



Dorota Maśniak*

Uniwersytet Gdański

ASPEKTY PRAWNE DYWERSYFIKACJI RYZyka ZANIECZYSZCZENIA ŚRODOWISKA POMIĘDZY SPRAWCĄ, PAŃSTWO I UBEZPIECZYCIELI

Zagadnienia wstępne – brak jednolitego aparatu pojęciowego

Głównym celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o możliwość i zasadność wykorzystania ubezpieczeń rozumianych jako środek prawny do zarządzania ryzykiem zanieczyszczenia środowiska. Odpowiedź na to pytanie wymagała analizy obecnego stanu prawnego wskazującego na potencjalne wykorzystanie instytucji ubezpieczeniowoprawnych i praktyki ubezpieczeniowej do wymogów ochrony środowiska.

Identyfikacja problemu wymaga uporządkowania aparatu pojęciowego, który ze względu na interdyscyplinarność badanej problematyki nastęrcza duże problemy. Prawodawca i doktryna posługują się pojęciami szkód w środowisku, szkody ekologicznej, katastrofy ekologicznej i relacja pomiędzy tymi pojęciami nie jest jasna. Definicja legalna wynikająca z dyrektywy środowiskowej i implementowana w polskiej ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie nie rozwiązuje problemu z powodu nieprzystawalności do zasad odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z kodeksu cywilnego. Przez katastrofy spowodowane przez człowieka rozumiemy awarie przemysłowe związane z substancjami niebezpiecznymi. Przykładem katastrofy o dużym zasięgu wywołującym skutki transgraniczne jest wyciek ze zbiornika tlenu glinu w miejscowości Ajka na Węgrzech w 2011 r. Pytaniem otwartym pozostaje, czy przez katastrofę rozumieć będziemy też spadek populacji gatunków roślin lub zwierząt występujących w pobliżu miejsca działania przedsiębiorcy, który stanowi szkody w środowisku. Nie jest jasna relacja zakresu pojęcia katastrofy ekologicznej i szkody w środowisku.

Problem katastrof ekologicznych łączony jest często z zagadnieniem klęsk żywiołowych, czy też inaczej katastrof naturalnych (*natural disasters*), dla odróżnie-

* d.masniak@prawo.univ.gda.pl

nia od katastrof spowodowanych przez człowieka (*man-made disasters*). Czytając dokumenty opracowywane na szczeblu europejskim, trudno nie ulec wrażeniu tendencji do wspólnej regulacji (patrz www. Zielona księga). Trudno zaprzeczyć, iż coraz częściej jesteśmy świadkami tzw. katastrof synergicznych zwanych „na-tech” katastrofy (katastrofy naturalno-techniczne). Uderzenie pioruna, niskie temperatury czy trzęsienie ziemi mogą wywołać uwolnienie niebezpiecznych substancji do atmosfery, wyciek lub pożary (np. podczas katastrofy jądrowej w Fukushima w Japonii w 2011 r.). Klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka mogą występować łącznie lub mogą wzajemnie potęgować swoje skutki. Trudno też jednoznacznie zakwalifikować ryzyka związane ze zmianami klimatu, których przyczyną jest działalność człowieka. Wzrost liczby tego typu katastrof jest spowodowany częstszym występowaniem ekstremalnych zdarzeń pogodowych oraz większą złożonością i współzależnością systemów produkcyjnych. Zdaniem Parlamentu Europejskiego należy jednak różnicować klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka. Wymagają one różnych rodzajów ubezpieczeń i są objęte dwoma różnymi rynkami ubezpieczeń. Wskazane powyżej główne problemy terminologiczne wiążą się z bardziej ogólnymi problemami interpretacyjnymi takich pojęć jak: ryzyko ekologiczne i ryzyko środowiskowe czy też ubezpieczenia ekologiczne/ubezpieczenia środowiskowe.

1. Rynek ubezpieczeniowy jako miejsce dywersyfikacji ryzyka zanieczyszczenia środowiska

1.1. Perspektywa unijna

Od lat organy unijne podejmują wysiłki mające na celu wykorzystanie ubezpieczeń dla zarządzania katastrofami spowodowanymi przez człowieka. Wysiłki te zostały zintensyfikowane po uchwaleniu tzw. dyrektywy środowiskowej¹. Pomimo iż od tego czasu minęło 10 lat, trudno mówić o unijnym rynku ubezpieczeń ekologicznych jako odrębnym segmencie jednolitego rynku ubezpieczeniowego. Stąd konieczność badań diagnozujących taki stan – uwzględniających bariery prawne. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia działań zachęcających do korzystania i rozwijania odpowiednich ubezpieczeń lub innych form zabezpieczeń finansowych, mających na celu zapewnienie skutecznej osłony dla zobowiązań finansowych wynikających z dyrektywy środowiskowej.

Obowiązujące rozwiązania uznać należy za tymczasowe, charakteryzujące etap przygotowujący do ewentualnego włączenia uczestników rynku finansowego do działań na rzecz ochrony środowiska w większym zakresie. Podejmowane przez państwa członkowskie działania zachęcające miałyby zastąpić system zharmonizowanego obowiązkowego zabezpieczenia finansowego/ubezpiecze-

¹ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. U. L 143 z 30.4.2004, s. 56).

nia. Jego wprowadzenie zostało uzależnione od wyników analizy skuteczności przepisów dyrektywy pod względem rzeczywistego zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku, w sprawie warunków dostępności, przy racjonalnych kosztach, ubezpieczeń oraz innych rodzajów zabezpieczeń finansowych. Sprawozdanie takie zostało przedstawione organom unijnym 12 października 2010 r.² Z jego wniosków wynika, iż dostępne na dzień 1 lipca 2010 r. informacje nie pozwoliły na wyciągnięcie konkretnych wniosków co do skuteczności dyrektywy. Stwierdzono, iż na ówczesnym etapie brakuje wystarczającego uzasadnienia do wprowadzenia zharmonizowanego systemu obowiązkowego zabezpieczenia finansowego. Uznano za konieczne dalsze monitorowanie rozwoju sytuacji w państwach członkowskich. Za takie działanie uznać należy przyjęcie w 2013 r. przez Komisję Europejską Zielonej księgi ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka³, która porusza szereg pytań dotyczących adekwatności i dostępności ubezpieczeń ekologicznych. Jej celem jest zwiększenie świadomości na ten temat i ocena zasadności działań na szczeblu UE mających na celu usprawnienie funkcjonowania rynku ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof ekologicznych w Unii. Nadal otwartą kwestią pozostaje, na ile efektywne okazały się przewidziane w dyrektywie zachęty realizowane w formie zintensyfikowanych środków zabezpieczających oraz większego zabezpieczenia finansowego⁴.

W swojej rezolucji⁵, stanowiącej odpowiedź na ww. Zieloną księgę Komisji, Parlament Europejski źródła katastrof upatruje w niewłaściwym zachowaniu lub w złym zarządzaniu ryzykiem. Zwraca uwagę, że rynek ubezpieczeń ekologicznych ma na celu spełnienie wymogów dotyczących odpowiedzialności wynikającej z niezachowywania norm bezpieczeństwa. Stąd unijny wymóg tworzenia zachęt odpowiadających potrzebom ubezpieczeniowym przedsiębiorców działających w branży górniczej, gazowej, chemicznej lub jądrowej, odpowiedzialnych za szkody wyrządzone w środowisku⁶. Parlament Europejski sceptycznie odnosi się do narzucenia obowiązku ubezpieczenia, stojąc na stanowisku braku uzasadnienia działania na szczeblu europejskim. Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że tego rodzaju ubezpieczenia zależą od wielu elementów, takich jak rodzaj ryzyka, kultura prewencji czy stan przygotowań i zdolności do działania w każdym

² Sprawozdanie Komisji na mocy art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (COM(2010) 581 final).

³ Zielona księga z dnia 16 kwietnia 2013 r. dotycząca ubezpieczenia od klęsk żywiołowych i katastrof. Sygnatura COM(2013) 213.

⁴ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 18 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu z dnia 14.04.2016 COM(2016) 204 final.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka (2013/2174(INI)).

⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka (2013/2174(INI)).

z państw⁷. Do europejskiego systemu obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych sceptycznie odnieśli się też przedstawiciele państw członkowskich biorący udział w badaniu dotyczącym rozwoju ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej za szkody w środowisku. Wprowadzenie takiego systemu nie uwzględnia potrzeb klientów, kształtujących się różnorodnie w poszczególnych państwach. Różnorodność potrzeb wynika z różnic w świadomości ekologicznej przekładającej się na zakres ujawnionych przypadków zanieczyszczenia, różnicach w rzeczywistej liczbie takich przypadków i warunkach ekonomicznych charakteryzujących nowe i wschodzące rynki. Krytycy obowiązkowej ochrony ubezpieczeniowej wskazują, iż ogranicza ona zakres wyboru sposobu zabezpieczenia przez potencjalnego ubezpieczającego i powoduje wzrost kosztów. Kontrargumentem jest uwzględnianie rynkowej zdolności do zwiększania zakresu ochrony w odpowiedzi na zwiększający się popyt na ochronę za strony klientów⁸. Stąd potrzeba pogłębionych badań uwzględniających te różnice, które jednak wskażą, jak daleko i w jaki sposób interweniować powinien ustawodawca, „zachęcając” rynek ubezpieczeniowy (z jednej strony) i potencjalnego zanieczyszczającego (z drugiej) do podziału ryzyka zanieczyszczenia środowiska. Mimo to Bułgaria, Czechy, Grecja, Węgry, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania i Litwa zdecydowały się na wprowadzenie ubezpieczeń obowiązkowych.

Myśląc o ubezpieczeniach ekologicznych najczęściej mamy na myśli ochronę ubezpieczeniową odpowiedzialności zanieczyszczających. Takie myślenie oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci” wydaje się niewystarczające. Powstaje zasadnicze pytanie o zakres zaangażowania samej ofiary w ochronę jej dóbr osobistych i interesów majątkowych, które narażone są na ryzyko zanieczyszczenia⁹. Takie z kolei myślenie wydaje się zgodne z intencją Parlamentu Europejskiego, który wzywa państwa członkowskie do tworzenia zachęt dla obywateli UE do ochrony ubezpieczenia dóbr osobistych (życia, zdrowia) i mienia od szkód. Ubezpieczenia własne poszkodowanego (*first party insurance*) dają większą swobodę stronom stosunku ubezpieczenia w kształtowaniu jego treści. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej jest silnie ograniczone przesłankami i zasadami odpowiedzialności cywilnej sprawcy – niezharmonizowanymi w Unii Europejskiej, różniącymi się w zależności od krajowego systemu prawnego. Przykład stanowić może kompensacja roszczeń z tytułu „czystych strat finansowych” (*pure economic loss*), rozumianych jako strata poniesiona bez jakiegokolwiek związku z utratą lub uszkodzeniem mienia. Poniesione mogą być przez rolników w razie utraty plonów na skutek zanieczyszczeń czy rybaków w razie utraty połowów. W płaszczyźnie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej takie straty należy rozpatrywać w kate-

⁷ Tamże.

⁸ Briefing note *Survey of environmental liability insurance developments June 2014*, www.insurance-europe.pl.

⁹ Szerzej na temat roli ubezpieczeń rzeczowych w ochronie środowiska zob. D. Maśniak, *Ubezpieczenia ekologiczne*, Zakamycze 2003, s. 217 i n.

goriach utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Własne ubezpieczenia poszkodowanego tworzą możliwość traktowania takich strat jako przedmiotu ubezpieczenia.

Różnorodność szkód w środowisku sprowadza się do generalnego podziału na szkodliwe skutki „wypadków” powstałych w toku produkcji, transportu, magazynowania niebezpiecznych i szkodliwych substancji oraz „stopniowego zanieczyszczenia” (*gradual pollution*) wywołanego szkodliwą dla środowiska działalnością (np. emisjami, wyciekami lub wytwarzaniem odpadów). Zakres szkód spowodowanych stopniowym zanieczyszczeniem może być bardzo duży. Z uwagi jednak na poważne trudności w udowodnieniu związku przyczynowego pomiędzy szkodliwą działalnością a szkodą roszczenia z tego tytułu należą do rzadkości. Dodatkową trudność stanowi często niezmiernie wydłużony w czasie okres ujawniania się konsekwencji szkód. Bezpośrednia ochrona środowiska może stać się okazją do zmiany interpretacji pojęcia wypadku ubezpieczeniowego uwzględniającej specyfikę ochrony środowiska.

1.2. Perspektywa krajowa

Przepisy dyrektywy środowiskowej dostosowane zostały do polskiego krajowego porządku prawnego przez uchwalenie ww. ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Polska ma jeden z bardziej szczegółowych systemów raportowania i ewidencjonowania szkód w środowisku i związanych z nimi zagrożeń. Nie wszystkie kraje członkowskie wprowadziły taki właśnie system, przez co nie dysponują dokładnymi danymi o zdarzeniach skutkujących szkodami w środowisku. Polska, obok Węgier, jest liderem wśród państw członkowskich w liczbie takich szkód i w liczbie spraw sądowych prowadzonych z tego tytułu¹⁰.

Wraz z ustawą o odpadach¹¹ ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku przyczyniła się znacznie do rozwoju ubezpieczeń ekologicznych. Jest to jednak rozwój bardzo powolny. Wciąż najpopularniejszą formą uwzględniania ryzyka szkód w środowisku w działalności ubezpieczeniowej polskich zakładów ubezpieczeń są klauzule dodatkowe do ogólnych warunków ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy¹². Znamienne, że odrębne umowy ubez-

¹⁰ Sprawozdanie Komisji na mocy art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (COM(2010) 581 *final*).

¹¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21, 888, 1238, z 2014 r., poz. 695.) – art. 125.

¹² Przykładowa klauzula jednego z ubezpieczycieli brzmi: „Włączenie odpowiedzialności za szkody powstałe pośrednio lub bezpośrednio z emisji, wycieku, uwalniania się lub innej formy przedostania się do powietrza, wody lub gruntu jakichkolwiek substancji niebezpiecznych 1. Inaczej niż stanowi § 4 ust. 2 pkt 8) o.w.u., ogólnych warunków ubezpieczenia na mocy niniejszej klauzuli włącza się do zakresu ochrony ubezpieczeniowej odpowiedzialność Ubezpieczonego z tytułu: 1) szkód osobowych i rzeczowych powstałych pośrednio lub bezpośrednio z emisji, wycieku lub innej formy przedostania się do powietrza, wody lub gruntu jakichkolwiek substancji niebezpiecznych; 2) kosztów usunięcia neutralizacji lub oczyszczania gleby z substancji zanieczyszczających poniesione przez osoby trzecie”.

pieczenia z tytułu zanieczyszczenia środowiska naturalnego (czyli tzw. *stand alone cover*, coraz popularniejsze w krajach zachodniej Europy i Stanach Zjednoczonych), znalazły się w ofercie oddziałów zakładów ubezpieczeń działających w Polsce na zasadzie swobody świadczenia przedsiębiorczości. Za pozytywny symptom uznać można zastosowanie przez jednego z ubezpieczycieli gwarancji środowiskowej wykorzystującej mniej popularny rodzaj czynności ubezpieczeniowej, jaką jest umowa gwarancji ubezpieczeniowej. Przedmiotem gwarancji środowiskowej jest zobowiązanie ubezpieczyciela do zapłaty określonej w gwarancji kwoty, w przypadku gdy podmiot, na wniosek którego została udzielona, nie usunął negatywnych skutków w środowisku, powstałych w wyniku prowadzonej działalności lub pomimo pisemnego wezwania do zapłaty, nie zapłacił w wyznaczonym terminie całości lub części kwoty wynikającej z kosztów poniesionych w związku z naprawieniem szkody w środowisku. Gwarancja środowiskowa stanowi zabezpieczenie wiarygodności Skarbu Państwa reprezentowanego przez organ ochrony środowiska. Odpowiedzią na potrzeby rynku jest też ubezpieczenie, którego celem jest uzupełnienie ochrony gwarantowanej powszechnymi ubezpieczeniami komunikacyjnymi OC. Z ustawowego zakresu ochrony tych ubezpieczeń zostały wyłączone szkody w środowisku powstałe przy przewożeniu substancji szkodliwych¹³. Ubezpieczenia znajdujące się w ofercie jednego z polskich ubezpieczycieli mają na celu zapełnienie tej luki. Adresowane są do przedsiębiorców przewożących substancje szkodliwe. Umożliwiają one rekompensatę przez ubezpieczyciela obciążających sprawcę wypadku kosztów oczyszczania terenu powypadkowego dokonywanego przez specjalistyczne podmioty, które często osiągają wysokie kwoty. Są to przykłady wskazujące, jaki potencjał drzemie w rynku ubezpieczeniowym.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne – trójkąt: ubezpieczyciel, sprawca, państwo

Rola partnerstwa publiczno-prywatnego jest coraz silniej dostrzegalna w ubezpieczeniach od klęsk żywiołowych. Wykorzystanie go w procesie zarządzania ryzykiem zanieczyszczenia środowiska idzie moźolniej. Na szczególną uwagę zasługuje analiza wsparcia ze środków publicznych działań rynkowych poprzez powołanie w drodze ustawy poolu ubezpieczeniowego, znanego przykładowo prawodawstwu hiszpańskiemu. W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego ubezpieczyciele mogą oferować swoją wiedzę fachową i narzędzia (takie jak platformy informacji o ryzyku) do celów oceny ryzyka, a w niektórych przypadkach – doradzania podmiotom publicznym w ich decyzjach inwestycyjnych. Z drugiej strony władze publiczne powinny angażować się w podnoszenie świadomo-

¹³ Art. 38 ust.1 pkt. 4) ustawy. Ustawa z dnia 22 maja 2013 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 392).

ści ryzyka i wskazywanie korzyści ekonomicznych wynikających z korzystania z ochrony ubezpieczeniowej.

Podmioty publiczne mogą pełnić rolę tzw. ubezpieczycieli ostatniej instancji, czyli podmiotów przejmujących ryzyka przekraczające określony limit szkód spowodowanych katastrofą (przypominających reasekurację nadwyżki szkodo-wości) lub tworzyć publiczne fundusze odszkodowawcze. Takie podejście wykorzystuje możliwości finansowe publicznych i prywatnych podmiotów, rozkładając ciężar finansowy szkód. Partnerstwo publiczno-prywatne umożliwia pełną ochronę bez względu na rozmiar ryzyka, podczas gdy prywatny rynek ubezpieczeniowy jest ograniczony ustanawianymi limitami poziomów przejmowanego ryzyka (sumami ubezpieczenia) celem zabezpieczenia interesów ubezpieczycieli. Pozostawienie problemu zarządzania ryzykiem zanieczyszczenia środowiska podmiotom publicznym prowadzi finalnie do obciążania kosztami podejmowanych działań podatników.

Powstaje pytanie, czy programy ubezpieczeniowe wspierane przez państwo nie prowadzą do wzrostu pokusy nadużycia (hazardu moralnego)¹⁴. Większość respondentów odpowiadających na to pytanie w ramach konsultacji prowadzonych w ramach ww. Zielonej księgi odpowiedziała na to pytanie twierdząco¹⁵. Dostrzegając konieczność tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem, należy mieć na uwadze wpływ wsparcia ze strony podmiotów publicznych na prewencję – stosowanie środków zapobiegających zanieczyszczeniom. Stąd potrzeba wykorzystania ubezpieczeniowych mechanizmów ograniczenia ryzyka hazardu moralnego za pomocą ubezpieczeniowych mechanizmów minimalizowania pokusy nadużycia, takich jak franszyza, udział własny, limity pokrycia czy wyłączenia z zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela. Formą ograniczania ryzyka hazardu moralnego może być „nagradzanie” przez podmioty publiczne podejmowania określonych rodzajów środków prewencyjnych, ochronnych lub adaptacyjnych. Formę wsparcia finansowego ubezpieczycieli ze środków publicznych stanowić mogą dopłaty do składek lub do odszkodowań ubezpieczeniowych.

Realizacja roszczenia bezpośredniego, zapewniona przez krajowe normy prawne w Polsce, możliwa jest wtedy, gdy ofiara jest w stanie zidentyfikować ubezpieczającego sprawcę zanieczyszczenia, co w praktyce okazać się może bar-

¹⁴ Pokusa nadużycia/hazard moralny oznacza zmianę zachowania osoby, która po zawarciu umowy ubezpieczenia przestaje być silnie zmotywowana do działań zapobiegających wystąpieniu szkody, na skutek czego wzrasta prawdopodobieństwo wystąpienia niekorzystnych skutków wypadku ubezpieczeniowego. Zjawisko to ograniczane jest przez mechanizm korygujący wysokość składek ubezpieczeniowych należnych w okresach ubezpieczenia następujących po powstaniu szkody. Innymi sposobami ograniczenia hazardu moralnego jest przenoszenie ciężaru ryzyka/szkody na ubezpieczonego w postaci franszyzy lub udziału własnego czy też ograniczanie zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela o stosowne wyłączenia.

¹⁵ *Summary responses received to the European Commission's green Paper on the insurance of natural and man-made disasters*, January 2014, s. 8

dzo trudne. Na mocy dyrektywy środowiskowej każda osoba fizyczna lub prawna jest uprawniona do przedkładania właściwym władzom wszelkich informacji i uwag związanych ze szkodami w środowisku wynikłymi z katastrofy spowodowanej przez człowieka, a także do żądania podjęcia działań zaradczych. Następnie, właściwe władze informują te osoby o podjętych działaniach lub o swojej decyzji o odmowie podjęcia działań wraz z podaniem przyczyn (art. 12 dyrektywy).

3. Rola prewencji w ubezpieczeniach ekologicznych

W przypadku szkód w środowisku wiodąca funkcja ubezpieczeń, jaką jest funkcja kompensacyjna, ulega wyparciu przez funkcję prewencyjną. Za oczywisty fakt uznać należy twierdzenie, że przywrócenie stanu sprzed zanieczyszczenia nie jest w praktyce możliwe. Powiązanie środków bezpieczeństwa z odpowiedzialnością za skutki zanieczyszczenia przewiduje ww. dyrektywa środowiskowa. Jej przepisów nie stosuje się, jeżeli podmiot jest w stanie udowodnić, że szkoda została spowodowana przez stronę trzecią i wystąpiła pomimo zastosowania odpowiednich środków bezpieczeństwa na miejscu lub na zamówienie czy polecenie wydane przez organ publiczny (zwolnienie z kosztów). Zastosowanie odpowiednich środków prewencyjnych wzmacniających bezpieczeństwo ekologiczne stanowi sposób obrony przed rygorem odpowiedzialności za szkodę w środowisku. Rolą norm prawnych i podmiotów stosujących prawo jest eksponowanie prewencji korzystnej nie tylko z punktu widzenia środowiska *per se* i ogółu społeczeństwa, ale również z punktu widzenia potencjalnego zanieczyszczającego.

Prawodawca unijny stoi na stanowisku, że zarówno prewencja, jak i kompensacja szkód w środowisku powinny być realizowane poprzez popieranie reguły „zanieczyszczający płaci” (art. 191 TFUE) oraz zgodnie z zasadą stałego rozwoju. Taki cel wskazano również w dyrektywie środowiskowej opartej na naczelnej zasadzie, w myśl której przedsiębiorca wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednio zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny. Celem jest nakłonienie przedsiębiorców do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód w środowisku oraz ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za nie. Przedsiębiorca powodujący swoją działalnością szkody w środowisku lub stwarzający bezpośrednio zagrożenie wystąpieniem takich szkód powinien, co do zasady, ponieść koszt niezbędnych środków zapobiegawczych i zaradczych. W przypadku gdy właściwe władze działają samodzielnie lub za pośrednictwem strony trzeciej, w miejsce przedsiębiorcy powinny one zagwarantować, że koszty przez nie poniesione zostaną zwrócone przez przedsiębiorcę. Jest również właściwe, aby przedsiębiorcy ostatecznie ponosili koszty oceny szkód wyrządzonych

środowisku oraz, w odpowiednim przypadku, oceny stwarzania bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód.

Ciekawym rozwiązaniem jest przyjęty w niektórych państwach obowiązek przeprowadzenia podstawowej oceny ryzyka wyrządzenia szkody w środowisku. W zależności od wyników audytu przedsiębiorca albo porzeka na wstępnej ocenie, albo musi dokonać dalszej oceny ryzyka, skoncentrowanej na opracowaniu szczegółowych scenariuszy szkód w środowisku i jego skutków, kalkulacji potencjalnych kosztów działań zapobiegawczych i naprawczych. Dopiero jeśli tak określone potencjalne koszty działań przekroczą ustalony ustawowo próg, to przedsiębiorca jest zobowiązany uzyskać stosowne zabezpieczenie finansowe. Wiele z państw przewidziało także zwolnienia z obowiązku posiadania zabezpieczenia finansowego w przypadku wdrożenia systemów EMAS lub ISO 14000. Takie tendencje wyraźnie wskazują na specyfikę ubezpieczeń ekologicznych, w których silniej niż w innych ubezpieczeniach prewencja wpływa na kompensację.

Dostępność danych dotyczących zagrożeń w przemyśle dotyczy głównie zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii (tzw. zakładów o dużym i zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, podlegających regulacjom dyrektywy Seveso III¹⁶). Dla tych zakładów w Polsce utworzono, przewidziane prawem, systemy przeciwdziałania wystąpieniu poważnych awarii, które określają scenariusze możliwych awarii oraz działania podejmowane w przypadku ich wystąpienia. Dyrektywa Seveso III zobowiązuje prowadzących zakład do zawierania w raportach o bezpieczeństwie opisu wszelkich środków technicznych i nietechnicznych mających znaczenie dla ograniczenia wpływu poważnej awarii. Komisja Europejska zgłosiła postulat włączenia do tych raportów informacji na temat ubezpieczenia¹⁷. Zgodnie z ww. dyrektywą w razie żądania raport o bezpieczeństwie musi zostać udostępniony publicznie.

4. Pojęcie ubezpieczeń ekologicznych

Analiza polskojęzycznej literatury wskazuje na kilka interpretacji zagadnienia ubezpieczeń ekologicznych (środowiskowych). Stąd ściśle powiązanie ubezpieczeń ekologicznych z pojęciem ryzyka ekologicznego (czy środowiskowego) kluczowego dla ekonomicznego podejścia do ubezpieczeń. Przyjęcie określonego modelu ryzyka ekologicznego przejmowanego przez ubezpieczyciela determinuje zakres wyodrębnienia ubezpieczeń ekologicznych. Analiza polskojęzycznej literatury przedmiotu pozwala wyodrębnić kilka interpretacji tego zagadnienia.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz. U. L 197 z 24.7.2012, s. 1).

¹⁷ Zielona księga z 16 kwietnia 2013 r. (zob. przypis 3).

Pierwsze najszerze ujęcie wynika z przyjęcia koncepcji ryzyka ekologicznego (środowiskowego), którego źródła upatruje się we wszystkich interakcjach zachodzących między ludźmi a pozostałymi elementami środowiska naturalnego, w tym również w oddziaływaniu sił przyrody niezwiązanych z zanieczyszczeniem – np. uderzenia pioruna, huraganu czy gradobicia. Przy takim rozumieniu pojęcia ryzyka ekologicznego (środowiskowego), elementów ochrony przed skutkami realizacji ryzyka środowiskowego można się doszukiwać w konstrukcji niemalże wszystkich dostępnych na rynku ubezpieczeniowym warunków ubezpieczenia (tzw. „produktów ubezpieczeniowych”)¹⁸. Mankamentem tak szerokiego ujęcia jest sprzeczność z praktyką gospodarczą oraz z ideą podziału ubezpieczeń na jednorodne grupy, który ma na celu precyzyjne określenie przedmiotu badań (ujęcie naukowe) i zarządzanie działalnością ubezpieczeniową (ujęcie gospodarcze). Umiarkowane podejście dostrzega w obrębie ubezpieczeń ekologicznych (środowiskowych) ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody w środowisku i ubezpieczenia rzeczowe chroniące mienie przed skutkami zanieczyszczeń¹⁹. Należy również uwzględnić pogląd, zgodnie z którym do ubezpieczeń ekologicznych zaliczyć należy ubezpieczenie odpowiedzialności administracyjnej za szkody w środowisku²⁰. Jest on o tyle kontrowersyjny, że polskie krajowe przepisy prawnoubezpieczeniowe nie dają podstaw do funkcjonowania takich ubezpieczeń²¹. Do grupy umiarkowanego podejścia można zaliczyć również zwolenników zaliczenia do ubezpieczeń ekologicznych ubezpieczeń osobowych chroniących dobra osobiste przed ryzykiem zanieczyszczenia²². Najwyższe ujęcie ubezpieczeń ekologicznych ogranicza się do ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody w środowisku²³ i jest zgodne z aktualną praktyką ubezpieczeniową w Polsce.

Brak w polskiej doktrynie prawniczej kompleksowych badań poświęconych wykorzystaniu ubezpieczeń w walce z pogłębiającą się degradacją środowiska,

¹⁸ Por. A. Doś, *Ryzyko ekologiczne przedsiębiorstw na rynku ubezpieczeń majątkowych*, Warszawa 2011, s. 17, 81; nieco węższe ujęcie: G. Borys, *Ryzyko ekologiczne i jego systematyka na gruncie teorii ubezpieczeniowej* (w:) *Instrumenty rynkowe w ochronie środowiska*, red. S. Czaja, Jugowice-Wrocław 2002, s. 41.

¹⁹ Por. D. Maśniak, *Ubezpieczenia ekologiczne*, s. 140; K. Rosiek, *Zakres pojęcia „szkoda ekologiczna” w ubezpieczeniach ekologicznych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 708, s. 102–103; T. Żebrowska, *Ubezpieczenia ekologiczne a ochrona środowiska naturalnego*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1997, nr 3–4, s. 11.

²⁰ M. Lemkowska, *Ubezpieczenia odpowiedzialności administracyjnej za szkody w środowisku – problemy prawne*, „Prawo Asekuracyjne” 2013, nr 1, s. 57 i n.

²¹ Nie można ich zaklasyfikować do żadnego rodzaju ubezpieczenia ujętego w zamkniętym katalogu, stanowiącym załącznik do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej z dnia 11 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 po.1844).

²² Por. P. Wójcik, *Ubezpieczenia odpowiedzialności za szkody w środowisku*, „Prawo, Ubezpieczenia, Reasekuracja” 1998, nr 5, s. 45-46; A. Panasiewicz, *Ubezpieczenia środowiskowe jako czynnik przyspieszenia przemian próśrodowiskowych* (w:) *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, red. W. Ronka-Chmielowiec, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2008, Nr 1197, s. 322.

²³ Por. B. Fiedor, *Economic Aspects of Ecological Liability and its Insurance, International Experiences and the Polish Case*, s. 16, <http://web.sfc.keio.ac.jp/~kgw/Research/JPJRP/ResearchPaper2003/Fiedor.pdf>.

uwzględniających członkostwo Polski w Unii Europejskiej i obowiązywanie prawa unijnego, w szczególności ww. dyrektywy środowiskowej. Badania zapoczątkowane przez autorkę artykułu w ostatniej dekadzie XX w. i opublikowane w monografii *Ubezpieczenia ekologiczne*²⁴, stanowią punkt wyjścia do szczegółowych badań, uwzględniających obecny stan prawny i aktualną praktykę ubezpieczeniową. Z większą ostrością widać dzisiaj bariery prawne rozwoju ubezpieczeń ekologicznych, które chociaż są dostrzegane przez ekonomistów badających stosunki ubezpieczeniowe²⁵, powinny być diagnozowane przy wykorzystaniu metod prawniczych.

Analiza zagranicznej literatury przedmiotu wskazuje, iż wciąż dominującym podejściem jest utożsamianie ubezpieczeń środowiskowych z *third party insurance*. Ów termin jest stosowany do ubezpieczeń, które mają na celu zapewnienie ochrony na wypadek roszczeń z tytułu zanieczyszczenia środowiska. Zwrócić jednak należy uwagę, że odpowiedzialność, która stanowi przedmiot ubezpieczenia, jest rozumiana również w różnych systemach prawnych. Może to być odpowiedzialność powstająca z mocy prawa (*statutory liability*) lub w drodze decyzji uprawnionych organów (*regulatory liability*)²⁶. Zgodnie z szerokim ujęciem ubezpieczeń ekologicznych reprezentowanym w literaturze zagranicznej do kategorii ubezpieczeń ekologicznych zaliczyć można ubezpieczenia finansowe. Gwarantują one ochronę w razie niespłacenia kredytów hipotecznych. Ochrona dotyczy pokrycia kosztów rekultywacji, do których uiszczenia jest zobowiązany podmiot władający nieruchomością gruntową, na której ustanowiono hipotekę na rzecz banku w związku z zanieczyszczeniem tej nieruchomości²⁷.

Powyzszą analizę wzbogacają koncepcje przyjęte przez organizacje międzynarodowe. Zgodnie z Programem Środowiskowym Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Environment Programme – UNEP) do ubezpieczeń środowiskowych zalicza się takie rodzaje ubezpieczeń, które mogą być powiązane z potencjalnie zanieczyszczonym obszarem – w zakresie kosztów działań naprawczych, odpowiedzialności wobec osób trzecich z tytułu zanieczyszczeń czy też kosztów przewyższających założenia projektowe w zakresie rekultywacji gruntów. Przez takie ubezpieczenia mogą być też rozumiane ubezpieczenia

²⁴ D. Maśniak, *Ubezpieczenia ekologiczne*, Kraków 2003.

²⁵ M. Lemkowska, *Pojęcie szkody i odpowiedzialności prawnej jako podstawa kształtowania produktu ubezpieczenia środowiskowego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 56–76; P. Kozyra, M. Rutkowska, *Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument finansowy w ochronie środowiska*, Ogólnopolska Konferencja „Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i praktyce” 29–30.06.2006, <http://www.kee.ae.wroc.pl>, materiał na prawach rękopisu.

²⁶ Por. *Firms may face environmental black hole*, „Reactions” May 2013, s. 52; D.M. Minoli, J.N.B. Bell, *Composite insurer consideration and attitudes on environmental management systems concerning public liability policies for pollution risks*, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 2002, Vol. 4, No. 3, s. 331; C.J. Forrest, D.L. Wesley, *The Environmental Manager's Guide to Environmental Liability Insurance*, Environmental Quality Management Spring 2008, s. 2.

²⁷ Por. J.W. Broderick, D.R. Lavoie, A.J. Perel, *Environmental Risk Management and the Role of Environmental Insurance*, Environmental Quality Management, Autumn 2000, s. 5–8.

transportowe – ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźnika drogowego substancji niebezpiecznych, niektóre ubezpieczenia finansowe gwarantujące ochronę w zakresie kosztów ponoszonych w związku z zakończeniem lub po zakończeniu działalności niebezpiecznej dla środowiska oraz ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej konsultantów środowiskowych²⁸. Pomimo istotnych różnic wszystkie wskazane powyżej ubezpieczenia mają charakter ubezpieczeń odpowiedzialności za szkody w środowisku. Ograniczenie koncepcji ubezpieczeń środowiskowych do ubezpieczeń szeroko rozumianej odpowiedzialności za szkody w środowisku charakteryzuje również podejście OECD²⁹. O poszukiwaniu alternatywy dla ubezpieczeń odpowiedzialności za szkody w środowisku świadczą działania francuskich ubezpieczycieli. Ubezpieczyciele skupieni w poolu Garpol oferowali już w latach 80. XX w. pokrycie kosztów (*clean up costs*) oraz restytucję zanieczyszczonych nieruchomości bez względu na przyczynę zanieczyszczenia. Ubezpieczycielom przysługiwało roszczenie zwrotne do zanieczyszczającego na zasadzie subrogacji w prawa poszkodowanego. Rzeczywiste zainteresowanie tym ubezpieczeniem było jednak ograniczone³⁰.

Wnioski

Zachodzi konieczność zmiany spojrzenia na ubezpieczenia gospodarcze, do których zaliczyć należy ubezpieczenia ekologiczne, przez pryzmat utrwalonej wiodącej funkcji kompensacyjnej i poszukiwanie prawnych możliwości wyeksponowania funkcji prewencyjnej ubezpieczeń. Takie podejście determinuje zmianę punktu ciężkości z kompensacji szkód ubezpieczeniowych na poszukiwanie finansowych rozwiązań wspomagających zapobieganie zanieczyszczeniom.

Wykorzystanie potencjału ubezpieczeń, stanowiących element rynku finansowego dla społecznego celu, jakim jest ochrona środowiska, wymaga rozwiązań prawnych umożliwiających realizację idei odpowiedzialności prewencyjnej za stan środowiska, zgodnych z zasadami prawa cywilnego i prawa ubezpieczeniowego. Łączenie bezpieczeństwa ekologicznego z prawnymi aspektami ubezpieczeń stanowi krok w kierunku tworzenia harmonijnych i pewnych podstaw angażowania biznesu w ochronę środowiska. Podmioty publiczne wspierane finansowo przez rynek ubezpieczeń ekologicznych czerpią jednocześnie korzyści z jego rozwoju. Dzięki partnerstwu publicznoprawnemu i wykorzystaniu sprawdzonych instytucji ubezpieczeniowych dojść może do odciążenia środków publicznych.

²⁸ Zob. *Risk, The Environment and The Role of The Insurance Industry*, UNEP Finance Initiatives, February 2003, s. 16–17.

²⁹ Zob. *Environmental Risks and Insurance, A Comparative Analysis of The Role of Insurance in The Management of Environment-Related Risks*, Policy Issues in Insurance 2003, No. 6, OECD, s. 21–53.

³⁰ Por. H. Bocken, *General Report: Alternatives to liability and liability insurance for the compensation of pollution damage (special study X, 1986)* (w:) *AIDA Studies in Pollution Liability and Insurance II*, World Congress on Insurance Law, Copenhagen 1990, s. 3–5.