

szkody w środowisku
– u progu zmian

Warszawa, listopad 2013

Spis treści

Istotne zmiany reżimów odpowiedzialności za szkody w środowisku	3
Jedna szkoda, osiem ustaw	4
Od rekultywacji do remediacji	7
Jest szkoda w środowisku, będzie obowiązek jej naprawienia.....	9
Szkody historyczne w powierzchni ziemi – projekt nowych przepisów	12
Szkody wynikające z poszukiwania i eksploatacji złóż na obszarach morskich	15
O odpowiedzialności międzynarodowych korporacji za szkody w środowisku	17
Zespół Prawa Ochrony Środowiska	20
O kancelarii	21

Istotne zmiany reżimów odpowiedzialności za szkody w środowisku

Izabela Zielińska-Bartołek

Przy okazji wdrożenia dyrektywy IED ustawodawca zdecydował się wprowadzić bardzo istotne zmiany przepisów o odpowiedzialności za zanieczyszczenie. To jednak nie wszystkie nowości, których możemy spodziewać się w najbliższych miesiącach i latach.

Trwają prace nad projektem nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Ich głównym celem jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych, czasami określanej mianem dyrektywy IED.

Wprawdzie wspomniana dyrektywa dotyczy przede wszystkim podmiotów prowadzących określoną działalność przemysłową, to jednak część zmian, w szczególności tych związanych z ochroną gleby, będzie miała znaczenie uniwersalne. Prawodawca unijny zwrócił szczególną uwagę na zapewnienie, by eksploatacja instalacji nie prowadziła do pogorszenia jakości gleby i wód podziemnych. W tym celu sporządzane mają być między innymi raporty bazowe o stanie terenu przed rozpoczęciem działalności oraz sprawozdania na chwilę zakończenia działalności. Porównanie danych zawartych w obu sprawozdaniach pozwoli ocenić stopień degradacji środowiska gruntowo-wodnego w związku z prowadzoną działalnością i zobowiązać operatorów do przywrócenia stanu opisanego w sprawozdaniu bazowym, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Obowiązujący obecnie w polskim prawie reżim odpowiedzialności za szkody w środowisku

wodno-gruntowym jest niezwykle skomplikowany. Jego praktyczna implementacja napotyka tak istotne trudności formalnoprawne, że często wręcz niemożliwe jest sprawne stosowanie obowiązujących instrumentów. To zaś czyni obecną regulację martwą lub egzekwowaną jedynie selektywnie.

Dlatego też przy okazji wdrażania dyrektywy IED zdecydowano się na istotną modyfikację zasad odpowiedzialności, tak by regulacja stała się bardziej spójna i precyzyjna.

W zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego i odpowiedzialności za szkody w nim wyrażone planowane zmiany obejmują ustawę z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.) oraz ustawę z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. Nr 75, poz. 493 ze zm.). O istotnym zakresie przygotowywanych zmian świadczy chociażby liczba zmienianych lub dodanych jednostek redakcyjnych. W przypadku pierwszej z wymienionych ustaw zmiany dotyczą ponad 30 artykułów. Niemal tyle samo zmian i dodatków przewidziano w ustawie szkodowej. Skalę zmian doskonale obrazuje fakt, że ostatni artykuł ustawy szkodowej ma numer 39.

Dyrektywa IED powinna być transponowana do krajowych porządków prawnych do 7 stycznia 2013 r. Prace legislacyjne jednak się przedłużają, a ostatni projekt ustawy, datowany na lipiec 2013 r., nie został jeszcze przyjęty przez rząd. Trudno zatem na obecnym etapie precyzyjnie opisać i ocenić zmiany, które faktycznie wejdą w życie. Zmiany wymagane dyrektywą IED i założenia legislacyjne są już jednak znane, co pozwala z dużym

prawdopodobieństwem przedstawić kształt nowych rozwiązań.

W niniejszej publikacji opisujemy obecny reżim odpowiedzialności, zarysujemy podstawowe zmiany, które wejdą w życie wraz z uchwaleniem projektowanych przepisów, oraz ukazujemy międzynarodowe trendy, które w bliższej lub dalszej przyszłości mogą znaleźć odzwierciedlenie również w polskich rozwiązaniach prawnych.

W opracowaniu *Jedna szkoda, osiem ustaw* zwięźle przedstawiamy obecnie obowiązujące przepisy. W artykule *Jest szkoda w środowisku, będzie obowiązek jej naprawienia* podsumowujemy funkcjonowanie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

W artykule *Od rekultywacji do remediacji* porządkujemy najważniejsze pojęcia i definicje związane z ochroną środowiska gruntowo-wodnego w obecnych i planowanych przepisach.

Natomiast w opracowaniu *Szkody historyczne w powierzchni ziemi – projekt nowych przepisów* przedstawiamy podstawowe założenia nowych rozwiązań prawnych dotyczących odpowiedzialności za tzw. szkody historyczne.

Wreszcie, wybiegając nieco w przyszłość, sygnalizujemy kolejne zmiany, które będą wynikały z niedawno przyjętej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich (tekst *Szkody wynikające z poszukiwania i eksploatacji złóż na obszarach morskich*).

Na koniec zastanawiamy się nad odpowiedzialnością międzynarodowych koncernów, która była przedmiotem rozważań sądów w dwóch niezwykle interesujących rozstrzygnięciach sądu holenderskiego i amerykańskiego (tekst *O odpowiedzialności międzynarodowych korporacji za szkody w środowisku*).



Jedna szkoda, osiem ustaw

Izabela Zielińska-Barłózek, Dominik Wałkowski

Zanieczyszczenie środowiska gruntowo-wodnego to stały problem w toku transakcji obejmujących nieruchomości, szczególnie przemysłowe. Tymczasem ustalenie prawnych konsekwencji zanieczyszczenia jest nie lada wyzwaniem.

To, co potocznie określa się mianem zanieczyszczenia nieruchomości, w nomenklaturze prawnej może obejmować rozmaite stany faktyczne, których konsekwencje są kształtowane bardzo zróżnicowanymi regulacjami.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami zanieczyszczenie gleby lub ziemi jest często traktowane inaczej niż zanieczyszczenie środowiska wodnego na terenie nieruchomości, choć w praktyce trudno rozgraniczać zanieczyszczenie gleby i wód gruntowych. O zastosowaniu określonych przepisów decydują między innymi data wyrządzenia szkody, rodzaj zanieczyszczonego gruntu oraz charakter działalności prowadzonej na nieruchomości w przeszłości.

Ustawa szkodowa – niezupełnie kompleksowa regulacja

Punktem wyjścia są przepisy **ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie** (Dz.U. Nr 75, poz. 493 ze zm.), w miarę kompleksowo regulujące konsekwencje zanieczyszczeń środowiska wodno-gruntowego. W myśl tej ustawy zanieczyszczenie gleby lub ziemi jest traktowane jako szkoda w środowisku w powierzchni ziemi. Kryteria oceny, czy w danym przypadku wystąpiła tego typu szkoda, określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U. Nr 82, poz. 501). Zgodnie z rozporządzeniem kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w powierzchni ziemi jest wystąpienie zmian powodujących przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi lub konieczność modyfikacji dotychczasowego sposobu wykorzystania powierzchni ziemi. Standardy jakości, o których mowa w cytowanych przepisach, są określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. Nr 165, poz. 1359). Działania naprawcze w przypadku szkody w środowisku w powierzchni ziemi powinny zmierzać do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym przywrócenia do stanu zgodnego ze standardami jakości gleby i ziemi. Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie dotyczy również szkód w wodach, jednakże jej przepisów nie stosuje się do szkód wyrządzonych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Prawo ochrony środowiska – uchylone przepisy wiecznie żywe

Ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie nie stosuje się do szkód wyrządzonych przed dniem jej wejścia w życie, tj. przed 30 kwietnia 2007 r. W przypadku zanieczyszczeń gleby lub ziemi wyrządzonych przed tą datą stosuje się przepisy **ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska** (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232), jednakże w brzmieniu obowiązującym

przed 30 kwietnia 2007 r. Dlatego w ujednoliconym tekście ustawy Prawo ochrony środowiska wskazanych przepisów nie znajdziemy. Konieczne jest zatem sięgnięcie do historycznego brzmienia przepisów, co dodatkowo utrudnia ustalenie prawnego reżimu dotyczącego zanieczyszczeń „historycznych”.

Stosując przepisy Prawa ochrony środowiska nie można również zapominać o pewnych modyfikacjach wynikających z przepisów **ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.) dotyczących możliwości ograniczenia rekultywacji w przypadku zanieczyszczeń spowodowanych przed 1 września 1980 r.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych – czyli rekultywacja terenów górniczych

Oprócz daty wyrządzenia szkody znaczenie ma również rodzaj gruntów, których zanieczyszczenie dotyczy. W tym zakresie zastosowanie znajdą rozwiązania zawarte w **ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych** (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205). Wprawdzie na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że zastosowanie tej regulacji ograniczone jest przede wszystkim do gruntów rolnych i leśnych, jednak paradoksalnie większość zanieczyszczeń tego typu gruntów jest wyłączona z reżimu obowiązującego na podstawie tej ustawy. Przepisy tej ustawy stosuje się za to odpowiednio w przypadku niektórych gruntów, które nie mają charakteru rolnego lub leśnego.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych obliguje osoby powodujące utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów do ich rekultywacji na własny koszt.

Wspomnianych wyżej zasad nie stosuje się jednak w przypadku gruntów, które zostały zanieczyszczone „substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami”. Ustawa odsyła w tym zakresie do przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. W rezultacie, jeżeli będziemy mieli do czynienia z zanieczyszczeniem gruntów rolnych i leśnych wyrządzonym przed

30 kwietnia 2007 r., to na skutek wielokrotnych odesłań będziemy zobowiązani zastosować wspomniane wyżej „nieobowiązujące” przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jak już wspomniano, ograniczenie stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych tylko do tego typu gruntów jest pozorne. Zgodnie z **ustawą z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze** (Dz.U. Nr 163, poz. 981 ze zm.) w przypadku likwidacji zakładu górniczego przedsiębiorca jest obowiązany m.in. przedsięwziąć niezbędne środki w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej. Art. 129 ust. 2 tej ustawy nakazuje stosować odpowiednio do rekultywacji takich gruntów przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. To „odpowiednie” stosowanie przepisów od lat wywołuje szereg wątpliwości. Analogiczne rozwiązanie ustawodawca zastosował we wcześniej obowiązującej ustawie z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.). Jedną z wątpliwości jest zakres stosowania wspomnianego odesłania w sytuacji, gdy podjęta ma być rekultywacja zanieczyszczonych substancjami lub preparatami gruntów po działalności górniczej. Prawo geologiczne i górnicze odsyła w tym zakresie do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ta zaś ustawa, jak już wspomniano, w przypadku zanieczyszczenia substancjami i preparatami odsyła do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Tu z kolei możemy mieć do czynienia z kolejnym odesłaniem – tym razem do uchylonych pozornie przepisów Prawa ochrony środowiska – w przypadku zanieczyszczeń wyrządzonych przed 30 kwietnia 2007 r.

Śmieci a zanieczyszczenie

Brak przejrzystości przepisów obejmujących odpowiedzialność za zanieczyszczenie to nie jedyny problem praktyczny. Potocznie pojmowane zanieczyszczenie może w rzeczywistości wiązać się z obecnością na nieruchomości materiałów, które należałoby klasyfikować jako odpady w rozumieniu **ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach**

(Dz.U. z 2013 r., poz. 21). Te zaś przepisy nakładają w określonych sytuacjach obowiązek usunięcia odpadów zgromadzonych na nieruchomości. Ustawa zawiera domniemanie, zgodnie z którym władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Domniemanie to ma istotne konsekwencje w związku z ciążącym na posiadaczu odpadów ustawowym obowiązkiem ich niezwłocznego usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Jeżeli władający powierzchnią ziemi nie obali domniemania, to będzie zobowiązany we właściwy sposób zagospodarować zgromadzone na nieruchomości odpady, nawet jeżeli ich nielegalnego składowania dopuścił się ktoś inny. Ponadto musi liczyć się z tym, że obecność odpadów będzie mogła zostać zakwalifikowana jako składowanie odpadów bez uzyskania wymaganej decyzji. W takiej sytuacji posiadacz odpadów, czyli władający powierzchnią ziemi, będzie zobowiązany do ponoszenia opłat podwyższonych.

Trzeba przy tym pamiętać, że obowiązek usunięcia odpadów nie jest ograniczony czasowo. Innymi słowy obowiązek ten dotyczy nawet odpadów znajdujących się na nieruchomości od wielu lat.

Na każdą szkodę znajdzie się przepis

Nawet jeżeli szczegółowe środki nie będą mogły zostać zastosowane, to pomocą służy **art. 362 ustawy Prawo ochrony środowiska** umożliwiający organom ochrony środowiska nałożenie obowiązku przywrócenia środowiska do stanu właściwego w sytuacji negatywnego oddziaływania na środowisko.

Odpowiedzialność za zanieczyszczenie wobec sąsiadów

Powyższe rozważania dotyczą obowiązków publicznoprawnych. Często jednak zapomina się, że roszczenia wynikające z zanieczyszczenia mogą pochodzić od właścicieli sąsiednich nieruchomości lub następców prawnych. Praktyka pokazuje duże znaczenie przepisów **Kodeksu cywilnego**

przewidujących odpowiedzialność na zasadzie ryzyka prowadzących na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprowadzany w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.). Podmioty te ponoszą odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu. Uwolnienie się od tej odpowiedzialności jest bardzo trudne – możliwe jedynie w ściśle określonych przypadkach. Jeżeli zatem w związku z taką działalnością zostanie wyrządzona szkoda w środowisku, z roszczeniami o naprawienie szkody może zwrócić się kolejny właściciel nieruchomości. W pewnych sytuacjach zastosowanie mogą znaleźć instrumenty związane z roszczeniem negatywnym (art. 222 § 2 k.c.).

Za zanieczyszczenie do więzienia

Wreszcie jako ostatni element układanki pojawiają się znowelizowane przepisy **Kodeksu karnego** przewidujące odpowiedzialność osób, które m.in. zanieczyszczają powierzchnię ziemi substancją w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody lub powierzchni ziemi. W takim przypadku należy liczyć się z sankcją w postaci kary pozbawienia wolności do 5 lat, a jeżeli czyn został popełniony w związku z eksploatacją instalacji działającej w ramach zakładu, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie, sprawca może podlegać karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Od rekultywacji do remediacji

Dominik Wałkowski

Aparatura pojęciowa stosowana przez ustawodawcę w celu opisania działań naprawczych związanych z zakończeniem pewnego rodzaju działalności negatywnie wpływającego na środowisko jest bardzo rozbudowana.

Działania naprawcze

Zgodnie z ustawą o zapobieganiu szkodom w środowisku pod pojęciem działań naprawczych rozumie się wszelkie działania, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie. W szczególności działaniem naprawczym jest oczyszczanie gleby i wody, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności i reintrodukcja zniszczonych

gatunków, czyli działania prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej i walorów krajobrazowych na danym terenie. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym w postaci rozporządzenia Ministra Środowiska z 4 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia (Dz.U. Nr 103, poz. 664), wyróżniamy następujące rodzaje działań naprawczych prowadzonych w przypadku szkody w środowisku w powierzchni ziemi: usunięcie bieżącego lub przyszłego zagrożenia dla zdrowia ludzi i przywrócenie jakości gleb i ziemi do stanu wymaganego standardami.

Rekultywacja

Ustawa Prawo ochrony środowiska, której przepisy stosuje się do szkód w środowisku w powierzchni ziemi wyrządzonych przed

30 kwietnia 2007 r., posługuje się sformułowaniem **rekultywacja**. Rekultywacja zanieczyszczonej gleby lub ziemi polega na ich przywróceniu do stanu wymaganego standardami jakości, a standardy te zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. Nr 165, poz. 1359).

Pojęcia tego nie należy utożsamiać z **rekultywacją gruntów**, o której mowa w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W myśl przepisów tego aktu prawnego pojęcie to oznacza nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Brak jest zatem odniesienia do standardów jakości gleby lub ziemi.

Jeszcze inaczej **rekultywację terenu** definiuje ustawa z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1136). Pod pojęciem tym należy rozumieć zagospodarowanie terenu, w tym oczyszczanie gruntu, na który miał wpływ obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w taki sposób, aby przywrócić go do właściwego stanu użytkowego i przyrodniczego, ze szczególnym uwzględnieniem jakości gleby, dzikiej fauny i flory, siedlisk naturalnych, systemów słodkiej wody oraz krajobrazu.

Zupełnie odmienny charakter ma **rekultywacja składowiska odpadów**, o której mowa w ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21). Prowadzenie rekultywacji składowiska włączone jest w fazę eksploatacyjną składowiska. Dopiero jego zakończenie jest uznawane za dzień zamknięcia składowiska. Rekultywacja jest integralną procedurą poprzedzającą zamknięcie składowiska i z samej istoty składowiska odpadów

nie może być rozumiana jako odtworzenie gleb lub przywrócenie poprzedniego stanu. Rekultywację wykonuje się zgodnie z harmonogramem prac związanych z rekultywacją składowiska odpadów, w sposób zabezpieczający składowisko odpadów przed jego szkodliwym oddziaływaniem na wody powierzchniowe i podziemne oraz na powietrze. Sposób rekultywacji powinien uwzględniać integrację obszaru składowiska odpadów z otaczającym środowiskiem oraz umożliwiać obserwację wpływu składowiska odpadów na środowisko.

Remediacja

Lipcowy tekst projektu nowelizacji Prawa ochrony środowiska wprowadza pojęcie **remediacji**, rozumianej jako poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości, kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się substancji powodujących ryzyko, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu. Projekt ustawy przewiduje również, że w uzasadnionych przypadkach remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi ono największe korzyści dla środowiska.

Pojęcie remediacji ma zastąpić pojęcie rekultywacji zastosowane w pozornie uchylonych przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, a zatem nie będzie miało wpływu na stosowanie pojęcia rekultywacja w innych kontekstach, o których mowa w tym artykule.

Należy zwrócić uwagę, że ujęte w projekcie pojęcie remediacji rozszerza jej zastosowanie również w stosunku do wód gruntowych, co stanowi istotne *novum*. Ponadto wyeliminowano niezwykle problematyczne odniesienie do standardów jakości. Wprawdzie standardy jakości stanowią precyzyjny punkt odniesienia, jednakże w praktyce mogą przesądzać o konieczności

poniesienia niewspółmiernych nakładów finansowych w celu zapewnienia glebie lub ziemi bardzo wysokich parametrów jakościowych, niespotykanych na terenach przemysłowych.

Remediacja ma zatem przynieść przede wszystkim efekt środowiskowy – zaprzestanie stwarzania zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska. Ponadto cel ten może zostać osiągnięty przez samooczyszczanie.



Jest szkoda w środowisku, będzie obowiązek jej naprawienia

Bartosz Kuraś

Zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawianie to istotny cel prawa ochrony środowiska. Jego realizacji służy szereg przepisów o odpowiedzialności cywilnej, karnej i administracyjnej w przypadku spowodowania szkody lub nawet ryzyka jej wystąpienia.

Poszczególne reżimy odpowiedzialności są niezależne od siebie, stąd w zależności od sytuacji sprawca szkody może zostać obowiązany do jej naprawienia przez organy ochrony środowiska, pozwany cywilnie przez poszkodowanego, a do tego ukarany przez sąd karny, o ile jego czyn wypełni znamiona któregoś z przestępstw przeciwko środowisku.

Dla naprawy szkód w środowisku pierwszorzędne znaczenie mają jednak przepisy regulujące odpowiedzialność administracyjnoprawną, egzekwowaną w pierwszej kolejności przez organy administracji (dopiero od ich decyzji służyć może środek odwoławczy do sądu administracyjnego). W pierwszej kolejności chodzi tutaj o ustawę z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich

naprawie (Dz.U. Nr 75, poz. 493 ze zm.). Ustawa ta określa obowiązki związane z zapobieganiem szkodom i naprawieniem szkód w środowisku oraz zasady ponoszenia odpowiedzialności w przypadku niewykonania tych obowiązków.

Ustawę o zapobieganiu szkodom stosujemy, gdy wystąpi szkoda w środowisku

Ustawa ta znajduje jednak zastosowanie jedynie w określonych przypadkach, tj. gdy powstaje szkoda w środowisku w rozumieniu ustawy (grożąca lub zaistniała, oraz gdy tę szkodę spowoduje określony podmiot).

Zgodnie z definicją ustawową przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, spowodowaną bezpośrednio lub pośrednio przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska (art. 6 pkt 11 ustawy). Ustawa o zapobieganiu szkodom wskazuje przy tym dwa rodzaje szkód w środowisku: bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku (szkoda grożąca) oraz szkodę w środowisku (szkoda zaistniała).

Obowiązki zapobiegawcze aktualizują się dopiero, gdy zaistnieje bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, przez co należy rozumieć wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w przyszłości. Obowiązki naprawcze aktualizują się zaś dopiero, gdy szkoda wystąpi.

Aby móc stwierdzić, że szkoda wystąpiła, konieczne jest określenie stanu początkowego, który zdefiniowany został jako stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku oszacowanej na podstawie dostępnych informacji. Szkoda może dotyczyć gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych.

Jedynie w odniesieniu do szkody w powierzchni ziemi jako stan początkowy rozumie się stan zgodny ze standardami jakości gleby i ziemi w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 6 pkt 10 ustawy). Jeżeli zachowane są standardy jakości gleby określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. Nr 165, poz. 1359), szkoda w powierzchni ziemi nie występuje – nie ma zanieczyszczenia gleby lub ziemi.

Ustawę o zapobieganiu szkodom stosujemy, gdy szkodę wyrządzi określony podmiot

Podmiot zobowiązany do zapobieżenia szkodzie grożącej lub naprawienia szkody zaistniałej obowiązany jest przy tym działać z własnej inicjatywy, w tym uzgodnić z organami ochrony środowiska sposób naprawienia zaistniałej szkody.

Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie znajduje zastosowanie w odniesieniu do szkody w środowisku (grożącej lub zaistniałej) spowodowanej **przez podmioty korzystające ze środowiska**, które prowadzą **działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku**. Jest to odpowiedzialność na zasadzie ryzyka podmiotów prowadzących działalności uznane przez ustawodawcę za ryzykowne.

Jedynie w przypadku szkody dotyczącej gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych ustawa o zapobieganiu szkodom znajduje zastosowanie do każdego podmiotu korzystającego ze środowiska (nie tylko prowadzącego działalność ryzykowną), o ile szkoda wystąpiła z winy tego podmiotu. Ochrona gatunków i ich siedlisk przyrodniczych jest więc znacznie szersza niż ochrona gleby i wody.

Ustawowa definicja **podmiotu korzystającego ze środowiska** jest dość szeroka. Obejmuje m.in. przedsiębiorcę, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Natomiast **działalność ryzykowna** została zdefiniowana przez enumeratywne wyliczenie rodzajów działalności, które ustawodawca zakwalifikował jako ryzykowne dla środowiska. Są to przykładowo działalności, na które wymagane jest uzyskanie określonych pozwoleń środowiskowych lub wpisów do odpowiednich rejestrów, w tym z zakresu gospodarki odpadami, a także postępowanie z określonymi substancjami uznawanymi za niebezpieczne dla środowiska (np. środki ochrony roślin, produkty biobójcze i inne substancje chemiczne oraz mieszaniny chemiczne).

Co w przypadku, gdy szkoda w środowisku zaistniała, a nie można stosować ustawy o zapobieganiu szkodom?

Ustawowa definicja szkody w środowisku często będzie pokrywać się z powszechnym rozumieniem tego terminu, zwłaszcza w sytuacjach, gdy negatywne oddziaływanie na środowisko było znaczne. Są jednak sytuacje, gdy w powszechnym rozumieniu uznalibyśmy, że szkoda w środowisku występuje, jednak nie jest to szkoda w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom, bądź została spowodowana przez podmiot korzystający ze środowiska, ale nie prowadzący działalności ryzykownej.

W takich sytuacjach organom ochrony środowiska przysługują inne instrumenty, na

podstawie których mogą domagać się naprawienia zmiany w środowisku. Są to w szczególności **sankcyjne decyzje zobowiązujące**. Decyzje te mogą być wydawane m.in. na podstawie art. 362 i nast. ustawy Prawo ochrony środowiska. Otóż jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek: (1) ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia; lub (2) przywrócenia środowiska do stanu właściwego. W odniesieniu do osób fizycznych podobne decyzje może wydać właściwy wójt (burmistrz lub prezydent). Może on nakazać osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko.

Negatywne oddziaływanie na środowisko nie może wypełniać znamion szkody w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom, a jeżeli je wypełnia, to nie może być spowodowane przez podmiot prowadzący działalność ryzykowną (lub przez inny podmiot korzystający ze środowiska na zasadzie winy w odniesieniu do gatunków i siedlisk chronionych). Przyjmuje się bowiem, że przepis ten ma charakter uzupełniający i powinien być stosowany wówczas, gdy inne normy nie przewidują bardziej szczegółowych rozwiązań (wyrok NSA z 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10, Lex 992456).

Decyzja wydana na podstawie art. 362 i art. 363 p.o.ś ma charakter fakultatywny i uznaniowy. Może zostać nałożona przez organ, ale nie musi. Przepis nie zawiera też szczegółowych kryteriów ułatwiających organowi ocenę danego przypadku. Konieczne jest więc odniesienie się do ogólnych zasad prawa administracyjnego dotyczących wydawania uznaniowych decyzji administracyjnych. Decyzja powinna zawierać szczegółowe uzasadnienie podstaw rozstrzygnięcia, opisując przesłanki, na których organ polegał, wydając decyzję. Swobodne uznanie nie oznacza bowiem dowolności dla

organu administracyjnego (wyrok NSA z 23 września 1987 r., II SA 468/87).

Przykładowe sytuacje, w których zastosowano administracyjne decyzje sankcyjne

Sprawy, które toczyły się w związku z zamiarem wydania przez organy ochrony środowiska decyzji administracyjnych w związku z negatywnym oddziaływaniem na środowisko, dotyczyły przykładowo:

- 1) dymu wydobywającego się z przewodu kominowego budynku mieszkalnego (wyrok NSA z 23 marca 2010 r., II OSK 558/09),
- 2) działalności gospodarczej polegającej na naprawach, myciu, tankowaniu, parkowaniu i garażowaniu autobusów i busów, powodującej m.in. emisję zanieczyszczeń i hałasu (wyrok NSA z 9 września 2011 r., II OSK 1263/10),
- 3) składowania soli skutkującego nadmiernym zapyleniem, zasoleniem gleby i emisją hałasu (postanowienie NSA z 11 lipca 2013 r., II OW 36/13),
- 4) wypadku samochodowego, podczas którego doszło do awarii i wycieku substancji niebezpiecznej (ropopochodnej) za zbiornika paliwowego, powodującego zanieczyszczenie gleby i ziemi (postanowienie NSA z 20 stycznia 2012 r., II OW 97/11),
- 5) emisji hałasu przez ruch drogowy (wyrok NSA z 10 grudnia 2010 r., II OSK 1807/09, wyrok NSA z 30 listopada 2010 r., II OSK 1792/09, wyrok NSA z 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10),
- 6) gromadzenia na działce do tego nieprzeznaczonej odpadów takich jak złom stalowy, metale kolorowe, zużyty sprzęt RTV i AGD, komputery, szkło, zużyte meble drewniane i tapicerowane (wyrok NSA z 27 kwietnia 2010 r., II OSK 662/09),
- 7) agregatów chłodniczych i sprężarki powodujących nadmierną emisję hałasu (wyrok NSA z 11 maja 2012 r. II OSK 322/11).



Szkody historyczne w powierzchni ziemi – projekt nowych przepisów

Bartosz Kuraś

Ministerstwo Środowiska nadal pracuje nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (projekt z 26 lipca 2013 r.).

Zmiany mają dotyczyć przede wszystkim systemu pozwoleń związanych z korzystaniem ze środowiska przez przedsiębiorców, a w szczególności firm dysponujących pozwoleniami zintegrowanymi. Konieczność zmian wynika z postanowień dyrektywy z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (2010/75/WE; dyrektywa IED). Termin na wdrożenie większości postanowień tej dyrektywy minął 7 stycznia 2013 roku.

Dyrektywa IED dotyczy przede wszystkim systemu zapobiegania emisjom zanieczyszczeń i ograniczania tych emisji. Jednym z celów dyrektywy jest również zapewnienie, aby eksploatacja zakładów przemysłowych nie prowadziła do pogorszenia jakości gleby. Stąd na etapie przygotowywania projektu ustawy Ministerstwo Środowiska uznało, że warto przy okazji uporządkować istniejący system prawny dotyczący ochrony i rekultywacji powierzchni ziemi. Obecnie projekt z 26 lipca 2013 r. jest na etapie modyfikacji, które mają uwzględnić liczne uwagi zgłoszone pod jego adresem.

Jedną z instytucji, która miałaby zostać znacznie zmodyfikowana po wejściu w życie proponowanej nowelizacji, jest instytucja szkody w powierzchni ziemi i powiązana z nią regulacja odpowiedzialności za szkody historyczne w powierzchni ziemi. Poniżej

zasygnalizowano jedynie kilka istotnych zmian dotyczących szkód historycznych w powierzchni ziemi proponowanych w projekcie z 26 lipca 2013 r.

Szkoda w powierzchni ziemi

Zgodnie z definicją ustawową przez **szkodę w środowisku** rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, spowodowaną bezpośrednio lub pośrednio przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska.

Obowiązki zapobiegawcze aktualizują się dopiero, gdy zaistnieje bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, przez co należy rozumieć wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w przyszłości. Obowiązki naprawcze (tj. obowiązek przeprowadzenia rekultywacji w przypadku szkód w powierzchni ziemi) aktualizują się dopiero, gdy szkoda wystąpi.

Aby ocenić, czy szkoda wystąpiła, trzeba określić **stan początkowy**, który został zdefiniowany jako stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku oszacowanej na podstawie dostępnych informacji.

Przez **szkodę w powierzchni ziemi** rozumieć należy zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w szczególności to, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi. W odniesieniu

do powierzchni ziemi jako stan początkowy rozumie się stan zgodny ze standardami jakości gleby i ziemi określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. Nr 165, poz. 1359). Jeżeli zachowane są standardy jakości gleby określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi, szkoda w powierzchni ziemi nie występuje – nie ma zanieczyszczenia gleby lub ziemi.

Szkody historyczne w powierzchni ziemi

Obecnie przyjętą się podział szkód w powierzchni ziemi na dwa rodzaje: wyrządzone przed 30 kwietnia 2007 r. (**szkody historyczne**) oraz szkody wyrządzone po tej dacie. Związane jest to z różnymi zasadami odpowiedzialności mającymi zastosowanie do tych szkód.

Odpowiedzialność za zanieczyszczenie historyczne gleby, tj. takie, które zostało wyrządzone przed 30 kwietnia 2007 r., powiązana jest w zasadzie z tytułem do nieruchomości (**zasada władający powierzchnią ziemi płaci**), co oznacza odpowiedzialność władającego powierzchnią ziemi za zanieczyszczenia znajdujące się na gruncie będącym w jego władaniu. W przypadku pozostałych szkód w powierzchni ziemi, a więc tych wyrządzonych po wejściu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie obowiązującej od 30 kwietnia 2007 r., odpowiedzialność za zanieczyszczenie co do zasady powiązana jest z podmiotem powodującym zanieczyszczenie (**zasada zanieczyszczający płaci**), a więc odpowiada co do zasady sprawca szkody. Data wystąpienia zanieczyszczenia decydować więc może o tym, jaki podmiot będzie obowiązany do przeprowadzenia rekultywacji zanieczyszczonej powierzchni ziemi.

Istnienie dwóch reżimów odpowiedzialności wynika z przepisów przejściowych. Obecnie do zanieczyszczenia gleby wyrządzonego przed 30 kwietnia 2007 r. stosuje się przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska w brzmieniu

przed wejścia w życie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (art. 35 ust. 2 u.z.s.ś.), uwzględniając jedynie zmianę organu właściwego na regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Chodzi tutaj o uchylone przez ustawę o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie przepisy tytułu II „Ochrona zasobów środowiska”, działu IV „Ochrona powierzchni ziemi”, dotyczące rekultywacji (art. 102, 103 ust. 1 i 2, art. 106–108, art. 110–111 p.o.ś.), które mimo uchylecia nadal znajdują zastosowanie. Natomiast ustawę o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie stosuje się do szkód wyrządzonych od dnia jej wejścia w życie, tj. od 30 kwietnia 2007 r.

Dodatkowo szczególna regulacja dotyczy szkód wyrządzonych przed 1 września 1980 r. Jeżeli podmiot zobowiązany do rekultywacji zanieczyszczonej powierzchni ziemi wykaże, że zanieczyszczenie nastąpiło przed 1 września 1980 r., działania związane z rekultywacją może przeprowadzić w ograniczonym zakresie.

Ograniczone stosowanie uchylonych przepisów w zakresie ochrony powierzchni ziemi jest przyczyną wielu problemów praktycznych. Nierzadko zdarzają się też problemy z określeniem zakresu prowadzonej rekultywacji. Z jednej strony, w odniesieniu do najstarszych szkód obowiązek ten mógł zostać istotnie ograniczony. W odniesieniu do zanieczyszczenia spowodowanego w latach 1980-2007 obowiązek rekultywacji zanieczyszczonej gleby jest dość restrykcyjny, choć nie zawsze jest to uzasadnione względami potrzeby ochrony środowiska, a dodatkowo za jego realizację odpowiada w zasadzie każdorazowy właściciel nieruchomości. Wreszcie w odniesieniu do szkód wyrządzonych po 2007 r. dopuszczalne są pewne ograniczenia zakresu rekultywacji.

Projektowane zmiany dotyczące odpowiedzialności za szkody historyczne w powierzchni ziemi

W projekcie zaproponowano wprowadzenie definicji ustawowej historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Byłyby to szkody wyrządzone przed 30 kwietnia 2007 r. oraz szkody, od których wystąpienia upłynęło

więcej niż 30 lat. Odpowiada to w zasadzie funkcjonującemu już teraz w praktyce rozumieniu pojęcia szkody historycznej w powierzchni ziemi. Jednocześnie wprowadzenie definicji ustawowej pozwoli uporządkować i usystematyzować regulacje dotyczącą odpowiedzialności za wyrządzenie tych szkód.

Proponowane zmiany mają w pewnym zakresie charakter restrykcyjny. W projekcie z 26 lipca 2013 r. zaproponowano wprowadzenie rejestru historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi oraz obowiązku identyfikacji tego rodzaju zanieczyszczeń przez organy ochrony środowiska, co miałyby być połączone z obowiązkiem przekazania przez władającego powierzchnią ziemi wszelkich informacji o występowaniu historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi oraz jego możliwych źródłach.

Ponadto, podobnie jak obecnie, stwierdzenie historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi podlegałoby obowiązkowi zgłoszenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska. Zgodnie z projektowanymi zmianami regionalny dyrektor ochrony środowiska byłby uprawniony do nałożenia, w drodze decyzji, obowiązku przeprowadzenia badań zanieczyszczenia gleby i ziemi oraz przedłożenia ich wyników. Miałyby to dotyczyć terenów, co do których istnieją przesłanki występowania historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, na których przed 30 kwietnia 2007 r. prowadzono działalność mogącą z dużym prawdopodobieństwem powodować zanieczyszczenia takiego rodzaju.

Z drugiej strony, co wydaje się znacznie istotniejsze, proponowane jest ograniczenie zakresu naprawy szkody w środowisku, tj. ograniczenie zakresu obowiązku prowadzenia rekultywacji w przypadku

wystąpienia historycznego zanieczyszczenia gleby. Władający powierzchnią ziemi, na której występuje historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, obowiązany byłby do przeprowadzenia remediacji (a nie – jak dotychczas – rekultywacji rozumianej jako naprawienie szkody i polegającej na doprowadzeniu stanu gleby do standardów jakości określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska).

Brak jest obecnie ustawowej definicji remediacji. Zgodnie z projektem przez remediację należałoby rozumieć poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości, kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się substancji powodującej ryzyko, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska z uwzględnieniem sposobu użytkowania terenu. Remediacja mogłaby również polegać, w uzasadnionych przypadkach, na samooczyszczaniu.

Ponadto proponowane jest wprowadzenie wyraźnej regulacji umożliwiającej władającemu powierzchnią ziemi wskazanie sprawcy szkody. Musiałby on jednak wykazać, że szkodę spowodował dany podmiot, aby to na sprawcy, a nie na władającym powierzchnią ziemi, spoczywał obowiązek remediacji.

Proponowane w projekcie z 26 lipca 2013 r. zmiany dotyczące odpowiedzialności za historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi wydają się krokiem w dobrym kierunku. Dotyczy to w szczególności zastąpienia obowiązku rekultywacji zanieczyszczeń historycznych (doprowadzenia gleby do ustalonych standardów jakości) obowiązkiem remediacji tych zanieczyszczeń. Z zainteresowaniem oczekujemy kolejnej wersji projektu ustawy oraz skierowania projektu do dalszych prac w Parlamencie.



Szkody wynikające z poszukiwania i eksploatacji złóż na obszarach morskich

Dominik Wałkowski

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich kładzie szczególny nacisk na ochronę środowiska.

Zmiany konsekwencją katastrofy Deepwater Horizon

Jedną z przyczyn wprowadzenia przepisów unijnych jest rosnące gospodarcze znaczenie działalności polegającej na wydobywaniu ropy naftowej i gazu ze złóż podmorskich. Ponadto poszukiwanie i eksploatację złóż prowadzi się w coraz trudniejszych warunkach, to zaś wymaga umiejętnego zarządzania ryzykiem i reagowania w przypadku wystąpienia awarii. Wypadek może bowiem wywołać nie tylko poważne szkody w środowisku, lecz również powodować istotne negatywne konsekwencje dla gospodarki morskiej i warunków życia lokalnych społeczności. Impulsem, który skłonił ustawodawcę europejskiego do opracowania nowych przepisów, były też wypadki w instalacjach morskich – m.in. Deepwater Horizon (2010), a wcześniej np. Piper Alpha (1988), Montara (2009) czy Usumacinta (2007). Z prawnego punktu widzenia istotnym czynnikiem przesądzającym o konieczności podjęcia tego typu inicjatywy jest specyfika działalności prowadzonej na obszarach morskich, która sprawia, że w przypadku wyrządzenia szkody jednoznaczne określenie podmiotów

odpowiedzialnych może napotykać poważne trudności.

Przedmiot nowej regulacji

Dyrektywa ustanawia minimalne wymogi w dziedzinie zapobiegania poważnym awariom wynikającym z działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich. Dyrektywa dotyczy zatem działań związanych z projektowaniem, budową oraz eksploatacją instalacji służących do poszukiwania i wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego z wyjątkiem transportu ropy naftowej i gazu ziemnego z jednego wybrzeża do drugiego.

Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie mają nałożyć na operatorów takich instalacji wymóg podejmowania odpowiednich środków w celu zapobiegania poważnym awariom. Operatorzy nie będą mogli być zwalniani z obowiązków w sytuacji, gdy za wystąpienie poważnej awarii odpowiedzialny jest np. podwykonawca.

Jednym z istotnych wymogów poprzedzających wykonywanie działalności jest ocena zdolności technicznych i finansowych wnioskodawcy występującego o koncesję. Musi on bowiem móc pokryć zobowiązania, jakie mogą potencjalnie wyniknąć w toku działalności. Organy administracji będą ponadto zobowiązane do zapewnienia skutecznego udziału społeczeństwa w odniesieniu do

ewentualnych skutków planowanej działalności dla środowiska.

Dyrektywa szczegółowo określa dokumentację, która powinna zostać sporządzona w związku z prowadzoną działalnością, w tym politykę korporacyjną w zakresie zapobiegania poważnym awariom, system zarządzania bezpieczeństwem i środowiskiem mający zastosowanie do danej instalacji, wewnętrzne plany reagowania itp. Jednym z głównych obowiązków operatora będzie sporządzenie sprawozdania dotyczącego poważnych zagrożeń. Sprawozdanie to podlega szczegółowemu regularnemu przeglądowi przynajmniej raz na 5 lat lub wcześniej – na żądanie właściwego organu. Jeżeli zaproponowane w sprawozdaniu środki okażą się niewystarczające, państwa członkowskie będą zobowiązane zakazać eksploatacji lub rozpoczęcia eksploatacji instalacji.

Operatorzy lub właściciele instalacji będą musieli opracować wewnętrzne plany reagowania w przypadku awarii, przy uwzględnieniu oceny ryzyka wystąpienia poważnych awarii. Plany mają obejmować m.in. analizę skuteczności reagowania w przypadku wycieku ropy naftowej.

Dyrektywa wprowadza również system niezależnej weryfikacji, aby zapewnić niezależne potwierdzenie, że elementy kluczowe dla bezpieczeństwa i środowiska określone w ocenie ryzyka w odniesieniu do tej instalacji są odpowiednie. Wyniki niezależnej weryfikacji nie będą jednak wpływały na odpowiedzialność operatora lub właściciela instalacji za właściwe i bezpieczne działanie sprzętu i systemów poddawanych weryfikacji.

Pełna odpowiedzialność za szkody w środowisku

Jednym z najistotniejszych elementów dyrektywy jest wprowadzenie pełnej odpowiedzialności za szkody w środowisku.

Podmiot, który uzyska koncesję, ma ponosić finansową odpowiedzialność za zapobieganie szkodom wyrządzonym środowisku

spowodowanym działalnością prowadzoną przez adresata koncesji, operatora instalacji lub w ich imieniu oraz za usuwanie tych szkód.

W celu zapewnienia skuteczności rozwiązań zmodyfikowana została dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (tzw. dyrektywa szkodowa). Dyrektywa ta obejmie również szkody wyrządzone na obszarach poza terytorium państw członkowskich, na których prowadzi się poszukiwanie i eksploatację złóż. To zaś oznacza, że obecny reżim odpowiedzialności za szkody w środowisku obejmujący w odniesieniu do obszarów morskich jedynie obszar morza terytorialnego poszczególnych państw członkowskich UE zostanie poszerzony na wszystkie wody morskie aż do najdalej położonego obszaru, na którym państwo członkowskie ma lub wykonuje prawa jurysdykcyjne, zgodnie z Konwencją ONZ o prawie morza. W praktyce zatem dyrektywa szkodowa będzie obejmować szkody na obszarze obejmującym również wyłączną strefę ekonomiczną (do 200 mil morskich, ok. 370 km od wybrzeża).

Wspomnianą zmianę wprowadzono poprzez modyfikację art. 2 punkt 1 lit. b dyrektywy szkodowej, określając, że szkody wyrządzone w wodach oznaczają również szkody mające znaczący negatywny wpływ na stan środowiska wód morskich, o których mowa w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej).

Co bardzo istotne, zmiana dyrektywy szkodowej powodująca rozszerzenie obszaru obowiązywania nie dotyczy wyłącznie działalności polegającej na poszukiwaniu i eksploatacji złóż ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich, lecz **wszystkich rodzajów działalności objętych dyrektywą 2004/35.**



O odpowiedzialności międzynarodowych korporacji za szkody w środowisku

Dominik Wałkowski

W kontekście odpowiedzialności za szkody w środowisku rok 2013 zostanie zapamiętany ze względu na dwie sprawy związane z prowadzeniem działalności przez koncerny naftowe w krajach rozwijających się.

Najpierw z zainteresowaniem obserwowano sprawę nigeryjskich farmerów i rybaków, którzy pozwali w Holandii spółki *Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd.* z siedzibą w Nigerii oraz *Royal Dutch Shell Plc.* Sprawa dotyczyła szkód poniesionych w wyniku wycieku ropy w okolicach wsi zamieszkałych przez obywateli Nigerii. Sprawa została rozstrzygnięta przez Sąd Okręgowy w Hadze wyrokiem z 30 stycznia 2013 r.

Sprawa budziła tak duże zainteresowanie, gdyż sam fakt prowadzenia postępowania przez sąd w Holandii miał charakter precedensowy. Sprawa dotyczyła bowiem roszczeń kierowanych przez obywateli Nigerii, których podstawą były szkody wyrządzone w tym państwie w wyniku działalności prowadzonej przez nigeryjską spółkę zależną koncernu Shell. Sąd uznał jednak, że nie ma przeszkód, by prowadzić postępowanie w Holandii zarówno wobec *Royal Dutch Shell Plc.*, jak i jej spółki

zależnej w Nigerii, gdyż roszczenia te są ze sobą powiązane.

W toku postępowania sąd rozstrzygał w oparciu o normy prawa nigeryjskiego i jedynie w jednej ze spraw wydał korzystny dla powodów wyrok uznający odpowiedzialność spółki zależnej Shell w Nigerii. W pozostałych przypadkach sąd uznał, że wycieki nie zostały spowodowane niedochowaniem należytej staranności w celu zapobieżenia wyciekom z rurociągów, lecz wynikały z aktów sabotażu. To zaś zgodnie z obowiązującym w Nigerii prawem wyklucza odpowiedzialność.

Obserwatorów procesu najbardziej interesowało to, czy sąd uzna również odpowiedzialność spółki matki. Powództwa wobec *Royal Dutch Shell Plc* zostały jednak oddalone, gdyż sąd uznał, że korporacja nie ma co do zasady obowiązku zapobiegania szkodom czynionym przez jej spółki zależne.

Warto zwrócić uwagę, że ani roszczenia powodów, ani rozstrzygnięcie sądu nie odnosiły się do kwestii budzących zainteresowanie doktryny prawa spółek w zakresie pociągania do odpowiedzialności wspólników spółek w ramach koncepcji określanych w języku

angielskim jako *piercing the corporate veil*, a w języku niemieckim jako *Durchgriff*. Istotą sprawy było rozstrzygnięcie, czy *Royal Dutch Shell Plc* może samodzielnie ponosić odpowiedzialność. Chociaż sąd oddalił powództwa wobec spółki matki, to jednak z zadowoleniem przyjęto, że nie nastąpiło to na skutek uznania, że spółka ta nie może w ogóle w takich sytuacjach ponosić odpowiedzialności, lecz w wyniku stwierdzenia, że w rozstrzyganej sprawie nie wystąpiły przesłanki odpowiedzialności.

Sąd stwierdził, że w okolicznościach sprawy nie można przyjąć, że *Royal Dutch Shell Plc* zobowiązała się ingerować w politykę spółki zależnej w zakresie zapobiegania i reagowania na akty sabotażu dotyczące rurociągów i instalacji w Nigerii. Zdaniem sądu sam fakt, że spółka przyjęła politykę zapobiegania szkodom w środowisku, nie wystarczy do przyjęcia zgodnie z prawem nigeryjskim, że spółka ta przyjęła na siebie obowiązki staranności w odniesieniu do społeczności żyjących w pobliżu rurociągów i instalacji spółki zależnej.

Druga sprawa ma znaczenie dla odpowiedzialności korporacji za sprzeczne z prawem międzynarodowym działania prowadzone w krajach rozwijających się. Postępowanie, o którym mowa, zakończyło się rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego USA w dniu 17 kwietnia 2013 r., a dotyczyło sprawy *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co. i in.*

Dwunastu mieszkańców Nigerii, którzy otrzymali azyl polityczny w Stanach Zjednoczonych, pozwało tam koncerny naftowe, zarzucając im podżeganie do naruszeń praw człowieka, do których doszło po brutalnym stłumieniu protestów lokalnej społeczności wynikających ze szkodliwej dla środowiska działalności.

Sąd Najwyższy uznał, że *Alien Tort Statute* (na którą to ustawę powoływali się państwo *Kiobel*), nie stosuje się do zdarzeń w innych państwach, mimo że ustawa ta dotyczy roszczeń obywateli innych państw.

Co ciekawe, we wcześniejszym rozstrzygnięciu Sądu Apelacyjnego (*U.S. Court of Appeals for the Second Circuit*) rozstrzygnięto, że prywatne korporacje nie mogą być pozywane na podstawie *Alien Tort Statute*. Istota sporu dotyczyła również domniemania przeciwko eksterytorialności tego aktu prawnego („*presumption against extraterritoriality*”). Zdaniem Sądu Najwyższego USA domniemanie to nie zostało obalone. W szczególności sam fakt, że *Alien Tort Statute* dotyczy roszczeń obywateli innych państw za czyny stanowiące naruszenie prawa międzynarodowego, nie oznacza automatycznie eksterytorialnego zasięgu tego aktu prawnego. Sąd wskazał ponadto, że obecnie korporacje działają w wielu państwach i sam fakt ich obecności w innych państwach nie jest wystarczający, by obalić to domniemanie.

W rezultacie dostęp do amerykańskiego wymiaru sprawiedliwości został ograniczony, co z pewnością przyczyni się do zmniejszenia liczby prowadzonych w Stanach Zjednoczonych postępowań związanych z naruszeniem praw człowieka. Stany Zjednoczone miały być przyjaznym forum dla egzekwowania norm prawa międzynarodowego („*uniquely hospitable forum for the enforcement of international norms*”), jednakże wydaje się, że komentowane orzeczenie utrudni dochodzenie roszczeń w tym państwie.

Lektura powyższych orzeczeń skłania do dwóch wniosków.

Po pierwsze, wyrok holenderskiego sądu potwierdza przydatność reżimu odpowiedzialności deliktowej w sytuacjach, w których dany podmiot postuluje się spółką zależną, aby uniknąć odpowiedzialności majątkowej. Wydaje się, że dopóki tego typu reżimy odpowiedzialności nie zaczną funkcjonować w praktyce, kuszące będzie powierzenie działalności niebezpiecznej dla środowiska spółce wydzielonej w strukturze organizacyjnej, tak aby nie ponosić odpowiedzialności. Aby jednak w rozsądnie dającej się przewidzieć

przyszłości reżimy te były stosowane powszechnie, konieczna wydaje się ingerencja prawodawcy.

Po drugie, cytowane wyżej orzeczenia wskazują, jak odmienne jest rozumienie istoty problemu przez prawników i nieprawników. Ci pierwsi dostrzegają będą niezwykle wątpliwe podstawy prawne tego typu roszczeń. Ci drudzy będą

zdumieni, że w sytuacjach, w których roszczenia są usprawiedliwione, a powiązanie szkód z działalnością międzynarodowych koncernów jest niewątpliwe, roszczenia te nie znajdują odzwierciedlenia w korzystnych dla powodów rozstrzygnięciach sądów. Chyba dużo czasu upłynie, zanim poglądy obu grup zblizną się do siebie...



Niniejsza publikacja ma charakter wyłącznie informacyjny. Jej zawartość jest aktualna na dzień skierowania do publikacji. Nie stanowi ona usługi doradztwa prawnego oraz nie powinna być podstawą do podejmowania decyzji biznesowych.

© WARDYŃSKI I WSPÓLNICY, 2013

Zespół Prawa Ochrony Środowiska



Izabela Zielińska-Bartołek jest radcą prawnym, współnikiem kancelarii Wardyński i Wspólnicy współodpowiedzialnym za praktykę transakcyjną firmy. Kieruje także praktyką Prawa Ochrony Środowiska oraz jest szefem biura kancelarii w Poznaniu. Zajmuje się prawem spółek i transakcjami handlowymi oraz prawem ochrony środowiska. Ma doświadczenie w zakresie prawa ochrony środowiska nabyte m.in. w trakcie projektów transakcyjnych oraz restrukturyzacyjnych. Jest wiceprzewodniczącą Praktyki Prawa Ochrony Środowiska na Europę/Bliski Wschód/Afrykę w LexMundi, sieci skupiającej renomowane niezależne firmy prawnicze na świecie, oraz European Forum Liaison Officer w Komisji Nieruchomości IBA (Real Estate Committee). Jest współautorką książek „Transakcje przejęć i fuzji” (Warszawa 2011) oraz „Ryzyka prawne w transakcjach fuzji i przejęć” (Warszawa 2013) wydanej przez LexisNexis Polska we współpracy z kancelarią Wardyński i Wspólnicy.

E-mail: izabela.zielinska@wardynski.com.pl



Dominik Wałkowski jest adwokatem, członkiem Zespołu Prawa Ochrony Środowiska oraz Grupy Transakcyjnej. Zajmuje się głównie sprawami z zakresu polskiego i europejskiego prawa ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań prawnych procesów inwestycyjnych, jak i zagadnień związanych z odpowiedzialnością podmiotów oraz członków organów spółek za naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska. Jest współautorem książki „Ryzyka prawne w transakcjach fuzji i przejęć” wydanej przez LexisNexis Polska we współpracy z kancelarią Wardyński i Wspólnicy (Warszawa 2013). Jest członkiem Wielkopolskiej Izby Adwokackiej.

E-mail: dominik.walkowski@wardynski.com.pl



Bartosz Kuraś, LL.M., jest prawnikiem, członkiem Zespołu Prawa Ochrony Środowiska oraz Grupy Transakcyjnej kancelarii Wardyński i Wspólnicy. Specjalizuje się w prawie ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z odpowiedzialnością za szkody w środowisku i gospodarką odpadami, a także w prawie handlowym, zwłaszcza w zakresie transakcji fuzji i przejęć oraz bieżącej obsługi korporacyjnej spółek handlowych. Jest współautorem książek „Transakcje przejęć i fuzji” (Warszawa 2011) oraz „Ryzyka prawne w transakcjach fuzji i przejęć” (Warszawa 2013) wydanych przez LexisNexis Polska we współpracy z kancelarią Wardyński i Wspólnicy.

E-mail: bartosz.kuras@wardynski.com.pl

O kancelarii

Kancelaria Wardyński i Wspólnicy jest jedną z największych niezależnych polskich firm prawniczych. Biura kancelarii znajdują się w Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Krakowie oraz Brukseli.

Kancelaria specjalizuje się m.in. w następujących dziedzinach: arbitraż, bankowość i finansowanie projektów, fuzje i przejęcia, nieruchomości, obsługa korporacyjna firm, podatki i spory podatkowe, prawo konkurencji, prawo Unii Europejskiej, prawo farmaceutyczne, prawo morskie, prawo ochrony środowiska, prawo pracy, projekty infrastrukturalne oraz PPP, rozwiązywanie sporów, doradztwo dla sektora energetycznego, rynki kapitałowe, technologie, media i telekomunikacja, upadłości i postępowania naprawcze, własność intelektualna i zamówienia publiczne.

Kancelaria jest wydawcą Portalu Procesowego prezentującego aktualności i analizy z tematyki postępowań sądowych, arbitrażowych i administracyjnych, oraz Portalu Transakcyjnego opisującego prawne aspekty transakcji fuzji i przejęć na polskim rynku. Oba portale są dostępne w wersji polskiej i angielskiej.

Kancelaria jest też wydawcą aplikacji Wardyński+, pierwszej polskojęzycznej aplikacji o tematyce prawnej na iPada i Androida. Aplikacja jest dostępna bezpłatnie w App Store i Google Play.

www.wardyński.com.pl

www.PortalProcesowy.pl

www.PortalTransakcyjny.pl

Wardyński+

Wardyński i Wspólnicy
Al. Ujazdowskie 10
00-478 Warszawa

Tel.: 22 437 82 00, 22 537 82 00
Faks: 22 437 82 01, 22 537 82 01

E-mail: warsaw@wardynski.com.pl

