



Karolina Karpus

 <https://orcid.org/0000-0002-3575-7949>

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Polska

Gospodarka o obiegu zamkniętym i przeobrażenia prawa o odpadach Unii Europejskiej

Circular economy and the transfiguration of EU waste law

Summary

European Green Deal and the 8th EAP accelerated transformation of socio-economic life towards Circular Economy. Waste management may serve as an example illustrating this progression. The transfigurations of EU waste law, motivated by it, are designed in the light of the concept of Extended Producer Responsibility. The aim of the article is to use waste management as a case study of the legal aspects of integrated environmental approach applied in that regard. After enactment of the EGD and the new Circular Economy Action Plan, these aspects can already be identified.

Key words: circular economy, waste management, product standard, right to repair

1. Wprowadzenie

Współcześnie model społeczno-gospodarczy odzwierciedlający logikę tzw. gospodarki linearnej (*take-make-waste*) podlega krytycznej ocenie, gdyż nie daje się pogodzić z celami zasady zrównoważonego rozwoju¹. Gospodarka o obiegu

¹ *Squaring the circle: Policies from Europe's circular economy transition*, The World Bank [online], 2022, s. 25–27, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099425006222229520/pdf/P174596025fa8105a091c50fb22f0596fd1.pdf> [dostęp: 22.11.2022].

zamkniętym (*reduce-reuse-recycle*; GOZ), ukierunkowana na oddzielenie (*decoupling*), tj. zerwanie zależności między wzrostem gospodarczym a presją na środowisko², stanowi preferowany alternatywny model rozwoju. Na tym tle szczególne znaczenie zyskuje ograniczanie negatywnego wpływu, jaki na środowisko wywierają odpady. W przypadku tego rodzaju emisji (w postaci dóbr materialnych, rzeczy ruchomych) jej wytworzenie powinno być połączone z następczym odpowiednim zagospodarowaniem w zamkniętym cyklu gospodarczym. Owo zagadnienie niewątpliwie ma charakter wielopłaszczyznowy i interdyscyplinarny. W ujęciu prawnym interesujące wydaje się zwłaszcza przeobrażanie grupy norm prawnych dotyczących szeroko rozumianej gospodarki odpadami. W ostatniej dekadzie przybrało ono na intensywności z racji wdrażania założeń GOZ. Należy przy tym podkreślić, że nie jest to jedyny obszar systemu prawa poddany omawianemu procesowi. „Zazielenianie” w związku z GOZ w największym stopniu postępuje w prawie publicznym, lecz nie omija również prawa prywatnego (np. prawa rzeczowego³, prawa ochrony konsumentów⁴ czy prawa własności intelektualnej⁵). Zarazem można łatwo dostrzec, że największa aktywność polityczna i legislacyjna w tym zakresie istnieje na poziomie Unii Europejskiej. W realiach multicyklicznego systemu prawa właśnie prawo UE stanowi najważniejsze źródło przeobrażeń prawa o odpadach⁶ ukierunkowanych na urzeczywistnianie celów GOZ. Dlatego też obserwacja zmian, które zachodzą w ostatnich latach na tej płaszczyźnie regulacji, pozwala sformułować adekwatną ocenę stanu *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda*.

Celem opracowania jest zatem w pierwszej kolejności ustalenie w sposób przeglądowy etapu, na jakim znajduje się obecnie proces wdrażania GOZ. Tłem takiej oceny, uwzględniającej perspektywę historyczną, będzie międzynarodowa i unijna polityka ochrony środowiska. W kontekście międzynarodowym za kluczowy punkt odniesienia trzeba aktualnie przyjąć Agendę 2030⁷,

² A. McCarthy, R. Dellink, R. Bibas, *The macroeconomics of the circular economy transition: A critical review of modelling approaches*, „OECD Environment Working Papers” 2018, no. 130, s. 7.

³ K. Steenmans, R. Malcolm, *Transitioning towards circular systems: Property rights in waste*, „Journal of Property, Planning and Environmental Law” 2020, vol. 12, issue 3, s. 219–234.

⁴ H.-W. Micklitz, *Squaring the circle? Reconciling consumer law and the circular economy*, „Journal of European Consumer and Market Law” 2019, vol. 8, issue 6, s. 229–237.

⁵ L. Chan Grinvald, O. Tur-Sinai, *Intellectual property law and the right to repair*, „Fordham Law Review” 2019, vol. 88, no. 1, s. 63–128.

⁶ Na temat przeobrażeń norm ukierunkowanych na gospodarowanie odpadami we wcześniejszym okresie zob. np. P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

⁷ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, przyjęta w dniu 25 września 2015 r., A/RES/70/1, https://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 22.11.2022].

a w unijnym – Europejski Zielony Ład (EZŁ)⁸. Rzeczona ocena otwiera z kolei pole do krytycznej analizy wpływu polityki na normy prawne regulujące gospodarkę odpadami. W ujęciu metodologicznym konieczne jest więc zastosowanie mieszanego podejścia badawczego, czyli posłużenie się zarówno metodą historycznoprawną, jak i metodą teoretycznoprawną. Z tego względu w pierwszej części opracowania GOZ zostanie przedstawiona jako cel polityki ochrony środowiska zawarty w Agendzie 2030 oraz EZŁ (gospodarka regeneracyjna). W drugiej części zaś omówione zostaną wyniki analizy unijnego prawa o odpadach w tym zakresie; obejmie ona uwagi dotyczące ewolucji koncepcji rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), ocenianej przez pryzmat pytania o jej oddziaływanie na system prawa jako całość. Następnie analiza skoncentruje się na identyfikacji kierunków przeobrażeń instytucji prawnych w świetle GOZ i ROP. Kierunki te zarysowano już w kolejnych inicjatywach prawodawczych Komisji Europejskiej, mogą więc stanowić podstawę do sformułowania prognoz i wniosków *de lege ferenda*. Pozwalają również ukazać znaczenie zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska w systemie prawa, które urzeczywistnia zasadę zrównoważonego rozwoju.

2. Gospodarka o obiegu zamkniętym w świetle Agendy 2030

Uruchomienie procesu wdrażania zmian ukierunkowanych na przejście z gospodarki linearnej do zamkniętego obiegu gospodarczego jest faktem. Na poziomie międzynarodowym obserwacja ta znajduje swoje podstawowe potwierdzenie w Agendzie 2030. Jej cel 12 odnosi się do zapewnienia wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji, łączy się więc z transformacją gospodarczą polegającą z jednej strony na odejściu od „linearnego” wykorzystania surowców, a z drugiej – na odzyskiwaniu surowców wtórnych z odpadów. Wskazuje się zatem, że „poprzez kombinację wydłużonych cykli życia produktów, inteligentny design oraz standaryzację, ponowne użycie, recykling i regenerację koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym operacjonalizuje ambicje wynikające ze zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz promuje zachowanie wartości i zmniejszenie wpływu na środowisko, jednocześnie redukując koszty i stwarzając nowe możliwości gospodarcze”⁹. Cel 12 Agendy 2030 koresponduje z celem 8, który zob-

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> [dostęp: 22.11.2022].

⁹ *Global resources outlook 2019: Natural resources for the future we want*, United Nations Environment Programme [online], 2019, s. 33 [tłum. własne], <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook> [dostęp: 22.11.2022].

wiązuje państwa współpracujące do „promowania stabilnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich ludzi”. W tym zakresie w obrębie działania 8.4 przyjęto, że należy „do 2030 roku stopniowo zwiększać globalną efektywność wykorzystania zasobów w konsumpcji i produkcji oraz dążyć do zerwania z zależnością między wzrostem gospodarczym i degradacją środowiska, zgodnie z dziesięcioletnimi programami ramowymi na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji (*10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production*)¹⁰, z wiodącą rolą krajów rozwiniętych”.

Model GOZ jest oceniany jako jedno z podstawowych rozwiązań, które mogą się efektywnie przyczynić do zmiany dotychczasowych wzorców produkcji i konsumpcji na bardziej przyjazne środowisku. Podkreśla się, że „kluczowymi obszarami GOZ są: redukcja zużycia zasobów, zwiększenie ponownego wykorzystania zasobów, odzyskanie zasobów”. W tym kontekście istotne staje się dążenie do oddzielenia (*decoupling*) wzrostu gospodarczego od negatywnego oddziaływania na dobro wspólne, czyli środowisko. Wyróżnia się więc „oddzielenie zasobów” (definiowane jako „wykorzystanie mniejszej ilości zasobów na jednostkę wyniku ekonomicznego – PKB”) i „oddzielenie wpływu” (pojmovane jako „zmniejszenie wpływu na środowisko wszelkich wykorzystywanych zasobów”)¹¹. Dodatkowo, biorąc pod uwagę dynamikę procesu oddzielenia, można wyszczególnić „oddzielenie relatywne” (gdy wzrost wskaźnika mającego znaczenie środowiskowe jest wolniejszy niż wzrost określonego wskaźnika ekonomicznego, np. PKB) i „oddzielenie absolutne” (gdy tempo wzrostu produktywności wykorzystanych zasobów przekracza tempo wzrostu gospodarczego)¹².

Ta pokrótce zarysowana charakterystyka GOZ jako podejścia ukształtowanego w toku debaty ekonomicznej i politycznej na poziomie międzynarodowym pozwala dostrzec, że problematyka odpadów pierwszoplanowo łączy się z „oddzieleniem wpływu”. Zakłada się bowiem, że w ramach GOZ negatywny

¹⁰ Zgodnie z założeniami przedstawionymi w dokumencie ONZ z 2012 r.: *A 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production patterns*, A/CONF.216/5, 20–22.06.2012, United Nations Conference on Sustainable Development [online], <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/378/75/PDF/N1237875.pdf?OpenElement> [dostęp: 22.11.2022].

¹¹ J. Głowacki, P. Kopyciński, M. Malinowski, Ł. Mamica, *Identyfikacja i delimitacja obszarów gospodarki w obiegu zamkniętym w ramach zrównoważonej konsumpcji*, w: *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, red. J. Kulczycka, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2019, s. 168.

¹² *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth: A report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel*, United Nations Environment Programme [online], 2011, s. 4–5, <https://www.resourcepanel.org/reports/decoupling-natural-resource-use-and-environmental-impacts-economic-growth> [dostęp: 22.11.2022].

wpływ danej rzeczy (produktu) na środowisko będzie malał przy jednoczesnym wzroście wartości dodanej w sensie ekonomicznym¹³.

3. Europejski Zielony Ład i gospodarka zasobooszczędna

Analiza aktów planowania przyjmowanych na poziomie UE w zeszłej dekadzie wyraźnie wskazuje na to, że GOZ relatywnie szybko została wprowadzona do unijnej polityki ochrony środowiska. Nieprzypadkowo działania w tym zakresie podejmowane były w bezpośrednim związku z gospodarowaniem odpadami jako wpisujące się w istotę zasady zapobiegania. W odniesieniu do tego rodzaju emisji podlega ona swoistej reinterpretacji w świetle hierarchii sposobów postępowania z odpadami (art. 4 dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów)¹⁴. Już w 2005 r. Komisja Europejska stwierdziła, że „ponieważ zasoby wprowadzone do obrotu na pewno, prędzej czy później, staną się odpadami, a każda aktywność produkcyjna wytwarza jakieś formy odpadów, konieczne są środki zmierzające do ponownego wprowadzenia odpadów do obiegu gospodarczego”¹⁵. W 2008 r. zwiększenie efektywności wykorzystywania zasobów z uwzględnieniem całego cyklu życia produktów (a więc i fazy, gdy stają się odpadem) zostało wskazane przez Komisję jako obszar działań realizujących cele zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz polityki przemysłowej¹⁶. Okres od 2011 r. (przekształcanie UE w bardziej zasobooszczędną gospodarkę)¹⁷ do 2018 r. (wdrażanie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu

¹³ Ibidem, s. 5.

¹⁴ 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 dnia 22 listopada 2008 r., s. 3–30, ze zm.) [dalej: dyrektywa 2008/98/WE].

¹⁵ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów: Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu*, 21.12.2005, COM(2005) 666 końcowy, s. 19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:52005DC0666> [dostęp: 22.11.2022].

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej, 16.07.2008, KOM(2008) 397 wersja ostateczna, s. 10–11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:52008DC0397> [dostęp: 22.11.2022].

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy*, 20.09.2011, KOM(2011) 571 wersja ostateczna, s. 23, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2011:0571:FIN> [dostęp: 22.11.2022].

zamkniętym)¹⁸ przyniósł intensywne zmiany, które wynikały z bezpośrednio i jednoznacznie przyjęcia GOZ jako celu unijnej polityki i unijnego prawa. Następnie zaś rozpoczęto pierwszą fazę implementacji tego celu za pomocą konkretnych środków prawnych¹⁹.

Od 2019 r. można zaobserwować wzmożoną aktywność instytucji unijnych na polu GOZ, również w zakresie gospodarki odpadami. Co ważne, prowadzona jest ona w sposób wynikający z zasady integrowania ujętej w art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰ i nakazującej, by przy ustalaniu oraz realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, brano pod uwagę wymogi ochrony środowiska²¹. Główny zbiór wytycznych, w świetle którego reorientuje się obecnie unijną politykę i prawo, stanowi z pewnością Europejski Zielony Ład. Konsekwentnie kontynuując podejście przyjęte ponad dekadę wcześniej, przewidziano w nim miejsce dla GOZ. W EZŁ zapowiedziano wdrożenie nowego planu działania w tej dziedzinie, który „pomoże, wraz ze strategią przemysłową, zmodernizować gospodarkę UE i korzystać – w UE i na świecie – z możliwości oferowanych przez gospodarkę o obiegu zamkniętym”²². Aby zmobilizować przemysł do ukierunkowania się na czystą GOZ (szczególnie w sektorach zasobochłonnych, takich jak przemysł odzieżowy, budownictwo, elektronika i tworzywa sztuczne), uznano, że plan ten powinien obejmować:

- 1) środki mające na celu zachęcanie przedsiębiorstw do oferowania produktów wielokrotnego użytku, trwałych i nadających się do naprawy,
- 2) środki umożliwiające konsumentom wybór takich produktów.

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*, 2.12.2015, COM(2015) 614 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> [dostęp: 22.11.2022]; a następnie – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym: warianty podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów, 16.01.2018, COM(2018) 32 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52018DC0032> [dostęp: 22.11.2022].

¹⁹ K. Karpus, *New developments of the EU circular economy policy and their impact on EU waste law*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2018, vol. 60, s. 102–103; B. Puentes Cociña, *An analysis of the circular economy legislative package: A new paradigm vs the old waste law*, w: *Environmental law for transitions to sustainability*, eds. M. Boeve, S. Akerboom, Ch. Backes, M. van Rijswijk, Intersentia, Cambridge 2021, s. 46–55.

²⁰ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–200 [dalej: TFUE].

²¹ A. Jordan, A. Lenschow, „Greening” the European Union: *What can be learned from the „leaders” of EU environmental policy?*, „European Environment” 2000, vol. 10, issue 3, s. 111–112. W kontekście prawa polskiego zob. np. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 2005, s. 88–102.

²² Komunikat Komisji COM(2019) 640 (EZŁ)..., s. 8.

W nowym unijnym planie GOZ, przyjętym w marcu 2020 r., kolejny raz została powtórzona krytyczna ocena modelu gospodarki linearnej, połączona z deklaracją, że „UE musi przyspieszyć proces przechodzenia na model regeneracyjny wzrostu, który oddaje planecie więcej, niż zabiera, poczynić postępy na drodze ku utrzymaniu konsumpcji zasobów w ramach ograniczeń planety, a zatem musi dążyć do zmniejszenia śladu konsumpcyjnego i podwojenia wskaźnika wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w najbliższym dziesięcioleciu”²³. W kontekście gospodarki odpadami („mniej odpadów, większa wartość”) Komisja wyjściowo zidentyfikowała cztery priorytetowe kierunki zmiany:

- 1) prowadzenie skuteczniejszej polityki dotyczącej odpadów, wspierającej zapobieganie ich powstawaniu i obieg zamknięty;
- 2) wzmocnienie obiegu zamkniętego w środowisku wolnym od substancji toksycznych;
- 3) stworzenie dobrze funkcjonującego unijnego rynku surowców wtórnych;
- 4) rozwiązanie problemu wywozu odpadów z UE.

Rezultaty toczącej się dyskusji na temat GOZ uwidoczniły się również w obu ostatnich unijnych programach działań w zakresie środowiska (EAP), wydanych na podstawie art. 192 ust. 3 TFUE. GOZ została więc wyeksponowana wśród celów priorytetowych:

- w 7. EAP²⁴: „przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną” (art. 2 ust. 1 lit. b);
- w 8. EAP²⁵ (przyjętym w kwietniu 2022 r.): „dążenie do gospodarki dobrobytu, która oddaje planecie więcej, niż z niej czerpie, oraz przyspieszenie przejścia na nietoksyczną gospodarkę o obiegu zamkniętym, w której wzrost ma charakter regeneracyjny, zasoby wykorzystuje się w sposób efektywny i zrównoważony oraz stosuje się hierarchię postępowania z odpadami” (art. 2 ust. 2 lit. c).

W latach 2020–2022 Komisja podjęła już część z 35 działań wskazanych w aneksie do nowego unijnego planu GOZ. W zakresie bezpośrednio dotyczącym gospodarki odpadami dostrzec można charakterystyczną tendencję: na obecnym

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, 11.03.2020, COM(2020) 98 final, s. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2020:98:FIN> [dostęp: 22.11.2022].

²⁴ 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 z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz. Urz. UE L 354 z dnia 28 grudnia 2013 r., s. 171–200).

²⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (Dz. Urz. UE L 114 z dnia 12 kwietnia 2022 r., s. 22–36) [dalej: 8. EAP].

etapie prawodawca unijny coraz częściej zmienia formę wiążącego aktu prawa pochodnego. Wcześniej unijne prawo o odpadach obejmowało, poza kilkoma wyjątkami (np. kwestią przemieszczania odpadów), akty w formie dyrektyw. Stanowiło to odzwierciedlenie podejścia, zgodnie z którym w obszarze gospodarki odpadami preferuje się harmonizację (zbliżanie), a nie ujednolicanie ustawodawstw państw członkowskich. W okresie po przyjęciu EZŁ przyspieszenie w przechodzeniu na gospodarkę zasobooszczędną wyraźnie motywuje prawodawcę unijnego do wyboru metody regulacji, która pozostawia państwom członkowskim mniej swobody. Tak bowiem należy ocenić przyszły rezultat tej rysującej się już nowej praktyki, polegającej na zastępowaniu dyrektyw rozporządzeniami. Do charakterystycznych przykładów można zaliczyć:

- 1) projekt rozporządzenia unijnego w sprawie baterii i zużytych baterii²⁶ (z grudnia 2020 r.);
- 2) projekt rozporządzenia unijnego ustanawiającego ramy ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla zrównoważonych produktów²⁷ (z marca 2022 r.);
- 3) projekt rozporządzenia unijnego w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych²⁸ (z listopada 2022 r.).

Motywowany Europejskim Zielonym Ładem i nowym planem GOZ przegląd legislacji unijnej przez Komisję nadal trwa, interesujące będzie więc śledzenie kolejnych propozycji związanych z kwestiami fundamentalnymi dla prawa o odpadach. Wśród nich wskazać należy z pewnością takie zagadnienia, jak: nowe cele redukcji ilości odpadów i środki zapobiegania ich powstawaniu, ujednolicony model selektywnej zbiórki, a zwłaszcza – co wydaje się kluczowe z perspektywy GOZ – określenie ogólnounijnych kryteriów zniesienia statusu odpadu oraz doprecyzowanie podejścia regulacyjnego w odniesieniu do produktów ubocznych.

²⁶ Komisja Europejska, Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i zużytych baterii, uchylające dyrektywę 2006/66/WE i zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/1020, 10.12.2020, COM(2020) 798 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020PC0798> [dostęp: 22.11.2022].

²⁷ Komisja Europejska, Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla zrównoważonych produktów i uchylające dyrektywę 2009/125/WE, 30.03.2022, COM(2022) 142 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0142> [dostęp: 22.11.2022].

²⁸ Komisja Europejska, Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/1020 i dyrektywę (UE) 2019/904 oraz uchylające dyrektywę 94/62/WE, 30.11.2022, COM(2022) 677 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0677> [dostęp: 22.11.2022].

4. Rozszerzona odpowiedzialność producenta i granice unijnego prawa o odpadach

Od przyjęcia pierwszej unijnej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów²⁹ upłynęło już prawie pół wieku. Należy przyznać, że dążenie do przekształcania odpadów w zasoby było obecne jako kierunek reglamentacji prawnej od samego początku rozwoju unijnego prawa o odpadach. Już w pierwotnej wersji rzeczony dyrektywy ujęto zobowiązanie państw członkowskich do podejmowania właściwych środków mających na celu uzyskiwanie surowców i – w miarę możliwości – energii z odpadów oraz do stosowania wszelkich procesów prowadzących do ich ponownego wykorzystania (art. 3 ust. 1). Państwa członkowskie zostały też zachęcane do wspierania odzyskiwania surowców lub wytwarzania energii z niektórych odpadów (art. 3 ust. 2 lit. b tiret trzecie). Fakt ten nie zmienia jednak podstawowej obserwacji związanej z aktywnością legislacyjną dotyczącą analizowanego zagadnienia, a w konsekwencji – również wniosku, że początkowo prawo o odpadach koncentrowało się przede wszystkim na kwestii zagospodarowania istniejącej już emisji w sposób bezpieczny dla środowiska. Jeśli chodzi natomiast o zapobieganie powstawaniu odpadów z jednej strony, z drugiej zaś – o przekształcanie ich w zasoby, to co prawda problemy te zajmowały uwagę ówczesnego wspólnotowego prawodawcy, lecz omawiany obszar niewątpliwie był poddany ograniczonej regulacji na poziomie Wspólnoty.

W odniesieniu do wytwarzania odpadów sytuacja zmieniała się znacznie począwszy od połowy lat 80. XX w. wraz z przyjęciem dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko³⁰, a następnie także od 1996 r. w związku z dyrektywą dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli³¹. Oba te przykłady wskazują jednak, że zapobieganie powstawaniu odpadów (poprzez kontrolę na etapie ich wytwarzania) stanowiło tylko element szerszej dyskusji, poświęconej ograniczaniu wprowadzania do środowiska emisji różnego rodzaju w wyniku działalności człowieka, a więc szeroko rozumianemu unijnemu prawu emisyjnemu.

Z kolei przekształcanie odpadów w zasoby zyskało nową odsłonę w latach 90. XX w. Prawodawca unijny zapoczątkował wówczas regulację wybranych stru-

²⁹ Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. WE L 194 z dnia 25 lipca 1975 r., s. 47–49, ze zm.).

³⁰ Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (Dz. Urz. UE L 175 z dnia 5 lipca 1985 r., s. 40–48, ze zm.).

³¹ Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 257 z dnia 10 października 1996 r., s. 26–40).

mieni odpadów wytwarzanych na masową skalę przez użytkownika końcowego, zwłaszcza konsumentów. Charakterystycznym przejawem tej inicjatywy było wprowadzenie do prawa o odpadach i rozwijanie koncepcji rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP)³². Przebiegało ono stopniowo. Już dwie pierwsze dyrektywy ramowe w sprawie odpadów (dyrektywa 75/442/EWG i dyrektywa 2006/12/WE³³) wskazywały, iż w świetle zasady „zanieczyszczający płaci” odpowiedzialność za odpad spoczywa również na „producentcie [wytwórcy] produktu, z którego pochodzą odpady” (odpowiednio: art. 11 dyrektywy 75/442/EWG i art. 15 lit. b dyrektywy 2006/12/WE). Zauważyć jednak można, że były to tylko bardzo ogólne regulacje. Promując ROP, prawodawca unijny koncentrował się przede wszystkim na dyrektywach strumieniowych (np. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych³⁴, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego³⁵, baterii i akumulatorów³⁶). Gotowość do zmiany optyki na szerszą wyraził dopiero w aktualnej dyrektywie ramowej 2008/98/WE. W myśl jej art. 8 producentem produktu jest „każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty”. W akcie tym rozszerzoną odpowiedzialność producenta przedstawiono jako jedną z instytucji prawnych ogólnej części unijnego prawa o odpadach³⁷. Niemniej musiała upłynąć kolejna dekada, zanim prawodawca unijny zdecydował się na krytyczną ocenę dotychczasowego funkcyjono-

³² Zgodnie z art. 3 pkt 21 dyrektywy 2008/98/WE „system rozszerzonej odpowiedzialności producenta” to „zestaw środków podjętych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia, aby producenci produktów ponosili odpowiedzialność finansową lub odpowiedzialność finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem”.

³³ Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 114 z dnia 27 kwietnia 2006 r., s. 9–21).

³⁴ Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 365 z dnia 31 grudnia 1994 r., s. 10–23, ze zm.).

³⁵ Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. UE L 37 z dnia 13 lutego 2003 r., s. 24–39), zastąpiona następnie przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. UE L 197 z dnia 24 lipca 2012 r., s. 38–71, ze zm.).

³⁶ Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz. Urz. UE L 266 z dnia 26 września 2006 r., s. 1–14, ze zm.).

³⁷ P. Korzeniowski, *Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta w prawie gospodarki odpadami*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2015, nr 74, s. 149–151; K. Karpus, „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawna prawa o odpadach, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 249–252.

wania ROP, tym razem już wprost w kontekście GOZ³⁸. W wyniku tej analizy w 2018 r. w istotny sposób znowelizowana została obecna dyrektywa ramowa³⁹. Widoczne jest, że przy wprowadzaniu zmian do dyrektywy 2008/98/WE prawodawca usiłował wykorzystać doświadczenia z ROP uzyskane w obrębie części szczególnej unijnego prawa o odpadach. Co więcej, dodanie art. 8a („Ogólne wymagania minimalne dotyczące systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta”)⁴⁰ należy odczytać także jako próbę dokonania nowego otwarcia. Prawodawca unijny niewątpliwie bowiem starał się udoskonalić ROP, uznawszy ją za podstawowy filar transformacji całego systemu prawa w kierunku GOZ.

Tezę tę można wesprzeć argumentami opartymi na obserwacji aktualnych przeobrażeń unijnego prawa o odpadach. Instytucja rozszerzonej odpowiedzialności producenta w jednoznaczny sposób zmienia zakres podmiotowy odpowiedzialności za odpady. Wywołuje to daleko idący wpływ reglamentacji, wyraźnie motywowanej potrzebami gospodarki odpadami, na obszary prawa inne niż tylko samo prawo ochrony środowiska (jego część szczególną, tj. prawo o odpadach). Po przyjęciu EZŁ i nowego planu GOZ do obszarów tych można zaliczyć przede wszystkim:

- 1) prawo prywatne, które jest „zazieleniane” w związku z dążeniem do wzmocnienia pozycji konsumentów względem profesjonalistów („producentów produktów”);
- 2) prawo publiczne, w ramach którego wdrażane są środki prawne jednoznacznie służące interwencjonizmowi gospodarczemu, który z poziomu ogólnounijnego promieniuje na prawo krajowe państw członkowskich;
- 3) ogólne prawo ochrony środowiska.

5. Kierunki przeobrażeń instytucji prawnych w świetle GOZ i ROP – próba identyfikacji

Analiza zmian zachodzących w trzech głównych obszarach wskazanych w poprzedniej sekcji pozwala na wysunięcie następującej tezy. Coraz widoczniejsze staje się, że przeobrażenia unijnego prawa o odpadach stanowią jedynie punkt wyjścia szerszej dyskusji. Jej przedmiotem są przeobrażenia, któ-

³⁸ Zob. K. Karpus, *Extended producer responsibility as a pillar of circular economy: Current challenges for Polish waste management policy and law*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2021, vol. 71, s. 111–126.

³⁹ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z dnia 14 czerwca 2018 r., s. 109–140).

⁴⁰ Zob. art. 1 pkt 8–9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851.

rym całościowo podlega współczesny system prawa w kontekście zrównoważonego rozwoju⁴¹. Ponad wszelką wątpliwość proces ten przebiega wielopoziomowo⁴², w relacji zewnętrznej (prawo ponadnarodowe i prawo krajowe) oraz wewnętrznej (kolejne gałęzie prawa krajowego). Z tego względu próba zidentyfikowania zmian zapoczątkowanych dotąd w związku z intensyfikacją transformacji w kierunku GOZ wymaga podejścia mającego również taki złożony charakter. W konsekwencji więc owa próba winna być oparta nie tylko na analizie unijnego prawa o odpadach – w jej ramach konieczne jest też wstępne określenie innych obszarów prawa UE, które już zostały poddane temu szerszemu procesowi.

Przedstawiona dalej krótka charakterystyka trzech przykładów przeobrażeń, jakie wynikają z rosnącej roli ROP w gospodarce o obiegu zamkniętym, ukazuje najbardziej typowe przejawy tej transformacji. W kwestii oczekiwań związanych ze zrównoważoną konsumpcją można zauważyć dwa najważniejsze wątki. Pierwszy z nich stanowi „prawo do naprawy”, koncepcja znajdująca się na razie na bardzo wstępnym etapie formułowania⁴³. W tym aspekcie cele zarysowane w aktach planowania (na poziomie nie tylko unijnym, lecz także międzynarodowym) odnośnie do trwałości, a zwłaszcza – naprawialności rzeczy próbuje się wpisać w logikę prawa cywilnego. Zachęcanie ostatecznego użytkownika, by dłużej korzystał z produktu, rodzi jednak szereg wyzwań. Skuteczność działań na tym polu jest determinowana stopniem ich zharmonizowania z równoczesnym sukcesywnym dostosowywaniem klasycznych instytucji prawa prywatnego do celów GOZ⁴⁴. Dotyczy to w pierwszej kolejności rękojmi i gwarancji oraz obszaru regulowanego prawem własności intelektualnej.

Drugi charakterystyczny kierunek w tym zakresie stanowią inicjatywy Komisji podejmowane w odpowiedzi na zjawisko „pseudoeekologicznego mar-

⁴¹ D.C. Wilson, *The sustainable development goals as drivers for change*, w: *The Routledge handbook of waste, resources and the circular economy*, eds. T. Tudor, C.J. Dutra, Routledge, London 2020, s. 55–60; P.M. Barnes, *Sustainable development in the European Union*, w: *The Routledge handbook of European integrations*, eds. T. Hoerber, G. Weber, I. Cabras, Routledge, London 2021, s. 337–343.

⁴² Ch. Voigt, *Article 11 TFEU in the light of the principle of sustainable development in international law*, w: *The greening of European business under EU law: Taking article 11 TFEU seriously*, eds. B. Sjøfjell, A. Wiesbrock, Routledge, London 2014, s. 46–49.

⁴³ E. Terry, *A right to repair? Towards sustainable remedies in consumer law*, „European Review of Private Law” 2019, vol. 27, issue 4, s. 871–873; J. Turiel, *Consumer electronic right to repair laws: Focusing on an environmental foundation*, „William & Mary Environmental Law and Policy Review” 2021, vol. 45, issue 2, s. 585–589, 591–593.

⁴⁴ F. Zoll, *From a product-based economy to services? Legal aspects of an economy in transition*, w: *Consumer protection in a circular economy*, eds. B. Keirsbilck, E. Terry, Intersentia, Cambridge 2019, s. 149–155.

ketingu” (*greenwashing*)⁴⁵. Zostało ono wskazane wśród nieuczciwych praktyk handlowych, które uniemożliwiają dokonywanie zrównoważonych zakupów przez konsumentów⁴⁶. Innymi podobnymi wyzwaniem są praktyka postarzania produktów oraz stosowanie niewiarygodnych i nieprzejrzystych oznakowań i narzędzi informujących o ich zrównoważonym charakterze. Oprócz projektu dyrektywy⁴⁷ nowelizującej dyrektywę 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych⁴⁸ i dyrektywę 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów⁴⁹ Komisja podjęła też inicjatywę określaną na razie jako „Uzasadnione twierdzenia dotyczące ekologiczności produktów i przedsiębiorstw”. W jej ramach analizowana jest efektywność środowiskowa produktów w kontekście stosowania metod oznaczania śladu środowiskowego⁵⁰. Według założeń Komisji⁵¹ ujednolicenie metodologii ma pomóc ograniczyć narażenie konsumentów na wprowadzające w błąd twierdzenia profesjonalistów na temat rzekomo przyjaznych dla środowiska cech i właściwości ich produktów (*misleading environmental claims*).

Na obecnym etapie „zazieleniania” prawa prywatnego w związku z GOZ i ROP należy zwrócić uwagę w szczególności na proponowaną nowelizację dyrektywy 2005/29/WE. Wprowadza ona m.in. definicję pojęcia „twierdzenie

⁴⁵ I. Przybojewska, *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 1, s. 5–8, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2022.01.07>.

⁴⁶ Komisja Europejska, Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2005/29/WE i 2011/83/UE w odniesieniu do wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej poprzez lepsze informowanie i lepszą ochronę przed nieuczciwymi praktykami, 30.03.2022, COM(2022) 143 final, s. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0143> [dostęp: 22.11.2022].

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 149 z dnia 11 czerwca 2005 r., s. 22–39).

⁴⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 304 z dnia 22 listopada 2011 r., s. 64–88, ze zm.).

⁵⁰ Zalecenie Komisji (UE) 2021/2279 z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie stosowania metod oznaczania śladu środowiskowego do pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz informowania o niej (Dz. Urz. UE L 471 z dnia 30 grudnia 2021 r., s. 1).

⁵¹ Komisja Europejska, Uzasadnione twierdzenia dotyczące ekologiczności produktów i przedsiębiorstw (wniosek dotyczący dyrektywy), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12511-Environmental-performance-of-products-businesses-substantiating-claims_pl [dostęp: 22.11.2022].

dotyczące ekologiczności”⁵² (projektowany art. 2 lit. o), w myśl której jest to „każdy komunikat lub oświadczenie – które nie są obowiązkowe na mocy prawa Unii ani prawa krajowego, w tym oświadczenie w postaci tekstu, ilustracji, graficzne lub symboliczne, w dowolnej formie, w tym oznakowania, nazwy handlowe, nazwy przedsiębiorstw lub nazwy produktów, w kontekście komunikacji handlowej – które stwierdza lub sugeruje, że produkt lub przedsiębiorca ma pozytywny wpływ na środowisko lub nie ma na nie żadnego wpływu, jest mniej szkodliwy dla środowiska niż, odpowiednio, inne produkty lub przedsiębiorcy lub że oddziaływanie produktu lub przedsiębiorcy poprawiło się z czasem”. Przyjęcie nowych rozwiązań w tym zakresie ma zostać połączone z nowelizacją załącznika I do dyrektywy 2005/29/WE („Praktyki handlowe uznawane za nieuczciwe w każdych okolicznościach”)⁵³. W rezultacie „zazie-lenianie” prawa ochrony konsumentów miałyby aktualnie polegać na wprowadzeniu trzech nowych kategorii ograniczeń, w świetle których będą oceniane zachowania profesjonalistów:

- 1) zakaz stosowania ogólnych twierdzeń dotyczących ekologiczności w marketingu skierowanym do konsumentów (projektowany pkt 4a załącznika, a pośrednio pkt 2a i 10a);
- 2) zakaz formułowania twierdzeń dotyczących ekologiczności w odniesieniu do całego produktu, gdy w rzeczywistości dotyczą one tylko pewnego jego aspektu (projektowany pkt 4b);
- 3) zakaz praktyk związanych z postarzeniem produktów (projektowane pkt 23d–23i).

W każdym z tych przypadków gospodarka odpadami bez wątplenia wysuwa się na pierwszy plan, gdyż stanowi jedno z głównych pól, gdzie istnieje ryzyko podobnych nadużyć ze strony uczestników rynku. W kontekście odpadów każdy etap cyklu życia produktu może być przedmiotem twierdzeń profesjonalistów, które wprowadzają konsumenta w błąd. Mogą one bowiem dotyczyć odpadów towarzyszących produkcji danej rzeczy, jej dystrybucji (np. odpadów opakowaniowych), użytkowania (trwałości, naprawy) czy wreszcie – selektywnej zbiórki i przetworzenia jako odpadu (np. zawartości substancji niebezpiecznych, łatwości demontażu, ilości uzyskanych surowców wtórnych i ich przydatności do wytworzenia nowych produktów).

Oba intensywnie rozwijane aspekty ochrony konsumentów – prawo do naprawy⁵⁴ i ograniczanie pseudoekologicznego marketingu – korespondują z instrumentem prawnym, jakim jest standard produktowy. Stanowi on przedmiot regulacji publicznego prawa gospodarczego, a zarazem pośrednio –

⁵² Komisja Europejska, Wniosek COM(2022) 143..., s. 27.

⁵³ Czyli praktyki, o których mowa w art. 5 ust. 5 dyrektywy 2005/29/WE, zakazane w świetle art. 5 ust. 1.

⁵⁴ J. Krystek, *Prawo do naprawy w europejskim i polskim porządku prawnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2022, nr 3, s. 28–32.

prawa ochrony środowiska. Instrument ten umożliwia prawodawcy unijnemu interwencję, która skutkuje postępującym ograniczaniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej i jednocześnie wpisuje się w logikę rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Ową interwencję motywuje się wdrażaniem GOZ (przekształcanie odpadów w zasoby), w tym także potrzebą zwiększania uprawnień użytkowników produktów w stosunku do profesjonalistów. Inaczej mówiąc: standard produktowy jest nieodzownym środkiem służącym kreowaniu polityki zrównoważonej produkcji, która w odniesieniu do zapobiegania powstawaniu odpadów łączy się z ROP.

Jak wspomniano, działania Komisji koncentrują się obecnie zwłaszcza na ekoprojekcie⁵⁵, co stanowi kontynuację wysiłków podjętych przy realizacji pierwszego planu GOZ⁵⁶. Zaliczyć do nich można np. 10 rozporządzeń przyjętych przez Komisję w październiku 2019 r.⁵⁷, które ustanawiają wymogi m.in. dla zmywarek do naczyń, pralek i pralkosuszarek do gospodarstw domowych. W kontekście gospodarki odpadami w projekcie nowego rozporządzenia z marca 2022 r.⁵⁸ wskazano – tym razem już jednoznacznie – że wymogi dotyczące ekoprojektu obejmują m.in. przewidywaną ilość odpadów wytworzonych w związku z produktem (art. 1 ust. 1 lit. i), jak również jego trwałość⁵⁹ i niezawodność⁶⁰, ponowne użycie, ulepszenie, naprawę, łatwość konserwacji i odnowienia czy regenerację i recykling. Spośród wymienionych aspektów szczególną uwagę zwrócić należy na te, które ciekawie odzwierciedlają nową (poszerzoną) optykę ekoprojektu. Nawiązuje ona do hierarchii sposobów postępowania z odpadami, przede wszystkim do zapobiegania ich powstawaniu (art. 4 ust. 1 lit. a dyrektywy 2008/98/WE). Są to następujące wymogi:

– regeneracja (*remanufacturing*), rozumiana jako „proces przemysłowy, w którym produkt jest wytwarzany z przedmiotów będących odpadami, produk-

⁵⁵ „Ekoprojekt” oznacza „uwzględnienie aspektów środowiskowych przy projektowaniu produktu celem poprawy ekologiczności podczas jego całego cyklu życia” – art. 2 pkt 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz. Urz. UE L 285 z dnia 31 października 2009 r., s. 10–35, ze zm.).

⁵⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z wdrażania planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, 4.03.2019, COM(2019) 190 final, s. 2–3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0190> [dostęp: 22.11.2022].

⁵⁷ New rules make household appliances more sustainable, European Commission [online], 1.10.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5895 [dostęp: 22.11.2022].

⁵⁸ Komisja Europejska, Wniosek COM(2022) 142...

⁵⁹ Definiowana jako „zdolność produktu do działania zgodnie z wymaganiami w określonych warunkach stosowania, konserwacji i naprawy, do momentu wystąpienia zdarzenia ograniczającego, które uniemożliwia jego działanie” (art. 2 pkt 21 projektu rozporządzenia).

⁶⁰ Definiowana jako „prawdopodobieństwo, że produkt będzie działał zgodnie z wymaganiami w określonych warunkach przez określony czas, jeżeli nie wystąpi zdarzenie ograniczające” (art. 2 pkt 22 projektu rozporządzenia).

- tami lub częściami i w którym w produkcie dokonuje się co najmniej jednej zmiany mającej wpływ na bezpieczeństwo, efektywność, przeznaczenie lub rodzaj produktu zazwyczaj wprowadzanego do obrotu z gwarancją handlową” (art. 2 pkt 16 projektu rozporządzenia);
- odnowienie (*refurbishment*), czyli „przygotowanie lub modyfikacja przedmiotu będącego odpadem lub produktu w celu przywrócenia jego efektywności lub funkcjonalności zgodnie z przeznaczeniem, zakresem efektywności i konserwacji, które zostały pierwotnie przewidziane na etapie projektowania, lub w celu spełnienia mających zastosowanie norm technicznych lub wymogów regulacyjnych, w wyniku czego produkt będzie w pełni funkcjonalny” (art. 2 pkt 18 projektu rozporządzenia);
 - konserwacja (*maintenance*), oznaczająca „czynność wykonywaną w celu utrzymania produktu w stanie, w którym może on działać zgodnie z wymaganiami” (art. 2 pkt 19 projektu rozporządzenia)
 - naprawa (*repair*), czyli „przywrócenie wadliwego produktu lub odpadu do stanu, w którym może być wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem” (art. 2 pkt 20 projektu rozporządzenia).

Zauważyć więc można, że w nowej fazie transformacji w kierunku GOZ współzależność unijnego prawa o odpadach i publicznego prawa gospodarczego będzie wzmocniona. Ponadto wyartykułowana ona zostanie wprost w tekście omawianego unijnego aktu normatywnego – jako oczywista i ścisła zarazem. W jego preambule jasno stwierdzono, że „w celu zapewnienia spójności wymogi dotyczące efektywności powinny uzupełniać wdrażanie przepisów Unii dotyczących odpadów” (pkt 21). Ekoprojekt (standard produktowy) coraz silniej zatem będzie spajać oba wskazane obszary prawne.

Co więcej, wyliczone nowe wymogi w istocie można zakwalifikować równocześnie jako nowe rodzaje czynności gospodarowania odpadami *sensu largo*, gdyż wpisują się w zapobieganie powstawaniu tego typu emisji. Oznacza to, że unijne prawo o odpadach ulegnie daleko idącym przeobrażeniom, których źródłem w ujęciu formalnym stanie się akt prawa pochodnego wydany na innej niż „środowiskowa” podstawie prawnej. Będzie nią bowiem art. 114 TFUE („zbliżanie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”), a nie art. 192 ust. 1 TFUE (polityka Unii w dziedzinie środowiska). Jednocześnie, wprowadzając do obrotu produkty (objęte aktem delegowanym przyjętym przez Komisję) lub oddając je do użytku, producenci mają zapewniać, że zostały zaprojektowane i wytworzone zgodnie z wymogami ekoprojektu (art. 21 ust. 1 lit. a projektu rozporządzenia). Na tym tle więc zaobserwować już też można skalę nowej odsłony obowiązków prawnych wynikających z rozwijania koncepcji ROP za pomocą standardu produktowego w ramach publicznego prawa gospodarczego.

Ostatnim wątkiem, na który należy zwrócić uwagę, są przeobrażenia samego prawa ochrony środowiska – jego części ogólnej. Jak wskazano, rozszerzoną odpowiedzialność producenta rozbudowuje się obecnie w sposób polegający na „zazielenianiu” kolejnych obszarów systemu prawa. Niezbędne jest zatem jej uporządkowanie teoretyczne, w szczególności w kontekście zasady zapobiegania i zasady „zanieczyszczający płaci”. Aksjologia prawa ochrony środowiska z natury rzeczy podlega ciągłej reinterpretacji w świetle zasady zrównoważonego rozwoju, która intensyfikuje zmiany w życiu społeczno-gospodarczym. Trzeba tu dostrzec rosnące znaczenie koncepcji ROP jako filaru transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, czemu musi towarzyszyć pogłębiona dyskusja nad miejscem ROP w systematyce prawa ochrony środowiska i nad rolą tej koncepcji w urzeczywistnianiu wartości, na których się ono opiera. Aktualny stan rzeczy dostarcza argumentów za przyjęciem, że ROP jest tzw. instrumentem prawnym o charakterze horyzontalnym, kształtuje bowiem w związku z ochroną środowiska prawa i obowiązki obejmujące szeroki zakres aktywności człowieka na polu produkcji i konsumpcji. Z pewną ostrożnością można nawet uznać, że pod tym względem ROP wykazuje podobieństwo do innego instrumentu tego rodzaju, mianowicie oceny oddziaływania na środowisko. Widoczne przeobrażenia powinny zatem dać asumpt do rozpoznania omawianych wyzwań w samym prawie ochrony środowiska. Nowa interpretacja obu wspomnianych zasad ogólnych, stanowiąca owoc tych wysiłków, z konieczności uwzględniałaby realia GOZ w większym stopniu aniżeli obecnie. Wymaga podkreślenia, że owa dyskusja będzie się odbywała na tle postępującego „zazieleniania” prawa UE i prawa krajowego jej państw członkowskich. Prowadzić to musi do pytań o ogólnosystemowe miejsce prawa ochrony środowiska w otoczeniu zmieniającym się w kontekście GOZ, a więc o relację zarówno z innymi działami prawa publicznego, jak i z prawem prywatnym.

6. Podsumowanie

Koncepcja rozszerzonej odpowiedzialności producenta początkowo była osadzona głównie w części szczególnej prawa ochrony środowiska (w prawie o odpadach, zwłaszcza w odniesieniu do odpadów strumieniowych). Dziś jednak stanowi filar wdrażania celów modelu gospodarki o obiegu zamkniętym na poziomie unijnym, a w konsekwencji również w państwach członkowskich. Jak wskazano, ROP tworzy oś, względem której sytuuje się propozycje nowych rozwiązań prawnych. Są one kształtowane dwutorowo, czyli zgodnie z wytycznymi EZŁ i kolejnych programów środowiskowych UE (aktualnie 8. EAP). Z jednej strony więc zmiany te będą znacznie zwiększać obowiązki producentów

produktów w porównaniu ze stanem obecnym. Nastąpi to pierwszoplanowo za pomocą standardu produktowego, a drugoplanowo – prawdopodobnie poprzez reinterpretację wybranych instytucji prawnych prawa prywatnego (np. rękojmi i gwarancji). Z drugiej zaś strony przedstawione przez Komisję nowe unijne inicjatywy legislacyjne zmierzają do wzmocnienia roli konsumentów w przechodzeniu na GOZ. Mają one na celu zapewnienie tej kategorii podmiotów skuteczniejszej ochrony prawnej w zestawieniu z silniejszymi uczestnikami rynku, a także pozytywne motywowanie do zachowań prośrodowiskowych (np. wyboru trwałych i naprawialnych produktów, korzystania z możliwości naprawy zamiast zakupu nowej rzeczy).

Na tym tle coraz trudniejsze staje się określenie granic unijnego prawa o odpadach. Przeobrażenia, jakim jest ono poddawane w związku z ROP, pokazują, jak wdraża się zasadę integrowania z art. 11 TFUE. Przykład jednego tylko rodzaju emisji, tj. odpadów, w wystarczający sposób ilustruje skalę wyzwań w owym zakresie. Już sama potrzeba zidentyfikowania relewantnych norm prawnych implikuje konieczność zastosowania podejścia interdyscyplinarnego, które obejmuje więcej niż jedną gałąź systemu prawa. Zarazem właściwa interpretacja tych regulacji nie będzie zależna wyłącznie od prawidłowych ustaleń wyjściowych, gdyż aktywności prawodawczej „zazieleniającej” kolejne obszary systemu prawa powinna towarzyszyć próba dopracowania teoretycznego ujęcia ROP. Ma ona uwzględniać „środowiskowe” korzenie tego instrumentu prawnego oraz odpowiadać na konsekwencje dalszych przeobrażeń systemu prawa jako całości, wynikające z dynamiki transformacji w kierunku GOZ. Następnie rezultatom tych analiz winno się poświęcić należyłą uwagę zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i na etapie jego stosowania.

Brak podobnego zintegrowanego i interdyscyplinarnego podejścia do ROP prowadzi do widocznych trudności we wdrażaniu prawa unijnego w państwach członkowskich. W związku z gospodarką odpadami w świetle GOZ i ROP zmianie ulegają nie tylko prawa i obowiązki podmiotów indywidualnych. Równolegle bowiem koncepcje te niosą ze sobą znaczne wyzwania w postaci zadań organizacyjnych stojących przed administracją publiczną państwa członkowskiego. Zarysowana w artykule wielowymiarowość przeobrażeń unijnego prawa o odpadach sprawia, że realizacja wielu zadań (np. organizacja systemu kaucyjnego dla opakowań⁶¹, zapewnienie konsumentom faktycznej możliwości

⁶¹ W Polsce w związku z GOZ szczególnie charakterystycznym przykładem zmagania ustawodawcy i władzy wykonawczej jest obecnie system kaucyjny opakowań. Przedłużanie się prac podjętych z uwagi na konieczność wdrażania celów wyznaczonych w Pakiecie GOZ z 2018 r. – przede wszystkim w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z dnia 12 czerwca 2019 r., s. 1–19) – spotyka się z negatywną oceną samych przyszłych podmiotów zobowiązanych, czyli przedsiębiorców (zob. np. M. Pawlak, *System kaucyjny w Polsce. Pracodawcy apelują o przyspieszenie*, „Rzeczpospolita” [online],

zwrotu odpadów strumieniowych, selektywna zbiórka odpadów komunalnych, wspieranie funkcjonowania sieci ponownego użycia i napraw, reorganizacja procesu redystrybucji żywności⁶²) jest utrudniona, gdyż wymagają one obecnie podjęcia rozproszonych działań, wyznaczanych w obrębie prawa o odpadach, publicznego prawa gospodarczego czy też ogólnego prawa administracyjnego (zadania jednostek samorządu terytorialnego). Fragmentaryczność cechująca tę metodę regulacji w dużym stopniu skutkuje, po pierwsze, inflacją prawa, a po drugie, brakiem efektywnej ochrony prawnej dobra wspólnego, jakim jest środowisko.

Ustalenia dotyczące wdrażania GOZ i ROP oraz spodziewanych kierunków dalszych przeobrażeń prawa prowadzą zatem do następującej konkluzji. Opracowanie spójnych propozycji zmian w związku z implementacją zobowiązań unijnych przez państwo polskie będzie niemożliwe bez uprzedniego przyjęcia nowego, interdyscyplinarnego podejścia teoretycznego do tej problematyki. W jego ramach powinno się w sposób skoordynowany zidentyfikować niezbędne kierunki nowelizacji w prawie publicznym i prywatnym. W konkretnych rozwiązaniach, opracowywanych na kolejnym etapie, należy połączyć cele GOZ z aksjologią opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju i rozwijaną poprzez zasady ogólne prawa ochrony środowiska (w szczególności zasadę zapobiegania). Dopiero takie działania – zakorzenione w prawie ochrony środowiska, a następnie zintegrowane przez ustawodawcę na poziomie ogólnosystemowym – pozwolą na prawidłowe wdrożenie celów GOZ i ROP w systemie prawa polskiego.

Literatura

- Barnes P.M., *Sustainable development in the European Union*, w: *The Routledge handbook of European integrations*, eds. T. Hoerber, G. Weber, I. Cabras, Routledge, London 2021, s. 331–349.
- Chan Grinvald L., Tur-Sinai O., *Intellectual property law and the right to repair*, „Fordham Law Review” 2019, vol. 88, no. 1, s. 63–128.
- Głowacki J., Kopyciński P., Malinowski M., Mamica Ł., *Identyfikacja i delimitacja obszarów gospodarki w obiegu zamkniętym w ramach zrównoważonej konsumpcji*, w: *Gospodarka*

5.11.2022, <https://klimat.rp.pl/recykling/art37360101-system-kauczynny-w-polsce-pracodawcy-apeluja-o-przyspieszenie> [dostęp: 22.11.2022]). Zob. też projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach (nr UC98), 14.01.2022, BIP Rządowego Centrum Legislacji [online], <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356003/katalog/12851447#12851447> [dostęp: 22.11.2022].

⁶² Zob. ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1645 ze zm.).

- o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, red. J. Kulczycka, Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków 2019, s. 167–179.
- Jordan A., Lenschow A., „Greening” the European Union: What can be learned from the „leaders” of EU environmental policy?, „European Environment” 2000, vol. 10, issue 3, s. 109–120.
- Karpus K., *Extended producer responsibility as a pillar of circular economy: Current challenges for Polish waste management policy and law*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2021, vol. 71, s. 111–126.
- Karpus K., *New developments of the EU circular economy policy and their impact on EU waste law*, „Athenaeum. Polskie studia politologiczne” 2018, vol. 60, s. 97–113.
- Karpus K., „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawna prawa o odpadach, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 239–252.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Korzeniowski P., *Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta w prawie gospodarki odpadami*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2015, nr 74, s. 149–159.
- Krystek J., *Prawo do naprawy w europejskim i polskim porządku prawnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2022, nr 3, s. 27–40.
- McCarthy A., Dellink R., Bibas R., *The macroeconomics of the circular economy transition: A critical review of modelling approaches*, „OECD Environment Working Papers” 2018, no. 130.
- Micklitz H.-W., *Squaring the circle? Reconciling consumer law and the circular economy*, „Journal of European Consumer and Market Law” 2019, vol. 8, issue 6, s. 229–237.
- Przybojewska I., *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 1, <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2022.01.07>.
- Puentes Cociña B., *An analysis of the circular economy legislative package: A new paradigm vs the old waste law*, w: *Environmental law for transitions to sustainability*, eds. M. Boeve, S. Akerboom, Ch. Backes, M. van Rijswijk, Intersentia, Cambridge 2021, s. 45–58.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 2005.
- Steenmans K., Malcolm R., *Transitioning towards circular systems: Property rights in waste*, „Journal of Property, Planning and Environmental Law” 2020, vol. 12, issue 3, s. 219–234.
- Terryn E., *A right to repair? Towards sustainable remedies in consumer law*, „European Review of Private Law” 2019, vol. 27, issue 4, s. 851–873.
- Turiel J., *Consumer electronic right to repair laws: Focusing on an environmental foundation*, „William & Mary Environmental Law and Policy Review” 2021, vol. 45, issue 2, s. 579–599.
- Voigt Ch., *Article 11 TFEU in the light of the principle of sustainable development in international law*, w: *The greening of European business under EU law: Taking article 11 TFEU seriously*, eds. B. Sjøfjell, A. Wiesbrock, Routledge, London 2014, s. 31–50.
- Wilson D.C., *The sustainable development goals as drivers for change*, w: *The Routledge handbook of waste, resources and the circular economy*, eds. T. Tudor, C.J. Dutra, Routledge, London 2020, s. 54–68.
- Zoll F., *From a product-based economy to services? Legal aspects of an economy in transition*, w: *Consumer protection in a circular economy*, eds. B. Keirsbilck, E. Terryn, Intersentia, Cambridge 2019, s. 149–158.

Źródła internetowe:

Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth: A report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, United Nations Environment Programme [online], 2011, <https://www.resourcepanel.org/reports/decoupling-natural-resource-use-and-environmental-impacts-economic-growth> [dostęp: 22.11.2022].

Global resources outlook 2019: Natural resources for the future we want, United Nations Environment Programme [online], 2019, <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook> [dostęp: 22.11.2022].

Pawlak M., *System kaucyjny w Polsce. Pracodawcy apelują o przyspieszenie*, „Rzeczpospolita” [online], 5.11.2022, <https://klimat.rp.pl/recykling/art37360101-system-kaucyjny-w-polsce-pracodawcy-apeluja-o-przyspieszenie> [dostęp: 22.11.2022].

Squaring the circle: Policies from Europe's circular economy transition, The World Bank [online], 2022, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099425006222229520/pdf/P174596025fa8105a091c50fb22f0596fd1.pdf> [dostęp: 22.11.2022].

Karolina Karpus

Gospodarka o obiegu zamkniętym i przeobrażenia prawa o odpadach Unii Europejskiej

Streszczenie

Wraz z przyjęciem Europejskiego Zielonego Ładu i 8. EAP transformacja życia społeczno-gospodarczego w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym nabrała przyspieszenia, czego przykładem może być gospodarka odpadami. Na przeobrażenia, jakim poddawane jest z tego względu unijne prawo o odpadach i jakim pośrednio ulegają inne obszary prawa, wpływa koncepcja rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Cel opracowania stanowi zilustrowanie prawnych aspektów zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska na przykładzie odpadów. Po przyjęciu EZŁ i nowego planu GOZ aspekty te można już zidentyfikować.

Słowa kluczowe: gospodarka o obiegu zamkniętym, gospodarowanie odpadami, standard produktowy, prawo do naprawy

Каролина Карпус

Экономика замкнутого цикла и преобразования закона об отходах Европейского Союза

Резюме

С принятием Европейского зеленого курса и Восьмой ПДООС (ЕАР) преобразование социально-экономической жизни в направлении экономики замкнутого цикла ускорилося. Примером может служить управление отходами. Преобразования, которым подвергается законодательство ЕС об отходах, а косвенно и другие сферы права, формируются в свете

концепции расширенной ответственности производителя. Цель исследования – проиллюстрировать аспекты комплексного подхода к охране окружающей среды на примере легальных отходов. После принятия Европейского зеленого курса и нового плана экономики замкнутого цикла их уже можно определить.

Ключевые слова: экономика замкнутого цикла, управление отходами, стандарт на продукцию, право на ремонт

Karolina Karpus

L'economia a circuito chiuso e la riorganizzazione della legislazione sui rifiuti dell'Unione europea

Sommario

Con l'adozione del Green Deal europeo e dell'Ottavo programma d'azione per l'ambiente, la trasformazione della vita socio-economica verso un'economia a ciclo chiuso ha subito un'accelerazione. La gestione dei rifiuti è un caso emblematico. La trasformazione che la legislazione dell'UE in materia di rifiuti, e indirettamente anche altre aree del diritto, sta quindi subendo è stata modellata alla luce del concetto di responsabilità estesa del produttore. Lo scopo del documento è quello di illustrare, utilizzando i rifiuti come esempio, gli aspetti legali di un approccio integrato alla protezione ambientale. In seguito all'adozione del Green Deal europeo e del nuovo piano per l'economia a ciclo chiuso, questi sono già identificabili.

Parole chiave: economia a ciclo chiuso, gestione dei rifiuti, standard di prodotto, diritto alla riparazione