

KAROLINA KARPUS
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle zasady zrównoważonego rozwoju

1. Uwagi wprowadzające

Gospodarowanie odpadami stanowi przykład problematyki skupiającej w sobie istotę koncepcji zrównoważonego rozwoju. Skala i charakter gospodarczej produkcji i konsumpcji są bowiem w niej splecione z rosnącą troską o ograniczenie wielkości tego rodzaju emisji do środowiska, jaką stanowią odpady. Poszukiwanie optimum między polityką społeczno-gospodarczą a ochroną środowiska w obszarze gospodarowania odpadami stawia przed władzą publiczną i społeczeństwem istotne wyzwania w zakresie samoograniczenia i zreorganizowania procesów produkcyjnych oraz nawyków konsumpcyjnych. Należy przy tym zaznaczyć, że wyzwania te mają z natury rzeczy również wymiar ponadnarodowy. Charakter emisji, jaką stanowią odpady sprawia że, ochrona środowiska zazębia się z tym zakresem z dziedziną międzynarodowej współpracy gospodarczej, w tym także z transgranicznym obrotem towarowym. Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi dyrektywę nakazującą godzenie interesu ochrony środowiska z celami polityki gospodarczej. Celem artykułu jest poddanie analizie w jej świetle oraz w świetle uszczegółwiających ją zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, istniejącego katalogu instrumentów prawnych wyznaczających podstawy i granice poszukiwania tego kompromisu w związku z działalnością, jaką jest transgraniczne przemieszczanie odpadów.

Prawne aspekty związane z transgranicznym przemieszczaniem odpadów należy więc analizować mając na względzie powyższe zależności. Dla państwa polskiego, będącego jednocześnie państwem członkowskim Unii Europejskiej, zagadnienie regulacji prawnej tej problematyki wiąże się z koniecznością uwzględnienia daleko idącej europeizacji prawa polskiego wynikającej z unijnego prawa o odpadach, w tym i z zagadnienia przemieszczania odpadów. Aktualnie główną materialnoprawną regulację tej problematyki stanowi rozporządzenie nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów¹. Z uwagi na sięgnięcie przez prawodawcę unijnego po rozporządzenie unijne jako akt regulujący transgraniczne przemieszczanie odpadów (dawny art. 175 TWE, a obecny art. 191 TFUE² jako podstawa prawna jego wydania), ustawodawca polski przyjmując w ramach autonomii proceduralnej państwa członkowskiego ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów³ określił w jej drodze jedynie postępowanie i organy właściwe do wykonania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów wynikających z rozporządzenie nr 1013/2006 oraz kary pieniężne za naruszanie wynikających z tego tytułu obowiązków.

Jednakże, jak już wyżej wskazano, transgraniczne przemieszczanie odpadów jako jednocześnie przedmiot międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony środowiska oraz międzynarodowej współpracy gospodarczej, podlega stale rozwijającym normom prawa międzynarodowego publicznego. Wychodząc ze środowiskowego punktu widzenia wskazać należy w tym przypadku w pierwszej kolejności na konwencję bazylejską o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzoną w Bazylei dnia 22 marca 1989 r.⁴, która ma status umowy mieszanej, gdyż stronami konwencji są Unia Europejska⁵ i jej państwa członkowskie⁶. W wątku ochrony środowiska zwrócić uwagę należy również na współpracę dotyczącą omawianej problematyki prowadzoną przez Organizację

¹ Dz.Urz. UE L 190 z 12.07.2006, s. 1 i n. ze zm.; dalej cyt.: rozporządzenie nr 1013/2006.

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

³ Dz.U. z 2007 r. Nr 124, poz. 859 ze zm.; dalej cyt. ustawa z 2007 r.; zob. w tym zakresie: W. Radecki, J. Jerzmański, *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów: komentarz*, Warszawa 2014.

⁴ Dz.U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88, dalej; konwencja bazylejska.

⁵ Decyzja Rady 93/98/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty, Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencji bazylejskiej), Dz.Urz. UE L 39 z 16.2.1993, s. 1-2.

⁶ Zob. oświadczenie rządowe z dnia 30 czerwca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzonej w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 19, poz. 89) – konwencja weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej dnia 18 czerwca 1992 r.

Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Państwa OECD realizują cele środowiskowe związane z bezpieczeństwem transgranicznego przemieszczania odpadów m.in. poprzez ustanowienie wspólnych ram kontroli. Obecnie ich podstawę prawną stanowi decyzja Rady OECD C(2001)107/Final w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku, zmieniająca decyzję OECD C(92)39/Final⁷.

Interpretacja pojęcia odpadu w prawie międzynarodowym, unijnym i polskim podlegała ujednoczeniu, prowadzącemu do sformułowania jego spójnej definicji. Przytoczyć należy ją w brzmieniu z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸, w myśl tego przepisu „odpad” to „każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany”. Tenże polski przepis koresponduje z brzmieniem art. 2 ust. 1 konwencji bazylejskiej, art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98⁹, jak i z pojęciem odpadów z decyzji OECD C(2001)107/Final.

Przemieszczanie odpadów, rozumiane jako ruch odpadów poza miejsce ich powstania, rozpatrywać można w dwóch kontekstach: wewnętrznym (ruch w obrębie terytorium pod jurysdykcją suwerennego państwa) oraz zewnętrznym, transgranicznym. Ten drugi przypadek stanowi przedmiot analiz niniejszego opracowania, jednakże przypomnieć należy, że wdrażanie rozwiązań prawnoorganizacyjnych konstruowanych w duchu zasady zrównoważonego rozwoju ma co do zasady miejsce niezależnie od kierunku realizowanego przemieszczania.

Rozporządzenie nr 1013/2006 stanowi akt o najszerszym zakresie przedmiotowym, z uwagi na to, że w drodze tego aktu ma miejsce dookreślenie obowiązków wynikających dla państw członkowskich UE zarówno z konwencji bazylejskiej, jak z decyzji OECD C(2001)107/Final. Dla celów opracowania pojęciu „transgranicznego przemieszczania odpadów” przypisać więc należy *definiens* z art. 2 pkt 34 rozporządzenia nr 1013/2006, w myśl którego „przemieszczanie” oznacza „transport odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwienia, który jest planowany lub odbywa się: a) z jednego państwa do drugiego; lub b) z państwa do krajów i terytoriów zamorskich lub innych obszarów podlegających ochronie tego państwa; lub c) z państwa na dowolny obszar lądowy, który zgodnie z prawem

⁷ Zob. decision of the Council concerning the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, 14 June 2001–C(2001)107/FINAL, www.acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=221&InstrumentPID=217&Lang=en&Book=False; dalej cyt.: decyzja OECD C(2001)107/Final.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.; dalej cyt.: ustawa z 2012 r.

⁹ 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 ze zm.; dalej cyt. dyrektywa 2008/98; w art. 2 pkt 1 rozporządzenia 1013/2006 jest odesłanie do definicji odpadów, ujętej w unijnej dyrektywie ramowej w sprawie odpadów.

międzynarodowym nie stanowi terytorium żadnego państwa; lub d) z państwa na obszar Antarktydy; lub e) z jednego państwa przez jeden z powyższych obszarów; lub f) w obrębie państwa przez jeden z powyższych obszarów, i który to transport rozpoczyna się i kończy w tym samym państwie; albo g) z obszaru geograficznego nie podlegającego jurysdykcji żadnego państwa, skierowany do jednego z państw”.

2. Gospodarowanie odpadami a zasada zrównoważonego rozwoju

Chcąc przedstawić najważniejsze wartości, na których budowany jest model transgranicznego przemieszczania odpadów w ramach gospodarowania odpadami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju rozpocząć należy od nawiązania do aktu, jakim jest Deklaracja z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju¹⁰, przyjęta na Szczycie Ziemi odbywającym się w Rio de Janeiro w dniach 3-14 czerwca 1992 r. W szczególności przypomnieć należy w tym zakresie treść kilku spośród 27 „zasad” współpracy międzynarodowej w ochronie środowiska, ujętych Deklaracji:

- 1) zasada 2: „Państwa, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego, mają suwerenne prawo do korzystania ze swych zasobów naturalnych stosownie do ich własnej polityki dotyczącej środowiska i rozwoju oraz są odpowiedzialne za zapewnienie, że działalność prowadzona w ramach ich prawa lub kontroli, nie powoduje zniszczeń środowiska innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami narodowych uregulowań prawnych” – jako źródło zasady trwałego użytkowania zasobów środowiska oraz zasady zapobiegania szkodom w środowisku¹¹;
- 2) oraz jako uzupełniające powyższe wartości:
 - zasada 14: „państwa powinny efektywnie współdziałać w przeciwności i zapobieganiu przemieszczaniu i transferowi do innych państw działalności bądź substancji powodujących poważne zniszczenie dla środowiska lub szkodliwych dla zdrowia ludzkiego”;
 - zasada 19: „Państwa powinny natychmiast powiadomić inne kraje o jakiegokolwiek katastrofie lub innych niebezpieczeństwach, co do których można się spodziewać, że mogą spowodować nagle i szkodliwe efekty dla środowiska w tych państwach. Międzynarod-

¹⁰ A/CONF.151/26 (Vol. I), United Nations General Assembly, Dis. GENERAL, 12 August 1992, www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm; zob. też J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 29-35.

¹¹ M. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 63-64.

dowa wspólnota powinna skierować wszelkie wysiłki, aby pomóc państwu dotkniętemu nieszczęściem”.

Z kolei w przyjętym jako jeden z dokumentów kończących Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu 2002 (Rio+10) „Planie Realizacji postanowień podjętych w Johannesburgu”¹², rozwijającym Deklarację z Johannesburga w sprawie Zrównoważonego Rozwoju¹³, omówiona została koncepcja „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami”¹⁴. W części Planu odnoszącej się do zmiany niezrównoważonych nawyków konsumpcji i produkcji nawiązano do zasady „3R’s: *reduce, reuse, recycle*” – ograniczenie ilości odpadów, ich ponowne użycie i recykling. Celem sprostania temu wyzwaniu w Planie wyznaczono dwa zadania: a) rozwijania modelu gospodarowania odpadami opartego na zapobieganiu powstawaniu odpadów, ograniczeniu ich ilości, zapewnieniu ponownego użycia i poddania recyklingowi oraz rozwijania spełniających wymogi bezpieczeństwa środowiska instalacji unieszkodliwiania odpadów; b) promowania zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ich ilości poprzez wspieranie produkcji dóbr konsumpcyjnych wielokrotnego użytku oraz produktów podlegających biodegradacji¹⁵. Problematyka transgranicznego przemieszczania odpadów została omówiona w Planie łącznie z przemieszczaniem substancji chemicznych. W tym zakresie wskazano na pożądane działanie obejmujące zapobieganie nielegalnemu przemieszczaniu substancji niebezpiecznych oraz zapobieganie szkodom, których źródłem jest transgraniczne przemieszczanie i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych, w sposób odpowiadający międzynarodowym zobowiązaniom przyjętym m.in. w konwencji bazylejskiej¹⁶. Uwidoczniony został przy tym w Planie wątek łączenia z koncepcją „cyklu życia produktu” zagadnienia bezpiecznego dla środowiska gospodarowania niebezpiecznymi substancjami chemicznymi oraz gospodarowania odpadami niebezpiecznymi (którymi substancje te stają się w kolejnej fazie swojego „życia”).

Obecnie miejsce problematyki odpadów (w połączeniu z zagadnieniem substancji chemicznych) w kontekście zrównoważonego rozwoju analizowane jest w akcie kończącym konferencję Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio de Janeiro, 20-22 czerwca 2012 r., Rio+20) – „The future

¹² UN A/CONF.199/20; www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf; dalej cyt.: Plan.

¹³ UN A/CONF.199/20; źródło: www.un-documents.net/jburgdec.htm

¹⁴ Ang. *environmentally sound management of wastes*; dalej cyt.: ESM.

¹⁵ Zob. punkt 22 Planu.

¹⁶ Zob. punkt 23 Planu.

we want”¹⁷. W akcie tym potwierdzono cel, którym jest zapewnienie do 2020 roku zrównoważonego gospodarowania (*sound management*) substancjami chemicznymi w trakcie wszystkich faz produkcji i obrotu, a następnie w fazie uzyskania statusu odpadów niebezpiecznych, umożliwiające ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko. Zaproponowano w związku z tym wdrażanie koncepcji SAICM – strategicznego podejścia do międzynarodowego gospodarowania substancjami chemicznymi (*Strategic Approach to International Chemicals Management*)¹⁸ jako elementu tworzącego sprawny, spójny, efektywny i wydajny system zrównoważonego gospodarowania substancjami chemicznymi w całym cyklu produkcji i obrotu, obejmujący także procedury reagowania na zagrożenia pojawiające się w tym obszarze. Kolejny raz zwrócono uwagę na znaczenie współpracy w tematyce substancji chemicznych i odpadów w ramach umów międzynarodowych, w tym zwłaszcza konwencji bazylejskiej, zalecając włączenie w jej zakres SAICM. W odniesieniu do tematyki samych odpadów w aspekcie globalnym potwierdzono znaczenie oparcia polityki ochrony środowiska w tym zakresie na „cyklu życia” i zasadach „3R’s” przy wdrażaniu koncepcji ESM, najlepiej w miejscu ich powstania¹⁹.

Na przykładzie powyższych aktów, odzwierciedlających w swej treści etapy rozwoju międzynarodowej współpracy w ochronie środowiska w kontekście zrównoważonego rozwoju, przedstawić można kilka wniosków dotyczących emisji, jaką stanowią odpady oraz zagadnień z nimi związanych, w tym przemieszczania. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że materialnoprawny aspekt zrównoważonego rozwoju – obejmujący zasadę prewencji, zasadę przezorności oraz zasadę „zanieczyszczający płaci” – w przypadku odpadów przekuty został na koncepcję „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM)²⁰. W odniesieniu do emisji, jaką są odpady ten wątek materialnoprawny na poziomie międzynarodowej

¹⁷ Źródło: www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf; dalej cyt.: deklaracja Rio+20.

¹⁸ SAICM stanowi przedmiot współpracy międzynarodowej na forum, jakim jest Międzynarodowa Konferencja w sprawie Zarządzania Chemikaliami (International Conference on Chemicals Management) – zob. np. Deklarację z Dubaju w sprawie międzynarodowego zarządzania chemikaliami z 2006 r., źródło: www.saicm.org/images/saicm_documents/saicm%20texts/SAICM_publication_ENG.pdf

¹⁹ Deklaracja Rio+20, punkt 213-214, 216, 218.

²⁰ Zob. również art. 2 ust. 8 rozporządzenia nr 1013/2006 – pojęcie to zostało przetłumaczone jako „racjonalne ekologicznie gospodarowanie”, które w akcie tym definiowane jest jako „podejmowanie wszystkich racjonalnych działań w celu zapewnienia, że gospodarowanie odpadami odbywa się w sposób, który uchroni zdrowie ludzkie i środowisko przed niekorzystnym oddziaływaniem takich odpadów”; a w odniesieniu do OECD: recommendation of the OECD Council on the Environmentally Sound Management of Waste, 9 June 2004–C(2004)100, Amended on 16 October 2007–C(2007)97, źródło: www.acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=51#_ftn1

współpracy określony został poprzez odwołanie się do zasady „3R’s”. Dodać należy, że zasada „3R’s” w unijnym i polskim prawie o odpadach – jako tzw. hierarchia sposobów postępowania z odpadami – została poddana rozwinięciu w porównaniu do tak opisanego poziomu międzynarodowego (hierarchia obejmuje: zapobieganie; przygotowywanie do ponownego użycia; recykling; inne metody odzysku, np. odzysk energii; unieszkodliwianie odpadów)²¹. Ponadto, zasada „3R’s” wzbogacona została obecnie w związku z dążeniem do oparcia reglamentacji procesu produkcji gospodarczej i konsumpcji na idei „cyklu życia” rzeczy o dwie wartości – zasadę bliskości i zasadę samowystarczalności. One również stanowią dziś immanentny składnik koncepcji ESM zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak transgranicznym.

Po drugie, koncepcja „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM) w kolejnych aktach podsumowujących dekadę współpracy międzynarodowej zrównoważonego rozwoju w widoczny sposób zaczęła być różnicowana. Dla zobrazowania tej tendencji zastosować można kryterium rodzaju odpadów – niebezpieczne i inne niż niebezpieczne. W odniesieniu do odpadów niebezpiecznych poziom wymagań dla zapewnienia bezpieczeństwa środowisku oraz życia i zdrowia człowieka w ramach koncepcji ESM jest w oczywisty sposób podwyższony z uwagi na związane z nimi ryzyko. Z tego samego powodu współpraca międzynarodowa oparta na prawie traktatowym jest bardziej zaawansowana w przypadku odpadów niebezpiecznych aniżeli w zakresie odpadów innych niż niebezpieczne. Stąd też wynikająca z zasady zrównoważonego rozwoju koncepcja ESM w okresie po Rio+20 realizowana jest w zauważalny sposób na dwóch poziomach:

- ogólnym – odnoszącym się do gospodarowania odpadami niezależnie od ich rodzaju;
- szczególnym – odnoszącym się do gospodarowania odpadami niebezpiecznymi²².

Po trzecie, w sposób zbliżony do tego jak postępowała współpraca międzynarodowa w odniesieniu do innych zagadnień ochrony środowiska (np. ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym), zobowiązania dotyczące gospodarowania odpadami budowane są dwutorowo, obejmując:

- zalecenie wprowadzenia w prawie narodowym państw współpracujących rozwiązań odzwierciedlających założenia koncepcji ESM z uwzględnieniem wyników procesu jej rozwijania;
- zalecenie ukształtowania podstaw prawnych współpracy międzynarodowej (transgranicznej) między państwem źródła i państwami narażo-

²¹ Zob. art. 4 dyrektywy 2008/98 oraz art. 17 ustawy o odpadach z 2012 r.

²² Z uwagi na szczególny status odpadów jądrowych, objętych szczególnym reżimem prawnym międzynarodowym, zakres analiz opracowania jest zawężony do odpadów niebezpiecznych innych niż odpady jądrowe.

nymi w sposób odpowiadający zasadom ogólnym międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

W tym właśnie aspekcie przywołać ponownie należy zasadę zapobiegania szkodom w środowisku (zasada 2 i 19 Deklaracji z Rio), rozumianą jako zobowiązanie państwa do „zapewnienia, że nie spowoduje zanieczyszczeń w środowisku innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami ich jurysdykcji”²³. Dostrzega się powiązanie tej wartości z zasadą dobrego sąsiedztwa z art. 74 Karty Narodów Zjednoczonych²⁴. Zasadę zapobiegania szkodom w środowisku postrzega się jako wartość (normę międzynarodowego prawa zwyczajowego) nakładającą na suwerenne państwo zobowiązania o charakterze samoograniczającym, poprzez przypisanie państwu odpowiedzialności za skutki aktywności, dopuszczonych do prowadzenia na terytorium w granicach jurysdykcji tego państwa²⁵. Zobowiązanie to w aspekcie prawa narodowego wdrożone winno być poprzez ustanowienie systemu prewencyjnej i następczej kontroli sprawowanej przez władze publiczne w przedmiocie prowadzenia przez podmioty indywidualne działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko. Kontrola ta winna być ukierunkowana na wyeliminowanie lub ograniczenie ryzyka z tego tytułu za pomocą zróżnicowanych instytucji prawnych (np. oceny oddziaływania na środowisko, oceny ryzyka, odpowiedzialności prawnej itp.). Dopiero wykonanie zobowiązania na tym poziomie, umożliwi efektywną współpracę między państwami w przypadku, gdy aktywność mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko wykracza poza jurysdykcję jednego państwa. Znajduje to swoje pełne odniesienie do problematyki gospodarowania odpadami, w tym i do ryzyka dla środowiska związanego z działalnością podmiotów indywidualnych polegającą na transgranicznym przemieszczaniu odpadów. Naruszenie zasady zapobiegania szkodom w środowisku zabezpieczone jest na poziomie prawa międzynarodowego instytucją odpowiedzialności państwa. Wskazać należy na dwa jej rodzaje: *State responsibility* (odpowiedzialność państwa za naruszenie normy prawa międzynarodowego²⁶) oraz *State liability* (odpowie-

²³ M. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe, op. cit.*, s. 64;

²⁴ Dz.U. z 1947 r., Nr 23, poz. 90 ze zm.

²⁵ Ph. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press 2003, s. 241; P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, *International Law and the Environment*, Oxford University Press 2010, s. 137-138.

²⁶ UN ILC (KPM ONZ), *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II (Part two); zob. np.: J. Symonides, *Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym*, *Studia Prawnicze* 1971, z. 30; R. Sonnenfeld, *Podstawowe zasady odpowiedzialności międzynarodowej państwa*, [w:] *Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym*, R. Sonnenfeld (red.), Warszawa 1980.

działność państwa za działalność prawnie dozwoloną, ale związaną z ryzykiem dla innych podmiotów²⁷).

Dla zagadnienia transgranicznego przemieszczania odpadów szczególnego znaczenia nabiera zwłaszcza druga z tych instytucji prawnych. Celem *State liability* jest bowiem w ocenie Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ skodyfikowanie reguł postępowania państwa miejsca prowadzenie niebezpiecznego przedsięwzięcia (*hazardous activity*)²⁸. Na państwie tym ciąży obowiązek należytej staranności (*duty of due diligence*) interpretowany jako zapobieganie poważnym transgranicznym szkodom, których źródłem mogą być niebezpieczne przedsięwzięcia. Wydaje się, że wprowadzanie w prawie narodowym rozwiązań odzwierciedlających założenia koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowanie odpadami” (ESM) mieści się w zakresie tak rozumianego wymogu należytej staranności państwa miejsca prowadzenie niebezpiecznego przedsięwzięcia. W przypadku emisji, jaką są odpady, wymóg zachowania należytej staranności wzmocniony został zasadą bliskości i zasadą samowystarczalności, co zmienia pryzmat oceny prawidłowego postępowania w tym zakresie. Z kolei w kontekście ponadnarodowym na państwie tym ciąży w ramach *State liability* obowiązek współpracy w dobrej wierze z państwami narażonymi i organizacjami międzynarodowymi²⁹, co należy zakwalifikować jako bezpośrednie nawiązanie do drugiego aspektu koncepcji ESM – obowiązku ukształtowania podstaw prawnych współpracy międzynarodowej (transgranicznej) między państwem miejsca powstania odpadów i państwami narażonymi w sposób odpowiadający zasadom ogólnym międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Taka interpretacja zasady zapobiegania szkodom w środowisku w świetle międzynarodowej współpracy w zakresie gospodarowania odpadami znajduje swoje zastosowanie tak do wewnętrznych, jak i zewnętrznych aspektów tego gospodarowania, w tym i przemieszczania odpadów. Odpowiedzialność państwa w ramach *State liability* spotyka się z niechętnym przyjęciem na forum międzynarodowej współpracy państw z uwagi na swoje główne założenie – przypisanie odpowiedzialności państwu, a nie bezpośredniemu sprawcy („operatorowi”) za zdarzenie stanowiące źródło ryzyka dla środowiska. Odzwierciedleniem tego trendu w pracach KPM ONZ jest projekt zasad cywilnej odpowiedzialności za transgraniczne szkody wynikłe z prowadzenia niebezpiecznych przedsięwzięć³⁰. Zgodnie z tą propozycją

²⁷ Zob.: UN ILC (KPM ONZ), *Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with commentaries*, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II (Part two).

²⁸ *Draft articles on Prevention of Transboundary Harm*, art. 1-3.

²⁹ *Draft articles on Prevention of Transboundary Harm*, art. 4.

³⁰ UN ILC (KPM ONZ), *Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities*, Yearbook of the International Law Commission, 2006, Vol. II (Part two).

odpowiedzialność sprawcy („operatora”) oparta ma być na zasadzie ryzyka, a największy nacisk w projekcie położony jest na definicję pojęć „szkody” i „szkody transgranicznej” oraz na efektywność procedur uzyskania ochrony prawnej przez ofiary transgranicznej szkody wynikłej z prowadzenia niebezpiecznego przedsięwzięcia. Ten trend znalazł już swoje potwierdzenie w odniesieniu do problematyki ryzykownej działalności, jaką stanowi transgraniczne przemieszczanie odpadów. Dnia 10 grudnia 1999 r. przyjęty został protokół do konwencji bazylejskiej o odpowiedzialności za szkody wynikłe wskutek transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych³¹.

Podsumowując, wartości, na których oparte zostało gospodarowanie odpadami w świetle zasady zrównoważonego rozwoju, obejmują następujące poziomy:

- narodowe prawo o odpadach: hierarchia sposobów postępowania z odpadami (reinterpretacja zasady prewencji i przezorności), zasada bliskości i zasada samowystarczalności, zasada „zanieczyszczający płaci” – jako elementy składowe koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowanie odpadami” (ESM);
- międzynarodowe prawo środowiska – zasada zapobiegania szkodom w środowisku innych państw (i wdrażające ją instytucje prawa międzynarodowego – np. *State liability*).

Ponadto, przedstawione powyżej akty, kończące kolejne konferencje ONZ, ukazują jeszcze jeden istotny aspekt koncepcji ESM – dotyczący zwłaszcza odpadów niebezpiecznych³². Podejście „cyklu życia” w ramach zrównoważonego rozwoju zaowocowało postulatem ściślejszego połączenia zagadnienia ryzyka związanego z obrotem rzeczami danego rodzaju w fazie użyteczności pierwotnej – to jest substancjami chemicznymi, z zagadnieniem ryzyka, jakie istnieje w fazie utraty przez te rzeczy ich pierwotnej użyteczności – tj. gdy stają się odpadami niebezpiecznymi. Z tego względu zakres przedmiotowy koncepcji ESM można dookreślić w następujący sposób w zależności od zakresu przedmiotowego:

- gospodarowanie rzeczami w fazie utraty przez nie pierwotnej użyteczności – odpadami;
- gospodarowanie wybranymi rodzajami rzeczy w obu fazach ich „cyklu życia” – pierwotnej użyteczności i po jej utracie.

W tym drugim kontekście, odnoszącym się do bezpiecznego dla środowiska przemieszczania substancji chemicznych oraz odpadów niebezpiecznych na-

³¹ Protokół nie wszedł jeszcze w życie z powodu niewystarczającej liczby ratyfikacji, źródło: www.archive.basel.int/meetings/cop/cop5/docs/prot-e.pdf

³² Z uwagi na szczególny status odpadów jądrowych, objętych szczególnym reżimem prawnomiędzynadowym, zakres analiz opracowania jest zawężony do odpadów niebezpiecznych innych niż odpady jądrowe.

leży zwrócić uwagę na współpracę o charakterze instytucjonalnym, prowadzoną na podstawie trzech umów międzynarodowych: konwencji bazylejskiej, konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami³³ oraz konwencji sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych³⁴. Główną przyczyną podjęcia tego rodzaju współdziałania jest fakt, że konwencje te regulują postępowanie w przedmiocie podobnych grup substancji chemicznych³⁵ w aspekcie przemieszczania, co rodzi potrzebę koordynacji w tym zakresie. Dzięki tej koordynacji łatwiejsze staje się monitorowanie ryzyka związanego z przemieszczaniem tych rzeczy w obu fazach ich „cykli życia”. Czynniki te wpływają też na dobór i harmonizację instrumentów prawnych, służących reglamentacji międzynarodowej współpracy w tym zakresie. Wymiar instytucjonalny tej koordynacji obejmuje współdziałanie organów trzech wymienionych konwencji – Konferencji Stron. Odbywa się ono na podstawie tzw. decyzji synergicznych Konferencji Stron każdej konwencji (proces ten zapoczątkowano odpowiednio aktami: BC-IX/10 z czerwca 2008 r., RC-4/11 z października 2008 r., SC-4/34 z maja 2009 r.³⁶). Kolejne etapy działania realizowane są w ramach tzw. jednoczesnych równoległych spotkań Konferencji Stron tych trzech umów międzynarodowych i kolejnych decyzji synergicznych.

3. Transgraniczne przemieszczania odpadów a międzynarodowa współpraca handlowa

3.1. Ograniczenie wolnego handlu ze względu na ochronę środowiska

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju, w kierunkach wyznaczonych z uwzględnieniem wartości, na których oparta jest obecnie międzynarodowa

³³ Sporządzonej w Rotterdamie dnia 10 września 1998 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 158, poz. 990; zob. też decyzję Rady 2003/106/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. dotyczącą zatwierdzenia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami, Dz. Urz. UE L 63 z 6.3.2003, s. 27-28; dalej: konwencja rotterdamska.

³⁴ Sporządzonej w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 14, poz. 76; zob. też decyzję Rady 2006/507/WE z dnia 14 października 2004 r. dotyczącą zawarcia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Konwencji sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, Dz. Urz. UE L 209 z 31.07.2006, s. 1; dalej cyt.: konwencja sztokholmska.

³⁵ Zob.: *Table of Chemicals listed under the Rotterdam, Stockholm and Basel Conventions* (October 2013), źródło: www.synergies.pops.int/Implementation/TechnicalAssistance/tabid/2628

³⁶ Źródło: www.synergies.pops.int/Decisionmaking/Overview/SynergiesProcess/tabid/2615/language/en-US/Default.aspx

współpraca w ochronie środowiska oddziałuje w rosnącym stopniu na handel międzynarodowy. Związek ten jest również wielopłaszczyznowy, co wynika z różnego postrzegania relacji środowisko – międzynarodowa współpraca handlowa. Interes ochrony środowiska wymaga wprowadzenia monitoringu i reglamentacji obrotu towarami danego rodzaju, czyli ryzykownymi dla środowiska, podczas gdy zasady handlu międzynarodowego służą urzeczywistnianiu celu, którym jest wolny handel.

Wyróżnia się następujące główne płaszczyzny tej relacji. Po pierwsze, zasoby środowiska (jako rzeczy ruchome) z jednej strony, zaś z drugiej strony efekty działalności gospodarczej mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko, stanowią po prostu przedmiot transakcji handlowych jako „produkty” (towary). Po drugie, środowisko jako ogół elementów przyrodniczych można chronić przez ograniczenie możliwości pozyskiwania danego elementu (np. osobników gatunków zagrożonych wyginięciem) dla celów gospodarczych – a więc w ogóle czynienia z niego produktu. Ochronę elementów przyrodniczych poprzez środki krajowe państwa skutkujące ograniczeniem wolnego handlu postrzegać można jako ukierunkowane na ochronę własnego środowiska lub też jako zmierzające również do ochrony środowiska znajdującego się poza narodową jurysdykcją. W tym ostatnim przypadku przyczyny stosowania ograniczeń w handlu międzynarodowym mogą być przynajmniej dwie: a) chęć zapobieżenia uszczerbkowi w środowisku (w danym elemencie przyrodniczym) za pomocą jednostronnych środków krajowych w sytuacji braku adekwatnych porozumień międzynarodowych, b) chęć zapobieżenia zjawisku „dumpingu środowiskowego” – w stosunku do państw, w których ochrona środowiska jest na poziomie niezadowalającym z punktu widzenia danego państwa, co stanowi ryzyko dla środowiska jako dobra wspólnego i jednocześnie czynnik zniekształcający konkurencję na rynku produktów oraz zakłócający strumień zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Po trzecie, relacja środowisko – wolny handel możliwa jest również do analizowania w kontekście „otoczenia” obrotu handlowego, przez co rozumieć należy zagadnienie dopuszczalności stosowania środowiskowych danin publicznych, określania warunków dostępu do zasobów genetycznych planety, obowiązku transferu technologii itp.³⁷

Mając na uwadze powyższe względy, można wskazać na kształtowanie się następującego modelu międzynarodowej współpracy handlowej. Model ten obejmuje główną wartość chronioną oraz wyjątki pozwalające na zachowanie stanowiące odstępstwo od tej reguły. Jak wskazano powyżej, rozwój zasady zrównoważonego rozwoju zmierza w widoczny sposób do uczynienia interesu, jakim jest ochrona środowiska, głównym punktem odniesienia dla kształtowania polityki społeczno-gospodarczej na poziomie narodowym, jak i ponadnarodowym. Sugerowałoby to umiejscowienie ochrony środowiska jako centralnej wartości w tym modelu, co

³⁷ P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, *op. cit.*, s. 769-810.

jednak nie odpowiada rzeczywistości. Proces budowania w okresie po II wojnie światowej systemu GATT/WTO³⁸ oparty był i jest o wolny handel jako wartość nadal zajmującą fundamentalną pozycję w międzynarodowej wymianie handlowej. Z tego względu w systemie GATT/WTO ochrona środowiska postrzegana jest tylko jako tzw. niegospodarczy cel uzasadniający wprowadzanie dozwolonych ograniczeń w handlu³⁹. W zbliżony sposób model ten kształtuje się w prawie unijnym, gdy mowa o ochronie środowiska i swobodzie przepływu towarów oraz usług, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. „zintegrowanej polityki produktowej” (IPP – *Integrated Product Policy*)⁴⁰. Wprawdzie zrównoważony rozwój i ochrona środowiska są w większym stopniu w porównaniu do systemu GATT/WTO wyeksponowane w unijnym prawie pierwotnym i pochodnym, tym niemniej w relacji środowisko – unijna integracja gospodarcza (swobody na rynku wewnętrznym) ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrona roślin (art. 36 TFUE) i ochrona środowiska jako jeden z tzw. względów istotnych (formuła *Cassis de Dijon*⁴¹), stanowią w istocie jedynie jeden z kilku rodzajów uzasadnienia stosowania przez państwo członkowskie środków krajowych mogących ograniczać handel między państwami członkowskimi⁴².

Układ Ogólny w Sprawie Taryf Celnych i Handlu⁴³ oparty jest na zasadzie niedyskryminacji ze względu na pochodzenie produktu. Zasady tej dotyczy w pierwszej kolejności art. III („Traktowanie narodowe w zakresie podatków i przepisów prawnych”), ujmujący ogólny zakaz dyskryminacyjnego stosowania barier fiskalnych i niefiskalnych w handlu międzynarodowym, jak również art. I ujmujący klauzulę najwyższego uprzywilejowania oraz art. XI odnoszący się do ogólnego

³⁸ Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r. Dz.U. z 1995 r. Nr 98., poz. 483 ze zm.

³⁹ S. Zleptnig, *Non-economic Objectives in WTO Law: Justification Provisions of GATT, GATS, SPS, and TBT Agreements*, Martinus Nijhoff Publishers 2010, s. 149-169.

⁴⁰ Zob. 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, źródło: www.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. Zob. też np. L. Krämer, *EC Environmental Law*, London 2007, s. 225.

⁴¹ C. Barnard, *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press 2007, s. 74, 115-119.

⁴² J. H. Jans, *Waste Policy and European Community Law: Does the EEC Treaty Provide a Suitable Framework for Regulating Waste*, Ecology Law Quarterly 1993, Vol. 20, s. 165-166.

⁴³ Oświadczenie rządowe z dnia 28 lutego 2006 r. uzupełniające Oświadczenie rządowe z dnia 31 lipca 1995 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzonego w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r., Załącznik Nr 1A – Układ Ogólny w Sprawie Taryf Celnych i Handlu 1994 (GATT 1994), Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 278; dalej cyt.: GATT.

zniesienia ograniczeń ilościowych⁴⁴. Z tym celem międzynarodowej polityki handlowej koresponduje zasada 12 Deklaracji z Rio, w myśl której:

(...) działania polityki handlowej dla celów środowiskowych nie powinny stanowić środków samowolnej i bezprawnej dyskryminacji bądź ukrytych ograniczeń w międzynarodowym handlu. Należy unikać jednostronnych działań zajmujących się wyzwaniami środowiskowymi, jeżeli są one poza zasięgiem działania systemu prawnego państwa importującego⁴⁵.

Integrowanie ochrony środowiska jako interesu chronionego w handlu międzynarodowym odbywa się zatem według modelu zakładającego dopuszczalność powołania się na ten interes dla usprawiedliwienia wprowadzenia i utrzymania ograniczeń w wolnym handlu⁴⁶. W treści GATT model ten odzwierciedlony został w art. XX – „Ogólne wyjątki”. W jego świetle środki krajowe „konieczne dla ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin” (art. XX lit. b), jak i środki „zmierające do zachowania wyczerpywalnych zasobów naturalnych, jeżeli środki takie są stosowane łącznie z ograniczeniami produkcji lub konsumpcji krajowej” (art. XX lit. g) – zostaną uznane za zgodne z GATT pod warunkiem, że ich stosowanie nie będzie stanowiło przejawu samowolnej lub nieusprawiedliwionej dyskryminacji w stosunkach między krajami, w których panują te same warunki, bądź stosowania ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym⁴⁷. Wskazuje się przy tym, iż co do zasady ograniczenia handlowe analizowane w ramach GATT jako dopuszczalne w świetle jego art. XX w związku z ochroną środowiska nie powinny oddziaływać na zasoby znajdujące się na terytorium niepodlegającym jurysdykcji państwa ustanawiającego te ograniczenia⁴⁸.

Ograniczenia w handlu międzynarodowym w celu ochrony środowiska wprowadzane są jednakże nie tylko na poziomie narodowym, lecz również w drodze międzynarodowych umów, których przedmiotem jest środowisko i jego ochrona („środowiskowe umowy międzynarodowe”). Z uwagi na to, że kształtowanie treści GATT odbywało się bez szerszego uwzględnienia problematyki ochrony środowiska, prawdopodobieństwo konfliktu między GATT a środowiskowymi umowami międzynarodowymi na tym tle jest wysokie. Wskazuje się, że co do zasady ogra-

⁴⁴ P. L. Lallas, D. C. Esty, D. J. van Hoogstraten, *Environmental Protection and International Trade: Toward Mutually Supportive Rules and Policies*, Harvard Environmental Law Review 1992, Vol. 16, s. 276-279.

⁴⁵ Tłum. za: J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 33.

⁴⁶ A. F. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford University Press 2003, s. 306.

⁴⁷ P. L. Lallas, D. C. Esty, D. J. van Hoogstraten, *op. cit.*, s. 280-284.

⁴⁸ Ch. A. Cherry, *Environmental Regulation within the GATT Regime: A New Definition of Product*, UCLA Law Review 1993, Issue 4, s. 1092.

niczenia w imporcie i eksporcie ujmowane w środowiskowych umowach międzynarodowych można oceniać jako niezgodne z art. XI GATT. Wynikające z takich umów międzynarodowych ograniczenia handlowe dotyczące wybranej grupy produktów mogą z kolei być ocenione jako potencjalnie godzące w art. I i III GATT, gdyż implementacja zobowiązań w tym zakresie w prawie narodowym państwa strony danej środowiskowej umowy międzynarodowej wymaga szczególnej analizy pod kątem wynikających z GATT wymagań klauzuli najwyższego uprzywilejowania oraz braku dyskryminacji⁴⁹.

3.2. Odpad jako „produkt” podlegający regułom wolnego handlu

Sprowadzając ocenę postanowień GATT już wyłącznie do problemu środowiskowego, jakim jest transgraniczne przemieszczanie odpadów można wskazać na kilka wątków. Odpady to rzecz, której posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do której pozbycia się jest zobowiązany. Jednocześnie odpad to rzecz, która utraciła już swoją pierwotną użyteczność, przez co nie stanowi „produktu” (towaru) *per se*. Z kolei przedmiotem handlu międzynarodowego jest właśnie „produkt”, przy czym sam GATT nie zawiera definicji tego pojęcia. Wskazuje się w tym zakresie na trzy możliwe podejścia kwalifikowania odpadów: a) wszystkie odpady są jednocześnie „produktami”, b) odpady nie są „produktami” i tym samym nie podlegają GATT, c) tylko określone strumienie odpadów są „produktami” i jako takie są objęte regułami wolnego handlu. Trzecie podejście zyskuje przekonujące uzasadnienie w sytuacji, gdy odpad jest postrzegany jako źródło surowców wtórnych, przez co niejako „odzyskuje” swoją wartość handlową szacowaną jako cenę takich surowców w „gospodarce zasobowej”. Stąd też „produktem” w rozumieniu GATT jest odpad nadający się do poddania czynności odzysku i mający wartość rynkową, gdy jednocześnie istnieje rynek surowców wtórnych pozyskiwanych z danego rodzaju odpadów⁵⁰.

Podobna analiza dotycząca możliwości kwalifikowania odpadu jako przedmiotu obrotu towarami prowadzona była także na poziomie unijnym. W wyroku w sprawie 240/83⁵¹ Trybunał stanął na stanowisku, iż swoboda przepływu towarów nie jest wartością absolutną, podlega bowiem określonym wyjątkom uzasadnionym celami Wspólnoty, o ile dany wyjątek nie godzi w istotę swobody. Takim zasadniczym celem uzasadniającym ograniczenie swobody przepływu towarów jest ochrona środowiska. Stąd też wprowadzane w celu ochrony środowiska ogranicze-

⁴⁹J. H. Knox, *Judicial Resolution of Conflicts between Trade and the Environment*, Harvard Environmental Law Review 2004, Issue 1, s. 12.

⁵⁰A. Bree, *Free Trade in Waste?*, *Touro International Law Review* 2000, Vol. 10, s. 249-254.

⁵¹Wyrok TS WE z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 *Procureur de la République przeciwko Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, Zb. Orz. TE [1985] 00531, par. 12, 15.

nia są dopuszczalne, jednakże winny być stosowane bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie oraz z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Tak sformułowany test stosowany winien być dwukierunkowo – zarówno w stosunku do prawodawcy unijnego (w sprawie 240/83 przedmiotem oceny była zgodność dyrektywy 75/439⁵² z traktatowymi zakazami stosowania barier niefiskalnych w handlu między państwami członkowskimi), jak i do prawodawców państw członkowskich⁵³. W tym świetle przeprowadzona została więc ocena kwalifikacji odpadów jako „produktów” stanowiących przedmiot transakcji na wspólnym rynku. Można tu wskazać na wyrok TS w sprawie C-2/90⁵⁴, w którym odpady uznano za „produkty” (towary) podlegające swobodzie przepływu towarów, niezależnie do tego, jakim czynnościom gospodarowania odpadami mają być one poddane. Tym samym Trybunał negatywnie ocenił sugestię wyłączenia z zakresu swobody przepływu towarów odpadów, przemieszczanych w innym celu aniżeli poddanie ich odzyskowi. Stanowisko to odbiega więc od kwalifikacji przemieszczania odpadów jako „produktów” dla celów GATT. Kierował się w tym przypadku przekonaniem, że klasyfikacja odpadów jako „produktów” za pomocą kryterium możliwości poddania odzyskowi jest trudne do realizacji w praktyce, zwłaszcza w ramach kontroli ruchu towarów na granicy. W rezultacie stosowanie ograniczeń ilościowych (np. zakazu importu) w handlu między państwami członkowskimi w przypadku przemieszczania odpadów niezależnie od ich przeznaczenia podlega co do zasady zakazom z art. 34-35 TFUE⁵⁵.

Objęcie odpadów jako „produktów” (towarów) zakresem przedmiotowym reguł wolnego handlu, zaś w wymiarze unijnym – swobody przepływu towarów, pociąga za sobą szereg konsekwencji. Najważniejszą z nich jest obowiązek oceny wszelkich form reglamentacji gospodarowania odpadami jako potencjalnie zakazanych ograniczeń w handlu. Domniemanie to jest wzruszalne poprzez zastosowanie testów oceny dopuszczalności stosowania takich ograniczeń (art. XX GATT, art. 36 TFUE i tzw. względy istotne) jako koniecznych w interesie ochrony środowiska. W ten sposób ma miejsce poszukiwanie w ramach idei zrównoważonego rozwoju optimum między rozwojem społeczno-gospodarczym a bezpieczeństwem środowiska. Sygnalizowano już jednakże, iż wymóg bezpieczeństwa środowiska przy transgranicznym przemieszczaniu szczególnego rodzaju „produktów” (towa-

⁵² Dyrektywa Rady z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych, Dz. Urz. WE L 194 z 25.7.1975, s. 23-25 ze zm., uchylona z dniem 11.12.2010 dyrektywą 2008/98.

⁵³ Zob. np. wyrok TS WE z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. TE [1988] 04607, par. 21.

⁵⁴ Wyrok Trybunału z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. TE [1992] I-04431, par. 23-28.

⁵⁵ J. H. Jans, *op. cit.*, s. 167-168.

rów) wymaga uwzględnienia w szerszym kontekście wartości służących realizacji zrównoważonego rozwoju zinterpretowanych ściśle na potrzeby gospodarowania odpadami zgodnie z koncepcją ESM – to jest: hierarchii sposobów postępowania z odpadami, zasady „zanieczyszczający płaci”, zasady bliskości i zasady samowystarczalności, w połączeniu z zasadą zapobiegania szkodom w środowisku innych państw.

O ile w przypadku zbiegu transgranicznego przemieszczania odpadów ze swobodą przepływu towarów w prawie unijnym powyższe twierdzenie dotyczące konieczności łączenia oceny dopuszczalności stosowania ograniczeń w handlu odpadami przez pryzmat koncepcji ESM znajduje w znacznej mierze swoje potwierdzenie, o tyle w kontekście reguł GATT sytuacja przedstawia się nieco inaczej. W szczególności dotyczy to dopuszczalności usprawiedliwienia na podstawie art. XX lit. b i g GATT stosowanego ograniczenia w eksporcie odpadów, gdy zakaz eksportu motywowany jest np. przeświadczeniem, że odpady takie nie będą zagospodarowane w sposób bezpieczny dla środowiska w państwie importu (zob. art. 4 ust. 1 lit. e konwencji bazylejskiej). Wynika to z kwestionowania możliwości stosowania usprawiedliwionych w myśl art. XX lit. b GATT ograniczeń w handlu celem ochrony środowiska, które fizycznie znajduje się poza terytorium jurysdykcji państwa ustanawiającego te ograniczenia⁵⁶. Zakaz eksportu odpadów do państw, które nie zapewniają poziomu gospodarowania odpadami spójnego z koncepcją ESM, stanowi bowiem przejaw swoistego „przenoszenia” oczekiwań dotyczących bezpieczeństwa środowiska przez państwo eksportu na inne państwa.

Zwraca się jednak uwagę, że powyższe oczekiwanie, by państwo stosujące ograniczenia handlowe nie czyniło tego celem jednostronnego wpływania na poziom ochrony środowiska innych państw, nie odpowiada aktualnie deklarowanym zasadom systemu GATT/WTO. W preambule porozumienia z Marakeszu z 1994 r. wskazano bowiem, że celem Światowej Organizacji Handlu jest również:

(...) rozwój produkcji i handlu towarami i usługami przy optymalnym wykorzystaniu światowych zasobów zgodnie z celami trwałego rozwoju, mając przy tym na względzie ochronę i zachowanie środowiska.

Daje to podstawę do uznania, że zapewnienie ochrony środowiska jako globalnego dobra wspólnego wymaga obecnie nie tylko wielostronnej współpracy międzynarodowej, skutkującej przyjmowaniem przez suwerenne państwa zobowiązań w prawie traktatowym, lecz także transgranicznego oddziaływania narodowej polityki ochrony środowiska danego państwa. Przekładane są więc propozycje zmian treści GATT, mających wyeliminować niespójności między klasycznym podejściem do usprawiedliwiania stosowanych ograniczeń w handlu międzynarodowym a promo-

⁵⁶J. H. Knox, *op. cit.*, s. 13.

waniem zasady zrównoważonego rozwoju, wymuszającej z natury rzeczy zmianę postrzegania suwerenności państwa, gdy w grę wchodzi oczekiwania co do zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa środowiska. Jedną z tych propozycji zmian stanowi postulat doprecyzowania definicji „produktu” pod kątem uwzględnienia „środowiskowego” aspektu ich produkcji, obrotu i gospodarowania jako odpadami. Druga propozycja obejmuje rozwiązania pozwalające na permanentne usunięcie ryzyka konfliktu między GATT a ograniczeniami handlowymi ujmowanymi w środowiskowych umowach międzynarodowych. Mogłoby to nastąpić poprzez odgórne wyłączenie tak ustanawianych środowiskowych ograniczeń z zakresu ujętych w GATT zakazów stosowania barier fiskalnych i niefiskalnych w handlu. Propozycje te nie znalazły jednakże dotąd oddźwięku skutkującego nowelizacją odpowiednich postanowień GATT⁵⁷.

W kontekście unijnym kwalifikacja odpadów jako „produktu” (towaru) podlegającego regułom wolnego handlu (swobody przepływu towarów) również skutkowałą kontrowersjami w przedmiocie oceny zbiegu celów polityki handlowej z celami polityki ochrony środowiska. Konflikt ten był szczególnie widoczny w związku z problematyką wyboru właściwej podstawy prawnej stanowienia aktów unijnego prawa pochodnego przy okazji regulacji obrotu substancjami chemicznymi z jednej strony, zaś z drugiej strony – obrotu odpadami. Można tu wskazać tytułem przykładu spór dotyczący przystąpienia WE do konwencji rotterdamskiej. W sprawie C-94/03⁵⁸ przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności była decyzja Rady 2003/106/WE dotycząca zatwierdzenia tej konwencji. W projekcie tego aktu opracowanego przez Komisję Europejską podstawą prawną miał być art. 133 TWE (wspólna polityka handlowa, obecnie – art. 207 TFUE) w zw. z art. 300 TWE (obecnie – art. 218 TFUE). Jednakże Rada zmieniła tę podstawę poprzez wskazanie art. 175 TWE (polityka ochrony środowiska UE, obecnie – art. 192 TFUE) w zw. z art. 300 TWE. W rezultacie Komisja uznała akt zawarcia konwencji za niezgodny z prawem i wystąpiła ze skargą do Trybunału Sprawiedliwości. Rozstrzygając ten spór Trybunał zwrócił uwagę, że postanowienia odnoszące się do ochrony środowiska w związku handlem niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi

⁵⁷J. H. Knox, *op. cit.*, s. 14-15; D. A. Wirth, *Trade Implications of the Basel Convention Amendment Banning North-South Trade in Hazardous Waste*, *Review of European Community and International Environmental Law* 1998, Issue 3, s. 240-241; L. Martin, *World Trade Organization and Environmental Protection: Reconciling the Conflict*, *Currents: International Trade Law Journal* 2000, Vol. 9, s. 77-78; J. H. Jackson, *World Trade Rules and Environmental Policies: Congruence or Conflict?*, *Washington and Lee Law Review* 1992, Vol. 49, s. 1244-1245; P. L. Lallas, D. C. Esty, D. J. van Hoogstraten, *op. cit.*, s. 305-308, 332-342.

⁵⁸Wyrok TS UE z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-94/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. TE [2006] I-00001; dalej cyt.: wyrok w sprawie C-94/03.

i pestycydami rzeczywiście stanowią istotną część konwencji rotterdamskiej. Tym niemniej Trybunał przyjął, że konwencja rotterdamska zawiera, zarówno w zakresie realizowanych przez nią celów, jak i swojej treści, dwie nierozzerwalnie ze sobą związane części składowe, z których jedna dotyczy wspólnej polityki handlowej, a druga polityki ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, przy czym żadna z nich nie może zostać uznana za drugorzędną lub pośrednią w stosunku do drugiej. Stąd też w ocenie Trybunału decyzja zatwierdzająca konwencję rotterdamską powinna być oparta jednocześnie na obu tych podstawach prawnych⁵⁹.

Podobny konflikt celów polityki handlowej i polityki ochrony środowiska na poziomie unijnym zaistniał w związku z podstawą prawną rozporządzenia nr 1013/2006, przyjętego m.in. dla wykonania zobowiązań wynikających z konwencji bazylejskiej i decyzji OECD. Podstawę prawną jego wydania również stanowił art. 175 TWE (art. 192 TFUE). Komisja Europejska, kierując się oceną Trybunału Sprawiedliwości przedstawioną w odniesieniu do konwencji rotterdamskiej, wskazywała jednakże na konieczność przyjęcia także i dla rozporządzenia nr 1013/2006 podwójnej podstawy prawnej, a więc obejmujące też art. 133 TWE (art. 207 TFUE) (polityka handlowa). W związku z tym Komisja wystąpiła ze skargą o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 1013/2006. Orzekając w sprawie C-411/06⁶⁰ Trybunał tym razem oddalił jednak skargę wskazując, że cel i elementy składowe zaskarżonego rozporządzenia nr 1013/2006 dotyczące ochrony środowiska należy uznać za główne i dominujące w treści tego aktu. Trybunał wyjaśnił m.in., że:

(...) wspólnotowy akt prawny wchodzi bowiem w zakres wyłącznej kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, ustanowionej w art. 133 TWE, wyłącznie w sytuacji, gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspierać, ułatwiać lub regulować wymianę handlową oraz wywiera on bezpośredni wpływ na obrót określonymi towarami. (...) Nie ma to, w sposób oczywisty, miejsca w niniejszym przypadku. (...) Zaskarżone rozporządzenie ma bowiem na celu nie tyle zdefiniowanie cech, które muszą wykazywać odpady, aby mogły znajdować się w swobodnym obrocie na rynku wewnętrznym lub w ramach wymiany handlowej z państwami trzecimi, ile stworzenie zharmonizowanego systemu procedur, których zastosowanie umożliwi ograniczenie przepływu odpadów w celu zapewnienia ochrony środowiska⁶¹.

⁵⁹ Wyrok w sprawie C-94/03, par. 42, 51.

⁶⁰ Wyrok TS UE z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-411/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Rada Unii Europejskiej*, Zb. Orz. TE [2009] I-07585; dalej: wyrok w sprawie C-411/06.

⁶¹ Wyrok w sprawie C-411/06, par. 71-72.

Odnosząc to stanowisko unijnego Trybunału Sprawiedliwości do reguł systemu GATT/WTO dostrzec można brak spójności między oboma porządkami prawnymi w postrzeganiu charakteru zobowiązań dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów, ujętych w konwencji bazylejskiej. W systemie GATT/WTO stosowanie ograniczeń handlowych w obrocie odpadami w związku z bezpieczeństwem środowiska co do zasady kwalifikowane jest jako restrykcja handlowa, jakkolwiek możliwa do uzasadnienia w świetle art. XX lit. b i g GATT. Tak też oceniane są zatem zakazy transgranicznego przemieszczania ujęte w konwencji bazylejskiej. Tymczasem w prawie unijnym, rozporządzenie nr 1013/2006 jako akt, który co do zasady służy głównie wdrożeniu tych samych zakazów z konwencji bazylejskiej, nieuchronnie wpływających na prowadzenie międzynarodowej wymiany handlowej, uznany został jednak przez Trybunał Sprawiedliwości za akt prawa pochodnego, mieszczący się wyłącznie w zakresie unijnej polityki ochrony środowiska. Ograniczenie przez Trybunał Sprawiedliwości podstawy prawnej wydania rozporządzenia nr 1013/2006 tylko do podstawy „środowiskowej” należy ocenić krytycznie, gdyż rozwiązanie to może zaburzać wysiłki budowania i rozwijania spójnego międzynarodowego systemu kontroli bezpieczeństwa transgranicznego przemieszczania odpadów. Argument spójności systemowej przemawiałby raczej na rzecz konsekwentnego traktowania obrotu odpadami objętego konwencją bazylejską jako obrotu „produktami” zarówno w systemie GATT/WTO, jak i w ramach unijnego wspólnego rynku, a więc tym samym jako problematyki mieszczącej się jednocześnie w zakresie polityki handlowej i polityki ochrony środowiska, tak jak ma to miejsce w przypadku substancji chemicznych.

4. Instrumenty prawnej reglamentacji transgranicznego przemieszczania odpadów

Gospodarowanie odpadami to problematyka stanowiąca przedmiot regulacji szerokiej grupy norm prawnych, które można klasyfikować za pomocą różnych kryteriów. Podstawowa klasyfikacja może być przeprowadzona za pomocą kryterium źródła normy – a więc z uwagi na podział obejmujący normę prawa narodowego, unijnego i międzynarodowego. W świetle zasady zrównoważonego rozwoju podział może też następować z uwagi na kryterium fazy cyklu życia, w której rzecz się znajduje – odpowiednio można w tym przypadku wskazać na normy zaliczane do szeroko rozumianego prawa gospodarczego publicznego oraz do prawa ochrony środowiska (prawa o odpadach). Za pomocą kryterium przedmiotu i metody regulacji można z kolei wyróżnić w tym przedmiocie normy prawa publicznego

i normy prawa prywatnego (m.in. odnoszące się do stosunków zobowiązaniowych łączących podmioty władające odpadami).

Zróznicowany charakter norm prawnych regulujących problematykę gospodarowania odpadami, w tym i ich transgranicznego przemieszczania, nastęrcza trudności w przeprowadzaniu ocen dotyczących rodzajów i natury rozwiązań wykorzystywanych dla osiągnięcia pożądanych celów koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM). Przy próbie ich opisu sięgnąć można zwłaszcza do następujących określeń: „instytucji prawa”, „instrumentu prawnego”, „środka”. Przez pojęcie „instytucji prawnej” rozumieć należy „kompleks norm stanowiących funkcjonalną całość, które regulują jakiś typowy zespół stosunków społecznych”⁶². W przypadku pojęcia „instrument prawny” zwraca się uwagę na uzasadnienie osobnego posługiwania się tą konstrukcją z uwagi na nieprzydatność dla opisu rozwiązań prawnych klasycznego podejścia stosowanego w nauce prawa administracyjnego, polegającego na badaniu form i metod działania administracji publicznej. Zgodzić należy się więc ze stanowiskiem, w myśl którego posługiwanie się pojęciem „instrumentu” w kontekście zagadnień ochrony środowiska pozwala na precyzyjne zasygnalizowanie prowadzenia analizy polegającej na „poszukiwaniu specyfiki rozwiązań prawnych, wynikających z doboru takich a nie innych środków regulacji przez ustawodawcę”, nie zaś charakterystyki form i metod działania administracji samej w sobie⁶³. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na rysującą się w polskiej nauce prawa ochrony środowiska tendencję do oddzielania konstrukcji określanej jako „instytucja prawa ochrony środowiska” od konstrukcji „instrumentu prawnego”, co odbiega w znacznym stopniu od podejścia stosowanego w nauce prawoznawstwa. W tym świetle „instytucja prawa ochrony środowiska” definiowana jest jako „zespół norm prawnych pozostających w związku funkcjonalnym i treściowym, zaś ów związek znajduje poparcie w tradycji regulacji prawnej człowieka wobec środowiska, jak i w obecnym kształcie tej regulacji”, a do tak rozumianych „instytucji” zalicza się m.in. korzystanie ze środowiska i jego zasobów, oceny oddziaływania na środowisko, kontrolę produktów, jak również zagadnienie norm technicznych, zarządzania środowiskiem i znakowania oraz odpowiedzialność prawną⁶⁴.

Dla celów opisu rozwiązań prawnych odnoszących się do zagadnienia transgranicznego przemieszczania odpadów dużą przydatność ma posługiwanie się tak rozumianą kategorią „instrumentu prawnego”, jednocześnie nie ma natomiast po-

⁶² L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 75.

⁶³ J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, W. Radecki (red.), Wrocław 2006, s. 184-185.

⁶⁴ A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, W. Radecki (red.), Warszawa 2010, s. 28.

trzeby szerszego włączania się w dyskusję na temat interpretacji pojęcia „instytucji prawa ochrony środowiska”. Wystarczające dla celów opracowania będzie w tym aspekcie odniesienie się do grupowania instrumentów prawnych służących ochronie środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przedstawianego przez J. Jendroškę i M. Bar⁶⁵. Autorzy ci wyróżniają następujące ich grupy: a) instrumenty nakazowo-władcze, b) instrumenty planistyczne, c) instrumenty ekonomiczne, d) dobrowolne porozumienia ekologiczne, e) instrumenty społeczne, f) odpowiedzialność prawną. Instrument, jakim jest odpowiedzialność prawna w prawie międzynarodowym scharakteryzowany został w znacznej mierze we wcześniejszej części opracowania. Instrumenty planistyczne i ekonomiczne mają dla badanej problematyki drugorzędne znaczenie, podobnie jako dobrowolne porozumienia ekologiczne. Stąd też w szerszym zakresie zająć należy się grupą instrumentów nakazowo-władczych, wykorzystywanych dla celów reglamentacji transgranicznego przemieszczania odpadów.

Interpretacja dla celów opisu rozwiązań prawnych odnoszących się do transgranicznego przemieszczania odpadów wymaga jednakże uzupełnianie tego podziału zarówno na poziomie wyróżniania grup tych instrumentów, jak i klasyfikacji wewnątrzgrupowej. Pamiętać przy tym należy o uwzględnieniu rozbudowanego poziomu regulacji obejmującego prawo międzynarodowe, unijne i polskie (tu zwłaszcza ustawę z 2007 r.). Pod uwagę należy wziąć również zróżnicowany zakres przedmiotowy analizowanych aktów normatywnych. W przypadku konwencji bazylejskiej mieszczą się w nim odpady niebezpieczne i tzw. inne odpady (art. 1 ust. 2 w zw. z aneksem II – „z gospodarstwa domowego”) przemieszczane w celu „usunięcia”, definiowanego jako poddanie czynnościom odzysku lub unieszkodliwiania (art. 2 ust. 4 w zw. z aneksem IV). Decyzja OECD obejmuje swoim zakresem odpady przemieszczane w celu poddania odzyskowi w ramach tzw. zielonej i bursztynowej procedury. Rozporządzenie nr 1013/2006 odnosi się co do zasady do każdego rodzaju odpadów niezależnie od celu przemieszczania, z wyjątkiem odpadów wskazanych w art. 1 ust. 3. Dodatkowy wątek stanowi aspekt podmiotowy, w ramach którego stopień reglamentacji transgranicznego przemieszczania odpadów uzależniony jest od partycypacji państw w międzynarodowej współpracy w tym zakresie.

Do najważniejszych instrumentów nakazowo-władczych dotyczącym problematyki transgranicznego przemieszczania odpadów należą zakazy i nakazy oraz akty administracyjne („zgoda”, „zezwolenie”, „sprzeciw”). Jednocześnie szczególnie miejsce zajmują w tym zakresie towarzyszące im procedury szacowania ryzyka związanego z przemieszczaniem odpadów, z uwzględnieniem aspektu przedmiotowego i podmiotowego międzynarodowej współpracy. Jak sygnalizowano już wcześniej,

⁶⁵J. Jendroška, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 76-100.

zasadą wyznaczającą zakres zakazów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów jest zasada bliskości, połączona z zasadą samowystarczalności. Jest ona wskazywana w art. 4 ust. 9 konwencji bazylejskiej, w myśl którego:

(...) strony podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia, aby transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych i innych odpadów było dozwolone tylko wtedy, gdy: a) państwo eksportujące nie dysponuje możliwościami technicznymi, niezbędnymi urządzeniami lub odpowiednimi składowiskami do usuwania danych odpadów w sposób wydajny i bezpieczny dla środowiska [a więc gdy dane państwo nie zdołało jeszcze zapewnić sobie samowystarczalności poprzez ustanowienie sieci odpowiednich instalacji do przetwarzania odpadów – przyp. KK], lub b) dane odpady są potrzebne jako surowiec do przemysłowego recyklingu lub odzysku w państwie importującym, lub c) dane przemieszczenie transgraniczne jest zgodne z innymi kryteriami, o których zadecydują strony, pod warunkiem że kryteria te nie będą różnić się od celów niniejszej konwencji.

W unijnym prawie o odpadach zasady te ujęte są w art. 16 dyrektywy 2008/98⁶⁶, zaś w rozporządzeniu nr 1013/2006 ma miejsce odesłanie do dyrektywy ramowej – np. art. 11 ust. 1 lit. a (podstawa do zgłoszenia sprzeciwu wobec przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania). Natomiast w decyzji OECD brak bezpośrednich odniesień do zasad, z wyjątkiem wskazań w przedmiocie odpowiedniego zastosowania elementów koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM).

Zasada bliskości nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Jak już wskazano powyżej, transgraniczne przemieszczanie odpadów stanowi jednocześnie zagadnienie łączące się z wolnym handlem. W związku z tym zakaz stosowania barier w handlu międzynarodowym (a odpowiednio przy unijnej swobodzie przepływu towarów – w handlu między państwami członkowskimi UE) wyznacza jed-

⁶⁶ Art. 16 dyrektywy 2008/98: ust. 1 – „Państwa członkowskie stosują właściwe środki, we współpracy z innymi państwami członkowskimi, jeżeli jest to konieczne lub pożądane, aby ustanowić zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, uwzględniającą przypadki, w których zbieranie takie obejmuje również takie odpady od innych wytwórców, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik. W drodze odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, aby chronić swoją sieć, państwa członkowskie mogą ograniczyć wchodzące transporty odpadów przeznaczonych do obiektów przekształcania termicznego, które zaklasyfikowano jako instalacje do odzysku, w przypadkach, gdy ustalono, że transporty takie doprowadziłyby w konsekwencji do tego, że krajowe odpady musiałyby być unieszkodliwiane lub musiałyby być przetwarzane w sposób niezgodny z planami gospodarki odpadami tych państw”; ust. 3 – „Sieć powinna umożliwiać unieszkodliwianie odpadów lub odzysk odpadów, o których mowa w ust. 1, w jednej z najbliższej położonych odpowiednich instalacji, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego”.

nocześnie granicę oceny dopuszczalności ograniczenia przemieszczania odpadów w świetle zasady bliskości. Zasadę bliskości można bowiem skutecznie przywoływać dla usprawiedliwienia dyskryminacyjnych lub protekcyjnych środków krajowych wpływających na wymianę handlową⁶⁷. Dla wynikającego z zasady bliskości ogólnego zakazu przemieszczania odpadów poza miejsce powstania, w związku z zakazem stosowania barier w handlu, znaczenie ma przeznaczenie przemieszczanych odpadów. Przemieszczanie odpadów celem poddania czynnościom unieszkodliwiania podlega temu zakazowi co do zasady, podczas gdy w przypadku przemieszczania odpadów celem poddania czynnościom odzysku, instrument ten kształtowany jest nieco odmiennie. W art. 4 ust. 9 lit b konwencji bazylejskiej przemieszczanie odpadów celem poddania odzyskowi stanowi dopuszczalny wyjątek od generalnego zakazu. W unijnym prawie o odpadach zagadnienie to regulowane jest przez wprowadzenie dwóch osobnych trybów postępowania w zależności od przeznaczenia przemieszczanych odpadów. Przemieszczanie odpadów celem poddania unieszkodliwianiu jest objęte surowszym reżimem prawnym cechującym się jednocześnie swoistym automatyzmem (zob. np. art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1013/2006), podczas gdy w przypadku przemieszczania odpadów w celu poddania odzyskowi rygor wynikający z zasady bliskości ulega znacznemu złagodzeniu. Następuje to w szczególności poprzez zastosowanie w przypadku odzysku zindywidualizowanego podejścia opartego na każdorazowym studium przypadku w miejsce ogólnych wyłączeń blokowych, charakterystycznych dla przemieszczania odpadów w celu unieszkodliwiania, jak również mniej restrykcyjnej wykładni przesłanek zgłoszenia sprzeciwu z art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006⁶⁸.

Z uwagi na zróżnicowane podejście do dopuszczalności transgranicznego przemieszczania odpadów z zależności od rodzaju czynności gospodarowania odpadami, którym odpady zostaną poddane w państwie przeznaczenia, generalnemu zakazowi wynikającemu z zasady bliskości towarzyszą zatem zakazy szczegółowe. Zakazy szczegółowe ustanowione mogą być *expressis verbis* (np. art. 4 ust. 5 i 6 konwencji bazylejskiej, art. 40 rozporządzenie nr 1013/2006) lub w drodze jednostronnych zgłoszeń państw stron w ramach współpracy konwencyjnej (np. 4 ust. 1 lit. a w zw. z art. 13 konwencji bazylejskiej). Ponadto, zakazy szczegółowe oprócz zróżnicowania przedmiotowego (przez zastosowanie kryterium przeznaczenia do odzysku lub unieszkodliwienia, jak i kryterium rodzaju odpadów) podlegają jednocześnie zróżnicowaniu w aspekcie podmiotowym na linii: państwa strony kon-

⁶⁷ Zob. np. wyrok TS UE z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie C-203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorf BV i in. przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Zb. Orz. TE [1998] I-04075, par. 50.

⁶⁸ L. Krämer, *op. cit.*, s. 376-377; J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen 2008, s. 426-427, 441.

wencji bazylejskiej i państwa trzecie, państwa OECD i państwa trzecie, państwa UE i państwa EFTA, jak i w kierunku: kraje i terytoria zamorskie, dowolny obszar lądowy niestanowiący terytorium żadnego państwa, obszar Antarktydy.

Wyjątkom od tak rozumianych zakazów – generalnego i szczegółowych – dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów towarzyszą nakazy określające warunki bezpiecznego dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska dozwolonego przemieszczania odpadów. Nakazy te ukształtowane są dwukierunkowo: wobec podmiotów uczestniczących w obrocie odpadami („eksportera”, „importera” czy „przewoźnika”, lub też „zgłaszającego” i „odbiorcy”) oraz wobec państw współpracujących. Głównym punktem odniesienia przy ich kształtowaniu jest koncepcja „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (EMS) (w rozporządzeniu nr 1013/2006 określana jako „racjonalne ekologiczne gospodarowanie”). Jednocześnie można dostrzec w ukształtowaniu treści tych nakazów odzwierciedlenie tego aspektu gospodarowania odpadami, jakim jest szeroko rozumiana odpowiedzialność za odpady. Celem jest w tym przypadku uszczelnienie łańcucha podmiotów uczestniczących w obrocie odpadami, poprzez zapewnienie pełnej identyfikowalności tych podmiotów w trakcie poszczególnych czynności, którym odpady są poddawane. W unijnym prawie o odpadach odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami określona jest w art. 15 dyrektywy 2008/98. Regulacje te zostały implementowane w art. 27-28 polskiej ustawy o odpadach z 2012 r.

Można również dodać, że w przypadku grupy podmiotów uczestniczących w obrocie odpadami, nakazy te dotyczą zagadnienia, jakim jest odpowiednie ukształtowanie treści stosunku prawnego łączącego uczestników obrotu odpadami, którego przedmiotem jest transgraniczne przemieszczanie odpadów celem poddania odpowiednim czynnościom gospodarowania odpadami. Stąd też dla ograniczenia ryzyka dla środowiska wynikającego z tego rodzaju działalności w umowie między „eksporterem” i „importerem” odpadów ująć należy szereg zobowiązań stron, jak np. obowiązek odebrania odpadów w przypadku, gdy przemieszczanie będzie nielegalne (np. rozdział II lit. D(1)(a) decyzji OECD – procedura „bursztynowa”, art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 1013/2006). Temu celowi służy również obowiązek ustanowienia „gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia” z tytułu kosztów związanych z realizowanym przemieszczaniem odpadów (rozdział II lit. D(1)(b) decyzji OECD, art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, art. 14 protokołu do konwencji bazylejskiej o odpowiedzialności za szkody wynikłe wskutek transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, który jednak jeszcze nie wszedł w życie). Przykładem innego rodzaju nakazów są obowiązki związane z właściwym pakowaniem, oznakowaniem i transportem przemieszczanych odpadów (np. art. 4 ust. 7 lit b konwencji bazylejskiej, rozdział I lit. B(1)(c) decyzji OECD).

Z kolei nakazy kierowane do państw współpracujących mają doprowadzić do ustanowienia efektywnego systemu monitorowania dopuszczalności i bezpieczeństwa transgranicznego przemieszczania odpadów. W ramach tego systemu podmioty uczestniczące w obrocie odpadami są zobowiązane do zgłoszenia planowanego przemieszczania właściwym organom państw współpracujących, co stanowi czynność inicjującą realizację uprzedniej kontroli planowanego przemieszczania odpadów, kończącej się określoną oceną („zgoda”, „zezwolenie”, „sprzeciw”). Szczególnym instrumentem mającym ułatwić władzom publicznym sprawowanie tak rozumianej kontroli odzwierciedlającej założenia koncepcji ESM w związku z przemieszczaniem odpadów, a przy tym jednocześnie prowadzenie współpracy międzynarodowej w duchu zasady zapobiegania szkodom w środowisku innych państw jest „procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody”.

„Procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody”⁶⁹ to instrument wdrażający zasadę zrównoważonego rozwoju w ramach współpracy międzynarodowej, której przedmiotem jest obrót produktów (towarów) stanowiących ryzyko dla środowiska. Odpady nie są jedynym rodzajem takich produktów, instrument ten jest obecnie wykorzystywany również na potrzeby transgranicznego obrotu substancjami chemicznymi oraz żywymi zmodyfikowanymi organizmami (LMO). Z tego względu wskazać można na następujące akty normatywne regulujące aktualnie tę problematykę:

- odpady: konwencja bazylejska⁷⁰, decyzja OECD oraz rozporządzenie nr 1013/2006;
- substancje chemiczne: konwencja rotterdamska oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 649/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. dotyczące wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów⁷¹,
- LMO: protokół kartageński sporządzony w Montrealu dnia 29 stycznia 2000 r. o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej⁷² oraz rozporządzenie nr 1946/2003 Parlamentu

⁶⁹ Ang. *prior informed consent*; dalej cyt. PIC.

⁷⁰ Zob. np. K. Kummer, *The International Regulation of Transboundary Traffic in Hazardous Wastes: the 1989 Basel Convention*, *International and Comparative Law Quarterly* 1992, Vol. 41, s. 547-551, 560.

⁷¹ Dz.Urz. UE L 201 z 27.7.2012, s. 60-106; właściwość polskich organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 689/2008 określa ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, Dz.U. z 2011 r. Nr 63, poz. 322 ze zm.

⁷² Dz.U. z 2004 r. Nr 216, poz. 2201.

Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych⁷³,

Opisując procedurę, jaką jest PIC sięga się niekiedy po określenie „zasada PIC” sugerując, że przyjęte rozwiązania traktatowe w tym przedmiocie należy potraktować jako swoistą kodyfikację istniejącego wcześniej zwyczaju międzynarodowego⁷⁴. Wskazuje się, że w kontekście międzynarodowym celem procedury PIC jest w istocie rzeczy ochrona tych państw, które nie zdołały do tej pory wprowadzić w systemie prawa narodowego odpowiednich mechanizmów ograniczających negatywne skutki dla środowiska mogące wyniknąć z obrotu takimi wybranymi grupami towarów, w szczególności nie posiadają jeszcze rozwiązań w pełni realizujących koncepcję ESM. W przeważającej mierze są to państwa rozwijające się. Państwa te jako państwa importu odpadów dzięki procedurze PIC mają mieć możliwość podjęcia „świadomej” decyzji w tym zakresie, a tym samym możliwość sprawniejszego monitorowania strumienia importu produktów. Stąd też centralnym elementem PIC jest właściwy przepływ informacji o szerokim spektrum, dzięki obowiązkowi prowadzenia współpracy o takim charakterze między organami właściwych państw, jak i podmiotami uczestniczącymi w transgranicznym planowanym obrocie takim wybranym rodzajem towarów⁷⁵. W tym więc sensie procedura PIC realizuje społeczno-środowiskowy aspekt zrównoważonego rozwoju. Zwraca się przy tym uwagę, że te same trudności natury prawnej i gospodarczej państw rozwijających się, przywoływane jako uzasadnienie wprowadzania procedury PIC w międzynarodowym obrocie produktami ryzykownymi dla środowiska, stanowią jednocześnie główną przeszkodę dla skutecznego stosowania instrumentu, jakim jest procedura PIC.

Jest ona wprowadzona postanowieniami wskazanych powyżej umów międzynarodowych, w których ukształtowana została jednakże z pewnymi odmiennościami. Główną różnicę można umiejscowić w kontekście zrównoważonego rozwoju za pomocą kryterium fazy użyteczności, w której znajdują się rzeczy przemieszczane. W przypadku odpadów procedura PIC występuje w modelu łączącym się

⁷³ Dz.Urz. UE L 287 z 05.11.2003, s. 1-10 ze zm., właściwość polskich organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 1946/2003 określa ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, t.jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 ze zm.

⁷⁴ K. Kummer, *Prior Informed Consent for Chemicals in International Trade: the 1998 Rotterdam Convention*, Review of European Community and International Environmental Law 1999, Issue 3, s. 323.

⁷⁵ D. Langlet, *Prior Informed Consent for Hazardous Chemicals Trade – Implementation in EC Law*, European Environmental Law Review 2003, Vol. 11, s. 293; R.W. Emory, *Probing the Protections in the Rotterdam Convention on Prior Informed Consent*, Colorado Natural Resources, Energy, & Environmental Law Review 2000, Vol. 12, s. 51-52.

z wyrażonymi wprost w konwencji bazylejskiej zakazami przemieszczania, podczas gdy dla przemieszczania substancji chemicznych i LMO model procedury PIC ukształtowany jest w sposób nieco inny. W tym przypadku brak jest bowiem zobowiązań dotyczących zakazów przemieszczania takiego rodzaju produktów ujętych wprost w treści konwencji rotterdamskiej i protokołu kartageńskiego. Zrezygnowano więc na razie z wysiłku prowadzącego do harmonizowania ograniczeń w handlu tymi produktami, mających formę zakazów transgranicznego przemieszczania stanowiących zobowiązania ujęte wprost w środowiskowych umowach międzynarodowych. W konsekwencji, zakazy transgranicznego przemieszczania substancji chemicznych i LMO ustanawiane są co do zasady jednostronnie przez państwa, wyłącznie więc jako prawne instrumenty narodowej polityki ochrony środowiska. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że obawa związana z ryzykiem wynikającym z transgranicznego przemieszczania odpadów wśród państw współpracujących i ich społeczeństw, była i jest znacznie większa niż obawa co do ryzyka związanego z transgranicznym przemieszczaniem pozostałych rodzajów produktów, mogących stanowić przedmiot międzynarodowego handlu⁷⁶.

Niezależnie od pierwotnych przyczyn sięgnięcia do instrumentu prawnego, jakim jest procedura PIC, rozwój międzynarodowej współpracy w zakresie gospodarowania odpadami, w tym i ich przemieszczania, potwierdza jego przydatność z punktu widzenia czysto środowiskowego. Procedura PIC umożliwia bowiem skuteczniejsze wdrażania wymogów prawnych wynikających z koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM), w szczególności ograniczenie dopuszczalności transgranicznego przemieszczania odpadów do miejsc, w których brak pewności poddania odpadów właściwym czynnościom gospodarowania odpadami. Jednocześnie, procedura PIC realizuje postulat uszczelnienia łańcucha podmiotów odpowiedzialnych za odpady, co wynika z jej elementów konstrukcyjnych (np. zobowiązania co do odbioru odpadów i kosztów z tym związanych), jak i zabezpieczających ją sankcji prawnych – odnośnie tzw. przemieszczania nielegalnego.

Ostatnią grupę instrumentów prawnych, którą można byłoby łączyć bezpośrednio z problematyką transgranicznego przemieszczania odpadów, stanowią instrumenty społeczne, w tym przede wszystkim związane z partycypacją społeczną w ochronie środowiska. Biorąc pod uwagę liczne podobieństwa między procedurą PIC i procedurą oceny oddziaływania na środowisko w pierwszej kolejności można zadać pytanie o brak w procedurze PIC obejmującej transgraniczne przemieszczanie odpadów nawiązania do zasady udziału w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska. Przypuszczać należy, że jest to związane z przekonaniem, że w ujęciu systemowym transgraniczne przemieszczanie odpadów odbywa się w sposób na tyle ściśle kontrolowany przez władze publiczne, tak w aspekcie przedmiotowym

⁷⁶K. Kummer, *op. cit.*, s. 326, 329.

(pakowanie, oznakowanie, załadunek, trasa, rodzaj i parametry docelowej instalacji do przetwarzania importowanych odpadów), jak i podmiotowym, że równoległa kontrola społeczna bezpieczeństwa przemieszczania odpadów nie jest już konieczna. Ponadto, instalacja służąca do przetwarzania odpadów w państwie importu jako jednocześnie instalacja mogąca znacząco oddziaływać na środowiska podlega na etapie procesu inwestycyjnej ocenie oddziaływania na środowiska. Oznacza to, że przed planowanym transgranicznym przemieszczaniem odpadów zainteresowane społeczeństwo miało już możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie bezpieczeństwa eksploatacji instalacji przetwarzającej określone rodzaje odpadów. Poza tym, mimo podobieństw między procedurą PIC i OOS, ich przedmiot jest na tyle różny, że uzasadnia brak udziału społeczeństwa w PIC. Niewątpliwie też objęcie procedury PIC udziałem społeczeństwa – a więc tym samym postępowania w przedmiocie międzynarodowej transakcji handlowej, a nie przedsięwzięcia inwestycyjnego – wiązałoby się z takimi samymi ograniczeniami jak przy procedurze OOS co do czasu trwania takiego postępowania, w tym i w związku z dostępem do sprawiedliwości członków społeczeństwa oraz w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Tym samym mogłoby to być postrzegane jako nadmiernie pogłębiona ingerencja w międzynarodową wymianę handlową.

Jednakże, wskazane wyżej argumenty przemawiające za pozostaniem przy dotychczasowym rozwiązaniu obejmującym co najwyżej udział społeczeństwa odnoszący się tylko pośrednio do transgranicznego przemieszczania odpadów (np. przy pozwoleniu zintegrowanym dla instalacji w państwie importu), należy skonfrontować w świetle zasady zrównoważonego rozwoju z celami zasady bliskości, jako wartości realizującej koncepcję „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM) przy przemieszczaniu odpadów poza miejsce ich wytworzenia. Nadzrędnym wymogiem wynikającym z zasady bliskości jest uzyskanie gwarancji wysokiego poziomu bezpieczeństwa środowiska oraz życia i zdrowia człowieka przy zagospodarowaniu odpadów. Import odpadów, w tym zwłaszcza odpadów niebezpiecznych, jako wyjątek od zasady bliskości z natury rzeczy stanowi przedmiot żywego zainteresowania członków społeczeństwa państwa importu. W zbliżony sposób można oceniać zainteresowanie transgranicznym przemieszczaniem odpadów członków społeczeństwa państwa tranzytu tych odpadów. Ryzyko wynikające z tej działalności jest wysokie i powszechne, uzasadnia więc tym samym sprawowanie bezpośredniej kontroli społecznej, równoległej wobec kontroli sprawowanej przez organy zainteresowanych państw.

Przypominając, że partycypacja społeczna w ochronie środowiska ma też na celu edukację członków społeczeństwa na rzecz zrównoważonego rozwoju, łączącą w sobie element przekonywania społeczeństwa o doniosłości problemów ochrony środowiska i wynikających z nich koniecznych ograniczeniach konsumpcji i pro-

dukcji gospodarczej, dodać można, iż wyłączenie *a priori* przy transgranicznym przemieszczaniu odpadów udziału społeczeństwa istotnie utrudnia realizację tego celu. Co więcej, wyłączenie to może skutkować konfliktem społecznym, powodującym negatywne skutki nie tylko o charakterze społeczno-politycznym, lecz paradoksalnie również i środowiskowym⁷⁷. Tytułem przykładu przywołać można sprawę planowanego w 2014 r. transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych z Salwadoru do Polski celem ich unieszkodliwienia w instalacji położonej w Dąbrowie Górniczej⁷⁸. Ani okoliczność, że państwo polskie jako państwo UE spełnia kryteria koncepcji ESM (w tym i profesjonalizmu działania polskiej administracji ochrony środowiska), ani przeprowadzenie przez GIOŚ procedury PIC w sposób odpowiadający wymogom konwencji bazylejskiej i rozporządzenia nr 1013/2006, nie stanowiły w ocenie zainteresowanych członków społeczności lokalnej skutecznych argumentów potwierdzających bezpieczeństwo zagospodarowania importowanych odpadów niebezpiecznych w polskiej instalacji. W wyniku ich protestów importer odpadów (podmiot eksploatujący instalację termicznego przekształcania odpadów w Dąbrowie Górniczej), pomimo posiadanych zezwoleń potwierdzających spełnianie prawnych wymogów bezpieczeństwa gospodarowania odpadami oraz pomimo tego, że Salwador jako państwo rozwijające się nie dysponuje możliwościami technicznymi, niezbędnymi urządzeniami lub odpowiednimi składowiskami do usuwania takich odpadów w sposób wydajny i bezpieczny dla środowiska (art. 4 ust. 9 lit. a konwencji bazylejskiej), odstąpił od przyjęcia przemieszczanych odpadów do przetworzenia w swojej instalacji⁷⁹. Tym samym legalne transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych stanowiące formę międzynarodowej pomocy w interesie ochrony środowiska dla państwa eksportującego, i tym samym wprost wpisujące się w zasadę zrównoważonego rozwoju, nie doszło do skutku w państwie importu wyłącznie z powodu niezapewnienia bezpiecznej partycypacji społecznej w procedurze PIC.

⁷⁷ Zaznaczyć można przy tym, że uwagi odnoszą się do konfliktu dotyczącego odpadów innych niż odpady jądrowe, transgraniczne przemieszczanie odpadów jądrowych łączy się z jeszcze większą skalą protestów społecznych.

⁷⁸ Zob. interpelację poselską nr 29759 z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie transportu toksycznych odpadów z Salwadoru, które mają być zutylizowane w Dąbrowie Górniczej wraz z odpowiedzią Ministra Środowiska (www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=693E9D54).

⁷⁹ Zob. *Śmieci z Salwadoru nie trafiają do Polski*, Rzeczpospolita, źródło: www.rp.pl/artukul/1163159.html [dostęp: 08.12.2014].

5. Podsumowanie

Transgraniczne przemieszczanie odpadów stanowi przykład problematyki uwypuklającej szereg istotnych zagadnień związanych z poszukiwaniem w ramach zasady zrównoważonego rozwoju punktów stykowych celów międzynarodowej ochrony środowiska z celami międzynarodowej współpracy gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że dynamiczny rozwój międzynarodowego prawa środowiska w ostatnich kilku dekadach w znaczący sposób oddziałuje na klasyczne postrzeganie reguł międzynarodowej wymiany handlowej, kształtowanych w okresie przed 1972 rokiem, ukazując istniejące w tym obszarze niespójności. Niespójności tylko częściowo są możliwe do usuwania w drodze wykładni prawa (np. art. XX GATT). Stan ten daje więc pole do dyskusji na temat koniecznych zmian w treści obowiązujących porozumień międzynarodowych systemu GATT/WTO (co omówiono na przykładzie GATT), służących pełniejszemu uwzględnieniu rosnących wymagań procesu zrównoważonego rozwoju przy regulacji międzynarodowej wymiany handlowej.

Analizując transgraniczne przemieszczanie odpadów jako jedno z wielu zagadnień międzynarodowej wymiany handlowej, omówiono najważniejsze wątki, do których zaliczyć należy z jednej strony kwalifikację odpadów jako przedmiotu tej wymiany i konsekwencji stąd wynikających. Z drugiej strony zagadnienie transgranicznego przemieszczania odpadów odsłania w szczególności sposób problematykę barier w handlu międzynarodowym – ich rodzajów i przesłanek dopuszczalności stosowania.

Analizując transgraniczne przemieszczanie odpadów ze strony środowiskowych aspektów międzynarodowej współpracy zasygnalizować można kilka kwestii. W pierwszej kolejności dotyczy to procesu rozwoju prawa o odpadach, skutkującego stałym poszerzaniem pola regulacji mającego znaczenie dla właściwego gospodarowania odpadami, w tym między innymi poprzez wielopoziomowe wdrażanie koncepcji ESM, nawiązywanie do „cyklu życia” produktów, czy wreszcie do „gospodarki zasobowej”. W rezultacie wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju zasady ogólne prawa ochrony środowiska zostały poddane zaawansowanej reinterpretacji ściśle na potrzeby reglamentacji gospodarowania odpadami. W przypadku wybranego aspektu gospodarowania odpadami, jakim jest ich transgraniczne przemieszczanie, reinterpretacja tych wartości miała charakter rozszerzony, obejmując również instytucje części ogólnej międzynarodowego prawa publicznego (odpowiedzialność państwa). Ten stan rzeczy znajduje jednocześnie swoje odzwierciedlenie w rozwijających te wartości instrumentach prawnej reglamentacji transgranicznego przemieszczania odpadów.