

KAROLINA KARPUS

„Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawna prawa o odpadach

1. Uwagi wstępne

„Rozszerzona odpowiedzialność producenta”¹ jest definiowana jako rodzaj modelowego podejścia w ochronie środowiska wyznaczającego sposób postępowania z rzeczą (produktem), stanowiącym wytwór działalności człowieka. Istotą tej koncepcji jest obciążenie podmiotu wytwarzającego rzecz odpowiedzialnością za ten produkt we wszystkich fazach cyklu jego życia, a w szczególności w fazie, gdy staje się on odpadem². W ramach tej koncepcji producent rzeczy w fazie gospodarki odpadami odpowiada za prawidłową realizację czynności zbiórki oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadu. Celem opracowania jest w pierwszej kolejności przedstawienie modelu „rozszerzonej odpowiedzialności producenta” w połączeniu z analizą dotyczącą skali i sposobu wdrożenia tej koncepcji w unijnym i polskim prawie o odpadach.

¹ Dalej cyt.: ROP.

² S. Fehm, *From iPod to e-Waste: Building a Successful Framework for Extended Producer Responsibility in the United States*, „Public Contract Law Journal” 41 (2011-2012), s. 173-192; P. Pak, *Haste Makes E-Waste: A Comparative Analysis of How the United State Should Approach the Growing E-Waste Threat*, „Cardozo Journal of International and Comparative Law” 16 (2008), s. 241-278; H. McCrea, *Germany’s Take-Back Approach to Waste Management: Is There a Legal Basis for Adoption in the United States*, „Georgetown International Environmental Law Review” 23 (2010-2011), s. 513-529; N. Sachs, *Planning the Funeral at the Birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States*, „Harvard Environmental Law Review”, 2006, Vol. 30, Issue 1, s. 51-98; M. Short, *Taking Back the Trash: Comparing European Extended Producer Responsibility and Take-Back Liability to U.S. Environmental Policy and Attitudes*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law”, Oct 2004, Vol. 37, Issue 4, s. 1217-1254; H.-H. Wu, *Legal Development in Sustainable Solid Waste Management Law and Policy in Taiwan: Lessons from Comparative Analysis between EU and U.S.*, „National Taiwan University Law Review” 6 (2011), s. 461-494.

Następnie w oparciu o te ustalenia sformułowane zostaną wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Koncepcja „rozszerzonej odpowiedzialności producenta” za rzecz stanowi zagadnienie badawcze o charakterze interdyscyplinarnym, obejmujące obok aspektu prawnego, również płaszczyznę ekonomiczną i finansową, a nawet do pewnego stopnia – socjologiczną. Celem opracowania jest przede wszystkim analiza tego, w jaki sposób prawodawca unijny, jak i ustawodawca polski, przekładają modelowe elementy wypracowane w ramach koncepcji ROP na język norm prawnych. Próbując określić przedmiotowy zakres tej analizy wskazać należy w pierwszej kolejności na prawo ochrony środowiska, w tym przede wszystkim na jego wewnętrzny dział, jakim jest prawo o odpadach. Zauważyć jednak można, że z uwagi na wielowątkowy charakter koncepcji ROP jednoznaczne rozgraniczenie przedmiotu badań nie jest w pełni możliwe. Dostrzec bowiem trzeba, z uwagi na relację gospodarka-środowisko, liczne przejawy oddziaływania koncepcji ROP na inne części prawa, w tym zwłaszcza – prawo działalności gospodarczej, prawo konkurencji oraz prawo ochrony konsumentów.

Ustalenie w ten sposób obszaru badawczego należy połączyć ze wstępnym omówieniem podstawowych pojęć, ułatwiających opis wyników przeprowadzonych ustaleń. W ramach koncepcji ROP do takich pojęć zaliczyć należy zwłaszcza takie określenia, jak: „rzecz”, „producent” i „odpad”. Prawo ochrony środowiska cechuje się autonomią pojęciową, zbliżoną do tej występującej w prawie podatkowym. Z tego względu terminom języka prawnego i języka prawniczego nadawany jest odrębny, charakterystyczny tylko dla prawa ochrony środowiska *definiens*.

W tym aspekcie należy więc zaznaczyć, że dla celów omawiania koncepcji ROP pojęcie „rzecz” należy rozpatrywać w aspekcie materialnym, zawężonym co do rzeczy ruchomych (przy czym stan skupienia tej materii ma drugoplanowe znaczenie). W ramach koncepcji ROP za synonimy słowa „rzecz” mogą być uznane określenia „produkt”, „towar”, „wyrób”, „twór”³. Jednakże, dla sporządzenia jednolitego opisu omawianego zagadnienia, posłużyć należy się określeniem „rzecz”. Podobnie przedstawia się sprawa w odniesieniu do pojęcia „producent”, które w koncepcji ROP służy wyznaczeniu podmiotu zobowiązanego do wykonywania określonych czynności prawnych względem „rzeczy”, a także ponoszącego odpowiedzialność prawną z tego tytułu. Wstępnie należy więc wyjaśnić, że stanowi ono w istocie określenie

³ Dla celów porównawczych można w tym aspekcie wskazać na ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz.U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2275 ze zm.). W art. 3 pkt 1 tej ustawy ustawodawca w szeroki sposób definiuje „produkt” jako „rzecz ruchomą nową lub używaną, jak i naprawianą lub regenerowaną przeznaczoną do użytku konsumentów lub, co do której istnieje prawdopodobieństwo, że może być używana przez konsumentów, nawet jeżeli nie była dla nich przeznaczona, dostarczaną lub udostępnianą przez producenta lub dystrybutora, zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, w tym również w ramach świadczenia usługi; produktem nie jest rzecz używana dostarczana jako antyk, albo jako rzecz wymagająca naprawy lub regeneracji przed użyciem, o ile dostarczający powiadomił konsumenta o tych właściwościach rzeczy”.

zbiorcze dla całej grupy podmiotów, które pojawiają się w poszczególnych fazach życia rzeczy (projektowania, wykonania, wprowadzenia do obrotu). Dodatkowym elementem charakterystycznym jest ich status profesjonalistów, w odróżnieniu od innych podmiotów korzystających z „rzeczy”, jakimi są „ostateczni posiadacze”, „finalni konsumenci”.

Pojęcie „rzeczy” pozostaje w bezpośrednim związku z określeniem „odpad”, co również związane jest z fazami jej cyklu życia⁴. W pozaprawnym więc aspekcie dany przedmiot opisywany jest za pomocą słowa „rzecz” w tzw. fazie pierwotnej użyteczności. Z chwilą, gdy rzecz nie posiada już przymiotu „pierwotnej użyteczności”, co podlega ocenie z punktu widzenia jej posiadacza (jest uszkodzona, zniszczona, czy też po prostu jest już niechciana przez posiadacza), staje się ona „odpadem”. W prawie o odpadach ustawodawca polski wprowadził definicję ustawową tego pojęcia, w myśl której „odpad” to „każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany” (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵). W definicji tej ujęty został więc niezbędny zakres elastyczności, konieczny przy podejmowaniu oceny co do kwalifikacji przedmiotu z uwagi na aktualną fazę jego cyklu, w której się znajduje. Zakwalifikowanie rzeczy jako odpadu z prawnego punktu widzenia oznacza poddanie jej reżimowi prawa o odpadach, którego celem podstawowym jest stała kontrola postępowania z odpadami pod kątem bezpieczeństwa dla środowiska oraz życia i zdrowia człowieka. Sprawowanie tej kontroli przez władzę publiczną wymaga wprowadzenia szerokiego i zamkniętego systemu postępowania z różnymi strumieniami odpadów. Koncepcja ROP w swoich podstawowych założeniach ma właśnie ułatwiać osiągnięcie tego celu.

2. Odpady jako zasób w gospodarce w świetle unijnej polityki ochrony środowiska

Koncepcja ROP pozostaje w bezpośrednim związku z promowanym w duchu zasady zrównoważonego rozwoju krytycznym podejściem do konsumpcyjnego stylu życia współczesnych społeczeństw⁶. Z jednej strony rozwój nowoczesnych technologii,

⁴ Ustawodawca polski posłużył się pojęciem „cyklu życia produktu” w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity, dalej: t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.). W myśl art. 2 pkt 1a tej ustawy „cykl życia produktu” to „wszelkie możliwe kolejne fazy istnienia danego produktu, to jest: badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, produkcję, naprawę, modernizację, zmianę, utrzymanie, logistykę, szkolenie, testowanie, wycofanie i usuwanie”.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 21, dalej cyt.: ustawa o odpadach.

⁶ J. Salzman, *Sustainable Consumption and the Law*, „Environmental Law” 27 (1997), s. 1243-12-93; N.C. Kibert, *Extended Producer Responsibility: A Tool for Achieving Sustainable Development*, „Journal of Land Use and Environmental Law” 19 (2003-2004), s. 503-523; C.K. Lin, L. Yan, A.N. Davis, *Globalization, Extended Producer Responsibility and the Problem of Discarded Computers in China: An Exploratory Proposal for Environmental Protection*, „Georgetown International Environmental Law Review” 14 (2001-2002), s. 525-576; D. F. Cavers, *Proper Law of Producer's Liability*, „International

materiałów, produktów, a z drugiej oczywista chęć zysku przedsiębiorców wynikająca z prostego pomysłu – stałego zwiększania sprzedaży – prowadzą do kształtowania postaw konsumenckich, określanych w ogólny sposób jako „społeczeństwo używających rzeczy jednorazowego użytku”. Wymuszany tymi czynnikami stosunkowo krótki cykl życia rzeczy skutkuje, z punktu widzenia ochrony środowiska kształtowanej w duchu zasady zrównoważonego rozwoju, szeregiem problemów, które w największym stopniu ulegają nasileniu w przypadku państw niemających rozwiniętego i efektywnego prawa o odpadach. Można tu wskazać takie najważniejsze kwestie, jak: a) zużycie surowców pierwotnych w produkcji gospodarczej w skali większej niż rzeczywiście potrzebna; b) rezygnacja z surowców wtórnych, możliwych do odzyskania z rzeczy zużytych; c) trudności w zagospodarowaniu odpadów, powstających w ilości większej niż rzeczywiście konieczna (w aspekcie przestrzennym oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia człowieka oraz ochrony środowiska). W ramach polityki ochrony środowiska proponowanym rozwiązaniem, mającym na celu odwrócenie tych niepożądaných tendencji w gospodarce, jest koncepcja „wielokrotnego użytku” rzeczy, którą na poziomie Unii Europejskiej wdraża się jako tzw. „zintegrowaną politykę produktową” (IPP – *Integrated Product Policy*)⁷. Głównym jej założeniem jest oddziaływanie na gospodarkę w taki sposób, by nastąpiło stopniowe przekształcenie jej tradycyjnego modelu w gospodarkę „obiegową”, opartą na wykorzystaniu odpadów jako zasobu.

Sposób postrzegania odpadów jako zasobu gospodarczego przedstawić można poprzez odwołanie się do dwóch aktów wyznaczających obecnie ramy unijnej polityki ochrony środowiska w tym aspekcie:

- przyjętego w 2011 r. „Planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”⁸;
- oraz nowego 7 Programu działań w zakresie środowiska Unii Europejskiej do 2020 r.: „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”⁹.

and Comparative Law Quarterly” 26 (1977), s. 703-733; D. Lawrence, R. Lee, *Talking 'Bout My Generation: The Remediation Liability of Waste Producers*, „Environmental Law Review” 8 (2006), s. 93-112; R.G. Lee, *Marketing Products under the Extended Producer Responsibility Framework: A Battery of Issues*, „Review of European Community and International Environmental Law”, 2008, Vol. 17, Issue 3, s. 300-307.

⁷ Zob. m.in.: Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zintegrowana polityka produktowa – podejście oparte na cyklu życia produktów w środowisku”, Bruksela 18.6.2003, COM(2003)302 final, nr CELEX 52003DC0302, <http://eur-lex.europa.eu>; Zalecenie Komisji z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie stosowania wspólnych metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz informowania o niej (2013/179/UE), Dz.Urz. UE L 124 z 4.05.2013, s. 1.

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”, Bruksela – dnia 20.9.2011, KOM(2011) 571 wersja ostateczna, numer CELEX: 52011DC0571, <http://eur-lex.europa.eu>; dalej cyt.: Plan działania.

⁹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia

W „Planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy” ujęto deklarację, zgodnie z którą:

(...) Do 2050 r. gospodarka UE rozwija się przestrzegając ograniczeń dostępności zasobów, nie przekraczając poziomów krytycznych dla planety, przyczyniając się tym samym do globalnego przekształcenia gospodarczego. Nasza gospodarka jest konkurencyjna, sprzyja włączeniu społecznemu i zapewnia wysoki poziom życia przy dużo mniejszym wpływie na środowisko. Prowadzona jest zrównoważona gospodarka wszystkich zasobów, od surowców po energię, wodę, powietrze, grunty i glebę.¹⁰

W „Planie działania” zidentyfikowane zostały przy tym główne płaszczyzny procesu przekształcania gospodarki „tradycyjnej” w gospodarkę „zasobową”: a) zrównoważona produkcja i konsumpcja (udoskonalanie produkcji i zmiana struktur konsumpcji; poprawa efektywności produkcji); b) przekształcenie odpadów w zasoby; c) wspieranie badań i innowacji; d) dotacje mające szkodliwe skutki dla środowiska i określenia właściwej ceny (stopniowe wycofywanie nieefektywnych dotacji; określenie właściwej ceny i reorientacja opodatkowania)¹¹.

Natomiast już w ścisłym nawiązaniu do zagadnienia traktowania odpadów jako zasobu wyznaczono w „Planie działania” główny etap postępowania umożliwiający osiągnięcie w przyszłości następującego efektu:

(...) Do 2020 r. zaczyna się gospodarować odpadami jako zasobem. Ilości odpadów wytwarzanych w przeliczeniu na jednego mieszkańca bezwzględnie maleją. Recykling i ponowne wykorzystanie odpadów są dla sektora publicznego i prywatnego atrakcyjnymi ekonomicznie opcjami ze względu na szeroko rozpowszechnioną selektywną zbiórkę i rozwój sprawnie funkcjonujących rynków wtórnych surowców. Więcej surowców, w tym surowców o znaczącym wpływie na środowisko i surowców krytycznych, pochodzi z recyklingu. W pełni wdrożono przepisy dotyczące odpadów. Wyeliminowano nielegalne przemieszczanie odpadów. Odzyskiwanie energii ogranicza się do materiałów niepodlegających recyklingowi, składowiska są w zasadzie wyeliminowane i zapewniony jest recykling wysokiej jakości.¹²

Z kolei w art. 2 ust. 1 pkt b nowego 7EAP, obowiązującego od stycznia 2014 r., prawodawca unijny ujął jako cel priorytetowy polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej na lata 2014–2020 zamierzenie, jakim jest „przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną”, przy czym w aspekcie odpadów ma miejsce w 7EAP odwołanie do „Planu działania” z 2011 r. W ocenie prawodawcy unijnego dla osiągnięcia w przewidzianej perspektywie w skali całej UE efektu, jakim jest traktowania odpadów jako zasobu w gospodarce wymagane jest:

z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz.Urz. UE L 354 z 28.12.2013, s. 171-200; dalej cyt.: 7EAP (ang. *Seventh Environment Action Programme*).

¹⁰ „Plan działania”, s. 3.

¹¹ „Plan działania”, s. 5-13.

¹² „Plan działania”, s. 9.

(...) Znacznie bardziej systematyczne stosowanie w całej Unii instrumentów rynkowych i innych środków nagradzających zapobieganie powstawaniu odpadów, recykling i ponowne użycie, w tym zwiększonej odpowiedzialności producenta, a ponadto należy wspierać rozwój nietoksycznych cykli materiałowych. Bariery, na jakie natrafiają działania w zakresie recyklingu na rynku wewnętrznym Unii, powinny zostać usunięte, a istniejące cele w zakresie zapobiegania, ponownego użycia, recyklingu i odzysku oraz odchodzenia od składowania odpadów wymagają przeglądu, tak aby możliwe było przejście w kierunku „obiegowej” gospodarki kierującej się cyklem życia, w której obowiązuje zasada kaskadowego wykorzystania zasobów, a odpady resztkowe są niemal równe zeru.¹³

Z analizy 7EAP wynika, że urzeczywistnienie celu, jakim jest wykorzystanie odpadów jako zasobu w gospodarce do roku 2020 r. wymaga w ocenie prawodawcy unijnego w szczególności:

- pełnego wdrożenia unijnych przepisów dotyczących odpadów w całej Unii Europejskiej, opartego na surowym przestrzeganiu hierarchii odpadów oraz uwzględniającego różne rodzaje odpadów;
- podjęcia dodatkowych wysiłków zmierzających do ograniczenia produkcji odpadów na mieszkańca i produkcji odpadów w wartościach absolutnych;
- ograniczenia odzyskiwania energii do materiałów nienadających się do recyklingu;
- stopniowego zaprzestania składowania odpadów nadających się do recyklingu lub odzysku;
- zapewnienia recyklingu najwyższej jakości, jeśli wykorzystanie materiału pochodzącego z recyklingu nie prowadzi do ogólnych negatywnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzi;
- tworzenia rynków dla surowców wtórnych¹⁴.

Nie ulega wątpliwości, że wskazane cele unijnej polityki ochrony środowiska w odniesieniu do traktowania odpadów jako zasobu realizowane mają być dwupłaszczyznowo: na poziomie unijnym i na poziomie państw członkowskich. W istocie więc cele unijnej polityki ochrony środowiska są jednocześnie celami krajowej polityki każdego państwa członkowskiego. Stąd też polski ustawodawca stoi aktualnie przed niezwykle poważnym zadaniem, jakim jest ich prawidłowe wdrożenie, w tym zwłaszcza w polskim prawie o odpadach.

Zauważyć należy, że koncepcja ROP została wymieniona w aktach unijnych jako jedna z podstawowych instytucji prawnych, służących osiągnięciu nowych celów prawa o odpadach czy też szerzej – polityki ochrony środowiska kształtowanej w duchu zasady zrównoważonego rozwoju¹⁵. Przydatność koncepcji ROP dla real-

¹³ 7EAP, par. 40.

¹⁴ 7EAP, par. 40.

¹⁵ A. Ezroj, *Extended Producer Responsibility Programs in the European Union: In Search of the Optimal Legal Basis*, „Colorado Journal of International Environmental Law and Policy”, Winter 2009,

nego wykorzystania odpadów jako zasobu w gospodarce wynika z prostego faktu, jakim jest odpowiedzialność prawna z tytułu gospodarowania rzeczami/odpadami konkretnych grup podmiotów (przede wszystkim przedsiębiorców działających na rynku). Dotyczy to takich grup podmiotów, które władza publiczna jest w stanie kontrolować i obejmować w sposób efektywny reglamentacją prawną – w odróżnieniu od podmiotów funkcjonujących z natury rzeczy w znacznym rozproszeniu na rynku, kwalifikowanych jako tzw. ostateczni konsumenci.

Tak rozumiana odpowiedzialność prawna stanowi główny element konstrukcyjny instytucji prawnej, jaką jest ROP. Cecha ta pozwala przy tym prawodawcy unijnemu i prawodawcom państw członkowskich UE przy reglamentacji prawnej na przekroczenie granicy między etapami życia rzeczy – z jednej strony etapem obejmującym projektowanie, produkcję, wprowadzenie do obrotu i używanie rzeczy w jej pierwotnym przeznaczeniu, zaś z drugiej strony etapem utraty przez rzecz pierwotnej użyteczności (odpad poddawany właściwym czynnościom gospodarowania odpadami). Jednocześnie, istniejąca w ramach koncepcji ROP możliwość utworzenia zamkniętego łańcucha podmiotów odpowiedzialnych za postępowanie z rzeczą we wszystkich fazach jej życia, pozwala na sprawniejsze zarządzanie kreowanym w ten sposób systemem, w tym zwłaszcza na etapie gospodarowania odpadami. Między innymi dzięki realizacji koncepcji ROP postępowanie z rzeczami, będącymi już odpadami, można prowadzić przede wszystkim w kierunku ich wykorzystania jako zasobu (odzysk, w tym recykling), łącząc to z wysiłkiem zmierzającym do ograniczenia konieczności prowadzenia czynności unieszkodliwiania odpadów (zwłaszcza poprzez składowanie). Należy przy tym zasygnalizować, że analiza podstaw unijnej polityki ochrony środowiska w aspekcie traktowania odpadów jako zasobu w gospodarce prowadzi do wniosku, iż koncepcja ROP ma stanowić w ocenie prawodawcy unijnego nie tyle instytucję prawną części szczególnej prawa o odpadach (co ma już zresztą miejsce), lecz instytucję części ogólnej tego prawa. Innymi słowy ROP ma stanowić odpowiedź na pytanie o właściwe ukształtowanie podstaw prawnych gospodarowania odpadami w ujęciu całościowym, a nie tylko – w odniesieniu do gospodarowania wybranymi strumieniami odpadów.

Vol. 20, Issue 2, s. 199-222; A. Ezroj, *How the European Union's Weee and Rohs Directives Can Help the United States Develop a Successful National E-Waste Strategy*, "Virginia Environmental Law Journal" 28 (2010), s. 45-72; R.J. Konz, *End-of-Life Vehicle (ELV) Directive: The Road to Responsible Disposal*, "Minnesota Journal of International Law" 18 (2009), s. 431-457; K. F. Kroepelien, *Extended producer responsibility – new legal structures for improved ecological self-organization in Europe?*, "Review of European Community and International Environmental Law", 2000, Vol. 9 Issue 2, s. 165-177; I. Rose, *Producer Responsibility and E. C. Competition Law*, "Business Law International" 310 (2000), s. 310-328.

3. „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawna

3.1. Elementy konstrukcyjne ROP

Prawo ochrony środowiska cechuje się z jednej strony rosnącą autonomią, uwarunkowaną w znacznym stopniu interdyscyplinarnością tej części prawa, natomiast z drugiej strony, ta sama interdyscyplinarność sprzyja niejednokrotnie recepcji konstrukcji prawnych i pozaprawnych z różnorodnych obszarów badań naukowych. Wydaje się, że ta właśnie sytuacja ma miejsce w przypadku koncepcji ROP, która jest przedmiotem badań naukowych w dziedzinach pozaprawnych (nauki ekonomiczne), których wyniki wykorzystano następnie do konstrukcji ROP jako instytucji prawnej. Przedstawiając modelowe ujęcie ROP należy mieć tę kwestię na uwadze, w tym zwłaszcza w płaszczyźnie pojęciowej.

Celem wprowadzenia warto sięgnąć po definicję ROP, zaproponowaną przez T. Lindhqvista, zdaniem którego:

Rozszerzona odpowiedzialność producenta to strategia ochrony środowiska służąca osiągnięciu celu środowiskowego, jakim jest obniżenie całkowitego oddziaływania na środowisko przez produkt, poprzez uczynienie producenta produktu odpowiedzialnym za cały cykl życia produktu, a w szczególności za jego zbiórkę, poddanie recyklingowi i ostateczne unieszkodliwienie tego produktu. Rozszerzona odpowiedzialność producenta jest wdrażana za pomocą instrumentów administracyjnych, ekonomicznych i informacyjnych. Dobór tych instrumentów wyznacza określoną formę rozszerzonej odpowiedzialności producenta.¹⁶

Jak już wyżej wskazano, elementem podstawowym, na którym oparta została koncepcja ROP jest szeroko rozumiana odpowiedzialność za rzecz/odpad. W modelowym ujęciu wyróżnia się następujące rodzaje tej odpowiedzialności¹⁷:

- odpowiedzialność prawną (ang. *liability*) – definiowaną jako odpowiedzialność za uszczerbek w środowisku, którego źródłem jest rzecz, w różnych fazach jej cyklu życia, w tym już jako odpad;
- odpowiedzialność ekonomiczną (ang. *economic responsibility*) – definiowaną jako obowiązek poniesienia kosztów (wszystkich lub części realnych lub ustalonych ryczałtowo) z tytułu zebrania, odzysku i unieszkodliwiania jego rzeczy, będących odpadami;

¹⁶ T. Lindhqvist, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production. Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, Lund University 2000, s. 37-38; oryg. ang.: „Extended Producer Responsibility is an environmental protection strategy to reach an environmental objective of a decreased total environmental impact from a product, by making the manufacturer of the product responsible for the entire life-cycle of the product and especially for the take-back, recycling and final disposal of the product. The Extended Producer Responsibility is implemented through administrative, economic and informative instruments. The composition of these instruments determines the precise form of the Extended Producer Responsibility”.

¹⁷ Idem, *Extended Producer Responsibility*, s. 38-39.

- odpowiedzialność fizyczną (ang. *physical responsibility*) – definiowaną jako obowiązek samodzielnego wykonywania czynności gospodarowania odpadami przez producenta rzeczy;
- odpowiedzialność informacyjną (ang. *informative responsibility*) – definiowaną jako obowiązek informowania przez producenta o właściwościach wytworzonej rzeczy oraz postępowaniu producenta w związku z ryzykiem dla środowiska.

Wymienione obowiązki określające zakres przedmiotowy modelu koncepcji ROP mogą być dobierane przez prawodawcę unijnego i prawodawców państw członkowskich w sposób zależny od zakładanych celów, co oznacza, że w konstrukcji konkretnej instytucji prawnej nie wszystkie elementy wystąpią, albo wystąpią w zróżnicowanym natężeniu. Przy kształtowaniu koncepcji ROP już jako instytucji prawnej dostrzec należy jej interdyscyplinarność. Pomimo tego, że koncepcja ROP osadzona jest co do zasady jako instytucja prawa publicznego, w jej konstrukcję wpisane są elementy charakterystyczne dla prawa prywatnego (władztwo nad rzeczą, odpowiedzialność odszkodowawcza). Powstaje w tym zakresie pytanie o właściwy sposób integrowania tych elementów przy kształtowaniu koncepcji ROP. Obserwując inne zagadnienie o podobnym do ROP zabarwieniu, jakim jest odpowiedzialność finansowa za gospodarowanie odpadami w duchu zasady „zanieczyszczający płaci”¹⁸, można z pewną ostrożnością postawić w tym zakresie następującą tezę. Wprowadzonym do konstrukcji ROP jako instytucji prawnej elementom zapożyczonym z prawa cywilnego nadany zostanie autonomiczny status, co w praktyce prowadzi będzie do wykształcenia samodzielnej, publicznoprawnej w swojej zasadniczej naturze konstrukcji.

Podsumowując, odpowiedzialność prawna ROP jako instytucja prawna obejmować może w aspekcie przedmiotowym następujące grupy obowiązków prawnych:

- 1) obowiązki wynikające z systemowych rozwiązań wdrażających zintegrowaną politykę produktową (gospodarka obiegowa uwzględniająca „cykl życia produktów w środowisku”):
 - a) obowiązki wprowadzone na etapie pierwotnej użyteczności rzeczy (projektowanie, produkcja, wprowadzenia do obrotu);
 - b) obowiązki wprowadzone na etapie gospodarowania odpadami (zbiórka, odzysk, unieszkodliwianie, utrata statusu odpadu);
- 2) obowiązki związane z ponoszeniem danin publicznych, nakładanych w ramach systemowych rozwiązań wdrażających zintegrowaną politykę produktową;

¹⁸ Zob. np. wyrok TS UE z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer przeciwko Total France SA i Total International Ltd., Zb. Orz. TE [2008] I-04501; postanowienie TS UE z dnia 16 lutego 2006 r. w sprawie C-26/05 Plato Plastik Robert Frank GmbH przeciwko Caropack Handelsgesellschaft mbH., Zb. Orz. TE [2006] I-00024; wyrok TS UE z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-1/03 postępowanie karne przeciwko Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch i Texaco Belgium SA., Zb. Orz. TE [2004] I-07613.

- 3) obowiązki powstające w ramach odpowiedzialności prawnej z tytułu:
 - a) naruszenia obowiązków prawnych, wynikających z systemowych rozwiązań wdrażających zintegrowaną politykę produktową;
 - b) doprowadzenia do powstania uszczerbku w środowisku.

Aspekt podmiotowy w modelowym ujęciu analizowanej koncepcji sprowadzany jest do podmiotu zobowiązanego, określanego najczęściej jako „producent”. Przeniesienie koncepcji ROP w przestrzeń prawa wymagało jednakże z oczywistych względów precyzyjnego wyznaczenia kryteriów przyznawania tego statusu. Prawodawca unijny wprowadził więc unijną definicję legalną pojęcia „producenta produktu”, ujętą w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2008/98¹⁹, zgodnie z którą jest to „każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty”. Natomiast samo pojęcie „produkt” nie zostało zdefiniowane.

Jak wynika z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2008/98 koncepcja ROP w ujęciu prawnym dotyczyć może wielu grup podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, które łączy jedna zasadnicza cecha – możliwość zindywidualizowanego oznaczenia tych podmiotów i kontrolowania przez władzę publiczną ich oddziaływania na rzecz/odpad. Jak wynika z ujętego powyżej wyliczenia, charakter obowiązków prawnych ROP zależy w pierwszej kolejności od etapu cyklu życia rzeczy. Wynikające z tego kryterium zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych grup podmiotów zaangażowanych w łańcuch postępowania z rzeczą jest niezwykle trudne do przedstawienia w sposób syntetyczny.

Można natomiast zasygnalizować interesującą dyskusję, toczącą się na temat sposobu właściwego ukształtowania obowiązków prawnych producenta wprowadzonych w ramach ROP, już na samym etapie gospodarowania odpadami. Wskazywane są w tym zakresie dwa możliwe modele: zbiorowa odpowiedzialność producenta (ang. *collective producer responsibility*) oraz indywidualna odpowiedzialność producenta (ang. *individual producer responsibility*). W pierwszym przypadku zakłada się solidarną odpowiedzialność producentów za zbiórkę i poddanie czynnościom gospodarki odpadami zużytych produktów, niezależnie od tego, kto konkretnie dany produkt wytworzył, przy czym podział kosztów z tym związanych dokonywany jest w oparciu o skalę obrotu sprzedaży uczestników obecnych na rynku. Natomiast indywidualna odpowiedzialność producenta to rozwiązanie oparte na założeniu odpowiedzialności producenta wyłącznie za wytworzone przez niego produkty, co nieuchronnie zmienia sposób ustalania kosztów z tym związanych. Zwolennicy tego modelu wskazują na dwie jego zalety. Po pierwsze, indywidualna odpowiedzialność producenta pozwala na premiowanie w ramach systemu tych producentów, którzy w swojej produkcji stosują podejście „projektowania zorientowanego na odzysk” (ang. *design for recovery*), a więc przyjaznego środowisku. Po drugie, podnosi się, że ten model w lepszym stopniu sprzyja przestrzeganiu reguł konkurencji, gdyż w jego ramach

¹⁹ 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. 3-30, dalej cyt.: dyrektywa 2008/98.

producent z produktem zaprojektowanym i wykonanym w sposób nieuwzględniający w wystarczającym stopniu potrzeb ochrony środowiska i gospodarki odpadami ma ograniczone możliwości uniknięcia skutków swojego postępowania, podczas gdy w modelu zbiorowej odpowiedzialności producenta ten rodzaj negatywnego bodźca nie jest możliwy do skutecznego wykorzystania²⁰.

3.2. „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” w unijnym i polskim prawie o odpadach

Koncepcja ROP jest już niewątpliwie obecna w aktach stanowiących podstawę unijnej polityki ochrony środowiska, do których w pierwszej kolejności należą przywołane: 7EAP i „Program działania” z 2011 r. Z uwagi na to, że celem niniejszego opracowania jest dokonanie analiz skoncentrowanych głównie na prawie o odpadach, poza zakresem ustaleń znajdują się obecne w prawie unijnym elementy konstrukcji ROP dotyczące zwłaszcza etapu pierwotnej użyteczności rzeczy (np. w przedmiocie ekoprojektowania, standaryzacji, oznakowania, oceny ryzyka produktu).

W unijnym prawie o odpadach koncepcja ROP jako instytucja części ogólnej tego prawa torowała sobie drogę stopniowo, a w szerszym zakresie ujęta została dopiero w nowej ramowej dyrektywie 2008/98 (art. 8). Natomiast w poprzednim stanie prawnym – w okresie obowiązywania dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów²¹, a wcześniej dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów²² – koncepcja ROP pojawiała się w aspekcie drugoplanowym w związku z wdrażaniem zasady „zanieczyszczający płaci” w gospodarowaniu odpadami. Artykuł 15 pkt b dyrektywy 2006/12 stanowił, iż zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” koszty unieszkodliwiania odpadów ponosił m.in. wytwórca produktu, z którego pochodziły odpady.

Obecnie w art. 8 dyrektywy 2008/98 prawodawca unijny ujął przepisy, stanowiące podstawę prawną ROP jako instytucji prawnej części ogólnej prawa o odpadach. Jednakże przyznać należy, że realizując ten zamysł prawodawca unijny zatrzymał się w połowie drogi. Z brzmienia art. 8 ust. 1 („państwa członkowskie mogą podjąć środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby producent produktu ponosił rozszerzoną odpowiedzialność producenta”) wynika, że prawodawca unijny traktuje ROP jako instytucję prawną o charakterze fakultatywnym, pozostawiając państwom członkowskim swobodę co do jej zastosowania. Ujęta w dyrektywie ramowej koncepcja ROP dotyczy zarówno etapu pierwotnej użyteczności rzeczy, jak i etapu gospodarowania odpadami (art. 8 ust. 2). Z analizy ust. 1 art. 8 tego aktu wynika, że prawodawca unijny kształtując prawny model ROP nawiązał do wszystkich rodzajów odpowiedzialności za rzecz/odpad obecnych

²⁰ A. Atas, R. Subramanian, *Extended Producer Responsibility for E-Waste: Individual or Collective Producer Responsibility?*, „Production and Operations Management” 2012, nr 6, s. 1043, 1054.

²¹ Dz.Urz. UE L 114 z 27.04.2006, s. 9-21.

²² Dz.Urz. UE L 194 z 25.07.1975, s. 39-41 ze zm.

w modelu zaproponowanym przez T. Lindhqvista: prawnej, ekonomicznej, fizycznej i informacyjnej. Mając na względzie ciężary natury organizacyjnej i finansowej, jakie wynikają z koncepcji ROP dla producentów produktów, prawodawca unijny ujął jednocześnie w art. 8 ust. 3 dyrektywy nakaz uwzględniania przy wdrażaniu koncepcji ROP takich czynników istotnych z punktu widzenia przedsiębiorców, jak wykonalność techniczna i opłacalność ekonomiczna rozwiązań odnoszących się do produktów oraz poszanowanie potrzeby zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego (a więc konkurencyjności przedsiębiorców unijnych w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym).

Potwierdzeniem tezy, iż prawodawca unijny wprowadza w dyrektywie 2008/98 koncepcję ROP jako instytucję prawną części ogólnej prawa o odpadach, jest ust. 4 art. 8 tego aktu, w myśl którego „rozszerzona odpowiedzialność producenta stosowana jest bez uszczerbku dla odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, o której mowa w art. 15 ust. 1, oraz bez uszczerbku dla obowiązujących szczególnych przepisów dotyczących strumieni odpadów i produktów”. W tym drugim przypadku ma miejsce nawiązanie do przepisów dyrektyw, stanowiących część szczególną unijnego prawa o odpadach regulujących wybrane strumienie odpadów, do których należy zaliczyć:

- dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych²³;
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji²⁴;
- dyrektywę 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/EWG²⁵;
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)²⁶.

Oceniając stan *de lege lata* odnośnie wdrożenia koncepcji ROP w unijnym prawie o odpadach przedstawić należy następujące wnioski. Prawodawca unijny podstawy prawne gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, pojazdami

²³ Dz.Urz. UE L 365 z 31.12.1994, s. 10-23 ze zm.

²⁴ Dz.Urz. UE L 269 z 21.10.2000, s. 34-43.

²⁵ Dz.Urz. UE L 266 z 26.09.2006, s. 1-14.

²⁶ Dz.Urz. UE L 197 z 24.07.2012, s. 38-71; w odniesieniu do tego zagadnienie w kontekście innych systemów prawnych zob. też m.in.: A.A. Austin, *Where will all the waste go?: utilizing extended producer responsibility framework laws to achieve zero waste*, "Golden Gate University Environmental Law Journal", Spring 2013, Vol. 6, Issue 2, s. 221-257; Z.T. Bogale, *E-Responsibility: E-Waste, International Law and Africa's Growing Digital Wasteland*, "University of California Davis Journal of International Law and Policy" 18 (2011-2012), s. 225-260; H.G. Elisha, *Addressing the E-Waste Crisis: The Need for Comprehensive Federal E-Waste Regulation within the United States*, "Chapman Law Review" 14 (2010-2011), s. 195-236.

wycofanymi z eksploatacji, bateriami i akumulatorami oraz zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym oparł jednoznacznie na koncepcji ROP. W wymienionych dyrektywach szczególnych rozszerzona odpowiedzialność producenta stanowi kanwę rozbudowanego reżimu obowiązków prawnych (i towarzyszących im sankcji), któremu obligatoryjnie podlegają podmioty uczestniczące w łańcuchu postępowania z wybranymi grupami rzeczy/odpadów. Natomiast w art. 8 ramowej dyrektywy 2008/98 prawodawca unijny postąpił w sposób zachowawczy w stosunku do deklaracji płynących z aktów stanowiących podstawę kształtowania unijnej polityki ochrony środowiska (7EAP, „Plan działania” z 2011 r.), poprzestając na wprowadzeniu koncepcji ROP jako instytucji prawnej części ogólnej prawa o odpadach, ale jedynie o charakterze fakultatywnym, co osłabia niewątpliwie efektywność działań ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych deklarowanych w tym przedmiocie.

Przechodząc do kwestii wdrażania koncepcji ROP w polskim prawie o odpadach w pierwszej kolejności przypomnieć należy, iż ta część prawa poddana jest daleko idącemu procesowi europeizacji. Stąd też samodzielna aktywność ustawodawcy polskiego mająca na celu realizację oryginalnych rozwiązań prawnych w tym obszarze jest w istocie nieznaczna. Za pomocą aktów normatywnych tworzących tę część prawa ustawodawca polski wdraża więc głównie zobowiązania wynikające z dyrektyw unijnych. Ta prosta zależność i znaczący stopień oddziaływania prawa unijnego na polskie prawo o odpadach sprawia, że powtórzyć należy w tym miejscu poczynione wcześniej podstawowe ustalenia co do wdrażania koncepcji ROP. Nie ulega więc wątpliwości, że koncepcja ROP została ustanowiona jako instytucja prawna części szczególnej polskiego prawa o odpadach. Miało to miejsce w drodze następujących aktów normatywnych implementujących wskazane wyżej dyrektywy unijne:

- ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej²⁷;
- ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji²⁸;
- ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym²⁹;
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach³⁰;
- ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi³¹.

Zastanawiając się natomiast nad sposobem implementacji przez ustawodawcę polskiego art. 8 dyrektywy ramowej 2008/98 należy zauważyć następujące rozwiązania obowiązujące *de lege lata* w części ogólnej polskiego prawa o odpadach, jaką

²⁷ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607 ze zm.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1162.

²⁹ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1155.

³⁰ Dz.U. z 2009 r., Nr 79, poz. 666 ze zm.

³¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 888.

stanowią regulacje ujęte w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Ustawodawca polski, opierając się na przyznanej na poziomie unijnym swobodzie przy implementacji dyrektywy ramowej, nie zdecydował się na bezpośrednie i całościowe uregulowanie koncepcji ROP w nowej ustawie o odpadach. Ograniczył się jedynie do wprowadzenia do nowej ustawy o odpadach art. 18 ust. 1, w myśl którego:

Każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia.

Dodatkowo wskazać też można na art. 22 u.o.p., zgodnie z którym:

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.

W obecnym stanie prawnym koncepcja ROP nie została więc jeszcze ujęta całościowo jako instytucja części ogólnej polskiego prawa o odpadach.

4. Podsumowanie

Urzeczywistnianie zasady zrównoważonego rozwoju przy wykonywaniu zadania publicznego, jakim jest ochrona środowiska, wymaga podjęcia przez władze publiczne oraz społeczeństwo jako całość znaczącego wysiłku zmierzającego do przemodelowania dotychczasowych procesów produkcji i nawyków konsumpcyjnych. Najdalej bowiem idące wyzwanie, jakie łączy się z tą ideą, to samograniczenie człowieka w przypadkach, gdy interes ochrony środowiska tego wymaga. Jednakże z oczywistych względów przemodelowanie w tym duchu życia społeczno-gospodarczego musi odbywać się stopniowo i w sposób przemyślany. Systemowe podejście umożliwiające władzy publicznej realizację tych celów środowiskowych stanowi koncepcja ROP.

Za główne zalety koncepcji ROP, wdrażanej jako instytucja prawna określająca odpowiedzialność za postępowanie z rzeczą/odpadem w sposób bezpieczny dla środowiska, uznać należy: a) możliwość ustanowienia łańcucha podmiotów zobowiązanych z tego tytułu, kontrolowanych efektywnie przez władzę publiczną; b) możliwość wykreowania bodźców natury administracyjnoprawnej, skłaniających producentów rzeczy do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska w szeroko rozumianej sferze produkcyjno-gospodarczej, jak i na etapie gospodarowania odpadami. W związku z tym w sposób pozytywny ocenić należy wysiłki mające na celu przekształcenie tych modelowych postulatów koncepcji ROP w zespół spójnych norm prawnych, tworzących samodzielną instytucję prawną.