowanej w art. 7 ustawy p.o.ś.

Zgodnie z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta, podmiot ten ponosi odpowiedzialność za całkowity wpływ produktu na środowisko. Odpowiedzialność ta obejmuje fazy: 1) projektowania, 2) wytwarzania, 3) używania i 4) pozbywania się produktu. Cele szczegółowe zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta obejmują: 1) kompleksowe zapobieganie odpadom, 2) stosowanie nieszkodliwych materiałów wykorzystywanych do produkcji wyrobów,

²² J. Sibiga, *Problemy prawne gospodarki odpadami przemysłowymi w systemie ochrony środowiska*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 330–331.

²³ *Ibidem*, s. 332.

²⁴ *Ibidem*.

3) rozwijanie zamkniętych sposobów produkcji, 4) stosowanie wyrobów o zwiększonej trwałości, 5) rozwijanie metod recyklingu i przetwarzania odpadów oraz 6) stosowanie systemu opłat produktowych i depozytowych.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy w art. 8 reguluje wprost zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Obowiązywanie tej zasady ma przyczynić się do wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz stosowania innych form odzysku. Państwa członkowskie mogą podejmować w tym celu środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty (producent produktu), ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta. Środki 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. Istnieje obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt. W celu realizacji tej zasady mogą być podejmowane działania zachęcające do takiego projektowania produktów, aby zmniejszyć ich oddziaływanie na środowisko. Według założeń zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta odzysk i unieszkodliwianie produktów, które stały się odpadami, powinny być realizowane zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami i wymaganiami ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.

Instrumenty prawne zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta powinny zachęcać między innymi do opracowywania, produkcji i sprzedaży produktów, umożliwiających ich wielokrotne użycie, które są technicznie trwałe i które, po tym jak staną się odpadami, będą nadawać się do właściwego i bezpiecznego odzysku oraz zgodnego z wymogami środowiska unieszkodliwiania. Przy stosowaniu rozszerzonej odpowiedzialności producenta państwa członkowskie powinny brać pod uwagę wykonalność techniczną i opłacalność ekonomiczną, a także ogólne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzkie i aspekty społeczne, z poszanowaniem potrzeby zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności nie może naruszać zasady odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami oraz obowiązujących szczególnych przepisów dotyczących strumieni odpadów i produktów.

Zasada odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami wyrażona w art. 15 dyrektywy ramowej przewiduje, że państwa członkowskie powinny stosować niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub zlecił zorganizowanie

przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów.

Jednym z podstawowych celów zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest wzmocnienie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich ponownego użycia i recyklingu.

5. ZAPOBIEGANIE POWSTAWANIU ODPADÓW, PONOWNE UŻYCIE I RECYKLING JAKO PODSTAWOWE POJĘCIA ZASADY ROZSZERZONEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTA

Punktem wyjścia wszystkich działań ustalonych na podstawie hierarchii postępowania z odpadami powinno być zapobieganie powstawaniu odpadów (zasada prewencji w gospodarce odpadami). Oznacza to, że odpady muszą być poddane obróbce i usunięciu w sposób, który nie będzie stwarzał w przyszłości zagrożenia dla środowiska. Do tego potrzebne są oprócz dobrze skonstruowanych regulacji prawnych, także nowoczesne technologie i metody produkcji uwzględniające wymagania prawa gospodarki odpadami. W. Olczyk uważa, że zapobieganie degradacji środowiska z powodów uciążliwej emisji polega na reorganizacji procesów technologicznych jako bezpośrednich źródeł pyłów i gazów oraz stosowania odpowiednich urządzeń zatrzymujących wymienione zanieczyszczenia²⁵. W. J. Mołoniewicz uważa, że wybór kierunków zapobiegania degradacji środowiska powinien być określony w oparciu o analizę kompleksowo ujętych przyczyn powstawania zagrożeń i ich skutków. Analiza ta stanowi podstawę dla opracowania założeń kompleksowej gospodarki odpadami²⁶.

Prewencyjne zmniejszenie ilości odpadów może odbywać się także dzięki unikaniu ich wytwarzania i recyklingowi. Przepisy u.o. definiują zapobieganie powstawaniu odpadów jako środki zastosowane w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji, zanim staną się one odpadami, zmniejszające: a) ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie lub wydłużenie okresu dalszego używania produktu, b) negatywne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi, c) zawartość substancji szkodliwych w produkcie i materiale (art. 3 ust. 1 pkt 33 u.o.). Jest to nowa definicja, której nie było w ustawie o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. Obowiązujące zasady prewencji w gospodarce odpadami powinno być także wynikiem kompleksowego podejścia,

²⁵ W. Olczyk, *Oczyszczanie gazów odlotowych w instalacjach termicznej utylizacji odpadów*; T. J. Jaworski, T. Kolb, *Wskaźniki porównawcze oceny spalania paliw na bazie odpadów stałych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 741.

²⁶ W. J. Mołoniewicz, *Teoretyczne podstawy kompleksowej gospodarki odpadami*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 12.

które uwzględnia docelowo dużą redukcję ilości odpadów²⁷. Celem zasady prewencji jest również zmniejszenie ilości odpadów i ich toksyczności w procesach produkcji oraz w gotowych wyrobach przy rozpatrywaniu całego cyklu ich istnienia, albo całego okresu ich użytkowania.

Przygotowanie odpadów do ponownego użycia oznacza odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania (art. 3 ust. 1 pkt 22 u.o.). Organy administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości, powinny podejmować działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, w szczególności poprzez: 1) zachęcanie do tworzenia i wspierania sieci ponownego wykorzystania i napraw; 2) stwarzanie zachęt ekonomicznych (art. 19 ust. 1 u.o.). Jednostki sektora finansów publicznych powinny stosować kryteria ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych, o ile ponowne użycie lub przygotowanie do ponownego użycia odpadów jest możliwe (art. 19 ust. 2 u.o.).

Przez ponowne użycie rozumie się działanie polegające na wykorzystywaniu produktów lub części produktów niebędących odpadami ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone (art. 3 ust. 1 pkt 18 u.o.). Celem wprowadzenia nowej definicji „ponownego użycia” w przepisach u.o. jest stworzenie możliwości odróżnienia działań polegających na gospodarowaniu odpadami od gospodarowania substancjami lub przedmiotami, które jeszcze statusu odpadów nie posiadają.

Recykling odpadów oznacza odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 ust. 1 pkt 23 u.o.). Przez recykling rozumie się także recykling organiczny polegający na obróbce tlenowej, w tym kompostowaniu, lub obróbce beztlenowej odpadów, które ulegają rozkładowi biologicznemu w kontrolowanych warunkach przy wykorzystaniu mikroorganizmów, w wyniku której powstaje materia organiczna lub metan; składowanie na składowisku odpadów nie jest traktowane jako recykling organiczny (art. 18 ust. 4 u.o.).

²⁷ W koncepcjach technicznych modeli gospodarki odpadami duży nacisk kładzie się na zapobieganie powstawaniu odpadów oraz recykling.

6. PODSUMOWANIE

Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest jedną z najważniejszych zasad prawa gospodarki odpadami. W artykule skupiliśmy naszą uwagę na najważniejszych zagadnieniach związanych z jej funkcjonowaniem w systemie prawa gospodarki odpadami. Pozycję prawną posiadacza odpadów w gospodarce odpadami określają liczne obowiązki i uprawnienia wynikające z zakresu przedmiotowego i przedmiotowego analizowanej zasady. Warto pamiętać, że w prawie gospodarki odpadami mamy do czynienia z przeplataniem się wzajemnym praw i obowiązków wytwórcy i posiadacza odpadów, których wykonanie powinno odbywać się zgodnie z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Piotr Korzeniowski

A PRINCIPLE OF EXTENDED PRODUCER'S RESPONSIBILITY IN THE LAW OF WASTE MANAGEMENT

A principle of extended producer's responsibility in the law of waste management pursues the following aims of the waste management: 1) the maximum decrease in the amount of waste in any type of business and human existence, 2) the immediate reuse of production waste in a manufacturing process, 3) recovery of raw materials from collected waste, 4) application of processes to dispose of waste, 5) orderly waste storage ensuring the least damage to the environment. The overriding objective of this principle is application of legal instruments encouraging producers to undertake activities which will: prevent production of waste, decrease the level of using materials and energy at every stage of a product life cycle and encourage to introduce changes in the phase of a product design and during its manufacture. Broadly speaking, a principle of extended producer's responsibility is connected with a producer's financial liability for a product. In a legal structure of the extended producer's responsibility we deal with preventive liability. This principle completes a principle of incurring costs of waste management.

Keywords: waste management, producer, responsibility, product, environment protection