

Ubezpieczenie jako instrument gospodarowania na obszarach chronionych

Renata Przygodzka

Wstęp

Postępująca degradacja środowiska przyrodniczego i jej skutki pogarszające jakość życia wielu społeczeństw stały się źródłem różnorodnych inicjatyw zmierzających w kierunku ochrony cennych obiektów przyrody. Wraz z procesami urbanizacyjnymi i intensyfikacją działalności gospodarczej systematycznie wzrasta rola obszarów chronionych, stają się one bowiem powoli jedynymi enklawami życia wielu gatunków roślin i zwierząt¹. Zakres ochrony danego terenu determinowany jest zakwalifikowaniem go do jednej z kategorii obszaru chronionego, czyli rezerwatu przyrody, parku narodowego, parku krajobrazowego bądź też obszaru chronionego krajobrazu. Prawne ograniczenia, wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów, dotyczą tu przede wszystkim [3, s. 209]:

- zakazu budowy i rozbudowy obiektów uciążliwych dla środowiska;
- zakazu budowy i rozbudowy innych obiektów i urządzeń na terenie parków narodowych oraz rezerwatów oprócz obiektów i urządzeń służących celom parku lub rezerwatu bądź związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i leśnego;
- uznania parków narodowych i krajobrazowych oraz rezerwatów za obszary specjalnie chronione w rozumieniu przepisów prawa o ochronie powietrza atmosferycznego i w związku z tym zaostrożenia norm emisji zanieczyszczeń powietrza;
- zaostrożenia norm dopuszczalnego natężenia hałasu w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu;

¹ Wzrost znaczenia obszarów chronionych w Polsce uwidocznił się zwłaszcza na przełomie lat 80. i 90. W tym czasie, w ramach Krajowego Systemu Obszarów Chronionych, powierzchnia gruntów podlegających ochronie zwiększyła się ponad dwukrotnie i stanowi obecnie prawie $\frac{1}{3}$ powierzchni kraju.

– szczególnej selekcji inwestycji pod kątem ich szkodliwości dla środowiska.

Ponadto ograniczenia wynikają z ustanowienia przez organ powołujący konkretny obszar chroniony specjalnego reżimu prawnego, np. zakazu polowania, łowienia ryb, niszczenia gleby, zanieczyszczania poszczególnych składników środowiska, palenia ognisk itp. Niezależnie jednak od omówionych ograniczeń dopuszcza się pewne formy użytkowania zasobów środowiskowych. Ponieważ użytkowanie to może prowadzić do stworzenia zagrożeń dla obszarów chronionych, słuszne wydaje się być ich zidentyfikowanie oraz wskazanie jednej z metod prowadzących do zmniejszenia skutków zagrożeń. Metodą taką jest ubezpieczenie, które ponadto służyć może jako instrument ograniczania potencjalnych zagrożeń równowagi środowiskowej na obszarach chronionych.

Obszary chronione a działalność gospodarcza

Jak wcześniej wskazano, w poszczególnych kategoriach obszarów chronionych dopuszczalne są pewne formy działalności gospodarczej. Ich zróżnicowanie wynika z odmiennych ograniczeń prawnych przypisanych danemu obszarowi.

Największe ograniczenia dotyczą rezerwatów ścisłych, gdzie poza badaniami naukowymi oraz dydaktyką specjalistyczną wyklucza się jakąkolwiek działalność człowieka. W rezerwach częściowych dodatkowo zezwala się na turystykę krajoznawczo-edukacyjną, realizowaną jedynie w formie zwiedzania oraz dopuszcza się dalsze rolnicze użytkowanie enklaw, na których przed wprowadzeniem przepisów ochronnych istniały już pewne formy gospodarki rolnej.

Ograniczenia prawne działalności gospodarczej w parkach narodowych są zbliżone do obowiązujących w rezerwach. Ponadto dopuszcza się tu turystykę kwalifikowaną po odpowiednio wyznaczonych szlakach, przy czym baza noclegowa i pozostałe usługi turystyczne powinny być zlokalizowane poza obszarem parku [7, s. 59]. W parkach narodowych występuje dużo większy zasięg działalności rolniczej, opartej na własności prywatnej, która postrzegana jest jako poważne utrudnienie w realizacji funkcji ochronnej.

W stosunku do obu kategorii obszarów chronionych stosuje się także ograniczenia lub zakazy dotyczące gospodarki rybackiej, działalności przemysłowej, działalności handlowej, transportu oraz gospodarki leśnej.

Stosunkowo mniejsze rygory ochronne związane są z istnieniem parków krajozawczych. Ich cechą charakterystyczną jest fakt, iż grunty rolne, leśne i inne nieruchomości zlokalizowane w granicach danego obiektu pozostawia się w gospodarczym użytkowaniu. W obrębie jednostek osadniczych dopuszcza się także funkcjonowanie niedużych zakładów przemysłowych, pod warunkiem zachowania wymogów określonych ocenami oddziaływania na środowisko. Powyższe pozwolenia prowadzą do zbyt intensywnego korzystania z zasobów przyrodniczych, np. nadmiernego pozyskiwania drewna, nadmiernych odwodnień terenów, rozwoju osadnictwa, komunikacji lub infrastruktury technicznej [7, s. 77].

Na obszarach parków krajobrazowych zezwala się ponadto na rozwój turystyki w różnych formach, przy czym postuluje się uwzględnienie wyboru konkretnej formy w zależności od wielkości parku i jego typu.

Najbardziej liberalne rygory ochronne stosowane są w odniesieniu do obszarów chronionego krajobrazu. Ograniczenia sprowadzają się głównie do zakazu lokalizacji przemysłu negatywnie oddziałującego na środowisko oraz eliminacji innych uciążliwych dla otoczenia form gospodarowania. Popiera się natomiast rozwój inwestycji turystycznych, budownictwa lotniskowego, rolnictwa ekologicznego (podobnie jak w omówionych wcześniej kategoriach obszarów chronionych), zwiększenie stopnia lesistości oraz liczby zbiorników wodnych [1, s. 52–53].

Poza wymienionymi ograniczeniami działalności gospodarczej na obszarach chronionych wszystkie podmioty realizujące taką działalność powinny respektować obowiązki wynikające z prawa środowiskowego², np. [3, s. 164–168]:

- obowiązek racjonalnego gospodarowania zasobami przyrody, czyli korzystania z nich tylko w zakresie uzasadnionym interesem społecznym, zapewnienie pierwszeństwa przedsięwzięciom umożliwiającym oszczędne wykorzystywanie tych zasobów oraz niepogarszanie stanu środowiska;
- obowiązek przestrzegania norm dopuszczalnych obciążeń środowiska indywidualnie ustalonych dla danego podmiotu lub urządzeń, którymi się on posługuje;
- obowiązek prowadzenia pomiarów uciążliwości dla środowiska;
- obowiązek budowania lub instalowania urządzeń chroniących środowisko oraz zapewnienia ich sprawnego funkcjonowania i ciągłej eksploatacji;
- obowiązek stosowania technologii przyjaznych środowisku;
- obowiązek przywracania zdegradowanych elementów środowiska do właściwego stanu;
- obowiązek zapewnienia ekologicznego bezpieczeństwa wyników działalności produkcyjnej;
- obowiązek dbałości o walory przyrodnicze i krajobrazowe środowiska.

Identyfikacja zagrożeń obszarów chronionych

Mimo istniejących przepisów prawa środowiskowego regulującego aktywność gospodarczą człowieka na obszarach chronionych, większość z nich nie jest respektowana. Wynika to w dużej mierze z istnienia braków w przepisach wykonawczych do ustaw oraz niskiej skuteczności egzekwowania przepisów prawa [8, s. 61–62].

Źródła zagrożeń równowagi środowiska na obszarach chronionych mają charakter egzo- i endogeniczny. Te pierwsze wynikają z nieuwzględniania ekolo-

² Podstawowe znaczenie mają tu takie akty prawne, jak ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 31 stycznia 1980 r. oraz ustawa o ochronie przyrody z 16 października 1991 r.

gicznych uwarunkowań procesów społeczno-gospodarczych w skali całego kraju i prowadzą do zanieczyszczania powietrza atmosferycznego czy też zanieczyszczenia bądź skażenia wód w skali globalnej.

Endogeniczne zagrożenia obszarów chronionych są skutkiem działalności gospodarczej człowieka zlokalizowanej na tych obszarach lub w ich bliskim sąsiedztwie. Przejawiają się one w zrzutach nieoczyszczonych ścieków, nadmiernej emisji gazów i pyłów z mało wydajnych palenisk indywidualnych i lokalnych kotłowni oraz tworzeniu „dzikich” wysypisk śmieci. Poważne zagrożenie stanowi niewłaściwa gospodarka wodna, jak również zbyt intensywne nawożenie gruntów rolnych i stosowanie środków ochrony roślin. Ponadto do wewnętrznych źródeł zagrażających środowisku na obszarach chronionych zaliczyć należy nieprawidłową gospodarkę leśną, rybacką oraz nadmiernie rozwiniętą turystykę.

Zaprezentowane zagrożenia są efektem nierównowagi między popytem na określone zasoby środowiskowe a ich podażą. Prowadzą one do konfliktów funkcji realizowanych na poszczególnych obszarach. Neutralizację potencjalnych zagrożeń wynikających z działalności gospodarczej należy upatrywać nie tylko we wdrażaniu zasad racjonalnego gospodarowania lokalnymi zasobami przyrody, ale również w optymalizacji funkcji ochronnej danego terenu, co oznacza podporządkowanie gospodarki celowi, jakim jest utrzymanie walorów ekologicznych [1, s. 58]. W przyszłości zadanie to będzie odgrywało coraz istotniejszą rolę, ponieważ zgodnie z postanowieniami światowych instytucji ochrony środowiska chronione zasoby przyrody, które znajdowały się dotychczas w sferze pozaekonomicznej, będą ponownie włączane do sfery gospodarczej, stając się czynnikami stymulującymi rozwój regionów i społeczności lokalnych [1, s. 61]. Tak więc należy przypuszczać, iż prawdopodobieństwo wystąpienia potencjalnych zagrożeń płynących z aktywności człowieka na obszarach chronionych może wzrosnąć. Tym bardziej zatem powinno się rozważać potrzebę modyfikacji starych i rozwoju nowych instrumentów prawnych i ekonomicznych, które z jednej strony „zmuszą” podmioty gospodarcze do respektowania funkcji ochronnej podczas eksploatacji chronionych zasobów środowiska, a z drugiej – pomogą w likwidowaniu ewentualnych szkód. Niewątpliwie do instrumentów takich należy zaliczyć ubezpieczenie.

Ubezpieczenie jako instrument ograniczania zagrożeń na obszarach chronionych

W ostatnich latach w literaturze ekonomiczno-ubezpieczeniowej coraz częściej podnosi się zasadność wykorzystywania ubezpieczeń do ograniczania zagrożeń środowiskowych, które niesie ze sobą aktywność człowieka. Ubezpieczenia takie określa się mianem ubezpieczeń ekologicznych, a u ich podstaw leży pojęcie szkody ekologicznej. Najczęściej spotykaną definicją szkody ekologicznej jest utożsamianie jej z każdym uszczerbkiem, jakiego doznaje interes

powszechny lub indywidualny na skutek obniżenia jakości otoczenia [5, s. 9]. Tak szerokie podejście do pojęcia szkody ekologicznej utrudnia jednak określenie zakresu odpowiedzialności ubezpieczyciela, ponieważ wiele szkodliwych zanieczyszczeń środowiska jest niemierzalnych i nieodwracalnych. Wydaje się zatem, że bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby „kosztowe” ujęcie szkody w środowisku, które obejmowałoby koszty działań prewencyjnych, mających na celu niedopuszczenie do powstania zanieczyszczeń, oraz koszty poniesione w celu usunięcia skutków zanieczyszczeń i przywrócenia środowiska do stanu sprzed zanieczyszczenia [6, s. 36–37].

Mając na uwadze powszechnie uznawaną zasadę pokrywania kosztów szkód ekologicznych „zanieczyszczający płaci”, ubezpieczenia ekologiczne koncentrują się na ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej sprawcy zanieczyszczeń. Stanowią one prostą konsekwencję wprowadzenia w kodeksach cywilnych wielu krajów odpowiedzialności cywilnej za straty wywołane zanieczyszczeniem środowiska. Wyróżnia się na ogół dwa zasadnicze rodzaje odpowiedzialności ekologicznej: 1) odpowiedzialność za winę udowodnioną oraz 2) odpowiedzialność za potencjalne zagrożenie (tzw. odpowiedzialność za ryzyko ekologiczne) [2, s. 32–33].

Z punktu widzenia ochrony środowiska ważne są funkcje odpowiedzialności ekologicznej, czyli funkcja ekonomiczna i prewencyjna. Funkcja ekonomiczna polega na konieczności finansowego wyrównania szkód spowodowanych w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast funkcja prewencyjna odpowiedzialności ekologicznej wiąże się z tworzeniem „przymusowych” zachęć³ właścicieli instalacji i urządzeń potencjalnie lub rzeczywiście ekologicznie szkodliwych do podejmowania różnorodnych przedsięwzięć zapobiegawczych. Nadmiernie rozbudowany zakres odpowiedzialności ekologicznej na ogół prowadzi do zwiększenia kosztów funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Dlatego pojawia się popyt na usługi ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej od ekologicznie niekorzystnych następstw działalności gospodarczej.

Chociaż w Polsce prawo sprzyja rozwojowi ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC) od negatywnych środowiskowych skutków działalności gospodarczej, poza obowiązkowym ubezpieczeniem OC za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami w transporcie morskim i ubezpieczeniem OC za szkody jądrowe, ustawodawca wyłączył wręcz z zakresu ochrony ubezpieczeniowej odpowiedzialność ubezpieczyciela za szkody, w następstwie których zanieczyszczeniu lub skażeniu uległo środowisko naturalne. Dotyczy to zwłaszcza obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów oraz OC rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jest to poważny mankament tego typu ubezpieczenia, zwłaszcza w aspekcie potencjalnych zagrożeń dla środowiska, wynikających z dopuszczenia na znacznej części obszarów chronionych możliwości prowadzenia działalności rolniczej i transportu. Ponieważ powyższe

³ Podobnie jak kary i opłaty ekologiczne.

ubezpieczenia mają charakter obligatoryjny i obejmują wszystkich rolników i kierowców, za niewielki wzrost składki ubezpieczeniowej (ryzyko rozkłada się w tym przypadku na wiele podmiotów) ustawodawca mógłby rozszerzyć zakres ochrony ubezpieczeniowej o szkody ekologiczne. Podobny problem wyłączeń występuje w dobrowolnych ubezpieczeniach od odpowiedzialności cywilnej, tzn. OC deliktowej i OC produktu.

Drugi nurt rozważań nad ubezpieczeniami ekologicznymi wiąże się z powoli upowszechnianą zasadą „poszkodowany płaci”, zgodnie z którą poszkodowany zobowiązany jest do pokrywania (w części) kosztów wynikających z zanieczyszczenia dóbr przez niego użytkowanych. Konsekwencją realizacji tej zasady może być rozwój ekologicznych ubezpieczeń rzeczowych. Zdaniem D. Maśniak, wprowadzenie w jakimkolwiek zakresie ubezpieczeń rzeczowych stworzyłoby „ofiaram” zanieczyszczeń możliwość zapewnienia rekompensaty szkód w zasobach naturalnych [6, s. 48–49].

Na międzynarodowym rynku ubezpieczeniowym takie szkody rekompensowane są incydentalnie w ramach ubezpieczeń mienia od ognia i innych zdarzeń losowych, ubezpieczeń komunikacyjnych, ubezpieczeń na życie i innych. Generalnie jednakże szkody w środowisku są wyłączone z zakresu ochrony ubezpieczeniowej. W Polsce tylko ubezpieczenia na życie uwzględniają ten aspekt.

W kontekście ograniczania zagrożeń równowagi środowiskowej na uwagę zasługują ubezpieczenia stymulujące proekologiczne działania podmiotów gospodarczych, np. inwestycje w ochronę środowiska [4, s. 10–12]. Zalicza się do nich szeroko ujęte ubezpieczenia finansowe, takie jak ubezpieczenia kredytu, gwarancje ubezpieczeniowe, ubezpieczenia spłaty rat leasingowych, ubezpieczenia płynności finansowej, gwarancje zwrotu zaliczki itp., które na każdym etapie funkcjonowania jednostki gospodarczej (od uruchomienia inwestycji do bieżącej działalności) służą przeniesieniu części ciężaru ryzyka na ubezpieczyciela. Takie podejście do ubezpieczeń w gospodarowaniu na obszarach chronionych wskazuje, że mogą być one nie tylko instrumentem zapewniającym likwidację finansowych skutków degradacji środowiska, lecz również instrumentem wspierania aktywności podmiotów gospodarczych, która zapobiega powstawaniu zakłóceń w równowadze środowiskowej.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, iż ubezpieczenia mogą stać się ważnym instrumentem gospodarowania na obszarach chronionych. Z jednej strony bowiem pełnić mogą funkcję ekonomiczną, polegającą na zapewnieniu środków niezbędnych do pokrycia szkód ekologicznych spowodowanych działalnością gospodarczą, z drugiej – funkcję prewencyjną, wynikającą z zapobiegania (np. przez odpowiednie inwestycje proekologiczne) ewentualnym szkodom.

Niestety, polski rynek ubezpieczeniowy charakteryzuje się znacznym niedorozwojem ubezpieczeń ekologicznych. Wynika to z wielu przyczyn, ale chyba najważniejszą z nich jest trudność do oszacowania ryzyka ubezpieczeniowego, które wynika z potencjalnych zagrożeń równowagi środowiska zarówno endo- jak i egzogenicznych. Z uwagi jednak na wzrost świadomości społecznej związanej z ochroną cennych zasobów przyrody i zarazem koniecznością ponownego włączenia tych zasobów do systemu ekonomicznego, muszą pojawić się instrumenty egzekwujące prymat funkcji ochronnej obszarów chronionych nad funkcją gospodarczą. Należy mieć nadzieję, że jednym z takich instrumentów będą ubezpieczenia zarówno obowiązkowe, jak i dobrowolne, dostosowane do potrzeb wszystkich podmiotów uwzględniających w swej działalności ochronę zasobów przyrody.

Literatura

1. Bołtromiuk A., *Stan i kierunki działalności gospodarczej na obszarach chronionych* (maszynopis rozprawy doktorskiej), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2000.
2. Fiedor B., *Odpowiedzialność ekologiczna przedsiębiorstw i jej ubezpieczenie*, „Ekonomia i Środowisko” 1995, nr 1(6).
3. Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, wyd. III, PWE, Warszawa 1998.
4. Lenart T., Pietrewicz A., *Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument przyspieszania proekologicznych przemian w gospodarce*, PESK – *Ekonomia a ochrona środowiska* – materiały konferencyjne, <http://www.pesk.org.pl/ekokonf>
5. Longchamps M., *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986.
6. Maśniak D., *Wybrane aspekty prawne nowego modelu ubezpieczeń ekologicznych*, „Prawo Asekuracyjne” 2000, nr 4(25).
7. Ptaszycka-Jackowska D., Baranowska-Janota M., *Przyrodnicze obszary chronione. Możliwości użytkowania*, IGPiK, Warszawa 1996.
8. Radecki W., *Reformowanie podstaw prawnych ochrony środowiska*, [w:] Poskrobko B. [red.], *Działalność gospodarcza a ochrona środowiska produkcyjnego*, Biuro Badań i Wdrożeń Ekologicznych, Spółka z o.o. w Białymstoku, Białystok 1992.