



**М.М. Микієвич  
Н.І. Андрусевич  
Т.О. Будякова**

# **ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**



---

Львівський національний університет імені Івана Франка  
Благодійний фонд „ЕКОПРАВО-ЛЬВІВ”

---

---

**М. М. Микієвич**  
**Н. І. Андрусевич**  
**Т. О. Будякова**

**ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО  
НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

*Навчальний посібник*

ББК Х9(4УКР)407.11.я73  
УДК 349.6(075.8)

*Рекомендовано до друку Вченою Радою  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

*Рецензенти:*

**С.М. Кравченко** – доктор юридичних наук, професор  
**В.Н. Денисов** – доктор юридичних наук, професор

*Авторський колектив:*

**М.М. Микієвич** – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри європейського права Львівського національного університету імені Івана Франка

**Н.І. Андрусевич** – спеціаліст з міжнародних питань, Благодійний фонд „Екоправо-Львів”; аспірант кафедри європейського права Львівського національного університету імені Івана Франка

**Т.О. Будякова** – юрисконсульт з фінансових та адміністративних питань, Благодійний фонд „Екоправо-Львів”

*Літературний редактор* – **Оксана Коцюрuba**  
*Фото на обкладинці* **Дмитра Скрильнікова**



Цей документ був виданий за фінансової підтримки Європейського Союзу.

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The content of this document are the sole responsibility of Ecopravo-Lviv and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

## ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА . . . . .	6
---------------------	---

### ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

#### *РОЗДІЛ 1.* Формування європейського права навколишнього середовища та його місце у системі європейського права.

1. Поняття та місце європейського права навколишнього середовища в системі європейського права. . . . .	8
2. Розвиток європейського права навколишнього середовища . . . . .	10

#### *РОЗДІЛ 2.* Предмет і структура європейського права навколишнього середовища.

1. Компетенція Європейського Союзу у галузі охорони навколишнього середовища . . . . .	28
2. Предметні сфери регулювання європейського права навколишнього середовища . . . . .	32

#### *РОЗДІЛ 3.* Джерела європейського права навколишнього середовища.

1. Установчі договори як джерело європейського права навколишнього середовища . . . . .	52
2. Норми вторинного права ЄС у сфері охорони навколишнього середовища . . . . .	54
3. Рішення суду ЄС як джерело європейського права навколишнього середовища . . . . .	59
4. Міжнародні договори ЄС у сфері охорони навколишнього середовища . . . . .	61

#### *РОЗДІЛ 4.* Принципи європейського права навколишнього середовища.

1. Загальні принципи права ЄС і навколишнє середовище . . . . .	79
2. Принципи європейського права навколишнього середовища. . . . .	82

#### *РОЗДІЛ 5.* Роль інституційного механізму Європейського Союзу у розвитку та застосуванні європейського права навколишнього середовища.

1. Функції органів ЄС у сфері охорони навколишнього середовища . . . . .	104
2. Спеціальні органи ЄС у сфері охорони навколишнього середовища . . . . .	117

### ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

#### *РОЗДІЛ 6.* Правове регулювання у галузі попередження зміни клімату в рамках ЄС.

1. Стратегія Європейського Союзу зі зміни клімату . . . . .	136
2. Законодавство ЄС у сфері зменшення викидів парникових газів . . . . .	139

3. Правове регулювання торгівлі квотами у європейському праві . . .	142
4. Альтернативні види енергії як засіб попередження зміни клімату . . .	143
<i>РОЗДІЛ 7. Збереження та охорона біологічного різноманіття у європейському праві навколишнього середовища.</i>	
1. Концепція біологічного різноманіття у міжнародному та європейському праві . . . . .	166
2. Збереження й охорона флори та фауни і природних середовищ існування у законодавстві ЄС . . . . .	171
3. Правове регулювання торгівлі видами дикої флори та фауни у рамках ЄС . . . . .	175
4. Охорона біологічного різноманіття від негативного впливу генетично модифікованих організмів (ГМО) . . . . .	179
<i>РОЗДІЛ 8. Правове регулювання поводження з відходами у рамках ЄС.</i>	
1. Загальна характеристика законодавства ЄС у сфері поводження з відходами . . . . .	197
2. Основні положення правового регулювання поводження з відходами . . . . .	200
3. Правове регулювання операцій поводження з відходами . . . . .	205
4. Правове регулювання поводження з окремими видами відходів. . . . .	210
<i>РОЗДІЛ 9. Правові аспекти співпраці України і Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища.</i>	
1. Співпраця України і ЄС в сфері охорони навколишнього середовища . . . . .	225
2. Адаптація екологічного законодавства України до стандартів Європейського Союзу . . . . .	228
Корисні лінки в Інтернеті . . . . .	254

## TABLE OF CONTENTS

Foreword . . . . .	6
--------------------	---

### GENERAL ISSUES

#### *CHAPTER 1. Development of the EU Environmental Law and its Place in the EU Legal System.*

1. Notion and Place of EU Environmental Law in the EU Legal System . . . . .	8
2. Development of the EU Environmental Law . . . . .	10

#### *CHAPTER 2. Scope and Structure of the EU Environmental Law.*

1. The EU Competence in the Field of EU Environmental Law . . . . .	28
2. The Subjects of the EU Environmental Law . . . . .	32

*CHAPTER 3. Sources of the EU Environmental Law.*

1. Constituent Treaties as a Source of the EU Environmental Law . . . . .	52
2. Secondary Legislation in the Field of the EU Environmental Law . . . . .	54
3. EU Case-Law as a Source of the EU Environmental Law . . . . .	59
4. International Treaties of the EU in the Field of Environmental Protection . . . . .	61

*CHAPTER 4. Principles of the EU Environmental Law.*

1. General Principles and the Environment . . . . .	79
2. Principles of the EU Environmental Law . . . . .	82

*CHAPTER 5. Role of the EU Institutional Mechanisms in the Development and Enforcement of the EU Environmental Law.*

1. Functions of the EU Institutions in the Field of the Environmental Protection . . . . .	104
2. Special EU institutions in the Field of the Environmental Protection . . . . .	117

SELECTED TOPICS

*CHAPTER 6. Climate Change Prevention in the EU.*

1. EU Strategy in the Climate Change . . . . .	136
2. EU Legislation on the Reducing of the Greenhouse Gas Emissions . . . . .	139
3. Emissions Trading in the EU Law . . . . .	142
4. Alternative Energy as a Means to Prevent the Climate Change. . . . .	143

*CHAPTER 7. Biodiversity Conservation and Protection in the EU Environmental Law.*

1. Biodiversity Concept in the International and the EU Law . . . . .	166
2. Conservation and Protection of Flora and Fauna Species and Natural Habitats in the EU Legislation . . . . .	171
3. Trade Regulation of Wild Flora and Fauna Species within the EU . . . . .	175
4. Biodiversity Protection against the Negative Impact of the GMOs . . . . .	179

*CHAPTER 8. Waste Management in the EU.*

1. Overview of the EU Legislation on Waste Management . . . . .	197
2. Waste Management Principles . . . . .	200
3. Waste Handling Operations . . . . .	205
4. Management of Certain Types of Waste . . . . .	210

*CHAPTER 9. Legal Aspects of the Cooperation between Ukraine and the European Union in the Field of the Environmental Protection.*

1. Cooperation between Ukraine and the EU in the Field of the Environmental Protection . . . . .	225
2. Adaptation of the Ukrainian Environmental Legislation to the EU Standards . . . . .	228
Useful links in Internet . . . . .	254

## ПЕРЕДМОВА

Європейське право навколишнього середовища – порівняно нова галузь європейського права, яка динамічно розвивається усі останні роки під впливом міжнародно-правових процесів, особливо глобального масштабу. З іншого боку, такий її розвиток має безпосередній вплив на сучасне міжнародне право навколишнього середовища та національне право усіх європейських держав, включаючи Україну.

Цей підручник виходить у світ, коли до Європейського Союзу приєдналось десять нових держав-членів. Україна опиналась пліч-о-пліч з новим об'єднаним сусідом – ЄС, до якого прагне приєднатись. Наскільки добре ми знаємо одне одного? Чи те спільне, що нас вже об'єднує, переважає те відмінне, що нас роз'єднує? Перший крок до ЄС – крок пізнання. Мета цього підручника – сприяти кращому розумінню правового регулювання охорони довкілля у ЄС. Проте мета цього підручника досягається двояко. Хоча підручник сам є джерелом інформації про європейське право навколишнього середовища, навряд чи він може ефективно виконати своє завдання, якщо він не є частиною навчального процесу. Тому розробка даного підручника покликана дати поштовх впровадженню навчального курсу з європейського права навколишнього середовища у вищих навчальних закладах України.

Думаю, читач усвідомлює новітність цього видання. Підручник не претендує на досконалість, а є лише першим кроком до вивчення цієї галузі європейського права в Україні. В основі його структури лежить концепція підручника з міжнародного права навколишнього середовища, що побачив світ у 2002 році.<sup>1</sup> Центральна ідея концепції – заохочувати самостійне мислення та роботу студентів, намагаючись не обґрунтовувати “правильних” тверджень чи позицій. Частина додаткових матеріалів подається англійською та російською мовами з метою заохочення вивчення іноземних мов, особливо студентами-міжнародниками, та для ознайомлення студентів зі термінологічними та стилістичними особливостями відповідних матеріалів. Підручник розроблений одночасно із збірником основних нормативно-правових актів ЄС у сфері охорони навколишнього середовища. Разом ці два видання складають цілісний навчально-методичний матеріал.

Підручник та збірник є результатом проекту Благодійного фонду “Екоправо-Львів”, що реалізовувався за фінансової підтримки Європейської Комісії. Реалізація проекту відбувалась у тісній співпраці із кафедрою європейського права факультету міжнародних відносин Львівського національного університету ім. Івана Франка. Ми щиро вдячні рецензентам підручника – д.ю.н. Кравченко Світлані Миколаївні та д.ю.н. Денисову Володимирі Наумовичу – за корисні зауваження та співпрацю, що стали запорукою успішної реалізації проекту. Віримо, що підручник сприятиме вивченню європейського права навколишнього середовища в Україні.

<sup>1</sup> Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. – Львів, 2002.

## **ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА**



---

## РОЗДІЛ I.

### ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ЙОГО МІСЦЕ У СИСТЕМІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА

#### 1. Поняття та місце європейського права навколишнього середовища в системі європейського права.

Європейське право виникло внаслідок активного розвитку інтеграційних процесів на європейському континенті, які привели до створення Європейського Союзу – потужного об'єднання держав-членів, що не має аналогів у світі. Європейське право має особливі джерела права, процес нормотворчості та правозастосування, інституційний механізм і механізм контролю за дотриманням норм.

Незважаючи на наявність рис як національного права, так і міжнародного, європейське право є особливою самостійною системою права. Суд Європейських Співтовариств, аналізуючи у своїх рішеннях юридичну природу Європейських Співтовариств, неодноразово робив висновок про існування особливої правової системи. Наприклад, у справі *Costa v. ENEL* Суд зробив висновок, що “на відміну від звичайних міжнародних договорів, Договір про заснування ЄЕС створив особливий правопорядок, інтегрований у систему права держав-членів з моменту набрання чинності, що має обов'язкову силу для їх судових органів”.<sup>1</sup>

У даному посібнику під терміном “європейське право” слід розуміти сукупність правових норм, що регулюють взаємовідносини, які встановлюються у рамках Європейських Співтовариств та Європейського Союзу. До Європейського Союзу, окрім Європейських Співтовариств (перша опора), входить також спільна зовнішня політики і політика безпеки та співпраця судових органів і поліцій (друга та третя опора).

Іноді для позначення цього поняття використовують термін “право Європейського Союзу” чи “право Європейського Співтовариства”, хоча за юридичним змістом ці поняття слід розрізняти.

Європейське право, як система, не є настільки всеохоплюючою, як національне право. Сфера компетенції самих Європейських Співтовариств та Європейського Союзу встановлює певні межі функціонування такої системи. Разом з тим, європейське право має ряд галузей, що співпадають із галузями національного права, а також

---

<sup>1</sup> Case 6/64, [1964] ECR 1141.

використовує принципи і механізми, властиві міжнародному праву, коли регулюються відносини в межах другої і третьої опор.

Залежно від предмета та методу правового регулювання, норми права групуються у галузі. Такий підхід можна застосувати і до європейського права, тобто в його межах можна виділити окремі галузі права, як це робиться у національному праві.

Враховуючи високий рівень динаміки європейського права, у його межах можна виділити ряд галузей, які активно розвиваються: інституційне право, економічне і торгівельне право, митне право, податкове право, інвестиційне право, соціальне право, право навколишнього середовища та ін.

Межі компетенції Європейського Союзу є різними в різних галузях та інститутах системи європейського права. Зрозуміло, що найбільш розвинутими є ті галузі, які регулюють економічні відносини, оскільки вони беруть початок від моменту створення Європейського об'єднання вугілля та сталі, Європейського Економічного Співтовариства та Євратому. Проте, останнім часом кількість предметних сфер регулювання Європейського Союзу збільшилась і європейське право починає охоплювати й інші сфери суспільного життя, які далеко виходять за межі економічної діяльності та включають політичну, соціальну, культурну та інші сфери суспільної діяльності.

Право навколишнього середовища окремої держави-члена включає всі норми, що “випливають із міжнародних договорів і звичаїв, директив та регламентів ЄС, національних конституцій, законодавства, муніципальних постанов, постанов, прийнятих національними та місцевими виконавчими й адміністративними органами, рішень суду і звичаєвого права”<sup>2</sup>.

Оскільки європейське право – доволі молода система права, то й відповідні галузі є ще недостатньо розвинутими й розвиваються відповідно до становлення самого європейського права.

У рамках системи європейського права склалась стійка, цілісна сукупність норм у сфері охорони навколишнього середовища – “європейське право навколишнього середовища”.

Під європейським правом навколишнього середовища слід розуміти сукупність норм і принципів європейського права, що регулюють відносини між його суб'єктами з питань, які стосуються навколишнього середовища.

Правове регулювання питань, що стосуються навколишнього середовища, у державах-членах здійснюється за допомогою норм

---

<sup>2</sup> Kiss A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge, 1995. P.12.

національного, європейського та міжнародного права. Взаємовідносини між національним правом держав-членів та європейським правом характеризуються такими важливими принципами, як:

- Верховенство європейського права, що полягає в наданні нормам європейського права вищої юридичної сили порівняно з нормами національного права держав-членів. Це супроводжується зобов'язанням кожної держави-члена не приймати національні норми права, що суперечать європейському праву, вносити зміни у національне законодавство з метою гармонізації з європейським правом, а також вживати самостійних заходів для забезпечення максимально ефективної дії права Співтовариств.
- Пряма дія, що полягає у безпосередньому та обов'язковому застосуванні нормативно-правових актів Співтовариств національною адміністрацією і судами, незалежно від їх згоди чи умов, встановлених державами-членами.
- Принцип інтеграції, під яким розуміється впровадження норм права Співтовариств у національні системи права всіх держав-членів.
- Юрисдикційний захист, під яким розуміється обов'язкове для всіх національних судових органів держав-членів і судових установ Європейського Союзу забезпечення застосування права Співтовариства і максимально ефективний захист прав та інтересів, що виникаються на його основі.

## **2. Розвиток європейського права навколишнього середовища.**

Європейські Співтовариства розпочинають відлік своєї історії з 1951 року, коли шість держав-учасниць – Франція, Італія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург та ФРН – створили Європейське об'єднання вугілля і сталі. Наступним етапом у формуванні європейського права стало підписання Римських договорів про створення Європейського Економічного Співтовариства і Європейського співтовариства з атомної енергії. Проте, ні у Паризькому договорі, ні у Римських договорах не було прямої згадки про необхідність охорони навколишнього середовища і проведення спільної екологічної політики.

Від початку створення і до 1972 року Європейські Співтовариства не мали жодної компетенції у сфері навколишнього середовища. Проводились лише окремі заходи в цій сфері, існували окремі норми, що регулювали такі питання.

Стокгольмська конференція ООН 1972 року мала значний вплив на розвиток екологічного права Співтовариства. В жовтні 1972 року держави-члени ЄЕС приймають Декларацію щодо програми дій із навколишнього середовища, а на початку 1973 року була прийнята Перша програма дій із навколишнього середовища (на 1973-1976 рр.). Її можна вважати першим офіційним документом, у якому були сформульовані основні принципи європейської політики у сфері охорони навколишнього середовища. З цього моменту всі пріоритетні дії Співтовариства у сфері охорони довкілля визначаються так званими програмами дій, які, хоча і не мають обов'язкової юридичної сили, є важливим інструментом регулювання питань, що стосуються охорони довкілля.

Друга програма дій Європейських Співтовариств, яка називалася “Продовження та імплементація політики Європейського Співтовариства і програма дій з навколишнього середовища”, була прийнята у 1977 році і була фактичним продовженням і розвитком Першої програми дій.

Перша та Друга програми дій визначили основні цілі екологічної політики Європейських Співтовариств, які полягають у запобіганні, зменшенні та уникненні забруднення; підтримці екологічного балансу і забезпеченні захисту біосфери; уникненні такого використання природних ресурсів, яке може суттєво вплинути на навколишнє середовище; пошуку вирішення державами екологічних проблем за межами Співтовариства, на міжнародному рівні.

Перші дві програми дій з навколишнього середовища закріпили такі принципи екологічної політики:

- запобігання забрудненню, а не боротьба з наслідками негативного впливу;
- врахування впливу на навколишнє середовище на ранніх стадіях прийняття рішень;
- зменшення використання природних ресурсів і природи, що може суттєво вплинути на екологічний баланс;
- покращення наукових і технічних знань, з метою вживання ефективних заходів для збереження й поліпшення навколишнього середовища;
- “забруднювач платить”;
- уникнення транскордонного впливу;
- врахування в екологічній політиці Співтовариством і державами-членами інтересів країн, що розвиваються;

- визначення довготермінової концепції європейської екологічної політики;
- розвиток екологічної освіти;
- координація національних програм у сфері навколишнього середовища Співтовариством та ін.

Перша програма дій зосереджувала увагу на зменшенні та запобіганні забруднення, покращенні стану навколишнього середовища і умов життя, діях Співтовариства та держав-членів на міжнародному рівні. Друга програма дій, зокрема, визначає загальні дії для захисту і покращення навколишнього середовища, що містять оцінку впливу на навколишнє середовище, врахування економічних аспектів, реалізацію дослідницьких проектів щодо захисту навколишнього середовища, дії Співтовариства на міжнародному рівні, співпрацю з країнами, що розвиваються з екологічних питань.

Третя програма дій Європейського Співтовариства “Продовження та імплементація політики Європейського Співтовариства і програма дій з навколишнього середовища” (1982-1986 рр.) була прийнята 7 лютого 1983 року. Вона містила ряд принципово нових положень, що стосувались чотирьох аспектів екологічної політики Співтовариства: необхідність подальшої інтеграції екологічної політики в інші секторні політики Співтовариства; необхідність посилення превентивних аспектів екологічної політики, при цьому особливе значення приділялось оцінці впливу на навколишнє середовище; виділення ряду галузей, дії в яких були визнані пріоритетними для покращення навколишнього середовища (інтеграція екологічної політики в інші політики Співтовариства, процедура оцінки впливу на навколишнє середовище, зниження забруднення морської і прісної води, транскордонне забруднення, небезпечні хімічні речовини і препарати, відходи, забруднення ґрунтів та ін.); формулювання низки положень, які Європейська Комісія повинна розглядати як базові під час підготовки своїх пропозицій (необхідність уникати дублювання дій, необхідність оцінювати вартість планованих дій і потенційну вимогу для їх проведення).

Окрім цього, виник ряд нових питань, які потребували регулювання, у зв’язку з розширенням Європейського Співтовариства: особлива увага до захисту Середземного моря, врахування політикою в сфері охорони довкілля Співтовариства регіональних аспектів у зв’язку з різним рівнем розвитку різних регіонів Співтовариства.

До 1987 року, коли поправки Єдиного європейського акту до Римського договору набрали чинності, Співтовариство вже прийняло понад 150 актів вторинного законодавства в сфері охорони

навколишнього середовища<sup>3</sup>. Нормативно-правові акти цього періоду стосувались питань води, повітря, шуму, контролю і поводження з відходами й небезпечними речовинами, охороною флори і фауни. Були також впроваджені важливі процедури з охорони навколишнього середовища, включаючи оцінку впливу на навколишнє середовище і обов'язкове повідомлення Комісії про певні екологічно небезпечні дії. Протягом цього періоду Співтовариством було підписано ряд міжнародних договорів з охорони довкілля. Першим, до якого приєдналось Співтовариство, була Паризька конвенція про запобігання забруднення моря з наземних джерел 1974 року.

Таким чином, проходив активний розвиток вторинного законодавства Європейських Співтовариств у сфері навколишнього середовища, незважаючи на відсутність відповідних положень щодо охорони довкілля в первинному законодавстві, тобто в установчих договорах Європейських Співтовариств. Тим не менше, Суд Європейських Співтовариств ще у 1985 р. в одній із своїх справ<sup>4</sup> називає охорону навколишнього середовища одним із завдань Співтовариства та виправдовує обмеження, пов'язані з розміщенням відходів, необхідністю охорони довкілля.

Лише у 1987 році Єдиним Європейським Актом у Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства були внесені положення, що стосувалися навколишнього середовища. Цим Актом до Договору додавався новий розділ – “Навколишнє середовище”, де були визначені цілі дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища: охорона, захист і покращення якості навколишнього середовища; сприяння захисту здоров'я людини; забезпечення розумного та раціонального використання природних ресурсів. Захист навколишнього середовища ставав невід'ємним компонентом усіх видів політики Співтовариства.

Дії Співтовариства, що стосуються навколишнього середовища, повинні відтепер базуватися на принципах попередження, попередженні виникнення забруднення на самому його початку, принципів “забруднювач платить”.

Передбачалось, що Співтовариство діятиме у сфері навколишнього середовища в тих межах, в яких цілі, передбачені Договором, будуть краще досягатись на рівні Співтовариства, аніж на рівні держав-членів.

Окрім того, держави-члени тепер могли діяти згідно зі статтею 100А Договору про заснування Європейського Співтовариства, і

<sup>3</sup> Philippe Sands. *European Community Environmental Law: the Evolution of a Regional Regime of International Environmental Protection.* // *Yale Law Journal*. June, 1991.

<sup>4</sup> Case 240/83, *European Court Reports* 1985 page 0531.

вживати заходів для зближення законодавчих положень з метою створення та функціонування спільного ринку.

Четверта програма дій з навколишнього середовища (1987-1992 рр.) була прийнята 19 жовтня 1987 року. Вона аналізує доповнення, зроблені Єдиним Європейським Актом до Римського договору та приділяє більше уваги пошуку нових можливостей для інтеграції екологічної політики в інші політики Співтовариства, звертаючи особливу увагу на такі сфери діяльності: розробка екологічних стандартів; ефективне і комплексне застосування існуючого законодавства Співтовариства; управління усіма видами впливу на навколишнє середовище; забезпечення ширшого доступу громадськості до інформації та поширення екологічної інформації, а також розвиток екологічної освіти; створення нових робочих місць; біотехнологія й управління природними ресурсами; охорона особливих природних та урбанізованих територій, наприклад гірських районів і берегових зон. 1987 рік проголошувався Європейським роком навколишнього середовища.

Договір про заснування Європейського Союзу 1992 року поставив нову ціль перед державами-членами – досягнення збалансованого та сталого розвитку. Було визначено ще одну ціль політики Співтовариства в сфері захисту навколишнього середовища – забезпечення на міжнародному рівні заходів, пов'язаних з вирішенням екологічних проблем у регіональному і міжнародному масштабах.

Внесення положень, що регулюють політику в сфері навколишнього середовища, до установчих договорів Європейських Співтовариств сприяло не лише виникненню великої кількості норм вторинного права, а й інституційному розвитку Співтовариства. Це полягало у створенні спеціальних інституцій, які б займалися питаннями охорони довкілля (наприклад Європейське агентство з навколишнього середовища), а також у розширенні повноважень інших органів Співтовариства, їх ролі у захисті навколишнього середовища.

П'ята програма отримала спеціальну назву “До сталості” (1993-2000 рр.). Під час реалізації четвертої програми відбулася важлива подія у сфері охорони довкілля – Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро, на якій прозвучав заклик дотримуватися принципів та ідей “сталого розвитку”. У зв'язку з цим П'ята програма дій із навколишнього середовища була названа “До сталості”. У преамбулі і тексті програми підкреслюється важливість принципів Декларації Ріо-де-Жанейро і бажання їх дотримуватися.

Перші програми Співтовариства приділяли більше уваги питанню

забруднення у межах Співтовариства, але згодом стало зрозуміло, що забруднення не має кордонів і слід більше уваги звертати на співпрацю з іншими країнами.

Особливу увагу у П'ятій програмі передбачалось приділяти таким основним сферам дій:

- стале управління природними ресурсами;
- інтегрований контроль за забрудненням і попередження виникнення відходів;
- зменшення споживання невідновлюваної енергії;
- ефективніші й екологічно чистіші види транспорту та транспортування;
- заходи для покращення якості навколишнього середовища у міських зонах;
- покращення громадського здоров'я та безпеки та ін.

Якщо раніше важлива роль відводилася лише законодавчим інструментам для досягнення цілей програми, то П'ята програма дій пропонує використовувати також ринкові інструменти, механізми фінансової підтримки, горизонтальні інструменти, що включають статистичні дані, наукові дослідження, технологічний розвиток та ін. У програмі підкреслювалася важлива роль неурядових організацій. Багато уваги приділялося питанню екологічної освіти.

Важливе значення для розвитку політики у сфері охорони довкілля мав і Амстердамський договір 1997 року, який ввів принцип захисту навколишнього середовища як принцип діяльності Європейського Співтовариства.

Шоста програма дій Співтовариства – важливий документ у сфері навколишнього середовища на європейському континенті на найближчі 10 років. Враховуючи масштаби передбачуваних заходів і характер діяльності ЄС, згідно з Програмою будуть координуватись заходи у сфері навколишнього середовища не тільки держав-членів ЄС, але й держав-кандидатів та інших країн Європи і міжнародних екологічних організацій. Передбачається, що Програма повинна сприяти інтеграції екологічних інтересів у всі політики Співтовариства і досягненню сталого розвитку.

Програма визначає ключові екологічні завдання у таких сферах, як зміна клімату; природа і біологічне різноманіття; навколишнє середовище, здоров'я і якість життя; природні ресурси і відходи.

Цілі та завдання, встановлені Програмою виконуються, зокрема, шляхом розробки нового законодавства Співтовариства і відповідної



зміни існуючого; стимулювання ефективнішої імплементації та забезпечення примусовою силою законодавства Співтовариства у сфері навколишнього середовища; докладання зусиль до інтеграції потреб захисту навколишнього середовища в підготовку, визначення й імплементацію політик і дій Співтовариства у різних політичних сферах; сприяння сталій структурі виробництва і споживання; створення режиму відповідальності на рівні Співтовариства та ін.

На сучасному етапі в межах Європейського Союзу підготовлений проект Договору про Конституцію для Європи, прийняття якого стане поворотним пунктом як розвитку інтеграційних об'єднань, так і європейського права. Конституція матиме окремий розділ, присвячений політиці у сфері навколишнього середовища. Така політика надалі залишатиметься у сфері спільної компетенції Союзу та держав-членів.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ**

1. У чому особливість європейського права та його галузей? Як воно співвідноситься з національним правом держав-членів та міжнародним правом?
2. Як ви розумієте терміни “навколишнє середовище”, “право навколишнього середовища”, “екологічне право”?
3. Який вплив на розвиток європейського права навколишнього середовища мало міжнародне право навколишнього середовища?
4. Чому виникла необхідність регулювати еколого-правові питання на рівні Європейських Співтовариств?
5. Визначте характерні риси кожного з етапів становлення європейського права навколишнього середовища.
6. Дайте характеристику програм дій із навколишнього середовища. Як, на вашу думку, вони впливають на нормотворчі процеси Європейського Союзу в сфері охорони навколишнього середовища?
7. Яким чином Декларація Ріо-де-Жанейро вплинула на П'яту програму дій? На розвиток європейського права навколишнього середовища загалом?
8. Чому Європейський Союз приділяє так багато уваги регулюванню питань, пов'язаних з охороною навколишнього середовища?
9. Чому закріплення положень, що стосуються охорони навколишнього середовища, в установчих договорах ЄС є важливим?
10. Подумайте, яким чином розвиток європейського права навколишнього середовища впливає на розвиток інших галузей європейського права та інституційної структури Європейського Союзу?

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. – Львів, 2002.
2. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. – Київ, 2002.
3. Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доповнене. – Львів, 2002.
4. Андрусевич Н. Огляд екологічного права Європейського Союзу. // Вісник екологічної адвокатури. №21, зима 2003.
5. Гришин Н. Общественность и среда обитания: правовые аспекты участия общественности в принятии экологически значимых решений в России и Европе. – М., 1997.
6. Европейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. М., 2000.
7. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. – М., 1999.
8. Охрана окружающей среды в деятельности Европейского Сообщества (международно-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – М., 2001.
9. Kiss A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge, 1995
10. European Community Environmental Law: the Evolution of a Regional Regime of International Environmental Protection. // Yale Law Journal, June, 1991.
11. Iole Christopoulou and Tony Long. Conserving the Environmental Acquis: An Assessment of the European Convention. // ELNI Review #1/2004.

**СПРАВА ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ:**

**Judgment of the European Court of Justice of 7 February 1985. Procureur de la Republique v Association de defense des bruleurs d'huiles usees (ADBHU). Reference for a preliminary ruling: Tribunal de grande instance de Creteil – France. Free movement of goods – Waste oils. Case 240/83.**

European Court Reports 1985 page 0531

Text

1. APPROXIMATION OF LAWS – DISPOSAL OF WASTE OILS – DIRECTIVE NO 75/439 – RESTRICTION OF FREEDOM OF TRADE AND OF COMPETITION – WHETHER PERMISSIBLE – CONDITIONS

( COUNCIL DIRECTIVE NO 75/439 )

2 . APPROXIMATION OF LAWS – DISPOSAL OF WASTE OILS – DIRECTIVE NO 75/439 – NATIONAL LEGISLATION ON BURNING – COMPATIBILITY – CRITERIA

( COUNCIL DIRECTIVE NO 75/439 )

**SUMMARY**

1. The measures prescribed by Directive no 75/439 on the disposal of waste oils do not create barriers to intra-Community trade and such measures, in particular the requirement that permits must be obtained in advance, may have a restrictive effect on freedom of trade and of competition, they must nevertheless neither be discriminatory nor go beyond the inevitable restrictions which are justified by the pursuit of the objective of environmental protection, which is in the general interest.

2. inasmuch as Member States are obliged to prohibit any form of waste-oil disposal which might harm the environment, national legislation prohibiting the burning of waste oils otherwise than in special plants and by approved operators is not incompatible with Directive no 75/439.

**ISSUE 1**

In case 240/83

Reference to the court under Article 177 of the EEC Treaty by the tribunal de grande instance (regional court), creteil, for a preliminary ruling in the proceedings pending before that court between

Procureur de la republique (public prosecutor)

And

Association de defense des bruleurs d ' huiles useages

**ISSUE 2**

On the interpretation and the validity of Council Directive no 75/439/EEC of 16 June 1975 on the disposal of waste oils (Official Journal 1975 l 194, p. 23),

**FOUNDATIONS**

1 by judgment of 23 March 1983, which was received at the court on 24 October 1983, the tribunal de grande instance (regional court), creteil, referred to the court for a preliminary ruling under Article 177 of the EEC Treaty two questions on the interpretation and validity of Council Directive no 75/439/EEC of 16 June 1975 on the disposal of waste oils (Official Journal 1975 l 194, p. 23), in order to ascertain whether french decree no 79-981 of 21 November 1979 laying down rules for the recovery of waste oil (journal officiel de la republique francaise of 23 November 1979, p. 2900) and its implementing orders were compatible with Community legislation inasmuch as they contained provisions prohibiting the use of such oils as fuel.

2 On the basis of those french provisions the procureur de la republique (public prosecutor) applied to the tribunal de grande instance, creteil, for the dissolution of the association de defense des bruleurs d ' huiles useages (association for

the defence of the interests of burners of waste oils, hereinafter referred to as 'the association'), on the ground that its aim and objects were unlawful. The association's object is to defend the interests of manufacturers, dealers and users of stoves and heating appliances which burn both fuel oil and waste oil, such burning being prohibited by the french legislation.

3 Articles 2 to 4 of Directive no 75/439/EEC require Member States to take the necessary measures to ensure the safe collection and disposal of waste oils, preferably by recycling. Article 5 of the Directive provides as follows: 'where the aims defined in Articles 2, 3 and 4 cannot otherwise be achieved, Member States shall take the necessary measures to ensure that one or more undertakings carry out the collection and/or disposal of the products offered to them by the holders, where appropriate in the zone assigned to them by the competent authorities.' Article 6 (1) thereof further provides that 'any undertaking which disposes of waste oils must obtain a permit'. In addition, Articles 13 and 14 provide that an indemnity, financed in accordance with the 'polluter pays' principle and not exceeding the actual yearly costs, may be granted to undertakings collecting and/or disposing of waste oils, as compensation for the obligations imposed on them under Article 5.

4 In pursuance of the Directive, on 21 November 1979 the french government adopted decree no 79-981 laying down rules for the recovery of waste oils, together with the two above-mentioned implementing orders of the same date. Under those provisions french territory was divided into zones and a system was established for the approval both of waste-oil collectors and of the undertakings responsible for disposing of waste oils. Under Article 3 of decree no 79-981, holders of waste oils must either deliver them to collectors approved pursuant to Article 4 thereof, or make them directly available to a disposal undertaking which has obtained the approval required by Article 8, or else perform the disposal themselves if they have been granted such an approval. Article 6 of the decree requires collectors to surrender the oils collected to approved disposal undertakings. Article 7 lays down that 'the only permitted methods for disposing of waste oils ... Are recycling or regeneration under economically acceptable conditions, or else industrial use as fuel'. With respect to such industrial use, the second paragraph of Article 2 of the implementing order on the conditions for the disposal of waste oils provides that disposal by burning must take place 'in a plant which has been approved for the purposes of environmental protection'.

5 Since the legislation in question was adopted pursuant to Directive no 75/439, the association raised before the national court the question whether that Directive could constitute a legal basis for the prohibition of the burning of waste oils. Furthermore, doubts were expressed as to the validity of the Directive in the light of certain fundamental principles of Community law.

6 In those circumstances, the tribunal de grande instance, creteil, stayed the proceedings and submitted to the court a request for a preliminary ruling on the interpretation and validity of Directive no 75/439/EEC, in the following terms:

'is the Directive in conformity with the principles of freedom of trade, free movement of goods and freedom of competition, established by the Treaty of rome, in view of the fact that Articles 5 and 6 of the Directive empower the administrative authorities of the states to draw up zones which are assigned to

one or more undertakings approved by those authorities and charged by them with the collection and the disposal of waste, and the fact that Articles 13 and 14 authorize the granting of subsidies?

In addition, does the Directive provide legal grounds justifying the prohibition of the burning of waste oils?

*Validity of the Directive*

7 The wording of the first question raises doubts as to the validity of the Directive as a whole but the reason for those doubts relate more particularly to the provisions which envisage the possibility of exclusive zones being assigned to waste-oil collectors, the prior approval of undertakings responsible for disposal and the possibility of indemnities being granted to undertakings which collect and dispose of waste oils.

8 In those circumstances it is appropriate to consider, first, the provisions of the Directive relating to the system for the assignment of zones (Article 5) and for the prior issuing of permits to disposal undertakings (Article 6) and, secondly, the system for granting indemnities (Articles 13 and 14).

*Articles 5 and 6 of the Directive*

9 The national court asks whether the system of permits is compatible with the principles of free trade, free movement of goods and freedom of competition, but does not elaborate further. In that connection it should be borne in mind that the principles of free movement of goods and freedom of competition, together with freedom of trade as a fundamental right, are general principles of Community law of which the court ensures observance. The above-mentioned provisions of the Directive should therefore be reviewed in the light of those principles.

10 As to whether the system of granting approvals by zones for the collection of waste oils is consistent with the principle of free movement of goods, the Commission and the Council, and also the Italian government, emphasize in their observations that, in the first place, Article 5 of the Directive permits the creation of zones only in exceptional circumstances, in particular in cases where no other, less restrictive, system seems to be feasible. They go on to argue that, in conformity with the Treaty, the Directive as a whole does not obstruct the free movement of waste oils.

11 Whilst conceding that a system of approvals is bound to have a restrictive effect on freedom of trade, the Council and the Commission argue that the measure envisaged by Article 6 of the Directive pursues an aim which is of general interest, by seeking to ensure that the disposal of waste oils is carried out in a way which avoids harm to the environment.

12 In the first place it should be observed that the principle of freedom of trade is not to be viewed in absolute terms but is subject to certain limits justified by the objectives of general interest pursued by the Community provided that the rights in question are not substantively impaired.

13 There is no reason to conclude that the Directive has exceeded those limits. The Directive must be seen in the perspective of environmental protection, which is one of the Community's essential objectives. It is evident, particularly from the third and seventh recitals in the preamble to the Directive, that any legislation

dealing with the disposal of waste oils must be designed to protect the environment from the harmful effects caused by the discharge, deposit or treatment of such products. It is also evident from the provisions of the Directive as a whole that care has been taken to ensure that the principles of proportionality and non-discrimination will be observed if certain restrictions should prove necessary. In particular, Article 5 of the Directive permits the creation of a system of zoning ' where the aims defined in Articles 2, 3 and 4 cannot otherwise be achieved ' .

14 In the second place, as far as the free movement of goods is concerned, it should be stressed that the Directive must be construed in the light of the seventh recital in the preamble thereto, which states that the treatment of waste oils must not create barriers to intra-Community trade. As the court has already ruled in its judgment of 10 March 1983 (case 172/82, *fabricants raffineurs d ' huile de graissage V inter-huiles*, (1983) ecr 555) dealing with the same zoning scheme, an exclusive right of that kind does not automatically authorize the governments of the Member States to establish barriers to experts. Indeed, such a partitioning of the markets is not provided for in the Council Directive and would be contrary to the objectives laid down therein.

15 It follows from the foregoing that the measures prescribed by the Directive do not create barriers to intra-Community trade, and that in so far as such measures, in particular the requirement that permits must be obtained in advance, have a restrictive effect on the freedom of trade and of competition, they must nevertheless neither be discriminatory nor go beyond the inevitable restrictions which are justified by the pursuit of the objective of environmental protection, which is in the general interest. That being so, Articles 5 and 6 cannot be regarded as incompatible with the fundamental principles of Community law mentioned above.

*Articles 13 and 14 of the Directive*

16 The Articles in question provide for the possibility of undertakings being granted indemnities for the services which they perform in collecting and/or disposing of waste oils.

17 It is apparent from the request for a preliminary ruling that the question to be answered is whether those indemnities are consistent with the requirements of free competition, and in particular with Articles 92 to 94 of the Treaty, which prohibit the granting of aid by Member States.

18 In that respect the Commission and the Council, in their observations, rightly argue that the indemnities do not constitute aid within the meaning of Articles 92 et seq of the EEC Treaty, but rather consideration for the services performed by the collection or disposal undertakings.

19 It is also important to note that according to the second paragraph of Article 13 of the Directive ' the amount of these indemnities must be such as not to cause any significant distortion of competition or to give rise to artificial patterns of trade in the products. ' .

20 Articles 13 and 14 of the Directive cannot therefore be considered to be contrary to the principle of free competition.

21 In those circumstances, the reply to be given to the first part of the question is that consideration of Articles 5, 6, 13 and 14 of Council Directive no 75/439/EEC of 16 June 1975 has disclosed no factor of such a kind as to affect their validity.

*Interpretation of the Directive*

- 22 It is apparent from the request for a preliminary ruling and from the documents before the court that the french legislation permits the burning of waste oils only in industrial installations, thereby prohibiting any other form of burning.
- 23 In the second part of the question the national court enquires whether Directive no 75/439, in implementation of which the french legislation was adopted, justifies the prohibition of the burning of waste oils.
- 24 The german, french and italian governments and the Commission advocate an affirmative reply. They argue that the uncontrolled burning of waste oils contributes significantly to air pollution and, consequently, that a prohibition of oil-burning in any plant which does not incorporate adequate safeguards is in conformity with the objectives of the Directive. The italian government adds that the disposal of waste oil by burning carried out by persons authorized for that purpose must be the subject of rules and inspections.
- 25 As has already been emphasized, the main aim of the Directive is the disposal of waste oil in a manner which is safe for the environment, and Article 2 makes it incumbent upon the Member States to pursue that aim.
- 26 Article 3 of the Directive provides that ' Member States shall take the necessary measures to ensure that, as far as possible, the disposal of waste oils is carried out by recycling (regeneration and/or combustion other than for destruction) ' and Article 4 provides that Member States must prohibit any deposit, discharge or processing of waste oils in such a way as to cause harmful effects on water, soil or air.
- 27 In order to ensure compliance with those measures, Article 6 provides that any undertaking which disposes of waste oils must obtain a permit granted by the competent national authority, if necessary after an inspection of the installations, with a view to imposing the conditions required by the state of technical development.
- 28 In addition to that prior inspection, subsequent checks are provided for by Articles 11 and 12, by virtue of which undertakings are required on the one hand to provide information concerning the disposal or deposit of waste oils or residues thereof, and, on the other, to be inspected periodically, particularly as regards their compliance with the conditions of their permits.
- 29 It follows from those provisions that the Directive requires Member States to prohibit any form of waste-oil disposal which has harmful effects on the environment. It is to that end that the Directive compels Member States to set up an effective system of prior approval and subsequent inspections.
- 30 The reply to be given to the second question must therefore be that the prohibition of the burning of waste oils in conditions other than those permitted under legislation such as the french legislation is not inconsistent with Directive no 75/439/EEC.

**COSTS**

- 31 The costs incurred by the german, french and italian governments, and by the Commission and the Council of the European Communities, which have submitted observations to the court, are not recoverable. As these proceedings are,

in so far as the parties to the main proceedings are concerned, in the nature of a step in the action pending before the national court, the Decision on costs is a matter for that court.

## **RULING**

On those grounds,

The court

In answer to the questions referred to it by the tribunal de grande instance, creteil, by a judgment of 23 March 1983, hereby rules as follows:

(1) consideration of Articles 5, 6, 13 and 14 of Council Directive no 75/439/EEC of 16 June 1975 has disclosed no factor of such a kind as to affect their validity.

(2) the prohibition of the burning of waste oils in conditions other than those permitted under legislation such as the french legislation is not inconsistent with Directive no 75/439/EEC.

## **ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ**

1. Перша програма дій (ОJ С 112, 20.12.1973).
2. Друга програма дій (ОJ С 139, 13.06.1977).
3. Третя програма дій (ОJ С 46, 17.02.1983).
4. Четверта програма дій (ОJ С 328, 07.12.1987).
5. П'ята програма дій (ОJ С 138, 17.05.1993).
6. Шоста програма дій (ОJ L 242, 10.09.2002).
7. Стокгольмська декларація з навколишнього середовища (Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доповнене. – Львів, 2002.).
8. Декларація Рио-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку (Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доповнене. – Львів, 2002.).
9. Договір про заснування Європейського Співтовариства (Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999).
10. Договір про заснування Європейського Союзу (Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999).
11. Проект Договору про Конституцію для Європи ([http://europa.eu.int/eur-lex/prl/en/oj/dat/2003/c\\_169/c\\_16920030718en00010105.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/prl/en/oj/dat/2003/c_169/c_16920030718en00010105.pdf)).

## **Декларація Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (14 июня 1992 года)**

Преамбула

Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию,

будучи созвана в Рио-де-Жанейро с 3 по 14 июня 1992 года,



подтверждая Декларацию Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, принятую в Стокгольме 16 июня 1972 года ( 995\_454 ), и стремясь развить ее,

преследуя цель учредить новый, справедливый механизм глобального партнерства через посредство создания новых уровней сотрудничества между государствами, ключевыми секторами общества и людьми,

прилагая усилия в целях заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех и защиту целостности глобальной системы охраны окружающей среды и развития, признавая комплексный и взаимозависимый характер Земли, нашего дома, провозглашает, что:

### **Принцип 1**

Забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития. Люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой.

### **Принцип 2**

В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (995\_010) и принципами международного права государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность обеспечивать, чтобы деятельность, ведущаяся под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции.

### **Принцип 3**

Право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды.

### **Принцип 4**

Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него.

### **Принцип 5**

Все государства и все народы сотрудничают в решении крайне важной задачи искоренения бедности – задачи, являющейся необходимым условием устойчивого развития, – в целях уменьшения расхождений в уровнях жизни и более эффективного удовлетворения потребностей большинства населения мира.

### **Принцип 6**

Особой ситуации и потребностям развивающихся стран, в частности наименее развитых стран и стран, наиболее уязвимых в экологическом отношении, придается особое значение. В рамках международных действий, принимаемых в области окружающей среды и развития, следует также учитывать интересы и потребности всех стран.

### **Принцип 7**

Государства сотрудничают в духе глобального партнерства в целях сохране-

ния, защиты и восстановления чистоты и целостности экосистемы Земли. С учетом того, что различные государства в неодинаковой степени способствовали ухудшению состояния окружающей среды планеты, они несут общие, но дифференцированные по своей степени обязанности. Развитые страны признают ответственность, которая лежит на них в контексте международных усилий по обеспечению устойчивого развития, с учетом того бремени, которое налагают их общества на окружающую среду планеты, и тех технологий и финансовых ресурсов, которыми они обладают.

### **Принцип 8**

Для достижения устойчивого развития и более высокого качества жизни для всех людей государства должны сократить масштабы нерациональной практики производства и потребления и искоренить ее и поощрять соответствующую демографическую политику.

### **Принцип 9**

Государства должны сотрудничать в целях укрепления деятельности по наращиванию национального потенциала для обеспечения устойчивого развития за счет углубления научного понимания через посредство обмена научно-техническими знаниями и расширения разработки, адаптации, распространения и передачи технологий, включая новые и передовые технологии.

### **Принцип 10**

Экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек имеет соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективный доступ к судебным и административным разбирательствам, включая возмещение и средства судебной защиты.

### **Принцип 11**

Государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, а также цели и приоритеты хозяйственной деятельности должны отражать условия в области окружающей среды и развития, в отношении которых они применяются. Стандарты, применяемые некоторыми странами, могут не соответствовать интересам других стран и быть сопряжены с необоснованными экономическими и социальными издержками для них, в частности развивающихся стран.

### **Принцип 12**

Государства должны сотрудничать в деле создания благоприятной и открытой международной экономической системы, которая приведет к экономическому росту и устойчивому развитию во всех странах и к более эффективному решению проблем ухудшения состояния окружающей среды. Меры в области торговой политики, принимаемые в целях охраны окружающей среды, не должны представлять собой средства произвольной

или неоправданной дискриминации или скрытого ограничения международной торговли. Следует избегать односторонних действий по решению экологических задач за пределами юрисдикции страны, осуществляющей импорт. Меры в области охраны окружающей среды, направленные на решение трансграничных или глобальных экологических проблем, должны, насколько это возможно, основываться на международном консенсусе.

### **Принцип 13**

Государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности за ущерб, наносимый жертвам загрязнения и других видов экологически вредной деятельности, и компенсации такого ущерба. Государства обеспечивают оперативное и более решительное сотрудничество в целях разработки дополнительных международно-правовых норм, касающихся ответственности и компенсации за негативные последствия экологического ущерба, причиняемого деятельностью, которая ведется под их юрисдикцией или контролем, районам, находящимся за пределами их юрисдикции.

### **Принцип 14**

Государства должны эффективно сотрудничать с целью противодействовать или воспрепятствовать перемещению и передаче в другие государства деятельности и веществ, которые наносят серьезный ущерб экологической среде или считаются вредными для здоровья человека.

### **Принцип 15**

В целях защиты окружающей среды государства в зависимости от своих возможностей широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве предлога или отсрочки принятия эффективных с точки зрения затрат мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды.

### **Принцип 16**

Национальные власти должны стремиться обеспечить интернализацию экологических издержек и использование экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, нести расходы, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование.

### **Принцип 17**

Оценка экологических последствий в качестве национального инструмента осуществляется в отношении предлагаемых видов деятельности, которые, вероятно, окажут значительное негативное влияние на окружающую среду и которые должны утверждаться решением компетентного национального органа.

### **Принцип 18**

Государства незамедлительно уведомляют другие государства о любых стихийных бедствиях или других чрезвычайных ситуациях, которые способны привести к неожиданным вредным последствиям для окружающей среды в этих государствах. Международное сообщество делает все возможное для оказания помощи пострадавшим от этого государствам.

**Принцип 19**

Государства направляют потенциально пострадавшим государствам предварительные и своевременные уведомления и соответствующую информацию о мероприятиях, которые могут иметь значительные негативные трансграничные последствия, и проводят консультации с этими государствами на раннем этапе и в духе доброй воли.

**Принцип 20**

Женщины играют жизненно важную роль в рациональном использовании окружающей среды и развитии. Поэтому их всестороннее участие крайне необходимо для достижения устойчивого развития.

**Принцип 21**

Созидательные способности, идеалы и мужество молодежи мира следует мобилизовать в целях формирования глобального партнерства, с тем чтобы достичь устойчивого развития и обеспечить более светлое будущее для всех.

**Принцип 22**

Коренное население и его общины, а также другие местные общины призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды с учетом их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и обеспечивать их эффективное участие в достижении устойчивого развития.

**Принцип 23**

Следует обеспечивать защиту среды обитания и природных ресурсов народов, живущих в условиях угнетения, господства и оккупации.

**Принцип 24**

Война неизбежно оказывает разрушительное воздействие на процесс устойчивого развития. Поэтому государства должны уважать международное право, обеспечивая защиту окружающей среды при возникновении вооруженных конфликтов, и сотрудничать при необходимости в деле его дальнейшего развития.

**Принцип 25**

Мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы.

**Принцип 26**

Государства разрешают все свои экологические споры мирным путем и надлежащими средствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

**Принцип 27**

Государства и народы сотрудничают в духе доброй воли и партнерства в выполнении принципов, провозглашенных в настоящей Декларации, и в дальнейшем развитии международного права в области устойчивого развития.

## РОЗДІЛ 2.

### ПРЕДМЕТ І СТРУКТУРА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

#### 1. Компетенція Європейського Союзу у галузі охорони навколишнього середовища.

Юридичні межі діяльності Європейського Союзу характеризує поняття “компетенція”, що поділяється на предмети відання і повноваження. Предмети відання – це ті сфери суспільного життя, стосовно яких Європейський Союз може приймати нормативні акти й інші рішення. Повноваження – це права і обов’язки Європейського Союзу в підвідомчих йому сферах суспільного життя.

Поняття “компетенція Європейського Союзу” відрізняється від поняття компетенції держав. Компетенція держави стосується усіх сфер суспільного життя, а компетенція Європейського Союзу носить частковий характер, не є повною, тобто не стосується чи стосується неповною мірою всіх сфер суспільного життя. За своїм походженням компетенція Європейського Союзу – похідна. Тобто держави-члени відмовляються від частини своїх суверенних прав на користь інституцій Європейського Союзу, формуючи компетенцію ЄС. Тому об’єм компетенції Європейського Союзу залежить від волі держав-членів, від їх бажання та готовності відмовитися від тих чи інших прав у регулюванні певних сфер суспільного життя чи їх частини на користь Європейського Союзу.

На різних етапах європейської інтеграції, об’єм компетенції був різним. Перші європейські об’єднання (Європейське об’єднання вугілля і сталі, Євратом) мали дуже вузьку, спеціальну компетенцію, що стосувалася лише окремих галузей промисловості. Зі створенням Європейського Економічного Співтовариства компетенція поступово почала поширюватися майже на всі сфери економіки. Лише з початку 90-х років, з інтенсивним розвитком інтеграційних процесів на європейському континенті та створенням Європейського Союзу, компетенція поширюється, у тій чи іншій мірі, практично на всі сфери суспільного життя.

Компетенція Європейського Співтовариства закріплена у Договорі про заснування Європейського Співтовариства, який визначає предмети відання і повноваження Європейського Співтовариства. Договір проводить розмежування між різними рівнями повноважень – національними (на рівні держав-членів) і наднаціональними (на рівні Європейського Співтовариства). У цьому випадку слід розріз-

няти сферу компетенції різних рівнів: виключна компетенція ЄС (коли питання регулюються тільки на рівні Європейського Співтовариства), виключна компетенція держав-членів (коли питання регулюються лише державами-членами), спільна компетенція ЄС і держав-членів (коли питання регулюються як на рівні Європейського Співтовариства, так і на рівні держав-членів).

Беручи до уваги складну внутрішню організацію Європейського Союзу, його компетенцію слід аналізувати для кожної "опори" окремо, а також для кожної окремої галузі. Тобто, слід розрізняти компетенцію, що стосується регулювання питань в межах Європейських Співтовариств, від компетенції, яка стосується проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки та співпраці у сфері юстиції і внутрішніх справ (компетенція Європейського Союзу). Щодо другої та третьої опор, то межі компетенції Європейського Союзу визначаються Договором про заснування Європейського Союзу.

Компетенція Європейського Союзу є комплексним і неоднорідним явищем, адже її об'єм у різних сферах суттєво відрізняється. Тобто, якщо одна сфера може більше регулюватись Європейським Союзом, то інші можуть бути у виключній компетенції держави-члена.

Європейські Співтовариства та Європейський Союз діють у межах повноважень відповідних установчих договорів і керуються у своїй діяльності визначеними у договорах цілями.

Для досягнення поставлених перед Співтовариством цілей, які, зокрема, включають захист і покращення стану навколишнього середовища, діяльність Співтовариства включає різні види політики, тобто сфери діяльності. Сюди належить спільна торговельна, транспортна політика, зближення національних законодавств держав-членів до межі функціонування спільного ринку, політика у соціальній сфері, політика у сфері навколишнього середовища та ін.

Масштаби діяльності Європейського Союзу у різних сферах регулювання прямо залежать від об'єму повноважень, закріплених за ним його установчим договором у конкретній сфері політики.

Якщо сфера дії Співтовариства не є його винятковою компетенцією, то воно діє на основі принципу субсидіарності. Це означає, що якщо поставлене завдання, зважаючи на його масштаби і результати, не може бути належним чином виконане окремими державами-членами, а буде краще реалізоване Співтовариством, то саме воно займається виконанням такого завдання.

Такий розподіл компетенції стосується також і політики в галузі охорони навколишнього середовища. Тобто, в межі повноважень Європейського Співтовариства входить проведення спільної політики у

галузі охорони навколишнього середовища для досягнення цілей Співтовариства, беручи до уваги обмеження, встановлені у Договорі.

До 1987 року компетенція Європейського Співтовариства в сфері охорони довкілля розглядалась лише як складова частина спільного ринку, для функціонування і створення якого приймалися директиви про зближення законів, нормативних постанов та адміністративних актів держав-членів, котрі мали безпосередній вплив на спільний ринок. Така компетенція Співтовариства залишилась на і сучасному етапі. Велике значення мало внесення до Договору статті 100а, яка передбачає: “щодо захисту здоров’я, безпеки, охорони навколишнього середовища та захисту споживачів Комісія бере за основу високий рівень захисту, враховуючи будь-які нові досягнення, що базуються на наукових фактах”.

Рада Європейського Союзу після консультацій з Економічним і Соціальним Комітетом та Комітетом Регіонів вирішує, які дії повинні бути зроблені Співтовариством для збереження, захисту і покращення якості навколишнього середовища, для захисту здоров’я дітей, для розумного та раціонального використання природних ресурсів та для підтримки заходів на міжнародному рівні з метою вирішення регіональних та загальних проблем навколишнього середовища.

Рада одноголосно приймає положення, які, переважно, стосуються сфери оподаткування, вживає заходів з міського та сільського планування, землекористування, за винятком використання відходів і заходів загального характеру та регулювання водних ресурсів, а також заходи, які суттєво впливають на вибір державою-членом різних видів енергії та на загальну структуру її енергопостачання. В інших сферах дій загальної програми Рада приймає рішення на основі кваліфікованої більшості.

Договір про заснування Європейського Співтовариства у деяких своїх положеннях, поряд із повноваженнями Співтовариства, визначає компетенцію держав-членів у сфері охорони довкілля. Так, ст. 175 (4) встановлює, що держави-члени фінансують і здійснюють політику в сфері навколишнього середовища “без нанесення шкоди спільним заходам”. Окрім цього, держави-члени можуть незалежно від діяльності Європейського Союзу на міжнародному рівні проводити міжнародні переговори і підписувати міжнародні угоди в сфері охорони довкілля. Заходи щодо захисту навколишнього середовища, які приймаються на рівні Співтовариства, не забороняють державам-членам мати або запроваджувати строгіші захисні заходи. Проте, вони не повинні суперечити положенням установчих договорів і держави-члени мусять повідомляти про них Комісію.

Європейське Співтовариство відповідає за те, щоб вимоги щодо охорони довкілля були інтегровані у визначення і реалізацію політики та діяльності Співтовариства.

Положення розділу Договору про заснування Європейського Співтовариства щодо охорони навколишнього середовища доповнюються нормами ст.95 Договору, які дають можливість Співтовариству проводити заходи зі зближення екологічного законодавства держав-членів. У цьому випадку, компетенція, що надається ЄС згідно зі статтею 95, повинна бути спрямована на досягнення цілей статті 14, тобто на забезпечення функціонування спільного ринку. Ця стаття дає можливість Співтовариству проводити зближення законодавства держав-членів у сфері охорони навколишнього середовища, інакше кажучи, дає виключно координаційні повноваження. Екологічні заходи, що приймаються згідно зі статтею 95, повинні базуватись на вимогах високого рівня захисту.

Коли йдеться про компетенцію Європейського Союзу в сфері охорони довкілля, то з'являється такий термін як "дуалізм компетенції"<sup>1</sup>. Він полягає в тому, що повноваження у сфері навколишнього середовища надаються Європейському Співтовариству установчим договором для досягнення безпосередньо цілей екологічної політики Європейського Співтовариства (ст. 174-176 Договору про заснування Європейського Співтовариства), а також для досягнення цілей підтримки функціонування внутрішнього ринку (ст. 95 цього ж Договору).

Повноваження Європейського Співтовариства, тобто його права і обов'язки щодо управління сферами суспільного життя, які входять у компетенцію Європейського Союзу, можна поділити на:

- законодавчі (полягають у здійсненні правового регулювання суспільних відносин за допомогою прийняття нормативних актів. Такі повноваження є важливими в сфері охорони довкілля, адже ці питання регулюються, в основному, вторинним законодавством ЄС.).
- фінансові (повноваження зі встановлення доходів і видатків Співтовариства, фінансування окремих програм та проектів. Наприклад, у сфері навколишнього середовища успішно діє програма LIFE<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Калиниченко П.А. Охрана окружающей среды в деятельности Европейского Сообщества (международно-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. Москва – 2001 г. [Http://eulaw.edu.ru/documents/avtoref/kalinitchenko.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/avtoref/kalinitchenko.htm)

<sup>2</sup> Програма LIFE складається з трьох елементів: – LIFE-Nature (дії, спрямовані на охорону природних середовищ існування та дикої флори і фауни); LIFE-Environment (імплементція політики та законодавства Співтовариства з навколишнього середовища в ЄС та країнах-кандидатах); LIFE-third countries (технічна допомога третім країнам).



- виконавчо-розпорядчі (повноваження зі здійснення поточного управління суспільним життям. Вони покладені, в основному, на Комісію ЄС, яка вважається головним виконавчим органом Співтовариства.).
- юрисдикційні (повноваження з вирішення правових спорів).
- контрольні (повноваження щодо перевірки виконання норм права ЄС та інших рішень Співтовариства).
- зовнішньополітичні (повноваження щодо підписання міжнародних договорів і здійснення інших заходів у сфері відносин ЄС із третіми країнами і міжнародним організаціями).
- повноваження із прийняття рекомендаційних заходів (полягає у прийнятті актів, які не мають обов'язкової юридичної сили).

## **2. Предметні сфери регулювання європейського права навколишнього середовища.**

Предметні сфери регулювання європейського права навколишнього середовища – це ті питання, стосовно яких Європейський Союз здійснює свою політику і правове регулювання у сфері навколишнього середовища.

Виходячи з цілей політики Співтовариства в сфері захисту навколишнього середовища, які закріплені Договором про заснування Європейського Співтовариства, можна виділити такі групи питань, що регулюються на рівні ЄС:

- стан навколишнього середовища;
- здоров'я людей;
- природні ресурси;
- міжнародні екологічні питання регіонального та глобального масштабу.

Такий поділ був впроваджений лише із прийняттям Єдиного Європейського Акту, до того часу предметні сфери регулювання визначалися Програмами дій Європейських Співтовариств і формувалися відповідно до прийняття директив, регламентів та інших документів.

Після створення Європейського Економічного Співтовариства, у зв'язку з необхідністю створити спільні стандарти захисту споживачів для забезпечення вільного пересування товарів у межах ЄЕС, приймається законодавство Європейського Співтовариства у сфері навколишнього середовища, що стосується товарів (захист середови-

ща від шкідливого впливу небезпечних хімічних речовин, моторних двигунів і миючих речовин).

У кінці 60-х– на початку 70-х рр. через різкий економічний розвиток гостро постала проблема забруднення навколишнього середовища, тому приймаються нормативно-правові акти, спрямовані на охорону та захист від забруднення окремих компонентів довкілля (вода, ґрунти, повітря та ін.). Згодом виникає питання інтеграції екологічних чинників у інші сфери регулювання суспільних відносин.

Найновішою сферою правового регулювання європейського права навколишнього середовища можна вважати екологічні права людини. Вона почала активно розвиватись після підписання Європейським Союзом Оргуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя із питань навколишнього середовища.

Єдиного підходу до того, які саме предметні сфери регулювання існують і які питання входять до тих чи інших сфер, поки що немає. У цій ситуації береться до уваги як досвід національного, так і міжнародного права.

Кісс і Шелтон у підручнику європейського права навколишнього середовища<sup>3</sup> виділяють такі сфери регулювання європейського екологічного права: біорізноманіття і захист природи; охорона ґрунтів; питна вода; охорона морського середовища; атмосферне забруднення.

У Збірнику законодавства з навколишнього середовища Європейського Співтовариства<sup>4</sup>, що є офіційним виданням Європейського Союзу, виділяються такі предметні сфери:

- повітря (атмосферне забруднення з 1980-х рр. відіграє важливу роль у політиці з навколишнього середовища після ратифікації Співтовариством у 1979 р. Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані. Встановлення обмежень на викиди певних забруднюючих речовин, захист озонового шару, шкода лісам від атмосферного забруднення та ін.);
- хімічні речовини, промисловий ризик і біотехнології (промислові аварії; обмеження на продаж і використання небезпечних речовин; імпорт та експорт небезпечних хімічних речовин; батареї та акумулятори; ГМО);
- природа (на початку 1980-х рр. Співтовариство почало займатися

<sup>3</sup> Kiss A., Shelton D. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge, 1995.

<sup>4</sup> *European Community Environment Legislation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 7 volumes.

захистом видів флори і фауни. Торгівля видами, що знаходяться під загрозою знищення; збереження видів дикої флори і фауни; природні середовища існування; біорізноманіття; охорона лісів (від пожеж, атмосферного забруднення).

- шум (законодавство про забруднення шумом базується на системі гармонізації стандартів викидів. Автотранспортні засоби; виробництво обладнання; побутова техніка; авіація.)
- відходи (токсичні і небезпечні відходи; переміщення відходів; поводження з відходами).
- вода (підземні води; забруднення моря; забруднення рік; якість наземної води; вода для купання; питна вода).

Європейська Комісія у своєму Четвертому щорічному дослідженні з імплементації і застосування екологічного права Співтовариства виділяє такі предметні сфери своєї діяльності в охороні довкілля: свобода доступу до інформації; оцінка впливу на навколишнє середовище; повітря; вода; природа; хімічні речовини та біотехнології; шум; відходи; навколишнє середовище і промисловість; захист від радіації.

За основу виділення певних предметних сфер регулювання можна брати не лише окремі компоненти довкілля, а й спосіб регулювання: охорона, захист, обмеження впливу та ін. Використовуючи даний підхід, у європейському праві навколишнього середовища можна виділити такі предметні сфери регулювання:

- охорона певних елементів довкілля (грунтів, водних ресурсів, флори та фауни, природних середовищ існування та ін.);
- запобігання забрудненню (шумове забруднення, атмосферне забруднення та ін.);
- раціональне використання природних ресурсів;
- екологічна безпека (оцінка впливу на навколишнє середовище; стандарти якості; ГМО та ін.)
- захист екологічних прав людини (право на екологічну інформацію, право на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, право на участь громадськості) .

Предметні сфери регулювання створюються та розвиваються у тісному зв'язку з виникненням та загостренням певних екологічних проблем: з'являється певна екологічна проблема – створюються нові нормативно-правові акти – виникає нова предметна сфера регулювання чи розширюється зміст вже існуючої предметної сфери. Остан-

нім часом поява нових сфер правового регулювання європейського права навколишнього середовища тісно пов'язана з вирішенням глобальних екологічних проблем, регулювання яких можна віднести до окремих сфер, наприклад зміна клімату, біорізноманіття та ін.

Актуальність окремих питань можна визначити, беручи до уваги те, які з них розглядалися на зустрічах Ради (самітах) на рівні міністрів з питань навколишнього середовища останнім часом. Тут можна виділити генетично модифіковані організми (можливість контролю і маркування; транскордонний рух; біобезпека); викиди парникових газів, зміну клімату та застосування Кіотського протоколу; поводження з відходами, зокрема пакування відходів та відходи пакування; якість води; використання пестицидів; небезпечні хімічні речовини.

Шоста програма дій Співтовариства в сфері навколишнього середовища, що встановлює напрямки та цілі його дій у сфері охорони довкілля на найближчі 10 років, визначає, як пріоритетні, такі предметні сфери:

- зміна клімату;
- природа та біорізноманіття;
- здоров'я та якість життя;
- природні ресурси і відходи;
- міжнародні питання.

Тим не менше, такий поділ на сфери правового регулювання є умовним. Останнім часом існує тенденція до використання інтегрованого чи комплексного підходу щодо регулювання питань, пов'язаних із навколишнім середовищем. Наприклад, охорона біорізноманіття регулюється разом із охороною флори, фауни, природних середовищ існування, охороною лісів та ін.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ**

1. Чим відрізняється компетенція держави від компетенції Європейського Союзу? Чи можна, на вашу думку, порівнювати об'єм компетенції держави та Європейського Союзу?
2. Які рівні компетенції Європейського Союзу можна виділити? Дайте коротку характеристику кожного із них.
3. Охарактеризуйте розподіл компетенції між Європейським Співтовариством і державами-членами в сфері охорони довкілля.
4. Який зв'язок між цілями, поставленими перед Європейським Співтовариством, та його компетенцією?

5. Як ви розумієте термін “дуалізм компетенції” у контексті європейського права навколишнього середовища?
6. Проаналізуйте повноваження Європейського Союзу в сфері охорони навколишнього середовища.
7. Які екологічні проблеми, що існують на території Європейського Союзу, ви знаєте? Порівняйте їх із тими, що існують в Україні та на міжнародному рівні.
8. Які основні предметні сфери регулювання європейського права навколишнього середовища? (Використайте, як основу, Шосту програму дій, що подається нижче).
9. Які критерії, на вашу думку, можна застосувати до групування екологічних питань у певні предметні сфери? Які критерії використовують у національному та міжнародному праві?

#### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. – Київ, 2002.
2. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. – М., 1999.
3. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю.Кашкина. – М., 2003.
4. A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge, 1995.
5. European Community Environment Legislation. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 7 volumes.

#### **ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ**

1. Договір про заснування Європейського Співтовариства (Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999.).
2. Договір про заснування Європейського Союзу (Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999.).
3. Рішення № 1600/2002/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 22 липня 2002 року стосовно Шостої програми дій Співтовариства в сфері навколишнього середовища (Збірник нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища. – Львів, 2004).
4. Четверте річне дослідження щодо імплементації та застосування права навколишнього середовища Співтовариства (SEC(2003) 804, Commission Staff Working Paper [http://europa.eu.int/comm/environment/law/4th\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/law/4th_en.pdf) )

## **Договір про заснування Європейського Співтовариства (витяги)**

### РОЗДІЛ XIX (колишній Розділ XVI)

#### НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

##### *Стаття 174 (колишня стаття 130r)*

1. Політика Співтовариства у сфері навколишнього середовища має на меті:

- збереження, захист і поліпшення якості навколишнього середовища;
- захист здоров'я людей;
- розумне та раціональне використання природних ресурсів;
- підтримка заходів на міжнародному рівні для вирішення регіональних та загальних проблем навколишнього середовища.

2. Політика Співтовариства у сфері навколишнього середовища має на меті високий рівень захисту, враховуючи при цьому відмінність ситуації у різних районах Співтовариства. Вона базується на попереджувальному принципі, а також на принципах здійснення запобіжних заходів: відшкодування шкоди, спричиненої навколишньому середовищу, перед усім шляхом усунення її джерел, і що забруднювач заплатить.

У цьому контексті заходи з гармонізації, які відповідають вимогам захисту навколишнього середовища, включають, за необхідності, захисне застереження, яке дозволяє державам-членам здійснювати тимчасові заходи, з неекономічних причин екологічного характеру, які підлягатимуть процедурі інспекції з боку Співтовариства.

3. У підготовці своєї політики з навколишнього середовища Співтовариство бере до уваги:

- наявні наукові і технічні дані;
- екологічні умови в різних регіонах Співтовариства;
- потенційні вигоди та витрати, що можуть бути внаслідок дій або їх відсутності;
- економічний і соціальний розвиток Співтовариства в цілому та збалансований розвиток її регіонів.

4. У рамках своїх відповідних сфер компетенції Співтовариство та держави-члени співпрацюють з третіми країнами і компетентними міжнародними організаціями. Домовленості про співпрацю Співтовариства можуть бути предметом окремих угод між Співтовариством і зацікавленими третіми сторонами, які обговорюються і укладаються відповідно до статті 300.

Попередній підпункт не стосується компетенції держав-членів вести переговори з міжнародними органами та укласти міжнародні угоди.

##### *Стаття 175 (колишня стаття 130s)*

1. Діючи відповідно до процедури, визначеної у статті 251, і після консультацій з Економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів, Рада вирішує, які дії повинні бути виконані Співтовариством для досягнення цілей, зазначених у статті 174.

2. Шляхом відступу від процесу прийняття рішень, визначеного у пункті 1, та без порушення статті 95, Рада, діючи на підставі одноголосно прийнятого рішення, за пропозицією Комісії і після консультацій з Європейським Парламентом та Економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів, приймає:

- положення переважно фіскального характеру;
- заходи з міського та сільського планування, землекористування, за винятком використання відходів та заходів загального характеру, а також регулювання водних ресурсів;
- заходи, які суттєво впливають на вибір державою-членом різних видів енергії та на загальну структуру її енергопостачання.

За умов, викладених у попередньому підпункті, Рада може визначити, рішення з яких саме питань, перерахованих у цьому пункті, повинні прийматися кваліфікованою більшістю.

3. В інших сферах програми загальних дій, що встановлюють пріоритетні завдання, виконання яких слід досягти, приймаються Радою відповідно до процедури, визначеної у статті 251, і після консультацій з Економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів.

Рада, діючи згідно з умовами пункту 1 чи пункту 2, відповідно до випадку вживає заходів, необхідних для здійснення таких програм.

4. Без порушення певних правил існування Співтовариства, держави-члени фінансують та здійснюють свою екологічну політику.

5. Без порушення принципу, що забруднювач платить, якщо заходи, передбачені положеннями пункту 1, вимагають витрат, що видаються непропорційно високими органам влади держави-члена, Рада у своєму акті, що включає ці заходи, закріплює відповідні положення у формі:

- тимчасових відступів і/або
- фінансової підтримки від Фонду згуртування, встановленої відповідно до статті 161.

*Стаття 176 (колишня стаття 130t)*

Захисні міри, прийняті відповідно до статті 175, не забороняють державам-членам мати або запроваджувати більш суворі захисні заходи. Такі заходи не повинні суперечити цьому Договору. Про них слід повідомити Комісію.

**Рішення № 1600/2002/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 22 липня 2002 року щодо Шостої програми дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища**

(витяги)

Європейський Парламент і Рада Європейського Союзу

...

Вирішили наступне:

*Стаття 5*

*Завдання та пріоритетні сфери дій щодо зміни клімату*

1. Цілі, визначені у статті 2, повинні досягатися за допомогою таких завдань:

- ратифікація і набрання чинності Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату до 2002 року і виконання зобов'язань щодо зменшення викидів на 8% до 2008-12 року порівняно з рівнем 1990 року для усього Європейського Співтовариства, згідно із зобов'язаннями кожної держави-члена, встановленими у Висновках Ради від 16 і 17 червня 1998 року;
- реалізація до 2005 року значного прогресу в досягненні зобов'язань згідно із Кіотським протоколом;
- займання Співтовариством такої позиції, яка б дозволяла відстоювати прийняття міжнародної угоди з жорсткішими завданнями щодо викидів на другому етапі виконання зобов'язань згідно з Кіотським протоколом. Така угода повинна мати мету суттєво знизити викиди, повністю враховуючи, зокрема, висновки третього оціночного звіту Міжурядового комітету зі зміни клімату (ІРСС), і взяти до уваги необхідність рухатись у напрямку глобального справедливого розподілу викидів парникових газів.

2. Ці завдання виконуються за допомогою, зокрема, таких пріоритетних дій:

(i) Імплементация міжнародних зобов'язань із клімату, включаючи Кіотський протокол за допомогою:

(а) вивчення результатів Європейської програми зі зміни клімату і прийняття ефективної спільної і координованої політики і заходів на її основі, якщо доцільно для різних секторів додатково до внутрішніх дій держав-членів;

(b) роботи в напрямку встановлення рамок Співтовариства для розвитку ефективної торгівлі викидами CO<sub>2</sub> з можливим поширенням на інші парникові гази;

(c) покращення моніторингу парникових газів і прогресу щодо надання державам-членам зобов'язань, згідно з Внутрішньою угодою щодо поділу зобов'язань;

(ii) Зменшення викидів парникових газів у сфері енергетики:

(а) проведення якнайшвидше перевірки та огляду субсидій, які перешкоджають ефективному і сталому використанню енергії, з метою їх поступового скорочення;

(b) заохочення використання відновлюваного і викопного палива із низьким вмістом вуглецю для виробництва енергії;



- (c) заохочення використання джерел відновлюваної енергії, включаючи застосування пільг, на місцевому рівні включно, з метою досягнення поставленої цілі 12% всього використання енергії до 2010 року;
  - (d) впровадження пільг для збільшення використання теплоелектроенергії та імплементація заходів, спрямованих на подвоєння загального поділу тепло електроенергії у Співтоваристві до 18 % усього виробництва електроенергії;
  - (e) попередження та зменшення викидів метану із виробництва та передачі енергії;
  - (f) сприяння ефективності енергії;
- (iii) Зменшення викидів парникових газів у транспортному секторі:
- (a) визначення та реалізація спеціальних дій для зменшення викидів парникових газів у авіації, якщо такі дії не погоджені у межах Міжнародної організації цивільної авіації до 2002 року;
  - (b) визначення та реалізація спеціальних дій для зменшення викидів парникових газів у морському судноплаванні, якщо такі дії не погоджені в межах Міжнародної морської організації до 2003 року;
  - (c) заохочення переходу до ефективніших і чистіших форм транспорту, включаючи кращу організацію і логістику;
  - (d) у контексті завдання ЄС зменшити викиди парникових газів на 8%, прохання, щоб Комісія подала до кінця 2002 року Комюніке про кількісні екологічні цілі для системи сталого транспорту;
  - (e) визначення та реалізація наступних спеціальних дій, включаючи будь-яке відповідне законодавство для зменшення викидів парникових газів від автотранспортних засобів та N2O;
  - (f) сприяння розвиткові і використанню альтернативного палива і транспортних засобів із низьким споживанням палива, з метою суттєвого й постійного збільшення їх частки;
  - (g) сприяння заходам, спрямованим на повне відображення екологічної вартості в ціні транспорту;
  - (h) відмежування економічного зростання від попиту на транспорт, з метою зменшення впливу на навколишнє середовище;
- (iv) Зменшення викидів парникових газів у промисловому виробництві:
- (a) сприяння еко-ефективній практиці і техніці в промисловості;
  - (b) розробка засобів сприяння малим і середнім підприємствам з прийняття, інновації і вдосконалення діяльності;
  - (c) заохочення розвитку екологічно безпечніших і технічно можливих альтернатив, включаючи вживання заходів Співтовариства, метою яких є скорочення викидів, поступова ліквідація виробництва, де це доцільно, і зниження використання промислових фторованих газів ГФВ (гідрофторвуглеці), ПФВ (перфторвуглеці) і СФ6 (шестифториста сірка);
- (v) Зменшення викидів парникових газів у інших секторах:
- (a) сприяння ефективності енергії, особливо для опалення, охолодження і гарячого водопостачання під час проектування будівель;

- (b) врахування необхідності зменшення викидів парникових газів, поряд з іншими екологічними питаннями, у Спільній сільськогосподарській політиці і Стратегії Співтовариства із поводження з відходами;
- (vi) Використання інших відповідних інструментів, таких як:
- (a) сприяння використанню фіскальних заходів, включаючи часові та відповідні рамки Співтовариства для енергетичного оподаткування, для заохочення переходу на ефективніше використання енергії, чистішу енергію і транспорт та заохочення технологічних інновацій;
  - (b) заохочення екологічних угод із промисловим сектором, з метою зменшення викидів парникових газів;
  - (c) забезпечення того, щоб зміна клімату була основною темою політики Співтовариства з досліджень і технологічного розвитку і головною для національних дослідницьких програм.

3. Окрім пом'якшення зміни клімату, Співтовариство повинно готуватися до заходів, спрямованих на адаптацію до наслідків зміни клімату, за допомогою:

- перегляду політик Співтовариства, зокрема тих, які зачіпають зміну клімату, щоб адаптація розглядалася, відповідно, в інвестиційних рішеннях;
- заохочення регіонального моделювання й оцінки клімату, як для підготовки регіональних заходів із адаптації, таких як управління водними ресурсами, охорона біорізноманіття, попередження опустелення і затоплення, так і для підтримки високого рівня інформованості громадян і підприємців.

4. Необхідно забезпечити, щоб проблеми клімату враховувалися під час розширення Співтовариства. Це вимагатиме, зокрема, таких дій стосовно держав-кандидатів:

- сприяння розширенню можливостей для здійснення внутрішніх заходів з метою використання механізмів, передбачених Кіотським протоколом та покращеного звітування й моніторингу викидів;
- підтримка стійкішого транспортного й енергетичного сектора;
- забезпечення зміцнення співпраці з державами-кандидатами з питань зміни клімату надалі.

5. Боротьба зі зміною клімату формуватиме складову частину політики зовнішніх зносин Європейського Союзу і буде одним із пріоритетів його політики сталого розвитку. Це вимагатиме узгоджених і координованих дій з боку Співтовариства та його держав-членів з метою:

- створення можливостей для допомоги країнам, що розвиваються, і країнам з перехідною економікою, наприклад через заохочення проектів Механізму чистого розвитку, згідно із Кіотським протоколом, і спільне впровадження;
- реагування на визначені потреби з передачі технологій;
- допомоги в проблемах адаптації до зміни клімату у відповідних країнах.

#### *Стаття 6*

*Завдання та пріоритетні сфери дії щодо природи та біорізноманіття*

1. Цілі, поставлені у статті 2, повинні досягатися за допомогою таких завдань:

- припинення зниження біорізноманіття для досягнення цієї мети до 2010 року, включаючи попередження і зменшення впливу активних чужорідних видів і генотипів;
- захист і відповідне відновлення природи та біорізноманіття від руйнівного впливу забруднення;
- збереження, належне відновлення і стале використання морського на-вколишнього середовища, узбережжя і водно-болотних угідь;
- збереження і належне відновлення цінних ландшафтних зон, включаючи культивовані та чутливі зони;
- збереження видів та природних середовищ існування, з метою попередження фрагментації природного середовища існування;
- сприяння сталому використанню ґрунтів, звертаючи особливу увагу на попередження ерозії, збіднення, забруднення й опустелювання.

2. Ці завдання виконуються шляхом вказаних нижче пріоритетних дій, беручи до уваги принцип субсидіарності, базуючись на існуючих глобальних і регіональних конвенціях та стратегіях, і повній імplementації відповідних актів Співтовариства. Екосистемний підхід, прийнятий Конвенцією про охорону біологічного різноманіття<sup>5</sup>, повинен застосовуватись, де це доцільно:

(а) щодо біорізноманіття:

- забезпечуючи імplementацію та сприяючи моніторингу й оцінці стратегії Співтовариства з біорізноманіття і відповідних планів дій, включаючи, через програму збору даних та інформації, вироблення відповідних індикаторів і сприяння використанню найкращих доступних технологій і найкращої практики у сфері навколишнього середовища;
- сприяючи дослідженням біорізноманіття, генетичних ресурсів, екосистем і їх взаємодії з діяльністю людини;
- розвиваючи заходи для підвищення сталого використання, сталого виробництва і сталого інвестування щодо біологічного різноманіття;
- заохочуючи послідовну оцінку, подальші дослідження і співпрацю щодо видів, які знаходяться під загрозою зникнення;
- сприяючи на глобальному рівні чесному та справедливому розподілу вигод від використання генетичних ресурсів для імplementації статті 15 Конвенції про охорону біологічного різноманіття щодо доступу до генетичних ресурсів, які походять із третіх країн;
- розвиваючи заходи, спрямовані на попередження і контроль за активними чужорідними видами, включаючи чужорідні генотипи;
- встановлюючи мережу Natura 2000 та імplementуючи необхідні технічні і фінансові інструменти і заходи, потрібні для її повної імplementації і захисту, за межами зон Natura 2000, видів, які захищаються Директивами про природне середовище існування і птахів;
- сприяючи поширенню мережі Natura 2000 на держави-кандидати;

(b) щодо аварій і катастроф:

- сприяючи координації Співтовариством дій держав-членів у зв'язку з аварі-

<sup>5</sup> ОJ L 309, 13.12.1993, р.1.

- ями і природними катастрофами за допомогою, наприклад, встановлення мережі для обміну практикою і засобами попередження;
- розвиваючи подальші заходи для надання допомоги з попередження загрози великих аварій, приділяючи особливу увагу тим, що викликані трубопроводами, гірничо-видобувною діяльністю, морським транспортуванням небезпечних речовин і розвитком заходів із гірничих відходів;
- (с) через тематичну стратегію захисту ґрунтів, спрямовану на попередження, зокрема, забруднення, ерозії, опустелювання, погіршення стану землі, її вилучення, гідрогеологічних ризиків, беручи до уваги регіональну різноманітність, включаючи особливості гірських і посушливих районів;
- (d) через сприяння сталому управлінню видобувною промисловістю, з метою зменшення її впливу на навколишнє середовище;
- (e) через сприяння інтеграції охорони і відновлення ландшафтних цінностей в інші сфери політики, включаючи туризм і беручи до уваги відповідні міжнародні інструменти;
- (f) через сприяння інтеграції питань біорізноманіття у сільськогосподарську політику і заохочення сталого сільського розвитку, багатofункціонального і сталого сільського господарства, через:
- заохочення повного використання існуючих можливостей Спільної сільськогосподарської політики та інших політичних заходів;
  - заохочення більш екологічно відповідального фермерства, при майбутньому розгляді Спільної сільськогосподарської політики включаючи, де необхідно, екстенсивні методи виробництва, інтегровану практику ведення сільського господарства, органічне фермерство і агробіорізноманіття, та беручи до уваги необхідність збалансованого підходу до багатofункціональної ролі сільських громад;
- (g) через сприяння сталому використанню моря і охорони морських екосистем, включаючи морське дно, естуарії та прибережні зони, звертаючи особливу увагу на місця, що мають високу цінність біорізноманіття, через:
- сприяння кращій інтеграції екологічних факторів у Спільну політику в сфері рибальства, використовуючи можливості її перегляду у 2002 році;
  - тематичну стратегію для охорони і збереження морського навколишнього середовища, беручи до уваги, зокрема, зобов'язання та вимоги до імплементації морських конвенцій, необхідність зменшення викидів та впливу морського транспорту й інших видів морської діяльності та тої діяльності, що знаходиться на суші;
  - сприяння інтегрованому управлінню прибережними зонами;
  - подальше сприяння охороні морських зон, зокрема, за допомогою мережі Natura 2000, а також за допомогою інших доцільних заходів Співтовариства;
- (h) через імплементацію та подальший розвиток стратегій і заходів стосовно лісів, згідно зі стратегією щодо лісів Європейського Союзу, беручи до уваги принцип субсидарності і питання біорізноманіття та впроваджуючи такі елементи:
- покращення існуючих заходів Співтовариства щодо охорони лісів та імпле-

ментация сталого управління лісами, зокрема, через національні програми стосовно лісів у зв'язку з планами розвитку сільських районів, звертаючи особливу увагу на моніторинг багатоскладової ролі лісів згідно з рекомендаціями, прийнятими на Конференції міністрів з охорони лісів в Європі і Форумі ООН з лісів та конвенції з біорізноманіття, інших форумах;

- заохочення ефективного координування різних секторів політики у лісовому господарстві, включаючи приватний сектор, а також координацію з усіма зацікавленими особами, задіяними у питаннях лісового господарства;
  - заохочення росту ринкового розподілу сталого виробництва деревини, зокрема, за допомогою заохочення сертифікації сталого управління лісами та заохочення маркування відповідної продукції;
  - подальша активна участь Співтовариства і держав-членів в імplementації глобальних та регіональних рішень і в обговоренні та переговорах з питань, пов'язаних із лісами;
  - розгляд можливостей для вживання активних заходів з попередження і боротьби із торгівлею незаконно заготовленою деревиною;
  - заохочення розгляду впливу зміни клімату на ліси;
- (і) щодо генетично модифікованих організмів (ГМО):
- розвиваючи положення і методи для оцінки ризику, визначення, маркування і відстежування ГМО, з метою забезпечення ефективного моніторингу і контролю за впливом на здоров'я і навколишнє середовище;
  - ставлячи за мету швидку ратифікацію та імplementацію Картахенського протоколу про біобезпеку і підтримуючи створення правових основ у третій країнах, при потребі, через технічну і фінансову допомогу.

### Стаття 7

*Завдання та пріоритетні сфери дії щодо навколишнього середовища, здоров'я та якості життя*

1. Цілі, визначені у статті 2, повинні досягатися за допомогою перерахованих нижче завдань, беручи до уваги відповідні стандарти, керівні принципи та програми Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ):
- досягнення кращого розуміння загрози для навколишнього середовища і здоров'я людини з метою вживання заходів з попередження і зменшення такої загрози;
  - сприяння кращій якості життя за допомогою інтегрованого підходу, при зосередженні уваги на міських зонах;
  - ставлячи мету досягти на протязі одного покоління (до 2020 року) того, щоб хімічні речовини виготовлялись і використовувались таким чином, аби це не вело до значного негативного впливу на здоров'я і навколишнє середовище, визнаючи необхідність заповнення існуючих прогалів у знаннях про властивості, використання, розміщення і вплив хімічних речовин;
  - небезпечні хімічні речовини слід замінити безпечнішими хімічними речовинами чи безпечнішими альтернативними технологіями, які не передбачають використання хімічних речовин, з метою зменшення ризику для

- людини і навколишнього середовища;
- зменшення впливу пестицидів на здоров'я людини і навколишнє середовище і, загалом, досягнення більш сталого використання пестицидів, а також значного загального зниження ризику та використання пестицидів, які відповідають необхідному захисту культур. Пестициди, що є стійкими, біо-аккумулятивними чи токсичними, або мають інші подібні якості, повинні бути замінені не такими шкідливими, якщо це можливо;
  - досягнення таких якісних рівнів ґрунтових і поверхневих вод, при яких не допустимий значний негативний вплив і ризик для здоров'я людини і навколишнього середовища, і забезпечення того, щоб об'єм видобутку водних ресурсів був сталим протягом довгого періоду часу;
  - досягнення таких рівнів якості повітря, які не призводять до значного негативного впливу і ризику для здоров'я людини та навколишнього середовища;
  - суттєве зменшення кількості людей, на котрих регулярно впливають довготривалі середні рівні шуму, зокрема транспортний шум, який, згідно з науковими даними, негативно впливає на здоров'я людини, та підготовка наступного кроку в роботі з директивами із питань шуму.
2. Ці завдання досягаються за допомогою таких пріоритетних дій:
- (а) посилення дослідницьких програм і наукових досліджень Співтовариства, заохочення міжнародної координації національних дослідницьких програм для підтримки виконання завдань щодо здоров'я і навколишнього середовища, зокрема:
- визначення і рекомендації щодо пріоритетних сфер досліджень і дій, включаючи, зокрема, можливий вплив на здоров'я джерел електромагнітного забруднення і приділяючи особливу увагу розвитку і затвердженню альтернативних методів дослідів над тваринами, зокрема у галузі хімічної безпеки;
  - визначення та розвиток індикаторів здоров'я та навколишнього середовища;
  - перегляд, розвиток та оновлення існуючих стандартів здоров'я й граничних значень, включаючи, де доцільно, вплив на потенційно вразливі групи, наприклад дітей чи старших людей, і кумулятивність та зворотній вплив різних забруднювачів;
  - огляд тенденцій і положень механізму швидкого попередження про нові проблеми і ті, що з'являються;
- (б) щодо хімічних речовин:
- покладення відповідальності на виробників, імпортерів і остаточних користувачів за збір знань про всі хімічні речовини (обов'язок піклуватись) і оцінку ризику їх використання, зокрема, в товарах та під час переробки і розміщення;
  - розвиток узгодженої системи, яка базується на комплексному підході, що виключає хімічні речовини, котрі використовуються в дуже малій кількості для тестування, оцінки ризику й управління ризиком нових та існуючих речовин з процедурами тестування, що зводить до мінімуму необхідність тестування на тваринах і розвиток методів альтернативного тестування;

- забезпечення того, щоб відповідні хімічні речовини були предметом прискорених процедур управління ризиком і, аби речовини, які викликають велике занепокоєння, включаючи канцерогенні, мутагенні і токсичні, для відновлення речовин, і ті, що мають характеристики стійких органічних забруднювачів, використовувалися лише в обґрунтованих і добре визначених випадках, а перед їх використанням видавався дозвіл;
- забезпечення того, щоб результати оцінки ризику хімічних речовин повною мірою враховувалися у тих сферах законодавства Співтовариства, в яких регулюється питання хімічних речовин, а також для уникнення дублювання роботи;
- визначення критеріїв для включення у категорію речовин, які викликають велике занепокоєння, тих речовин, що є стійкими, біоаккумулятивними і токсичними, і тих, які є дуже стійкими і дуже біоаккумулятивними, а також передбачаючи включення відомих ендокринних порушень, коли встановлюють погоджені методи тестування і критерії;
- забезпечення того, щоб основні заходи, необхідні з точки зору визначених завдань, були швидко розроблені, могли набрати чинності до середньотермінового розгляду;
- забезпечення доступу громадськості до неконфіденційної інформації у Реєстрі хімічних речовин Співтовариства (REACH Register);

(с) щодо пестицидів:

- повна імплементація й огляд ефективності застосовуваних правових рамок<sup>6</sup> із метою забезпечення високого рівня захисту після внесення поправок. Цей перегляд може містити, відповідно, порівняльну оцінку та розвиток процедур Співтовариства з надання дозволів для розміщення на ринку;
- тематична стратегія зі сталого використання пестицидів, спрямована на:

(d) зменшення небезпеки і ризику для здоров'я та навколишнього середовища від використання пестицидів;

- (ii) покращення контролю за використанням і поширенням пестицидів;
- (iii) зниження рівнів шкідливих активних речовин, зокрема, шляхом заміни найбільш небезпечних безпечнішими, включаючи нехімічними альтернативами;
- (iv) заохочення використання невеликої кількості чи не використання пестицидів під час культивування, зокрема, за допомогою підвищення інформованості користувачів, сприяння використанню кодексів хорошої практики і сприяння розгляду можливого застосування фінансових інструментів;
- (v) прозорої систему звітування та моніторингу досягнутого прогресу при виконанні завдань стратегії, включаючи вироблення відповідних індикаторів;

---

<sup>6</sup> Директива Ради 91/414/ЄЕС від 15 липня 1991 року щодо розміщення на ринку продуктів захисту рослин (ОJ L 230, 19.08.1991, р.1). Директива з останніми доповненнями, внесеними Директивою Комісії 2001/49/ЄС (ОJ L 176, 29.06.2001, р.61).

(е) щодо хімічних речовин і пестицидів:

- швидка ратифікація Роттердамської конвенції про процедуру попередньої обґрунтованої згоди щодо окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі, а також Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі;
- доповнення Регламенту Ради (ЄЕС) №2455/92 від 23 липня 1992 року щодо експорту й імпорту деяких небезпечних хімічних речовин<sup>7</sup>, щоб він відповідав Роттердамській конвенції, при цьому покращуючи його процедурні механізми і поліпшуючи інформування країн, що розвиваються;
- підтримка покращення управління хімічними речовинами та пестицидами у країнах, що розвиваються, і країнах-кандидатах, включаючи видалення запасів застарілих пестицидів, зокрема, підтримуючи проекти, спрямовані на таке видалення;
- сприяння міжнародним зусиллям щодо вироблення стратегічного підходу до міжнародного управління хімічними речовинами;

(е) щодо сталого розвитку та високої якості води:

- забезпечення високого рівня захисту поверхневих і підземних вод, попередження забруднення та сприяння сталому використанню вод;
- робота для забезпечення повної імплементації Рамкової водної директиви<sup>8</sup>, що спрямована на покращення екологічного, хімічного і кількісного стану вод та узгоджене і стале управління ними;
- розробка заходів, спрямованих на припинення скидів, викидів і втрат пріоритетних небезпечних речовин згідно з положеннями Рамкової водної директиви;
- забезпечення високого рівня захисту води для купання, включаючи перегляд Директиви про воду для купання<sup>9</sup>;
- забезпечення інтеграції концепцій і підходів Рамкової водної директиви та інших директив у сфері охорони води в інші сфери політики Співтовариства;

(ф) щодо якості повітря, то розвиток та імплементація заходів, визначених у статті 5, в галузі транспорту, промисловості та енергетики повинні відповідати і сприяти покращенню якості повітря. Передбачається проведення надалі таких заходів:

- покращення моніторингу й оцінки якості повітря, включаючи акумуляцію забруднювачів, надання громадськості інформації, включаючи розробку та використання індикаторів;
- тематична стратегія для зміцнення послідовної та комплексної політики стосовно забруднення повітря, щоб визначити пріоритети для майбутніх

<sup>7</sup> ОJ L 251, 29.08.1992, р.13. Регламент з доповненнями Регламентом Комісії (ЄС) №2247/98 (OJ L 282, 20.10.1998, р.12).

<sup>8</sup> Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2000 року, що встановлює рамки дій Співтовариства в сфері водної політики (OJ L 327, 22.12.2000, р.1).

<sup>9</sup> Директива Ради 76/160/ЄЕС від 8 грудня 1975 року стосовно якості води для купання (OJ L 31, 5.02.1976, р.1). Директива, доповнена Актом про приєднання 1994 року.



- дій, розгляду і оновлення, при потребі, стандартів якості повітря і національних порогових величин викидів, з метою досягнення довготермінового завдання з неперевищення критичного навантаження та рівнів і розробки кращих систем збору інформації, моделювання та прогнозування;
- прийняття відповідних заходів щодо озону і частинок у приземному шарі;
  - розгляд якості повітря в приміщенні і його впливу на здоров'я, з рекомендаціями для подальших заходів, у разі необхідності;
  - провідна роль на переговорах та імплементація Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар;
  - провідна роль на переговорах і зміцнення зв'язків та взаємодії з міжнародними процесами, які сприяють чистому повітрю в Європі;
  - подальший розвиток спеціальних інструментів Співтовариства для зменшення викидів із відповідних категорій джерел;
- (g) щодо шуму:
- доповнення та подальше вдосконалення заходів, включаючи відповідні процедури сертифікації, спрямованих проти викидів шуму від послуг і товарів, наприклад автотранспортних засобів, включаючи заходи для зменшення шуму від взаємодії між шинами і покриттям доріг, якщо вони не впливають на безпеку доріг, та від залізничних засобів, авіації і стаціонарного обладнання;
  - розробка й імплементація інструментів для зменшення транспортного шуму, якщо це можливо, наприклад, за допомогою зменшення попиту на транспорт, заміни менш шумними моделями, сприяння технічним заходам і сталому плануванню транспорту;
- (h) щодо навколишнього середовища міст:
- тематична стратегія, що сприяє комплексному горизонтальному підходу у політиках Співтовариства і покращенню якості навколишнього середовища міст, беручи до уваги прогрес, досягнутий в імплементації існуючих рамок співпраці<sup>10</sup>, переглядаючи їх у разі необхідності, спрямовуючи увагу на:
    - сприяння Місцевому порядку денному на 21 сторіччя;
    - зменшення зв'язку між економічним зростанням і попитом на пасажирський транспорт;
    - необхідність збільшення частки у громадському транспорті, на залізниці, внутрішніх водних шляхах, пішохідному і велосипедному способі пересування;
    - необхідність стримувати ріст обсягів транспортного руху та здійснювати суттєве розмежування між ростом транспорту і збільшенням ВВП;
    - необхідність сприяти використанню громадських транспортних засобів з низькими викидами;
    - розгляд індикаторів навколишнього середовища міст.

<sup>10</sup> Рішення Європейського Парламенту і Ради №1141/2001/ЄС від 27 червня 2001 року щодо рамок Співтовариства для співпраці для сприяння сталому розвитку міста (OJ L 191, 13.07.2001, p.1).

*Стаття 8*

*Завдання та пріоритетні сфери дій щодо сталого використання й управління природними ресурсами і відходами*

1. Цілі, визначені у статті 2, повинні досягатися за допомогою перерахованих нижче завдань:

- забезпечення того, щоб споживання ресурсів і пов'язаного з ним впливу не перевищувало потенційної здатності навколишнього середовища та порушення зв'язку між економічним зростанням і використанням ресурсів. У цьому контексті слід наголосити на орієнтовній меті – досягнути 22 % виробництва електроенергії з відновлюваних джерел енергії до 2010 року в Співтоваристві задля суттєвого збільшення ефективності ресурсів та енергії;
- досягнення суттєвого загального зменшення об'ємів вироблених відходів за допомогою ініціатив щодо попередження їх виникнення, кращої ефективності ресурсів і переходу до більш сталої структури виробництва та споживання;
- суттєве зменшення кількості відходів, які підлягають видаленню, і об'ємів небезпечних відходів, які виробляються, уникаючи збільшення викидів у повітря, воду та ґрунти;
- заохочення повторного використання, а для відходів, які все ще виробляються: рівень небезпечності слід знизити і вони повинні мати якнайменший ризик; перевага має надаватись утилізації, особливо рециркуляції; кількість відходів, що підлягають видаленню, повинна бути мінімальною, і вони мусять видалятися безпечним способом; відходи, які підлягають видаленню, мають видалятись якомога ближче до місця їх виробництва, при цьому не призводячи до зменшення ефективності операцій із оброблення відходів.

2. Ці завдання виконуються, беручи до уваги підхід Комплексної політики продукції і стратегії Співтовариства щодо поводження з відходами<sup>11</sup>, за допомогою таких пріоритетних дій:

(і) розробки тематичної стратегії щодо сталого використання і управління ресурсами, включаючи, зокрема:

- (а) оцінку матеріалів і потоків відходів у Співтоваристві, включаючи імпорт та експорт, наприклад, використовуючи інструмент аналізу потоку матеріалів;
- (б) огляд ефективності заходів політики і впливу субсидій, пов'язаних із природними ресурсами і відходами;
- (с) встановлення цілей та завдань щодо ефективності ресурсів і зменшення їх використання, скорочуючи зв'язок між економічним зростанням і негативним впливом на навколишнє середовище;
- (д) сприяння методам і техніці видобутку та виробництва для заохочення еко-ефективності і сталого використання сировини, енергії, води й інших ресурсів;
- (е) розробку й імплементацію широкого кола інструментів, включаючи

---

<sup>11</sup> Резолюція Ради від 24 лютого 1997 року про стратегію Співтовариства щодо поводження з відходами (ОJ С 76, 11.03.1997, р.1).

дослідження, передачу технологій, ринкові та економічні інструменти, програми хорошої практики й індикатори ефективності ресурсів;

(ii) розробки та імплементації заходів щодо запобігання та поводження з відходами за допомогою, зокрема:

(a) розробки комплексу кількісних та якісних цілей зі зменшення щодо всіх відповідних відходів, які повинні бути досягнуті на рівні Співтовариства до 2010 року. Комісія розробляє пропозиції таких цілей до 2002 року;

(b) заохочення екологічного та сталого дизайну продукції;

(c) підвищення інформованості про можливий внесок громадськості в зменшення відходів;

(d) формулювання оперативних заходів, спрямованих на заохочення попередження виникнення відходів, наприклад, стимулюючи повторне використання і утилізацію, поступово ліквідуючи певні речовини й матеріали, за допомогою заходів, пов'язаних із продукцією;

(e) подальшу розробку індикаторів у сфері поводження з відходами;

(iii) розробки тематичної стратегії щодо рециркуляції відходів, включаючи, зокрема:

(a) заходи, спрямовані на забезпечення розподілу джерел, збір і рециркуляцію пріоритетних потоків відходів;

(b) подальший розвиток відповідальності виробника;

(c) розвиток і передачу екологічно чистої технології з рециркуляції та оброблення відходів;

(iv) розробки чи перегляду законодавства з відходів, включаючи, зокрема, відходи будівництва і демонтажу, стічного мулу<sup>12</sup>, відходи, що розкладаються біологічним шляхом, пакування<sup>13</sup>, батареї<sup>14</sup> та перевезення відходів<sup>15</sup>, уточнення різниці між відходами і невідходами, розробки адекватних критеріїв для подальшого вироблення Додатку ПА та ПВ рамкової директиви про відходи<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Директива Ради 86/278/ЄЕС від 12 червня 1986 року про захист навколишнього середовища, і, зокрема, ґрунту, коли в сільському господарстві використовується стічний мул (ОJ L 181, 4.07.1986, р.6). Директива доповнена Актом про приєднання 1994 року.

<sup>13</sup> Директива 94/62/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 20 грудня 1994 року щодо пакувальних матеріалів та відходів пакування (ОJ L 365, 31.12.1994, р.10). Директива доповнена Рішенням Комісії 1999/177/ЄЕС (ОJ L 56, 4.03.1999, р.47).

<sup>14</sup> Директива Комісії 93/86/ЄЕС від 4 жовтня 1993 року, яка доповнила згідно із технічним прогресом Директиву Ради 91/157/ЄЕС щодо батарей та акумуляторів, які містять деякі небезпечні речовини (ОJ L 264, 23.10.1993, р.51).

<sup>15</sup> Регламент Ради (ЄЕС) №259/93 від 1 лютого 1993 року про нагляд і контроль за перевезенням відходів в межах Співтовариства, а також з та в Співтовариство (ОJ L 30, 6.02.1993, р.1). Регламент зі змінами, внесеними Рішенням Комісії 1999/816/ЄЕС (ОJ L 316, 10.12.1999, р.45).

<sup>16</sup> Директива Ради 75/442/ЄЕС від 15 липня 1975 року про відходи (ОJ L 135, 6.06.1996, р.32).

*Стаття 9*

*Завдання та пріоритетні сфери дій щодо міжнародних питань*

1. Ціль, визначена у статті 2 щодо міжнародних питань і міжнародного виміру чотирьох пріоритетних сфер навколишнього середовища цієї Програми передбачає такі завдання:

- додержання амбіційної політики з навколишнього середовища на міжнародному рівні, звертаючи особливу увагу на потенційну здатність глобального навколишнього середовища;
- подальше сприяння на міжнародному рівні сталій структурі споживання і виробництва;
- досягнення прогресу в забезпеченні того, щоб торгівельна й екологічна політика та заходи підтримували одна одну.

2. Ці завдання виконуються за допомогою таких пріоритетних дій:

- (a) інтеграція вимог щодо захисту навколишнього середовища в усю зовнішню політику Співтовариства, включаючи торгівлю і співробітництво з розвитку, з метою досягнення сталого розвитку з допомогою, зокрема, вироблення керівних принципів;
- (b) визначення комплексної системи цілей із навколишнього середовища і розвитку для прийняття її як частини “нового глобального курсу чи угоди” на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку в 2002 році;
- (c) діяльності у напрямку зміцнення міжнародного управління в сфері навколишнього середовища за допомогою поступового посилення багатосторонньої співпраці та інституційних рамок, включаючи ресурси;
- (d) орієнтації на швидку ратифікацію, ефективне дотримання та застосування міжнародних конвенцій і угод у сфері навколишнього середовища, коли Співтовариство є Стороною;
- (e) сприяння екологічно сталій практиці у закордонному інвестуванні та експорті кредиту;
- (f) збільшення зусиль на міжнародному рівні для досягнення консенсусу щодо методів оцінки ризику для здоров'я і навколишнього середовища, а також підходів до управління ризиком, включаючи принцип перестороги;
- (g) досягнення взаємопідтримки між торгівлею та необхідністю охорони навколишнього середовища, приділяючи належну увагу екологічному виміру в оцінках впливу на сталість багатосторонніх торгівельних угод, які повинні проводитися на ранній стадії переговорів, та діючи відповідно;
- (h) подальше сприяння системі світової торгівлі, яка повністю визнає Багатосторонні чи Регіональні екологічні угоди та принцип перестороги, розширення можливостей для торгівлі сталою й екологічно чистою продукцією і послугами;
- (i) сприяння транскордонному екологічному співробітництву з сусідніми країнами і регіонами;
- (j) сприяння кращій узгодженості політики, за допомогою поєднання роботи, проведеної в рамках різних конвенцій, включаючи оцінку взаємозв'язків між біорізноманіттям і зміною клімату та інтеграцію питань біорізноманіття в імплементацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату і Кіотського протоколу.

### РОЗДІЛ 3.

## ДЖЕРЕЛА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Джерела європейського права навколишнього середовища – це зовнішні форми вияву правових норм, що діють в рамках ЄС і регулюють суспільні відносини з питань, які стосуються охорони навколишнього середовища.

Джерела європейського права навколишнього середовища включають норми первинного права, норми вторинного права, прецедентне право, міжнародні договори чи так зване третинне або додаткове право<sup>1</sup>. Усі джерела європейського права пов'язані ієрархічною системою, в якій вищою юридичною силою наділені джерела первинного права. На основі первинного права органи Європейського Союзу приймають норми вторинного права. Відносно самостійними групами є норми прецедентного права та міжнародні договори.

### 1. Установчі договори як джерело європейського права навколишнього середовища.

Європейський Союз та Європейські Співтовариства діють на основі установчих договорів, які були вироблені та підписані державами-членами на основі міжнародного права. Тим не менше, їх положення стосуються не лише держав-членів, але і їх громадян.

Норми, закріплені в установчих договорах та в договорах, що їх доповнюють, отримали назву первинного права. До первинного права, перш за все, відносять три установчих договори, на основі яких були створені Європейські Співтовариства: Паризький договір 1951 року про заснування Європейського Об'єднання Вугілля і Сталі<sup>2</sup>, два Римські договори 1957 року про заснування Європейського Економічного Співтовариства (згодом Європейського Співтовариства) та Євратому, а також Маастрихтський договір про заснування Європейського Союзу 1992 року. З розвитком інтеграційних процесів на європейському континенті установчі договори змінювалися, у них вносились нові положення й анулювалися вже не актуальні. Тому усі договори, які вносили зміни й доповнення до перерахованих вище

<sup>1</sup> Термін “третинне право” використовує Ентін Л.М. (Європейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. М., 2000.)

<sup>2</sup> На відміну від інших установчих договорів, які є безстроковими, Договір про заснування ЄОВС був підписаний на 50 років. Оскільки цей термін вже закінчився, тому Договір вже не діє.

установчих договорів, теж вважаються первинним правом. Сюди належить Єдиний Європейський Акт 1987 року, Амстердамський договір 1997 року, Ніщцький договір 2001 року.

Актами первинного права також є Договір про створення єдиної Ради та єдиної Комісії Європейських Співтовариств 1965 року (Договір про злиття), Акт про проведення прямих виборів 1976 року, договори про вступ нових держав у Співтовариства та Європейський Союз.

За своєю юридичною природою установчі договори є міжнародними договорами. Норми первинного права мають вищу юридичну силу, порівняно з нормами вторинного права. Вони встановлюють цілі, завдання, принципи, сферу компетенції Європейського Союзу та Європейських Співтовариств, порядок створення та функціонування органів й інституцій, визначають характерні риси європейського права.

Норми первинного права мають пряму дію на території держав-членів Європейського Союзу, вони є безпосереднім джерелом прав і обов'язків його суб'єктів. Проте, нормами прямої дії є лише ті норми установчих договорів, які є "чітко визначеними та не ведуть до широкій інтерпретації"<sup>3</sup>. Таке тлумачення норм первинного права дав Суд Європейських Співтовариств ще у 1978 році.

Іноді установчі договори Європейського Союзу та Європейських Співтовариств називають конституційними, порівнюючи їх з конституціями держав.

Норми, що стосуються охорони навколишнього середовища, закріплені Договором про заснування Європейського Співтовариства, в основному, в розділі XIX "Навколишнє середовище". Тут визначається мета, цілі, принципи, форми та способи дій Європейського Співтовариства під час створення і реалізації своєї політики у сфері охорони навколишнього середовища. Стаття 175 визначає також зобов'язання та повноваження деяких органів Європейського Союзу щодо здійснення політики в сфері охорони довкілля.

Положення розділу "Навколишнє середовище" доповнюються закріпленими в статті 95 Договору про заснування Європейського Співтовариства нормами, що дають можливість Співтовариству здійснювати заходи щодо зближення екологічного законодавства держав-членів.

Окрім положень установчих договорів, які стосуються безпосе-

<sup>3</sup> Judgment of the Court of 19 December 1968. SpA Salgoil v Italian Ministry of Foreign Trade, Rome. Reference for a preliminary ruling: Corte d'appello di Roma – Italy. Case 13-68. // [1968] ECR 453.

редньо охорони навколишнього середовища, інші норми, закріплені у них, також застосовуються до європейського права навколишнього середовища. Сюди входять і цілі Європейського Союзу та Європейського Співтовариства, і принципи, що застосовуються до усіх галузей європейського права, і порядок створення й функціонування органів та інституцій Європейського Союзу, які відіграють безпосередню роль у розробці та реалізації політики ЄС у сфері охорони навколишнього середовища.

## **2. Норми вторинного права ЄС у сфері охорони навколишнього середовища**

На основі первинного права органи Європейського Союзу приймають норми вторинного права.

До норм вторинного права ЄС належать директиви, регламенти, рішення, рекомендації та висновки. Стаття 249 Договору про заснування Європейського Співтовариства передбачає, що “для виконання своїх завдань та згідно з положеннями цього Договору, Європейський Парламент спільно з Радою, Рада і Комісія приймають регламенти, директиви і рішення та дають рекомендації й висновки”.

Отже, акти вторинного права приймаються органами Європейського Союзу на основі установчих договорів і є похідними, вторинними нормами відносно установчих договорів.

**Директиви.** Директиви є головним, за обсягом, джерелом, у якому закріплені норми європейського права навколишнього середовища.

Директива – нормативно-правовий акт Європейського Союзу, що закріплює правила загального характеру, має юридично обов’язкову силу і є обов’язковим для виконання на території усього Європейського Союзу.

Директиви використовуються для гармонізації національного права, тобто для введення спільних основ правового регулювання у конкретних сферах суспільного життя. Вони визначають цілі та результати, яких необхідно досягти. Держави-члени вільні у виборі засобів для їх досягнення, тобто мають простір для власного правового регулювання. Таким чином, держави-члени самі обирають форми і методи дій. Залежно від предмета директиви та від правової системи конкретної держави-члена, інкорпорація директиви у національне право здійснюється шляхом внесення доповнень або змін до вже існуючих нормативно-правових актів чи прийняття нових законів і підзаконних актів.

Директиви можуть адресуватись як усім державам-членам (у такому випадку вони обов'язково публікуються в Офіційному Віснику Європейського Союзу), так і окремим державам-членам (у такому випадку може бути достатньо їх нотифікації). На практиці найчастіше приймаються директиви, які є обов'язковими для усіх держав-членів Європейського Союзу.

Держави-члени зобов'язані інкорпорувати норми, передбачені у директиві, у своє національне законодавство і відправити тексти таких національних нормативно-правових актів Європейській Комісії.

Існує два види імплементації директив у національне законодавство. Перший полягає у впровадженні положень директиви, які повинні бути інкорпоровані у національні нормативно-правові акти, чи у виробленні нових актів, котрі б відповідали вимогам законодавства. Другий – у дослівному впровадженні (яке часто називають копіюванням): коли в національне законодавство інкорпорується положення директиви без внесення у них жодних змін.

Обидва види мають свої позитивні та негативні моменти. У першому випадку виникає небезпека неповної чи неадекватної інкорпорації норм, закріплених у директиві. Тому держави-члени стараються уникнути таких проблем і використовують другий спосіб. Проте, і така практика має свої негативні моменти, оскільки інкорпорації положень директиви без прийняття супроводжуючих законодавчих та адміністративних заходів недостатньо.

У директивах вказується, що всі правові акти, прийняті для імплементації положень директиви, повинні містити зсилання на дану директиву. Така норма дуже важлива при розгляді конкретних нормативно-правових актів держави-члена її судами, оскільки суди повинні тлумачити правові акти у чіткій відповідності до директиви, яка була основою для прийняття національного правового акту.

Директиви своїми нормами закріплюють мінімальні стандарти, яких потрібно дотримуватися, тому держави-члени можуть вживати більш суворих заходів, аніж передбачено.

Наприклад, багато директив у сфері охорони навколишнього середовища закликають держави-члени самостійно визначати зони в межах їх території, згідно з критеріями, встановленими директивою.

У директиві завжди вказується період часу, протягом якого слід інкорпорувати норми директиви у національне право, проте ці нормативно-правові акти набувають чинності не з дня завершення терміну для їх імплементації, а з дати, вказаної у директиві, або на 20 день після опублікування її в Офіційному Віснику Європейського Союзу.



Якщо окрема держава-член незалежно від причини не приведе своє законодавство у відповідність із директивою протягом вказаного періоду часу, то це вважається порушенням зобов'язань, які витікають з установчого договору, і тягне за собою відповідні дії з боку Європейської Комісії.

Завдяки прецедентному праву, була поширена пряма дія директив, за умови, що держава-член вчасно не інкорпорує положення директиви у своє законодавство.

Директиви поділяються на рамкові та звичайні (або дочірні). Рамкові директиви встановлюють загальні принципи, процедури і вимоги законодавства у різних сферах. Інші директиви у кожному секторі повинні відповідати загальним принципам рамкових директив.

Наприклад, якщо у сфері охорони вод прийнята Рамкова водна директива, то усі інші директиви, що приймаються у цій сфері, мусять відповідати принципам і загальним нормам даної рамкової директиви, а не суперечити їм.

Окрім того, для класифікації законодавства в сфері охорони навколишнього середовища використовують поділ на “горизонтальне” та “вертикальне” законодавство. “Горизонтальне” – пов’язане з загальними питаннями у сфері охорони довкілля, воно застосовується для регулювання різних питань, що стосуються навколишнього середовища. Сюди можна віднести законодавство щодо доступу до екологічної інформації, оцінки впливу на навколишнє середовище, звітування про імплементацію директив у сфері охорони довкілля. До “вертикального” законодавства належать нормативно-правові акти, які регулюють конкретні сфери діяльності, наприклад, поводження з відходами, охорона вод, біорізноманіття та ін.

**Регламенти.** Близько 10% законодавства ЄС у сфері охорони довкілля є у формі регламентів<sup>4</sup>.

Регламент Європейського Союзу – це нормативно-правовий акт, що встановлює правила поведінки загального характеру, має пряму дію та у всіх елементах обов’язковий для усіх суб’єктів європейського права.

Регламенти, як правило, мають чітку ціль і використовуються тоді, коли необхідно, щоб у державах-членах існували однакові вимоги. Таким чином, Європейське Співтовариство безпосередньо регулює відносини на усій території Європейського Союзу, вводячи однакові правила поведінки.

<sup>4</sup> Сближение природоохранного законодательства Европейского Союза: путеводитель. Рабочий документ персонала Европейской Комиссии. Брюссель, 25.08.1997г. SEC (97) 1608.

Регламент прийнято розглядати як інструмент уніфікації права, тобто введення повністю однакових (уніфікованих) правил поведінки учасників суспільних відносин у межах усього Європейського Співтовариства і Союзу.<sup>5</sup>

Деякі регламенти вимагають призначення чи створення органів або інституцій, що відповідають за їх імплементацію, а також встановлення конкретних санкцій у рамках національних законів за недотримання регламентів Європейського Союзу.

У сфері охорони довкілля є ряд дуже важливих регламентів, які, наприклад, впроваджують контроль у міжнародній торгівлі відходами і видами флори і фауни, що знаходяться під загрозою зникнення, а також схеми еко-менеджменту та еко-аудиту. Найчастіше регламенти приймаються у сфері охорони навколишнього середовища, якщо предмет стосується зовнішньої торгівлі Співтовариства.

**Рішення.** Рішення – це індивідуальні законодавчі акти, які є обов'язковими для сторін, яким адресуються. Вони відрізняються від директив і регламентів своєю особливою природою.

Рішення є стандартною формою індивідуальних актів, тобто вони повинні служити інструментом не правотворчості, а правозастосування. Тим не менше, під назвою “рішення” можуть прийматися і нормативні документи. Єдиним елементом у структурі Союзу, де рішення виступали стандартною формою нормативних актів, було ЄОВС.

Як правило, рішення стосуються спеціальних, вузьких, переважно технічних питань і обов'язкові лише для тих суб'єктів європейського права, яким адресовані. Використовуються для уточнення детальних адміністративних вимог чи поновлення технічних аспектів регламенту або директиви. Адресатом не обов'язково виступає держава – це можуть бути і окремі категорії юридичних осіб чи конкретні юридичні особи. Наприклад, Європейська Комісія прийняла низку рішень щодо екологічного маркування ЄС для різних видів продукції.

За загальним правилом, рішення повідомляються тим суб'єктам європейського права, яких безпосередньо стосуються, і набувають чинності з дати повідомлення стороні, якій вони адресуються.

**Рекомендації та висновки.** Характерною рисою рекомендацій та висновків є те, що вони не нормативно-правові акти. Рекомендації та висновки не обов'язкові для виконання і носять лише рекомендаційний, дорадчий характер.

**Особливості імплементації нормативно-правових актів ЄС у сфері охорони довкілля.** У Європейському Союзі гостро стоїть проб-

<sup>5</sup> Право Європейського Союзу: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю.Кашкина. – М., 2003.

лема з імплементацією та застосуванням на практиці прийнятого законодавства. За словами голови правового відділу Генерального директорату XI Людвіга Крамера: “У державах-членах немає такої іншої сфери, де різниця між політичними заявами і законодавчими зобов’язаннями, з одного боку, та реальністю, з іншого, була б такою значною, як у сфері навколишнього середовища. Погана розробка законодавства – можливо, навіть більше на рівні Співтовариства, аніж на національному рівні – погана імплементація, поганий моніторинг і погана практика в сфері довкілля у Західній Європі не припиняється”.<sup>6</sup>

Щодо впровадження, імплементації та застосування екологічного законодавства Співтовариства, то Європейське Співтовариство значним чином залежить від держав-членів. Законодавство Співтовариства у сфері охорони довкілля може бути ефективним лише тоді, коли воно повністю імплементується та застосовується державами-членами.

Різні держави-члени мають різний рівень імплементації нормативно-правових актів Європейського Союзу. Деякі держави-члени, наприклад Данія, дуже серйозно ставляться до своїх екологічних зобов’язань. Інші, зокрема країни Південної Європи, менш відповідальні у цьому відношенні.<sup>7</sup>

Існують серйозні проблеми щодо часу і способу впровадження директив у сфері довкілля в національні закони держав-членів. Багато з них впроваджується вже після завершення періоду, визначеного для інкорпорації. Часто держави-члени застосовують невідповідні засоби для інкорпорації директив: вони використовують для цього лише адміністративні засоби, чи впроваджують дослівний текст директиви, лише частково впроваджують положення директиви, директиви розробляються надто загальною.

Тим не менше, навіть правильне впровадження директиви не означає, що держави-члени будуть її застосовувати належно. Виділяють декілька причин порушень і незастосування екологічного законодавства ЄС державами-членами<sup>8</sup>. По-перше, держави бояться, що належна реалізація законодавства завдасть шкоди їх економічним інтересам. По-друге, багато держав-членів розглядають директиви лише як політичні зобов’язання чи рекомендації, а не як джерело

<sup>6</sup> Ludwig Kramer, Focus on European Environmental Law 219-20 (Sweet & Maxwell 1992); а також Commission’s Annual Report, supra note 2, at 40.

<sup>7</sup> Commission’s Tenth Annual Report, supra note 2, at 46-47 and 48-51.

<sup>8</sup> Richard C. Visek. Implementation and Enforcement of EC Environmental Law. // Georgetown International Environmental Law Review Spring, 1995.

обов'язкових для виконання зобов'язань. По-третє, багато державних інституцій у державах-членах чинять опір застосуванню законодавства Співтовариства, оскільки розглядають такий процес порушенням своєї традиційної ролі.

Для покращення імплементації було введено систему звітування держав-членів щодо імплементації директив<sup>9</sup>. Держави-члени зобов'язані кожні три роки подавати Європейській Комісії звіт про прогрес, досягнутий в імплементації директив для кожного конкретного сектора. Комісія, відповідно, після отримання звітів усіх держав-членів робить загальний звіт, що стосується конкретного сектора. Наприклад Звіт про імплементацію законодавства Співтовариства з питань відходів<sup>10</sup>.

Про проблеми з імплементацією та застосуванням європейського права навколишнього середовища свідчить і збільшення кількості скарг на держави-члени щодо незастосування чи неналежного застосування ними права навколишнього середовища, і збільшення кількості позовів Європейської Комісії у Суд Європейських Співтовариств проти держав-членів, які не дотримуються своїх зобов'язань у сфері охорони довкілля.<sup>11</sup>

### **3. Рішення суду ЄС як джерело європейського права навколишнього середовища.**

Прецедентне право складає велику і важливу групу норм європейського права. Його джерелами є рішення Суду Європейських Співтовариств і Суду першої інстанції.

Особливість прецедентного права Європейського Союзу полягає в тому, що в установчих договорах немає положень, які прямо вповноважують суди встановлювати нові норми права. Суди створюють нові правові норми шляхом тлумачення чинних норм під час розгляду конкретних справ.

Найважливіша особливість судових прецедентів полягає в їх юридичній силі.

<sup>9</sup> Директива Ради 91/692/ЄЕС від 23 грудня 1991 року про стандартизацію та раціоналізацію звітів щодо імплементації певних Директив, що стосуються навколишнього середовища. // OJ L 377, 31.12.1991.

<sup>10</sup> COM/99/0752 final.

<sup>11</sup> Так у 2002 році у Європейську Комісію надійшло 555 нових скарг, що стосувались порушення європейського права навколишнього середовища. // Fourth Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law. SEC(2003) 804.

Рішення, що виносяться Судом Європейських Співтовариств, розглядаються як прецеденти і є обов'язковими для усіх держав-членів. Це дуже важливо у тих випадках, коли мова йде про тлумачення установчих актів, даних Судом, та при прийнятті рішень щодо запитів національних судових установ, які розглядаються на основі преюдиційної процедури.

Практика показує, що часто рішення Суду беруться за основу нормативно-правових актів чи навіть за основу окремих положень установчих договорів.

Рішення є одним з найважливіших джерел права. Це підтверджується тим, що рішення Суду Європейських Співтовариств мають остаточний характер і обов'язкові для усіх суб'єктів європейського права. Невиконання рішень Суду тягне за собою застосування санкцій, передбачених установчими договорами.

Розгляд екологічних питань Судом Європейських Співтовариств – достатньо нове явище, порівняно з національними судами чи розглядом інших питань. Екологічних питань, які розглядаються Судом Європейських Співтовариств та Судом першої інстанції, є доволі небагато. Так, у 2003 році Суд Європейських Співтовариств виніс 48 рішень і думок, що стосувались охорони довкілля та прав споживачів, із загальної кількості 378 рішень, а Суд першої інстанції – 9 із 320.<sup>12</sup>

Екологічні справи, що розглядаються Судом Європейських Співтовариств, можна поділити на дві групи: спори між Європейською Комісією та державами-членами чи між інституціями Європейського Союзу і розгляд преюдиційного характеру щодо тлумачення права Співтовариства.

У судових рішеннях було закріплено низку важливих положень. Наприклад, Суд Європейських Співтовариств неодноразово підкреслював, що навколишнє середовище є однією з основних цілей, що може виправдовувати обмеження вільного руху товарів, і зробив висновок, що екологічні питання можуть розглядатись як "обов'язкова вимога", наприклад щодо заходів з обмеження торгівлі.

В останні роки Суд закріпив найважливіші елементи прецедентного права в сфері охорони довкілля, зокрема щодо обов'язку держав-членів визначати особливі заповідні зони та надавати правовий статус для їх охорони, що мав би обов'язкову юридичну силу для усіх національних органів.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> <http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/index.htm>

<sup>13</sup> Наприклад, див. справи C-166/97, *Commission v France* [1999] ECR I-1719, і C-96/98, *Commission v France*, *European Court reports* 1999.

У судових рішеннях, що стосуються охорони довкілля, часто розглядається застосування та імплементація тієї чи іншої директиви, даються уточнення або визначення певних термінів і їх застосування, закріплюється розмежування повноважень між державами-членами та Європейським Співтовариством з конкретних питань та ін.

Судом було вироблено також ряд прецедентів, які прямо не стосуються охорони навколишнього середовища, але мають безпосередній вплив на створення та застосування законодавства у цій сфері. Прикладом може бути рішення про поширення прямої дії на директиви.

#### **4. Міжнародні договори ЄС у сфері охорони навколишнього середовища.**

Міжнародні договори утворюють особливу групу джерел європейського права. У міжнародних договорах закріплюються зобов'язання Європейських Співтовариств, Європейського Союзу та їх держав-членів на міжнародній арені.

Угоди, підписані Співтовариствами з третіми державами та міжнародними організаціями, є зовнішніми джерелами, правове положення яких визначається, головним чином, нормами міжнародного права.

Європейські Співтовариства мають статус юридичних осіб і наділені міжнародною правосуб'єктністю. Тому вони можуть вести переговори і підписувати міжнародні договори та угоди двостороннього та багатостороннього характеру, вступати до міжнародних організацій і співпрацювати з ними, підтримувати дипломатичні стосунки з третіми країнами та міжнародними організаціями.

Міжнародні договори ЄС є джерелами норм одночасно двох правових систем: міжнародного (публічного) – з одного боку, права Співтовариства і Союзу – з іншого. Як джерело міжнародних прав і обов'язків, вони зв'язують не лише Співтовариство, але і кожен із держав-членів.

- Співтовариство заключає міжнародні договори декількох видів:
- якщо предмет міжнародного договору цілком охоплюється правосуб'єктністю ЄС, то заключаються стандартні договори: одна сторона – Європейське Співтовариство, інші – іноземні держави чи міжнародна організація.
  - якщо предмет міжнародного договору охоплює компетенцію усіх трьох Співтовариств, то заключаються спільні договори: ЄС, ЄОВС і Євратом виступають від імені однієї сторони.

– якщо предмет міжнародного договору належить до компетенції і ЄС, і держав-членів, то заключається змішаний договір: від імені ЄС та усіх держав-членів.

Щодо охорони довкілля, то оскільки у цій сфері компетенція є змішаною, тобто розподіляється між Європейським Співтовариством та державами-членами, то тут переважають міжнародно-правові документи змішаного характеру, підписані одночасно від імені ЄС та усіх держав-членів.

Специфіка міжнародних договорів, підписаних Співтовариствами та Співтовариствами разом із державами-членами, полягає в тому, що вони не повинні суперечити установчим договорам.

Суд Європейських Співтовариств визнав, що міжнародний договір, підписаний Співтовариствами, є складовою частиною права Співтовариств. Зокрема, у рішенні Суду Європейських Співтовариств від 30 квітня 1974 року у справі R. & V. Haegeman v. Belgian State, говориться, що “положення угоди з моменту її набуття чинності формує інтегральну частину права Співтовариства”.<sup>14</sup>

Держави-члени координують свою діяльність у міжнародних організаціях та на міжнародних конференціях, підтримують спільну позицію на таких форумах.

Коли постає питання про укладення угод між Співтовариством та однією чи більше державами-членами або міжнародними організаціями, Комісія звертається до Ради з цього питання, і остання дає Комісії дозвіл на необхідні переговори. На Комісію покладено забезпечення підтримки всіх відповідних відносин з органами ООН та її спеціалізованими установами та іншими міжнародними організаціями.

Після підписання чи приєднання до міжнародно-правового документу Європейське Співтовариство вживає заходів для дотримання цього акту, приймаючи юридично обов'язкові інструменти, узгоджуючи законодавство Європейського Союзу з вимогами відповідної конвенції чи угоди. Таке узгодження повинно відбуватись як на рівні держав-членів, так і на рівні інституцій ЄС.

Наприклад, у 1998 році Європейське Співтовариство разом з усіма державами-членами підписали Оргуську конвенцію про доступ до екологічної інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. На даний момент триває процес приведення законодавства ЄС у відповідність із положеннями Конвенції. Зокрема, на рівні держав-

---

<sup>14</sup> Case 181/73, European Court reports 1974 Page 00449.

членів прийнята Директива 2003/35/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 26 травня 2003 року, що передбачає участь громадськості у виробленні деяких планів та програм, які стосуються навколишнього середовища, і доповнює питаннями участі громадськості і доступу до правосуддя Директиви Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС<sup>15</sup>, Директиву 2003/4/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 28 січня 2003 року про доступ громадськості до екологічної інформації, яка замінює Директиву Ради 90/313/ЄЕС<sup>16</sup>, наразі розглядається Проект директиви Європейського Парламенту та Ради про доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища<sup>17</sup>. На рівні Співтовариства зараз розглядається пропозиція Комісії щодо Регламенту, який застосовує Оргуську конвенцію до інституцій ЄС<sup>18</sup>.

Іноді, приймаючи рішення про підписання міжнародно-правового документу, Європейське Співтовариство приймає декларації, що стосуються конкретних статей конвенцій, угод чи протоколів. Наприклад, рішення Ради від 23 березня 1998 року щодо підписання Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій супроводжується Декларацією Європейського Співтовариства стосовно статті 29 (4) Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій<sup>19</sup>. У декларації говориться, що Співтовариство і держави-члени відповідають за застосування Конвенції згідно зі своїми повноваженнями.

Міжнародне право навколишнього середовища, зокрема міжнародно-правові акти, що діють у сфері охорони довкілля, має значний вплив на діяльність Європейських Співтовариств, перш за все, нормотворчу, яка стосується питань охорони довкілля.

Окрім цього, Європейське Співтовариство займає щораз активнішу позицію у процесі формування міжнародного права навколишнього середовища, беручи участь у міжнародних конференціях і міжнародних переговорах, підписуючи міжнародно-правові акти та співпрацюючи з різними міжнародними інституціями, що займаються питаннями охорони довкілля.

Першими міжнародно-правовими документами, які підписало Європейське Співтовариство, були Міжнародна конвенція про охорону Середземного моря від забруднення (у 1976 році), Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (у 1979 році) та Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (у 1979 році).

---

<sup>15</sup> OJ L 156 of 25.06.2003, p. 17.

<sup>16</sup> OJ L 041 , 14/02/2003.

<sup>17</sup> COM (2003) 624.

<sup>18</sup> COM (2003) 622.

<sup>19</sup> OJ L 326, 03.12.1998.



Зараз Європейське Співтовариство є стороною близько 45 міжнародно-правових актів (міжнародних конвенцій та угод і протоколів до них) у сфері охорони довкілля. Ці міжнародно-правові документи стосуються як охорони довкілля конкретного регіону (наприклад конвенції про охорону Рейну, Дунаю, Одери від забруднення, Альпійська конвенція та ін.), так і глобальних екологічних проблем (зокрема Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, Конвенція про охорону біологічного різноманіття, Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті та ін.).

Шоста програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища визначає завдання, які повинно виконувати Європейське Співтовариство протягом 2002 – 2012 років. Вони, зокрема, включають:

- інтеграцію вимог щодо захисту навколишнього середовища в усю зовнішню політику Співтовариства;
- діяльність у напрямку зміцнення міжнародного управління у сфері навколишнього середовища за допомогою поступового посилення багатосторонньої співпраці й інституційних рамок;
- орієнтацію на швидку ратифікацію, ефективне дотримання та застосування міжнародних конвенцій і угод у сфері навколишнього середовища, коли Співтовариство є Стороною;
- сприяння транскордонному екологічному співробітництву з сусідніми країнами і регіонами;
- сприяння узгодженості політики, за допомогою поєднання роботи, проведеної у рамках різних конвенцій, включаючи оцінку взаємозв'язків між біорізноманіттям і зміною клімату та інтеграцію питань біорізноманіття в імплементацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату і Кіотського протоколу.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ**

1. Чи можна розглядати принципи європейського права як джерело права? Обґрунтуйте вашу думку.
2. Чому, на вашу думку, більшість законодавства ЄС у сфері охорони довкілля приймається у формі директив?
3. Яку класифікацію можна застосувати до директив? Обґрунтуйте на прикладі європейського права навколишнього середовища.
4. Чим відрізняється директива від регламенту?
5. Яка юридична природа таких актів Європейського Співтовариства, як рекомендації та висновки?
6. Чому, на вашу думку, виникають проблеми з імплементацією за-

конодавства ЄС у сфері охорони довкілля в державах-членах? Які можливі шляхи вирішення цієї проблеми? Використайте для аналізу витяги з Четвертого дослідження Комісії з імплементації та застосування права навколишнього середовища.

7. Які особливості прецедентного права Європейського Союзу?
8. Які справи у сфері охорони довкілля найчастіше розглядаються Судом Європейських Співтовариств? Чому?
9. Визначте етапи приєднання чи підписання Європейським Співтовариством міжнародного договору.
10. З якою метою Європейське Співтовариство підписує міжнародно-правовий документ, якщо такий документ вже підписується усіма державами-членами Європейського Союзу?
11. За допомогою таблиці міжнародно-правових документів, стороною яких є Європейське Співтовариство, визначте головні сфери міжнародно-правових актів, учасником яких є Європейське Співтовариство.

#### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. – Київ, 2002.
2. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю.Кашкина. – М., 2003.
3. Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии: Учеб. Пособие. – М., 2002.
4. Европейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. М., 2000.
5. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. – М., 1999.
6. Сближение природоохранного законодательства Европейского Союза: путеводитель. Рабочий документ персонала Европейской Комиссии. Брюссель, 25.08.1997 г. SEC (97) 1608.
7. Kiss A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge, 1995.

#### **ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ:**

1. Договір про заснування Європейського Співтовариства (Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999.).
2. Договір про заснування Європейського Союзу (Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999.).
3. Четверте річне дослідження Комісії з імплементації та застосування права навколишнього середовища Співтовариства. // SEC(2003) 804.

4. Директива Ради 91/692/ЄЕС від 23 грудня 1991 року про стандартизацію та раціоналізацію звітів щодо імплементації певних Директив, що стосуються навколишнього середовища. // OJ L 377, 31.12.1991.
5. Звіт про імплементацію законодавства Співтовариства з питань відходів. // COM/99/0752 final.
6. Шоста програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища (OJ L 242, 10.09.2002).

**Основні міжнародно-правові акти у сфері охорони навколишнього середовища за участі Європейського Союзу**

№	Назва міжнародно-правового документу	Дата підписання ЄС	Дата набуття чинності в ЄС
1	Конвенція про стійкі органічні забруднювачі	23/5/2001	
2	Конвенція про охорону Рейну	12/04/1999	01/01/2003
3	Конвенція про процедуру попередньої об'ґрунтованої згоди стосовно окремих небезпечних хімічних речовин і пестицидів у міжнародній торгівлі	11/09/1998	
4	Конвенція про доступ до екологічної інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища	25/06/1998	
5	Конвенція про Міжнародну комісію для охорони Одери від забруднення	11/04/1996	28/04/1999
6	Угода про збереження афро-євразійських мігруючих водоплавних птахів	01/09/1997	
7	Конвенція про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці	14/10/1994	24/06/1998
8	Конвенція з співпраці з питань охорони і сталого використання ріки Дунай	29/06/1994	22/10/1998
9	Міжнародна угода про заготівлю тропічного дерева	13/05/1996	01/01/1997
10	Угода про охорону малих китових Балтійського і Північного моря	07/10/1992	
11	Конвенція про захист морського середовища Північно-Східної Атлантики	22/09/1992	25/03/1998
12	Рамкова конвенція ООН про зміну клімату	13/06/1992	21/03/1994
13	Київський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату	29/04/1998	
14	Конвенція про охорону біологічного різноманіття	13/06/1992	21/03/1994
15	Протокол про біобезпеку до Конвенції про охорону біологічного різноманіття	26/05/2000	11/09/2003
16	Конвенція про охорону морського середовища району Балтійського моря	09/04/1992	17/01/2000
17	Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій	18/03/1992	19/04/2000
18	Конвенції про охорону і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер	18/03/1992	06/10/1996
19	Альпійська конвенція	07/11/1991	29/05/1996
20	Протокол про планування міст і сіл та сталий розвиток до Альпійської конвенції	20/12/1994	

21	Протокол про гірське фермерство до Альпійської конвенції	20/12/1994	
22	Протокол про охорону природи і ландшафту до Альпійської конвенції	20/12/1994	
23	Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті	26/02/1991	22/09/1997
24	Конвенція про Міжнародну комісію для охорони Ельби	8/10/1990	30/08/1992
25	Протокол до Конвенції про Міжнародну комісію для охорони Ельби	09/12/1991	13/08/1993
26	Угода про співпрацю для охорони побережжя та вод Північно-Східної Атлантики від забруднення	17/10/1990	
27	Конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням	22/03/1989	8/05/1994
28	Конвенція про захист хребетних тварин, що використовуються для дослідних та інших наукових цілей	10/02/1987	01/11/1998
29	Конвенція про охорону, управління та розвиток морського та прибережного середовища району Східної Африки	19/06/1986	
30	Протокол до конвенції про охорону, управління та розвиток морського та прибережного середовища району Східної Африки щодо заповідних зон та дикої флори і фауни	19/06/1986	
31	Протокол до конвенції про охорону, управління та розвиток морського та прибережного середовища району Східної Африки щодо співпраці для боротьби із забрудненням моря у термінових випадках	19/06/1986	
32	Конвенція про охорону озонowego шару	22/03/1985	15/01/1989
33	Протокол до Конвенції про охорону озонowego шару про речовини, що руйнують озонів шар	16/09/1987	16/03/1989
34	Угода про співпрацю в поводженні з забрудненням Північного моря нафтою та іншими небезпечними речовинами	13/09/1983	01/09/1989
35	Конвенція про захист і освоєння морського середовища Великого Карибського району	24/03/1983	
36	Протокол щодо боротьби з розливом нафти до Конвенції про захист і освоєння морського середовища Великого Карибського району	24.03.1983	
37	Конвенція про збереження живих морських ресурсів Антарктики	04/09/1981	21/05/1982
38	Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані	14/11/1979	16/03/1983
39	Протокол про обмеження викидів окислів азоту або їх транскордонних потоків до Конвенції 1979р. про транскордонне забруднення повітря на великі відстані	17/03/1994	
40	Протокол до Конвенції 1979р. про транскордонне забруднення повітря на великі відстані стосовно подальшого скорочення викидів сірки	14/06/1994	05/08/1998
41	Протокол до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані щодо важких металів	24/06/1998	
42	Протокол до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані щодо стійких органічних забруднювачів	24/06/1998	
43	Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі	19/09/1979	01/09/1982
44	Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин	01/11/1983	
45	Конвенція про охорону Середземного моря від забруднення	13/09/1976	15/04/1978

## **Fourth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2002**

### **CHAPTER I**

#### **IMPLEMENTATION OF COMMUNITY ENVIRONMENTAL LAW**

##### **IN 2002**

###### **1. Freedom of access to information**

As regards Directive 90/313/EEC on freedom of access to information on the environment, the Commission dealt with two non-conformity cases during 2002. The Commission continued court proceedings against France (Case C-233/00), since the French measures did not ensure formal, explicit and correct transposition of several aspects of the Directive, including the obligation to provide a formal explanation of refusal of access to the information. On the other hand, court proceedings against Austria (Case C-86/01) were withdrawn after that Member State had communicated the necessary transposition measures for the Land Styria.

Among the most common subjects of complaint brought to the Commission's notice relating to this Directive are: refusal by national authorities to provide the information requested, slowness of response, excessively broad interpretation by national government departments of the exceptions to the principle of disclosure, and unreasonably high charges. Directive 90/313/EEC contains a requirement for Member States to put in place national remedies against the improper rejection or ignoring of requests for access to information or an unsatisfactory response by the authorities to such requests. When the Commission receives complaints about such cases, it normally advises the aggrieved parties to use the national channels of appeal established to allow the Directive's aims to be achieved in practice. On 16 and 18 November 2002, Parliament and Council adopted a new directive on public access to environmental information<sup>14</sup>. This Directive replaces the Directive 90/313/EEC, corrects the perceived shortcomings in its application in practice and brings it into line with developments in information and communications technology. It includes in particular<sup>20</sup> information on genetically modified organisms as far as they are relevant for the contamination of the food chain. This issue was addressed in a preliminary reference to the Court of Justice where Advocate General Tizzano has advised the Court that such information should not be considered environmental information under Directive 90/313/EEC (Opinion of 5 December 2002 in case C-316/01).

###### **2. Environmental impact assessment**

Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Directive 97/11/EC, is one of the prime legal instruments for general environmental matters. The Directive requires environmental issues to be taken into account in many decisions which have a general impact.

The deadline for transposition of Directive 97/11/EC which amends Directive 85/337/EEC was 14 March 1999. During 2002, the Court condemned the remaining three Member States who still have not brought into force, within the

<sup>20</sup> Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC OJ L 041, 14.02.2003, p. 26.

prescribed period, the legislation necessary to comply with Directive 97/11/EC (Case C-366/00 concerning Luxembourg, Case C-319/01 concerning Belgium and Case C-348/01 concerning France). The non-communication case against Greece (Case C-374/00) could be withdrawn from the Court after that Member State had communicated the necessary legislation.

Problems with the conformity of national measures with Directive 85/337/EEC have persisted. Most notably, the Commission decided to bring Ireland to the Court under Article 228 of the Treaty for not complying with the prior judgment as regards proper transposition of Article 4(2) relating to projects falling within points 1(d) and 2(a) of Annex II to Directive 85/337/EEC, and only partly transposing Article 2(3), (5) and (7) (Case C-392/96). The Court condemned Spain for failing to adopt legislation to comply with Articles 2(1) and 4(2), in conjunction with Annex II, of the Directive (Case C-474/99).

As already mentioned in previous Reports on Monitoring of the Application of Community Law, many complaints received by the Commission as well as oral and written questions tabled by the European Parliament and a large number of petitions presented to Parliament relate, at least incidentally, to alleged instances of incorrect application by Member States' authorities of Directive 85/337/EEC, in particular in cases concerning projects of the types listed in Annex II to the Directive. These complaints often require the examination of whether Member States have exceeded their margin of discretion in deciding whether or not such projects should be subject to an environmental impact assessment. As regards complaints about the quality of impact assessments and the lack of weight given to them, it is extremely difficult for the Commission to assess these cases. The basically formal nature of the Directive provides only a limited basis for contesting the merits of such assessments and the choice taken by the national authorities if they have complied with the procedure laid down by the Directive. Most of the cases brought to Commission's attention concerning incorrect application of this Directive revolve around points of fact where the most effective evaluation should rather be ensured at a decentralised level, particularly through the competent national administrative and judicial bodies. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment was adopted on 27 June 2001<sup>21</sup>.

Member States must bring into force the national rules necessary to comply with this Directive before 21 July 2004. While Directive 85/337/EEC applies to projects, this new "strategic environmental assessment" Directive of a procedural nature aims to ensure that an environmental assessment is carried out for certain plans and programmes which are likely to have significant effects on the environment.

### **3. Air**

Council Directive 96/62/EC on ambient air quality assessment and management forms the basis for a series of Community instruments to set new limit values for atmospheric pollutants, starting with those already covered by existing directives, lay down information and alert thresholds, harmonise air quality assessment methods and improve air quality management in order to protect human health

---

<sup>21</sup> OJ L 197, 21.7.2001, p. 30.

and ecosystems.

Apart from its Article 3, the Directive had to be transposed by 19 July 2001. During 2002, the Commission was able to close all infringement procedures opened for non-communication of national implementing measures for those articles.

A relatively big amount of legislation has been adopted in the air sector recently. Nine Directives<sup>22</sup> were to be transposed by Member States during 2001 and 2002. A number of infringement cases concerning non-communication of national implementing measures under these directives had to be opened. During 2002, the Commission also opened a number of horizontal infringement proceedings for failure to report information on progress made in controlling substances that damage the ozone layer<sup>23</sup>. Infringement action was taken due to problems of non-conformity in the air sector in a small number of cases.

#### 4. Water

Monitoring implementation of Community legislation on water quality remains an important part of the Commission's work. This is due to the quantitative and qualitative importance of the responsibilities imposed on the Member States by Community law and by growing public concern about water quality.

In 2002, France replied to the letter of formal notice submitted on the basis of Article 228 of the EC Treaty for non-compliance with the judgment of 8 March 2001 (Case C-266/99). In that judgment, the Court of Justice declared that, by failing to take the necessary measures to ensure that the quality of surface water intended for the abstraction of drinking water conforms to the values laid down pursuant to Article 3 of Directive 75/440/EEC, France has failed to fulfil its obligations under Article 4 of that directive. With regard to Directive 76/160/EEC concerning the quality of bathing water, monitoring of bathing areas is becoming increasingly common and water quality is improving. Despite this progress, however, proceedings concerning bad application are still under way against many Member States since implementation still falls far short of the

<sup>22</sup> Directive 1998/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC, Council Directive 1999/13/EC of 11 March 1999 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations, Council Directive 1999/30/EC of 22 April 1999 relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air, Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC, Directive 1999/94/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO<sub>2</sub> emissions in respect of the marketing of new passenger cars, Directive 2000/69/EC of the European Parliament and of the Council of 16 November 2000 relating to limit values for benzene and carbon monoxide in ambient air, Commission Directive 2001/63/EC of 17 August 2001 adapting to technical progress Directive 97/68/EC of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws of the Member States relating to measures against the emission of gaseous and particulate pollutants from internal combustion engines to be installed in non-road mobile machinery, Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants, Directive 2001/81/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants.

<sup>23</sup> Regulation (EC) No 2037/2000 of the European Parliament and of the Council of 29 June 2000 on substances that deplete the ozone layer, OJ L 244, 29.9.2000, p. 1.

Directive's requirements. Most notably, by judgment of 19 March 2002, the Court condemned the Netherlands (Case C-268/00) for failing to fulfil its obligations as regards the quality of bathing water and the frequency of sampling thereof within the periods prescribed by the Directive. During 2002, the Commission also took several decisions under Article 228 for non-compliance with recent judgments of the Court concerning the bathing water quality (cases concerning Germany, Belgium and Sweden). More information concerning the compliance with the parameters of water quality and sampling frequency of Directive 76/160/EEC is also provided by the annual reports on the quality of bathing water<sup>24</sup>. The Commission has continued proceedings under Article 228 against a number of Member States for not complying with earlier judgments of the Court over their bad application of Directive 76/464/EEC on dangerous substances discharged into the aquatic environment and of the directives setting levels for individual substances, particularly concerning adoption of programmes under Article 7 of the Directive. However, the case concerning Germany could be closed during 2002 since that Member State had taken the necessary measures to comply with the earlier judgement of the Court.

Further to the presentation of a guidance document on this issue in 2000, the Commission focused on supporting the implementation of the existing Directive 76/464/EEC and in particular Article 7 on the pollution reduction programmes and the transition to Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy<sup>25</sup>. An implementation report has been published which built on the guidance document and translated the establishment of pollution reduction programmes into the requirements and approaches of Directive 2000/60/EC. The report found that, first, the infringement procedures improved considerably the compliance with this legislation and thereby improved water quality and, second, the establishment of pollution reduction programmes under Directive 76/464/EEC can be regarded as a building block for the implementation of the Water Framework Directive, in particular the programme of measures under Article 11. Concerning Directive 80/778/EEC relating to the quality of water intended for human consumption (drinking water), the Commission initiated and continued a small number of infringement cases relating to bad application of the Directive, particularly concerning poor quality of drinking water. By judgment of 14 November 2002, the Court condemned Ireland for failure, in its implementing legislation, to reflect the binding character of the requirements of Annex I to the Directive in relation to group water supplies, and for failure to ensure compliance with certain microbiological parameters of Annex I to the Directive (Case C-316/00).

Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, which will replace Directive 80/778/EEC from 2003<sup>26</sup>, was due to be transposed into national law by 25 December 2000. The Commission was able to close the most infringement cases for non-communication of implementing measures for this Directive, but in three cases (Belgium, Spain and

<sup>24</sup> The reports are available under [http://europa.eu.int/water/water-bathing/index\\_en.html](http://europa.eu.int/water/water-bathing/index_en.html)

<sup>25</sup> OJ L 327, 22.12.2000, p.1.

<sup>26</sup> OJ L 330, 5.12.1998, p. 32.



the United Kingdom) the Commission has taken the decision to bring proceeding in the Court. The Community has two legislative instruments aimed specifically at combating pollution from phosphates and nitrates and the eutrophication they cause. The first, Directive 91/271/EEC, concerns urban waste-water treatment. Member States are required to ensure that, from 1998, 2000 or 2005, depending on population size, all cities have waste-water collection and treatment systems. Since this Directive plays a fundamental role in the campaign for clean water and against eutrophication, the Commission is particularly eager to ensure that it is implemented on time<sup>27</sup>. During 2002, action in several cases of bad application were taken due to insufficient designation of sensitive areas or non-compliance with the requirements for urban waste water treatment. The Commission also sent a letter of formal notice to several Member States for the lack of a general implementation report and of information on sensitive areas. The second anti-eutrophication measure is Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. The Commission has continued to lay great stress on enforcing this Directive<sup>28</sup>. During 2002, the Commission took action over bad application of the Directive by a number of Member States concerning lacking or insufficient designation of vulnerable zones as well as the failure to establish action programmes as required by the Directive. Two of these cases were decided by the Court in 2002 (Case C-258/00 against France and Case C-161/00 against Germany). Regrettably, in many cases, the Commission has had to open infringement procedures under Article 228 in order to make Member States to comply with judgments given earlier by the Court.

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy<sup>29</sup> is due to be transposed by 22 December 2003. In May 2001, a Common Implementation Strategy<sup>30</sup> was agreed which involves all national, regional and local authorities of Member States, EEA countries, Accession Countries and various stakeholders and NGOs. The strategy includes a large number of joint activities including the development of guidance, the testing of implementation aspects in pilot river basins and the sharing of knowledge and information. So far, nine guidance documents and several technical reports have emerged from this process<sup>31</sup>. In addition, an extensive European implementation network has been established. The process will continue over the coming years.

## 5. Nature

The two main legal instruments aimed at protecting nature are Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds and Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Regarding the trans-

<sup>27</sup> The implementation report for this directive is available under <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-urbanwaste/report2/report.html>

<sup>28</sup> The implementation report for this directive is available under <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-nitrates/report.html>

<sup>29</sup> OJ L 327, 22.12.2000, p.1.

<sup>30</sup> More information under <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/implementation.html>

<sup>31</sup> More information under <http://forum.europa.eu.int/Members/irc/env/wfd/library>.

posal of Directive 79/409/EEC, a small number conformity problems remain unresolved. In 2002, the Commission had to continue infringement actions against some Member States, notably concerning hunting periods and hunting practices not in line with the Directive.

The deadline for notifying the implementing measures for Directive 92/43/EEC expired in June 1994. In many cases the transposal is still insufficient, particularly concerning Article 6 on the protection of habitats in the special conservation sites which are to be set up, and Articles 12 to 16 on the protection of species. In its judgment of 5 December 2002, the Court held that by failing to adopt all the laws, regulations and administrative measures necessary to ensure the full and proper transposition of several Articles of the Directive, Belgium has failed to fulfil its obligations under the Directive (Case C-324/01). As in the past, the main problems with the implementation of Directives 79/409/EEC and 92/43/EEC relate to its bad application, namely the insufficient classification of special protection areas (SPA) for birds and the insufficient selection of the proposed sites of Community importance (SCI) for habitats for inclusion in the Natura 2000 network, or to the protection of such sites.

Existing SPAs for birds in a number of Member States are still too few in number or cover too small an area. The Commission's strategy revolves around initiating general infringement proceedings, rather than infringement proceedings on a site-by-site basis. By its judgment of 26 November 2002, the Court declared that France has failed to comply with its obligations under Article 4(1) and (2) of Directive 79/409/EEC by not in sufficient measure classifying as special protection areas the territories most suitable for the conservation of the species of wild bird referred to in Annex I to the Directive, and of migratory species, and, in particular, by not classifying a sufficiently large area of the site Plaine des Maures as a special protection area (Case C-202/01). As regards SCI's, the Commission continued infringement proceedings against several Member States whose selection of sites is either not satisfactory or is under assessment subject to the results of biogeographical seminars. In a number of these cases, the Commission had to start infringement proceedings under Article 228 to make the Member States comply with the earlier judgments of the Commission. Problems remain concerning the special protection regime under Article 4(4) of Directive 79/409/EEC and Article 6(2) to (4) of Directive 92/43/EEC, e.g. wrongly applying or setting aside the special protection regime in relation to various projects affecting sites. In this respect, infringement actions against a number of Member States had to be taken in the course of 2002. Most notably, by its judgment of 13 June 2002, the Court found that Ireland has breached Article 3 of Directive 79/409/EEC and Article 6(2) of Directive 92/43/EEC by failing to take measures necessary to safeguard a sufficient diversity and area of habitats for the Red Grouse and by failing to take appropriate steps to avoid, in a certain special protection area (SPA), the deterioration of habitats of the species for which the SPA was

designated (Case C-117/00). The case arose as a result of an investigation of complaints about the widespread vegetation loss and erosion caused by the overstocking of sheep on fragile upland habitats in the west of Ireland. This judgment is the first case in which the Court has condemned a Member State for the breach of Article 3 of Directive 79/409/EEC. During 2002, the Commission continued setting conditions in Structural Funds plans and programmes and

rural development programmes requiring Member States to submit outstanding lists for the setting up of the Natura 2000 network in accordance with their obligations under Directives 79/409/EEC and 92/43/EEC.

The Commission has maintained its strict policy with regard to the granting of Community funding for conservation of sites under the LIFE Regulation on sites being integrated or already integrated into the Natura 2000 network. Furthermore, it scrutinises requests for cofinancing from the Cohesion Fund very thoroughly for compliance with environmental regulations. The same applies to various pre-accession funding mechanisms concerning the candidate countries.

Problems with the implementation of Directive 92/43/EEC may also arise with regard to the protection, not of designated or nominated sites, but of species. Article 12 of the Directive establishes a strict protection scheme for species under Annex IV (a), from which Member States can derogate only under the conditions laid down in Article 16(1) and (2).

In its judgment of 20 January 2002, the Court held that Greece has breached Article 12(1)(b) and (c) by failing to take, within the prescribed time-limit, the requisite measures to establish and implement an effective system of strict protection for the sea turtle *Caretta caretta* on Zakynthos so as to avoid any disturbance of the species during its breeding period and any activity which might bring about deterioration or destruction of its breeding sites (Case C-103/00). This is the first judgment of the European Court of Justice related to Article 12 of the Directive. It underlines the necessity to establish and implement an effective system of strict protection for species listed in Annex IV (a) and interprets the term 'deliberate'. A similar case against the United Kingdom for its failure to ensure the proper protection of the great crested newt (*Triturus cristatus*) is pending (Case C-434/01).

## 6. Noise

Directive 2000/14/EC of the European Parliament and of the Council on the approximation of laws of the Member States relating to noise emission in the environment by equipment for use outdoors<sup>32</sup> was due to be transposed in 3 July 2001. This directive repeals, from 3 January 2002, nine directives concerning different types of equipment. The Commission decided to bring to the Court three Member States who still had not yet adopted and notified their implementing measures, or had not done so for the whole of their territory. These Member States are Italy, Greece and the United Kingdom as far as Gibraltar is concerned.

## 7. Chemicals and biotechnology

Community legislation on chemicals and biotechnology covers various groups of directives relating to products or activities which have certain characteristics in common: they are technically complex, require frequent changes to adapt them to new knowledge, apply to both the scientific and industrial spheres and deal with risks for human health and environment. One of the features of Council Directive 67/548/EEC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances is the frequency with which it has to be amended to keep up with scientific and technical developments. Commission Directive 2001/59/EC

---

<sup>32</sup> OJ L 162, 3.7.2000, p. 1.

adapting Directive 67/548/EEC to technical progress for the 28th time, had to be transposed by 31 July 2002. In this context, Member States are still frequently late in notifying their implementing measures. In such cases, the Commission rigorously commences proceedings for noncommunication to make Member States meet their obligations. Directive 98/8/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 concerning the placing on the market of biocidal products<sup>33</sup> was due to be transposed by the Member States by no later than 14 May 2000. At the end of 2002, there were still a few Member States who had not yet notified their implementing measures. Animal experiments are covered by Directive 86/609/EEC on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States regarding the protection of animals used for experimental and other scientific purposes. Certain problems with the conformity of the Directive persist. The Commission issued a reasoned opinion under Article 228 to Ireland for not complying with the Court's judgment of 18 October 2001, to the effect that Ireland has failed to adopt all the measures necessary to ensure the correct implementation of Articles 2(d), 11 and 12 of the Directive as well as to provide for an adequate system of penalties for non-compliance with the requirements of the Directive (Case C-354/99). In its judgment of 12 September 2002, the Court found that France had not correctly transposed Articles 4, 7(3), 11, 12(2), 18(1) and (3) and 22(1) of the Directive (Case C-152/00). The Advocate-General proposed in his Opinion of 26 September 2002 that the Court declares that the Netherlands has not transposed Article 11 and 22(1) of the Directive (Case C-205/01). Infringement actions against Spain and Belgium for bad application of the Directive were continued.

A new Directive revising the original framework for regulating the release of GMOs in the Community<sup>34</sup> had to be transposed into national law by 17 October 2002. The original regulatory framework, which was established by the 1990 Directive<sup>35</sup>, was established in response to concerns that the release of GMOs might lead to irreversible damage to the environment. A 1996 review identified several aspects of the original framework that needed clarification and improvement. As a result, Directive 90/220/EEC was revised and replaced by Directive 2001/18/EC. The revised Directive maintains the structure of the old directive, but improves the strictness and transparency of the provisions, notably creating a more effective and efficient authorisation procedure. Infringement cases for non-communication of transposal measures were opened against fourteen Member States who had failed to meet the deadline of 17 October 2002.

## **8. Waste**

The Waste Framework Directive (Directive 75/442/EEC, as amended by Directive 91/156/EEC) requires that prior authorisation be obtained for waste-disposal and wasterecovery sites; in the case of waste-disposal, the authorisation must lay down conditions to contain the environmental impact. Member States still have problems in fully and correctly implementing its provisions into national law.

---

<sup>33</sup> OJ L 123, 24.4.1998, p. 1.

<sup>34</sup> Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC.

<sup>35</sup> Council Directive 90/220/EEC of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms.

In 2002, the Commission took a number of infringement actions involving bad application of the Waste Framework Directive. Most of the implementation difficulties concern the application of the Waste Framework Directive to specific installations. This is at the root of the large number of complaints primarily concerned with local waste dumping problems (illegal landfills and/or uncontrolled treatment of waste, non-existent or insufficient environmental impact assessments, uncontrolled dumps, controversial siting of planned controlled tips, mismanagement of lawful tips, water pollution caused by directly discharged waste). The Commission uses individual cases to detect more general problems concerning incorrect application of Community law, such as the absence or inadequacy of waste management plans, based on the assumption that an illegal dump may provide evidence of an unsatisfied need for adequate waste management. Another category of bad application of the waste legislation are cases concerning inadequate waste planning. They cover a range of failings, relating variously to plans as required by Article 7 of the Waste Framework Directive, plans for management of dangerous waste as required by Article 6 of Directive 91/689/EEC, and special plans for packaging waste, as required by Article 14 of Directive 94/62/EC. During 2002, the Court condemned three Member States for having breached Article 7(1) of the Waste Framework Directive, Article 6(1) of Directive 91/689/EEC and Article 14 of Directive 94/62/EC for insufficient waste management plans<sup>36</sup>. The Commission is following-up these cases under Article 228 in order to ensure compliance with the Court judgments.

The case-law on the definition of waste under the Waste Framework Directive was confirmed and further developed by the preliminary ruling given by the Court in 18 April 2002 (Case C-9/00 *Palin Granit*). The Court held that the holder of leftover stone resulting from stone quarrying which is stored for an indefinite length of time to await possible use discards or intends to discard that leftover stone, which is accordingly to be classified as waste within the meaning of the Directive. The place of storage of leftover stone, its composition and the fact, even if proven, that the stone does not pose any real risk to human health or the environment are not relevant criteria for determining whether the stone is to be regarded as waste. Directive 1999/31/EC on the landfill of waste<sup>37</sup> clarifies the legal framework in which landfill sites are authorised in the Member States. This Directive was to be transposed by 16 July 2001. For landfills coming into operation after, as well as those existing on, this date, requirements have been tightened by this Directive. By the end of 2002, several Member States still had not adopted and communicated their transposal measures to the Commission and the Commission had to start court proceedings. Regarding Directive 91/689/EEC on hazardous waste, Member States still had problems in transposing the national legislation correctly. An overview of the stage of proceedings reached in these cases is given in Annex IV, Part 3. As regards the application of the Directive, the Commission had commenced infringement proceedings in 1998 against a number of Member States which had failed to provide the Commission with particular information required in relation to establishments or undertakings carrying out disposal and/or recovery of hazardous waste. In its judgment of 13

<sup>36</sup> Case C-292/99 concerning France, Case C-35/00 concerning the United Kingdom and Case C-466/99 concerning Italy.

<sup>37</sup> OJ L 182, 16.7.1999, p. 1.

June 2002, the Court found that Greece has failed to send to the Commission, within the prescribed period, all the information required under Article 8(3) of the Directive (Case C-33/01).

Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of-life vehicles had to be transposed by Member States by 21 April 2002. By the end of 2002, the Commission had non-communication cases open against ten Member States who had not adopted and communicated their transposal measures to the Commission. Regarding Directive 75/439/EEC on the disposal of waste oils, the Commission had opened in 2001 infringement proceedings against 11 Member States for the non-conformity and/or bad application of national legislation with several Articles of the Directive, particularly regarding the obligation to give priority to the processing of waste oils by regeneration, provided that technical, economic and organisational constraints so allowed. During 2002, the Commission continued infringement proceedings against France, Belgium, Ireland, the Netherlands, Finland, Denmark, and Sweden and decided to open court proceedings against Austria, Greece, the United Kingdom and Portugal.

With regard to the disposal of PCBs and PCTs, two particularly dangerous substances, Directive 96/59/EC stipulates that Member States shall draw up, within three years of its adoption, namely by 16 September 1999, plans for the decontamination and/or disposal of inventoried equipment and PCBs contained therein and outlines for the collection and subsequent disposal of certain equipment under Article 11 of the Directive, as well as inventories under Article 4(1) of the Directive. However, many Member States have still not communicated to the Commission the necessary measures. Thus, in 2002 the Court gave judgments against several Member States for the absence of the above information (Case C-174/01 concerning Luxembourg, Case C-46/01 concerning Italy, Case C-177/01 concerning France and Case C-47/01 concerning Spain). As regards Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste, two particular developments merit attention. The Commission continued the court action (Case C-463/01) against Germany concerning its packaging Ordinance (commonly referred to as the 'Topfer' Ordinance), which promotes the re-use of packaging materials since the reuse quota as set up by the German Ordinance amounts to a barrier to trade and indirect discrimination of imported natural mineral waters to be filled at source. On the other hand, the Commission was able to withdraw the case opened earlier against Denmark (Case C-246/99) in relation to Denmark's so-called 'Can Ban', i.e. Danish legislation which bans the marketing of beer and carbonated drinks in metal cans and other types of non-reusable packaging. This was because Denmark repealed the legislation at issue.

## **9. Environment and industry**

Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control (IPPC), adopted on 24 September 1996, was due to be implemented by 30 October 1999. In the course of 2002, proceedings for non-communication of the transposition measures to the Commission still had to be continued against a few Member States. In 2002, the Court gave judgments against Spain, Greece and the United Kingdom for failure to adopt the laws, regulations and administrative measures necessary in order to comply with the Directive. Reasoned opinions were issued for Finland, Sweden and Austria for non-conformity of certain aspects of

their national legislation with the Directive. Directive 96/82/EC on the control of major accident hazards involving dangerous substances ("Seveso II"), replacing Directive 82/501/EEC from 3 February 2001 ("Seveso I"), was due to be transposed by no later than 3 February 1999. The notification of implementing measures by few Member States is still incomplete, particularly as regards Articles 11 and 12 of the Directive.

### **10. Radiation protection**

Council Directive 96/29/Euratom, laying down basic safety standards for the health protection of the general public and workers against the dangers of ionising radiation (OJ L 159, 29.6.1996, p. 1), and Council Directive 97/43/Euratom on health protection of individuals against dangers of ionising radiation in relation to medical exposure (OJ L 180, 9.7.1997, p. 22), were to be transposed by May 2000. In December 2002, a majority of Member States had adopted transposing measures for both Directives, while some provisions were still missing in the United Kingdom and Denmark (for Directive 96/29) and in France (for both Directives). In 2002 the Commission received five submissions of national draft legislation under Article 33 of the Euratom Treaty (one concerning Directive 92/3 on shipments of radioactive waste and four for transposing measures of the two Directives mentioned above). No formal recommendation was issued. In accordance to Article 35 of the Euratom Treaty, the Commission carried out one verification in Portugal in order to check the facilities necessary for the continuous monitoring of the environmental level of radioactivity.

In 2002 the Commission received 9 submissions of general data relating to plans for the disposal of radioactive waste, under Article 37 of the Euratom Treaty, so that it could assess the data and determine whether the implementation of the plans was able to cause radioactive contamination of the water, soil or airspace of another Member State. The Commission issued 17 opinions.

The Commission dealt with a number of infringement procedures under Article 141 of the Euratom Treaty. It opened four new own initiative cases and received two complaints. It sent one reasoned opinion to the United Kingdom concerning the implementation of Directive 89/618, on the information of the population in case of radiological emergency. It decided to refer the UK to the Court because of the non-submission of data under Article 37 of the Treaty concerning the dismantling of the JASON research reactor. It also decided to refer Denmark to the Court because of the non-communication of all transposing measures for Directive 96/29. In view of the progress made in the transposition of Directives 96/29 and 97/43, the Commission decided the closure of the procedures opened against the Netherlands and the withdrawal of the Court applications against Ireland and Portugal. This was also the case for Germany, in view of the adoption of new legislation concerning Directive 89/618.

## РОЗДІЛ 4.

### ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

#### 1. Загальні принципи права ЄС і навколишнє середовище.

Принципи права Європейського Союзу – це головні основи даної правової системи, які визначають зміст правотворчої, правозастосувальної і правоохоронної діяльності Союзу в цілому і його держав-членів зокрема<sup>1</sup>.

Залежно від сфери дії, принципи європейського права можуть бути загальними і спеціальними. Перші належать до правової системи в цілому, другі – до її окремих галузей та інститутів.

У європейському праві головним джерелом принципів спочатку виступало прецедентне право. При формулюванні принципів права Союзу Суд Європейських Співтовариств спирається на спільні конституційні традиції держав-членів і загальновизнані принципи міжнародного права.

Ряд принципів загального і спеціального характеру закріплені в установчих договорах Європейського Співтовариства та Європейського Союзу. Так, стаття 6 Договору про заснування Європейського Союзу зазначає, що “Союз заснований на принципах свободи, демократії, поваги прав людини і основних свобод, а також верховенства права – принципах, спільних для держав-членів”.

Інші принципи, що належать до категорії загальних, закріплюються, переважно, у рішеннях Суду Європейських Співтовариств.

Оскільки право навколишнього середовища є галуззю європейського права, то до нього застосовуються також загальні принципи європейського права.

Принципи свободи, демократії, поваги прав людини і основних свобод, верховенства права та ін. є важливими для будь-якої галузі права, зокрема і для права навколишнього середовища.

У європейському праві навколишнього середовища також використовуються процесуальні принципи європейського права: принцип пропорційності та принцип субсидіарності.

Згідно з принципом пропорційності Співтовариства здійснюють свою юрисдикцію тільки в межах тих повноважень, які надані Співтовариству державами-членами, відповідно до установчих договорів, а також для реалізації встановлених Договором цілей. Дії чи акти

<sup>1</sup> Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю.Кашкина. – М., 2003. С.119.



повинні бути пропорційні цілям, на досягнення яких спрямовані. Принцип пропорційності виконує функцію підтримання збалансованості цілей і дій Співтовариства у відповідних сферах.

Щоб визначити, чи дія відповідає принципу пропорційності, слід встановити чи:

- засоби, що використовуються, відповідають меті досягнення цілей (так званий тест на ефективність);
- ці засоби не виходять за межі того, що необхідно для досягнення цілей (так званий тест на доцільність).

Своєрідним продовженням і доповненням принципу пропорційності служить принцип субсидіарності. Суть принципу субсидіарності полягає в тому, що у всіх випадках, коли досягнення цілей, які стоять перед Співтовариством, неможливе зусиллями лише окремих держав-членів, коли необхідно об'єднати дії всіх членів Співтовариства, то вирішення проблеми і реалізація дій стає справою самого Співтовариства.

Принцип субсидіарності застосовується у тих сферах, у яких Співтовариство не має виключної компетенції. Принцип субсидіарності визначає розподіл повноважень між державами-членами та Співтовариствами.

Субсидіарність є динамічним поняттям. Вона застосовується з огляду на цілі, закріплені Договором. Це дозволяє розширювати дії Співтовариства, коли обставини цього вимагають, чи звужувати, коли відпадає потреба в якихось діях.

Принцип субсидіарності використовується, коли:

- питання, що розглядається, має транснаціональні аспекти, які не можуть успішно регулюватися діями держав-членів;
- самостійні дії держав-членів чи відсутність дій Співтовариства конфліктуватимуть із положеннями Договору чи завдаватимуть значної шкоди інтересам держав-членів;
- дії на рівні Співтовариства принесуть більше користі, ніж дії на рівні держав-членів.

Принцип субсидіарності означає, що держави-члени залишаються відповідальними за питання, які вони можуть вирішити ефективніше самі, ніж на рівні Співтовариства. І навпаки, якщо якесь питання може бути вирішене ефективніше на рівні Співтовариства, то ним повинно займатися Співтовариство, а не окремі держави-члени.

Принцип субсидіарності був введений Єдиним Європейським Актом і стосувався лише навколишнього середовища. Стаття 130 г (4) Єдиного Європейського Акту передбачала, що "Співтовариство вживає заходів у сфері навколишнього середовища в тій мірі, в якій

цїлі, передбачені у параграфі 1, можуть бути реалізовані на рівні Співтовариства ефективніше, ніж державами-членами самостійно”.

Маастрихтський договір про заснування Європейського Союзу розширив дію цього принципу, зробивши його спільним процесуальним принципом для всіх дій Співтовариства. Стаття 5 Договору про заснування Європейського Співтовариства визначає межі застосування принципу субсидіарності. Співтовариство діє згідно з принципом субсидіарності, тоді коли цілі дій не можуть бути достатньо досягнуті державами-членами, а можуть бути успішніше досягнуті Співтовариством.

Після підписання Амстердамського договору до Договору про заснування Європейського Співтовариства був внесений Протокол про застосування принципу пропорційності та субсидіарності. Він визначає детальні умови і критерії застосування принципів субсидіарності та пропорційності, а також повноваження держав-членів, що стосуються застосування цих принципів.

Щороку Європейська Комісія подає звіт під назвою “Вдосконалення розробки нормативно-правових актів” Європейській Раді та Європейському Парламенту, який присвячений, в основному, застосуванню принципу субсидіарності.

З метою кращого застосування принципу субсидіарності була створена Робоча група з питань субсидіарності.

Принципи субсидіарності та пропорційності застосовуються в усіх сферах, що входять до спільної компетенції Співтовариства і держав-членів, зокрема й у сфері навколишнього середовища. У своїх щорічних звітах Комісія описує застосування принципів у конкретних сферах.

Прикладом застосування цих принципів може бути вироблення проекту Директиви Європейського Парламенту і Ради щодо екологічної відповідальності з метою запобігання й усунення екологічної шкоди. Директива передбачає застосування принципу “забруднювач платить”, згідно зі статтею 174(2) Договору про заснування Європейського Співтовариства. Виникла необхідність вжити заходів на рівні Співтовариства, через наявність забруднених місць, забруднення води і шкоду біорізноманіттю, а також у зв’язку з тим, що не всі держави-члени мають систему відповідальності за екологічну шкоду. Мета полягає в забезпеченні, у майбутньому, відновлення завданої шкоди тими, хто забруднює. Більше того, за відсутності спільних законодавчих рамок, підприємці можуть використовувати різні умови в державах-членах, щоб уникати відповідальності. Законодавчий проєкт спрямований саме на це, але він і відповідає вимогам, оскільки встановлює рамки для заходів, спрямованих на усунення значної

шкоди довкіллю, як мінімальну основу, яку держави-члени можуть використовувати з метою ефективної імплементації запропонованого режиму.<sup>2</sup>

## **2. Принципи європейського права навколишнього середовища.**

Поряд із загальними принципами в правовій системі Європейського Союзу діють спеціальні принципи. Вони складають основу правового регулювання в окремих сферах суспільного життя. Спеціальні принципи закріплюються, в основному, в установчих договорах Європейських Співтовариств та Європейського Союзу, а іноді і в нормативно-правових актах вторинного права.

Спеціальні принципи європейського права навколишнього середовища відповідають головній вимозі Співтовариства у сфері охорони довкілля щодо досягнення високого рівня захисту та спрямовані на реалізацію цілей Співтовариства. Такі принципи застосовуються до усіх питань, що регулюються європейським правом навколишнього середовища.

Принципи європейського права навколишнього середовища визначаються, головним чином, установчими договорами. Стаття 6 Договору про заснування Європейського Співтовариства закріплює принцип інтеграції вимог до охорони навколишнього середовища у визначення і реалізацію політики та діяльності Співтовариства, зокрема з огляду на досягнення сталого розвитку. Цей принцип застосовується не лише до політики з навколишнього середовища, але й до усієї політики та дій Співтовариства. Тобто, принцип інтеграції використовується у багатьох сферах регулювання суспільних відносин у європейському праві.

Стаття 174(2) Договору про заснування Європейського Співтовариства визначає принципи, на яких базується політика Співтовариства у сфері навколишнього середовища:

- принцип попередження;
- принцип перестороги;
- відшкодування шкоди, завданої навколишньому середовищу, в основному, шляхом її усунення на самому початку виникнення;
- принцип “забруднювач платить”.

Розглянемо деякі спеціальні принципи європейського права навколишнього середовища.

---

<sup>2</sup> Report from the Commission “Better Lawmaking 2002” COM (2002) 715 final.

### ***Принцип інтеграції екологічних питань у політику та дії Європейського Співтовариства***

Принцип інтеграції екологічних питань у розробку та застосування інших видів політики, який є важливим для досягнення сталого розвитку, був закріплений Маастрихтським договором про заснування Європейського Союзу.

Для імплементації вимог статті 6 Договору про заснування Європейського Співтовариства, де закріплений цей принцип інтеграції, було вироблено керівні принципи щодо інтеграції екологічних питань в інші види політики. Вони були закріплені у Стратегії інтеграції навколишнього середовища в політику Європейського Союзу<sup>3</sup>, прийнятій на саміті в Кардіффі у червні 1998 року.

Для імплементації цього принципу необхідні дії інституцій Співтовариства, тому була розроблена система постійного моніторингу та перегляду. Стратегією визначалися повноваження інституцій Європейського Союзу щодо інтеграції навколишнього середовища в інші види політики.

Європейська Комісія забезпечує включення екологічних питань у всі ключові ініціативи на рівні Європейського Союзу. Вона переглядає існуючу політику та, на цій основі, розробляє стратегії дій в основних сферах. Комісія готує звіти про прогрес в інтеграції екологічних питань в інші види політики.

Рада Європейського Союзу забезпечує, щоб вимоги щодо охорони навколишнього середовища були відображені в її рішеннях, а Європейський Парламент визначає пріоритети для інтеграції навколишнього середовища в ключові сфери політики.

Стратегією були визначені пріоритетні сфери, в які необхідно інтегрувати екологічні питання: сільське господарство, розширення ЄС (в межах Порядку денного на 2000 рік), зміна клімату (дотримання зобов'язань, згідно з Кіотським протоколом).

Згодом почали розроблятися окремі документи щодо інтеграції екологічних питань в окремі види політики, наприклад Елементи стратегії інтеграції вимог щодо охорони навколишнього середовища у спільну політику з рибальства<sup>4</sup>, Інтеграція екологічних аспектів у європейську стандартизацію<sup>5</sup>.

На даний момент інтеграція екологічних питань відбувається в таких сферах:

<sup>3</sup> Commission Communication to the European Council. Partnership for Integration – A Strategy for Integrating Environment into European Union Policies. // COM (98)333.

<sup>4</sup> COM (2001) 143.

<sup>5</sup> COM(2004) 130 final.

- сільське господарство;
- політика розвитку (що стосується третіх країн);
- енергетика;
- підприємництво;
- рибальство;
- внутрішній ринок;
- дослідження;
- структурні фонди;
- торговельні та зовнішні відносини;
- транспорт;
- економічні та фінансові відносини.

З метою застосування принципу інтеграції екологічних питань розробляється нове законодавство в конкретних сферах, яке впроваджує вимоги щодо охорони навколишнього середовища в різних сферах регулювання, вносяться зміни до вже існуючих нормативно-правових актів, розробляються спеціальні програми і стратегії, готуються звіти, створюються робочі групи та комітети.

Наприклад, щодо сфери сільського господарства, то існує необхідність інтеграції екологічних питань у Спільну сільськогосподарську політику. Бажаний зв'язок між сільським господарством та навколишнім середовищем повинен базуватися на понятті “стале сільське господарство”. Це означає, що управління природними ресурсами повинно здійснюватись так, щоб їх можна було використовувати і в майбутньому. Діяльність у сфері сільського господарства спрямовується на охорону, захист та покращення якості води, повітря та ґрунтів, збереження біорізноманіття та ландшафту. Була вироблена Тематична стратегія для захисту ґрунтів<sup>6</sup> та створений Дорадчий форум і п'ять робочих груп із цього питання (щодо ерозії, щодо органічних речовин, щодо забруднення, щодо моніторингу, щодо досліджень).

Особливість принципу інтеграції полягає в тому, що він стосується не лише навколишнього середовища, але й усього європейського права, адже застосовується до усіх дій і політики Європейського Союзу. Під час регулювання питань у різних сферах суспільних відносин беруться до уваги вимоги щодо охорони навколишнього середовища.

#### *Принцип сталого розвитку*

З принципом інтеграції екологічних питань тісно пов'язаний принцип сталого розвитку. Стаття 6 Договору про заснування Єв-

<sup>6</sup> COM(2002) 179 – C5-0328/2002 – 2002/2172(COS).

ропейського Співтовариства визначає, що “вимоги щодо охорони навколишнього середовища мають бути інтегровані у визначення та імплементацію політики і діяльності Співтовариства (...), зокрема з метою сприяння сталому розвитку”.

У 1987 році Комісія ООН з навколишнього середовища і розвитку, відома як “Комісія Брундтланд”, запропонувала таке визначення сталого розвитку: “Сталий розвиток – це розвиток, що відповідає потребам сьогодення, не ставлячи під ризик можливість майбутніх поколінь задовольняти власні потреби”<sup>7</sup>.

Розвиток і застосування принципу сталого розвитку в Європейському Союзі тісно пов’язаний із процесами в цьому напрямку на міжнародній арені. Прийняття міжнародно-правових документів чи проведення конференцій або зустрічей із питань сталого розвитку впливає на здійснення відповідних заходів на рівні Європейського Союзу й окремих держав-членів.

Щодо принципу сталого розвитку, то дії Європейського Союзу в цьому контексті можна розглядати у двох аспектах: створення внутрішньої стратегії сталого розвитку на рівні Європейського Союзу та роль Європейського Союзу в сприянні становленню глобального сталого розвитку.

Принцип сталого розвитку закріплений в установчих договорах Європейського Союзу та Європейського Співтовариства. Амстердамський договір перше офіційне посилення на сталий розвиток закріпив статтею 2, котра серед завдань Співтовариства визначає “гармонійний, збалансований і сталий розвиток економічної діяльності”.

Згідно з принципом сталого розвитку, політика повинна розроблятися так, щоб вона враховувала економічний, екологічний та соціальний аспекти, а досягнення цілей в одній із сфер політики не стримувало прогресу в іншій. Сталий розвиток мусить бути головною метою регулювання питань в усіх сферах суспільного життя. При розробці політики чи дій в одній сфері суспільного життя, слід визначати можливі наслідки економічного, екологічного та соціального впливу, як позитивні, так і негативні, на інші сфери політики.

Для досягнення сталого розвитку необхідно звертати увагу не лише безпосередньо на три взаємопов’язані його компоненти – економічний, соціальний та екологічний – а й такі питання, як узгодженість політики Європейського Союзу, покращення управління на усіх рівнях і збільшення фінансових ресурсів для реалізації необхідної політики.

<sup>7</sup> World Commission for Environment and Development, *Our Common Future* (1987), Annex 1.

Окрім цього, на рівні Європейського Союзу було розроблено та прийнято ряд документів, що визначали механізми розвитку й застосування принципу сталого розвитку.

У 1993 році була прийнята П'ята програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища під назвою "До сталості", яка підкреслювала важливість принципів, закріплених Декларацією Ріо-де-Жанейро.

У травні 2001 року на зустрічі Європейської Ради в Гетенбурзі була прийнята Стратегія Європейського Союзу щодо сталого розвитку<sup>8</sup>. Вона спрямовувалася, в основному, на становлення принципу сталого розвитку на рівні Співтовариства. У Стратегії були визначені довготермінові цілі та завдання і визначені пріоритетні сфери для дій, а саме зміна клімату, здоров'я, природні ресурси, система транспорту та використання земель.

У лютому 2002 року на зустрічі Європейської Ради в Брюсселі була прийнята нова стратегія під назвою "До глобального партнерства з сталого розвитку"<sup>9</sup>.

Для досягнення сталого розвитку на рівні Європейського Союзу були визначені такі пріоритетні дії:

- Уся політика повинна мати за основу сталий розвиток.
- Особлива увага сприянню сталому розвитку в спільній політиці щодо сільського господарства, рибальства, транспорту, взаємодії.
- Вироблення механізмів для забезпечення того, щоб усі законодавчі пропозиції включали оцінку потенційних економічних, екологічних та соціальних благ та затрат на дії чи відсутність дій, як у межах ЄС, так і за його межами.

Європейський Союз розглядає досягнення сталого розвитку окремо взятого регіону через призму досягнення глобального сталого розвитку, що передбачає дії Союзу в таких напрямках:

- Забезпечення того, щоб глобалізація сприяла досягненню сталого розвитку (допомога країнам, що розвиваються; зміцнення сталого виміру двосторонніх і регіональних угод; використання таких спільних підходів до кредитів, які враховували б необхідність сприяння сталому розвитку та використання сталих технологій; підтримка тісної співпраці з ВТО й міжнародними інституціями у сфері довкілля та ін.).

---

<sup>8</sup> COM (2001) 264 final.

<sup>9</sup> COM (2002) 82 final.

- Боротьба з бідністю та сприяння соціальному розвитку (звернення основної уваги на політику розвитку Європейського Союзу щодо зменшення бідності; розвиток освітньої та гендерної політики; сприяння дослідженням з питань, пов'язаних зі сталим розвитком та ін.).
- Стале управління природними та екологічними ресурсами (створення стратегічного партнерства з міжнародними організаціями, урядами та зацікавленими особами для сприяння сталому управлінню водними ресурсами; ініціатива співпраці у сфері енергетики; заохочення інвестицій у сталий та екологічний вид транспорту та ін.).
- Покращення узгодженості політики Європейського Союзу (зміцнення співпраці та процедур координування з метою покращення політики узгодженості між інституціями Союзу; збалансований підхід до політики щодо імміграції та ін.).
- Ефективніше управління на усіх рівнях (підтримка інституційного розвитку; співпраця для боротьби з корупцією; зміцнення міжнародного управління в сфері навколишнього середовища; боротьба з дискримінацією жінок та ін.).
- Фінансовий сталий розвиток.

Для покращення якості й узгодженості політики в Європейському Союзі використовується процес інтегрованої оцінки впливу<sup>10</sup>. Такий метод застосовується до значних ініціатив, які представляє Комісія у своїй Щорічній стратегії політики чи Робочій програмі, а також щодо пропозицій, які мають економічний, екологічний та соціальний вплив. Оцінка має дві стадії: попередня оцінка усіх пропозицій робочої програми і розширена оцінка вибраних пропозицій. Для проведення оцінки були визначені її компоненти, формат заяви щодо попередньої оцінки, формат звіту щодо розширеної оцінки та інші керівні принципи для проведення такої оцінки.

Принцип сталого розвитку застосовується до багатьох питань європейського права. Наприклад, у 1993 році Європейська Комісія створила експертну групу для вивчення питання навколишнього середовища у міських зонах, діяльність якої сприяла започаткуванню Проекту сталого розвитку міст.

### *Принцип “забруднювач платить”*

Європейський Союз на рівні Співтовариства та держави-члени у своєму національному законодавстві щодо охорони довкілля, повинні застосовувати принцип “забруднювач платить”, згідно з яким

<sup>10</sup> Communication from the Commission on impact assessment // COM (2002) 276 final.



фізичні та юридичні особи, відповідальні за забруднення, повинні надати кошти на заходи, необхідні для уникнення чи зменшення забруднення.

Суть принципу “забруднювач платить” полягає в тому, що якщо особа забруднює повітря, воду, ґрунти та ін., то вона повинна бути відповідальною за видалення цього забруднення. Хоча принцип “забруднювач платить” був впроваджений у Договір про заснування Європейського Співтовариства лише у 1987 році, ідея впровадження такого принципу постала під час обговорення та прийняття Декларації Ради, Європейського Парламенту і представників урядів держав-членів на засіданні Ради 22 листопада 1973 року, коли приймалася Перша програма дій із навколишнього середовища. У цій програмі говориться про необхідність вироблення принципу “забруднювач платить” і умов його застосування на рівні Співтовариства. Даний принцип повинен бути керівним при використанні економічних інструментів в екологічній політиці.

Умови та форми застосування принципу “забруднювач платить” визначені Рекомендацією Ради від 3 березня 1975 року щодо розподілу затрат і дій державних органів влади з екологічних питань<sup>11</sup>.

Зміст принципу з часом суттєво розширився: тепер забруднювачі зобов’язані оплачувати адміністративні заходи, що вживаються органами влади у відповідь на забруднення. Так, згідно з Директивою 75/442/ЄЕС щодо відходів<sup>12</sup> держави-члени покладають витрати на видалення відходів на володільців чи виробників цих відходів. Нова Рамкова Водна Директива 2000/60<sup>13</sup> передбачає правову основу для стягнення екологічних та фінансових коштів за використання води.

Значення терміну “забруднювач” теж розвивалося. На початку 1970-х рр. це поняття включало лише промисловий сектор, проте у 1975 році було закріплено ширше визначення цього поняття. “Забруднювач” – особа, яка прямо чи непрямо завдає шкоди навколишньому середовищу або створює умови, що ведуть до такої шкоди.

Згідно з принципом “забруднювач платить” стандарти та штрафи, чи можливе поєднання обох, є головними інструментами дій, доступних державним органам влади з метою уникнення забруднення. Стандарти включають:

- Стандарти якості навколишнього середовища, що мають обов’язкову юридичну силу і встановлюють допустимі рівні забруднення, які не можна перевищувати.

<sup>11</sup> ОJ L 194, 25.07.1975.

<sup>12</sup> ОJ L 194, 25.07.1975.

<sup>13</sup> ОJ L 327, 22.12.2000.

- Стандарти товарів (продукції), що встановлюють рівні забруднювачів, які не можна перевищувати в складі товарів чи їх викидах, або визначають якості чи характеристики дизайну товарів, шляхи їх використання. Коли доцільно, стандарти продуктів включають особливості тестування, пакування, маркування продукції.
- Стандарти для певного устаткування, яке іноді називають “стандартами процесу”: (а) “стандарти викидів”; (б) “стандарти дизайну устаткування”; (в) “операційні стандарти”.

Мета штрафів – заохотити забруднювача вживати необхідних заходів для зменшення забруднення. Штрафи застосовуються залежно від розміру забруднення на основі відповідних адміністративних процедур.

Співтовариство намагається стандартизувати методи підрахунку для встановлення штрафів, які використовуються у державах-членах.

Кожна держава-член повинна застосовувати принцип “забруднювач платить” до усіх форм забруднення у межах своєї країни.

Застосування принципу “забруднювач платить” передбачається низкою нормативно-правових актів вторинного права, особливо тих, які стосуються забруднення окремих компонентів довкілля. Наприклад, даний принцип закріплений Рамковою водною директивою 2000 року, Директивою Ради 96/61/ЄС від 24 вересня 1996 року щодо комплексного попередження і контролю за забрудненням та ін.

Принцип “забруднювач платить” у Європейському Союзі також розглядають у контексті екологічної відповідальності. 9 лютого 2000 року Європейська Комісія прийняла Білу Книгу щодо екологічної відповідальності<sup>14</sup>. Метою цієї книги було визначити як принцип “забруднювач платить”, один з основних екологічних принципів, закріплених у Договорі про заснування Європейського Співтовариства, може бути найкраще застосований, щоб відповідати цілям політики з навколишнього середовища Співтовариства. Було вирішено, що найкращим варіантом є прийняття Рамкової директиви про екологічну відповідальність. Проект такої Директиви<sup>15</sup> був вироблений у 2002 році і на даний момент розглядається Європейським Парламентом.

### *Принцип перестороги*

У розділі, що стосується охорони навколишнього середовища в Договорі про заснування Європейського Співтовариства закріпле-

---

<sup>14</sup> COM (2000) 66 final.

<sup>15</sup> COM (2002) 17 final.

ний принцип перестороги. Тим не менше, на практиці зміст цього принципу є значно ширшим і застосовується також у політиці щодо споживачів та охороні здоров'я.

Договір про заснування Європейського Співтовариства не дає визначення принципу перестороги, тому Рада у своїй Резолюції від 13 квітня 1999 року звернулася до Комісії за розробкою чітких та ефективних керівних принципів щодо його застосування. У відповідь на це, Комісія підготувала Комюніке, яке встановлює спільні керівні принципи зі застосування принципу перестороги.

На даний момент Комюніке Комісії щодо принципу перестороги<sup>16</sup> є базовим документом, який визначає його зміст, умови та форми застосування.

Принцип перестороги використовується тоді, коли потенційно небезпечний вплив явища, продукту чи процесу був встановлений науковою і об'єктивною оцінкою, і ця оцінка не дозволяє визначити ризик із достатньою точністю, а також за наявності трьох основних передумов: визначення потенційно негативного впливу, оцінки доступних наукових даних і ступеня наукової невизначеності.

Щодо заходів, які випливають із використання принципу перестороги, то вони можуть мати форму рішення діяти чи не діяти. Коли особа, що приймає рішення, дізнається про ризик для навколишнього середовища чи людини, вона повинна отримати якнайповнішу оцінку цього ризику, з метою вибору найприйнятнішого способу дій.

Принцип перестороги повинен базуватися на трьох спеціальних принципах:

- застосування принципу повинне базуватися на якнайповнішій можливій науковій оцінці. Наскільки це можливо, така оцінка повинна визначати ступінь наукової невизначеності на кожній стадії;
- будь-якому рішенню діяти чи не діяти, згідно з принципом перестороги, повинна передувати оцінка ризику й оцінка потенційних результатів бездіяльності;
- якщо результати наукової оцінки чи/і оцінки ризику доступні, всі зацікавлені сторони повинні мати можливість вивчити різні доступні варіанти.

---

<sup>16</sup> COM/2000/0001 final.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ**

1. Де закріплені принципи європейського права навколишнього середовища? Яка їх правова природа?
2. Яким чином загальні принципи європейського права використовують при розробці нормативно-правових актів у сфері європейського права навколишнього середовища?
3. Яка різниця між принципом пропорційності та принципом субсидіарності?
4. Як використання принципу інтеграції екологічних питань впливає на інші сфери діяльності Європейського Союзу? Які, на вашу думку, можуть виникати труднощі із застосуванням цього принципу?
5. Які особливості застосування принципу сталого розвитку на рівні Європейського Союзу?
7. Дайте порівняльний аналіз застосування принципу “забруднювач платить” на рівні міжнародному, Європейського Союзу та держав-членів.
8. Які головні інструменти використання принципу “забруднювач платить”? Які, на вашу думку, переваги та недоліки їх застосування?
9. Як ви розумієте “принцип перестороги”? Наведіть приклади його застосування.

### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. – Київ, 2002.
2. Европейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. М., 2000..
3. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. – М., 1999.
4. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю.Кашкина. – М., 2003.
5. Kiss A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge, 1995.
6. EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity? Andrew Jordan and Tim Jeppesen. // European Environment 10, 64 – 74 (2000).

**СПРАВА ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ:**

**The Queen v. Secretary of State for the Environment, Minister of Agriculture, Fisheries and Food, Ex parte: H.A. Standley and others, D.G.D. Metson and others, Intervener: National Farmers' Union**

JUDGMENT OF THE COURT (Fifth Chamber)

29 April 1999 (1)

(Directive 91/676/EEC – Protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources – Identification of waters affected by pollution – Designation of vulnerable zones – Criteria – Validity in the light of the polluter pays principle, the principle that environmental damage should as a priority be rectified at source, the principle of proportionality and the right to property)

In Case C-293/97,

REFERENCE to the Court under Article 177 of the EC Treaty by the High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, for a preliminary ruling in the proceedings pending before that court between

**The Queen and Secretary of State for the Environment, Minister of Agriculture, Fisheries and Food,**

*ex parte: H.A. Standley and Others and D.G.D. Metson and Others,*

**Intervener: National Farmers' Union,**

on the interpretation and validity of Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (OJ 1991 L 375, p. 1),

THE COURT (Fifth Chamber),

composed of: P. Jann, President of the First Chamber, acting for the President of the Fifth Chamber, J.C. Moitinho de Almeida (Rapporteur), C. Gulmann, D.A.O. Edward and L. Sevyn, Judges,

Advocate General: P. Leger,

Registrar: L. Hewlett, Administrator,

after considering the written observations submitted on behalf of:

- Messrs Standley and Others and Metson and Others, by David Vaughan QC and Peter Cranfield and Maurice Sheridan, Barristers, instructed by Richard Baber, Solicitor,
- the National Farmers' Union, by Stuart Isaacs QC and Clive Lewis, Barrister, instructed by Sally Stanyer, Solicitor,
- the United Kingdom Government, by Stephanie Ridley, of the Treasury Solicitor's Department, acting as Agent, Stephen Richards QC and Jon Turner, Barrister,
- the French Government, by Karen Rispal-Bellanger, Head of the Subdirectorate for International Economic Law and Community Law in the Legal Affairs Directorate of the Ministry of Foreign Affairs, and Romain Nadal, Assistant Secretary for Foreign Affairs in the same directorate, acting as Agents,
- the Swedish Government, by Lotty Nordling, Rättschef in the Legal Secretariat (EU) of the Ministry of Foreign Affairs, acting as Agent,

– the Council of the European Union, by Guus Houttuin, of its Legal Service, acting as Agent,

– the Commission of the European Communities, by Richard B. Wainwright, Principal Legal Adviser, acting as Agent,

having regard to the Report for the Hearing,

after hearing the oral observations of Messrs Standley and Others and Metson and Others, represented by David Vaughan, Peter Cranfield and Maurice Sheridan; the National Farmers' Union, represented by Stuart Isaacs and Clive Lewis; the United Kingdom Government, represented by Stephanie Ridley, Kenneth Parker QC and Jon Turner; the Council, represented by Guus Houttuin; and the Commission, represented by Richard B. Wainwright, at the hearing on 18 June 1998,

after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 8 October 1998,

gives the following

### **Judgment**

- 1 **By order of 17 June 1997, received at the Court on 11 August 1997, the High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, referred to the Court for a preliminary ruling under Article 177 of the EC Treaty two questions on the interpretation and validity of Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (OJ 1991 L 375, p. 1; 'the Directive').**
- 2 Those questions were raised in two actions brought by Messrs Standley and Others and Metson and Others for the annulment of decisions by which the Secretary of State for the Environment and the Minister of Agriculture, Fisheries and Food identified the Rivers Waveney, Blackwater and Chelmer and their tributaries as waters which could be affected by pollution within the meaning of Article 3(1) of the Directive and designated the areas of land draining into those waters as vulnerable zones within the meaning of Article 3(2) thereof.

### **The Directive**

- 3 Article 1 of the Directive states:  
'This Directive has the objective of:
  - reducing water pollution caused or induced by nitrates from agricultural sources and
  - preventing further such pollution.'
- 4 Article 2(j) states:  
'For the purpose of this Directive:  
...  
(j) "pollution": means the discharge, directly or indirectly, of nitrogen compounds from agricultural sources into the aquatic environment, the results of which are such as to cause hazards to human health, harm to living resources and to aquatic ecosystems, damage to amenities or interference with other legitimate uses of water'.
- 5 Article 3 provides:

1. Waters affected by pollution and waters which could be affected by pollution if action pursuant [to] Article 5 is not taken shall be identified by the Member States in accordance with the criteria set out in Annex I.
2. Member States shall, within a two-year period following the notification of this Directive, designate as vulnerable zones all known areas of land in their territories which drain into the waters identified according to paragraph 1 and which contribute to pollution. They shall notify the Commission of this initial designation within six months.  
...
4. Member States shall review [and] if necessary revise or add to the designation of vulnerable zones as appropriate, and at [least] every four years, to take into account changes and factors unforeseen at the time of the previous designation. They shall notify the Commission of any revision or addition to the designations within six months.
5. Member States shall be exempt from the obligation to identify specific vulnerable zones, if they establish and apply action programmes referred to in Article 5 in accordance with this Directive throughout their national territory.
- 6 Article 4 provides for the establishment of one or more codes of good agricultural practice, which are to be implemented by farmers on a voluntary basis and should contain provisions covering at least the items mentioned in paragraph A of Annex II.
- 7 Article 5 states:
  1. Within a two-year period following the initial designation referred to in Article 3(2) or within one year of each additional designation referred to in Article 3(4), Member States shall, for the purpose of realising the objectives specified in Article 1, establish action programmes in respect of designated vulnerable zones.
  2. An action programme may relate to all vulnerable zones in the territory of a Member State or, where the Member State considers it appropriate, different programmes may be established for different vulnerable zones or parts of zones.
  3. Action programmes shall take into account:
    - (a) available scientific and technical data, mainly with reference to respective nitrogen contributions originating from agricultural and other sources;
    - (b) environmental conditions in the relevant regions of the Member State concerned.
  4. Action programmes shall be implemented within four years of their establishment and shall consist of the following mandatory measures:
    - (a) the measures in Annex III;  
...
  6. Member States shall draw up and implement suitable monitoring programmes to assess the effectiveness of action programmes established pursuant to this Article.  
Member States which apply Article 5 throughout their national territory shall monitor the nitrate content of waters (surface waters and groundwater) at selected measuring points which make it possible to establish the extent of

nitrate pollution in the waters from agricultural sources.

7. Member States shall review and if necessary revise their action programmes, including any additional measures taken pursuant to paragraph 5, at least every four years. They shall inform the Commission of any changes to the action programmes.'
- 8 For the purpose of designating and revising the designation of vulnerable zones, Article 6 of the Directive lays down a procedure for the monitoring of water quality under which the reference methods set out in Annex IV to the Directive are used to measure the concentrations of nitrates and nitrogen compounds.
- 9 In Annex I, which relates to the criteria for identifying the waters referred to in Article 3(1), paragraph A.1 provides:  
'A. Waters referred to in Article 3(1) shall be identified making use, inter alia, of the following criteria:
  1. whether surface freshwaters, in particular those used or intended for the abstraction of drinking water, contain or could contain, if action pursuant to Article 5 is not taken, more than the concentration of nitrates laid down in accordance with Directive 75/440/EEC.'
- 10 The concentration of nitrates laid down in accordance with Council Directive 75/440/EEC of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States (OJ 1975 L 194, p. 26) is 50 mg/l.

**National law**

- 11 It appears from the order for reference that the Protection of Water against Agricultural Pollution (England and Wales) Regulations of 21 March 1996 (S.I. 1996 No 888; 'the Regulations') were adopted under the European Communities Act 1972 in order to give effect to the obligations arising under the Directive.
- 12 The designation by ministerial decision of the area of the River Waveney and of the area of the Rivers Blackwater and Chelmer as nitrate vulnerable zones was implemented by Annex 1 to the Regulations. The national court makes it clear that there are no intermediate provisions of national law for it to construe.
- 13 It is also apparent from the order for reference that, as stated in the affidavit sworn on 16 September 1996 by Paul Bristow, Head of the Water Quality Division at the Department of the Environment, 'the Government's approach to the designation of vulnerable zones was to identify tightly defined catchments of polluted waters, rather than always to designate catchments of entire surface water systems which had been found to be polluted at the surface water abstraction point. As a first step bodies of water were identified on this basis which were either heavily polluted or showed the clear potential to be heavily polluted by nitrates. Secondly, the known areas of land draining into those waters (and not any areas of land draining into the rivers upstream of those waters) were identified. Thirdly, having regard in particular to the land use and other characteristics of the areas of land and the bodies of water in question, an assessment was made as to whether agricultural sources were making a significant contribution to the levels of pollution detected.'

**The main proceedings**

- 14 The applicants in the main proceedings, supported by the National Farmers'



Union ('the NFU'), have sought annulment of the decisions by which the respondents identified surface waters comprising the Rivers Waveney, Blackwater and Chelmer and their tributaries as waters which could be affected by nitrate pollution and designated the areas of land draining into those rivers as nitrate vulnerable zones.

- 15 According to the applicants in the main proceedings, the establishment, in those areas where they own or farm land, of action programmes restricting agricultural use, as required by the Regulations under which the nitrate vulnerable zones have been designated, would cause them immediate and long-term economic harm in terms of land values and of income from their farming businesses.
- 16 In their view, Article 3(1) of the Directive requires the Member States to identify surface freshwaters as waters which are or could be affected by pollution only if they exceed, or could exceed if relevant action were not taken, the threshold for nitrates of 50 mg/l by reason of the direct or indirect discharge of nitrogen compounds from agricultural sources. The Member States must therefore establish the source of the nitrates which cause that threshold to be exceeded.
- 17 They plead in the alternative that, if the interpretation contended for by the respondents in the main proceedings were correct, the Directive would infringe the polluter pays principle, the principle that environmental damage should as a priority be rectified at source, the principle of proportionality and the fundamental right to property.
- 18 According to the respondents, it follows from Article 2(j) of the Directive and paragraph A.1 of Annex I that the term 'waters affected by pollution' in Article 3(1) refers to surface freshwaters used for drinking water supplies that have a nitrate content in excess of 50 mg/l to which nitrates from agricultural sources make a significant contribution. They state that no provision of the Directive or its annexes contains even an implied obligation on the Member States to assess the concentration of nitrates attributable solely to agricultural sources of pollution when establishing whether the threshold of 50 mg/l is exceeded. The limit of 50 mg/l represents the overall concentration of nitrates, of whatever origin, in drinking water supplies above which hazards to human health arise. Moreover, it is impossible to determine accurately whether the nitrates of agricultural origin present in surface waters exceed 50 mg/l.
- 19 In reply to the applicants' alternative plea, the respondents point out that the measures provided for by the action programme are to take account of the quantities of nitrogen originating from agricultural and from other sources.
- 20 The High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, having regard to those submissions, considered that the actions brought by the applicants in the main proceedings raised matters of general interest relevant to all farmers affected by the interpretation of the Directive and its implementation by national authorities. It therefore decided to stay proceedings and refer the following questions to the Court for a preliminary ruling:
  - '1. Does Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources ("the Nitrates Directive") require Member States, in accordance, in particular, with Articles 2(j) and 3(1) and Annex I thereof, to identify surface freshwaters as "waters affected by pollution", and then to designate as vulnerable zones in

accordance with Article 3(2) thereof all known areas of land which drain into such waters and which contribute to pollution:

(i) where those waters contain a concentration of nitrates in excess of 50 mg/l (being the concentration of nitrates laid down by Annex I to the Nitrates Directive, by reference to Directive 75/440/EEC) and the Member State is satisfied that the discharge of nitrogen compounds from agricultural sources makes a “significant contribution” to this overall concentration of nitrates and, if so, is a Member State entitled to be so satisfied if it has reason to believe that the contribution to this overall concentration of nitrates, of nitrogen compounds discharged from agricultural sources, is greater than de minimis or some other amount or degree of contribution, and if the latter, what amount or degree of contribution amounts to a “significant contribution” for these purposes; or

(ii) only where the discharge of nitrogen compounds from agricultural sources itself accounts for a concentration of nitrates in those waters in excess of 50 mg/l (i.e. leaving out of account any contribution from other sources); or

(iii) on some other basis and, if so, what basis?

2. If Question 1 is answered otherwise than in sense (ii) above, is the Nitrates Directive invalid (to the extent of its application to surface freshwaters) on the grounds that it infringes:

(i) the principle that the polluter should pay; and/or

(ii) the principle of proportionality; and/or

(iii) the fundamental property rights of those owning and/or farming land draining into surface freshwaters required to be identified under Article 3(1), being areas of land which are then designated by Member States as vulnerable zones under Article 3(2)?

### **Question 1**

- 21 By its first question, the national court is essentially asking whether Articles 2(j) and 3(1) of the Directive and Annex I thereto must be interpreted as requiring the identification of surface freshwaters as ‘waters affected by pollution’, and therefore the designation as ‘vulnerable zones’ in accordance with Article 3(2) of the Directive of all known areas of land which drain into those waters and contribute to their pollution, where those waters contain a concentration of nitrates in excess of 50 mg/l and the Member State concerned considers that the discharge of nitrogen compounds from agricultural sources makes a ‘significant contribution’ to that overall concentration of nitrates.
- 22 Should that question be answered in the affirmative, the national court asks what quantity of nitrates or degree of contribution to the pollution constitutes a ‘significant contribution’.
- 23 The applicants in the main proceedings, supported by the NFU, maintain that surface freshwaters are to be identified as affected by pollution only where agricultural sources alone account for a concentration of nitrates in those waters in excess of 50 mg/l, the limit laid down in Directive 75/440.
- 24 That assertion, they submit, is reinforced, first, by the fact that the objective of the Directive is to protect waters from pollution due to nitrates from agricultural sources (second, third, fifth, sixth, ninth and tenth recitals in the preamble to the Directive and Article 1 thereof).

- 25 Second, the definition of the term 'pollution' set out in Article 2(j) of the Directive is expressly limited to the discharge of nitrogen compounds from agricultural sources, so that when the Member States identify waters affected by pollution under Article 3(1) of the Directive that term has an identical meaning, namely the discharge of nitrogen compounds which are exclusively agricultural in origin.
- 26 Third, the applicants in the main proceedings contend that when the Member States apply Article 3(1) of the Directive they are to assess whether the maximum concentration of nitrates in water could be exceeded if action pursuant to Article 5 is not taken. Since such action is concerned solely with agricultural practices, the 50 mg/l limit can apply only to nitrates from agricultural sources.
- 27 Fourth, while the Member States may, in accordance with Article 3(5) of the Directive, establish and apply action programmes throughout their territory without designating specific vulnerable zones, a possibility which has not been taken up in this case, that does not exempt them from the obligation to determine the extent of water pollution caused by nitrates from agricultural sources.
- 28 Finally, as regards the 'significance' of the contribution made by agricultural sources to the level of nitrates in the waters concerned, the applicants in the main proceedings state that that concept is imprecise and does not appear anywhere in the Directive. An interpretation under which the Member States may decide the level beyond which such a contribution is significant would be contrary to the principle of legal certainty and would not be justified by the impossibility of measuring the various sources of nitrates with a sufficient degree of accuracy.
- 29 In that regard, it should be observed that, when the Member States identify waters affected by pollution in accordance with Article 3(1) of the Directive, they are to apply the criteria laid down in Annex I. Under paragraph A.1 of that annex, surface freshwaters, in particular those used or intended for the abstraction of drinking water, must be identified as waters affected by pollution when they not contain, or could contain if action pursuant to Article 5 of the Directive is not taken, more than the concentration of nitrates laid down in Directive 75/440.
- 30 It does not follow from the wording of that provision that the Member States are required to determine precisely what proportion of the pollution in the waters is attributable to nitrates of agricultural origin or that the cause of such pollution must be exclusively agricultural.
- 31 As is clear from the scheme of the Directive, the identification of waters within the meaning of Article 3(1) forms part of a process which also encompasses the designation of vulnerable zones and the establishment of action programmes. It would thus be incompatible with the Directive to restrict the identification of waters affected by pollution to cases where agricultural sources alone give rise to a concentration of nitrates in excess of 50 mg/l when, within the framework of that process, the Directive expressly provides that, in establishing the action programmes under Article 5, the respective nitrogen contributions originating from agricultural and other sources are to be taken into account.
- 32 Similarly, Article 3(5) of the Directive allows the Member States to designate the whole of their territory as a nitrate vulnerable zone instead of identifying waters affected by pollution, which means that they may establish action programmes even if the pollution caused by nitrates of exclusively agricultural origin does not exceed the threshold of 50 mg/l.

- 33 Finally, the interpretation put forward by the applicants in the main proceedings would lead to exclusion from the scope of the Directive of numerous cases where agricultural sources make a significant contribution to the pollution, a result which would be contrary to the Directive's spirit and purpose.
- 34 The fact that the level for the concentration of nitrates taken into account when identifying waters was set by reference to that laid down in Directive 75/440 shows that requirements of public health protection determined the maximum concentration of nitrates, of whatever origin, permissible in water intended for human consumption, nitrate pollution being harmful to human health irrespective of whether it has been caused by agricultural or by industrial sources.
- 35 The question whether the Directive applies only where the discharge of nitrogen compounds of agricultural origin makes a significant contribution to the pollution must be answered in the affirmative, given the objective of the Community legislature, namely to reduce and prevent water pollution caused or induced by nitrates from agricultural sources, and the scope of the measures envisaged for that purpose by Article 5.
- 36 However, the Directive does not preclude the Member States, if their national law so allows, from applying the provisions of the Directive in cases not covered by it.
- 37 When national courts review the legality of measures identifying waters affected by pollution in accordance with Article 3(1) of the Directive, as interpreted in this judgment, they must take account of the wide discretion enjoyed by the Member States which is inherent in the complexity of the assessments required of them in that context.
- 38 However, Community law cannot provide precise criteria for establishing in each case whether the discharge of nitrogen compounds of agricultural origin makes a significant contribution to the pollution.
- 39 The Directive may thus be applied by the Member States in different ways. Nevertheless, such a consequence is not incompatible with the nature of the Directive, since it does not seek to harmonise the relevant national laws but to create the instruments needed in order to ensure that waters in the Community are protected against pollution caused by nitrates from agricultural sources. The Community legislature necessarily accepted that consequence when, in Annex I to the Directive, it granted the Member States a wide discretion in the identification of waters covered by Article 3(1).
- 40 The answer to the first question must therefore be that Articles 2(j) and 3(1) of the Directive and Annex I thereto must be interpreted as requiring the identification of surface freshwaters as 'waters affected by pollution', and therefore the designation as 'vulnerable zones' in accordance with Article 3(2) of the Directive of all known areas of land which drain into those waters and contribute to their pollution, where those waters contain a concentration of nitrates in excess of 50 mg/l and the Member State concerned considers that the discharge of nitrogen compounds from agricultural sources makes a 'significant contribution' to that overall concentration of nitrates.

## **Question 2**

- 41 By its second question, the national court asks whether the fact that the concentration of nitrates of agricultural origin in waters identified under Article 3(1)

of the Directive may, in itself, not exceed 50 mg/l infringes the principle of proportionality, the polluter pays principle and the fundamental right to property of the farmers concerned, thereby rendering the Directive invalid.

- 42 The applicants in the main proceedings argue, first, that the identification of waters which exceed that threshold because of the presence of nitrates of non-agricultural origin (Article 3(1) of the Directive), the designation as vulnerable zones of agricultural land which drains into those waters even though that land accounts for only part of the concentration of nitrates (Article 3(2)) and the establishment of an action programme which imposes on farmers alone responsibility for ensuring that the threshold is not exceeded (Article 5) give rise to disproportionate obligations on the part of the persons concerned, so that the Directive offends against the principle of proportionality.
- 43 Second, they submit that the Directive infringes the polluter pays principle laid down in Article 130r(2) of the EC Treaty, on the ground that farmers alone bear the cost of reducing the concentration of nitrates in waters to below the threshold of 50 mg/l even though agriculture is acknowledged to be only one of the sources of those nitrates, while the other sources escape all financial burden.
- 44 Third, they maintain that the Directive is contrary to the principle under which environmental damage should as a priority be rectified at source, a principle which is to be read in conjunction with the polluter pays principle, as is clear from Article 130r(2) of the EC Treaty. Contrary to the first of those principles, the consequence of the interpretation placed on the Directive by the respondents in the main proceedings is that, instead of the nitrate pollution of waters from atmospheric deposition, which originates principally from industry and transport, being prevented or reduced at source, farmers are required to bear the entire burden of preventing or reducing nitrate pollution of surface freshwaters.
- 45 Finally, they submit that the right to property is infringed by imposing on farmers the entire responsibility for, and economic burden of, reducing nitrate concentrations in the waters concerned when others are the major or substantial causes of those concentrations.
- 46 So far as concerns the principle of proportionality, it should be observed first that, under Article 5(3) of the Directive, the action programmes applicable to vulnerable zones are to take account of available scientific and technical data with reference to the respective nitrogen quantities originating from agricultural and other sources and of environmental conditions in the relevant regions.
- 47 Next, the mandatory measures adopted under those programmes must take into account the characteristics of the vulnerable zone concerned (paragraph 1(3) of Annex III) and the Member States may fix amounts of livestock manure which may be spread in the vulnerable zones that differ from those specified if they are justified on the basis of objective criteria and do not prejudice the attainment of the Directive's objectives (paragraph 2(b) of Annex III).
- 48 Also, the Member States are required to draw up and implement suitable monitoring programmes to assess the effectiveness of the action programmes (Article 5(6) of the Directive) and they are to review and, if necessary, revise their action programmes at least every four years (Article 5(7)). They can thus take account of changes of circumstance in relation to pollution from both agricultural and other sources.

- 49 Finally, the codes of good agricultural practice adopted by the Member States under Article 4(1)(a) of the Directive are to take account of conditions in the different regions of the Community (paragraph A of Annex II).
- 50 It follows that the Directive contains flexible provisions enabling the Member States to observe the principle of proportionality in the application of the measures which they adopt. It is for the national courts to ensure that that principle is observed.
- 51 As regards the polluter pays principle, suffice it to state that the Directive does not mean that farmers must take on burdens for the elimination of pollution to which they have not contributed.
- 52 As has been pointed out in paragraphs 46 and 48 of this judgment, the Member States are to take account of the other sources of pollution when implementing the Directive and, having regard to the circumstances, are not to impose on farmers costs of eliminating pollution that are unnecessary. Viewed in that light, the polluter pays principle reflects the principle of proportionality on which the Court has already expressed its view (paragraphs 46 to 50 of this judgment).
- 53 The same applies to breach of the principle that environmental damage should as a priority be rectified at source, since the arguments of the applicants in the main proceedings are indissociable from their arguments relating to breach of the principle of proportionality.
- 54 As regards infringement of the right to property, the Court has consistently held that, while the right to property forms part of the general principles of Community law, it is not an absolute right and must be viewed in relation to its social function. Consequently, its exercise may be restricted, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of the rights guaranteed (Case 44/79 Hauer v Land Rheinland-Pfalz [1979] ECR 3727, paragraph 23, Case 265/87 Schröder v Hauptzollamt Gronau [1989] ECR 2237, paragraph 15, and Case C-280/93 Germany v Council [1994] ECR I-4973, paragraph 78).
- 55 It is true that the action programmes which are provided for in Article 5 of the Directive and are to contain the mandatory measures referred to in Annex III impose certain conditions on the spreading of fertiliser and livestock manure, so that those programmes are liable to restrict the exercise by the farmers concerned of the right to property.
- 56 However, the system laid down in Article 5 reflects requirements relating to the protection of public health, and thus pursues an objective of general interest without the substance of the right to property being impaired.
- 57 While the institutions and the Member States are bound by the principle of proportionality when pursuing such an objective, the Directive does not, as has been found in paragraphs 46 to 50 of this judgment, offend against that principle.
- 58 Accordingly, it must be concluded that consideration of the questions raised has disclosed no factor of such a kind as to affect the validity of the Directive.

**Costs**

- 59 The costs incurred by the United Kingdom, French and Swedish Governments and by the Council and the Commission, which have submitted observations to

the Court, are not recoverable. Since these proceedings are, for the parties to the main proceedings, a step in the actions pending before the national court, the decision on costs is a matter for that court.

On those grounds,

THE COURT (Fifth Chamber),

in answer to the questions referred to it by the High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, by order of 17 June 1997, hereby rules:

1. Articles 2(j) and 3(1) of Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources and Annex I thereto must be interpreted as requiring the identification of surface freshwaters as 'waters affected by pollution', and therefore the designation as 'vulnerable zones' in accordance with Article 3(2) of that directive of all known areas of land which drain into those waters and contribute to their pollution, where those waters contain a concentration of nitrates in excess of 50 mg/l and the Member State concerned considers that the discharge of nitrogen compounds from agricultural sources makes a 'significant contribution' to that overall concentration of nitrates.
2. Consideration of the questions raised has disclosed no factor of such a kind as to affect the validity of Directive 91/676.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Sevyn

Delivered in open court in Luxembourg on 29 April 1999.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Registrar

President of the Fifth Chamber

### **ЗАПИТАННЯ ДО СПРАВИ**

1. Чому Суд розглядає поняття „significant contribution”? Якими критеріями керується чи міг би керуватись Суд (повинен керуватись), визначаючи зміст терміну „significant”?
2. Суд стверджує, що Директива 91/676/ЄЕС не порушує принципів „забруднювач платить” та пропорційності. За яких умов Директива порушувала б такі принципи? Чому, на думку Суду, національні суди повинні вирішувати питання порушення цих принципів в межах сфери застосування Директиви?
3. Суд встановив єдину обставину для обґрунтування відсутності порушення принципів „забруднювач платить” та пропорційності. Чи говорить це про зв'язок між цими принципами? Обґрунтуйте.

**ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ**

1. Договір про заснування Європейського Співтовариства (Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999.).
2. Договір про заснування Європейського Союзу (Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999.).
3. Communication from the Commission “European Governance: Better Lawmaking // COM(2002) 275 final.
4. Commission Communication to the European Council. Partnership for Integration – A Strategy for Integrating Environment into European Union Policies. // COM (98)333.
5. Communication from the Commission “A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. // COM (2001) 264 final.
6. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Towards a global partnership for sustainable development”. // COM (2002) 82 final.
7. Communication from the Commission on the Precautionary Principle // COM (2000) 1.
8. White Paper on Environmental Liability //COM (2000) 66 final.
9. Рекомендація Ради від 3 березня 1975 року щодо розподілу затрат і дій державних органів влади з екологічних питань. // OJ L 194, 25.07.1975



## РОЗДІЛ 5.

### РОЛЬ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У РОЗВИТКУ ТА ЗАСТОСУВАННІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

#### 1. Функції органів ЄС у сфері охорони навколишнього середовища.

##### Рада Європейського Союзу

Рада Європейського Союзу як головний законодавчий орган ЄС має широкий спектр повноважень у межах законодавчої, фінансової (бюджетної) і контрольної функцій.

Стаття 202 Договору про заснування Європейського Співтовариства визначає сферу повноважень Ради Європейського Союзу, що полягають, зокрема, у:

- забезпеченні координації загальної економічної політики держав-членів;
- прийнятті рішень;
- наданні Комісії права у актах, прийнятих Радою, на імплементацію правил, встановлених Радою.

Рада приймає нормативно-правові акти (директиви, регламенти, рішення), що є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами європейського права. Хоча законодавчі повноваження в межах Європейського Співтовариства має на даний час і Європейський Парламент, вирішальну роль у законодавчому процесі відіграє Рада.

У Договорі про заснування Європейського Співтовариства передбачено, що Рада забезпечує координацію спільної економічної політики держав-членів. Але, з прийняттям Єдиного Європейського Акту, а згодом Маастрихтського та Амстердамського договору, сфера регулювання Співтовариств і Союзу була розширена, і, відповідно, змінилися повноваження Ради: тепер вони включають не лише економічні питання, а й соціальні, культурні, екологічні та ін.

Рада Європейського Союзу спільно з Європейським Парламентом приймає бюджет Європейського Союзу. Вона має повноваження у сфері виконавчої влади, зокрема, може, в окремих випадках, накладати штрафи на держави-члени.

Рада також виконує зовнішньополітичні функції: підписує міжнародні договори від імені Європейських Співтовариств і Європейського Союзу; приймає спеціальні зовнішньополітичні акти Союзу в рамках спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

До Ради Європейського Союзу входить один представник з кожної держави-члена на міністерському рівні.

Рада Європейського Союзу ділиться на два види: Рада із загальних питань, що засідає в складі міністрів закордонних справ чи міністрів з європейських справ, і приймає рішення зовнішньополітичного характеру. Галузева (чи спеціальна) рада засідає у складі галузевих міністрів держав-членів. Залежно від предмета розгляду, Рада засідає на рівні відповідних міністрів. Якщо питання, що розглядається, пов'язане з охороною навколишнього середовища, то Рада засідає на рівні міністрів із навколишнього середовища.

Для розгляду проектів рішень, що будуть прийматись Радою, створений Комітет постійних представників, що включає керівників офіційних представництв держав-членів при Європейських Співтовариствах чи їх заступників.

Рада – орган, що працює на непостійній основі, форма її роботи – сесійна.

Починаючи з 1986 року, принцип одностайного ухвалення рішення поступово витісняється принципом кваліфікованої більшості. Коли для прийняття рішення Ради вимагається кваліфікована більшість, то кожен із членів має неоднакову кількість голосів.

Повноваження Ради, що стосуються питань охорони довкілля, визначаються Договором про заснування Європейського Співтовариства у статті 175.

Рада у відповідності до процедури, передбаченої статтею 251, і після консультацій з Економічним і соціальним комітетом і Комітетом регіонів приймає рішення стосовно необхідних для виконання Співтовариством дій, спрямованих на досягнення цілей політики Співтовариства у сфері охорони навколишнього середовища.

Договором визначаються питання у сфері охорони довкілля, з яких Рада приймає одностайні рішення:

- повноваження, що стосуються, головним чином, сфери оподаткування;
- заходи, що стосуються освоєння територій, землекористування, за винятком поводження з відходами і заходів загального характеру та розподілу зрошуваних ресурсів;
- заходи, що суттєво впливають на вибір між різними джерелами енергії і загальною структурою енергопостачання держави-члена.

Рада вповноважена визначати коло питань, щодо яких рішення приймаються кваліфікованою більшістю голосів.

Зустрічі Ради Європейського Союзу на рівні міністрів із навколишнього середовища стали загальною практикою. Міністри з

навколишнього середовища збираються чотири рази на рік, щоб обговорити актуальні проблеми та прийняти рішення із важливих питань, які стосуються охорони довкілля.

### **Європейський Парламент**

Європейський Парламент – представницький орган Європейського Союзу, що складається із представників народів держав, які об'єдналися у Співтовариство. Представники до Європейського Парламенту вибираються прямим всезагальним голосуванням терміном на п'ять років. Європейський Парламент проводить щорічні сесії, збираючись без попередніх рішень, у другий вівторок березня.

Починаючи з прийняття Єдиного Європейського Акту та підписання Договору про заснування Європейського Союзу, спостерігається тенденція до розширення повноважень Парламенту. Особливо стала помітною його роль у законодавчому процесі. Європейський Парламент бере участь у прийнятті нормативно-правових актів, даючи свою згоду або представляючи рекомендаційні висновки. Здійснюючи законодавчу функцію, Європейський Парламент використовує процедуру співробітництва та процедуру спільного прийняття рішень.

Щодо бюджетних повноважень, то Європейський Парламент має право лише прийняти чи відхилити бюджет у цілому. В останньому випадку Комісія і Рада повинні внести новий проект бюджету на розгляд Європейського Парламенту.

Європейський Парламент здійснює контроль за діяльністю Комісії. Рада і Комісія зобов'язані подавати йому звіти про результати своєї діяльності. Друга, поширена форма контролю за діяльністю Комісії і Ради, – усні та письмові запитання.

Європейський Парламент може створювати постійні та тимчасові комітети. Комітети, створені на постійній основі, формуються залежно від предметів регулювання. Постійні комітети можуть розглядати як питання, що передаються їм згідно з установчими договорами чи рішеннями керівних органів Європейського Парламенту, так і питання, що виносяться комітетами на порядок денний із власної ініціативи. Жодне важливе питання не повинно розглядатись усім Європейським Парламентом без попереднього обговорення в комітеті та слухання доповіді цього комітету.

У додатку VI до Правил процедури Європейського Парламенту<sup>1</sup> визначаються повноваження і зобов'язання постійних комітетів. Ко-

<sup>1</sup> Rules of Procedure of the European Parliament // <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PROG=RULES-EP&L=EN&REF=TOC>.

мітет із навколишнього середовища, охорони здоров'я і політики споживачів відповідає за питання, пов'язані з політикою та заходами щодо охорони навколишнього середовища, зокрема:

- охороною повітря, ґрунтів і води;
- зміною клімату;
- класифікацією, пакуванням, маркуванням, перевезенням і використанням небезпечних речовин і засобів;
- встановленням можливих рівнів шуму;
- переробкою і зберіганням відходів;
- міжнародними і регіональними заходами й угодами, спрямованими на охорону навколишнього середовища;
- охороною фауни та природних середовищ її існування;
- положеннями морського права, що стосуються навколишнього середовища;
- Європейським агентством із навколишнього середовища.

Щороку Комітет із навколишнього середовища, охорони здоров'я і політики споживачів розробляє три звіти, в яких розглядає прийняте законодавство ЄС у сфері охорони навколишнього середовища і сферах, з ним пов'язаних, та проблеми імплементації. Окрім цього, члени Комітету піднімають питання про стан імплементації права навколишнього середовища перед Комісією. Кожних два місяці Комітет разом із Комісією проводить сесії з питань імплементації європейського права навколишнього середовища. Останнім часом на таких сесіях постає багато питань, пов'язаних із застосуванням законодавства у сфері охорони довкілля у країнах-кандидатах.

Будь-який громадянин Європейського Союзу, як і будь-яка фізична і юридична особа, що проживає чи зареєстрована у будь-якій державі-члені, має право звертатися, індивідуально або разом із іншими громадянами чи особами, з петицією у Європейський Парламент із питань, які входять у компетенцію Співтовариства і які їх безпосередньо стосуються.

Для розгляду таких петицій Європейським Парламентом було створено Комітет із петицій. Петиція може стосуватися питання загального значення, бути особистою скаргою подавача чи запитом до Парламенту, аби він визначився щодо питання, яке має загальне значення.

У випадку, коли Комітет із петицій отримує велику кількість петицій з одного питання, він може розглядати ці петиції разом і, для

привернення уваги держав-членів чи інших інституцій Європейського Союзу до певної проблеми, приймати спеціальні звіти.

Проблема полягає в тому, що кожного року в Комітет надходить близько тисячі петицій, деякі дуже великі за об'ємом, з яких необхідно зробити резюме і перекласти усіма офіційними мовами Європейського Союзу.

Найбільшу кількість петицій даний Комітет отримує з питань, які стосуються охорони навколишнього середовища<sup>2</sup>.

### **Європейська Комісія**

Комісія – постійно діючий орган, що виконує основні виконавчі функції у Європейському Союзі.

Повноваження Комісії мають різне походження:

- по-перше, повноваження, закріплені безпосередньо в установчих договорах (“первинні”);
- по-друге, повноваження, делеговані Комісії законодавчими актами Ради і Європейського Парламенту (“похідні”, делеговані).

Стаття 211 Договору про заснування Європейського Співтовариства визначає повноваження Комісії, що полягають у:

- забезпеченні застосування Договору про заснування Європейського Співтовариства та виконання заходів відповідними установами;
- підготовці рекомендацій і висновків з питань, які регулюються Договором про заснування Європейського Співтовариства;
- прийнятті рішень та участі у розробці заходів для їх подальшого виконання Радою та Європейським Парламентом;
- використанні повноважень, наданих їй Радою, для здійснення відповідних завдань.

Одне з найважливіших повноважень Комісії полягає в тому, що вона має право законодавчої ініціативи. Усі основні нормативно-правові акти, які приймаються Радою самостійно чи спільно з Європейським Парламентом, мають за основу пропозиції, запропоновані Комісією.

Комісія забезпечує дотримання норм права Європейського Союзу. Вона проводить збір інформації, як із власної ініціативи (шляхом інспекцій і перевірок), так і отримуючи звіти від держав-членів (як правило, кожна директива включає норму, що вимагає від держави-члена надсилати в Комісію тексти правових актів і звіти).

<sup>2</sup> Report on the Deliberation of the Committee of Petitions during the parliamentary year 2002-2003. // Final A5 – 0239/2003.

Якщо на основі отриманої інформації (включаючи на основі скарг приватних осіб), Комісія робить висновок про ймовірне порушення права ЄС державами-членами, то вона розпочинає проти відповідної держави-члена офіційне розслідування. Підставою для початку розслідування, згідно з Договором про заснування Європейського Співтовариства, є будь-яке “порушення державою-членом своїх зобов’язань”. Процедура такого розслідування включає дві стадії: адміністративну і судову. Спочатку Комісія використовує адміністративну стадію (спілкування та рекомендації державі-члену). Якщо ж адміністративні заходи не дають належних результатів чи їх недостатньо, Комісія може подати позов у Суд Європейських Співтовариств проти держави-члена порушника.

Будь-хто може подати скаргу в Комісію на державу-члена стосовно будь-якого нормативного акту чи практики, несумісних, на його думку, з будь-яким положенням чи принципом права Співтовариства. Скарга повинна бути пов’язана з порушенням права Співтовариства державою-членом. Проблема полягає в тому, що до Комісії надходить багато таких скарг, тому вона не реагує на них належним чином. Більшість скарг у сфері охорони довкілля, що надходять у Європейську Комісію, стосуються охорони середовища існування птахів та інших видів флори та фауни, оцінки впливу на навколишнє середовище й охорони вод.

Європейську Комісію традиційно розглядають як офіційного представника Європейського Співтовариства на міжнародній арені. Хоча міжнародні договори ЄС підписує Рада, переговори про підписання угод із третіми країнами вповноважена вести Комісія.

Комісія складається із 20 членів, обраних за принципом їх загальної компетентності та незалежності яких не підлягає сумніву. Кожен член Комісії є посадовою особою, котра здійснює загальне керівництво конкретною галуззю управління чи групою галузей (так звані комісари). Комісарам підзвітні відповідні генеральні директорати чи інші служби Комісії. У свою чергу, будь-який комісар у своїй роботі підзвітний Комісії. Що стосується охорони довкілля, то загальне керівництво цією сферою здійснює Комісар з питань навколишнього середовища.

Генеральний директорат із навколишнього середовища є одним із генеральних директоратів і спеціалізованих служб, створених Європейською Комісією.

Цілями діяльності Генерального директорату з навколишнього середовища є:

– забезпечити високий рівень охорони навколишнього середовища,

- беручи до уваги різноманітність ситуацій у різних регіонах Співтовариства;
- розробити політику, яка сприятиме охороні, збереженню і покращенню якості навколишнього середовища;
  - сприяти заходам на міжнародному рівні, що стосуються регіональних і глобальних екологічних проблем;
  - сприяти та підтримувати інтеграцію вимог щодо охорони навколишнього середовища у визначення та імплементацію іншої політики Співтовариства і дій;
  - співпрацювати з третіми країнами і з відповідними міжнародними організаціями для досягнення поставлених цілей у сфері охорони навколишнього середовища.

Головна функція Генерального директорату з навколишнього середовища полягає в ініціюванні та визначенні нового законодавства в сфері охорони навколишнього середовища і забезпеченні того, щоб заходи, які були погоджені, впроваджувалися на практиці державами-членами.

Перед виробленням законодавчого проекту, Генеральний директорат із навколишнього середовища проводить попередні дослідження й обговорення з представниками урядів, екологічних неурядових організацій, промисловості, зацікавлених груп, і, у разі необхідності, технічними експертами.

Генеральний директорат із навколишнього середовища забезпечує, щоб законодавство ЄС у сфері навколишнього середовища правильно застосовувалося державами-членами.

Генеральний директорат із навколишнього середовища також представляє ЄС на міжнародному рівні, сприяючи міжнародним діям для вирішення глобальних і транскордонних екологічних проблем.

Окрім цього, Генеральний директорат із навколишнього середовища працює у напрямку інтеграції екологічних питань в інші види політики.

Кожен генеральний директорат Комісії очолює генеральний директор. Генеральний директорат із навколишнього середовища звітує Комісару з навколишнього середовища.

Щороку Генеральний директорат із навколишнього середовища визначає План управління згідно з Програмою дій із навколишнього середовища. На 2004-2005 роки були заплановані наступні дії<sup>3</sup>, передбачені згідно з Шостою програмою дій із навколишнього середовища:

---

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/management\\_plan\\_2004.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/environment/management_plan_2004.pdf)

- Внутрішній звіт із оцінкою імплементації рамок Співтовариства для співпраці, з метою сприяння сталому розвитку міст.
- Оцінка стратегії Співтовариства із біорізноманіття та планів дій з біорізноманіття.
- Внутрішня оцінка імплементації рамок для співпраці в сфері забруднення моря внаслідок аварій.
- Оцінка програми дій Співтовариства в сфері цивільного захисту.
- Оцінка програми дій Співтовариства, що сприяє діяльності НУО в сфері охорони довкілля.
- Оцінка ролі схем еко-менеджменту та аудиту Співтовариства та еко-маркування.
- Оцінка діяльності Мережі Європейського Союзу для імплементації та застосування права навколишнього середовища (IMPEL).
- Середньотермінова оцінка Шостої програми дій із навколишнього середовища.
- Звіт щодо імплементації Директиви про сприяння використанню біопалива та іншого відновлюваного палива для транспорту.

### **Суд Європейських Співтовариств**

Суд Європейських Співтовариств і Суд першої інстанції, кожний у межах своєї юрисдикції, забезпечують дотримання законності при тлумаченні та застосуванні установчих договорів Європейського Союзу.

Суд Європейських Співтовариств розглядає такі позови:

- позови про невиконання зобов'язань. Це позови проти держав-членів, які ухиляються від виконання своїх зобов'язань згідно з установчими договорами. До цієї категорії відноситься також порушення норм вторинного та третинного права. Відповідачем у справі виступає безпосередньо сама держава. Позивачем може бути Комісія та держава-член.
- позови про бездіяльність. У них оскаржується невиконання зобов'язань інституціями Співтовариств і Союзу.
- позови про анулювання. Предметом оскарження є незаконний характер прийнятого інституцією ЄС нормативно-правового акту.
- позови про відшкодування шкоди.

Важливе значення має застосування Судом Європейських Співтовариств преюдиційної процедури. Преюдиційна процедура полягає у праві національних судових органів у всіх випадках, коли при



розгляді конкретних справ виникають сумніви в розумінні норми права ЄС чи викликає сумнів правомірність нормативно-правового акту вторинного права ЄС, звертатися безпосередньо до Суду ЄС для отримання його висновку з цього питання.

Щодо справ із питань охорони навколишнього середовища, то в Суді Європейських Співтовариств найчастіше розглядаються спори між Європейською Комісією та державами-членами чи між інституціями Європейського Союзу і розгляд преюдиційного характеру щодо тлумачення європейського права.

Для охорони навколишнього середовища та захисту екологічних прав громадян, важливим є доступ фізичних осіб і екологічних організацій до Суду Європейських Співтовариств, наявність у них *locus standi*.

Стаття 230 Договору про заснування Європейського Співтовариства надає право фізичним та юридичним особам подавати позови проти незаконності актів, прийнятих інституціями Європейського Союзу, проте такі акти повинні мати безпосереднє відношення до даної особи.

У справі Грінпісу (case C 321/95) у 1998 році Суд постановив, що фізичні особи і організації мають *locus standi* в суді, якщо вони є особисто зацікавленими<sup>4</sup>.

Фізичні та юридичні особи можуть бути залучені, як сторони, у рішеннях преюдиційного порядку згідно зі статтею 234. У деяких випадках суд дає третім сторонам, таким як зацікавлені екологічні організації, можливість відігравати роль у преюдиційній процедурі. Такі справи стосуються питань, які розглядаються національними судами і мають відношення швидше до імплементації права ЄС, а ніж до самого права ЄС. Третім сторонам надається можливість дати своє тлумачення цього питання. Можливість такої участі чітко не регулюється Договором, а визначається Судом на його розсуд. Проте для доступу до преюдиційної процедури, громадяни та неурядові організації повинні мати доступ до національних судів. У цьому випадку існує строгий взаємозв'язок між доступом до національного суду та доступом до участі у преюдиційній процедурі.

### **Омбудсмен Європейського Союзу**

Омбудсмен Європейського Союзу призначається Європейським Парламентом, йому надані повноваження приймати скарги від будь-якого громадянина Союзу чи будь-якої фізичної або юридичної особи, котра легально проживає чи має зареєстрований офіс у будь-якій

---

<sup>4</sup> European Court reports 1998 Page I-01651.

державі-члені Союзу. Скарги стосуються порушень у діяльності інституцій і органів Союзу, за винятком Суду Європейських Співтовариств чи Суду першої інстанції, коли вони виступають у судовій ролі.

До порушень у діяльності інституцій і органів Співтовариства належать: адміністративні порушення, адміністративні помилки, зловживання владою, недбалість, несправедливість, неналежна робота чи некомпетентність, дискримінація, затримка, якої можна було уникнути, недостатність інформації або відмова її надати та ін.

Як тільки скарга надходить до офісу Європейського Омбудсмена, спочатку визначається, чи вона належить до меж повноважень Омбудсмена. На цьому етапі відхиляється багато скарг. Далі з'ясовується, чи є скарга прийнятною для подальшого розгляду. Якщо вона прийнятна, то проводиться розслідування. Коли в результаті такого розслідування Омбудсмен не знаходить порушень у діяльності, то скарга закривається без подальших розслідувань.

Скарга і додатки до неї надсилаються у відповідну інституцію чи орган Співтовариства для отримання їх відповіді (так званої "думки") з цього приводу. У деяких випадках, інституція чи орган самі вживають заходів для залагодження справи на користь подавача, тоді справа закривається як "залагоджена інституцією". Якщо такого не відбувається, то Омбудсмен продовжує розслідування. Коли розслідування виявляє порушення у діяльності, Омбудсмен намагається досягти мирного вирішення спору. Якщо ж така спроба була невдалою, то справа закривається з критичним зауваженням відповідній інституцій чи з проектом рекомендацій. Критичне зауваження, як правило, використовується, коли питання стосується подавача скарги особисто, якщо ж порушення у діяльності має загальне значення, то використовується рекомендація, згідно з якою інституція повинна вжити відповідних заходів.

Право проводити розслідування з власної ініціативи хоча і є дуже важливим, але використовується доволі рідко (наприклад, коли ряд скарг звертають увагу на певний орган чи інституцію або певний вид адміністративної діяльності).

Скарги, що мають своїм предметом охорону навколишнього середовища, подаються, як правило, індивідами, а також неурядовими екологічними організаціями.

Предметом скарг, які стосуються навколишнього середовища, найчастіше є питання порушення державами законодавства Співтовариства у сфері навколишнього середовища (наприклад, порушення у проведенні оцінки впливу на навколишнє середовище, неналежна імплементація директив), відмова у наданні чи неналежному наданні

Комісією інформації щодо навколишнього середовища, фінансування та умови виконання екологічних проектів та ін.

Важливим для подання “екологічних” скарг є те, що порушення у діяльності органу чи інституції Європейського Союзу можуть прямо не стосуватися подавача скарги.

Найважливіше завдання Омбудсмена полягає в тому, що він допомагає громадянам, у разі порушення їх права інституціями чи органами Європейського Союзу, підвищує якість управління, посилює зв'язки громадянина з адміністрацією.

### **Європейський інвестиційний банк**

Завдання Європейського інвестиційного банку полягає в тому, щоб сприяти збалансованому та сталому розвитку спільного ринку в інтересах Співтовариства. З цією метою Банк, діючи на некомерційній основі, надає позики і дає гарантії, які сприяють фінансуванню в усіх секторах економіки.

Одним із пріоритетів у діяльності банку є охорона навколишнього середовища та покращення якості життя. У своїй Заяві щодо навколишнього середовища<sup>5</sup> Європейський інвестиційний банк стверджує, що будь-який проект, що ним фінансується, має бути екологічно прийнятним для Банку. Банк також фінансує проекти, що прямо охороняють або покращують навколишнє середовище. При фінансуванні будь-якого проекту, він використовує основні принципи європейського права навколишнього середовища, а саме принцип попередження, попередження і принцип “забруднювач платить”.

Європейський інвестиційний банк фінансує проекти, пов'язані з навколишнім середовищем, у чотирьох основних сферах:

- природне навколишнє середовище й охорона природи, включаючи управління муніципальними та небезпечними відходами, “еко-ефективність” у промислових процесах і продукції;
- здоров'я людини і навколишнє середовище, сюди входить зменшення та уникнення забруднення повітря, постачання безпечної питної води;
- міське навколишнє середовище, включаючи міський транспорт і збереження архітектурної та культурної спадщини;
- навколишнє середовище в регіональному та глобальному масштабі, включаючи питання, пов'язані зі зміною клімату, підтримку різних регіональних програм охорони моря чи басейну річок.

Наприклад, у 2001 році Європейським інвестиційним банком було

<sup>5</sup> Environmental Statement, 2002. European Investment Bank. // [http://eib.eu.int/Attachments/strategies/envirstate\\_en.pdf](http://eib.eu.int/Attachments/strategies/envirstate_en.pdf)

реалізовано такі проекти, спрямовані на охорону навколишнього середовища:

- будівництво міського заводу з переробки відходів у Франції; будівництво інноваційного підприємства з обробки відходів сталі (Люксембург);
- модернізація і розширення системи водопостачання на південному сході Нідерландів (Нідерланди), будівництво мережі постачання питної води в Алжирі, покращення системи постачання питної води в Сенегалі;
- будівництво залізниці полегшеного типу в Копенгагені (Данія), будівництво двох трамвайних ліній в Афінах (Греція), будівництво нової лінії метро в Мадриді (Іспанія);
- будівництво гідроелектростанції на річці Гвадіана (Португалія) та ін.

На практиці, більшість проектів з охорони навколишнього середовища за підтримки Європейського інвестиційного банку в ЄС зосереджується на інвестиціях у місцеве і регіональне управління водними ресурсами та якістю повітря, а також на сприянні екологічно чистим промисловим процесам і продукції. Банк також фінансує проекти, метою яких є покращення якості міського навколишнього середовища (розвиток сталого транспорту).

До усіх проектів застосовується єдиний екологічний підхід. Під час розгляду питання, чи є проект екологічно прийнятним для Банку, враховується наступне:

- вплив проекту на навколишнє середовище;
- характеристики, розмір і місце (особливо, враховуючи чутливі зони) проекту;
- присутність/відсутність будь-яких питань правової відповідності;
- якість оцінки впливу на навколишнє середовище, у разі необхідності, включаючи проведені дослідження і природу/розмір участі громадськості;
- присутність/відсутність будь-якого значного ризику від проекту для навколишнього середовища.

У Європейському Союзі, а також у країнах-кандидатах, всі проекти, що фінансуються Європейським інвестиційним банком, повинні відповідати національному законодавству у сфері охорони навколишнього середовища, а також законодавству ЄС із навколишнього середовища, включаючи Директиву про оцінку впливу на навколишнє

середовище. В інших регіонах вони повинні відповідати національному законодавству. Усі проекти мусять відповідати зобов'язанням згідно з міжнародними угодами у сфері навколишнього середовища, стороною яких є країна, в якій проект реалізується.

Європейський інвестиційний банк тісно співпрацює з іншими інституціями у сфері охорони навколишнього середовища.

Європейський інвестиційний банк має у своєму складі ряд підрозділів та груп, що займаються екологічними аспектами проектів, які реалізуються Банком, зокрема:

- екологічна оцінка кожного проекту оцінюється технічним експертом Дирекції проектів Європейського інвестиційного банку;
- екологічний відділ (ENVU) займається розробкою та моніторингом застосування ЄІБ політики і процедур у сфері навколишнього середовища. Голова цього відділу очолює Групу екологічної оцінки (Environmental Assessment Group) (ENVAG));
- ENVAG – постійнодіюча експертна група, що складається з мережі спеціалістів в сфері навколишнього середовища, яка забезпечує якість і відповідність екологічної оцінки впродовж реалізації проекту;
- Наглядний комітет із навколишнього середовища (ENVSC) відповідає за розгляд стратегічних екологічних питань, включаючи види проектів, які можуть бути частково складними та небезпечними з екологічної точки зору.

Як міжнародна фінансова інституція, Європейський інвестиційний банк має за мету сприяти сталому розвитку в усіх регіонах, де проводить свою діяльність. У цій сфері Банк має три головні пріоритети:

- підтримка проектів в менш сприятливих районах, забезпечуючи збалансований розвиток ЄС;
- охорона та покращення природного й міського навколишнього середовища і покращення якості життя;
- сприяння розвитку інновацій і економіки, що базуються на знаннях, для зростання та зайнятості.

Щодо зміни клімату, Європейський інвестиційний банк робить свій внесок у зменшення викидів парникових газів через підтримку інвестування у відновлювану енергію, ефективність енергії, ефективність промисловості, управління відходами та громадський транспорт.

Якщо подивитися на структуру фінансування проектів із навко-

лишнього середовища, то найбільше коштів було виділено на такі сфери: міський транспорт (4 358,2 млн євро), відновлення міст (3 748,2 млн євро), вода і відходи води (3 151,3 млн євро), заміна енергії (1 373 млн євро), покращення якості повітря (1 120,9 млн євро) та ін. Загальне фінансування проектів, що стосуються охорони навколишнього середовища, у 2001-2002 роках становило 17,9 мільярдів євро.<sup>6</sup>

## **2. Спеціальні органи ЄС у сфері охорони навколишнього середовища.**

### **Європейське агентство з навколишнього середовища**

У 1990 році був прийнятий Регламент Ради про створення Європейського агентства з навколишнього середовища та Європейської мережі інформації і спостереження за навколишнім середовищем<sup>7</sup>.

Завдання Агентства з навколишнього середовища полягають у:

- створенні спільно з державами-членами і координуванні мережі, що містить найважливіші складові національних інформаційних мереж, національні опорні пункти та тематичні центри;
- забезпечення Співтовариства і держав-членів об'єктивною інформацією, необхідною для визначення і проведення правильної й ефективної політики щодо навколишнього середовища; сприяння заходам із моніторингу навколишнього середовища; консультування окремих держав-членів на їх прохання, такі консультації можуть включати детальні огляди експертів;
- реєстрація, порівняння й оцінка даних щодо стану навколишнього середовища, підготовка експертних доповідей про якість, чутливість і навантаження на навколишнє середовище;
- надання допомоги у забезпеченні порівняння даних про навколишнє середовище на європейському рівні.
- сприяння інкорпорації європейської інформації з навколишнього середовища у міжнародні програми моніторингу навколишнього середовища, прийняті ООН і її спеціалізованими установами;
- опублікування доповіді про стан, зміни і дослідження навколишнього середовища кожні п'ять років;
- стимулювання розвитку і застосування техніки передбачення змін навколишнього середовища;

<sup>6</sup> Environmental Report 2001-2002. European Investment Bank // [http://eib.eu.int/Attachments/thematic/envreport0102\\_en.pdf](http://eib.eu.int/Attachments/thematic/envreport0102_en.pdf)

<sup>7</sup> OJ L 120 11.05.1990 p.1.

- стимулювання розвитку методів оцінки вартості шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, і вартості превентивних, захисних і відновлюваних дій щодо навколишнього середовища;
- стимулювання обміну інформацією щодо найкращих доступних технологій;
- співпраця з органами і програмами, такими як Об'єднаний дослідний центр, Статистичне бюро і програми досліджень і розвитку в сфері навколишнього середовища, з Європейським космічним агентством, Організацією економічного співробітництва і розвитку, Радою Європи, ООН і її спеціалізованими установами;
- забезпечення широкого розповсюдження для громадськості достовірної інформації про навколишнє середовище;
- підтримка Комісії у процесі обміну інформацією про методологію оцінки навколишнього середовища і покращення практики;
- сприяння Комісії у розповсюдженні інформації про результати відповідних екологічних досліджень.

До керівництва Агентства входить по одному представнику з кожної держави-члена і два представники Комісії. Керівництво приймає довгострокову програму дій, що базується на пріоритетних сферах діяльності Європейського агентства з навколишнього середовища, а саме: якість повітря і викиди в атмосферу; якість води, забруднюючі речовини і водні ресурси; стан ґрунтів, флори і фауни, та біотипів; землекористування і природні ресурси; регулювання відходів; шумові забруднення; хімічні речовини, що отруюють навколишнє середовище; охорона узбережжя та морського середовища.

Згідно з довгостроковою програмою, керівництво кожен рік приймає робочу програму Агентства. Була вироблена Стратегія Європейського агентства з навколишнього середовища на 2004-2008 роки<sup>8</sup>, згідно з Шостою програмою дій із навколишнього середовища. Агентство визначило чотири основні тематичні сфери, у яких працює Агентство: зміна клімату, біорізноманіття, здоров'я людини і якість життя, використання та управління природними ресурсами та відходами. Для кожного з напрямків були визначені заходи та дії, які реалізовуватимуться у 2004-2008 роках.

Щороку керівництво подає звіт про діяльність Агентства в Європейський Парламент, Раду, Комісію і держави-члени. У 2002 році Європейське агентство з навколишнього середовища допомагало державам-членам у розробці тематичних стратегій у формі інфор-

<sup>8</sup> EEA Strategy 2004-2008. // <http://org.eea.eu.int/documents/strategy.pdf>

маційної й експертної підтримки, допомагаючи роботі мережі з державами й організаціями на рівні ЄС та на міжнародному рівні, розробило новий сайт, опублікувало 56 звітів і документів та ін.<sup>9</sup>

### **Консультативні органи у сфері охорони навколишнього середовища на рівні ЄС**

**Мережа Європейського Союзу для імплементації та застосування права навколишнього середовища (IMPEL).** Мережа Європейського Союзу для імплементації та застосування права навколишнього середовища – неофіційна мережа органів влади – розпочала свою роботу у 1992 році. Головною метою діяльності цієї мережі є забезпечення ефективнішого застосування законодавства в сфері охорони навколишнього середовища в державах-членах та на рівні Співтовариства.

У мережі зараз є 29 країн – усі держави-члени, три країни-кандидати (Болгарія, Туреччина, Румунія), а також Норвегія і Європейська Комісія.

Головними цілями мережі IMPEL є:

- створення необхідного стимулу в Європейському Співтоваристві для забезпечення ефективнішої імплементації та застосування законодавства в сфері навколишнього середовища;
- обмін інформацією та досвідом, обговорення проблем та надання практичних порад щодо імплементації та застосування екологічного законодавства ЄС;
- сприяння більшій узгодженості в підході до імплементації та застосування екологічного законодавства ЄС;
- сприяння взаєморозумінню спільних характеристик і відмінностей у національних системах регулювання;
- розвиток ефективної практики, щодо інспекції, надання дозволів, моніторингу, звітування та застосування екологічного законодавства ЄС.

Мережа працює на основі проєктів, які визначаються багаторічною програмою дій IMPEL. Програма на 2002-2006 роки базується на Шостій програмі дій і звертає особливу увагу на Рекомендацію щодо мінімальних критеріїв для екологічних інспекцій (2001/331/ЄС).

Головна діяльність IMPEL полягає у навчанні інспекторів, встановленні мінімальних критеріїв для екологічних інспекторів, обміні

---

<sup>9</sup> Annual Report 2002. European Environmental Agency. // <http://org.eea.eu.int/documents/ar2002>



інформацією та досвідом з імплементації та застосування чинного екологічного законодавства ЄС, розробці спільних поглядів на важливі питання і коментуванні на ранній стадії розробки нового законодавства ЄС.

Уся діяльність мережі відбувається в рамках проектів. Для кожного проекту створюється робоча група, що складається з членів IMPEL. Як правило, проекти спрямовані на визначення сучасного стану імплементації та застосування певного законодавства.

Проекти та діяльність IMPEL визначаються у Багаторічній робочій програмі.

1998 року у Брюсселі була створена мережа АС—IMPEL для країн-кандидатів, із якою Мережа Європейського Союзу для імплементації та застосування права навколишнього середовища активно співпрацювала. Ці дві мережі об'єдналися з 1 січня 2003 року.

Мережа сприяє обміну інформацією і досвідом, та узгодженості підходу в імплементації й застосуванні екологічного законодавства.

IMPEL надає корисну інформацію, виробляє звіти з різних правових питань, що стосуються застосування права навколишнього середовища, і є засобом координування органів влади держав-членів.

**Європейський консультативний форум з навколишнього середовища і сталого розвитку (ECFESD)** був створений у 1997 році (Рішення Комісії 97/50/ЄС). Він є наступником Генерального консультативного форуму з навколишнього середовища, створеного у 1993 року як дорадчий орган Комісії з питань сталого розвитку та політики у сфері охорони довкілля. У рішенні говориться, що Комісія може консультуватися з Форумом із будь-яких проблем, пов'язаних з навколишнім середовищем та сталим розвитком у Співтоваристві чи у всій Європі.

Форум складається з 32 членів, які призначаються Комісією.

**Європейська консультативна рада з навколишнього середовища (EEAC)** забезпечує діяльність мережі, що полягає у співпраці між радами, створеними європейськими урядами для надання незалежних, науково обґрунтованих порад із навколишнього середовища і сталого розвитку. Мережа є потужним засобом для обміну інформацією і досвідом у Європі. Співпраця між консультативними радами у межах мережі Європейської консультативної ради з навколишнього середовища розпочалась у 1993 році. Більше 30 рад із 20 країн Європи беруть участь у цій мережі. Індивідуальні ради дають рекомендації

національним та регіональним урядам із питань навколишнього середовища.

Головними цілями мережі є:

- покращення консультацій, які держави дають національним і регіональним урядам;
- використання досвіду та роботи рад в інших країнах;
- розгляд актуальних питань на європейському рівні;
- вплив, у випадку необхідності, на розробку політики на рівні ЄС, на основі спільних дій.

Головним форумом для обговорення питань європейської та національної екологічної політики є щорічна конференція. У 2002 році конференція стосувалась спільної сільськогосподарської політики та розвитку сіл, у 2001 – показників навколишнього середовища та стратегій сталого розвитку, у 2000 – управління прибережними зонами.

У 1997 році був створений спільний секретаріат мережі та керівний комітет.

У мережі створюються робочі групи для розгляду певних питань спільного інтересу. На даний момент у межах Європейської консультативної ради з навколишнього середовища працює п'ять робочих груп: з питань управління навколишнім середовищем, стратегій сталого розвитку, сільськогосподарської політики, використання землі та біорізноманіття, прибережних зон і морського навколишнього середовища.

Важливим результатом діяльності робочих груп стали спільні заяви: Стратегії сталого управління (2001) та стала сільськогосподарська політика для Європи (2002).

### ***ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ***

1. Охарактеризуйте законодавчу процедуру прийняття рішень з питань охорони навколишнього середовища.
2. В які органи Європейського Союзу може звернутися громадянин, коли порушуються його екологічні права чи з питань охорони довкілля? Який, на вашу думку, з цих органів є найефективнішим у вирішенні таких питань?
3. Що таке преюдиційна процедура? Яка її роль в охороні довкілля?
4. Що таке *locus standi*? Що, на вашу думку, необхідно зробити для покращення доступу громадян до Суду Європейських Співтовариств?

5. Які головні етапи розгляду скарги, що подається Омбудсмену Європейського Союзу?
6. Які проекти не можуть фінансуватися Європейським інвестиційним банком? Яким проектам надається пріоритет? Спробуйте визначити критерії відбору.
7. Чому виникла потреба у створенні спеціальних органів та інституцій у сфері охорони навколишнього середовища? Яка їх роль в охороні довкілля на рівні Європейського Співтовариства?
8. Які правові наслідки може мати подання громадянином ЄС скарги до Європейської Комісії?
9. Згрупуйте діяльність органів ЄС за функціями (законодавча, виконавча, правозастосувальна, правозахисна, консультаційна та ін.).
10. У жовтні 2003 року Комісія прийняла проект Регламенту про застосування положень Організації конвенції до інституцій та органів ЄС. Які нові можливості виникнуть для громадян ЄС після прийняття такого Регламенту щодо доступу до інформації, участі громадськості та доступу до правосуддя? Які ви бачите недоліки у цьому документі? Обґрунтуйте свою точку зору.

#### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. — Київ, 2002.
2. Андрусевич Н. З практики Омбудсмена Європейського Союзу. // Вісник екологічної адвокатури. №20, осінь 2002.
3. Европейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. М., 2000.
4. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. — М., 1999.
5. Калиниченко П.А. Европейское агентство по окружающей среде. // Глобалистика: Энциклопедия. — М., 2003. С. 325-326.
6. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю.Кашкина. — М., 2003.
7. Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии: Учеб. Пособие. — М., 2002.
8. Kiss A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge, 1995..
9. Implementation and Enforcement of EC Environmental Law. Richard C. Visek. // Georgetown International Law Review. Spring, 1995.
10. Gerhard Roller. The Role of EU Institutions and the Influence of Citizens in the Enforcement of EU Environmental Law. // ELNI Review #1/2003.

### **ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ**

1. Договір про заснування Європейського Співтовариства (Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999.).
2. Правила процедури Європейського Парламенту // <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PROG=RULES-EP&L=EN&REF=TOC>.
3. Report on the Deliberation of the Committee of Petitions during the parliamentary year 2002-2003. // Final A5 – 0239/2003.
4. Council Regulation (EEC) No 1210/90 of 7 May 1990 on the establishment of the European Environment Agency and the European environment information and observation network // OJ L 120 11.05.1990 p.1
5. EEA Strategy 2004-2008. // <http://org.eea.eu.int/documents/strategy.pdf>
6. Annual Report 2002. European Environmental Agency. // <http://org.eea.eu.int/documents/ar2002>
7. Environmental Report 2001-2002. European Investment Bank // [http://eib.eu.int/Attachments/thematic/envreport0102\\_en.pdf](http://eib.eu.int/Attachments/thematic/envreport0102_en.pdf)
8. Environmental Statement, 2002. European Investment Bank. // [http://eib.eu.int/Attachments/strategies/envirstate\\_en.pdf](http://eib.eu.int/Attachments/strategies/envirstate_en.pdf)

#### COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 24.10.2003  
COM(2003) 622 final  
2003/0242 (COD)  
Proposal for a

#### **REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to EC institutions and bodies**

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article

175(1) thereof,

Having regard to the proposal from the Commission<sup>10</sup>,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> OJ C [...] [...], p.[...]

<sup>11</sup> OJ C [...] [...], p.[...]

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions<sup>12</sup>,  
Acting in accordance with the procedure laid down in Article 251 of the Treaty<sup>13</sup>,

Whereas:

- 1 Community legislation in the field of the environment aims to contribute to preserving, protecting and improving the quality of the environment and protecting human health.
- 2 The Sixth Community Environment Action Programme<sup>14</sup> stresses the importance of providing adequate environmental information and effective opportunities for public participation in environmental decision-making, thereby increasing accountability and transparency of decision-making and contributing to public awareness and support for the decisions taken. It furthermore encourages, as did its predecessors<sup>15</sup>, more effective implementation and application of the Community legislation on environmental protection, including the enforcement of Community rules and taking action against breaches of Community environmental legislation.
- 3 On 25 June 1998 the European Community signed the UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (hereinafter “the Aarhus Convention”). Provisions of Community law should be consistent with that Convention with a view to its conclusion by the European Community.
- 4 To contribute to the implementation of the Convention, the Community has already adopted two directives<sup>16</sup> and a third one has been proposed<sup>17</sup>. Provision should be made to apply the requirements of the Convention to Community institutions and bodies.
- 5 It is appropriate to deal with the three pillars of the Aarhus Convention, that are access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, in one piece of legislation and to lay down common provisions regarding objectives and definitions. This contributes to rationalising legislation and increased transparency of the implementation measures taken with regard to the Community level.
- 6 As a general principle, the rights guaranteed by the three pillars of the Aarhus

---

<sup>12</sup> OJ C [...] [...], p.[...]

<sup>13</sup> OJ C [...] [...], p.[...]

<sup>14</sup> Decision 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme. OJ L 242, 10.9.2002, p.1

<sup>15</sup> Fourth Community Action Programme for the Environment, OJ C 328, 7.12.1987, p.1.  
Fifth Community Action Programme for the Environment, OJ C 138, 17.9.1993, p.1

<sup>16</sup> Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, OJ L 41, 14.2.2003, p. 26 and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending, with regard to public participation and access to justice, Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC. OJ L 156, 25.6.2003, p. 17.

<sup>17</sup> Proposal for a Directive on access to justice in environmental matters COM(2003) 624 final

Convention shall be accessible to the public without discrimination as to citizenship, nationality or domicile.

- 7 Article 2(2) of the Aarhus Convention defines public authorities in a broad way, the basic concept being that wherever public authority is exercised, there should be rights for individuals and their organisations. It is hence necessary that the Community institutions and bodies covered by the Regulation be defined in the same broad and functional way. In line with the Aarhus Convention, Community bodies and institutions are to be excluded when and to the extent they act in a judicial or legislative capacity.
- 8 The definition of environmental information encompasses information in any form on the state of the environment. This definition, which has been aligned to the definition adopted for Directive 2003/4/EC on access to environmental information, has the same content as the one laid down in the Aarhus Convention. The definition of “documents” in Article 3(a) of Regulation (EC) No 1049/2001<sup>18</sup> on public access to documents encompasses environmental information as defined in this Regulation.
- 9 It is appropriate for the present Regulation to provide for a definition of ‘plans and programmes’ within the meaning of the Aarhus provisions, and in parallel to the approach followed in relation to the Member States’ obligations under existing EC law. ‘Plans and programmes relating to the environment’ are to be defined in relation to their contribution to the achievement, or likely significant effect on the achievement, of the objectives of Community environmental policy. For the period of ten years starting from 22 July 2002, Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council laying down the Sixth Community Environment Action Programme<sup>19</sup> establishes the objectives of Community environmental policy, and actions planned to attain these objectives. After its expiry, this will be the case for a subsequent environmental action programme.
- 10 In view of the fact that environmental law is constantly evolving and in order to include relevant provisions on this issue, the definition of environmental law should refer to objectives of Community policy on the environment, notably to the protection or improvement of the environment, including human health and the protection of natural resources.
- 11 Administrative acts should be subject to possible review where they have legally binding and external effect. In the same way, omissions should be covered where there is an obligation to act under environmental law. As acts taken by a Community institution or body acting in a judicial or legislative capacity are to be excluded, the same should apply for other inquiry procedures where the Community institution or body acts as an administrative review body under provisions of the EC Treaty.
- 12 The Aarhus Convention calls for public access to environmental information either following a request or by active dissemination by the authorities covered by the Convention. Regulation (EC) No 1049/2001 on public access to documents applies to the European Parliament, the Council and the Commission, as well as

---

<sup>18</sup> Regulation (EC) No 1049/2001/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ L 145, 31.5.2001, p. 43.

<sup>19</sup> OJ L 242, 10.9.2002, p. 1.

- to the Agencies and similar bodies set up by a Community legal act. It provides rules for these institutions that comply to a great extent with the rules laid down in the Aarhus Convention. It is necessary to extend the application of Regulation (EC) No 1049/2001 to all other Community institutions and bodies.
- 13 Where the Aarhus Convention contains provisions that are not, in whole or in part, to be found also in Regulation (EC) No 1049/2001, it is necessary to address those, in particular with regard to the collection and dissemination of environmental information.
- 14 For the right of public access to environmental information to be effective, environmental information of good quality is essential. It is therefore appropriate to introduce rules that oblige Community institutions and bodies to ensure such quality.
- 15 Where exceptions are foreseen in Article 4(1), (2) and (3) of EC Regulation No 1049/2001, these shall apply, *mutatis mutandis*, to requests for environmental information under the present proposal.
- 16 Under Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and the Council of 24 September 1998 setting up a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in the Community<sup>20</sup>, a network at Community level has already been set up to promote cooperation and coordination between the Member States, with the assistance of the Commission, with a view to improving the prevention and control in the Community of a number of communicable diseases. Decision No 1786/2002/EC<sup>21</sup> of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 establishes a programme of Community action in the field of public health that complements national policies. Improving information and knowledge for the development of public health and enhancing the capability of responding rapidly and in a coordinated fashion to threats to health, which are elements of this programme, are objectives that are equally fully in line with the requirements of the Aarhus Convention. The present Regulation shall therefore apply without prejudice to Decision No 2119/98/EC and Decision No 1786/2002/EC.
- 17 Article 7, first part of the Aarhus Convention requires Parties to make provisions for the public to participate during the preparation of plans and programmes relating to the environment.
- 18 According to the Aarhus Convention, such provisions are to include reasonable timeframes for informing the public of the environmental decision-making in question. To be effective, public participation is to take place at an early stage, when all options are open. In decision-making on plans and programmes relating to the environment, due account is to be taken of the results of public participation. Community institutions and bodies, when establishing provisions on public participation, are to identify the public which may participate in the light of the objectives of the Aarhus Convention, including relevant non-governmental organisations.
- 19 Article 9(3) of the Aarhus Convention provides for access to judicial or other review procedures for challenging acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of law relating to the environment.

<sup>20</sup> OJ L 268, 3.10.1998, p. 1.

<sup>21</sup> OJ L 271, 9.10.2002, p. 1.

Hence, provisions on access to justice should be made in order to comply with the Convention in a way which is consistent with the Treaty. It is appropriate in this context that the present Regulation only addresses acts and omissions by public authorities, leaving the issue of private persons to be dealt with by the Member States, in the framework of Directive xxxx/xx/EC on access to justice in environmental matters<sup>22</sup>.

- 20 To ensure adequate and effective remedies, in conformity with relevant Community legislation on access to review proceedings before the Court of Justice of the European Communities, it is appropriate that the Community institution or body which issued the act or omission to be challenged, is given the opportunity to either reconsider its former decision, or to act, in the case of an omission.
- 21 Entities active in the field of environmental protection which meet certain conditions, to ensure that their primary objective is the protection of the environment, should have access to environmental proceedings in order to challenge the procedural and substantive legality of administrative acts and omissions which contravene EC environmental law. The subject matter of the review procedures brought by these entities must fall into the field of their statutory activities.
- 22 Where previous requests for internal review were unsuccessfully submitted, the qualified entities should be entitled to institute environmental proceedings before the Court of Justice to challenge these administrative acts or omissions.
- 23 This Regulation respects the fundamental rights and observes the principles recognized in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In particular, this Regulation seeks to ensure the protection of the environment and application of Article 37 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

HAVE ADOPTED THIS REGULATION:

## **TITLE I GENERAL PROVISIONS**

### *Article 1 Objective*

1. This Regulation lays down rules aiming to apply the principles of the UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental matters, hereafter named the Aarhus Convention, to Community institutions and bodies, in particular by:

- a) guaranteeing the right of public access to environmental information held by or for Community institutions and bodies and by setting out the basic terms and conditions of, and practical arrangements for, its exercise;
- b) ensuring that environmental information progressively becomes available in electronic databases that are easily accessible to the public through public telecommunications networks;
- c) providing for public participation in respect of the preparation by Community institutions and bodies of plans and programmes relating to environment;

---

<sup>22</sup> Directive xxxx/xx/EC of the European Parliament and of the Council on access to justice in environmental matters, OJ L [...] [...], p [...]



d) granting access to justice in environmental matters at Community level under the conditions laid down by this Regulation.

2. This Regulation shall apply without prejudice to other Community provisions concerning access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters.

## Article 2

### Definitions

1. For the purpose of this Regulation

a) “applicant” means any natural or legal person requesting environmental information;

b) “the public” means one or more natural or legal persons, and associations, organisations or groups of such persons;

c) “Community institutions and bodies” means any public institution, body, office or agency established by, or on the basis of the Treaty establishing the European Community and performing public functions except when and to the extent to which it acts in a judicial or legislative capacity;

d) “qualified entity” means any association or organisation which has the objective to protect the environment and has been recognised in accordance with Articles 12 and 13;

e) “environmental information” means any information in written, visual, aural, electronic or any other material form on:

i) the state of the elements of the environment, such as air and atmosphere, water, soil, land, landscape and natural sites including wetlands, coastal and marine areas, biological diversity and its components, including genetically modified organisms, and the interaction between these elements;

ii) factors, such as substances, energy, noise, radiation or waste, including radioactive waste, emissions, discharges and other releases into the environment, affecting or likely to affect the elements of the environment referred to in point (i);

iii) measures (including administrative measures), policies, legislation, plans, programmes, environmental agreements, and activities affecting or likely to affect the elements and factors referred to in points (i) and (ii) as well as measures or activities designed to protect those elements;

iv) reports on the implementation of environmental legislation;

v) cost-benefit and other economic analyses and assumptions used within the framework of the measures and activities referred to in point (iii); and

vi) the state of human health and safety, including the contamination of the food chain, conditions of human life, cultural sites and built structures in as much as they are or may be affected by the state of the elements of the environment referred to in point (i) or, through those elements, by any of the matters referred to in points (ii) and (iii);

f) “plans and programmes relating to the environment” means plans and programmes,

- i) which are subject to preparation and/or adoption by a Community institution or body,
  - ii) which are required by legislative, regulatory or administrative provisions,
  - iii) and which contribute to, or are likely to have significant effects on, the achievement of the objectives of Community environmental policy, as laid down in Decision N° 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council, or in any subsequent general environmental action programme. General environmental action programmes shall also be considered as ‘plans and programmes relating to the environment’. This definition shall not include financial or budget plans and programmes, or internal work-programmes of a Community institution or body.
- g) “environmental law” means any Community legislation which has as its objective the protection or the improvement of the environment including human health and the protection or the rational use of natural resources in areas such as:
- i) water protection
  - ii) noise protection
  - iii) soil protection
  - iv) atmospheric pollution
  - v) town and country planning and land use
  - vi) nature conservation and biological diversity
  - vii) waste management
  - viii) chemicals, including biocides and pesticides
  - ix) biotechnology
  - x) other emissions, discharges and releases into the environment
  - xi) environmental impact assessment
  - xii) access to environmental information and participation in decision-making;

h) “administrative act” means any administrative measure taken under environmental law by a Community institution or body having legally binding and external effect.

i) “administrative omission” means any failure of a Community institution or body to take administrative action under environmental law, where it is legally required to do so;

2. Administrative acts and administrative omissions shall not include measures taken by a Community institution or body in its capacity as an administrative review body such as under:

- Articles 81, 82, 86 and 87 EC Treaty (competition rules);
- Articles 226 and 228 EC Treaty (infringement proceedings);
- Article 195 EC Treaty (Ombudsman proceedings);
- Article 280 EC Treaty (European Anti-fraud Office proceedings).

## TITLE II ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

### Article 3

#### *Application of Regulation (EC) No 1049/2001*

Regulation (EC) No 1049/2001 shall apply to any request by an applicant for access to environmental information held by or for Community institutions and bodies without discrimination as to citizenship, nationality or domicile and, in the case of a legal person, without discrimination as to where it has its registered seat or an effective centre of its activities.

For the purposes of this Regulation, the word “institution” in Regulation (EC) No 1049/2001 shall be read as “Community institution or body”.

### Article 4

#### *Collection and dissemination of environmental information*

1. Community institutions and bodies shall organise the environmental information which is relevant to their functions and which is held by or for them, with a view to its active and systematic dissemination to the public, in particular by means of computer telecommunication and/or electronic technology in accordance with Articles 11(1) and (2), and 12 of Regulation (EC) No 1049/2001. They shall make this environmental information progressively available in electronic databases that are easily accessible to the public through public telecommunication networks. To this end, they shall place the environmental information that they hold on databases and provide these with search aids and other forms of software designed to assist the public in locating the information they require. The information made available by means of computer telecommunication and/or electronic technology need not include information collected before the entry into force of this Regulation unless it is already available in electronic form. Community institutions and bodies shall make all reasonable efforts to maintain environmental information held by or for them in forms or formats that are readily reproducible and accessible by computer telecommunications or by other electronic means.

2. The environmental information to be made available and disseminated shall be updated as appropriate. In addition to the documents listed in Article 12(2) and (3) and in Article 13(1) and (2) of Regulation (EC) No 1049/2001, the databases or registers shall include the following:

- a) progress reports on the implementation of:
  - i) international treaties, conventions or agreements, and of Community, national, regional or local legislation, on the environment or relating to it,
  - ii) policies, plans and programmes relating to the environment;
- b) reports on the state of the environment as indicated in paragraph 4;
- c) data or summaries of data derived from the monitoring of activities affecting, or likely to affect, the environment;
- d) authorisations with a significant impact on the environment and environmental agreements or a reference to the place where such information can be requested or accessed;

e) environmental impact studies and risk assessments concerning environmental elements or a reference to the place where such information can be requested or accessed.

3. In appropriate cases, Community institutions and bodies may satisfy the requirements of paragraphs 1 and 2 by creating links to Internet sites where the information can be found.

4. The Commission shall ensure that, at regular intervals not exceeding 4 years, a report on the state of the environment, including information on the quality of, and pressures on, the environment is published and disseminated.

#### *Article 5*

##### *Quality of the environmental information*

1. Community institutions and bodies shall, so far as is within their power, ensure that any information that is compiled by them or on their behalf and that is published is up to date, accurate and comparable.

2. Community institutions and bodies shall, upon request, either inform the applicant of the place where information on the measurement procedures, including methods of analysis, sampling and pre-treatment of samples, used in compiling the information can be found, if it is available, or refer to a standardised procedure that has been used.

#### *Article 6*

##### *Requests for access to environmental information which is not held by a Community institution or body*

Where a Community institution or body receives a request for access to environmental information and where this information is not held by or for that Community institution or body, it shall, as promptly as possible, inform the applicant of the Community institution or body or the public authority within the meaning of Directive 2003/4/EC to which it believes it is possible to apply for the information requested or transfer the request to the relevant Community institution or body or the public authority and inform the applicant accordingly.

#### *Article 7*

##### *Cooperation*

In the event of an imminent threat to human health or the environment, whether caused by human activities or due to natural causes, Community institutions and bodies shall, upon request of public authorities within the meaning of Directive 2003/4/EC, collaborate with and assist those public authorities in order to enable the latter to disseminate immediately and without delay to the public that might be affected all environmental information which could enable the public to take measures to prevent or mitigate harm arising from the threat to the extent that this information is held by or on behalf of Community institutions and bodies and/or those public authorities. The first subparagraph shall apply without prejudice to any specific obligation laid down by Community legislation in particular by Decision No 2119/98/EC and by Decision No 1786/2002/EC.

**TITLE III****PUBLIC PARTICIPATION IN THE PREPARATION BY COMMUNITY INSTITUTIONS AND BODIES OF PLANS AND PROGRAMMES RELATING TO THE ENVIRONMENT***Article 8*

Community institutions and bodies shall make appropriate practical and/or other provisions for the public to participate during the preparation of plans and programmes relating to the environment. The provisions to be made to this end:

- a) shall include reasonable timeframes, allowing sufficient time for informing the public of the plans and programmes to be prepared and the modalities of its participation, and for the public to participate effectively in the preparation of the plans and programmes relating to the environment;
- b) shall enable public participation at an early stage, when all options are open;
- c) shall provide that in the decision-making on the plan or programme relating to the environment, due account is taken of the outcome of public participation;
- d) shall identify the public which may participate, including relevant nongovernmental organisations such as those promoting environmental protection.

**TITLE IV****ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS***Article 9**Request for internal review of administrative acts*

1. Any qualified entity who has legal standing according to Article 10 and who considers that an administrative act or an omission is in breach of environmental law is entitled to make a request for internal review to the Community institution or body that has adopted the act or, in case of an alleged omission, should have acted. Such request must be made in writing and within a time limit not exceeding four weeks after the administrative act was adopted, or, in the case of an alleged omission, four weeks after the date when the administrative act was required by law. It shall specify the alleged breach of environmental law as well as the content of the review decision sought.
2. The Community institution or body referred to in paragraph 1 shall consider any such request, unless the request is clearly unsubstantiated. It shall issue as soon as possible, but no later than twelve weeks after receipt of the request, a decision in writing on the measure to be taken to ensure compliance with the environmental law, or on its refusal with regard to the request. The decision shall be addressed to the qualified entity that has made the request; it shall explain the reasons for the decision.
3. Where the Community institution or body is unable, despite due diligence, to take a decision on a request for internal review within the period mentioned in paragraph 2, it shall inform the qualified entity which made the request as soon as possible and at the latest within the period mentioned in that paragraph, of the reasons for not being able to take that decision and when it intends to decide on the request.

4. The Community institution or body shall take a decision on a request for internal review, considering the nature, extent and gravity of the breach of the environmental law within a reasonable time frame, but not exceeding eighteen weeks from receipt of the request. It shall immediately inform the qualified entity of its decision on the request.

*Article 10*

*Legal standing*

A qualified entity shall be entitled to make a request for internal review according to Article 9, without having a sufficient interest or maintaining the impairment of a right, provided that:

- a) it is recognised in accordance with Articles 12 and 13, and
- b) the subject matter in respect of which a request for internal review is made is covered by its statutory activities.

*Article 11*

*Proceedings before the Court of Justice*

1. Where the qualified entity which made a request for internal review according to Article 9 considers that a decision by the Community institution or body in response to that request is insufficient to ensure compliance with environmental law, the qualified entity may institute proceedings before the Court of Justice in accordance with Article 230(4) EC Treaty, to review the substantive and procedural legality of that decision.

2. Where a decision on a request for internal review made according to Article 9 has not been taken by the Community institution or body within the period mentioned in that Article, the qualified entity may institute proceedings before the Court of Justice in accordance with Article 232(3) EC Treaty.

*Article 12*

*Criteria for recognition of qualified entities*

In order to be recognised, a qualified entity shall comply with the following criteria:

- a) It must be an independent and non-profit-making legal person, which has the objective to protect the environment;
- b) it must be active at Community level;
- c) it must have been legally constituted for more than two years and, during that period, have been actively pursuing environmental protection according to its statutes;
- d) it must have its annual statement of accounts for the two preceding years certified by a registered auditor.

In order to be considered as active at Community level, where a qualified entity is active in the form of several co-ordinated associations or organisations with a structure that is based on membership, those associations or organisations must cover at least three Member States.

*Article 13*

*Procedure for recognition of qualified entities*

1. The Commission shall adopt the necessary provisions to ensure an expeditious recognition of a qualified entity where it meets the criteria set out under Article 12.

These provisions shall provide either for recognition on a case by case basis (“ad hoc”) or advance recognition for a specified future period.

2. The Commission shall examine, at regular intervals, whether the conditions for recognition continue to be fulfilled.

Where a qualified entity no longer satisfies the criteria in Article 12, the recognition shall be cancelled. Notice shall be given to the qualified entity concerned at least one month before the decision is taken. The decision shall state the reasons for the cancellation.

## **TITLE V**

### **FINAL PROVISIONS**

#### *Article 14*

##### *Application measures*

Where necessary, Community institutions and bodies shall adapt their rules of procedure to the provisions of this Regulation. These adaptations shall take effect from [DATE].

#### *Article 15*

##### *Entry into force*

This Regulation shall enter into force on the third day following that of its publication in the Official Journal of the European Union.

It shall apply from [DATE].

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels,

For the European Parliament  
The President

For the Council  
The President

## **ОСОБЛИВА ЧАСТИНА**



## РОЗДІЛ 6.

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У ГАЛУЗІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗМІНИ КЛІМАТУ В РАМКАХ ЄС

#### 1. Стратегія Європейського Союзу зі зміни клімату.

Європейський Союз бере активну участь у міжнародному процесі боротьби зі зміною клімату — однією з глобальних екологічних проблем. На міжнародному рівні це полягає у ратифікації Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та підписанні Кіотського протоколу до неї, участі у міжнародних конференціях, робочих групах та зустрічах із цих питань. На рівні Європейського Союзу боротьба із зміною клімату полягає у виробленні власної стратегії, що містить зобов'язання, взяті на себе Європейським Співтовариством згідно з міжнародно-правовими документами, та імплементації її на практиці як на рівні держав-членів, так і на рівні самого Співтовариства.

Європейське Співтовариство ратифікувало Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату 21 грудня 1993 року, а чинності вона набрала 21 березня 1994 року. Як сторона Конвенції, Європейське Співтовариство бере на себе зобов'язання розробляти політику і вживати необхідних заходів для зменшення викидів парникових газів.

Згідно зі звітами, які Європейське Співтовариство подавало у Рамкову конвенцію ООН зі зміни клімату, основними перешкодами, що виникають на шляху боротьби зі зміною клімату Європейське Співтовариство називає політичні труднощі в імплементації механізмів, які інтегрують питання зміни клімату в економічну та секторну політику; малий вплив програм зі збереження та зменшення споживання енергії. Другий звіт від 26 червня 1998 року<sup>1</sup> зазначає, що Європейське Співтовариство в період між 1990 та 1994 роками знизило викиди CO<sub>2</sub> на 9,8%.

Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату був прийнятий у 1997 році. Розвинуті країни взяли на себе зобов'язання зменшити свої спільні викиди шести основних парникових газів принаймні на 5%. Європейський Союз зобов'язався зменшити викиди на 8%, як Союз в цілому, розділяючи квоти між державами-членами. Держави повинні виконати свої зобов'язання, згідно з Кіотським протоколом, до 2008-2012 років. Країни мають певну свободу дій у визначенні заходів, спрямованих на зменшення викидів. Зокрема, був встановлений режим „торгівлі квотами”, що дозволяє розвинути країнам купувати та продавати квоти.

<sup>1</sup> SEC (98) 1770.

Київський протокол дозволяє використання різних гнучких механізмів: міжнародна торгівля квотами, спільна імплементація та механізм чистого розвитку.

Міжнародна торгівля викидами дозволяє сторонам Протоколу, які зменшують свої викиди до рівня, нижчого від того, на який вони погодились, продавати частину квот іншим сторонам. Комісія повинна забезпечити, щоб дії держав-членів не завдавали шкоди внутрішньому ринку. Спільна імплементація – це особлива форма торгівлі викидами, яка робить можливим їх зменшення на рівні проекту. Таке зменшення може використовуватися для збільшення квот сторони, що фінансує проект, якщо викиди сторони, в якій проект виконується, були зменшені. Механізм чистого розвитку дозволяє розвинутим країнам фінансувати проекти зі скорочення викидів у країнах, які не брали на себе зобов'язань згідно із Київським протоколом.

Європейський Союз ратифікував Київський протокол у травні 2002 року<sup>2</sup>.

У 2000 році Європейська Комісія прийняла Європейську програму зі зміни клімату (ЄПЗК). Мета цієї програми полягає у визначенні та розвитку усіх необхідних елементів стратегії ЄС для імплементації Київського протоколу, а також забезпеченні зменшення ЄС на 8% викидів до 2008-2012 рр. – зобов'язання, яке Європейський Союз взяв на себе згідно із Київським протоколом.

Першочерговим завданням програми є розробка подальшої політики скорочення викидів парникових газів і заходів, спрямованих на зменшення таких викидів у сфері енергетики, транспорту та промисловості. Влітку 2000 року було створено ряд робочих груп: гнучкі механізми (три ринкових механізми: торгівля квотами, спільна імплементація та механізм чистого розвитку); енергопостачання; енергоспоживання; транспорт; промисловість; дослідження.

Кожна з цих робочих груп розробила та подала Європейській Комісії звіт про можливі ініціативи для зменшення викидів парникових газів. У результаті цього, в червні 2001 року Комісія опублікувала Звіт щодо ЄПЗК.

Європейська стратегія зі зміни клімату передбачає дії Європейського Співтовариства у таких основних напрямках:

- скорочення викидів парникових газів;
- торгівля квотами;
- ефективне використання енергії;
- використання альтернативних джерел енергії;
- „поглинювачі” парникових газів.

---

<sup>2</sup> Рішення Ради від квітня 2002 року 2002/358/ЄС.

Найбільш розвинутим є перший напрямок, який полягає у впровадженні механізму для моніторингу викидів парникових газів і заходів зі зменшення викидів окремих парникових газів (особлива увага приділяється CO<sub>2</sub> та фторованим парниковим газам).

Щодо торгівлі квотами, то на рівні Співтовариства були розроблені схеми для викидів парникових газів, що дозволяє торгівлю квотами у межах Співтовариства.

Досягнення поставлених цілей зі зменшення викидів парникових газів здійснюється за допомогою регулювання питань, які стосуються зміни клімату у різних сферах суспільного життя. Зокрема, найактивніше таке регулювання відбувається у сфері енергетики та транспорту. Вживаються заходи для збереження енергії, підвищення ефективності енергії, яка використовується, вкладаються кошти у розвиток альтернативних джерел енергії.

У сфері транспорту докладаються зусилля для зменшення викидів від автомобільного транспорту. Транспортна галузь – одна з найбільш небезпечних для зміни клімату в Співтоваристві. Транспорт дає 26% усіх викидів CO<sub>2</sub>. Він є також джерелом викидів інших парникових газів. Була розроблена Стратегія Співтовариства для покращення ефективності палива пасажирських автомобілів<sup>3</sup>. Стратегія передбачає заключення угоди з виробниками автомобілів для покращення економії палива транспортних засобів.

Питання зменшення викидів тісно пов'язане з промисловою діяльністю, зокрема із зменшенням забруднень від промислових підприємств, використання чистих технологій.

Найменш розвинутим напрямком є питання збереження „поглинувачів” парникових газів, що, перш за все, пов'язано з відсутністю відповідного міжнародно-правового механізму.

Шоста програма дій у сфері навколишнього середовища визначає ряд пріоритетних дій для виконання завдань Європейським Співтовариством у сфері попередження зміни клімату, які включають імплементацію міжнародних зобов'язань із питань клімату, зменшення викидів парникових газів у сфері енергетики; зменшення викидів парникових газів у транспортному секторі та сільському господарстві. Шоста програма дій передбачає, що боротьба зі зміною клімату формуватиме складову частину політики зовнішніх зносин Європейського Союзу і буде одним із пріоритетів його політики сталого розвитку.

---

<sup>3</sup> COM (95) 689 fianl.

## **2. Законодавство ЄС у сфері зменшення викидів парникових газів.**

Механізм моніторингу викидів парникових газів, встановлений у Співтоваристві, дозволяє точніше і регулярніше оцінювати прогрес, зроблений зі зменшення викидів з метою дотримання зобов'язань Європейського Співтовариства згідно із Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом.

У жовтні 1991 року Комісія представила загальну стратегію для обмеження викидів CO<sub>2</sub> та покращення ефективності енергії, з метою стабілізації викидів CO<sub>2</sub> у Співтоваристві в 2000 році до рівня 1990 року<sup>4</sup>.

У червні 1992 року Комісія запропонувала нові заходи, які базувалися на чотирьох основних питаннях:

- програми енерготехнологій ЄС і транс'європейські мережі;
- фінансові заходи;
- додаткові національні програми;
- механізми моніторингу CO<sub>2</sub> та інших парникових газів.

Механізм моніторингу викидів парникових газів регулюється Рішенням Ради 93/389/ЄС від 24 червня 1993 року щодо механізму моніторингу викидів CO<sub>2</sub> і інших парникових газів<sup>5</sup>, що було доповнено Рішенням 1999/296/ЄС<sup>6</sup>. Механізм моніторингу виконує подвійну мету: стабілізація викидів CO<sub>2</sub> до рівня 1990 року до 2000 року та досягнення спільного зобов'язання Співтовариства перед Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату.

Рішення встановлює механізм, призначений для моніторингу у державах-членах усіх антропогенних викидів парникових газів, які не контролюються Монреальським протоколом і оцінки прогресу, досягнутого у сфері забезпечення відповідності зобов'язанням Співтовариства щодо зміни клімату.

Держави-члени повинні розробляти, публікувати, впроваджувати та періодично поновлювати національні програми для обмеження антропогенних викидів CO<sub>2</sub> з метою:

- стабілізації викидів CO<sub>2</sub> до 2000 року до рівня 1990 року;
- виконання Співтовариством зобов'язань зі зменшення викидів усіх парникових газів, які не контролюються Монреальським протоколом, згідно з Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом;

---

<sup>4</sup> SEC (91) 1744 final.

<sup>5</sup> OJ L 167, 9.7.1993, p. 31.

<sup>6</sup> OJ L 117, 5.5.1999, p. 35.

– прозорого та точного моніторингу існуючого і планованого прогресу держав-членів.

Національні програми повинні включати:

- оцінку впливу політики та заходів на викиди і її впровадження в плани щодо CO<sub>2</sub> й інших парникових газів;
- інформацію про викиди таких газів: монооксид вуглецю (CO), окис азоту (NO<sub>x</sub>), летючі органічні сполуки, інші, ніж метан, окиси сірки.

Що стосується вуглекислого газу (CO<sub>2</sub>), метану (CH<sub>4</sub>), окису азоту (N<sub>2</sub>O), гідрофторвуглеців (PFC) і шестифтористої сірки (SF<sub>6</sub>), держави-члени повинні також подавати наступну інформацію:

- антропогенні викиди для базових років;
- реєстри своїх антропогенних викидів за джерелом і видалення поглиначами;
- деталі національної політики та заходів, вжитих від початку базового року, які привели до зменшення викидів парникових газів.

Кожного року держави-члени повинні, не пізніше 31 грудня, подати Комісії:

- дані стосовно антропогенних викидів шести газів, перерахованих у Додатку А до Кіотського протоколу, і їх видалення поглиначами протягом попереднього календарного року;
- свої плановані викиди на період 2008-2012 років і, якщо можливо, для 2005 року.

Комісія щорічно оцінює національні програми, з метою оцінки прогресу в Співтоваристві, аби визначити, чи його достатньо для дотримання зобов'язань, взятих на себе Співтовариством на міжнародному рівні.

Європейське Співтовариство спочатку зосередило свою увагу лише на скороченні викидів CO<sub>2</sub> і залишило поза увагою інші парникові гази. Тому у 1996 році Рада доручила Комісії підготувати стратегію для зменшення викидів парникових газів, інших, ніж CO<sub>2</sub>.

У 2003 році Комісія запропонувала проект рішення Європейського Парламенту і Ради від 5 лютого 2003 року щодо механізму моніторингу викидів парникових газів Співтовариством та імплементації Кіотського протоколу<sup>7</sup>, який буде замінювати попереднє рішення із цього питання.

Метою проекту є:

---

<sup>7</sup> COM (2003) 51 final.

- відобразити в звітуванні щодо моніторингового механізму зобов'язання та керівні принципи для імплементації Рамкової конвенції ООН про зміну клімату й Кіотського протоколу;
- гармонізувати та надати подальшу інформацію щодо прогнозів викидів на рівні держав-членів і Співтовариства;
- поділити зобов'язання щодо звітування і спільного їх виконання між державами-членами та Співтовариством.

Ця пропозиція розширює рамки існуючого механізму моніторингу, щоб можна було брати до уваги реєстри, гнучкі механізми та співпрацю, які передбачаються Кіотським протоколом. Річні звіти, таким чином, включатимуть реєстри викидів парникових газів і додаткову інформацію, визначену Кіотським протоколом.

У двох перших оціночних звітах щодо Директиви 93/389/ЄЕС<sup>8</sup> Комісія не змогла сказати, чи прийнятих заходів буде достатньо для досягнення поставлених цілей, оскільки держави подали недостатньо даних щодо імплементації заходів, прийнятих державами-членами.

У трьох звітах про імплементацію Директиви 1999/296/ЄС<sup>9</sup> вже йдеться про прогрес, досягнутий державами-членами в звітуванні щодо реєстрів викидів і їх національної політики та заходів. Згідно зі звітами, Європейський Союз ще повинен розробляти нову політику зі зменшення викидів і відповідності зобов'язанням згідно з Кіотським протоколом. У 2000 році викиди парникових газів зменшилися на 3,5 % порівняно з 1990. Такі результати були досягнуті завдяки суттєвим зниженням викидів парникових газів у Великобританії та Німеччині. Викиди від транспорту збільшилися у всіх державах-членах, за винятком Фінляндії. Тому необхідні додаткові заходи, щоб дотримуватись зобов'язань, взятих згідно з Кіотським протоколом.

Останнім часом більше уваги звертається на регулювання викидів парникових газів, інших, ніж CO<sub>2</sub>, зокрема фторованих парникових газів, таких як гідрофторвуглеці, перфторвуглеці та шестифториста сірка. Ці гази включені до Кіотського протоколу, і зменшення їх викидів допоможе досягти цілей Європейського Союзу згідно із Протоколом.

11 серпня 2003 року Комісія винесла на розгляд Європейського Парламенту та Ради проект Регламенту Європейського Парламенту і Ради щодо деяких фторованих парникових газів<sup>10</sup>. Проект передбачає обмеження на продаж і використання газів, звітування держав-членів.

<sup>8</sup> COM (94) 67 final та COM (96) 91 final.

<sup>9</sup> COM (2000) 749 final, COM (2001) 708 final, COM (2002) 702 final.

<sup>10</sup> COM (2003) 492 final.

### 3. Правове регулювання торгівлі квотами у європейському праві.

Згідно з Кіотським протоколом, прийнятим у 1997 році, Європейське Співтовариство взяло на себе зобов'язання скоротити викиди парникових газів на 8% між 2008-2012 роками, порівняно з рівнем 1990 року. На даний момент Співтовариство хоче якомога швидше імплементувати свої власні торговельні схеми, ще до того, як будуть впроваджені міжнародні торговельні схеми у 2008 році.

Питання торгівлі квотами між державами-членами Європейського Союзу розглядається у Зеленій книзі щодо торгівлі викидами парникових газів у межах Європейського Союзу<sup>11</sup> та Комюніке Комісії Раді та Європейському Парламенту щодо політики ЄС і заходів зі зменшення викидів парникових газів: У напрямку до Європейської програми дій зі зміни клімату<sup>12</sup>.

Кіотський протокол передбачає спільне виконання зобов'язань, тобто розподіл квот між державами-членами. Зменшення викидів на 8% передбачається для Співтовариства, а не для кожної окремо взятої держави-члена.

Торгівля викидами – це схема, згідно з якою компанії розподіляють квоти своїх викидів парникових газів згідно з загальними екологічними цілями своїх урядів. Це дуже практична система, при якій окремі компанії можуть викидати більше, ніж їхня квота за умови, якщо вони можуть знайти іншу компанію, яка викидає менше від своєї квоти, і вона хоче продати свою „зекономлену” квоту.

Передбачається, що торгівля квотами у межах Співтовариства зменшить затрати на імплементування Співтовариством зобов'язань згідно із Кіотським протоколом.

Нещодавно було прийнято Директиву 2003/87/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 13 жовтня 2003 року, яка встановлює схеми для викидів парникових газів<sup>13</sup>, яка дозволяє торгівлю у межах Співтовариства, котра доповнює Директиву Ради 96/61/ЄС.

Директива встановлює схеми торгівлі квотами викидів парникових газів для сприяння зменшенню парникових газів економічно ефективним способом.

З 1 січня 2005 року, усе устаткування, яке проводить діяльність, перераховану у Додатку I, і викидає парникові гази, повинне мати відповідні дозволи, видані компетентними органами. Дозвіл міститиме

---

<sup>11</sup> COM (2000) 87 final.

<sup>12</sup> COM (2000) 88 final.

<sup>13</sup> OJ L 275/32.

деталі про назву й адресу оператора; діяльність і викиди установки; методологію та частоту моніторингу; вимоги щодо звітування про викиди та ін.

Кожна держава-член розробляє свій національний план, в якому вказує кількість квот, котрі планує надати на певний період. Квоти для початкового періоду (1 січня 2005 року – 31 грудня 2007 року) надаються безкоштовно. Держави-члени забезпечать вільне переміщення квот у межах Європейського Співтовариства.

У кінці кожного року оператор подає звіт компетентному органу щодо викидів парникових газів, вироблених підприємством протягом року. Передбачено штрафи за недотримання вимог.

Щороку держави-члени подають у Комісію звіт про застосування Директиви. Комісія публікує річний звіт на основі цих звітів.

Наразі говорити про дієвість даного механізму рано, адже держави-члени ще не встигли інкорпорувати положення цього нормативно-правового акту у своє законодавство.

#### **4. Альтернативні види енергії як засіб попередження зміни клімату.**

Одним із засобів боротьби зі зміною клімату є регулювання питань, пов'язаних зі зміною клімату, у різних галузях, зокрема у промисловості, транспорті, енергетиці та ін. На даний момент у Європейському Союзі дуже актуальним є питання використання альтернативних видів енергії й вживання заходів для підвищення ефективності її використання та питання енергозбереження. Перед Європейським Співтовариством стоїть завдання збільшити використання відновлюваної енергії з 6 до 12 % до 2010 року та збільшити енергоефективність на 18 % до 2010 року порівняно із 1995 роком.

У 1992 році Європейська Комісія запропонувала Директиву<sup>14</sup> для впровадження податку на всі енергопродукти, за винятком відновлюваних. Мета – покращення ефективності енергії і заміна палива на таке, яке спричинює менше викидів CO<sub>2</sub> чи зовсім їх уникає. Проте з впровадженням цього нормативно-правового акту виникли труднощі, тому Комісія запропонувала так званий перехідний період, впродовж якого держави-члени можуть встановлювати податок вибірково, лише на певні продукти. Окрім цього, було запропоновано реструктуризувати системи акцизного збору Європейського Співтовариства на енергопродукти.

---

<sup>14</sup> COM (92) 226 final.



У 1996 році була прийнята Біла книга про політику в сфері енергії<sup>15</sup>, яка, зокрема, визначала стратегію Європейського Співтовариства щодо використання відновлюваної енергії. Книга закликала держави-члени та Співтовариство вживати заходів і створювати програми для розвитку альтернативних видів енергії на національному рівні й на рівні Співтовариства.

Комісія прийняла комюніке „Вимір енергії у зміні клімату”<sup>16</sup>, у якому містився перелік можливих дій для зменшення викидів парникових газів, зокрема сприяння впровадженню технологій у енергетиці, які б не сприяли викидам CO<sub>2</sub>, сприяння використанню відновлюваних джерел енергії за допомогою програм Співтовариства, співпраця з енергопостачальними компаніями з метою забезпечення ефективнішого виробництва й постачання електроенергії та ін.

Зелена книга про безпеку енергопостачання, прийнята у 2000 році, говорить, що відновлювані джерела енергії зараз неефективно використовуються і необхідно розвивати менш забруднюючі джерела енергії.

Підвищення ефективності використання енергії здійснюється за допомогою впровадження енергозберігаючих технологій. Наприклад, Директива 96/57/ЄС від 3 вересня 1996 року про вимоги до енергоефективності для побутових електричних радіаторів, холодильників та інших приладів<sup>17</sup> регулює питання маркування і вимоги щодо енергозбереження для побутових електроприладів. Нещодавно була прийнята Директива 2003/94/ЄС про сприяння електроенергії із відновлюваних джерел енергії на внутрішньому ринку електроенергії<sup>18</sup>

У сфері використання альтернативних джерел енергії та підвищення енергоефективності розглядається низка нормативно-правових актів, наприклад Директива про сприяння використанню біопалива<sup>19</sup>.

На рівні Європейського Союзу діють програми, які сприяють використанню альтернативних джерел енергії та підвищенню ефективності її використання.

Наприклад, програма ALTENER сприяє відновлюваним джерелам енергії, таким як біомаса, малі гідроелектростанції, вітрова енергія, сонячна термальна і сонячна фотоелектрична, геотермальна енергія,

---

<sup>15</sup> COM (95) 682 final.

<sup>16</sup> COM (97) 196 final.

<sup>17</sup> OJ NO. L 236 , 18/09/1996 P. 0036 – 0043.

<sup>18</sup> Official Journal L 176.

<sup>19</sup> COM (2001) 547 provisional version.

припливно-відпливна, хвильова й інша океанічна енергія. Програми SAVE (Спеціальні дії для негайної ефективності енергії) – програми, що застосовують не-технологічний підхід до ефективності енергії. Програма полягає у заохоченні ефективнішого використання енергії в усіх секторах, інвестування в збереження енергії, створенні умов для покращення енергоефективності. Програма THERMIE – сприяння чистим і енергоефективним технологіям у сфері відновлюваної енергії, раціонального використання енергії в промисловості, будівництві й транспорті, чисте й ефективніше використання твердого палива і гідрокарбонатів.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ**

1. Яке значення для Європейського Союзу та держав-членів має участь Європейського Союзу у міжнародному процесі щодо боротьби зі зміною клімату? Які правові наслідки такої участі для Європейського Співтовариства та держав-членів?
2. Дайте коротку характеристику Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї. Яким чином вони вплинули на формування законодавства ЄС щодо боротьби зі зміною клімату?
3. Що таке Європейська програма зі зміни клімату? Яке її головне завдання?
4. Які основні напрямки Європейської стратегії зі зміни клімату? Які з них є найбільш актуальними? Які вимагають прийняття нових нормативно-правових актів на рівні Європейського Союзу?
5. Який взаємозв'язок між зменшенням викидів парникових газів і розвитком транспортної галузі?
6. Що таке парникові гази? Які парникові гази ви знаєте та хто є їх основним виробником? Викиди яких парникових газів найкраще врегульовані на рівні Європейського Співтовариства?
7. Що таке „торгівля квотами”? Чим відрізняється торгівля квотами на рівні Європейського Союзу від торгівлі на міжнародному рівні?
8. Що таке альтернативні види енергії? Яка їх роль у боротьбі зі зміною клімату?
9. Які програми на рівні Європейського Союзу використовуються для сприяння боротьби зі зміною клімату? Яке їх значення?

### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. – Львів, 2002.

2. Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доповнене. – Львів, 2002.
3. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю.Кашкина. – М., 2003.
4. Сближение с экологическим законодательством Европейского Союза в странах Восточной Европы, Кавказского региона и Средней Азии: Путеводитель. Люксембург: Бюро Официальных Публикаций Европейских Сообществ. 2003.
5. European Community Environment Legislation. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996
6. Kiss A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge, 1995.

### **ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ**

1. Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доповнене. – Львів, 2002.).
2. Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доповнене. – Львів, 2002.).
3. Рішення Ради 93/389/ЄС щодо механізму моніторингу викидів CO<sub>2</sub> і інших парникових газів (OJ L 167, 9.7.1993)
4. Зелена книга щодо торгівлі викидами парникових газів в межах Європейського Союзу (COM (2000) 87 final).
5. Комюніке Комісії Раді та Європейському Парламенту щодо політики ЄС і заходів для зменшення викидів парникових газів (COM (2000) 88 final).
6. Директива 2003/87/ЄС, що встановлює схеми для викидів парникових газів (OJ L 275/32).
7. Біла книга про політику у сфері енергії (COM (95) 682 final).

### **ЩО ТАКЕ ЗМІНА КЛІМАТУ?**

Анатолій Павелко, БФ „Екоправо-Львів”

Впродовж усього часу існування нашої планети на ній багато разів відбувались кліматичні зміни: падала та піднімалась температура атмосфери, змінювались кількість і райони випадання опадів, напрямки повітряних та морських течій тощо. Все це було викликано дією природних чинників. Кліматичні зміни впливали на життя на Землі. Вимирали одні види, виникали інші. Зміни клімату відбувались, переважно, протягом тривалого часу, тому живі організми встигали пристосуватись до них. Натомість швидкі, катастрофічні зміни призводили до катастроф. Одна із провідних гіпотез про

причини вимирання динозаврів стверджує, що вони стали жертвами зміни клімату. Удар метеориту підняв у небо хмари пилу, в результаті чого зменшилося надходження сонячної енергії на поверхню Землі. Температура повітря швидко знизилася, що і спричинило вимирання. Сьогодні спостерігається інша тенденція – температура на планеті зростає. Це зумовлює зміни як у атмосфері, так і в гідросфері всієї планети. Через те, що клімат стає більш теплим, поряд із глобальною зміною клімату говорять і про глобальне потепління. Термін “глобальне потепління” відображає лише частину кліматичних змін – підвищення температури, тоді як під впливом такого підвищення відбуватимуться зміни й інших кліматичних характеристик – вологості, опадів, сили вітрів і т. ін.. Тому вважається, що термін “зміна клімату” є ширшим.

### **Чому саме потепління і які його прояви?**

Середня температура на планеті підвищується. Про це свідчать дані, зібрані метеостанціями всієї планети. Найбільш ймовірною причиною цього вчені вважають збільшення в атмосфері викидів парникових газів.

До парникових газів належать діоксид вуглецю (вуглекислий газ), метан, закиси азоту, хлорфторвуглеводні та деякі інші гази. Парниковими їх називають через здатність поглинати теплові промені, що, в результаті, призводить до виникнення парникового ефекту.

Парниковий ефект – тут атмосферний ефект, що виникає внаслідок поглинання тепла парниковими газами. Сонячні промені досягають поверхні Землі, частина з них поглинається, інша відбивається у космічний простір. Нагріта поверхня Землі випромінює невидимі теплові (інфрачервоні) промені, внаслідок чого охолоджується. Парникові гази поглинають інфрачервоні промені, затримуючи тепло в атмосфері.

Збільшення кількості парникових газів у атмосфері, особливо вуглекислого газу, зафіксовано по всій планеті. Вперше тривожні відомості були отримані від дослідників, які проводили спостереження на вершині гавайського вулкану Мауна Лоа. Протягом ХХ ст. середня температура на планеті підвищилася на 0,8°C, у Європі на 1,2°C. Такі темпи без перебільшення можна вважати катастрофічними, адже такі зміни відбуваються значно швидше, ніж природні. За прогнозами вчених через 100 років температура на планеті збільшиться на 3,5 – 5,5°C. При цьому її підвищення не буде скрізь однаковим. Найбільше температура підніметься у полярних районах, яким буде завдано найпотужнішого удару, значно менше вона зміниться в екваторіальній і тропічній зонах.

Глобальне потепління характеризується не лише підвищенням температури, існують й інші його ознаки: прискорення танення льодовиків (таким чином майже зник льодовик на найвищій горі Африки – Кіліманджаро); на північ відступає зона вічної мерзлоти; у Європі зменшилася кількість днів, впродовж яких тримається сніговий покрив; підвищується рівень океанів; південні види рослин і тварин просуваються на північ, і, відповідно, зменшується чисельність північних.

### **У чому небезпека кліматичних змін?**

• Внаслідок підвищення температури інтенсивно тануть льодовики Гренландії й Антарктиди. У результаті повного танення криги Гренландії рівень світового океану підвищиться на 7 м, Антарктиди – 50 м (разом – 57 м). Врешті-решт буде затоплено величезні прибережні території з населенням у мільярди мешканців. Але навіть незначне підвищення рівня океану ставить

під загрозу існування острівних держав, таких, як, наприклад, Мальдівські острови та Тувалу. На початку цього року його жителі вже були евакуйовані на сусідні острови через затоплення Тувалу океанічними водами. Крім того, рівень води підвищуватиметься за рахунок температурного розширення океанічних вод.

- Очікується, що в результаті зміни клімату зазнає змін глобальна циркуляція атмосфери та океанічних вод. Кліматичні зміни проявлятимуться не лише у зростанні температур. Відбудеться перерозподіл опадів, коли одні території zalиватиме, а інші потерпатимуть від посухи. Зміна напрямків океанічних течій може призвести до того, що Гольфстрім не донесе теплі води до Європи, і цію частину світу очікують спекотне, сухе літо та тріскучі морози взимку. Зміни клімату роблять ризикованим ведення сільського господарства у цілому світі, адже традиційне сільське господарство пристосоване до сучасних кліматичних умов, а їх зміна призведе до неврожаїв.

- Внаслідок потепління вічна мерзлота зникатиме у районах сучасного поширення. Розмерзання заболочених територій загрожує спорудам, шляхам, нафто- і газопроводам. Для запобігання цьому необхідно здійснити величезні капіталовкладення.

- Зміна клімату впливатиме на здоров'я людей. Минулорічна спека в Європі забрала життя понад 10 тисяч людей. Очікується істотне збільшення зони розповсюдження тропічних хвороб, зокрема малярії і тропічної лихоманки.

- Зміна клімату загрожує біологічному різноманіттю. Живі організми пристосовані до існування у певних кліматичних умовах. Здатність до пристосування різна у різних організмів, одні, можливо, пристосуються до нових умов, інші – ні. Зокрема, зменшення площі крижаного покриву Північного льодовитого океану ставить під загрозу існування білого ведмеда. В результаті потепління в Східних Карпатах можуть зникнути альпійський та субальпійський пояси, які є єдиним середовищем, де росте рододендрон східнокарпатський – знаменита червона рута. Разючі втрати можливі і на екосистемному (під загрозою опиняться, наприклад, арктичні пустелі), і на генетичному рівнях.

- Унаслідок глобальної зміни клімату очікується зростання повторюваності та інтенсивності катастрофічних природних явищ, пов'язаних з атмосферою та гідросферою – повеней, ураганів, посух, катастрофічних злив тощо. Все це призведе до зростання економічних видатків на захист від таких явищ, та на подолання їх наслідків.

- Деякі вчені вважають, що глобальне потепління може перетворитися на процес, що підтримує сам себе. Внаслідок танення вічної мерзлоти збільшаться викиди в атмосферу метану, а це, в свою чергу, призводитиме до нових хвиль потепління.

Як повідомляє радіостанція “Німецька Хвиля”, з посиланням на дані німецької перестраховальної компанії “Munchener Ruck”, за останні 10 років збитки, спричинені природними катаклізмами, склали 333 мільярди доларів. Це у шість разів більше, ніж 50 років тому!

### **Як потрапляють у атмосферу парникові гази?**

Парникові гази потрапляють в атмосферу внаслідок дії природних і антропогенних чинників. У природі парникові гази потрапляють в атмосферу у результаті вивержень вулканів, розкладу біомаси тощо. Надходження газів

компенсується їх поглинанням зеленою біомасою, і склад атмосфери залишається відносно сталим. Унаслідок антропогенної діяльності, особливо в ХХ столітті, надходження парникових газів суттєво збільшилось. Джерелом їх стала енергетика, промисловість, сільське господарство, транспорт, знищення лісів. Парникові гази почали накопичуватись у атмосфері, це і стало причиною потепління. Основним парниковим газом є вуглекислий газ. Він спричиняє, принаймні, половину парникового ефекту. 80% вуглекислого газу поступає в атмосферу внаслідок спалення вичопного палива.

Різні гази мають різну парникову здатність. Наприклад, метан має у 56 разів вищу парникову здатність, ніж вуглекислий газ, тому, розраховуючи викиди парникових газів, за одиницю виміру взято вагову одиницю найбільш розповсюдженого – вуглекислого газу. Викиди усіх інших газів переводяться у вуглекислий газ.

### **Хто забруднює атмосферне повітря?**

У світі існують істотні відмінності щодо внеску окремих країн у глобальну зміну клімату. У 1990 році, який використовується як базовий, викиди парникових газів розподілялись наступним чином:

США – 36,1 %	Великобританія – 4,3 %
Росія – 17,4 %	Канада – 3,3 %
Японія – 8,5 %	Італія – 3,1 %
Німеччина – 7,4 %	Франція – 2,7 %

Разом частка цих країн у викидах парникових газів складає 82,8 %. На країни, що розвиваються, припадає відносно мала частка загальних викидів. Попри заходи із зменшення викидів у атмосферу парникових газів, та наявність Кіотського протоколу, який на даний час не почав діяти через відмову ратифікувати його двома найбільшими забруднювачами – США та Росією, викиди парникових газів і далі зростають. В останні роки все більш вагомих викидів парникових газів і далі зростають. В останні роки все більш вагомих викидів парникових газів і далі зростають. В останні роки все більш вагомих викидів парникових газів і далі зростають. В останні роки все більш вагомих викидів парникових газів і далі зростають.

З моменту підписання Кіотського протоколу істотного скорочення викидів парникових газів досягнуто лише у кількох країнах Євросоюзу – Люксембурзі, Німеччині, Великобританії, Швеції, Данії, а також країнах колишнього соціалістичного табору (у т. ч. у Росії) – у зв'язку з істотним спадом виробництва. Загалом у ЄС протягом 1991 – 2001 року викиди парникових газів скоротилися на 2,3 %, що складає лише трохи більше чверті від того, чого необхідно досягти (скорочення викидів на 8 % протягом 2008 – 2012 років). Натомість викиди парникових газів транспортом за цей період зросли на 21 %.

### **Як можна запобігти глобальному потеплінню?**

Вважається, що найбільш ефективними заходами для запобігання зміні клімату можуть стати:

1. Зменшення викидів парникових газів у результаті господарської діяльності людини. Ці заходи включають:

- зменшення споживання енергії вичопного палива за рахунок підвищення енергоефективності техніки і технологій,
- перехід до нових, “зелених” методів виробництва енергії,
- скорочення використання транспорту, який працює на вичопному паливі, на користь громадського транспорту, що має вищу енергоефек-

тивність у розрахунку на одного пасажера, та індивідуального транспорту, на кшталт велосипедів, сонячних, водневих автомобілів,

- заміна викопного палива біопаливом (виробляється з біологічної маси),
- зменшення використання хлорфторвуглеводнів у виробничих процесах.
- У сільському господарстві стратегічними напрямками вважаються зупинення зростання площ рисосіяння, як потужного джерела надходження у атмосферу метану, а також використання відходів тваринницьких ферм в енергетичному виробництві, що також сприяє зменшенню надходження у атмосферу метану.

2. Підвищення здатності біосфери до поглинення парникових газів. Ці заходи передбачають, у першу чергу, збільшення площ багаторічних зелених насаджень, особливо лісів. Багаторічні зелені насадження вважаються “поглинаючим потенціалом парникових газів” – тобто поглиначем парникових газів. Для кожної країни вони враховуються при розрахунку викидів парникових газів як потенціал, що скорочує парниковий ефект, і вважаються внеском у скорочення викидів парникових газів.

**Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC**

(Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION ...

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

*Article 1*

*Subject matter*

This Directive establishes a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community (hereinafter referred to as the “Community scheme”) in order to promote reductions of greenhouse gas emissions in a cost-effective and economically efficient manner.

*Article 2*

*Scope*

1. This Directive shall apply to emissions from the activities listed in Annex I and greenhouse gases listed in Annex II.

2. This Directive shall apply without prejudice to any requirements pursuant to Directive 96/61/EC.

*Article 3*

*Definitions*

For the purposes of this Directive the following definitions shall apply:

(a) “allowance” means an allowance to emit one tonne of carbon dioxide equivalent during a specified period, which shall be valid only for the purposes of meeting the requirements of this Directive and shall be transferable in accordance

with the provisions of this Directive;

(b) “emissions” means the release of greenhouse gases into the atmosphere from sources in an installation;

(c) “greenhouse gases” means the gases listed in Annex II;

(d) “greenhouse gas emissions permit” means the permit issued in accordance with Articles 5 and 6;

(e) “installation” means a stationary technical unit where one or more activities listed in Annex I are carried out and any other directly associated activities which have a technical connection with the activities carried out on that site and which could have an effect on emissions and pollution;

(f) “operator” means any person who operates or controls an installation or, where this is provided for in national legislation, to whom decisive economic power over the technical functioning of the installation has been delegated;

(g) “person” means any natural or legal person;

(h) “new entrant” means any installation carrying out one or more of the activities indicated in Annex I, which has obtained a greenhouse gas emissions permit or an update of its greenhouse gas emissions permit because of a change in the nature or functioning or an extension of the installation, subsequent to the notification to the Commission of the national allocation plan;

(i) “the public” means one or more persons and, in accordance with national legislation or practice, associations, organisations or groups of persons;

(j) “tonne of carbon dioxide equivalent” means one metric tonne of carbon dioxide (CO<sub>2</sub>) or an amount of any other greenhouse gas listed in Annex II with an equivalent global-warming potential.

#### *Article 4*

##### *Greenhouse gas emissions permits*

Member States shall ensure that, from 1 January 2005, no installation undertakes any activity listed in Annex I resulting in emissions specified in relation to that activity unless its operator holds a permit issued by a competent authority in accordance with Articles 5 and 6, or the installation is temporarily excluded from the Community scheme pursuant to Article 27.

#### *Article 5*

##### *Applications for greenhouse gas emissions permits*

An application to the competent authority for a greenhouse gas emissions permit shall include a description of:

(a) the installation and its activities including the technology used;

(b) the raw and auxiliary materials, the use of which is likely to lead to emissions of gases listed in Annex I;

(c) the sources of emissions of gases listed in Annex I from the installation; and

(d) the measures planned to monitor and report emissions in accordance with the guidelines adopted pursuant to Article 14.

The application shall also include a non-technical summary of the details referred to in the first subparagraph.



*Article 6**Conditions for and contents of the greenhouse gas emissions permit*

1. The competent authority shall issue a greenhouse gas emissions permit granting authorisation to emit greenhouse gases from all or part of an installation if it is satisfied that the operator is capable of monitoring and reporting emissions.

A greenhouse gas emissions permit may cover one or more installations on the same site operated by the same operator.

2. Greenhouse gas emissions permits shall contain the following:

- (a) the name and address of the operator;
- (b) a description of the activities and emissions from the installation;
- (c) monitoring requirements, specifying monitoring methodology and frequency;
- (d) reporting requirements; and
- (e) an obligation to surrender allowances equal to the total emissions of the installation in each calendar year, as verified in accordance with Article 15, within four months following the end of that year.

*Article 7**Changes relating to installations*

The operator shall inform the competent authority of any changes planned in the nature or functioning, or an extension, of the installation which may require updating of the greenhouse gas emissions permit. Where appropriate, the competent authority shall update the permit. Where there is a change in the identity of the installation's operator, the competent authority shall update the permit to include the name and address of the new operator.

*Article 8**Coordination with Directive 96/61/EC*

Member States shall take the necessary measures to ensure that, where installations carry out activities that are included in Annex I to Directive 96/61/EC, the conditions of, and procedure for, the issue of a greenhouse gas emissions permit are coordinated with those for the permit provided for in that Directive. The requirements of Articles 5, 6 and 7 of this Directive may be integrated into the procedures provided for in Directive 96/61/EC.

*Article 9**National allocation plan*

1. For each period referred to in Article 11(1) and (2), each Member State shall develop a national plan stating the total quantity of allowances that it intends to allocate for that period and how it proposes to allocate them. The plan shall be based on objective and transparent criteria, including those listed in Annex III, taking due account of comments from the public. The Commission shall, without prejudice to the Treaty, by 31 December 2003 at the latest develop guidance on the implementation of the criteria listed in Annex III.

For the period referred to in Article 11(1), the plan shall be published and notified to the Commission and to the other Member States by 31 March 2004 at the latest. For subsequent periods, the plan shall be published and notified to the Commission and to the other Member States at least 18 months before the

beginning of the relevant period.

2. National allocation plans shall be considered within the committee referred to in Article 23(1).

3. Within three months of notification of a national allocation plan by a Member State under paragraph 1, the Commission may reject that plan, or any aspect thereof, on the basis that it is incompatible with the criteria listed in Annex III or with Article 10. The Member State shall only take a decision under Article 11(1) or (2) if proposed amendments are accepted by the Commission. Reasons shall be given for any rejection decision by the Commission.

#### *Article 10*

##### *Method of allocation*

For the three-year period beginning 1 January 2005 Member States shall allocate at least 95 % of the allowances free of charge. For the five-year period beginning 1 January 2008, Member States shall allocate at least 90 % of the allowances free of charge.

#### *Article 11*

##### *Allocation and issue of allowances*

1. For the three-year period beginning 1 January 2005, each Member State shall decide upon the total quantity of allowances it will allocate for that period and the allocation of those allowances to the operator of each installation. This decision shall be taken at least three months before the beginning of the period and be based on its national allocation plan developed pursuant to Article 9 and in accordance with Article 10, taking due account of comments from the public.

2. For the five-year period beginning 1 January 2008, and for each subsequent five-year period, each Member State shall decide upon the total quantity of allowances it will allocate for that period and initiate the process for the allocation of those allowances to the operator of each installation. This decision shall be taken at least 12 months before the beginning of the relevant period and be based on the Member State's national allocation plan developed pursuant to Article 9 and in accordance with Article 10, taking due account of comments from the public.

3. Decisions taken pursuant to paragraph 1 or 2 shall be in accordance with the requirements of the Treaty, in particular Articles 87 and 88 thereof. When deciding upon allocation, Member States shall take into account the need to provide access to allowances for new entrants.

4. The competent authority shall issue a proportion of the total quantity of allowances each year of the period referred to in paragraph 1 or 2, by 28 February of that year.

#### *Article 12*

##### *Transfer, surrender and cancellation of allowances*

1. Member States shall ensure that allowances can be transferred between:

(a) persons within the Community;

(b) persons within the Community and persons in third countries, where such allowances are recognised in accordance with the procedure referred to in Article 25 without restrictions other than those contained in, or adopted pursuant to, this Directive.

2. Member States shall ensure that allowances issued by a competent authority of another Member State are recognised for the purpose of meeting an operator's obligations under paragraph 3.

3. Member States shall ensure that, by 30 April each year at the latest, the operator of each installation surrenders a number of allowances equal to the total emissions from that installation during the preceding calendar year as verified in accordance with Article 15, and that these are subsequently cancelled.

4. Member States shall take the necessary steps to ensure that allowances will be cancelled at any time at the request of the person holding them.

#### *Article 13*

##### *Validity of allowances*

1. Allowances shall be valid for emissions during the period referred to in Article 11(1) or (2) for which they are issued.

2. Four months after the beginning of the first five-year period referred to in Article 11(2), allowances which are no longer valid and have not been surrendered and cancelled in accordance with Article 12(3) shall be cancelled by the competent authority.

Member States may issue allowances to persons for the current period to replace any allowances held by them which are cancelled in accordance with the first subparagraph.

3. Four months after the beginning of each subsequent five-year period referred to in Article 11(2), allowances which are no longer valid and have not been surrendered and cancelled in accordance with Article 12(3) shall be cancelled by the competent authority.

Member States shall issue allowances to persons for the current period to replace any allowances held by them which are cancelled in accordance with the first subparagraph.

#### *Article 14*

##### *Guidelines for monitoring and reporting of emissions*

1. The Commission shall adopt guidelines for monitoring and reporting of emissions resulting from the activities listed in Annex I of greenhouse gases specified in relation to those activities, in accordance with the procedure referred to in Article 23(2), by 30 September 2003. The guidelines shall be based on the principles for monitoring and reporting set out in Annex IV.

2. Member States shall ensure that emissions are monitored in accordance with the guidelines.

3. Member States shall ensure that each operator of an installation reports the emissions from that installation during each calendar year to the competent authority after the end of that year in accordance with the guidelines.

#### *Article 15*

##### *Verification*

Member States shall ensure that the reports submitted by operators pursuant to Article 14(3) are verified in accordance with the criteria set out in Annex V, and that the competent authority is informed thereof.

Member States shall ensure that an operator whose report has not been verified

as satisfactory in accordance with the criteria set out in Annex V by 31 March each year for emissions during the preceding year cannot make further transfers of allowances until a report from that operator has been verified as satisfactory.

*Article 16*

*Penalties*

1. Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of the national provisions adopted pursuant to this Directive and shall take all measures necessary to ensure that such rules are implemented. The penalties provided for must be effective, proportionate and dissuasive. Member States shall notify these provisions to the Commission by 31 December 2003 at the latest, and shall notify it without delay of any subsequent amendment affecting them.

2. Member States shall ensure publication of the names of operators who are in breach of requirements to surrender sufficient allowances under Article 12(3).

3. Member States shall ensure that any operator who does not surrender sufficient allowances by 30 April of each year to cover its emissions during the preceding year shall be held liable for the payment of an excess emissions penalty. The excess emissions penalty shall be EUR 100 for each tonne of carbon dioxide equivalent emitted by that installation for which the operator has not surrendered allowances. Payment of the excess emissions penalty shall not release the operator from the obligation to surrender an amount of allowances equal to those excess emissions when surrendering allowances in relation to the following calendar year.

4. During the three-year period beginning 1 January 2005, Member States shall apply a lower excess emissions penalty of EUR 40 for each tonne of carbon dioxide equivalent emitted by that installation for which the operator has not surrendered allowances. Payment of the excess emissions penalty shall not release the operator from the obligation to surrender an amount of allowances equal to those excess emissions when surrendering allowances in relation to the following calendar year.

*Article 17*

*Access to information*

Decisions relating to the allocation of allowances and the reports of emissions required under the greenhouse gas emissions permit and held by the competent authority shall be made available to the public by that authority subject to the restrictions laid down in Article 3(3) and Article 4 of Directive 2003/4/EC.

*Article 18*

*Competent authority*

Member States shall make the appropriate administrative arrangements, including the designation of the appropriate competent authority or authorities, for the implementation of the rules of this Directive. Where more than one competent authority is designated, the work of these authorities undertaken pursuant to this Directive must be coordinated.

*Article 19*

*Registries*

1. Member States shall provide for the establishment and maintenance of a registry in order to ensure the accurate accounting of the issue, holding, transfer and cancellation of allowances. Member States may maintain their registries in a consolidated system, together with one or more other Member States.

2. Any person may hold allowances. The registry shall be accessible to the public and shall contain separate accounts to record the allowances held by each person to whom and from whom allowances are issued or transferred.

3. In order to implement this Directive, the Commission shall adopt a Regulation in accordance with the procedure referred to in Article 23(2) for a standardised and secured system of registries in the form of standardised electronic databases containing common data elements to track the issue, holding, transfer and cancellation of allowances, to provide for public access and confidentiality as appropriate and to ensure that there are no transfers incompatible with obligations resulting from the Kyoto Protocol.

#### *Article 20*

##### *Central Administrator*

1. The Commission shall designate a Central Administrator to maintain an independent transaction log recording the issue, transfer and cancellation of allowances.

2. The Central Administrator shall conduct an automated check on each transaction in registries through the independent transaction log to ensure there are no irregularities in the issue, transfer and cancellation of allowances.

3. If irregularities are identified through the automated check, the Central Administrator shall inform the Member State or Member States concerned who shall not register the transactions in question or any further transactions relating to the allowances concerned until the irregularities have been resolved.

#### *Article 21*

##### *Reporting by Member States*

1. Each year the Member States shall submit to the Commission a report on the application of this Directive. This report shall pay particular attention to the arrangements for the allocation of allowances, the operation of registries, the application of the monitoring and reporting guidelines, verification and issues relating to compliance with the Directive and on the fiscal treatment of allowances, if any. The first report shall be sent to the Commission by 30 June 2005. The report shall be drawn up on the basis of a questionnaire or outline drafted by the Commission in accordance with the procedure laid down in Article 6 of Directive 91/692/EEC. The questionnaire or outline shall be sent to Member States at least six months before the deadline for the submission of the first report.

2. On the basis of the reports referred to in paragraph 1, the Commission shall publish a report on the application of this Directive within three months of receiving the reports from the Member States.

3. The Commission shall organise an exchange of information between the competent authorities of the Member States concerning developments relating to issues of allocation, the operation of registries, monitoring, reporting, verification and compliance.

#### *Article 22*

##### *Amendments to Annex III*

The Commission may amend Annex III, with the exception of criteria (1), (5) and (7), for the period from 2008 to 2012 in the light of the reports provided for in Article 21 and of the experience of the application of this Directive, in accordance with the procedure referred to in Article 23(2).

*Article 23*

*Committee*

1. The Commission shall be assisted by the committee instituted by Article 8 of Decision 93/389/EEC.

2. Where reference is made to this paragraph, Articles 5 and 7 of Decision 1999/468/EC shall apply, having regard to the provisions of Article 8 thereof.

The period laid down in Article 5(6) of Decision 1999/468/EC shall be set at three months.

3. The Committee shall adopt its rules of procedure.

*Article 24*

*Procedures for unilateral inclusion of additional activities and gases*

1. From 2008, Member States may apply emission allowance trading in accordance with this Directive to activities, installations and greenhouse gases which are not listed in Annex I, provided that inclusion of such activities, installations and greenhouse gases is approved by the Commission in accordance with the procedure referred to in Article 23(2), taking into account all relevant criteria, in particular effects on the internal market, potential distortions of competition, the environmental integrity of the scheme and reliability of the planned monitoring and reporting system.

From 2005 Member States may under the same conditions apply emissions allowance trading to installations carrying out activities listed in Annex I below the capacity limits referred to in that Annex.

2. Allocations made to installations carrying out such activities shall be specified in the national allocation plan referred to in Article 9.

3. The Commission may, on its own initiative, or shall, on request by a Member State, adopt monitoring and reporting guidelines for emissions from activities, installations and greenhouse gases which are not listed in Annex I in accordance with the procedure referred to in Article 23(2), if monitoring and reporting of these emissions can be carried out with sufficient accuracy.

4. In the event that such measures are introduced, reviews carried out pursuant to Article 30 shall also consider whether Annex I should be amended to include emissions from these activities in a harmonised way throughout the Community.

*Article 25*

*Links with other greenhouse gas emissions trading schemes*

1. Agreements should be concluded with third countries listed in Annex B to the Kyoto Protocol which have ratified the Protocol to provide for the mutual recognition of allowances between the Community scheme and other greenhouse gas emissions trading schemes in accordance with the rules set out in Article 300 of the Treaty.

2. Where an agreement referred to in paragraph 1 has been concluded, the Commission shall draw up any necessary provisions relating to the mutual recognition of allowances under that agreement in accordance with the procedure referred to in Article 23(2).

*Article 26*

*Amendment of Directive 96/61/EC*

In Article 9(3) of Directive 96/61/EC the following subparagraphs shall be

added: "Where emissions of a greenhouse gas from an installation are specified in Annex I to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC(13) in relation to an activity carried out in that installation, the permit shall not include an emission limit value for direct emissions of that gas unless it is necessary to ensure that no significant local pollution is caused.

For activities listed in Annex I to Directive 2003/87/EC, Member States may choose not to impose requirements relating to energy efficiency in respect of combustion units or other units emitting carbon dioxide on the site.

Where necessary, the competent authorities shall amend the permit as appropriate.

The three preceding subparagraphs shall not apply to installations temporarily excluded from the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community in accordance with Article 27 of Directive 2003/87/EC."

#### *Article 27*

##### *Temporary exclusion of certain installations*

1. Member States may apply to the Commission for installations to be temporarily excluded until 31 December 2007 at the latest from the Community scheme. Any such application shall list each such installation and shall be published.

2. If, having considered any comments made by the public on that application, the Commission decides, in accordance with the procedure referred to in Article 23(2), that the installations will:

(a) as a result of national policies, limit their emissions as much as would be the case if they were subject to the provisions of this Directive;

(b) be subject to monitoring, reporting and verification requirements which are equivalent to those provided for pursuant to Articles 14 and 15; and

(c) be subject to penalties at least equivalent to those referred to in Article 16(1) and (4) in the case of non-fulfilment of national requirements;

it shall provide for the temporary exclusion of those installations from the Community scheme.

It must be ensured that there will be no distortion of the internal market.

#### *Article 28*

##### *Pooling*

1. Member States may allow operators of installations carrying out one of the activities listed in Annex I to form a pool of installations from the same activity for the period referred to in Article 11(1) and/or the first five-year period referred to in Article 11(2) in accordance with paragraphs 2 to 6 of this Article.

2. Operators carrying out an activity listed in Annex I who wish to form a pool shall apply to the competent authority, specifying the installations and the period for which they want the pool and supplying evidence that a trustee will be able to fulfil the obligations referred to in paragraphs 3 and 4.

3. Operators wishing to form a pool shall nominate a trustee:

(a) to be issued with the total quantity of allowances calculated by installation of the operators, by way of derogation from Article 11;

(b) to be responsible for surrendering allowances equal to the total emissions from installations in the pool, by way of derogation from Articles 6(2)(e) and 12(3); and

(c) to be restricted from making further transfers in the event that an operator's report has not been verified as satisfactory in accordance with the second paragraph of Article 15.

4. The trustee shall be subject to the penalties applicable for breaches of requirements to surrender sufficient allowances to cover the total emissions from installations in the pool, by way of derogation from Article 16(2), (3) and (4).

5. A Member State that wishes to allow one or more pools to be formed shall submit the application referred to in paragraph 2 to the Commission. Without prejudice to the Treaty, the Commission may within three months of receipt reject an application that does not fulfil the requirements of this Directive. Reasons shall be given for any such decision. In the case of rejection the Member State may only allow the pool to be formed if proposed amendments are accepted by the Commission.

6. In the event that the trustee fails to comply with penalties referred to in paragraph 4, each operator of an installation in the pool shall be responsible under Articles 12(3) and 16 in respect of emissions from its own installation.

#### *Article 29*

##### *Force majeure*

1. During the period referred to in Article 11(1), Member States may apply to the Commission for certain installations to be issued with additional allowances in cases of force majeure. The Commission shall determine whether force majeure is demonstrated, in which case it shall authorise the issue of additional and non-transferable allowances by that Member State to the operators of those installations.

2. The Commission shall, without prejudice to the Treaty, develop guidance to describe the circumstances under which force majeure is demonstrated, by 31 December 2003 at the latest.

#### *Article 30*

##### *Review and further development*

1. On the basis of progress achieved in the monitoring of emissions of greenhouse gases, the Commission may make a proposal to the European Parliament and the Council by 31 December 2004 to amend Annex I to include other activities and emissions of other greenhouse gases listed in Annex II.

2. On the basis of experience of the application of this Directive and of progress achieved in the monitoring of emissions of greenhouse gases and in the light of developments in the international context, the Commission shall draw up a report on the application of this Directive, considering:

(a) how and whether Annex I should be amended to include other relevant sectors, inter alia the chemicals, aluminium and transport sectors, activities and emissions of other greenhouse gases listed in Annex II, with a view to further improving the economic efficiency of the scheme;

(b) the relationship of Community emission allowance trading with the international emissions trading that will start in 2008;



- (c) further harmonisation of the method of allocation (including auctioning for the time after 2012) and of the criteria for national allocation plans referred to in Annex III;
- (d) the use of credits from project mechanisms;
- (e) the relationship of emissions trading with other policies and measures implemented at Member State and Community level, including taxation, that pursue the same objectives;
- (f) whether it is appropriate for there to be a single Community registry;
- (g) the level of excess emissions penalties, taking into account, inter alia, inflation;
- (h) the functioning of the allowance market, covering in particular any possible market disturbances;
- (i) how to adapt the Community scheme to an enlarged European Union;
- (j) pooling;
- (k) the practicality of developing Community-wide benchmarks as a basis for allocation, taking into account the best available techniques and cost-benefit analysis.

The Commission shall submit this report to the European Parliament and the Council by 30 June 2006, accompanied by proposals as appropriate.

3. Linking the project-based mechanisms, including Joint Implementation (JI) and the Clean Development Mechanism (CDM), with the Community scheme is desirable and important to achieve the goals of both reducing global greenhouse gas emissions and increasing the cost-effective functioning of the Community scheme. Therefore, the emission credits from the project-based mechanisms will be recognised for their use in this scheme subject to provisions adopted by the European Parliament and the Council on a proposal from the Commission, which should apply in parallel with the Community scheme in 2005. The use of the mechanisms shall be supplemental to domestic action, in accordance with the relevant provisions of the Kyoto Protocol and Marrakesh Accords.

#### *Article 31*

##### *Implementation*

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by 31 December 2003 at the latest. They shall forthwith inform the Commission thereof. The Commission shall notify the other Member States of these laws, regulations and administrative provisions.

When Member States adopt these measures, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. The methods of making such reference shall be laid down by Member States.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive. The Commission shall inform the other Member States thereof.

#### *Article 32*

##### *Entry into force*

This Directive shall enter into force on the day of its publication in the Official Journal of the European Union.

Article 33

Addressees

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Luxembourg, 13 October 2003.

For the European Parliament  
The President  
P. Cox

For the Council  
The President  
G. Alemanno

**ANNEX I**

**CATEGORIES OF ACTIVITIES REFERRED TO IN ARTICLES 2(1), 3, 4, 14(1), 28 AND 30**

1. Installations or parts of installations used for research, development and testing of new products and processes are not covered by this Directive.
2. The threshold values given below generally refer to production capacities or outputs. Where one operator carries out several activities falling under the same subheading in the same installation or on the same site, the capacities of such activities are added together.

Activities	Greenhouse gases
<i>Energy activities</i> Combustion installations with a rated thermal input exceeding 20 MW (except hazardous or municipal waste installations) Mineral oil refineries Coke ovens	Carbon dioxide Carbon dioxide Carbon dioxide
<i>Production and processing of ferrous metals</i> Metal ore (including sulphide ore) roasting or sintering installations Installations for the production of pig iron or steel (primary or secondary fusion) including continuous casting, with a capacity exceeding 2,5 tonnes per hour	Carbon dioxide Carbon dioxide
<i>Mineral industry</i> Installations for the production of cement clinker in rotary kilns with a production capacity exceeding 500 tonnes per day or lime in rotary kilns with a production capacity exceeding 50 tonnes per day or in other furnaces with a production capacity exceeding 50 tonnes per day Installations for the manufacture of glass including glass fibre with a melting capacity exceeding 20 tonnes per day Installations for the manufacture of ceramic products by firing, in particular roofing tiles, bricks, refractory bricks, tiles, stoneware or porcelain, with a production capacity exceeding 75 tonnes per day, and/or with a kiln capacity exceeding 4 m <sup>3</sup> and with a setting density per kiln exceeding 300 kg/m <sup>3</sup>	Carbon dioxide Carbon dioxide Carbon dioxide
<i>Other activities Industrial plants for the production of</i> (a) pulp from timber or other fibrous materials (b) paper and board with a production capacity exceeding 20 tonnes per day	Carbon dioxide Carbon dioxide

**ANNEX II**

**GREENHOUSE GASES REFERRED TO IN ARTICLES 3 AND 30**

Carbon dioxide (CO<sub>2</sub>)

Methane (CH<sub>4</sub>)

Nitrous Oxide (N<sub>2</sub>O)

Hydrofluorocarbons (HFCs)

Perfluorocarbons (PFCs)

Sulphur Hexafluoride (SF<sub>6</sub>)

**ANNEX III****CRITERIA FOR NATIONAL ALLOCATION PLANS REFERRED TO IN ARTICLES 9, 22 AND 30**

1. The total quantity of allowances to be allocated for the relevant period shall be consistent with the Member State's obligation to limit its emissions pursuant to Decision 2002/358/EC and the Kyoto Protocol, taking into account, on the one hand, the proportion of overall emissions that these allowances represent in comparison with emissions from sources not covered by this Directive and, on the other hand, national energy policies, and should be consistent with the national climate change programme. The total quantity of allowances to be allocated shall not be more than is likely to be needed for the strict application of the criteria of this Annex. Prior to 2008, the quantity shall be consistent with a path towards achieving or over-achieving each Member State's target under Decision 2002/358/EC and the Kyoto Protocol.
2. The total quantity of allowances to be allocated shall be consistent with assessments of actual and projected progress towards fulfilling the Member States' contributions to the Community's commitments made pursuant to Decision 93/389/EEC.
3. Quantities of allowances to be allocated shall be consistent with the potential, including the technological potential, of activities covered by this scheme to reduce emissions. Member States may base their distribution of allowances on average emissions of greenhouse gases by product in each activity and achievable progress in each activity.
4. The plan shall be consistent with other Community legislative and policy instruments. Account should be taken of unavoidable increases in emissions resulting from new legislative requirements.
5. The plan shall not discriminate between companies or sectors in such a way as to unduly favour certain undertakings or activities in accordance with the requirements of the Treaty, in particular Articles 87 and 88 thereof.
6. The plan shall contain information on the manner in which new entrants will be able to begin participating in the Community scheme in the Member State concerned.
7. The plan may accommodate early action and shall contain information on the manner in which early action is taken into account. Benchmarks derived from reference documents concerning the best available technologies may be employed by Member States in developing their National Allocation Plans, and these benchmarks can incorporate an element of accommodating early action.
8. The plan shall contain information on the manner in which clean technology, including energy efficient technologies, are taken into account.
9. The plan shall include provisions for comments to be expressed by the public, and contain information on the arrangements by which due account will be taken of these comments before a decision on the allocation of allowances is taken.
10. The plan shall contain a list of the installations covered by this Directive with the quantities of allowances intended to be allocated to each.
11. The plan may contain information on the manner in which the existence of competition from countries or entities outside the Union will be taken into account.

**ANNEX IV**

**PRINCIPLES FOR MONITORING AND REPORTING REFERRED TO IN ARTICLE 14(1)**

**Monitoring of carbon dioxide emissions**

Emissions shall be monitored either by calculation or on the basis of measurement.

**Calculation**

Calculations of emissions shall be performed using the formula:

$$\text{Activity data} \times \text{Emission factor} \times \text{Oxidation factor}$$

Activity data (fuel used, production rate etc.) shall be monitored on the basis of supply data or measurement.

Accepted emission factors shall be used. Activity-specific emission factors are acceptable for all fuels. Default factors are acceptable for all fuels except non-commercial ones (waste fuels such as tyres and industrial process gases). Seam-specific defaults for coal, and EU-specific or producer country-specific defaults for natural gas shall be further elaborated. IPCC default values are acceptable for refinery products. The emission factor for biomass shall be zero.

If the emission factor does not take account of the fact that some of the carbon is not oxidised, then an additional oxidation factor shall be used. If activity-specific emission factors have been calculated and already take oxidation into account, then an oxidation factor need not be applied.

Default oxidation factors developed pursuant to Directive 96/61/EC shall be used, unless the operator can demonstrate that activity-specific factors are more accurate.

A separate calculation shall be made for each activity, installation and for each fuel.

**Measurement**

Measurement of emissions shall use standardised or accepted methods, and shall be corroborated by a supporting calculation of emissions.

**Monitoring of emissions of other greenhouse gases**

Standardised or accepted methods shall be used, developed by the Commission in collaboration with all relevant stakeholders and adopted in accordance with the procedure referred to in Article 23(2).

**Reporting of emissions**

Each operator shall include the following information in the report for an installation:

A. Data identifying the installation, including:

- Name of the installation;
- Its address, including postcode and country;
- Type and number of Annex I activities carried out in the installation;
- Address, telephone, fax and email details for a contact person; and
- Name of the owner of the installation, and of any parent company.

B. For each Annex I activity carried out on the site for which emissions are calculated:

- Activity data;
- Emission factors;
- Oxidation factors;
- Total emissions; and
- Uncertainty.

C. For each Annex I activity carried out on the site for which emissions are measured:

- Total emissions;
- Information on the reliability of measurement methods; and
- Uncertainty.

D. For emissions from combustion, the report shall also include the oxidation factor, unless oxidation has already been taken into account in the development of an activity-specific emission factor.

Member States shall take measures to coordinate reporting requirements with any existing reporting requirements in order to minimise the reporting burden on businesses.

## **ANNEX V**

### **CRITERIA FOR VERIFICATION REFERRED TO IN ARTICLE 15**

#### **General Principles**

1. Emissions from each activity listed in Annex I shall be subject to verification.

2. The verification process shall include consideration of the report pursuant to Article 14(3) and of monitoring during the preceding year. It shall address the reliability, credibility and accuracy of monitoring systems and the reported data and information relating to emissions, in particular:

- (a) the reported activity data and related measurements and calculations;
- (b) the choice and the employment of emission factors;
- (c) the calculations leading to the determination of the overall emissions; and
- (d) if measurement is used, the appropriateness of the choice and the employment of measuring methods.

3. Reported emissions may only be validated if reliable and credible data and information allow the emissions to be determined with a high degree of certainty. A high degree of certainty requires the operator to show that:

- (a) the reported data is free of inconsistencies;
- (b) the collection of the data has been carried out in accordance with the applicable scientific standards; and
- (c) the relevant records of the installation are complete and consistent.

4. The verifier shall be given access to all sites and information in relation to the subject of the verification.

5. The verifier shall take into account whether the installation is registered under the Community eco-management and audit scheme (EMAS).

### **Methodology**

#### *Strategic analysis*

6. The verification shall be based on a strategic analysis of all the activities carried out in the installation. This requires the verifier to have an overview of all the activities and their significance for emissions.

#### *Process analysis*

7. The verification of the information submitted shall, where appropriate, be carried out on the site of the installation. The verifier shall use spot-checks to determine the reliability of the reported data and information.

#### *Risk analysis*

8. The verifier shall submit all the sources of emissions in the installation to an evaluation with regard to the reliability of the data of each source contributing to the overall emissions of the installation.

9. On the basis of this analysis the verifier shall explicitly identify those sources with a high risk of error and other aspects of the monitoring and reporting procedure which are likely to contribute to errors in the determination of the overall emissions. This especially involves the choice of the emission factors and the calculations necessary to determine the level of the emissions from individual sources. Particular attention shall be given to those sources with a high risk of error and the abovementioned aspects of the monitoring procedure.

10. The verifier shall take into consideration any effective risk control methods applied by the operator with a view to minimising the degree of uncertainty.

### **Report**

11. The verifier shall prepare a report on the validation process stating whether the report pursuant to Article 14(3) is satisfactory. This report shall specify all issues relevant to the work carried out. A statement that the report pursuant to Article 14(3) is satisfactory may be made if, in the opinion of the verifier, the total emissions are not materially misstated.

Minimum competency requirements for the verifier

12. The verifier shall be independent of the operator, carry out his activities in a sound and objective professional manner, and understand:

(a) the provisions of this Directive, as well as relevant standards and guidance adopted by the Commission pursuant to Article 14(1);

(b) the legislative, regulatory, and administrative requirements relevant to the activities being verified; and

(c) the generation of all information related to each source of emissions in the installation, in particular, relating to the collection, measurement, calculation and reporting of data.

## РОЗДІЛ 7.

### **ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ОХОРОНА БІОЛОГІЧНОГО РІЗНОМАНІТТЯ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРАВІ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

#### **1. Концепція біологічного різноманіття у міжнародному та європейському праві.**

Біологічне різноманіття (біорізноманіття) є визначальним для підтримки життя на планеті та має надзвичайно важливе екологічне, генетичне, соціальне, економічне, наукове, освітнє, культурне, рекреаційне й естетичне значення. Крім цих ключових цінностей, біологічне різноманіття визначає здатність живих організмів, у тому числі людини, адаптуватися до змін оточуючого середовища. Без належного біологічного різноманіття такі явища, як зміна клімату, епідемії, епізоотії та нашествия шкідників матимуть більш катастрофічні масштаби. Збереження і використання біологічного різноманіття також має вирішальне значення для задоволення потреб у продуктах харчування та є необхідною основою для розвитку промисловості, медицини й науки.

Глобальне значення збереження компонентів біологічного різноманіття для теперішніх і майбутніх поколінь було визнано ще у 1972 р. на Стокгольмській конференції ООН із проблем оточуючого людину середовища. Однак необхідність збереження біорізноманіття у всій його сукупності визнано лише у 1992 р. на конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро, де було прийнято Конвенцію про охорону біологічного різноманіття. Тоді ж було сформульовано поняття біологічного різноманіття: “різноманітність живих організмів з усіх джерел, включаючи, серед іншого, наземні, морські та інші водні екосистеми і екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття включає в себе різноманітність у рамках виду, між видами і різноманіття екосистем”.

До цього міжнародні, національні заходи й інструменти, у тому числі і на рівні Європейського Співтовариства, були спрямовані на охорону та збереження окремих компонентів біорізноманіття, зокрема дикої флори та фауни. Впродовж 1970-80х років розроблено і впроваджено основні міжнародні угоди, спрямовані на збереження й охорону найбільш цінних видів чи різновидів дикої флори та фауни, до яких також приєдналось Співтовариство (Конвенція про охорону

дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі<sup>1</sup> (Берн, 1979 р.), Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої флори та фауни, що знаходяться під загрозою зникнення (Вашингтон, 1973, надалі – Конвенція CITES), Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин<sup>2</sup> (Бонн, 1979 р.), Конвенція про збереження морської флори та фауни Антарктиди<sup>3</sup> (Канберра, 1980р..)).

У цей же період було прийнято перше законодавство Співтовариства про охорону та збереження видів дикої флори та фауни (директиви щодо збереження диких птахів, якості прісної води для підтримання життя риби<sup>4</sup>, охорони тварин, що використовуються в експериментах<sup>5</sup>, а також Регламенти щодо торгівлі видами та охорони лісів).

У кінці 1970-х років стало зрозуміло, що такий вибірковий підхід, тобто збереження окремих видів флори та фауни, не вирішує проблеми втрати біорізноманіття на планеті. Найбільше занепокоєння науковців із питань біорізноманіття викликало те, що у зв'язку із зосередженням на цінних, в основному у комерційному значенні, видах не бралася до уваги проблема різкого зниження різноманіття інших видів рослин та тварин. Тоді ж було визначено, що збереження біорізноманіття потребує комплексного підходу, тобто однакового рівня захисту щодо усіх складових біологічного різноманіття. Саме такий підхід закладено в основу Конвенції про охорону біологічного різноманіття (далі Конвенція).

Завдання Конвенції – збереження біологічного різноманіття, стає використання його компонентів і спільне одержання на рівній та справедливій основі вигод, пов'язаних із використанням генетичних ресурсів, шляхом належної передачі відповідних технологій із урахуванням усіх прав на такі ресурси і технології, та через належне фінансування. Конвенція є рамковою і залишає вибір засобів досягнення її цілей за учасниками, передбачаючи лише певні загальні заходи. Такими загальними заходами є: розроблення і впровадження загальних стратегій щодо збереження та сталого використання біорізноманіття та заходів, спрямованих на збереження й використання біорізноманіття, у різні секторальні й міжсекторальні програми чи плани (стаття 6 Конвенції).

<sup>1</sup> Рішення Ради 82/72/ЄЕС про підписання Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (OJ L 38, 10.02.1982).

<sup>2</sup> Рішення 82/461/ЄЕС про підписання Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин.

<sup>3</sup> Рішення 81/691/ЄЕС про підписання Конвенції про збереження морської флори та фауни Антарктиди.

<sup>4</sup> OJ L 222, 14.8.1978.

<sup>5</sup> OJ L 358, 18.12.1986.



Згідно зі своїми зобов'язаннями за статтею 6 цієї Конвенції у 1998 році була прийнята Стратегія Співтовариства щодо біорізноманіття<sup>6</sup> та Плани дій з біорізноманіття у конкретних сферах<sup>7</sup>. Такі плани дій, зокрема, прийнято щодо збереження природних ресурсів, сільсько-го господарства, рибного господарства, економічного розвитку та співпраці.

Стратегія Співтовариства щодо біорізноманіття забезпечує основу для розвитку політики й інструментів Співтовариства у цій сфері. Вона спрямована на визначення й заповнення прогалів у політиці та правових інструментах Співтовариства щодо збереження біорізноманіття, їх подальше розроблення й імплементацію, впровадження заходів щодо збереження біорізноманіття у політику Співтовариства в різних сферах. Стратегія, крім того, покликана доповнити стратегії, програми та плани держав-членів, які також є учасниками Конвенції про біорізноманіття, з метою повної імплементації цієї Конвенції. Плани дій передбачають конкретні заходи, які повинні вживатися для збереження біорізноманіття у відповідних секторах, що, в свою чергу, є виконанням вимог даної Конвенції щодо впровадження завдань і цілей збереження біорізноманіття у секторальні політики. Крім того, Стратегія та Плани дій Співтовариства із біорізноманіття є відображенням його дій спрямованих на досягнення сталого розвитку й інтеграції завдань охорони навколишнього середовища в інші сфери політики та дій Співтовариств.

Стратегія передбачає, що метою дій Співтовариства щодо біорізноманіття є попередження, уникнення та боротьба із явищами, які спричиняють значне зниження чи втрату біологічного різноманіття у їх витоках. Це, у свою чергу, повинно сприяти усуненню сучасних тенденцій зменшення та втрати біорізноманіття і створити сприятливий статус збереження видів й екосистем як в межах Європейського Союзу, так і поза його межами.

Стратегія передбачає конкретні завдання, які впливають з Конвенції та визначають конкретні зобов'язання Співтовариства згідно з нею, та мають досягатися за допомогою відповідних галузевих Планів дій та інших заходів. Такі завдання згруповано у, так звані чотири теми:

1. Збереження та сталі використання біологічного різноманіття;
2. Розподіл вигод, пов'язаних із використанням генетичних ресурсів;
3. Дослідження, визначення, моніторинг та обмін інформацією;

---

<sup>6</sup> COM (98) 42 final.

<sup>7</sup> COM(2001) 162 final.

#### 4. Освіта, навчання і просвіта.

Основним завданням дій Співтовариства зі збереження та сталого використання біологічного різноманіття є збереження та, коли потрібно, відновлення екосистем і популяцій видів у їх природному середовищі. Співтовариство також повинно зосереджувати увагу на збереженні екосистем, в яких сільськогосподарські культури й сорти та породи домашньої худоби розвинули особливі властивості. Завдання в межах цієї теми передбачають три групи заходів, які повинні вживатися Співтовариством:

1. щодо збереження *in situ* (у межах природних середовищ існування)
2. щодо збереження *ex-situ* (поза межами природних середовищ існування)<sup>8</sup>, та
3. щодо забезпечення сталого використання природних ресурсів.

Заходи щодо збереження *in situ* включають, зокрема:

- Підтримку встановлення мережі охоронюваних територій *Натура 2000*<sup>9</sup> та врахування впливу збереження і сталий розвиток біорізноманіття на території, що знаходяться за межами охоронюваних територій у відповідних секторальних і горизонтальних сферах політики. Співтовариство повинно, зокрема, прагнути до збереження властивостей екосистем; забезпечення задовільного статусу збереження розміру, структури, поширення та тенденцій популяцій диких видів, які зустрічаються у природі, а також має підтримувати плани відновлення найбільш вразливих видів; вживати заходів для підтримки генетичних запасів диких і домашніх видів та уникнути процесу генетичного розмивання.
- Вживання заходів для попередження нищівного впливу чужорідних видів на екосистеми, пріоритетні види чи середовища існування, від яких вони залежать, створення заходів щодо контролю, управління й ліквідації такого впливу.

Збереження *ex-situ* передбачає, зокрема: заохочення *ex-situ* збереження диких видів і генетичних ресурсів диких рослин, диких

<sup>8</sup> Підхід *in situ* та *ex-situ* збереження було запроваджено Конвенцією про біорізноманіття. Згідно з статтею 2 цієї Конвенції “збереження *ex-situ*” означає збереження компонентів біологічного різноманіття поза їх природними середовищами існування, а “збереження *in situ*” означає збереження екосистем та природних середовищ існування та підтримка і відновлення життєздатних популяцій видів у їх природних умовах та, у випадку акліматизованих чи культивованих видів, в умовах, у яких вони набули своїх характерних ознак.

<sup>9</sup> Створення цієї мережі було передбачено ще у Директиві про природні середовища існування. Докладніше про цю мережу читайте у наступному параграфі.

сімейств культур і порід домашньої худоби, які є важливими для харчової промисловості, і не можуть бути збережені *in situ*, чи збереження яких *in situ* є під загрозою, у межах та за межами Співтовариства; заохочення збереження видів, сортів культур і порід домашньої худоби за допомогою зоопарків, акваріумів, ботанічних садів, генних банків та колекцій для підтримання задовільних стандартів збереження даних видів;

Завдання щодо забезпечення сталого використання природних ресурсів включають, зокрема:

- проведення оцінки впливу на біорізноманіття стратегій, політики, планів і проектів;
- використання економічних і соціальних стимулів, таких як субсидії, податки та зобов'язання з метою підтримки сприятливого для збереження біорізноманіття виробництва та споживання;
- усунення негативних стимулів, тобто таких, які заохочують явища, що впливають негативно на біорізноманіття, зокрема, перегляд положень щодо права приватної власності чи землекористування, контрактних механізмів, політики міжнародної торгівлі й економічної політики.

Завдання та заходи зі збереження біорізноманіття – важлива складова Програм дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища. Охорона природи та біорізноманіття була однією із семи “тем та цілей” П'ятої програми дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища (на період 1992-2000 рр.). Ключовим елементом цієї Програми була згадана Стратегія Співтовариства щодо біорізноманіття.

Однією із чотирьох основних цілей Шостої програми дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища є охорона, збереження, відновлення і розвиток дії природних систем, природних середовищ існування, дикої флори і фауни, з метою припинення опустелювання та втрати біорізноманіття, включаючи різноманітність генетичних ресурсів як у Європейському Союзі, так і на глобальному рівні. Програма ставить також перед Співтовариством завдання досягнути до 2010 року припинення зниження біорізноманіття. Програма вимагає забезпечити імплементацію та сприяти моніторингу й оцінці стратегії Співтовариства з біорізноманіття і відповідних планів дій, включаючи, через програму збору даних та інформації, вироблення відповідних індикаторів і сприяння використанню найкращих доступних технологій і найкращої практики у сфері навколишнього середовища. Для досягнення визначених цілей Програмою передбачено близько

25 пріоритетних дій, що, зокрема, включають заходи щодо розвитку мережі Natura 2000 та її поширення на держави-кандидати й морські зони; розподілу вигод від використання генетичних ресурсів; попередження і контролю за поширенням чужорідних видів; розвитку тематичних стратегій із захисту ґрунтів, морського середовища та лісів; розвитку положень і методів для оцінки ризику, визначення, маркування і відслідковування ГМО й ратифікації та імплементації Картахенського протоколу про біобезпеку. Пропоновані заходи повинні базуватись на існуючому законодавстві Співтовариства у сфері навколишнього середовища та удосконалювати його.

У наступних параграфах ми детальніше розглянемо правові інструменти та заходи передбачені Співтовариством щодо збереження окремих елементів біологічного різноманіття.

## **2. Збереження й охорона флори та фауни і природних середовищ існування у законодавстві ЄС.**

Необхідним компонентом збереження біорізноманіття у законодавстві Співтовариства є збереження видів дикої флори та фауни і природних середовищ існування. Постійне погіршення стану природних середовищ існування та зникання видів викликає чи не найбільше занепокоєння громадськості Співтовариства. Вирішення цих проблем посідає одне з найважливіших місць серед завдань екологічної політики Співтовариства.

Основними нормативно-правовими актами Співтовариства є Директива Ради 92/43/ЄЕС про збереження природних середовищ існування дикої фауни та флори<sup>10</sup> та Директива 79/409/ЄЕС про збереження диких птахів<sup>11</sup>. Окремі вимоги щодо використання певних видів тварин, зокрема щодо використання тварин у експериментах і утримання в зоопарках, встановлюються Директивами 86/609/ЄЕС<sup>12</sup> та 1999/22/ЄС<sup>13</sup>.

Головне завдання законодавства Співтовариства у цій сфері – підтримання та збереження біорізноманіття шляхом збереження природних середовищ існування і видів дикої фауни та флори (надалі видів). Збереження видів та середовищ існування здійснюється на

---

<sup>10</sup> OJ L 206, 22.07.1992.

<sup>11</sup> OJ L 103, 25.04.1979.

<sup>12</sup> Директива Ради 86/609/ЄЕС від 24 листопада 1986 р. про зближення законів, положень та адміністративних положень держав-членів щодо охорони тварин, що використовуються для експериментів чи інших наукових цілей (OJ L 358, 18.12.1986).

<sup>13</sup> Директива Ради 1999/22/ЄС від 29 березня 1999 р. про утримання диких тварин у зоопарках (OJ L 94, 09.04.1999).

основі переліків таких видів і середовищ існування, які містяться у додатках до відповідних директив. При цьому переліки видів дикої флори та фауни та природних середовищ існування (у Додатках I та II до Директиви щодо середовищ існування), виходять із важливості цих видів і середовищ для Співтовариства – переліки передбачають ті види та середовища існування, що мають значення на рівні Співтовариства. Дана Директива спрямована на підтримання та відновлення лише таких природних середовищ існування та видів дикої фауни та флори, які мають значення на рівні Співтовариства. На відміну від цієї директиви, Директива про охорону диких птахів охоплює усі види диких птахів, що населяють територію держав-членів.

Директива щодо середовищ існування розрізняє поняття “природне середовище існування” та “середовище існування видів”. Перше визначається як “ділянка суші чи води, що характеризується географічними, абіотичними чи біотичними властивостями”, а друге – як “навколишнє середовище, визначене специфічними абіотичними та біотичними факторами, у яких вид живе на будь-якій стадії його біологічного циклу”. Таким чином, збереження має подвійне завдання: по-перше, для збереження видів (як необхідного компоненту для підтримки їхнього життя), і по-друге, збереження цілісних екосистем (як певних територій, які є унікальними самі по собі, оскільки виділяються певними географічними, абіотичними чи біотичними властивостями).

Термін “збереження” (видів чи середовищ існування) визначається даною Директивою, як сукупність заходів, необхідних для підтримання чи відновлення природних середовищ існування та популяції видів дикої фауни і флори до сприятливого статусу. Директива також передбачає чіткі індикатори досягнення цього статусу. Зокрема, для того, щоб статус збереження видів вважався “сприятливим”, повинні існувати наступні умови:

- здатність виду підтримувати себе як життєздатного компоненту його природних середовищ існування на довготривалій основі,
- відсутність зменшення чи тенденцій до зменшення природного ареалу цих видів, та
- наявність достатньо великого середовища існування для підтримання їх популяції на довготривалій основі.

Статус збереження середовищ існування вважався “сприятливим” за наявності наступних умов:

- збільшення або стабільність його ареалу та території, що ним охоплюються,
- специфічна структура та функції, що необхідні для його довгостро-

- кового підтримування, існують та, ймовірно, продовжуватимуть існувати у передбачуваному майбутньому,
- статус збереження його типових видів є сприятливим.

Основним засобом збереження видів і середовищ існування є створення Європейської екологічної мережі “Натура 2000”, що включає особливі заповідні території, передбачені Директивою щодо середовищ існування й особливо охоронювані території, передбачені Директивою про збереження диких птахів. Особливі заповідні території, що включаються до цієї мережі, визначаються державами-членами пропорційно до представлення у межах її території типів природних середовищ існування і середовищ існування видів. Мережа також включає території, що мають значення на рівні Співтовариства. Вони визначаються Комісією. Визначення особливих заповідних територій здійснюється виходячи із переліків типів природних середовищ існування та видів Додатків I та II до Директиви щодо середовищ існування. Ці переліки визначають типи середовищ існування та види, які мають значення на рівні Співтовариства і збереження яких вимагає призначення особливих заповідних територій.

Процедура визначення територій, які включатимуться у мережу “Натура 2000” складається із трьох етапів:

1. визначення державами-членами національних переліків таких територій;
  2. визначення Комісією, на основі національних переліків, територій, що мають значення на рівні Співтовариства; та
  3. безпосереднє виділення державами-членами обраних територій.
- При цьому Комісія також має повноваження вийти за межі запропонованих державами переліків та визнати такою, що має значення на рівні Співтовариства, територію, яка не була запропонована державами. У такому випадку Комісія спершу проводить консультації із державою, якій належить обрана територія та намагається досягнути з нею взаємної згоди, щодо виділення цієї території. Однак у випадку не досягнення взаємної згоди Комісія може звернутися до Ради із пропозицією, щодо вирішення питання виділення цієї території.

Обов’язок і відповідальність щодо розроблення та вживання заходів зі збереження покладається на відповідні держави-члени. Такі заходи повинні забезпечувати уникнення погіршення, в межах цих заповідних територій, природних середовищ існування та середовищ існування видів, а також турбування видів, для збереження яких були виділені ці території.

Іншими заходами збереження видів і середовищ існування є:

А. Охорона ландшафтів, що мають надзвичайно важливе значення для дикої фауни та флори.

Це включає заходи щодо підтримки чи, в разі потреби, розвитку особливостей таких ландшафтів. Особливостями є ті, які завдяки своїй лінійній чи послідовній структурі (такі як річки із своїми берегами чи традиційні системи позначення меж полів), чи своїй функції об'єднуючої ланки (такі як ставки чи маленькі ліси) є необхідними для міграції, розповсюдження чи генетичного обміну диких видів. Для досягнення цього у планах землекористування чи планах/політиках розвитку повинні передбачатись відповідні заходи.

Б. Створення системи охорони для певних видів, які перебувають під особливою загрозою.

Перелік видів, щодо яких встановлюється така система охорони міститься у Додатку IV до Директиви щодо середовищ існування. Дана система передбачає ряд заборон щодо вилову, використання та вбивання/знищення видів. Щодо тварин переліку (а) Додатка IV заборони, зокрема, встановлюються на:

- всі види вилову чи вбивання зразків цих видів у природі;
- умисне турбування цих видів, особливо у періоди розмноження, вирощування потомства, сплячки чи міграції;
- умисне руйнування чи забирання яєць з природи;
- пошкодження чи знищення місць розмноження або відпочинку.

Окремі заборони й обмеження встановлюються також на використання певних видів. Заборони, зокрема, встановлюються на використання певних видів тварин з експериментальною метою, згідно з Директивою 86/609/ЄЕС щодо використання тварин у експериментах. Винятками з цього може бути лише використання у експериментах/дослідженнях, метою яких є дослідження питань зі збереження даних видів або якщо ці види єдині придатні для біомедичних цілей.

Окремі заборони встановлюються також щодо диких птахів. Згідно з Директивою про збереження диких птахів, забороняється:

- умисно вбивати чи виловлювати (крім певних винятків: щодо окремих видів птахів, полювання на яких дозволяється за умови використання певних методів, зокрема з врахуванням таких принципів, як розумне використання та контроль балансу, не полювання у періоди розмноження чи міграції, заборона використання масового або не контрольованого вбивання);

- руйнувати, пошкоджувати чи збирати гнізда або яйця;
- умисно турбування;
- утримувати.

Певні обмеження встановлюються також на використання деяких видів диких птахів. Забороняється, зокрема, використання у комерційних цілях певних видів птахів, на яких дозволено полювання. Це включає заборону продажу, транспортування з метою продажу, утримування з метою продажу та виставлення на продаж живих або мертвих птахів, їх частин чи продуктів із них.

Заборони також встановлено щодо окремих видів рослин, передбачених у переліку Додатка IV(b) до Директиви щодо середовищ існування. Забороняється, зокрема:

- умисно підбирати, збирати, зрізати, виривати із корінням чи пошкоджувати ці росли у їх природному ареалі;
- тримати, транспортувати чи продавати або обмінювати та виставляти на продаж чи обмін зразки цих видів, вилучених із природного середовища.

Щодо видів, передбачених у переліку Додатка V заборони встановлюються на використання будь-яких неконтрольованих засобів вбивання чи волову, які можуть спричинити зникнення чи серйозну шкоду популяціям цих видів. Зокрема, забороняється використання способів вбивання чи волову, що передбачені переліком (а) та будь-які форми вбивання чи волову транспортними засобами, передбаченими у переліку (b) Додатка VI до Директиви щодо середовищ існування.

Важливого значення для збереження видів і середовищ існування мають також наукові дослідження, що сприяють пошуку необхідних рішень та заходів для реалізації таких завдань. Одне із важливих завдань та обов'язків держав-членів відповідно до законодавства щодо збереження видів та середовищ існування – заохочення і сприяння відповідних досліджень та наукових робіт. При цьому держави також повинні здійснювати необхідний обмін інформацією для ефективного координування даних досліджень у державах-членах чи на рівні Співтовариства.

### **3. Правове регулювання торгівлі видами дикої флори та фауни у рамках ЄС.**

Регулювання торгівлі видами дикої флори і фауни є одним із шляхів охорони та забезпечення збереження видів, які потерпають чи можуть постраждати внаслідок неконтрольованої торгівлі. Регу-



лювання здійснюється, в основному, регламентами Ради. Законодавство Співтовариства, в свою чергу, розробляється та узгоджується з відповідними міжнародними угодами у цій сфері, учасником яких є Співтовариство. Основним, базовим, документом у цій сфері є Регламент Ради (ЄС) №338/97 від 9 грудня 1996 року про охорону видів дикої флори і фауни шляхом регулювання торгівлі ними<sup>14</sup>, котрий, в свою чергу, є імплементацією завдань, принципів та положень Конвенції CITES. Особлива увага приділяється Співтовариством імпорту окремих видів диких травин, що мають особливе значення чи перебувають під загрозою зникнення. Окремими нормативно-правовими актами, зокрема, регулюється імпорт китів чи продукції з них (Регламент 348/81 від 20 січня 1981 р. про спільні правила імпорту продукції з китів чи інших китоподібних<sup>15</sup>), шкурок дитинчат певних видів тюленів та продукції з цих шкурок (Директива 83/129/ЄЕС від 28 березня 1983 р. щодо імпорту у держави-члени шкурок дитинчат певних тюленів та продукції з них<sup>16</sup>), а також імпорт шкурок і продукції з диких тварин, які походять із країн де, використовуються капкани (Регламент 3254/91 від 4 листопада 1991 року, що забороняє використання капканів у Співтоваристві та ввезення у Співтовариство шкурок і продукції, виготовленої із певних видів диких тварин, які походять із країн, що виловлюють їх за допомогою капканів чи методів вилову, що не відповідають міжнародним стандартам гуманного вилову<sup>17</sup>).

Регулювання торгівлі здійснюється у Співтоваристві, виходячи із переліків видів дикої флори і фауни, збереження яких потребує такого регулювання, які містяться у додатках до відповідних нормативно-правових актів. Основний перелік міститься у Додатках до Регламенту №338/97.

Для деяких видів, залежності від їх походження чи призначення, можуть встановлюватися винятки із загальних вимог щодо торгівлі. Такі винятки, зокрема, передбачено для видів, народжених чи вихованих у неволі або штучно виведених; для зразків, які перевозяться транзитом; для зразків, що складають частину приватної чи домашньої власності або призначені для наукових установ.

Регулювання торгівлі видами дикої флори і фауни здійснюється у Співтоваристві наступними засобами:

<sup>14</sup> [OJ L 61, 03.03.1997] з останніми змінами, внесеними Регламентом Комісії (ЄС) №1497/2003 від 8 серпня 2003 р. [OJ L 215, 27.08.2003].

<sup>15</sup> OJ L 39, 12.08.1981.

<sup>16</sup> OJ L 91, 9.4.1983.

<sup>17</sup> OJ L 308, 09.11.1991.

- встановлення заборони й обмеження торгівлі певними видами та вимог щодо продажу чи інших комерційних операцій із зразками певних видів;
- встановлення вимог і обмежень щодо імпорту у Співтовариство, експорту та реекспорту із Співтовариства певних видів;
- встановлення вимог щодо переміщення певних видів або зразків видів у межах Співтовариства.

Заборона торгівлі певними видами включає заборону купівлі, пропозицій купівлі, заволодіння з комерційною метою, використання для отримання комерційної вигоди та продажу, утримування для продажу, виставлення на продаж чи транспортування для продажу видів або зразків певних видів. Такі заборони, зокрема, встановлюються щодо видів, передбачених у переліку Додатка А та, у певних випадках, Додатка В до Регламенту №338/97.

Імпорт у Співтовариство, експорт чи реекспорт із Співтовариства видів, що охоплюються переліками додатків до Регламенту №338/97 здійснюється на основі та згідно з спеціальними дозволами (на импорт чи експорт або сертифікатами на реекспорт). Такі дозволи видаються компетентними органами держав-членів: країни призначення чи імпортного повідомлення – щодо імпорту, країни, у якій знаходяться зразки – щодо експорту або реекспорту. До імпоротної, експортної чи реекспортної документації, її видачі, використання та представлення встановлено спільні вимоги. Ці вимоги передбачено Регламентом №338/97. Визначено також формат, якому повинні відповідати такі дозволи та сертифікати. Конкретні вимоги щодо формату та оформлення цих документів передбачено Регламентом (ЄС) № 1808/2001<sup>18</sup>.

Для попередження незаконного імпорту, експорту чи реекспорту Регламент №338/97 передбачає певну процедуру повідомлення: у разі відмови держави-члена в наданні дозволу на импорт чи експорт або сертифіката на реекспорт, така держава негайно повідомляє про це Комісію, котра, в свою чергу, інформує інші держави-члени. Імпортовані, експортовані чи реекспортовані види повинні проходити відповідні необхідні перевірки.

У разі потреби Комісією можуть у будь-який час встановлюватися загальні чи конкретні (щодо певних країн походження) обмеження імпорту. Перелік таких обмежень публікується щоквартально в Офіційному Віснику Європейських Співтовариств. Заборони й обмеження встановлюються також щодо імпорту у Співтовариство

---

<sup>18</sup> OJ L 250, 19.09.2001.

певних видів дикої флори і фауни. Зокрема, заборонено імпорту у Співтовариство китової продукції, хутра та предметів, створених з шкурок дитинчат певних тюленів, шкурок чи виробів з тварин, виловлених за допомогою капканів. У 2003 році<sup>19</sup> було також встановлено тимчасову заборону на ввезення у Співтовариство зразків деяких видів, передбачених у переліку Додатків А та В до Регламенту №338/97.

Забороняється імпорт у комерційних цілях певної продукції із білохутряних дитинчат гренландських тюленів (*Phoca groenlandica*) та дитинчат тюленів-хохлаців (*Cystophora cristata*). Така продукція, зокрема, включає: необроблені хутряні шкурки та дублені чи вироблені хутряні шкурки, включаючи шкурки у формі смужок, сумок, хрестів чи їм подібних та предмети із даних шкурок. Заборона не стосується продукції, виготовленої інuitами<sup>20</sup>, у межах їх традиційного мисливства.

Ввезення у Співтовариство, для використання в комерційних цілях, китової продукції забороняється. Імпорт цієї продукції з іншою метою дозволяється за умови наявності ліцензії на імпорт. До китової продукції включається м'ясо та витяги з нього (м'ясні екстракти та соки, мука та пудра з м'яса), тельбухи та залишки, придатні чи не придатні для споживання; китовий вус та подібна продукція; сало й олія; спермацет; продукти, оброблені олією китів чи інших китоподібних або продукти виготовлені із шкіри та шкірсировини, оброблених такою олією. Перелік продукції, що вимагає імпорتنу ліцензію, може бути розширений державами-членами.

Ввезення у Співтовариство шкурок і продукції з диких тварин, що походять з країн, де використовуються капкани, забороняється. Перелік тварин та продукції, щодо яких встановлюються такі вимоги, передбачено Додатками I (перелік тварин) та II (перелік продукції) до Регламенту 3254/91. Ввезення шкурок тварин, які входять до переліку Додатка I, чи продукції, що підпадає під перелік Додатка II дозволяється лише тоді, коли Комісією буде визначено, що у країні походження цих предметів існують чинні адекватні адміністративні чи правові положення щодо заборони використання капканів або методи вилову таких тварин, які застосовуються у цій країні, відповідають міжнародним стандартам гуманного вилову. Перелік країн, які відповідають хоча б одній із цих вимог, публікуються Комісією в Офіційному Віснику Європейських Співтовариств. Перелік Додатка

<sup>19</sup> Регламент Комісії (ЄС) №349/2003 від 25 лютого 2003 р., що встановлює тимчасову заборону ввезення у Співтовариство зразків певних видів дикої фауни та флори (OJ L 051, 26.02.2003).

<sup>20</sup> народність Арктики (ескімоси).

І включає, зокрема, деякі види бобра, видри, койота, вовка, рисі, соболя, енота, ондатри, ласки, борсука, куниці та горностаю.

Окремі вимоги встановлюються також до переміщення певних видів у межах Співтовариства. Переміщення видів, передбачених у переліку Додатка А до Регламенту №338/97, вимагає попередньої згоди компетентного органу країни, у якій знаходяться ці види. Переміщення видів переліку Додатка В цього Регламенту здійснюється лише за умови дотримання набувачем цих видів правил охорони тварин, зокрема, щодо необхідних умов утримання.

У разі потреби, Комісією можуть у будь-який час встановлюватись обмеження на утримання та перевезення певних видів, впровадження яких у Співтовариство обмежено.

Регулювання торгівлі здійснюється відповідними органами держав-членів. На рівні Співтовариства створюється спеціалізований орган – Комітет із торгівлі дикою флорою та фауною. Держави-члени визначають компетентні органи для здійснення регулювання торгівлі видами, а також митні органи для проведення відповідних перевірок. Переліки таких органів публікуються в Офіційному Віснику Європейських Співтовариств<sup>21</sup>.

На держави-члени також покладається обов'язок моніторингу дотримання вимог із торгівлі видами та притягнення до відповідальності за їх порушення.

Держави-члени та Комісія готують щорічні звіти про обсяги торгівлі видами, передбаченими переліками Додатків до Регламенту №338/97 та раз у два роки готують детальні звіти щодо імплементації цього Регламенту.

Даним Регламентом також впроваджується система обміну інформацією між різними органами, залученими до регулювання торгівлі видами, зокрема державами-членами, Комісією, Секретаріатом Конвенції CITES.

#### **4. Охорона біологічного різноманіття від негативного впливу генетично модифікованих організмів (ГМО).**

У той час, як біотехнологія<sup>22</sup> забезпечує ряд позитивних досягнень для суспільства, впровадження генетично модифікованих організмів (надалі ГМО) у навколишнє середовище може мати значний негатив-

<sup>21</sup> Переліки опубліковано у Офіційному Віснику С 356, 08.12.1999 (щодо визначених державами-членами органів) та С 356, 08.12.1999 (щодо визначених державами-членами місць імпорту та експорту).

<sup>22</sup> Біотехнологія, відповідно до Конвенції про охорону біологічного різноманіття, означає будь-який вид технології, пов'язаний з використанням біологічних систем, живих організмів або їх похідних для виготовлення або зміцнення продуктів або процесів з метою їх конкретного вживання.

ний вплив на біорізноманіття. Застосовуючи принцип попередження, Співтовариство встановило, зокрема, згідно з Директивами 90/219/ЄЕС (щодо модифікованих мікроорганізмів) та 90/220/ЄЕС<sup>23</sup> (щодо ГМО) механізми оцінки, регулювання, управління та контролю ризиків, пов'язаних із використанням і випуском у навколишнє середовище ГМО, отриманих в результаті біотехнології, що можуть негативно вплинути на біорізноманіття. Більше того, Співтовариство брало активну участь у розробленні Картагенського протоколу з біобезпеки до Конвенції про охорону біологічного різноманіття (надалі Протокол), підписаного Співтовариством у 2002 р.<sup>24</sup>. Питанню регулювання використання генетично модифікованих організмів приділяється у Співтоваристві все більше і більше уваги. Регулювання використання ГМО здійснюється, в основному, за допомогою Регламентів, більшість з яких були прийняті в останні роки. Ними, зокрема, регулюються питання транскордонного перевезення ГМО, використання генетично модифікованих продуктів харчування та кормів, відстежування та маркування ГМО і продуктів харчування з ГМО, введення нових продуктів, що використовують ГМО.

На сьогодні використання ГМО регулюється Директивою 90/219/ЄЕС щодо використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкнених системах<sup>25</sup>, Директивою 2001/18/ЄЕС про умисний випуск у навколишнє середовище генетично модифікованих організмів і відміну Директиви Ради 90/220/ЄЕС<sup>26</sup>, Регламентом № 1946/2003 про транскордонне перевезення генетично модифікованих організмів<sup>27</sup>, Регламентом № 1829/2003 про генетично модифіковані продукти харчування та корми<sup>28</sup>, Регламентом № 1830/2003 щодо відстежування та маркування генетично модифікованих організмів і відстежування продуктів харчування та корму, виготовлених із генетично модифікованих організмів та внесення змін до Директиви 2001/18/ЄС<sup>29</sup>, Регламентом № 258/97 щодо нових продуктів та інгредієнтів нових продуктів<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> ОJ L 117 , 08/05/1990. Ця Директива була замінена Директивою 2001/18/ЄЕС Європейського Парламенту та Ради від 12 березня 2001 р. про умисний випуск у навколишнє середовище генетично модифікованих організмів та відміну Директиви Ради 90/220/ЄЕС (ОJ L 106 , 17/04/2001).

<sup>24</sup> Картагенський протокол з біобезпеки до Конвенції про охорону біологічного різноманіття (Рішення Ради 2002/628/ЄС (ОJ L 201, 31.7.2002).

<sup>25</sup> ОJ L 117, 08/05/1990.

<sup>26</sup> ОJ L 106 , 17/04/2001.

<sup>27</sup> ОJ L 287, 05/11/2003.

<sup>28</sup> ОJ L 268 , 18/10/2003.

<sup>29</sup> ОJ L 268 , 18/10/2003.

<sup>30</sup> ОJ L 43,14.02.1997.

Завдання цих нормативно-правових актів – сприяти забезпеченню адекватного рівня захисту у сфері безпечного перевезення, поводження з та використання ГМО, утворених у результаті сучасної біотехнології, що можуть мати негативний вплив на збереження та стале використання біологічного різноманіття, створювати ризик людському здоров'ю, а також забезпечити громадянам можливість вільного проінформованого щодо ГМО.

Загальні вимоги до випуску ГМО у навколишнє середовище та розміщення ГМО на ринку передбачено Директивою 2001/18/ЄЕС щодо умисного вивільнення у навколишнє середовище ГМО. Генетично модифікованим організмом, згідно із цією Директивою, є організм, тобто біологічна істота, здатна до відтворення чи передачі генетичного матеріалу (за винятком людини), у якій генетичний матеріал був змінений шляхом, відмінним від такого, що зустрічається у природі через спарювання та/чи природну рекомбінацію.

Загальною вимогою до випуску у навколишнє середовище чи розміщення на ринку ГМО є уникнення при цьому негативного впливу на навколишнє середовище та здоров'я людини. Випуск ГМО у навколишнє середовище та розміщення їх на ринку повинно здійснюватися лише за умови дотриманням вимог, встановлених у Частинах В (щодо випуску) та С (щодо розміщення на ринку) Директиви 2001/18/ЄЕС. Важлива передумова здійснення вивільнення у навколишнє середовище чи розміщення на ринку ГМО – проведення оцінки ризику для довкілля даних ГМО й отримання відповідної згоди на вивільнення чи розміщення від компетентного органу держави, на території якого вони здійснюються. Значним аспектом прийняття рішення щодо погодження чи не погодження вивільнення/розміщення ГМО є консультивання з громадськістю й іншими державами-членами. Директива також передбачає процедури моніторингу й обміну інформацією щодо ГМО, на випуск/розміщення яких було надано згоду.

Вимоги до використання продуктів харчування, які містять ГМО встановлюються Регламентом № 1829/2003 про генетично модифіковані продукти харчування та корми, Регламентом № 1830/2003 про відстежування та маркування ГМО і відстежування продуктів харчування й корму, виготовлених із ГМО та Регламентом № 258/97 щодо нових продуктів та інгредієнтів нових продуктів. Дані продукти не повинні створювати загрози для споживачів чи вводити споживачів в оману, а також бути несприятливими для харчування порівняно, з продуктами, які вони заміняють. Перед розміщенням на ринку такі продукти повинні проходити відповідні перевірки, внаслідок яких приймається рішення щодо дозволу допуску таких продуктів

на ринок. Дане рішення визначає також умови використання, призначення, особливості та специфічні вимоги щодо маркування такої продукції. Серед інших вимог щодо маркування такої продукції, обов'язковою є вказівка про наявність у ній ГМО. Дана продукція, в свою чергу, повинна також проходити оцінку її впливу на навколишнє середовище та можливого ризику, що можуть нею створюватись. Рішення чи положення, які приймаються щодо продуктів, котрі можуть мати негативний вплив на здоров'я людини повинні, в свою чергу, повідомляти Науковому комітету із харчування. Стосовно такої продукції держави-члени можуть встановлювати заборони й обмеження на розміщення її на ринку в межах території цих держав.

Регулювання використання генетично модифікованих мікроорганізмів (далі ГММО) здійснюється у Співтоваристві згідно з положеннями Директиви 90/219/ЄЕС про використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкнених системах. Використання ГММО повинно здійснюватися без завдання шкоди навколишньому середовищу і здоров'ю людини. Для досягнення цього держави-члени повинні регулювати використання ГММО з метою зведення до мінімуму їх негативних впливів. Особи, що здійснюють використання ГММО, мусять дотримуватися певних принципів безпеки. Перед початком першого використання ГММО у певних спорудах (обладнанні) особа, котра планує здійснювати таке використання повідомляє про це відповідні компетентні органи. Залежно від рівня небезпечності, ГММО поділяються на дві групи: група I – менш небезпечні ГММО, що відповідають критеріям, передбаченим у Додатку II до Директиви 90/219/ЄЕ; та група II – ГММО, які не відповідають цим критеріям і вважаються більш небезпечними. Вимоги до інформації, котра повинна міститися у повідомленні залежать від рівня загрози, яка може створюватися даними ГММО. Держави-члени також складають плани дій на випадок аварій. Такі плани включають заходів, які слід вживати на випадок аварій та процедуру інформування осіб, що можуть зазнати впливу від таких аварій, щодо заходів для забезпечення їх безпеки. У випадку аварії особа, що використовує ГММО, негайно повідомляє про це компетентні органи і подає усю інформацію, необхідну для оцінки впливу цієї аварії та розроблення адекватних заходів реагування. У свою чергу, держава-член, на території якої сталася аварія повідомляє Комісію та інші держави-члени, які можуть зазнати впливу внаслідок даної аварії.

Важливим аспектом регулювання використання ГМО є регулювання їх транскордонного перевезення. Воно здійснюється на основі Регламенту № 1946/2003 про транскордонне перевезення ГМО,

розробленого на основі Картагенського протоколу про біобезпеку до Конвенції про охорону біологічного різноманіття. Завдання цього регламенту — створення загальної системи повідомлення та інформації про транскордонне переміщення ГМО і забезпечення послідовної імплементації положень Протоколу від імені Співтовариства, з метою сприяння забезпеченню належного рівня охорони у сфері безпечного перевезення, поводження з та використання ГМО, які можуть мати негативний вплив на збереження та стале використання біологічного різноманіття, враховуючи також загрозу здоров'ю людини. Регламент встановлює вимоги щодо експорту ГМО у країни, що не є членами Співтовариства, щодо транзиту та неумисного переміщення ГМО. Процедури й вимоги до експорту визначаються в залежності від призначення ГМО: умисне вивільнення у навколишнє середовище, безпосереднє використання як продуктів харчування чи корму, чи для використання ГМО у замкнених системах.

Передумовою транскордонного переміщення всіх ГМО є попереднє повідомлення держав, яких стосується таке переміщення, та надання ними дозволу на дане переміщення. У разі експорту ГМО, експортер надсилає письмове повідомлення компетентним органам держави імпортера, про отримання якого остання надсилає письмове підтвердження й повідомляє своє рішення. Копія цих документів (повідомлення, здійсненого експортером, підтвердження отримання та рішення імпортера) надсилаються експортером компетентним органам держави, з території якої здійснюється експорт, та Комісії. У деяких випадках, зокрема, стосовно експорту ГМО, призначених для прямого використання як продуктів харчування чи корму, Комісія, від імені Співтовариства, чи держави-члени, які прийняли рішення, повідомляють про нього також Інформаційний центр з біорізноманіття, створений згідно зі статтею 20 Протоколу. Вимоги Регламенту щодо транскордонного переміщення ГМО, призначених для умисного вивільнення у навколишнє середовище не застосовуються до переміщень, з метою використання ГМО у замкнених системах, якщо такі переміщення здійснюються згідно з вимогами чи стандартами держав імпорту.

У разі транзиту, експортер забезпечує повідомлення про нього сторін, що прийняли рішення про регулювання транзиту ГМО через їх територію та повідомили про це рішення Координаційний центр із біорізноманіття. Щодо ідентифікування та супровідної документації встановлюються загальні вимоги.

Регламент також зобов'язує держави-члени вживати необхідних заходів для попередження непередбаченого та неумисного транс-



кордонного переміщення ГМО, і передбачає механізм повідомлення у випадку такого переміщення. Такі заходи, зокрема, передбачають негайне повідомлення громадськості та Комісії, усіх інших держав-членів, на які вплине чи може вплинути таке переміщення, а також Інформаційний центр із біорізноманіття й відповідні міжнародні організації.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ**

1. Яке співвідношення існує між міжнародними угодами у сфері біологічного різноманіття та нормативними актами ЄС у цій сфері? Яке значення для розвитку законодавства ЄС щодо біорізноманіття має Конвенція про охорону біологічного різноманіття?
2. Дайте характеристику Стратегії Співтовариства із біорізноманіття. Яке значення вона має для правового регулювання збереження біорізноманіття у Співтоваристві? Яке співвідношення існує між цією стратегією та Конвенцією про охорону біологічного різноманіття?
3. Як реалізуються принципи права навколишнього середовища ЄС, зокрема принципи інтеграції та перестороги, у правовому регулюванні збереження біологічного різноманіття?
4. Які засоби збереження видів флори і фауни передбачає законодавство ЄС? Чим це регулюється?
5. Що таке “середовище існування”? Яке співвідношення між поняттями “природне середовище існування”, “середовище існування видів”, “особливо охоронювана територія” та “особлива заповідна територія”?
6. Яке значення має створення мережі “Натура 2000” для збереження біологічного різноманіття? Яка процедура створення цієї мережі? Використовуючи наведене нижче рішення Суду Європейських Співтовариств, визначте, які повноваження та зобов’язання мають держави-члени стосовно створення цієї мережі.
7. Яке значення має регулювання торгівлі видами флори і фауни для збереження біологічного різноманіття? В чому полягає таке регулювання?
8. Яке співвідношення між Регламентом Ради (ЄС) №338/97 про охорону видів дикої флори і фауни шляхом регулювання торгівлі ними та Конвенцією CITES?
9. Що таке ГМО? Чому регулювання перевезення, поводження та використання ГМО здійснюється на рівні Співтовариства?

10. Яке співвідношення між Регламентом № 1946/2003 про транс-кордонне переміщення генетично модифікованих організмів та Картагенським протоколом з біобезпеки до Конвенції про охорону біологічного різноманіття?

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доповнене. – Львів, 2002.
2. Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. – Львів, 2002.
3. Окружающая среда Европы: Третья оценка. Краткое содержание. Люксембург: Отдел Официальных Публикаций Европейского Сообщества, 2003.
4. EU Focus on Nature Protection. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
5. Kiss A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge, 1995.
6. David Hunter, James E. Salzman, Durwood Zaelke. International environmental Law and policy. Foundation press. New York, 1998.

**ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ**

1. Конвенція про охорону біологічного різноманіття, 1992 р., Ріо-де-Жанейро. (Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля. – 2-е вид., доповнене. – Львів, 2002.).
2. Директива Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 р. про збереження природних середовищ існування дикої фауни та флори (ОJ L 206, 22.07.1992).
3. Директива 79/409/ЄЕС від 2 квітня 1979 р. про збереження диких птахів (ОJ L 103, 25.04.1979).
4. Директива Ради 86/609/ЄЕС від 24 листопада 1986 р. про зближення законів, положень та адміністративних положень держав-членів щодо охорони тварин, що використовуються для експериментів чи інших наукових цілей (ОJ L 358, 18.12.1986).
5. Директива Ради 1999/22/ЄС від 29 березня 1999 р. про утримання диких тварин у зоопарках (ОJ L 94, 09.04.1999).
6. Регламент Ради (ЄС) №338/97 від 9 грудня 1996 року про охорону видів дикої флори і фауни шляхом регулювання торгівлі ними (ОJ L 61, 03.03.1997) з останніми змінами, внесеними Регламентом Комісії (ЄС) №1497/2003 від 8 серпня 2003 р. (ОJ L 215, 27.08.2003).

7. Директива Ради 90/219/ЄЕС від 23 квітня 1990 р. щодо обмеженого використання генетично модифікованих мікроорганізмів (ОJ L 117 , 08/05/1990).
8. Директива 2001/18/ЄЕС Європейського Парламенту та Ради від 12 березня 2001 р. про умисний випуск у навколишнє середовище генетично модифікованих організмів та відміну Директиви Ради 90/220/ЄЕС (ОJ L 106 , 17/04/2001).
9. Регламент (ЄС) № 1946/2003 Європейського Парламенту та Ради від 15 липня 2003 року про транскордонне переміщення генетично модифікованих організмів (ОJ L 287 , 05/11/2003).

### **КОНЦЕПЦІЯ БІОЛОГІЧНОГО РІЗНОМАНІТТЯ**

Анатолій Павелко, БФ „Екоправо-Львів”

Збереження біорізноманіття (або біологічного різноманіття) є однією із ключових складових стратегії сталого розвитку, екологічної політики держав світу та ЄС. Що ж таке біорізноманіття?

У Конвенції про охорону біологічного різноманіття термін “біологічне різноманіття” визначається як “різноманітність живих організмів з усіх джерел, включаючи, серед іншого, наземні, морські та інші водні екосистеми і екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття включає у себе різноманітність у рамках виду, між видами і різноманітність екосистем”.

Чому саме біорізноманіття? Традиційно заходи із збереження, охорони та відтворення тваринного і рослинного світу були спрямовані на охорону дикої природи. Але вже наприкінці 70-х років ХХ століття багато вчених-біологів дійшли до висновку про обмеженість і недостатність спрямування зусиль на охорону та збереження лише малочисельних або зникаючих видів дикої природи. Постає необхідність зберегти та охороняти весь рослинний і тваринний світ, в тому числі культурні рослини та свійських тварин. Зберігаючи біорізноманіття, ми маємо змогу дослідити, оцінити та зберегти для себе і майбутніх поколінь все різноманіття й мінливість проявів життя.

Отже, поняття біорізноманіття включає не лише види живих організмів, як наприклад ведмідь бурий чи польовий горобець, ялина європейська чи ковила азовська. Об’єктивні закони існування і функціонування біосфери роблять практично неможливим або вкрай складним і ризиковим збереження окремих видів живих організмів із відривом їх від природного середовища існування. Як існувати, скажімо, білому ведмедею без криги чи дятлам без лісових дерев? Що стане у клітках з альбатросами, коли їх позбавлять морських просторів, над якими вони долають тисячі кілометрів? Як зберегти від зникнення багато видів грибів, мохів і лишайників, котрі можуть існувати лише у лісі при наявності певних видів дерев? Для збереження і забезпечення само-відтворення усіх цих видів організмів життєво необхідним є збереження природних екосистем.

Крім того, згідно з сучасними уявленнями, біорізноманіття повинно включати і генетичне різноманіття – сукупність генів живих організмів. Генетичні відмінності у рамках одного виду дуже значні, кожна особина характеризується унікальним набором генів. Адже, як носії інформації про

основні життєві характеристики організмів, гени дозволяють їм зберегти свої ознаки, пристосовуватися до умов середовища, виживати та відтворювати собі подібних. Втрачаючи особину, ми втрачаємо її генетичну інформацію, її неповторні особливості. Очевидно, що зі зменшенням чисельності виду ми втрачаємо і частину генного різноманіття. На жаль, цей процес незворотний. Чи не найкраще наслідки його відображає так званий “ефект лійки”. Умовний приклад: до початку зменшення чисельності популяція носорогів становила 2000 особин, генетичний набір яких складався з 2 млн. генів (по тисячі на особу). Генетичний набір п’ятдесяти особин, які збереглися у найкритичніший для популяції момент, містив 50 тисяч генів (знову ж по тисячі на особину). У результаті застосування природоохоронних заходів чисельність носорогів відновила до 2 тисяч особин, але... Ці дві тисячі містять усього 50 тисяч особливих генів чи їх комбінацій. Отже, втрачено було 1950 тисяч генів.

Збереження біосфери напряму залежить від збереження її складових – живих організмів і екосистем. Так само й існування живих організмів, в тому числі і людини, залежить від існування біосфери. Біологічне різноманіття забезпечує функціональну стійкість і цілісність біосфери. У цій планетарній системі кожен вид і кожна екосистема відіграють свою роль. Всі вони є особливими, неповторними і вкрай важливими її ланками. Зникнення однієї ланки може призвести до зникнення інших і руйнування всієї біосферної екосистеми. Існування різноманіття організмів дає змогу системі пристосуватися до змін. Зі зменшенням чисельності одних живих організмів, деградацією екосистеми чи генного матеріалу їх екологічна ніша може бути заповнена іншими, подібними за своїми екологічними характеристиками організмами. Це свого роду заміщення одних іншими на випадок екологічних катастроф.

Наприклад, у 70-х роках ХХ століття в СРСР було значною мірою винищено вовків, які вважалися шкідливими тваринами. Внаслідок цього зросла чисельність копитних – лосів, козуль, оленів. Відомо, що ці травоядні тварини харчуються листям дерев. Тварини з’їли молоді дерева у лісі, а це – пряма загроза відновленню лісу, екосистемі та лісовому господарству. Вирішенням проблеми став відстріл копитних і послаблення переслідування вовків. Крім того, винищення вовків призвело до того, що у лісі зникли хижакі, що харчувалися старими та хворими тваринами, і серед травоядних почалися епідемії. Саме тоді з’явилося відоме гасло: “Вовк – санітар лісу”. Вовків не винищили цілком, і поступово вони відновили свою чисельність. Проблему було вирішено. Але уявіть собі, що б сталося якби знищили останнього вовка?

Зараз із серйозними проблемами зіткнулися у Індії і Пакистані. Там на межі зникнення опинились грифи й інші птахи, які живляться загиблими тваринами та їх рештками. Як твердять дослідники, птахи помирають від ліків, якими лікують велику рогату худобу. Живлячись трупами тварин, стерв’ятники отруюються ліками, що зберігаються у тканинах загиблих. І гинуть самі. Тепер на просторах Південної Азії нікому “прибирати” мертвечину. Це сприяє поширенню епідемій та інфекційних хвороб. Для того, щоб збирати та безпечно знищувати трупи, треба задіяти величезну кількість ресурсів. Стерв’ятники робили це безкоштовно. Вчені намагаються знайти вирішення проблеми – врятувати стерв’ятників. А тим часом в інших кутках землі люди втрачають біологічні види, переважно навіть не підозрюючи про їх важливу екологічну роль, і страждають від хвороб.

Сьогодні під впливом діяльності людини темпи зникнення видів перевищують природні у 1000 – 10 000 разів. Щогодини на планеті зникає 3 види, щодня – близько 70, щороку – близько 27 тисяч. Не оминув процес втрати різноманіття і Європу, яка є домівкою для більш ніж 200 тисяч видів тварин та рослин і на території якої існують різні типи екосистем – від напівпустель і субтропічних лісів до тайги і тундри. Високий рівень індустріалізації, інтенсивне сільське господарство та висока щільність населення чинять значний негативний вплив на природу. 42 % видів ссавців, 15 % видів птахів, 45 % видів метеликів, 30 % видів земноводних, 45 % видів плазунів та 52 % видів риб перебувають під загрозою. За даними одного з останніх досліджень, яке проводилося у 18 європейських країнах, чисельність 24 видів розповсюджених лісових птахів та 23 видів птахів сільськогосподарських угідь скоротилася за період 1980 – 2002 років на 71 %.

Усьому світу відомі приклади вимирання європейських тварин. Тур, тарпан, безкрила гагарка – ці тварини зникли трохи більше сторіччя тому. У XX столітті було винищено всіх вільних зубрів і вид вдалося зберегти лише завдяки тим тваринам, які перебували у зоопарках. І на сьогодні багатьом видам загрожує небезпека. Іберійських рисей залишилось трохи більше сотні. Вони потерпають від знищення умов їх існування – лісів із коркового дуба та підрич харчових ресурсів – зменшення чисельності диких кроликів. Небезпека загрожує також усім видам європейських тюленів, дельфінів, китів, європейській норці тощо. Навіть звичайні білки у Великобританії опинились у небезпеці через стрімке поширення і витіснення конкурентом – сірими американськими білками.

Загрозлива ситуація склалася і на екосистемному рівні. Майже цілком розорано європейські степи, знищено більшість природних комплексів дельти рік, і цей процес у деяких країнах досі не припинився. Наприклад, в Україні унікальній екосистемі дельти Дунаю загрожує плановане будівництво судноплавного каналу, в результаті чого буде завдано непоправної шкоди її біорізноманіттю. Швидко скорочуються площі середземноморських лісів.

Під загрозою перебуває і генетичне різноманіття. Зникнення організмів – це зникнення унікального генетичного матеріалу, що в рамках одного виду дозволяє тваринам пристосовуватися до різних умов. Гени зумовлюють стійкість одних організмів до спеки, а інших – до холодів. Гени відповідають за реагування організму на забруднення довкілля, захисне забарвлення в комах і ріст шерсті в кіз, зелений колір листя дерев та вміст вітаміну С в апельсинах. Втрата генетичного різноманіття означатиме втрату не лише для природи, але й втрату для людини, в даний час або у майбутньому, реально чи потенційно корисних властивостей живої природи. Новою небезпекою є генетично змінені організми – продукт генної інженерії.

Чому генетично змінені (їх ще називають генетично модифікованими або живими зміненими організмами) вважаються небезпечними?

По-перше, вплив ГМО на організм людини достатньо не вивчений. Переважна більшість досліджень не здатна у повній мірі оцінити всі можливі впливи генетично змінених організмів на людину. Вже існують приклади виникнення в людей гострих алергічних реакцій, спричинених споживанням генетично зміненої продукції. Споживання генетично змінених продуктів, що містять антибіотики, призводить до вироблення організмами стійкості до них. В результаті старі перевірені засоби вже не діють, і боротьба з багатьма хворобами вкрай ускладнюється.

По-друге, поширення генетично змінених організмів дуже складно обмежити. Наприклад, рослини через запилення здатні обмінюватись генетичним матеріалом. Таким чином зміненим геном можуть бути заражені природні рослини на відстані багатьох кілометрів. Генетично змінені рослини, в разі крашої пристосованості до певних умов, можуть витіснити природні. Цим самим втрачатиметься біологічне різноманіття. Наприклад, є генетично змінені рослини, стійкі до гербіцидів. У разі застосування таких гербіцидів на полях генетично чисті рослини зникають, а змінені поширюються. Зміна умов середовища може призвести до того, що непристосовані до життя без пестицидів змінені рослини зникнуть, а природних вже не залишиться. Генетично змінені рослини, які містять ген, спрямований на боротьбу з певним сільськогосподарським шкідником, потерпають від навали інших, що різко збільшують свою чисельність. Крім того, шкідники здатні виробити імунітет проти ворожих генів. За даними окремих досліджень, від вирощування таких генетично змінених культур найбільше потерпають деякі корисні комахи, наприклад сонечка.

Існують думки, що внаслідок впровадження людиною генетично змінених організмів може цілком змінитися біосфера і з'явитися загроза існуванню людини.

Для того, щоб зберегти біологічне різноманіття та захистити біосферу від нових генних небезпек використовують різні засоби. Серед них законодавчому забезпеченню відводиться одна з основних ролей.

## **СПРАВА ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ**

**Judgment of the Court of 7 November 2000.**

**The Queen v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, interveners: World Wide Fund for Nature UK (WWF) and Avon Wildlife Trust.**

**Reference for a preliminary ruling: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) – United Kingdom.**

**Directive 92/43/EEC – Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora – Definition of the boundaries of sites eligible for designation as special areas of conservation – Discretion of the Member States – Economic and social considerations – Severn Estuary.**

*Case C-371/98.*

*European Court reports 2000 Page I-09235*

*Environment – Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora – Directive 92/43 – Sites of Community importance – Identification – Drawing up of the national list of sites – Taking account of economic, social and cultural requirements or regional and local characteristics – Not permitted*

*(Council Directive 92/43, Arts 2(3), 3(1), first subpara., and 4(1))*

*Article 4(1) of Directive 92/43 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora must be interpreted as meaning that a Member State may not take account of economic, social and cultural requirements or regional and local characteristics, as mentioned in Article 2(3) of that directive, when selecting and defining the boundaries of the*

sites to be proposed to the Commission as eligible for identification as sites of Community importance.

*To produce a draft list of sites of Community importance, capable of leading to the creation of a coherent European ecological network of special areas of conservation, the Commission must have available an exhaustive list of the sites which, at national level, have an ecological interest which is relevant from the point of view of the directive's objective of conservation of natural habitats and wild fauna and flora. Only in that way is it possible to realise the objective, in the first subparagraph of Article 3(1) of Directive 92/43, of maintaining or restoring the natural habitat types and the species' habitats concerned at a favourable conservation status in their natural range, which may lie across one or more frontiers inside the Community. Having regard to the fact that, when a Member State draws up the national list of sites, it is not in a position to have precise detailed knowledge of the situation of habitats in the other Member States, it cannot of its own accord, whether because of economic, social or cultural requirements or because of regional or local characteristics, delete sites which at national level have an ecological interest relevant from the point of view of the objective of conservation without jeopardising the realisation of that objective at Community level.*

( see paras 22-23, 25 and operative part )

## JUDGMENT OF THE COURT

7 November 2000

(Directive 92/43/EEC – Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora – Definition of the boundaries of sites eligible for designation as special areas of conservation – Discretion of the Member States – Economic and social considerations – Severn Estuary)

In Case C-371/98,

REFERENCE to the Court under Article 177 of the EC Treaty (now Article 234 EC) by the Queen's Bench Division (Divisional Court) of the High Court of Justice of England and Wales for a preliminary ruling in the proceedings pending before that court between

**The Queen**

and

**Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions,  
ex parte First Corporate Shipping Ltd,**

interveners:

**World Wide Fund for Nature UK (WWF)**

and

**Avon Wildlife Trust,**

on the interpretation of Articles 2(3) and 4(1) of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ 1992 L 206, p. 7),

THE COURT,

after considering the written observations submitted on behalf of:

- First Corporate Shipping Ltd, by G. Barling QC, M. Shaw and M. Hoskins, Barristers, instructed by Arnheim Tite & Lewis, Solicitors,

- World Wide Fund for Nature UK (WWF) and Avon Wildlife Trust, by P. Sands and J.H. Marks, Barristers, instructed by Leigh Day & Co., Solicitors,
- the United Kingdom Government, by J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, acting as Agent, and Richard Drabble QC,
- the Finnish Government, by H. Rotkirch and T. Pynna, Valtionasiamiehet, acting as Agents,
- the Commission of the European Communities, by R.B. Wainwright, Principal Legal Adviser, and P. Stancanelli, of its Legal Service, acting as Agents,

having regard to the Report for the Hearing,

after hearing the oral observations of First Corporate Shipping Ltd, World Wide Fund for Nature UK (WWF) and Avon Wildlife Trust, the United Kingdom Government, the Finnish Government and the Commission at the hearing on 7 December 1999,

after hearing the Opinion of the Advocate General at the sitting on 7 March 2000,

gives the following

## **JUDGMENT**

- 1 By order of 21 July 1998, received at the Court on 16 October 1998, the Queen's Bench Division (Divisional Court) of the High Court of Justice of England and Wales referred to the Court for a preliminary ruling under Article 177 of the EC Treaty (now Article 234 EC) a question on the interpretation of Articles 2(3) and 4(1) of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ 1992 L 206, p. 7, hereinafter 'the Habitats Directive').
- 2 The question arose in proceedings brought by First Corporate Shipping Ltd (hereinafter 'FCS') for judicial review of the act by which the Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions indicated that he was minded to propose the Severn Estuary to the Commission of the European Communities as a site eligible for designation as a special area of conservation (SAC) under Article 4(1) of the Habitats Directive.

### **The Community legislation**

- 3 According to Article 2 of the Habitats Directive:
  - '1. The aim of this Directive shall be to contribute towards ensuring biodiversity through the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora in the European territory of the Member States to which the Treaty applies.
  2. Measures taken pursuant to this Directive shall be designed to maintain or restore, at favourable conservation status, natural habitats and species of wild fauna and flora of Community interest.
  3. Measures taken pursuant to this Directive shall take account of economic, social and cultural requirements and regional and local characteristics.
- 4 Article 4 of the Habitats Directive states:
  - '1. On the basis of the criteria set out in Annex III (Stage 1) and relevant scientific information, each Member State shall propose a list of sites indicating which natural habitat types in Annex I and which species in Annex II that are native to



its territory the sites host. For animal species ranging over wide areas these sites shall correspond to the places within the natural range of such species which present the physical or biological factors essential to their life and reproduction. For aquatic species which range over wide areas, such sites will be proposed only where there is a clearly identifiable area representing the physical and biological factors essential to their life and reproduction. Where appropriate, Member States shall propose adaptation of the list in the light of the results of the surveillance referred to in Article 11.

The list shall be transmitted to the Commission, within three years of the notification of this Directive, together with information on each site. That information shall include a map of the site, its name, location, extent and the data resulting from application of the criteria specified in Annex III (Stage 1) provided in a format established by the Commission in accordance with the procedure laid down in Article 21.

2. On the basis of the criteria set out in Annex III (Stage 2) and in the framework both of each of the five biogeographical regions referred to in Article 1(c)(iii) and of the whole of the territory referred to in Article 2(1), the Commission shall establish, in agreement with each Member State, a draft list of sites of Community importance drawn from the Member States' lists identifying those which host one or more priority natural habitat types or priority species.

Member States whose sites hosting one or more priority natural habitat types and priority species represent more than 5% of their national territory may, in agreement with the Commission, request that the criteria listed in Annex III (Stage 2) be applied more flexibly in selecting all the sites of Community importance in their territory.

The list of sites selected as sites of Community importance, identifying those which host one or more priority natural habitat types or priority species, shall be adopted by the Commission in accordance with the procedure laid down in Article 21.

3. The list referred to in paragraph 2 shall be established within six years of the notification of this Directive.

4. Once a site of Community importance has been adopted in accordance with the procedure laid down in paragraph 2, the Member State concerned shall designate that site as a special area of conservation as soon as possible and within six years at most, establishing priorities in the light of the importance of the sites for the maintenance or restoration, at a favourable conservation status, of a natural habitat type in Annex I or a species in Annex II and for the coherence of Natura 2000, and in the light of the threats of degradation or destruction to which those sites are exposed.

5. As soon as a site is placed on the list referred to in the third subparagraph of paragraph 2 it shall be subject to Article 6(2), (3) and (4).

5 Annex III to the Habitats Directive reads as follows:

'Criteria for selecting sites eligible for identification as sites of Community importance and designation as special areas of conservation

Stage 1: Assessment at national level of the relative importance of sites for each natural habitat type in Annex I and each species in Annex II (including priority natural habitat types and priority species)

- A. Site assessment criteria for a given natural habitat type in Annex I
  - (a) Degree of representativity of the natural habitat type on the site.
  - (b) Area of the site covered by the natural habitat type in relation to the total area covered by that natural habitat type within national territory.
  - (c) Degree of conservation of the structure and functions of the natural habitat type concerned and restoration possibilities.
  - (d) Global assessment of the value of the site for conservation of the natural habitat type concerned.
- B. Site assessment criteria for a given species in Annex II
  - (a) Size and density of the population of the species present on the site in relation to the populations present within national territory.
  - (b) Degree of conservation of the features of the habitat which are important for the species concerned and restoration possibilities.
  - (c) Degree of isolation of the population present on the site in relation to the natural range of the species.
  - (d) Global assessment of the value of the site for conservation of the species concerned.
- C. On the basis of these criteria, Member States will classify the sites which they propose on the national list as sites eligible for identification as sites of Community importance according to their relative value for the conservation of each natural habitat type in Annex I or each species in Annex II.
- D. That list will show the sites containing the priority natural habitat types and priority species selected by the Member States on the basis of the criteria in A and B above.

...

6 Article 6(2), (3) and (4) of the Habitats Directive provides:

‘2. Member States shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration of natural habitats and the habitats of species as well as disturbance of the species for which the areas have been designated, in so far as such disturbance could be significant in relation to the objectives of this Directive.

3. Any plan or project not directly connected with or necessary to the management of the site but likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects, shall be subject to appropriate assessment of its implications for the site in view of the site’s conservation objectives. In the light of the conclusions of the assessment of the implications for the site and subject to the provisions of paragraph 4, the competent national authorities shall agree to the plan or project only after having ascertained that it will not adversely affect the integrity of the site concerned and, if appropriate, after having obtained the opinion of the general public.

4. If, in spite of a negative assessment of the implications for the site and in the absence of alternative solutions, a plan or project must nevertheless be carried out for imperative reasons of overriding public interest, including those of a social or economic nature, the Member State shall take all compensatory measures necessary to ensure that the overall coherence of Natura 2000 is protected.

It shall inform the Commission of the compensatory measures adopted.

Where the site concerned hosts a priority natural habitat type and/or a priority species, the only considerations which may be raised are those relating to human health or public safety, to beneficial consequences of primary importance for the environment or, further to an opinion from the Commission, to other imperative reasons of overriding public interest.

**The main proceedings and the question referred for a preliminary ruling**

- 7 FCS is the statutory port authority for the port of Bristol, on the Severn Estuary, and owns considerable land in the neighbourhood of the port. Since acquiring the port, FCS has invested, in partnership with other undertakings, nearly ?220 million in capital in developing its facilities. It employs 495 permanent full-time employees. The number of workers employed at the port, including FCS's own employees, is between 3 000 and 5 000.
- 8 The Secretary of State indicated that he was minded to propose the Severn Estuary to the Commission as a site eligible for designation as an SAC under Article 4(1) of the Habitats Directive, most of the intertidal part of the estuary having already been classified as a special protection area under Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds (OJ 1979 L 103, p. 1). FCS thereupon applied to the Queen's Bench Division (Divisional Court) of the High Court of Justice of England and Wales for leave to apply for judicial review.
- 9 FCS submitted before that court that Article 2(3) of the Habitats Directive obliged the Secretary of State to take account of economic, social and cultural requirements when deciding which sites should be proposed to the Commission pursuant to Article 4(1) of that directive.
- 10 The Secretary of State contended that, in the light of the Court's reasoning in Case C-44/95 R v Secretary of State for the Environment, ex parte Royal Society for the Protection of Birds [1996] ECR I-3805, he could not take economic, social and cultural requirements into account when deciding which sites should be proposed to the Commission pursuant to Article 4(1) of the Habitats Directive.
- 11 In those circumstances, the High Court of Justice stayed proceedings and referred the following question to the Court for a preliminary ruling:

'Is a Member State entitled or obliged to take account of the considerations laid down in Article 2(3) of Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ 1992 L 206, p. 7), namely, economic, social and cultural requirements and regional and local characteristics, when deciding which sites to propose to the Commission pursuant to Article 4(1) of that Directive and/or in defining the boundaries of such sites?
- The question referred for a preliminary ruling**
- 12 It should be noted that the question of interpretation referred for a preliminary ruling relates only to Stage 1 of the procedure for classifying natural sites as SACs laid down by Article 4(1) of the Habitats Directive.
- 13 Under that provision, on the basis of the criteria set out in Annex III (Stage 1) together with relevant scientific information, each Member State is to propose and transmit to the Commission a list of sites, indicating which natural habitat types in Annex I and native species in Annex II are to be found there.
- 14 Annex III to the Habitats Directive, which deals with the criteria for selecting sites eligible for identification as sites of Community importance and designation

- as SACs, sets out, as regards Stage 1, criteria for the assessment at national level of the relative importance of sites for each natural habitat type in Annex I and each species in Annex II.
- 15 Those assessment criteria are defined exclusively in relation to the objective of conserving the natural habitats or the wild fauna and flora listed in Annexes I and II respectively.
- 16 It follows that Article 4(1) of the Habitats Directive does not as such provide for requirements other than those relating to the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora to be taken into account when choosing, and defining the boundaries of, the sites to be proposed to the Commission as eligible for identification as sites of Community importance.
- 17 FCS submits that identifying and defining the boundaries of the sites to be notified to the Commission with a view to designation as SACs, as required by Article 4(1) of the Habitats Directive, constitute a measure taken pursuant to the directive within the meaning of Article 2(3). It follows that Article 2(3) imposes an obligation on a Member State to take account of economic, social and cultural requirements and regional and local characteristics when it applies the criteria in Annex III to the directive when drawing up the list of sites to be transmitted to the Commission.
- 18 According to the Finnish Government, it is open to a Member State, when proposing its list of sites to the Commission, to take account of economic, social and cultural requirements and regional and local characteristics, provided that it does not compromise realisation of the Habitats Directive's nature protection objectives. The Government observes that there may, for example, be such a large number of sites eligible to be considered of Community importance within the territory of a Member State that that State is entitled to exclude some of them from its list of proposed sites without jeopardising realisation of those objectives.
- 19 It should be noted that the first subparagraph of Article 3(1) of the Habitats Directive provides for the setting up of a coherent European ecological network of SACs to be known as 'Natura 2000, composed of sites hosting the natural habitat types listed in Annex I and habitats of the species listed in Annex II, to enable them to be maintained or, where appropriate, restored at a favourable conservation status in their natural range.
- 20 Moreover, Article 4 of the Habitats Directive sets out the procedure for classifying natural sites as SACs, divided into several stages with corresponding legal effects, which is intended in particular to enable the Natura 2000 network to be realised, as provided for by Article 3(2) of the directive.
- 21 In particular, the first subparagraph of Article 4(2) prescribes that the Commission is to establish, on the basis of the lists drawn up by the Member States and in agreement with each Member State, a draft list of sites of Community importance.
- 22 To produce a draft list of sites of Community importance, capable of leading to the creation of a coherent European ecological network of SACs, the Commission must have available an exhaustive list of the sites which, at national level, have an ecological interest which is relevant from the point of view of the Habitats Directive's objective of conservation of natural habitats and wild fauna and flora. To that end, that list is drawn up on the basis of the criteria laid down in Annex III (Stage 1) to the directive.

- 23 Only in that way is it possible to realise the objective, in the first subparagraph of Article 3(1) of the Habitats Directive, of maintaining or restoring the natural habitat types and the species' habitats concerned at a favourable conservation status in their natural range, which may lie across one or more frontiers inside the Community. It follows from Article 1(e) and (i), read in conjunction with Article 2(1), of the directive that the favourable conservation status of a natural habitat or a species must be assessed in relation to the entire European territory of the Member States to which the Treaty applies. Having regard to the fact that, when a Member State draws up the national list of sites, it is not in a position to have precise detailed knowledge of the situation of habitats in the other Member States, it cannot of its own accord, whether because of economic, social or cultural requirements or because of regional or local characteristics, delete sites which at national level have an ecological interest relevant from the point of view of the objective of conservation without jeopardising the realisation of that objective at Community level.
- 24 In particular, if the Member States could take account of economic, social and cultural requirements and regional and local characteristics when selecting and defining the boundaries of the sites to be included in the list which, pursuant to Article 4(1) of the Habitats Directive, they must draw up and transmit to the Commission, the Commission could not be sure of having available an exhaustive list of sites eligible as SACs, with the risk that the objective of bringing them together into a coherent European ecological network might not be achieved.
- 25 The answer to the national court's question must therefore be that, on a proper construction of Article 4(1) of the Habitats Directive, a Member State may not take account of economic, social and cultural requirements or regional and local characteristics, as mentioned in Article 2(3) of that directive, when selecting and defining the boundaries of the sites to be proposed to the Commission as eligible for identification as sites of Community importance.

### Costs

- 26 The costs incurred by the United Kingdom and Finnish Governments and by the Commission, which have submitted observations to the Court, are not recoverable. Since these proceedings are, for the parties to the main proceedings, a step in the proceedings pending before the national court, the decision on costs is a matter for that court.

On those grounds,

### THE COURT

in answer to the question referred to it by the the Queen's Bench Division (Divisional Court) of the High Court of Justice of England and Wales by order of 21 July 1998, hereby rules:

**On a proper construction of Article 4(1) of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, a Member State may not take account of economic, social and cultural requirements or regional and local characteristics, as mentioned in Article 2(3) of that directive, when selecting and defining the boundaries of the sites to be proposed to the Commission as eligible for identification as sites of Community importance.**

## РОЗДІЛ 8.

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ У РАМКАХ ЄС

#### 1. Загальна характеристика законодавства ЄС у сфері поводження з відходами.

Правове регулювання управління відходами є складовою частиною права навколишнього середовища Європейського Співтовариства. Зменшення об'ємів виробництва відходів та усунення їх виробництва взагалі, шляхом удосконалення методів управління й розумного споживання ресурсів, є одним із пріоритетів європейської політики в галузі навколишнього середовища. При цьому акцент Співтовариством робиться саме на переробці й утилізації, а не видаленні відходів, на так званому принципі трьох R: Reduce (зменшення), Recycling (рециркуляція) та Recovery (утилізація). Такий підхід має за мету забезпечити права людини на сприятливе для життя та здоров'я навколишнє середовище.

Стале управління відходами було однією з перших сфер діяльності Співтовариства у галузі охорони навколишнього середовища і надалі залишається однією з пріоритетних сфер, згідно з Шостою програмою дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища на період з 2002 до 2012 року<sup>1</sup>. Законодавство ЄС у сфері управління відходами бере свій початок із 70-х років, коли було прийнято дві перші директиви про відходи: Директива 75/439/ЄЕС про видалення відпрацьованих мастил та Рамкова директива 75/442/ЄЕС про відходи. Такий ранній інтерес Співтовариства до регулювання поводження з відходами не є випадковим. Взаємозв'язок між довкіллям й спільним ринком у сфері управління відходами, можливо, чи не найтісніший, враховуючи, що поводження із відходами є особливою сферою промислової діяльності. У свою чергу, відходи також набули економічної вартості. Таким чином правове регулювання управління відходами на рівні Співтовариства одночасно сприяє як екологічним, так і економічним інтересам.

Головне завдання законодавства Співтовариства у сфері управління відходами — охорона здоров'я людей і довкілля від шкідливого впливу операцій поводження з відходами. Базовим правовим інструментом, який закладає основу ефективного управління відхо-

<sup>1</sup> Рішення № 1600/2002/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 22 липня 2002 року щодо Шостої програми дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища (OJ, L 242/1, 10.9.2002).

дами і напрямки подальшого регулювання на рівні Співтовариства є Рамкова Директива 75/442/ЄЕС про відходи<sup>2</sup>. Після набуття нею чинності у 1977 році, до даної директиви було внесено ряд змін і доповнень. Зокрема, Директивою 91/156/ЄЕС<sup>3</sup> було внесено зміни із метою інкорпорації керівних принципів, викладених у Стратегії Співтовариства щодо управління відходами від 1989 р. При перегляді даної стратегії у 1996 році її основні елементи було підтверджено та адаптовано до потреб наступних п'яти років<sup>4</sup>. У 1996 році було внесено зміни також до Додатка II, що містить переліки операцій з утилізації та видалення відходів<sup>5</sup>.

На основі Рамкової директиви було прийнято ряд нормативно-правових актів, які деталізують положення даної директиви, та, відповідно, встановлюють більш конкретні вимоги до поводження з відходами. За предметом регулювання ці акти можна умовно поділити на три групи:

1) акти, які регулюють конкретні операції поводження з відходами. Основну актів цієї групи складають директиви, що встановлюють вимоги до діяльності та дозволів на діяльність із видалення відходів (в основному, спалювання чи захоронення). Основними нормативно-правовими актами цієї групи є Директива 1999/31/ЄС про захоронення відходів<sup>6</sup> і Директива 2000/76/ЄС про спалювання відходів<sup>7</sup>.

2) акти, які регулюють поводження з окремими видами відходів. Це, в основному, директиви, що встановлюють вимоги до поводження з небезпечними відходами та їх окремими типами, а також з відпрацьованими мастилами, пакувальними матеріалами, батареями й акумуляторами. Основними нормативно-правовими актами даної групи є Директива 91/689/ЄЕС про небезпечні відходи<sup>8</sup> та Директива 94/67/ЄС про спалювання небезпечних відходів<sup>9</sup>, Директива 75/439/ЄЕС про видалення відпрацьованих мастил<sup>10</sup>, Директива 94/62/ЄС про пакування та відходи пакування<sup>11</sup>, Директива 91/157/

<sup>2</sup> OJ N L 194, 25/07/1975.

<sup>3</sup> OJ L 78, 18.03.1991.

<sup>4</sup> Стратегія Співтовариства з управління відходами від 30 липня 1996 (СОМ(96) 399 final, 30.07.1996).

<sup>5</sup> Рішення Комісії 96/350/ЄС від 24 травня 1996 р. (OJ L 135, 6.06.1996).

<sup>6</sup> OJ L 182, 16/07/1999.

<sup>7</sup> OJ L 332, 28/12/2000.

<sup>8</sup> OJ L 377, 31/12/1991.

<sup>9</sup> OJ L 365, 31/12/1994.

<sup>10</sup> OJ L 194, 25/07/1975.

<sup>11</sup> OJ L 365, 31/12/1994.

ЄЕС про батареї й акумулятори, що містять певні небезпечні речовини<sup>12</sup>.

3) акти, що регулюють переміщення відходів. Основну частину актів даної групи складають регламенти, які встановлюють вимоги до транзиту, експорту й імпорту відходів у межах та за межі Співтовариства. Основним нормативно-правовим актом цієї групи є Регламент Ради 259/93 про нагляд і контроль за переміщенням відходів у межах Європейського Співтовариства, ввезення в та вивезення за його межі<sup>13</sup>.

Законодавство Співтовариства про відходи досить динамічне і періодично переглядається й адаптується, з огляду на технічний та економічний прогрес і розвиток Співтовариства. З метою оцінки імплементації й ефективності законодавства Співтовариства щодо управління відходами та задля інформування громадськості про стан навколишнього середовища, законодавством Співтовариства про відходи передбачено процедури періодичного звітування державами-членами і Комісією про заходи вжиті для імплементації даного законодавства. Згідно з процедурами звітування та на основі положень Директиви 91/692/ЄЕС про стандартизацію й раціоналізацію звітів щодо імплементації директив у сфері навколишнього середовища<sup>14</sup>, Комісія підготувала ряд звітів про імплементацію законодавства Співтовариства про відходи (за періоди з 1990-1994 р., 1995-1997 р. та 1998-2000р).

Згідно з останнім звітом Комісії про стан імплементації законодавства Співтовариства про відходи у період 1998-2000 рр.<sup>15</sup>, було встановлено, що стан імплементації цього законодавства не можна вважати задовільним, незважаючи на отримані позитивні результати. Зокрема, недостатньо імplementованими визнані Рамкова Директива 75/442/ЄЕС про відходи, Директива 91/689/ЄЕС про небезпечні відходи, Директива 75/439/ЄЕС про видалення відпрацьованих мастил, Директива 86/278/ЄЕС про охорону навколишнього середовища, та, зокрема, ґрунтів, при використанні стічного мулу у сільському господарстві та Директива 94/62/ЄС про пакування та відходи пакування.

У свою чергу, Шоста програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища, визначає розроблення чи перегляд законодавства про відходи одним з пріоритетних заходів щодо управління

<sup>12</sup> OJ L 078, 26/03/1991.

<sup>13</sup> OJ L 030, 06/02/1993.

<sup>14</sup> OJ L 377, 31/12/1991.

<sup>15</sup> COM/2003/0250 final.



відходами на період 2002-2012 років. Зокрема, такими що потребують доопрацювання визначено нормативно-правові акти щодо відходів будівництва і демонтажу, стічного мулу, відходів, що розкладаються біологічним шляхом, пакування та відходів пакування, батарей та переміщення відходів. Крім того визначено потребу подальшого розроблення поняття відходів (уточнення різниці між відходами і не відходами) та розробки адекватних критеріїв для подальшого розроблення Додатку ПА та ПВ Рамкової директиви про відходи.

## **2. Основні положення правового регулювання поводження з відходами.**

### **Поняття відходів та поводження з відходами.**

Відповідно до Рамкової директиви про відходи поводження з відходами означає збирання, переміщення, утилізацію та видалення відходів, включаючи нагляд за цими операціями, та відновлення місць видалення відходів. У законодавстві ЄС для позначення цього поняття використовується термін “управління відходами” (waste management), який за своїм змістом відповідає терміну “поводження з відходами”, що використовується в українському законодавстві у цій сфері<sup>16</sup>. Термін “управління відходами” в Україні також вживається у деяких офіційних документах, зокрема у Національній доповіді України про стан навколишнього природного середовища (1998 р.)<sup>17</sup>.

Термін “відходи” визначається статтею 1(а) Рамкової директиви 75/442/ЄЕС, як будь-яка речовина чи предмет, внесені до переліку категорій відходів Додатка І даної директиви, котрих позбавляється, планує чи повинен позбавитись їх власник.

Власник відходів – це виробник відходів або фізична чи юридична особа, що ними володіє. При цьому “виробником” є будь-яка особа, внаслідок діяльності якої виробляються відходи (“первинний виробник”), та/або будь-яка особа, котра здійснює попереднє перероблення, змішування чи інші операції, котрі призводять до зміни властивостей або складу цих відходів.

Перелік категорій відходів, передбачений у Додатку І до Рамкової директиви, є базовим. Згідно зі статтею 1(а) Рамкової директиви

<sup>16</sup> Відповідно до Закону України “Про відходи” (від 5 березня 1998 року N 187/98-ВР) поводження з відходами (це) дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення.

<sup>17</sup> Текст даної Національної доповіді доступний на сторінці <http://nature.org.ua/nr98/ukrvers/index.htm>.

було розроблено деталізований перелік відходів за категоріями Додатка І. Цей перелік, так званий Європейський каталог відходів (European Waste Catalogue (EWC), міститься у Додатку до Рішення Комісії 2000/532/ЄС. Європейський каталог відходів – це система класифікації відходів (матеріалів), яка охоплює всі види відходів, включаючи також небезпечні (згідно з Директивою 91/689/ЄЕС про небезпечні відходи). Класифікація відходів за даним каталогом (віднесення до відповідних категорій) здійснюється на основі комбінованого підходу: враховуючи природу відходів (з чого складаються чи що містять відходи) та їх походження (процес чи діяльність, внаслідок якої виробляються відходи). Каталог не є вичерпним переліком відходів. Він періодично переглядається та, відповідно, коли доцільно оновлюється.

Таким чином, відходами є матеріали, речовини чи предмети, що одночасно відповідають наступним критеріям:

- 1) Містяться у Європейському каталозі відходів,
- 2) якщо виробник цих речовин чи особа, що ними володіє, позбувається, планує чи повинна позбутися даних речовин.

Зі сфери дії Рамкової директиви (стаття 2(1) Рамкової директиви) виключено газоподібні викиди в атмосферу. Також виключаються інші речовини, якщо вони охоплюються іншим законодавством, зокрема, радіоактивні відходи; відходи, утворені внаслідок розвідувальних і видобувних робіт, обробки та зберігання мінеральних ресурсів, а також кар'єрних розробок; відходи туш тварин і подальші агропромислові відходи; перегній чи інші натуральні речовини, які використовуються у фермерстві і не є небезпечними; стічні води, крім відходів у рідкій формі; виведені з експлуатації вибухові речовини. Дані речовини, з огляду на їх особливі властивості, вимагають встановлення особливого режиму правового регулювання. Поводження з такими відходами регулюється окремим законодавством Співтовариства у відповідних сферах (наприклад щодо забруднення повітря, ґрунтів і вод, щодо радіаційної безпеки). Зокрема, управління радіоактивними відходами здійснюється, згідно з директивами Євратому (наприклад Директива 92/3/Євратом про нагляд та контроль за переміщенням радіоактивних відходів між державами-членами та у Співтовариство чи з нього).

Впровадження єдиного поняття відходів і Європейського каталогу відходів у національне законодавство держав-членів має велике значення для належної імплементації та досягнення цілей і завдань законодавства Співтовариства про відходи, та, відповідно, ефективного управління відходами на всій території Співтовариства. Неод-

накове визначення поняття відходів у законодавстві держав-членів перешкоджає належній імplementації і застосуванню законодавства Співтовариства про відходи, про що, зокрема, свідчить звіт Комісії про стан імplementації законодавства Співтовариства про відходи<sup>18</sup> та рішення Суду Європейських Співтовариств (щодо недотримання окремими державами-членами своїх зобов'язань згідно зі статтею 1(а) Директиви 75/442/ЄЕС про відходи)<sup>19</sup>. У свою чергу, Шоста програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища визначає серед пріоритетних заходів удосконалення законодавства Співтовариства про відходи, подальше розроблення та впровадження спільного визначення поняття відходів (уточнення різниці між відходами і не відходами).

### **Основні вимоги щодо поводження з відходами.**

Правове регулювання управління відходами базується на принципах права навколишнього середовища ЄС, зокрема, таких як принцип попередження та принцип “забруднювач платить”.

**Принцип “забруднювач платить”** використовується, зокрема, щодо оплати вартості операцій поводження з відходами. Згідно з статтею 15 Рамкової директиви про відходи за цим принципом вартість видалення відходів покладається на:

– володільців відходів, які передають їх спеціалізованим організаціям (державним чи приватним), що здійснюють збирання відходів чи операції із видалення відходів, передбачені у Додатку II А до Рамкової директиви про відходи,

та/або

– попередніх володільців відходів чи виробника продукції, в результаті якої виробляються такі відходи.

**Принцип попередження** має особливе значення та застосування у правовому регулюванні управління відходами. Згідно з статтею 3(1) Рамкової директиви про відходи, держави-члени повинні вживати належних заходів, щоб, перш за все заохочувати попередження вироблення відходів або зменшення об'ємів їх вироблення та їх небезпечності.

Заохочення попередження вироблення відходів або зменшення об'ємів їх вироблення та зменшення їх небезпечності здійснюється за допомогою наступних заходів:

<sup>18</sup> COM/2003/0250 final.

<sup>19</sup> Зокрема, Справи C-196/01, C-194/01 та C-62/03 (доступні на веб-сайті Суду Європейських Співтовариств [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int)).

- розвиток і впровадження чистих технологій, що сприяють більш ощадливому використанню природних ресурсів;
- розроблення і продаж продукції, яка не сприяє підвищенню шкідливості відходів та створенню загрози забруднення довкілля чи матиме на це найменший можливий вплив, виходячи з природи її виготовлення, її використання та способів видалення;
- розроблення відповідних способів остаточного видалення небезпечних складових призначених для утилізації відходів.

Для досягнення цих цілей Співтовариством було прийнято ряд програм і стратегій. Зокрема, впроваджено стратегію щодо Комплексної політики продукції, мета якої – заохочення виробництва та споживання екологічно сприятливішої продукції. Дана політика є також одним із ключових елементів Шостої програми дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища.

Незважаючи на всі заходи, спрямовані на попередження та зменшення вироблення відходів, це завдання залишається досить складним. Згідно зі звітом Комісії про стан імплементації законодавства Співтовариства про відходи (за період 1998 -2000 рр.) кількість вироблення відходів у Співтоваристві продовжує зростати. У період 1998-2000 рр. середня кількість вироблення відходів у рік на особу складала 500кг, що на 100кг більше від кількості вироблення у попередній період (1995-1997), у той час, як ще П'ятою програмою дій у сфері довкілля було передбачено ціль щодо стабілізації виробництва відходів до рівня 300кг на особу до 2000 року. Незмінними, однак, залишилися показники вироблення небезпечних відходів. Середня кількість вироблення небезпечних відходів у Співтоваристві залишилась на такому ж рівні, що у період 1995-1997 рр. (90кг на особу в рік).

Такі показники свідчать про те, що для забезпечення ефективних заходів попередження та зменшення відходів треба докладати значно більше зусиль, особливо на національному рівні.

З огляду на це, досягнення суттєвого загального зменшення об'ємів вироблення відходів, та, зокрема, небезпечних відходів, залишається одним із пріоритетних завдань діяльності Співтовариства щодо управління відходами зокрема, та у сфері навколишнього середовища загалом. Таке завдання встановлене Шостою програмою дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища. Згідно з даною Програмою ці завдання повинні досягатися за допомогою, зокрема, наступних заходів:

- розробки комплексу кількісних і якісних цілей зі зменшення усіх

відповідних відходів, які повинні бути досягнуті на рівні Співтовариства до 2010 року. Комісія розробляє пропозиції таких цілей до 2002 року;

- заохочення екологічного та сталого дизайну продукції;
- підвищення інформованості про можливий внесок громадськості в зменшення відходів;
- формулювання оперативних заходів, які призначені заохочувати попередження виникнення відходів, наприклад, стимулюючи повторне використання й утилізацію, поступово ліквідуючи певні речовини й матеріали, за допомогою заходів, щодо продукції;
- подальшу розробку індикаторів у сфері поводження з відходами;

**Законодавство Співтовариства про відходи встановлює наступні загальні вимоги щодо управління відходами:**

- здійснення утилізації чи видалення відходів без створення загрози для здоров'я людей і без використання процесів та методів, що можуть спричинити шкоду довкіллю (зокрема без загрози для води, повітря, ґрунту та рослин чи тварин; без створення шуму чи неприємних запахів; без негативного впливу на сільську місцевість чи інші важливі місця);
- здійснення діяльності з переробки, зберігання та переміщення відходів лише на основі дозволів відповідних компетентних органів держав-членів, та згідно з цими дозволами;
- здійснення нагляду за видаленням відходів компетентними органами держав-членів.

Рамкова директива про відходи також встановлює чітку послідовність дій<sup>20</sup> щодо управління відходами:

1. Вироблення відходів повинно попереджатися.
2. Якщо вироблення відходів неможливо попередити, то слід зменшувати кількість вироблення та небезпечні властивості цих відходів. .
3. Вироблені відходи слід утилізувати шляхом рециркуляції, повторного використання, перероблення чи іншим чином, з метою отримання вторинної сировини, та використовуватись як джерело енергії
4. Якщо відходи не можливо утилізувати, їх слід безпечно видалити.

<sup>20</sup> Дана послідовність дій щодо управління відходами також визначається як ієрархія принципів управління відходами, відповідно до Звіту Комісії про стан імплементації законодавства Співтовариства про відходи у період 1998-2000 рр.

Практичне виконання цих завдань, однак, залишається досить складним для держав-членів. Згідно зі звітом Комісії про стан імплементації законодавства Співтовариства про відходи (за період 1998 – 2000 рр.), утилізація відходів складає лише невелику частку (26%) серед інших операцій поводження із відходами у Співтоваристві. При цьому відсоток рециркуляції відходів у різних державах-членах суттєво відрізняється (від 60% до 8%). Найбільш поширеним способом видалення відходів у державах-членах залишається захоронення, що в середньому складає близько 45% на рівні Співтовариства. В окремих країнах частка захоронення побутових відходів сягає 60%. У свою чергу, спалювання відходів, з використанням отриманої енергії чи без, складає основну частку поводження із побутовими відходами (в середньому складає близько 23%). При цьому в окремих країнах ця частка сягає 58%, в той час як у інших (Греція та Італія) спалювання взагалі не застосовується.

У свою чергу, Шоста програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища серед пріоритетних заходів щодо удосконалення поводження з відходами, визначила, зокрема, розроблення тематичної стратегії щодо рециркуляції відходів, яка має включати, зокрема:

- (а) заходи, спрямовані на забезпечення розподілу джерел, збір і рециркуляцію пріоритетних потоків відходів;
- (б) подальший розвиток відповідальності виробника;
- (с) розвиток і передачу екологічно чистої технології із рециркуляції та оброблення відходів.

### **3. Правове регулювання операцій поводження з відходами.**

#### **Утилізація та видалення відходів**

Поняття “видалення відходів” та “утилізація відходів” визначаються законодавством ЄС, виходячи із способу (операції) поводження з відходами. Операція поводження з відходами вважається видаленням чи утилізацією, залежно від того, до якого переліку операцій Додатка II до Рамкової директиви про відходи вона належить (Додаток ПА – Перелік операцій видалення відходів, чи Додаток ПВ – Перелік операцій утилізації відходів). На основі практичного досвіду держав-членів щодо імплементації положень Рамкової директиви про відходи, було встановлено, що ці переліки потребують подальшого розроблення. Зокрема, Шоста програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища, визначає вироблення адекватних критеріїв для подальшого розроблення Додатка ПА та ПВ рамкової

директиви про відходи одним із пріоритетних заходів удосконалення законодавства про відходи.

Законодавство ЄС у сфері породження з відходами передбачає, що утилізація чи видалення відходів повинні здійснюватися у Співтоваристві без створення загрози здоров'ю людей та без використання процесів і методів, які можуть спричинити шкоду довкіллю, (зокрема без загрози для води, повітря, ґрунту та рослин чи тварин; без створення шуму чи неприємних запахів; без негативного впливу на сільську місцевість чи інші важливі місця). При цьому механізм сталого управління відходами ЄС передбачає наступні пріоритети щодо здійснення утилізації/видалення відходів:

- заохочення повторного використання;
- надання переваги утилізації, особливо рециркуляції;
- мінімізація кількості відходів, що підлягають видаленню;
- видалення відходів безпечним способом;
- видалення відходів якомога ближче до місця їх виробництва, при цьому не призводячи до зменшення ефективності операцій із оброблення відходів.

Усі операції поводження з відходами у Співтоваристві здійснюються на підставі дозвільної системи та контролю за ними. Неконтрольоване скидання та видалення відходів заборонене. Контроль за видаленням відходів здійснюється на національному рівні відповідно до планів управління відходами, розробленими компетентними органами держав-членів. Такі плани включають, зокрема, характеристику відходів (типи, кількість і походження відходів), які повинні утилізуватися чи видалятися; належні місця видалення відходів; загальні технічні вимоги та спеціальні положення щодо конкретних відходів, а також організацій і підприємств (приватних або державних), що уповноважені здійснювати діяльність у сфері управління відходами; приблизну вартість операцій з видалення й утилізації; належні заходи удосконалення збирання, сортування та перероблення відходів тощо. Згідно з звітами Комісії про стан імплементації законодавства Співтовариства про відходи та рішеннями Суду Європейських Співтовариств багато держав-членів не виконало своїх зобов'язань щодо розроблення передбачених планів управління відходами<sup>21</sup>.

Законодавство ЄС про відходи також ставить особливу ціль перед Співтовариством: досягнення самодостатності у видаленні власних

<sup>21</sup> Справи C-292/99 Комісія проти Франції, C-466/99 Комісія проти Італії та C-35/00 Комісія проти Великобританії.

відходів, тобто здатність ефективно й безпечно видаляти власні відходи у межах території Співтовариства. Для цього держави-члени повинні створити інтегровану мережу підприємств із видалення відходів, проводячи таку роботу у співпраці з іншими державами членами та враховуючи найкращі існуючі технології, які не потребують додаткових витрат.

Видалення й утилізація відходів здійснюється:

- володільцями відходів, або
- державними чи приватними організаціями або підприємствами, що здійснюють збирання відходів чи їх видалення та утилізацію.

Організації та підприємства, що здійснюють операції із видалення чи утилізації відходів, передбачені у переліках операцій Додатка II (А та В) до Рамкової директиви про відходи, повинні отримати дозвіл на проведення таких операцій від компетентних органів держав-членів. Рамкова директива також передбачає певні виключення з цієї вимоги. Такі винятки стосуються організацій чи підприємств, які здійснюють видалення відходів власного виробництва на місці виробництва або здійснюють утилізацію. У даному випадку отримання дозволу для цих підприємств/організацій не є обов'язковим, лише за умови, що:

- держава-член прийме загальні правила щодо здійснення певних видів утилізації, вказуючи типи й обсяги відходів, спеціальні умови (граничні обсяги вмісту небезпечних речовин у відходах, граничні обсяги викидів, види діяльності) і вимоги до здійснення різних видів утилізації; та
- типи й обсяги відходів і методи їх видалення чи утилізації не створюють загрози для здоров'я людей та не спричиняють шкоди навколишньому середовищу.

Такі організації/підприємства реєструються компетентними органами держав-членів. Реєстрації також підлягають організації/підприємства, що здійснюють збирання чи переміщення відходів на професійній основі або забезпечують утилізацію чи видалення відходів від імені інших осіб (посередники та дилери). Діяльність усіх цих організацій/підприємств періодично перевіряється даними компетентними органами.

На організації/підприємства, що здійснюють утилізацію й видалення відходів, покладається обов'язок ведення реєстрів відходів. Такі реєстри повинні включати облік обсягів, походження, характеристики відходів та, у відповідних випадках, призначення, частоту збирання, види транспорту та методів перероблення відходів. Дана



інформація повинна також бути доступною для компетентних органів держав-членів і надаватися їм на їх звернення.

Серед операцій поводження з відходами особлива увага приділяється регулюванню видалення відходів, зокрема таким його видам, як захоронення та спалювання. Потреба регулювання цих операцій на рівні Співтовариства викликана рядом обставин. Такими обставинами, зокрема, є

- небезпечність цих операцій, з огляду на значний негативний вплив, який вони здійснюють на навколишнє середовище та здоров'я людини;
- встановлення у Співтоваристві інтегрованої мережі підприємств із видалення відходів, в основі якої лежить високий рівень охорони довкілля, як передбачено Рамковою директивою про відходи, із метою досягнення Співтовариством самодостатності у видаленні відходів;
- розбіжність у технічних стандартах щодо захоронення та спалювання відходів і пов'язані з цим різниця у вартості таких операцій можуть призвести до того, що відходи видалятимуться на об'єктах, де встановлюється менша вартість (та, відповідно, нижчі стандарти щодо охорони довкілля) і, таким чином, створюватиметься значна загроза довкіллю, у зв'язку з транспортуванням відходів на недоцільно великі відстані, а також неналежною практикою їх видалення.

З огляду на ці та інші обставини було прийнято окремі директиви, що встановлюють чіткі вимоги до здійснення захоронення та спалювання відходів (Директива Ради 1999/31/ЄС про захоронення відходів<sup>22</sup> та Директива Ради 2000/76/ЄС про спалювання відходів<sup>23</sup>). Дані директиви, зокрема, встановлюють вимоги до дозволів та заяв на дозволу щодо здійснення цих операцій, вимоги до прийняття відходів у місцях видалення, вимоги щодо відкриття, розміщення та оперування такими місцями, здійснення моніторингу і контролю за діяльністю даних місць.

До здійснення видалення окремих категорій відходів встановлюються особливі вимоги. Зокрема, вони стосуються небезпечних відходів, побутових відходів, відпрацьованих мастил поліхлорованих біфенілів і терфенілів. Видалення таких відходів регулюється окремими директивами (Директива Ради 94/67/ЄС про спалювання небезпечних відходів<sup>24</sup>, Директива Ради 89/369/ЄЕС про запобігання забрудненню повітря новими установками спалювання побутових

---

<sup>22</sup> ОJ L 182, 16/07/1999.

<sup>23</sup> ОJ L 332, 28/12/2000.

<sup>24</sup> ОJ L 365, 31/12/1994.

відходів<sup>25</sup> та Директива 89/429/ЄЕС про зменшення забруднення повітря існуючими установками спалювання побутових відходів<sup>26</sup>, Директива Ради 75/439/ЄЕС про видалення відпрацьованих мастил<sup>27</sup> Директива Ради 96/59/ЄС про видалення поліхлорованих біфенілів і поліхлорованих терфенілів (ПХБ/ПХТ)<sup>28</sup>). Особливості поводження із цими відходами описані у наступному параграфі даного розділу)

### **Переміщення відходів**

Основним нормативно-правовим актом, що регулює переміщення відходів, є Регламент (ЄЕС) № 259/93 про нагляд і контроль за переміщенням відходів у межах Європейського Співтовариства, ввезення в та вивезення за його межі. Регламент встановлює систему нагляду та контролю за переміщенням відходів як в межах Співтовариства, так за ввезенням і вивезенням відходів у/з Співтовариства, що є, в свою чергу, імплементацією Базельської конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів і їх видаленням 1989 р. (далі Базельська конвенція), рішень Ради Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСД)<sup>29</sup> щодо спільного визначення понять відходів, небезпечних відходів та видалення (ці визначення було впроваджено у Базельську конвенцію, а також у директиви про відходи та про небезпечні відходи). У додатках до регламенту містяться переліки відходів – Червоний і Жовтий (щодо небезпечних відходів) і Зелений (щодо відходів, які не є небезпечними), – котрі також є результатом роботи ОЕСД.

Щодо експорту, імпорту та транзиту за межі Співтовариства і переміщення відходів у межах Співтовариства встановлюються різні режими регулювання. До переміщення встановлюються також різні вимоги, залежно від призначення відходів для захоронення чи переробки, та від того, за яким переліком (червоним, жовтим чи зеленим) вони класифікуються.

Зокрема, експорт відходів для їх видалення забороняється. Винятком є лише експорт у країни-члени Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ), котрі також є сторонами Базельської конвенції, і лише в разі, якщо країна призначення відходів член ЄАВТ не забороняє їх імпорт та дає на це письмову згоду. Такий експорт, однак, також

---

<sup>25</sup> ОJ L 163 , 14/06/1989.

<sup>26</sup> ОJ L 203, 15/07/1989.

<sup>27</sup> ОJ L 194, 25/07/1975.

<sup>28</sup> ОJ L 243, 24/09/1996.

<sup>29</sup> Зокрема, Рішення Ради Організації економічної співпраці та розвитку від 30 березня 1992 р. про контроль за транскордонним переміщенням відходів, призначених для утилізації.

може бути заборонено, якщо компетентний орган країни відправника відходів має підстави вважати, що відходи не будуть видалені у країні призначення у безпечний для довкілля спосіб.

Компетентний орган країни відправника призначених для видалення відходів, експортованих у країни-члени ЄАВТ, повинен також вимагати, щоб поводження з цими відходами, як протягом усього періоду переміщення, так і у країні призначення здійснювалося у безпечний для довкілля спосіб.

Крім того, країна-експортер повинна повідомляти країну імпортера та країни транзиту відходів про їх переміщення в межах Співтовариства та за його межі. Країни-імпортери та країни транзиту повідомляють країну-експортера про отримання такого повідомлення та дають згоду або відмовляють у прийнятті цих відходів.

Переміщення вважається дозволеним лише при наявності у перевізника письмового дозволу країн імпорту та транзиту, а також підтвердження наявності контракту між експортером відходів та їх одержувачем. Такий контракт також повинен вказувати конкретні, екологічно прийнятні способи поводження з відходами. Одержувач повинен, у свою чергу, повідомити експортера та відповідні компетентні органи про одержання відходів та їх видалення згідно з вимогами, погодженими у повідомленні (про імпорт).

Допускається переміщення відходів у межах Співтовариства (із одних держав-членів у інші) для їх безпечного видалення у найближчих та належних місцях (об'єктах). Таким чином, Співтовариство повинно гарантувати безпечне та ефективне видалення відходів на території Співтовариства, розумно та ефективно розподіляючи відходи між місцями видалення, розташованими на території різних держав-членів, та уникнути їх накопичення в одних місцях і деградації цінних природних територій.

#### **4. Правове регулювання поводження з окремими видами відходів.**

Особлива увага у законодавстві Співтовариств про відходи приділяється видаленню небезпечних відходів, відпрацьованих мастил, поліхлорбіфенілів і поліхлортерфенілів (ПХБ/ПХТ), діоксиду титану, стічних вод. В останні роки було прийнято також ряд директив щодо відходів обладнання і транспортних засобів.

##### **Небезпечні відходи**

Правове регулювання управління небезпечними відходами здійснюється згідно з загальними вимогами, встановленими для всіх категорій відходів (передбачених Рамковою директивою про

відходи, директивами про захоронення та спалювання відходів та регламентом про переміщення відходів) та особливих вимог відповідних нормативно-правових актів про небезпечні відходи. Основними нормативно-правовими актами щодо управління небезпечними відходами є Директива 91/689/ЄЕС про небезпечні відходи і Директива Ради 94/67/ЄС про спалювання небезпечних відходів.

Основне завдання Директиви про небезпечні відходи – закріплення єдиного визначення поняття небезпечних відходів на території Співтовариства і впровадження більшої уніфікації у поводження з такими відходами.

Згідно з Директивою про небезпечні відходи “небезпечні відходи” – тверді чи рідкі відходи, що входять до переліку відходів (Європейський каталог відходів), та володіють однією або кількома характеристиками, передбаченими у переліку Додатка III до Директиви про небезпечні відходи, а також будь-які інші відходи, які визначені державами-членами, як такі, що мають будь-яку із властивостей переліку цього Додатка.

Змішування небезпечних відходів з іншими відходами забороняється. У разі, якщо небезпечні відходи були змішані з іншими відходами, речовинами чи матеріалами, вони повинні відокремлюватись, якщо це технічно та економічно можливо, та якщо це сприятиме дотриманню вимоги щодо не завдання шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу. Винятком із цього можуть бути лише змішування, необхідне для попередження вироблення небезпечних відходів, їх рециркуляції чи перетворення. При цьому, такі операції повинні здійснюватися на підставі та згідно з спеціальними дозволами.

Держави-члени забезпечують реєстрацію й ідентифікацію (встановлення виду/категорії відходів) на кожному місці (об'єкті) видалення. Держави-члени також забезпечують пакування та маркування таких відходів згідно з міжнародними стандартами і стандартами ЄС при їх збиранні, транспортуванні та тимчасовому зберіганні.

Діяльність із видалення, переробки, зберігання та переміщення небезпечних відходів здійснюється лише на підставі та згідно з дозволами, які видаються компетентними органами держав-членів. Особливостями дозвільної системи щодо небезпечних відходів є те, що до здійснення видалення чи утилізації небезпечних відходів не застосовуються винятки, передбачені щодо організацій/підприємств, які проводять видалення власних відходів на місці виробництва. Винятки можуть встановлюватися лише щодо організацій/підприємств, які здійснюють утилізацію небезпечних відходів згідно з умовами Рамко-

вої директиви, тобто в разі прийняття державам-членами загальних правил щодо здійснення таких операцій. Такі загальні правила надсилаються державами-членами до Комісії не пізніше трьох місяців до моменту набуття ними чинності.

Організації/підприємства, щодо яких встановлено винятки, повинні реєструватися компетентними органами держав-членів. На відміну від Рамкової директиви про відходи, Директива про небезпечні відходи поширює вимогу щодо реєстрації також на виробників відходів. На них також покладається обов'язок ведення реєстрів відходів, передбачений Рамковою директивою про відходи щодо організацій/підприємств, які здійснюють утилізацію та видалення відходів. Такі реєстри повинні зберігатися протягом, принаймні, трьох років. Реєстри, що ведуться організаціями/підприємствами, які здійснюють переміщення відходів, повинні зберігатися протягом, принаймні, дванадцяти місяців.

Організації/підприємства, на яких виробляються небезпечні відходи, чи підприємства, що їх приймають, а також транспортні засоби для їх переміщення підлягають постійним перевіркам компетентними органами держав-членів. Компетентні органи держав-членів також публікують плани роботи з небезпечними відходами, окремо або в межах загального плану поводження з відходами (як вимагає Рамкова директива про відходи).

Дозвіл на спалювання небезпечних відходів надається лише, за умови, якщо заявник на отримання дозволу доведе, що завод зі спалювання сконструйований, обладнаний та функціонуватиме таким чином, що будуть вжиті всі необхідні заходи щодо попередження забруднення навколишнього середовища. Дозвіл на здійснення спалювання небезпечних відходів повинен містити перелік типів і обсягів тих небезпечних відходів, які можуть спалюватись на даному заводі, а також вказувати його загальну потужність.

Заяви на спалювання та відповідні рішення компетентних органів і результати моніторингу діяльності заводів зі спалювання повинні бути відкритими та доступними для громадськості.

### Інші відходи

Правовою основою регулювання поводження з **відпрацьованими мастилами** у Співтоваристві є Директива 75/439/ЄЕС про видалення відпрацьованих мастил<sup>30</sup>. Дана директива спрямована на створення уніфікованої системи збору, перероблення, зберігання та видалення відпрацьованих мастил. Згідно з цією директивою найбільш пріо-

---

<sup>30</sup> ОJ L 194, 25/07/1975.

ритетними напрямками поводження з відпрацьованими мастилами є їх регенерація, а найменш пріоритетним -знищення, видалення чи контрольоване зберігання. Скидання відпрацьованих мастил у водойми та дренажні системи заборонено. Будь-яке підприємство, що здійснює видалення цих речовин, повинно отримати дозвіл від відповідного компетентного органу, а також реєструватися та контролюватися цим органом. Відпрацьовані мастила можуть містити не більше 50 мільйонних частин поліхлорбіфенілів і поліхлортерфенілів (ПХБ/ПХТ).

Правовою основою регулювання поводження із **поліхлорбіфенілами та поліхлортерфенілами (ПХБ/ПХТ)** є Директива 96/59/ЄС про видалення поліхлорбіфенілів і поліхлортерфенілів (ПХБ/ПХТ)<sup>31</sup>. Вона спрямована на виведення з використання ПХБ/ПХТ та на очищення обладнання, яке контактує з цими речовинами. Дане обладнання повинно обліковуватися, маркуватися, а відомості про нього повідомляються Європейській Комісії. Переліки такого обладнання мусять оновлюватися та переглядатись. Устаткування, що містить ПХБ/ПХТ і є не очищене, повинно утримуватись у справному стані, з метою уникнення витікання.

Правовою основою регулювання поводження зі **стічним мулом** у Співтоваристві є Директива 86/278/ЄЕС про охорону навколишнього середовища, та, зокрема, ґрунтів, при використанні стічного мулу у сільському господарстві<sup>32</sup>. Дана директива спрямована на контроль за використанням стічного мулу чи очисних споруд у сільському господарстві. Вона встановлює гранично допустимі концентрації тяжких металів у ґрунтах і мулі та гранично допустимі дози тяжких металів (кадмій, мідь, нікель, свинець, цинк та ртуть), які можуть вноситись у ґрунт. Директива також визначає часові межі щодо внесення стічного мулу – встановлюється термін, який має сплинути від моменту внесення стічного мулу в ґрунт до моменту, коли цей ґрунт можна буде використовувати.

Правовою основою регулювання поводження з **батареями й акумуляторами, що містять певні небезпечні речовини** у Співтоваристві є Директива 91/157/ЄЕС про батареї та акумулятори, які містять певні небезпечні речовини<sup>33</sup>. Мета даної директиви – введення обов'язкової утилізації та контрольованого видалення відпрацьованих батарей і акумуляторів, що містять певну кількість ртуті, кадмію чи свинцю. Директива також зобов'язує держави-члени розробити

<sup>31</sup> ОJ L 243, 24/09/1996.

<sup>32</sup> ОJ L 181, 04/07/1986.

<sup>33</sup> ОJ L 078, 26/03/1991.

програми скорочення вмісту тяжких металів у батареях та акумуляторах і стимулювання продажу удосконалених батарей і акумуляторів, а також поступового зниження частки продукції, яка виводиться з обігу а також стимулювання досліджень із застосування у цьому обладнанні менш шкідливих замінників. Держави-члени також повинні забезпечити ефективну організацію роздільного збирання та створення депозитної системи. Споживачі мусять отримувати повну інформацію про ризик та можливе видалення цього обладнання.

Правовою основою регулювання поведження з **пакувальними матеріалами та відходами пакування** у Співтоваристві є Директива 94/62/ЄС про пакування та відходи пакування<sup>34</sup>. Завданням її є уніфікація національних заходів контролю відходів пакувальних матеріалів для мінізування їх впливу на навколишнє середовище й уникнення створення торгових бар'єрів всередині ЄС. Директива охоплює пакування та відходи пакувальних матеріалів, промислові, побутові чи комерційні, не залежно від виду матеріалу, що використовується. Вона також передбачає, що до 2001 року 50-65% всіх відходів пакувальних матеріалів повинні утилізуватися. Повторне використання й інші форми утилізації (включаючи спалювання, з метою використання енергії) вважаються рівноцінними.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ**

1. Що таке управління відходами?
2. Як застосовуються принципи права навколишнього середовища ЄС та, зокрема, принципи попередження і “забруднювач платить” у правовому регулюванні управління відходами?
3. Що таке рамкова директива? Яке співвідношення між Рамковою директивою про відходи й іншими нормативно-правовими актами ЄС щодо управління відходами?
4. Що таке видалення та утилізація відходів? Проаналізуйте подані переліки Додатка II до Рамкової директиви про відходи та вкажіть, які операції відносяться до утилізації відходів, а які — до видалення.
5. Що таке Європейський каталог відходів? Яке співвідношення між Європейським каталогом відходів, переліком категорій відходів Додатка I до Рамкової директиви про відходи та Червоним, Жовтим і Зеленим переліками Додатків II, III та IV до Регламенту про переміщення відходів?

---

<sup>34</sup> ОJ L 365, 31/12/1994.

6. Які відходи є небезпечними та які особливості їх правового регулювання?
7. Які відмінності у регулюванні переміщення відходів у межах та за межі Співтовариства?
8. Використовуючи подані нижче витяги зі звіту Комісії про імплементацію законодавства Співтовариства про відходи за період 1998-2000 рр. визначте основні проблеми імплементації державами-членами законодавства Співтовариства про відходи. Чим, на вашу думку, вони викликані?

### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Каманін А. Деякі принципові положення щодо захисту екологічних прав особи в праві ЄС <http://www.ueplac.kiev.ua/ukr/law/3.3.pdf>
2. Окружающая среда Европы: Третья оценка. Краткое содержание. Люксембург: Отдел Официальных Публикаций Европейского Сообщества, 2003.
3. Kiss A., Shelton D. Manual of European Environmental Law. Cambridge, 1995.
4. C.H.V. de Villeneuve. Waste Movements: EC and Outside <http://www.inece.org/1stvol1/villeneu.htm>
5. Dr Juliane Hilf. Producers' Responsibility in EC Law – The Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) [http://www.legal500.com/devs/uk/ev/ukev\\_076.htm](http://www.legal500.com/devs/uk/ev/ukev_076.htm)
6. Henrik Jacobsen and Merete Kristoffersen, European Topic Centre on Waste. Case studies on waste minimisation practices in Europe. Topic report 2/2002 . EEA, Copenhagen, 2002 [http://reports.eea.eu.int/topic\\_report\\_2002\\_2/en/Topic\\_report\\_2-2002\\_web.pdf](http://reports.eea.eu.int/topic_report_2002_2/en/Topic_report_2-2002_web.pdf)
7. Christian Fischer. Waste in The EU at the Turn of the Century. 1999 <http://waste.eionet.eu.int/Publications/articles/0000215.html>

### **ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ**

1. Рамкова Директива 75/442/ЄЕС від 15 липня 1975 р. про відходи (ОJ N L 194, 25/07/1975).
2. Директива Ради 91/689/ЄЕС від 12 грудня 1991 р. про небезпечні відходи (ОJ, L 377, 31/12/1991).
3. Директива Ради та Європейського Парламенту 94/62/ЄС від 20 грудня 1994 р. про пакування та відходи пакування (ОJ, L 365, 31/12/1994).



4. Директива Ради 94/67/ЄС від 16 грудня 1994 р. про спалювання небезпечних відходів (ОJ, L 365, 31/12/1994).
5. Директива Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. про захоронення відходів (ОJ, L 182, 16/07/1999).
6. Директива Ради 2000/76/ЄС від 4 грудня 2000 р. про спалювання відходів (ОJ, L 332, 28/12/2000).
7. Регламент Ради (ЄЕС) № 259/93 від 1 лютого 1993 р. про нагляд та контроль за переміщенням відходів в межах, ввезення в та вивезення за межі Європейського Співтовариства (ОJ, L 030, 06/02/1993).
8. Рішення Європейського Парламенту та Ради № 1600/2002/ЄС від 22 липня 2002 р., стосовно Шостої програми дій Співтовариства в сфері навколишнього середовища (ОJ, L 242/1, 10.9.2002).
9. Рішення Комісії 2000/532/ЄС від 3 травня 2000 р, що заміняє Рішення 94/3/ЄС, яке встановлює перелік відходів на виконання статті 1(а) Директиви Ради 75/442/ЄЕС про відходи та Рішення Ради 94/904/ЄС, що встановлює перелік небезпечних відходів на виконання статті 1(4) Директиви Ради 91/689/ЄЕС про небезпечні відходи (нотифіковане за номером документу С(2000) 1147) (ОJ, L 226, 06/09/2000).

Рамкова Директива 75/442/ЄЕС  
від 15 липня 1975 року  
про відходи

#### **Додаток ІА** **Операції видалення**

D1	Поховання в землі чи скидання на землю (наприклад, на звалище тощо).
D2	Обробка ґрунту (наприклад, біохімічне розкладення рідких чи мулових відходів у ґрунті тощо).
D3	Закачування на глибину (наприклад, уприскування відходів відповідної консистенції у свердловини, соляні куполи природних резервуарів тощо).
D4	Скидання у поверхневі водойми (наприклад, скидання рідких або мулистих відходів у котловани, ставки чи відстійні басейни тощо).
D5	Скидання на спеціально обладнані звалища (наприклад, скидання в окремі відсіки з прокладкою і поверхневим покриттям, які ізолюють їх один від одного і від навколишнього середовища тощо).
D6	Скидання у водойми, крім морів/океанів.

D7	Скидання у моря/океани, у тому числі поховання на морському дні.
D8	Біологічне оброблення, не обумовлене в інших розділах цього додатка, яке призводить до утворення кінцевих сполук чи сумішей, які потім видаляються будь-яким способом, зазначеним у п. D1-D12.
D9	Фізико-хімічне оброблення, не обумовлене в інших розділах цього додатка, яке призводить до утворення кінцевих сполук чи сумішей, які потім видаляються будь-яким способом, зазначеним у п. D1-D12. (наприклад, випарювання, сушіння, прожарювання, нейтралізація, осаджування тощо).
D10	Спалювання на суші.
D11	Спалювання в морі.
D12	Постійне зберігання (наприклад у спеціальних контейнерах у шахті тощо).
D13	Змішування чи перемішування до початку будь-якої з операцій, зазначених у п. D1-D12.
D14	Перепакування до початку будь-якої з операцій, зазначених у п. D1-D13.
D15	Зберігання до початку будь-якої з операцій, зазначених у п. D1-D14.

#### **Додаток ПВ Операцій утилізації**

R1	Використання у вигляді палива (крім безпосереднього спалювання) чи іншим чином для отримання енергії.
R2	Утилізація/регенерація розчинників.
R3	Рециркуляція/утилізація органічних речовин, що не застосовуються як розчинники.
R4	Рециркуляція/утилізація металів та їх сполук.
R5	Рециркуляція/утилізація інших неорганічних матеріалів.
R6	Регенерація кислот та основ.
R7	Рекуперация компонентів, що використовуються для зменшення забруднення.
R8	Рекуперация компонентів каталізаторів.
R9	Повторна перегонка використаних нафтопродуктів чи інше повторне їх використання.
R10	Обробка ґрунту, що справляє позитивний вплив на землеробство чи поліпшує екологічну обстановку.
R11	Використання відходів будь-яких операцій під номерами R1-R10.
R12	Обмін відходами для здійснення операцій під номерами R1-R11.
R13	Акумуляування матеріалу для здійснення будь-якої операції, зазначеної під номерами R1-R12.

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL  
AND THE EUROPEAN PARLIAMENT ON THE IMPLEMENTATION  
OF COMMUNITY WASTE LEGISLATION**

**Directive 75/442/EEC on waste,  
Directive 91/689/EEC on hazardous waste,  
Directive 75/439/EEC on waste oils,  
Directive 86/278/EEC on sewage sludge and  
Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste**

**FOR THE PERIOD 1998-2000**

[Excerpts]

## CONCLUSIONS AND PROSPECTS

The aim of this report is to provide the Council, the European Parliament, the Member States and the interested public with information on the progress made in implementing Directives 75/442/EEC, 91/689/EEC, 75/439/EEC, 86/278/EEC and 94/62/EC.

These five Directives for which reports have been worked out in the framework of Directive 91/692/EEC on reporting are quite different in their content and structure. Directives 75/442/EEC and 91/689/EEC constitute general and basic provisions for all wastes and hazardous wastes whereas Directives 75/439/EEC, 86/278/EEC and 94/62/EC contain requirements for specific waste streams – waste oils, sewage sludge and packaging waste – which differ due to their specific characteristics and management issues.

The remainder of this chapter highlights key aspects of the implementation of the Directives during the reporting period 1998-2000 and related prospects.

### **1.1. Waste definition**

The definition of “waste” and of related waste management terminology, such as recovery and disposal, are essential elements for the implementation of the European waste management policy as well as for the functioning of the internal market in this field. The Commission, pursuant to Article 1(a) of Directive 75/442/EEC has taken measures to establish a consolidated European Waste Catalogue (EWC), which is now set down in Commission Decision 2000/532/EC<sup>35</sup> as amended by Council Decision 2001/573/EC<sup>36</sup>.

Since the previous implementation report for 1995-1997 the Commission considers that a number of Member States (Austria, Italy, Luxembourg, UK) still do not transpose the waste definition correctly into national law. As regards the definition of hazardous waste in particular, the situation has improved since the last report but it appears that there are still a few Member States that have not fully transposed all the elements of this definition.

According to Article 1(4), second indent, of Directive 91/689/EEC Member States can notify any other waste they consider displaying “hazardous” properties listed in Annex III of the Directive. The Commission received notifications from most Member States and these were reviewed in the context of the adaptation

---

<sup>35</sup> OJ L 226, 6.9.2000, p. 3.

<sup>36</sup> OJ L 203, 28.7.2001, p. 18.

of the European list of wastes and the above-mentioned establishment of the consolidated EWC.

According to Article 1(5) hazardous waste from households is exempted from the provisions of Directive 91/689/EEC. The number of countries that have established separate collection systems for hazardous household waste has increased since the previous report for the period 1995-1997.

Waste oil is classified as hazardous waste (in chapter 12 and 13 of the hazardous waste list). The waste terminology in Directive 75/439/EEC on waste oils (such as disposal, processing, regeneration and combustion) differs from the framework Directives and the Waste Management Strategy. Thus “disposal of waste oil” means any treatment (processing, destruction, storage and tipping) whereas “disposal of waste” means operations listed in Annex II A such as incineration without energy recovery or landfilling.

Directive 86/278/EEC defines the “use” of sewage sludge as “the spreading of sludge on the soil or any other application of sludge on and in the soil”. This definition, combined with the provisions in Directive 86/278/EEC, implies that the use of sewage sludge in agriculture has to be regarded as a recovery operation as defined in Annex II B of Directive 75/442/EEC (R10: Land treatment resulting in benefit to agriculture).

## **1.2. Hierarchy of principles**

The hierarchy of principles – waste prevention, recycling, energy recovery and safe disposal – is laid down in Article 3 and 4 of Directive 75/442/EEC and was confirmed in the Community Strategy for Waste Management 1996. The principles of the waste hierarchy are also enshrined in the provisions of Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste.

As regards the application of Directive 75/442/EEC on waste, questions 2 and 4 asked for the measures to encourage prevention and recovery and the details on waste generation and treatment. From the information provided by Member States, it remains unclear whether and how much waste has been prevented within the European Union over the 1998-2000 period. According to data supplied on waste generation, it appears that household waste per capita has increased as compared to the previous period while hazardous waste is stabilised.

The success of waste recycling differs widely between Member States. The mean recycling rate for domestic waste for the fifteen Member States is 26% (ranging from 8% to 63%). The mean recycling rate for hazardous waste is also about 27% (ranging from 5% to 77%). This indicates an overall increasing tendency although a number of Member States achieve still modest rates of recycling. Furthermore, available data on packaging indicate an increase in recovery and recycling of packaging waste.

As it is not clear how Member States distinguish between incineration with and without energy recovery, both operations have to be considered together. As regards household waste the mean rate was 23%, with Denmark and Luxembourg reporting rates as high as 58% and 56% respectively. Even with energy recovery though, incineration is generally, according to the hierarchy of principles mentioned above, an inferior option to other waste treatment alternatives further up the waste hierarchy, such as reuse and material recycling.

Despite a decreasing tendency, a good number of Member States continue to rely heavily on landfilling as means of disposing their domestic waste, with the average

being 45%. The mean rate of landfilling for hazardous waste is lower (22%) but another 27% in average was reported as “other treatment”. Most Member States reported that they had attained high degrees of self-sufficiency in terms of waste disposal of around 99%, which essentially restates the position of the previous implementation report for 1995-1997.

As regards waste oils, separate collection is an essential prerequisite for their sound management. The replies to the questionnaires by Member States and independent studies carried out by the Commission<sup>37</sup> revealed that the average collection rate has increased compared to the previous period, however there is room for improvement as 20% of the waste oils is still illegally dumped or illegally burnt, thus strongly harming the environment. In particular some Member States have to improve significantly their collection rates, setting up more efficient collection systems.

The hierarchy of principles for waste oils management – regeneration, combustion and safe destruction/tipping – is still insufficiently implemented. As far as the recovery of waste oils is concerned, the use of waste oils as fuels remains by far the predominant option for the management of waste oils. Regeneration is still very scarce in the EU.

In that context, the Commission has launched infringement proceedings against 12 Member States (see table below) for not applying in practice Article 3 of the Directive, that is by not giving in practice the priority to regeneration. In the course of this exercise it was also pointed out to Member States that some of them had not formally transposed Article 3 into national legislation. For some Member States, the infringement proceedings also included an alleged breach of Articles 2, 4 and 5 mirrored by a poor collection rate.

The main constraints preventing the Member States from giving the priority to regeneration continue to be of an economical nature. The Commission is to assess on a case by case basis if the constraint argued is really such and in doing so it heavily relies on a previous ruling of the European Court of Justice against Germany (C102-97) for failure to give the priority to the regeneration of waste oils.

Parallel to the implementation of Directive 75/439/EEC as amended, a key issue for the management of waste oils in the EU is the existing tax legislation. Based on Directive 92/81/EEC<sup>38</sup> on the harmonization of the structures of excise duties on mineral oils, Council Decision 97/425/EEC<sup>39</sup> authorizes Member States to apply, and to continue to apply, to certain mineral oils when used for specific purposes, exemptions from excise duty<sup>40</sup>. In this context 11 Member States are applying derogations to excise duties for waste oils used as fuels. The Commission is of the view that these derogations are not in line with the application of

---

<sup>37</sup> Critical review of existing studies and Life-Cycle Analysis on the regeneration and incineration of waste oils, Final report, December 2001.

<sup>38</sup> OJ L 316, 31.10.1992, p. 12.

<sup>39</sup> OJ L 182, 10.07.1997, p. 22.

<sup>40</sup> This Decision has been subsequently repealed. The most recent Decision concerning a list of derogations under Article 8(4) of Directive 92/81/EEC is Council Decision 2001/224/EC of 12 March 2001 concerning reduced rates of excise duty and exemptions from such duty on certain mineral oils when used for specific purposes (OJ L 84, 23.3.2001, p. 23).

Article 3 and the priority to the regeneration of waste oils, since they promote the use of waste oils as fuels.

As regards sewage sludge, the Commission is of the opinion that the conclusions drawn in the previous consolidated report for period 1995-1997 remain valid. In particular, it considers the use of sewage sludge as fertiliser on agricultural soils as the best environmental option provided that it does not pose any threat to the environment as well as to human and animal health. It appears that the provisions of Directive 86/278/EEC have been quite effective in preventing the spreading of pollution because of the use of sludge.

Available figures suggest a slight decline in sludge use in agriculture in the EU, from about 43% in 1995 to 37% in 2000. There are appreciable variations among the different Member States, in some of which the decline in sludge use is rather sharp. The Commission considers that this decline in sludge use in agriculture in favour of incineration is contrary to the waste hierarchy.

The Commission considers that a monitored and well-regulated land spreading of sludge should be encouraged and sustained. At the same time, rules should be strengthened, when necessary, especially taking into account long-term effects on soil quality.

### **1.3. Waste management planning**

Waste management plans are a key element in the Community's waste management policy as, without appropriate planning, Member States are not in a position to be able to account for and deal with the waste that arises in their territories. In addition to directive 75/442/EEC, Article 6 of Directive 91/689/EEC on hazardous waste and Article 14 of Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste require also waste management plans for those wastes.

During 1997-2000 the Commission took legal action against several Member States which failed to ensure that waste plans were in place. By the end of that period the majority of Member States had drawn up plans. Problems persist with France, UK and Italy.

With an aim to improve waste management planning in the Member States the Commission has arranged for the preparation of guidelines addressed to national or regional competent authorities. Their publication is expected in the first quarter of 2003.

### **1.4. Waste statistics**

As already stressed in Commission's report for 1995-1997, in order to allow the comparability and evaluation of data, it is necessary that Member States use a common approach on the definition of waste, the waste lists, and the waste management terminology. However this is not yet the case and the following problems are outlined:

- The terms domestic waste (waste from households) and municipal waste (collected by municipalities) are often used as a synonym. However, municipal waste may include, in addition to domestic waste, similar commercial, industrial and institutional waste.
- The data on incineration as disposal operation and on incineration with energy recovery have to be considered together since it is not clear how Member States distinguish these operations.

- “Other treatment” represents a considerable proportion of treatment applied but its definition varies from one Member State to another.
- Member States use different approaches to calculate the quantity of waste oil generated (between 33% and 66% of the marketed oil).
- Information is especially lacking on “other waste”, i.e. all wastes which are not domestic or hazardous wastes and which make up the largest part of generated waste. As a result, it is not possible to provide a clear picture of their composition and handling within the EU.

An important development towards improving the quality of waste data was the adoption in November 2002 by the European Parliament and the Council, of Regulation 2150/2002/EC<sup>41</sup> on waste statistics. This new Regulation aims at establishing a Community framework for statistics, with common definitions and classifications, and should enable better monitoring of waste prevention and establishing linkages between waste generation and resource use. Under the new rules statistics will have to be collected from 2004 and every two years thereafter.

### **1.5. Record keeping**

The requirement of keeping records on waste and the waste management constitute the basis for existing waste statistics.

Article 14 of Directive 75/442/EEC requires that establishments and undertakings carrying out recovery and disposal operations have to keep records on the waste and the waste management. In addition, Article 4(2) of Directive 91/689/EEC requests producers of hazardous waste and establishments transporting hazardous waste to keep records. Further the Directive requires in Article 2(1) specific records on the disposal (landfilling) of hazardous waste.

Most Member States appear to have implemented their record keeping obligations under the aforementioned provisions. Some indicate that they have developed producer-related obligations in addition to those for producers of hazardous waste. The experience gained from Member States in implementing record keeping obligations remains an underdeveloped area.

Article 11 of Directive 75/439/EEC specifies for waste oils that Member States can set a minimum quantity (not above 500 litres), above which establishments producing, collecting and/or handling waste oils are obliged to keep records. The limits set range from 0 litre (any quantity to be recorded) to 500 litres (limit value of the Directive).

Article 10 of Directive 86/278/EEC requests up-to-date records on the generation and use of sewage sludge as well as the characteristics of the sludge, the recipients and the place of use. As already stated in the previous 1995-1997 report, some Member States do not report the data requested for sludge production as well as quantities used in agriculture and others give only estimates.

### **1.6. Control of waste management**

Member States have to establish or designate competent authorities responsible for the control of waste management operations. Table 1 of the Annex to Directive 75/442/EEC provides a general overview on the competencies of the national authorities, while Tables 2, 3.1, 3.2 and 4.2 of the Annex to Directive

---

<sup>41</sup> OJ L 332, 9.12.2002, p. 1

75/439/EEC provide details on the responsibilities in the sector of waste oils. The competencies differ largely between Member States which is due to the general differences in the administrative structures.

According to Article 9, 10 and 12 of Directive 75/442/EEC, establishments and undertakings carrying out recovery or disposal operations must obtain a permit from the competent authorities. Establishments collecting and transporting waste have to be registered with the competent authorities. Article 11 provides the conditions for exemptions of the permit requirement which are tightened by Article 3 of Directive

91/689/EEC for hazardous waste. As was the case for the previous implementation report, relatively few Member States have implemented the possibility for exempting permit requirements in 1998-2000 and no reasons or advantages have been indicated by those Member States who have done so.

Article 6 of Directive 75/439/EEC requires that undertakings which dispose of (i.e. process, destroy, store or tip) waste oils must obtain a permit. As stated in the previous 1995-1997 report, all reporting Member States, with the exception of Denmark, have established a permitting system for installations managing waste oils.

Appropriate periodic inspections are required by Article 13 of Directive 75/442/EEC for all establishments handling waste (inclusive collection, transport, recovery and disposal). Article 4(1) of Directive 91/689/EEC broadens up this requirement to include producers of hazardous waste. Article 13 of Directive 75/439/EEC only requires inspections for undertakings which dispose of waste oils. Therefore the general provisions of the Framework Directives apply in addition for undertakings collecting and transporting waste oils as well as for producers of waste oils. Only the inspections of producers of hazardous waste are part of the questionnaire. From information supplied it appears that the Member States cannot ensure periodical inspections of all generators of waste and national administrations focus on the most important cases.

### **1.7. Infringement proceedings**

The following table provides an overview of infringement proceedings initiated or pursued by the Commission under Article 226 or 228 of the Treaty concerning the application of Directives 75/442/EEC, 91/689/EEC, 75/439/EEC, 86/278/EEC and 94/62/EC.

### **1.8. Prospects**

Despite positive results achieved the progress made with the implementation of Community waste legislation cannot yet be considered satisfactory. The number of infringement procedures reflects well the current state of play. Significant efforts need therefore to put on the full implementation of Directives 75/442/EEC, 91/689/EEC, 75/439/EEC, 86/278/EEC and 94/62/EC, focusing in particular on the hierarchy of principles of waste management.

Two important recent developments relating to the harmonisation of definitions and lists of waste and the establishment of reliable waste databases are worth noting in this regard, namely the adoption of the consolidated European Waste Catalogue and the adoption of the new Regulation on Waste Statistics.

Furthermore, prospective and recent legislative initiatives in the area of waste



management, in particular on packaging waste<sup>42</sup>, end-of-life vehicles<sup>43</sup> and electrical and electronic waste<sup>44</sup>, should contribute to improve records in waste prevention, recovery and recycling. The Commission is also currently considering measures to improve the reuse of sewage sludge and restore the confidence of the public in that respect. Furthermore, relevant EU Research activities are currently supported under the 6th Framework Programme, within the policy-oriented priorities.

As regards the current reporting system on waste legislation, this is based on the so-called standardised reporting directive 91/692/EEC. In the light of the 6th Environment Action Programme<sup>45</sup>, which underlines the need to create a better knowledge base for environmental policy, the Commission envisages creating a more coherent and effective system to ensure reporting of high quality, comparable environmental data and information.

---

<sup>42</sup> COM(2001)729final Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste.

<sup>43</sup> Directive 2000/53/EC of the European Parliament and Council on end-of-life vehicles, OJ L 269, 21.10.2000, p.34.

<sup>44</sup> Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment, OJ L 037, 13.02.2003, p. 24.

<sup>45</sup> OJ L 242, 10.9.2002, p. 1

## РОЗДІЛ 9.

### ПРАВОВІ АСПЕКТИ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ І ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

#### 1. Співпраця України і ЄС у сфері охорони навколишнього середовища.

Співробітництво у сфері навколишнього середовища розглядається як один із пріоритетних напрямків у відносинах між Україною і Європейським Союзом.

Головним документом, що визначає основи співпраці України та Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища, є Угода про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами і Україною, підписана у 1994 році. В Угоді, зокрема, говориться, що Сторони “розвивають та зміцнюють співробітництво між ними в галузі охорони навколишнього середовища та охорони здоров’я”. (ст. 63 (1)).

Метою такого співробітництва є боротьба з погіршенням стану навколишнього середовища, яка охоплює такі питання:

- ефективний моніторинг рівнів забруднення й оцінка стану навколишнього середовища; система інформації про стан навколишнього середовища;
- боротьба з локальним, регіональним і транскордонним забрудненням атмосферного повітря та води;
- відновлення природного стану навколишнього середовища;
- стале, ефективне й екологічно безпечне виробництво та використання енергії; безпека підприємств;
- класифікація та безпечне використання хімічних речовин;
- якість води;
- зменшення обсягів, утилізація і безпечне знищення відходів, а також виконання положень Базельської конвенції;
- вплив, який здійснює навколишнє середовище на сільське господарство, ерозія ґрунтів та хімічне забруднення;
- захист лісів;
- збереження біологічної різноманітності, територій, що охороняються, а також раціональне використання біологічних ресурсів та управління ними;

- планування землекористування, включаючи будівництво й міське планування;
- застосування економічних і фінансових важелів;
- глобальні кліматичні зміни;
- екологічна освіта та виховання;
- виконання Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, яка була підписана в місті Еспо.

Співробітництво здійснюється шляхом планування заходів з подолання наслідків катастроф та інших надзвичайних ситуацій; обміну інформацією та експертами; проведення спільної дослідницької діяльності; удосконалення законодавства в напрямку стандартів Співтовариства; співробітництва на регіональному та міжнародному рівнях; розробки стратегії, зокрема щодо глобальних кліматичних проблем з метою досягнення сталого розвитку; дослідження впливу на навколишнє середовище.

Створено ряд двосторонніх інституцій, що забезпечують базу для прийняття подальших відповідних рішень. Наприклад, Рада із співробітництва на міністерському рівні (представники: Головуючий в ЄС, Європейська Комісія, Верховний представник ЄС, уряд України), Комітет із співробітництва (рівень вищих державних службовців під головуванням, по черзі, Європейської Комісії та української сторони), підкомітети (рівень експертів).

Політичний діалог ведеться шляхом щорічних самітів, засідань Ради із співробітництва та засідань міністрів та вищих урядовців в форматі Трійки.

Співпраця також відбувається в рамках Підкомітету з питань транспорту та енергетики, співробітництва у цивільному та ядерному секторі, охорони довкілля, освіти, навчання і технологій. На засіданні Підкомітету у січні 2002 року в Києві сторони домовились про створення робочої групи з питань зміни клімату.

Робоча група з питань зміни клімату працює у таких напрямках:

- Обмін інформацією про заходи, які вживаються в ЄС та Україні, щодо зміни клімату;
- Підтримка уряду України в розробці Національної стратегії протидії глобальним змінам клімату та пом'якшення їх впливу, де повинні бути передбачені, зокрема, питання досліджень, вивчення і прогнозування кліматичних змін, підвищення енергоефективності й енергозбереження;
- Використання кращих напрацювань та досвіду ЄС з метою ство-

рення в Україні необхідних інституцій та систем, передбачених Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату і Кіотським протоколом до неї;

- Розгляд ініціатив щодо заходів боротьби з глобальним потеплінням;
- Координація зусиль України та ЄС як сторін Конвенції про зміну клімату, спрямованих на виконання зобов'язань України, вивчення питань щодо ратифікації Кіотського протоколу до неї.

Україна та ЄС співпрацюють у сфері управління водними ресурсами та правових рамок захисту водних ресурсів. Україна вступила до спеціальної групи DUBLAS з метою участі у діяльності ЄС щодо захисту Чорного моря та ріки Дунай.

Підготовка до П'ятої Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього середовища "Довкілля для Європи" сприяла розвитку двосторонніх і регіональних переговорів з таких питань, як стратегічна екологічна оцінка, підвищення громадянської свідомості, освіта в галузі навколишнього середовища, Стратегія екологічного партнерства для регіону ЄЕК ООН, виконання зобов'язань згідно з багатосторонніми угодами.

Окрім того, ЄС та Україна співпрацюють із питань захисту навколишнього середовища у сфері гармонізації законодавства, включаючи виконання Оргуської конвенції; оцінки впливу на навколишнє середовище; управління водними ресурсами; розроблення та виконання заходів щодо збереження біорізноманіття, функціонування внутрішнього ринку згідно зі стандартами навколишнього середовища тощо.

Обидві сторони розглядають розроблення програми сталого розвитку як один із основних пріоритетів своєї внутрішньої політики. Тому існує зацікавленість у вивченні можливостей співробітництва у цій сфері.

ЄС надавав технічну допомогу Україні в рамках програми Тасіс в десяти з п'ятнадцяти напрямів, зазначених у статті 63 Угоди про партнерство і співробітництво, а саме управління та захист водних ресурсів, включаючи Чорне море, збереження біорізноманіття, участь громадськості та заснування транскордонних мереж навколишнього середовища, розвиток регіональної системи управління промисловими відходами в Україні, підтримку реалізації державної політики навколишнього середовища тощо. Тасіс також фінансував створення Регіонального центру з питань навколишнього середовища у Києві, метою якого є сприяння залученню ширших кіл громадськості до питань захисту довкілля.

Таким чином, основи для співпраці між Україною і ЄС у сфері охорони довкілля вже закладено: розроблено форми і методи такої співпраці, працюють спільні органи в цій сфері, проводяться спільні зустрічі та консультації. Тим не менше, цей напрямок співробітництва все ще потребує підвищення рівня й ефективності двостороннього співробітництва, зосереджуючись на конкретних проектах із метою досягнення довгострокових цілей сторін<sup>1</sup>

## **2. Адаптація екологічного законодавства України до стандартів Європейського Союзу.**

Одним із важливих елементів інтеграції України в ЄС є приведення законодавства України у відповідність до стандартів права ЄС.

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу полягає у поетапному прийнятті та впровадженні нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу.

Часто поряд із терміном “адаптація” для позначення цього процесу використовуються інші терміни, такі як “зближення законодавства”, “гармонізація”, “апроксимація”, “уніфікація”. В Україні процес наближення до законодавства ЄС носить швидше односторонній характер, адже вона не є державою-членом Європейського Союзу і не бере участі у нормотворчих процесах на рівні ЄС. Тому, доцільніше використовувати для даного процесу термін “адаптація”.

Питання правильності застосування терміну до процесу, що відбувається в Україні, неодноразово розглядалось і Центром європейського і порівняльного права при Міністерстві юстиції України. Його експерти дійшли до висновку, що “в процесі досягнення принципової адекватності законодавства України до законодавства Європейського Союзу слід вживати термін адаптація, оскільки він має ширше значення, ніж гармонізація, і, що найголовніше, включає в себе процес гармонізації”<sup>2</sup>.

Термін “гармонізація” використовується в європейському праві для позначення процесу зближення законодавств держав-членів, коли узгоджуються спільні підходи, концепції розвитку національного законодавства, виробляються спільні для застосування правові

<sup>1</sup> Спільна доповідь з виконання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС. // Аналітичний щоквартальник. Співпраця ЄС та України. Випуск №3, 2003 р.

<sup>2</sup> [http://www.clc.org.ua/ukr\\_noviny.html](http://www.clc.org.ua/ukr_noviny.html)

норми. Це швидше взаємний процес між державами-членами, який проходить на рівні Європейського Союзу, при цьому використовуючи як засіб первинне та вторинне право ЄС.

Питання адаптації законодавства України до стандартів ЄС стало на порядку денному після підписання Угоди про партнерство і співробітництво.

Згідно зі статтею 51(1) Угоди про партнерство і співробітництво, “важливою умовою для зміцнення економічних зв’язків між Україною і Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством ЄС. Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства.”

Серед галузей, в яких буде проводитись адаптація, Угода називає, зокрема, охорону здоров’я та життя людей, тварин і рослин, навколишнього середовища.

У Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу 1998 року говориться про те, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні з сучасною європейською системою права. Це забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, який склався у державах – членах ЄС.

З метою адаптації законодавства України до європейських стандартів імплементується Угода про партнерство та співробітництво, укладаються галузеві угоди, чинне законодавство України приводиться у відповідність до стандартів ЄС, створюється механізм приведення проектів актів законодавства України у відповідність до норм ЄС.

Важливим етапом реалізації процесу адаптації в Україні стало затвердження 27 листопада 2003 року Верховною Радою України Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

У Програмі подається ряд визначень, які є важливими для адаптації законодавства. Зокрема, сама адаптація законодавства визначається як “процес приведення нормативно-правових актів України у відповідність до *acquis communautaire*”, тобто до правової системи Європейського Союзу, котра включає акти законодавства Європейського Союзу, прийняті у рамках Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Метою загальнодержавної програми є створення передумов для підготовки законодавчого поля для входження України в Європейський Союз.

Загальнодержавна програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань із адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, які будуть спрямовані на реалізацію державної політики і пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України, шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації й контролю роботи з адаптації законодавства.

Адаптація законодавства України – послідовний процес, який складається з декількох етапів. Перший етап розрахований на 2004–2007 роки, а періоди наступних будуть визначатися згідно з результатами і ситуацією в Україні.

Серед пріоритетних сфер першого етапу, зокрема, виділяють охорону здоров'я та життя людей, тварин і рослин, а також довкілля.

Згідно з Загальнодержавною програмою адаптації необхідним є виконання таких завдань:

- розробка глосарію термінів *acquis communautaire*, розробка єдиних вимог до перекладів і централізованої системи перекладів;
- проведення порівняльно-правового дослідження відповідності законодавства України *acquis communautaire* у пріоритетних сферах;
- переклад українською мовою актів *acquis communautaire* у пріоритетних сферах;
- створення ефективного загальнодержавного механізму адаптації законодавства;
- створення загальнодержавної інформаційної мережі з питань європейського права;
- створення системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців із питань європейського права;
- вживання заходів щодо опрацювання й затвердження спільного з ЄС механізму підготовки планів-графіків адаптації та моніторингу їх виконання.

Програма передбачає послідовність здійснення адаптації законодавства у пріоритетних сферах, визначає повноваження із цього питання органів державної влади, зокрема Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Конкретні заходи з адаптації законодавства, прогнозовані терміни їх виконання, обсяги видатків визначаються щорічним планом заходів з виконання Програми, який готується Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, погоджується з Комітетом Верховної Ради України з питань європейської інтеграції та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Програмою визначаються особливості розгляду законопроектів і проектів інших нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання, до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу.

Фінансування заходів для виконання Загальнодержавної програми здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів міжнародної технічної допомоги. Для належного виконання Програми передбачається ряд заходів, які стосуються кадрового забезпечення, зокрема створення програм професійної підготовки, розробки навчальних курсів із європейського права, поглибленого вивчення іноземних мов та ін.

Для інформаційного забезпечення виконання Програми необхідно створити та забезпечити функціонування загальнодержавної інформаційної мережі з питань європейського права. Елементи мережі повинні включати створення Інтернет-порталу й електронної системи документації, спеціалізованої бібліотеки європейського права, забезпечення доступу учасників процесу адаптації до баз даних законодавства Європейського Союзу, забезпечення передплати на офіційні видання Європейського Союзу.

Невід'ємною частиною Загальнодержавної програми адаптації є Перелік актів законодавства України та *acquis* Європейського Союзу в пріоритетних сферах адаптації. У Перелік включено опис законодавства України та законодавства Європейського Союзу у відповідних сферах правового регулювання. Розділ, що стосується охорони довкілля, визначає такі напрямки, положення яких потребують адаптації: свобода доступу до екологічної інформації, оцінка впливу на довкілля, захист атмосферного повітря, озон та інші хімічні речовини, якість води, збереження природи, захист від шумового забруднення, хімічна продукція, біотехнології й генетично модифіковані організми, відходи, навколишнє середовище та промисловість, захист від радіації, енергозбереження. Кожен із напрямків включає перелік нормативно-правових актів Європейського Союзу англійською й українською мовами.

В Україні у сфері адаптації створені та діють спеціальні органи,



наприклад Державна Рада з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, Національна Рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

У 2000 році була прийнята Програма інтеграції України до Європейського Союзу, в якій проведений аналіз поточного рівня готовності України виконати відповідні зобов'язання у конкретній сфері, зокрема у сфері охорони довкілля, а також визначені короткострокові, середньострокові та довгострокові пріоритети.

У 2001 році Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу затвердила орієнтовний перелік нормативних документів, до яких має бути адаптоване законодавство України протягом 2002-2004 років. У сфері охорони довкілля було визначено 56 документів, які стосуються, зокрема, водної політики, генетично змінених організмів, флори та фауни, оцінки впливу на навколишнє середовище, небезпечних відходів, запобігання забрудненню та ін.

У 2003 році Українсько-європейський консультативний центр із питань законодавства провів експертну оцінку наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері навколишнього середовища. Було проведено аналіз ситуації в Україні у відповідних галузях (зокрема вільний доступ до екологічної інформації, оцінка впливу на навколишнє середовище, захист атмосферного повітря від забруднення, захист водних ресурсів, захист навколишнього середовища від відходів, генетично модифіковані організми, охорона природи та ін.), визначено рівень наближення до відповідного нормативно-правового акту в Європейському Союзі, а також зроблено ряд рекомендацій у цій сфері.

Наприклад, у сфері запобігання негативному впливу на навколишнє середовище від генетично модифікованих організмів та продуктів рекомендовано "прийняти законодавчий акт на основі Закону України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні та практичному використанні генетично-модифікованих організмів", що стосується створення, випробування та практичного застосування генетично модифікованих організмів, враховуючи зауваження та пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи, та подати його на розгляд до Верховної Ради". Щодо захисту навколишнього середовища від шумових викидів, то експерти Українсько-європейського консультативного центру радять розробити спеціальні законодавчі акти, до яких необхідно включити положення про запобігання шумо-

вим викидам, а також доповнити положення про захист від шумових викидів машин і механізмів та включити їх до Закону України “Про Національну програму створення національної екологічної мережі в Україні 2000-2015 рр.”.

ЄС підтримує адаптацію законодавства України шляхом надання технічної допомоги ЄС, зокрема через заснований у рамках програми Tacis Українсько-європейський консультативний центр із питань законодавства та через низку інших проектів, включаючи “Правові студії” та “Управління стандартами у сфері охорони навколишнього середовища на підприємствах”. Нещодавно розпочав свою роботу проект “Розробка стратегії гармонізації правової бази поводження з відходами на державному і регіональному рівні зі стандартами Європейського Союзу”.

Зрозуміло, що процес адаптації є нелегким завданням для України. Адже, незважаючи на розробку механізму адаптації, визначення її основних етапів та методів, існує і ряд проблем, що полягають, зокрема, у чіткому визначенні термінів, що використовуються, та правильному їх перекладі, виділенні питань, які потребують адаптації, у відсутності достатньої кількості спеціалістів у сфері європейського права та ін.

### ***ПИТАННЯ ДЛЯ ДИСКУСІЇ***

1. Визначте основні напрямки співпраці між Україною та Європейським Союзом у сфері охорони довкілля. Чому увага звертається саме на ці питання?
2. Чому, на вашу думку, Європейський Союз зацікавлений у співпраці з Україною у сфері охорони довкілля?
3. У якому напрямку, на вашу думку, буде розвиватися співробітництво України і Європейського Союзу в сфері охорони довкілля у майбутньому?
4. Що таке “адаптація” і “гармонізація”? Яка різниця між цими термінами?
5. Чому Україна активно здійснює адаптацію свого національного законодавства до законодавства Європейського Союзу в сфері охорони довкілля?
6. Проаналізуйте поданий нижче витяг із Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Чим відрізняється прийняття нормативно-правового акту, предмет регулювання якого належить до сфер,

правовідносини в яких регулюються європейським правом, від прийняття звичайного нормативно-правового акту? Які позитивні та негативні моменти такого процесу?

7. Який стан відповідності законодавства України законодавству Європейського Союзу в сфері охорони довкілля на даний момент? (На основі таблиці щодо стану гармонізації, що додається).
8. Які труднощі та проблеми існують, на вашу думку, в процесі адаптації законодавства України до стандартів ЄС?
9. Як можна використати досвід країн Східної Європи у процесі адаптації законодавства України до законодавства ЄС?

### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М.: «Норма», 1996.
2. Мармазов В., Друзенко Г. Адаптація законодавства до стандартів ЄС: підсумки п'ятирічного шляху. // Урядовий кур'єр. 12.11.2003.
3. Костюк С., Істягіна Н. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: стан, проблеми та перспективи. // Науковий вісник Дипломатичної академії України при МЗС України, №4 (с.196-202).
4. Опришко В. Питання трансформації Європейського права в законодавство України. // Право України. – 2001. – №2. – С.28.
5. Друзенко Г. Реформування механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в контексті підготовки проекту Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. // Юридична Україна. – №7. -2003.
6. Програма інтеграції України до Європейського Союзу в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки / Підгот.: В.І. Потапов та ін.; Під заг. ред. В. Я. Шевчука. – К., 1999. – 15 с
7. Сближение с экологическим законодательством Европейского Союза в странах Восточной Европы, Кавказского региона и Средней Азии: Путеводитель. Люксембург: Бюро Официальных Публикаций Европейских Сообществ. 2003.

## **ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ**

1. Угода про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами і їх державами-членами та Україною 1994 р. (Угода про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами і їх державами-членами та Україною. – К., Делегація Європейської Комісії. 1998). Комісії. 1998.).
2. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України (<http://www.delukr.cec.eu.int/en/Data/strategy-ukr.pdf>)
3. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу 1998 р. (Офіційний вісник України, 1998, N 24 (02.07.98), ст. 870).
4. Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу 1999 р. (Офіційний вісник України, 1999, N 33 (03.09.99), ст. 1735).
4. Закон України „Про Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” 2003 р. ([http://www.eclg.gov.ua/ukr\\_adaptazzi/approximation\\_program\\_last.htm](http://www.eclg.gov.ua/ukr_adaptazzi/approximation_program_last.htm)).
5. Спільна доповідь щодо виконання угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС ([http://www.eclg.gov.ua/02\\_pca\\_report.htm](http://www.eclg.gov.ua/02_pca_report.htm)).
6. Програма інтеграції України до Європейського Союзу ([http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/category?cat\\_id=31660](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/category?cat_id=31660)).

### **ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНА ПРОГРАМА АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (витяги)**

#### **Розділ VIII. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ**

Верховна Рада України:

забезпечує виконання Програми з питань, які належать до компетенції Верховної Ради України;

розглядає проекти законів, розроблених на виконання Програми, як невідкладні;

визначає цілі та завдання другого та наступних етапів виконання Програми, встановлює їх часові межі;

у разі потреби вносить зміни до цієї Програми;

щороку заслуховує доповідь про стан виконання Програми;

забезпечує експертизу законопроектів, унесених до Верховної Ради України всіма суб'єктами права законодавчої ініціативи, на їх відповідність *acquis communautaire* на всіх етапах розгляду законопроектів.

Кабінет Міністрів України:

забезпечує виконання Програми, окрім питань віднесених до компетенції Верховної Ради України;

затверджує після погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції щорічний план заходів з виконання Програми;

передбачає в проєктах Державного бюджету України витрати на фінансування заходів з виконання Програми.

Органом, що координує роботу з виконання Програми, є Міністерство юстиції України, яке:

в установленому законодавством порядку щороку подає Міністерству фінансів України пропозиції щодо фінансування заходів з виконання Програми для врахування їх у проєкті Державного бюджету України;

за пропозиціями заінтересованих органів державної влади готує проєкт щорічного плану заходів з виконання Програми, складовою якого має бути Орієнтовний план перекладу актів *acquis communautaire*;

разом з Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції здійснює моніторинг виконання Програми.

Міністерство юстиції України забезпечує проведення державної політики в сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу через урядовий орган державного управління, що створюється у його складі.

Керівник урядового органу державного управління в сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу призначається на посаду рішенням Кабінету Міністрів України за поданням Міністра юстиції України, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції.

Координація взаємодії органів державної влади та інших інституцій в процесі виконання Програми, планування роботи з адаптації відповідно до наявних фінансових, матеріальних та організаційних можливостей, а також розвитку взаємовідносин України з Європейським Союзом покладається на Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – Координаційна рада).

Головою Координаційної ради є Прем'єр-міністр України за посадою.

Положення про Координаційну раду та її склад затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Координаційна рада щороку готує доповідь про стан виконання Програми, яка не пізніше 1 березня оприлюднюється на сесійному засіданні Верховної Ради України.

Науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання Програми, переклад актів *acquis communautaire* на українську мову, підготовка глосарію термінів *acquis communautaire* покладається на урядовий орган державного управління в сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

**Розділ IX. ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ТА ПРОЕКТІВ ІНШИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ЗА ПРЕДМЕТОМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДО СФЕР, ПРАВОВІДНОСИНИ В ЯКИХ РЕГУЛЮЮТЬСЯ ПРАВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

1. Кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом семи днів подається до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для визначення належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу.

2. Протягом семи днів, якщо Верховною Радою України не визначено інший строк, Комітет Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції готує висновок щодо належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу. При цьому:

1) законопроекти, які згідно з висновком Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції не відносяться за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, вносяться до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України для їх розгляду в загальному порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України;

2) законопроекти, які згідно з висновком Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції відносяться за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, окрім розроблених на виконання цієї Програми, протягом трьох днів передаються до урядового органу державного управління в сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу для підготовки експертного висновку щодо відповідності законопроектів *acquis communautaire*. Урядовий орган державного управління в сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в двадцятиденний термін готує експертний висновок щодо відповідності законопроекту *acquis communautaire* і передає його до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для підготовки пропозицій щодо доцільності прийняття законопроекту Верховною Радою України і термінів набрання ним чинності.

3. У разі внесення змін до законопроекту, який за предметом правового регулювання відноситься до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, при підготовці його до розгляду в другому та третьому читаннях в об'язковому порядку направляється на повторну експертизу щодо його відповідності *acquis communautaire* до урядового органу державного управління в сфері адаптації.

4. Комітет Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції має право направити будь-який законопроект, що за предметом правового регулювання відноситься до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, до відповідних підприємств, установ, організацій або окремих експертів для проведення альтернативної експертизи на предмет відповідності законопроекту *acquis communautaire*.

5. Проекти інших нормативно-правових актів України, які за предметом

правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, в обов'язковому порядку проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire*.

Експертизу проектів актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, здійснює урядовий орган державного управління в сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, експертизу проектів інших нормативно-правових актів – відповідні підрозділи органів, які видають акт.

Нормативно-правові акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть прийматися лише за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акту і на чітко визначений у самому акті строк.

Контроль за відповідністю підзаконних нормативно-правових актів *acquis communautaire* покладається на урядовий орган державного управління в сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства  
Навколишнє середовище

НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Виконавці: *Анатолій Каманін, Дороти Фукс,*  
*Листопад 2003 р.*

Загальна оцінка

Нормативно-правові акти ЄС	Законодавчі акти України	Гармонізація триває	Рівень наближення
Рекомендація Ради 75/436/Euratom, ECSC, БЕС — принцип "забруднювач платить"	Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.44)	Гармонізація триває	Положення цього принципу впроваджено в чинні нормативно-регулятивні акти.
Директива Ради 90/313/ЄЕС — доступ до інформації екологічного характеру	Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 6,9,25)	Гармонізація на завершальній стадії	У зв'язку з ратифікацією Україною Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього природного середовища, Верховна Рада 28 листопада 2002 року прийняла Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів", яким було внесено відповідні зміни до Закону України "Про навколишнє природне середовище".
Директива Ради 85/337/ЄЕС — оцінка впливу на навколишнє середовище	Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 26-30)	Гармонізація триває	Прийняття Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів" 28.11.02. свідчить про внесення в Закон України "Про екологічну експертизу, зокрема до ст. 35 та 46. У відповідності з цим законом результати експертизи можна отримати через суд, якщо їх не надають офіційні органи місцевого самоврядування.



## Захист водних ресурсів від забруднення

Нормативно-правові акти ЄС	Законодавчі акти України	Рівень наближення
Директива Європейського Парламенту та Ради 2000/60/ЄС, що визначає дії Співтовариства в сфері захисту водних ресурсів	Водний Кодекс України зі змінами та доповненнями від 20 грудня 2001 р. Закон України „Про питну воду та питне водопостачання” від 10 січня 2002	Гармонізація на завершальній стадії
Директива Ради 75/440/ЄС	Закон України „Про загальнодержавну програму розвитку водного господарства” від 17 січня 2002 року	Гармонізація триває
Директива Ради 76/160/ЄС	Існують значна кількість підзаконних актів, інструкцій та технічних вимог, що регламентують запобігання забруднення вод для використання у господарських цілях	Гармонізація триває
Директива Ради 76/464/ЄС	Закон України „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” регламентує санітарну охорону сфери питної води та питного водопостачання.	Гармонізація триває
Директива Ради 80/68/ЄС	Кодекс України про надра, де є спеціальний розділ щодо регулювання питання запобігання забруднення підземних вод та підземних резервуарів.	Гармонізація триває
		Урядом України розроблено нормативні документи у відповідності до Директиви 2000/60/ЄС
		Неважаючи на досить значний правовий масив, що регулює проблеми захисту водних ресурсів від забруднення, водні ресурси знаходяться в досить в поганому стані
		Українське законодавство має спеціальні положення стосовно водних ресурсів, що використовуються у господарських цілях. Разом з тим Уряд України працює над його поліпшенням з метою запобігання нанесення шкоди громадянам через впровадження більш жорстких вимог в Державні Санітарні Правила-
		Уряд України розробляє нормативно-правові акти із запобігання забруднення водних ресурсів.
		З метою забезпечення населених пунктів питною водою, Уряд України розробляє спеціальні регулятивні акти, що регламентують використання підземних джерел питної води.

Захист атмосферного повітря від забруднення

<p><b>Нормативно-правові акти ЄС</b></p>	<p><b>Законодавчі акти України</b></p>	<p><b>Рівень наближення</b></p>
<p>Директива 96/61/ЄС про інтегроване запобігання забрудненню та контроль (ІРРС)</p>	<p>Закони України: "Про охорону навколишнього природного середовища" та "Про охорону атмосферного повітря" зі змінами та доповненнями від 24.11.02р. .</p>	<p>Дозволи на викиди в повітря забруднюючих речовин зі стаціонарних джерел регламентують офіційними документами і дозволяють підприємствам, організаціям та приватним підприємцям працювати та робити викиди газів в атмосферне повітря у відповідності до лімітів, приймаючи до уваги дозволи та рівень технологічних вимог, які викладені у Постанові Кабінету Міністрів України No. 302 від 13.03.02р.</p>
<p>Директива Ради 96/62/ЄС від 27 вересня 1996 р. щодо експертизи та керування якістю повітря та її допоміжних директив (перша Дочірна Директива 1999/30/ЄС щодо обмеження рівнів вмісту NOx, SO2, Pb та PM10 у повітрі, з доповненнями згідно з Рішенням Комісії 2001/744/ЄС; друга Дочірна Директива 2000/69/ЄС щодо граничних обсягів викидів оксигену та чадного газу в повітря; третя Дочірна Директива Європейського Парламенту та Ради 2002/3/ЄС від 12 лютого 2002 р. щодо вмісту озону в повітрі).</p>	<p>Закон України щодо деяких змін відносно прийняття Закону України "Про атмосферне повітря" зі змінами та доповненнями від 24.11.2002 р.</p>	<p>Законодавець бажає поліпшити правову базу регулювання щодо запобігання викидів у атмосферне повітря. З цією метою було прийнято низку постанов Кабінету Міністрів України, які направлені на зменшення викидів небезпечних газів у процесі промислового виробництва і запобігання нанесення шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу.</p>
<p>Директива Ради 82/884/ЄС — вміст свинцю в повітрі</p>	<p>Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" Закон України "Про атмосферне повітря" зі змінами та доповненнями від 24.11.2002.</p>	<p>В Україні ще відсутня національна система інтегрованого управління природними ресурсами та забезпечення ефективного захисту та відновлення навколишнього природного середовища, яка б базувалася на загальній реєстрації природних ресурсів.</p>

*Захист атмосферного повітря від забруднення (продовження)*

Директива Ради 84/360/ЄЕС — запобігання забруднення повітря від промислових підприємств.	Закон України "Про атмосферне повітря" із змінами та доповненнями від 24.11.2002.	Гармонізація триває	Очікується, що нещодавно розроблена концепція з регулювання проблем, пов'язаних з запобіганням забрудненню атмосферного повітря хімічними елементами стимулюватиме утворення гнучкого механізму у цій специфічній сфері. Передбачається також забезпечення умов для гармонізації українського законодавства з нормами ЄС і втілення саме європейських стандартів із захисту атмосферного повітря від забруднення.
Директива Ради 89/369/ЄЕС — запобігання забруднення повітря від нових сміттєспалювальних підприємств.	Підзаконні акти та Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" із змінами та доповненнями 22.05.03 р.	Не гармонізовано	Існуючий механізм управління відходами та раціонального використання природних ресурсів не передбачає широкого застосування технологій спалювання сміття.
Рішення Ради 93/389/ЄЕС щодо запровадження у Співтоваристві механізму моніторингу викидів CO <sub>2</sub> та інших газів, що викликають парниковий ефект	15 березня 1999 року Україна підписала Кіотський протокол, який є невід'ємною частиною Конвенції ООН щодо кліматичних змін. Головним завданням цієї конвенції є стабілізація викидів газів, що викликають парниковий ефект в атмосферному повітрі.	Гармонізація триває	Проблема ратифікації Кіотського Протоколу Верховною Радою України залишається головною перешкодою в подоланні негараздів, пов'язаних з реалізацією квот на викиди парникових газів.
Директива Ради 70/220/ЄЕС щодо викидів від автотранспортних засобів.	Закон України "Про атмосферне повітря" із змінами та доповненнями від 24.11.2002.	Гармонізація триває	Уряд України розробляє спеціальні правові акти щодо запобігання небезпечним викидам, які утворюються використанням автомобільної техніки.

## Захист навколишнього природного середовища від відходів

Нормативно-правові акти ЄС	Законодавчі акти України	Гармонізація триває	Рівень наближення
Директива Ради 91/689/ЄС — небезпечні відходи	Закон України "Про відходи" зі змінами та доповненнями від 07.03.02р. Закон України "Про небезпечні відходи" із змінами та доповненнями вщ 18.01.01 р.	Гармонізація триває	З метою запобігання негативного впливу на навколишнє природне середовище продо-вжується впровадження цього законодав-ства.
Директива Ради 94/67/ЄС щодо спалювання небезпечних відходів	Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 55)	Не гармонізовано	Діяльність у цьому напрямку регулюється спеціальними нормами, що знаходяться в інших законах та підзаконних актах.
Директива Ради 1999/31/ЄС про захоронення відходів	Закони України: "Про охорону навколишньо-го природного середовища", "Про забез-печення санітарного та епідемічного благо-получчя населення", "Про поводження з ра-діоактивними відходами", "Про металолом", Кодекс України Про надра; "Про відходи".	Гармонізація триває	Ці та інші правові акти регламентують поря-док поводження з відходами у відповідності до системи управління. Уряд розробляє додаткові заходи із запровадження системи регулювання щодо збереження природних ресурсів на основі використання відходів.

## Хімічні речовини, промислові ризики та біотехнологія

Нормативно-правові акти ЄС	Законодавчі акти України	Гармонізовано	Рівень наближення
<p>Директива Ради 96/82/ЄС щодо контролю за небезпеками внаслідок серйозних аварій, пов'язаних з викидами небезпечних речовин (Seveso II)</p>	<p>Закони України: "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.65-66); "Про зону надзвичайної ситуації"; Постанова Кабінету Міністрів України "Про правовий режим зони надзвичайної ситуації"; "Про схвалення регламенту щодо державного моніторингу навколишнього природного середовища" та інші правові документи, що регулюють взаємодії навколишнього природного середовища та виробництва. Постанова Кабінету Міністрів України Мо.1788 від 16.11.02 р. щодо затвердження процедури і правил обов'язкового страхування цивільної відповідальності за шкоду заподіяну пожежею та іншими небезпечними надзвичайними явищами, включаючи ті, що ведуть до вибуху небезпечних відходів та забруднення території шими речовинами. Закон України "Про захист населення території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру". 06.08.2000 р..</p>	<p>Гармонізовано</p>	<p>Цими документами передбачено створення комплексу заходів із захисту здоров'я людей та попередження забруднення навколишнього середовища, яке може трапитися під час промислових аварій та природних катаклізмів.</p>
<p>Директива Європарламенту та Ради від 12 березня 2001 року щодо навмисного викиду в навколишнє середовище генетично-модифікованих організмів і відміни Директиви Ради 90/220/ЄС від 23.04.90 р. Директива Ради 90/220/ЄС щодо генетично-модифікованих організмів</p>	<p>Закони України: "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.53)</p>	<p>Гармонізація триває</p>	<p>З метою вдосконалення цього нормативно-правового документа гармонізації його до нормативних актів ЄС. Міністерством екології та природних ресурсів України до нього підготовлено зміни. На виконання Указу Президента України від 4 лютого 1999 року № 118 "Про Цільову комплексну програму генетичного моніторингу в Україні на 1999 — 2003 роки" розробляється проєкт Закону України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні та практичному використанні генетично-модифікованих організмів", який було розглянуто на засіданні Комісії Верховної Ради на початку 2003 року.</p>

<p>Репламент Комісії 93/793/ЄС щодо оцінки та контролю за ризиками від існуючих речовин</p>	<p>Закон України "Про відходи" із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 7 березня 2002 року, Закон України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 15 травня 2003 р., "Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання"</p>	<p>Гармонізація триває</p>	<p>Важливим аспектом впровадження цього законодавства є забезпечення безпеки, при цьому нормами права передбачено врегулювання питань економічного стану країни та відповідальності за виробничі процеси, де можуть виникнути проблеми із забезпечення безпеки виробництва.</p>
---	---	----------------------------	---

### Охорона природи

<p><b>Нормативно-правові акти ЄС</b></p>	<p><b>Законодавчі акти України</b></p>	<p><b>Рівень наближення</b></p>
<p>Директива Ради 79/409/ЄС щодо збереження диких птахів</p>	<p>Закон України "Про навколишнє природне середовище" (Ст. 39), Лисовий кодекс України зі змінами та доповненнями від 20 грудня 2001 року, Закони України "Про тваринний світ", "Про мисливське господарство та полювання", а також Закон України "Про Червону книгу" від 2002.02.07 №3055-11 та інші відповідні підзаконні акти.</p>	<p>Гармонізація на завершальній стадії</p>
<p>Директива Ради 92/43/ЄС щодо збереження природних середовищ існування, фауни та флори,</p>	<p>Закон України "Про рослинний світ", 16/06/92 Закон України "Про природно-заповідний фонд України" із змінами та доповненнями від 14.12.99 р.</p>	<p>Гармонізація на завершальній стадії</p>

## Захист навколишнього середовища від шумових викидів

Нормативно-правові акти ЄС	Законодавчі акти України	Гармонізація триває	Рівень наближення
Директива Ради 70/157/ЄС щодо дозволених рівнів шуму від автотранспортних засобів та систем вихлопу.	Основним документом, що регламентує проблеми, пов'язані з шумовими викидами є Санітарні правила затверджені Головним Державним Санітарним Лікарем від 01.12.1999 р., якими встановлюються норми, класифікація, параметри, заходи та методи розрахунків впливу шумових викидів на здоров'я людини.	Гармонізація на завершальній стадії	Законодавством передбачаються заходи із запобігання шумовим викидам на підприємствах, шляхach, аеродромах та від інших можливих джерел шуму. Крім того, правила будівництва вимагають передбачати заходи із запобігання шумовим викидам під час виробництва у відповідності до санітарно-гігієнічних вимог та карт шумового забруднення.
Директива Ради 86/594/ЄС щодо шумових викидів, що спричиняються приладами, які використовуються у домашньому господарстві.	Закон України "Про атмосферне повітря" із змінами та доповненнями від 24.11.2002. (ст.21)	Гармонізація на завершальній стадії	Законодавством визначено заходи по запобіганню, зменшенню і забезпеченню безпечного рівня шумових викидів на виробництві та іншого шуму. Законами України також передбачено заходи по виробництву техніки, що використовується у домашньому господарстві з більш низьким рівнем шуму, а також поліпшення транспорту та автомобілів. В значній мірі приділяється увага поліпшенню стану залізниць, дорожніх шляхів та покриття, що сприяє зменшенню шумових викидів.

**Оцінка рівня відповідності**  
*Ця таблиця пропонує категорії оцінки рівня відповідності законодавства України до законодавства Євросоюзу*

Оцінка	Пояснення
Не гармонізовано	Правова галузь знаходиться на ранньому етапі розвитку і в її структурі відсутні певні правові інструменти регулювання сектору
Гармонізація триває	Перші кроки у застосуванні даного правового інструменту були вже зроблені або підготовлені ґрунтовні проекти законодавчих актів, що знаходяться на розгляді в Уряді чи Верховній Раді
Гармонізація на завершальній стадії	Основні елементи зазначеного правового механізму присутні у внутрішній правовій системі. Цей правовий механізм розвивається за тими ж принципами та у тому ж напрямі, як в Євросоюзі
Гармонізовано	Правові норми та інструменти відповідають законодавству Євросоюзу

## **ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT IN THE CZECH REPUBLIC: THE EU PRE-ACCESSION PHASE**

LADISLAV MIKO, *Deputy Director, Czech Environmental Inspection*

HELENA CIZKOVA, *International Programs Manager, Ministry of the Environment*

EVA KRUIKOVÁ, *Director, Institute for Environmental Policy*

Na Brehu 267, 190 00 Prague 9, Czech Republic

### **SUMMAR SUMMARY**

Environmental enforcement problems are always difficult, but their importance becomes much greater in the European Union (EU) candidate countries. Based on a description of their historical background and development (including the legal and institutional framework of environmental protection and environmental enforcement), the most significant environmental enforcement problems in the Czech Republic are defined also with respect to the EU accession. The current approach to solving these problems is highlighted, with emphasis given to legislative activities and to institutional and human resources capacity building.

### **1 INTRODUCTION**

In 1995, the European Agreement was signed and the Czech Republic (as well as other 9 countries from the Central and Eastern European Countries and Cyprus) started its long-term preparation process for the European Union (EU) membership. The basic conditions for joining the EU were clearly defined by the European Commission (EC):

- the national legislation must be fully harmonized with the EU laws (*acquis communautaire*);
- the institutional and procedural settings should be adjusted to implement and enforce the harmonized legislation efficiently;
- the general public is supposed to be aware of all these changes.

In the Czech Republic (similarly as in the other EU candidate countries), the preparatory work was started by evaluating the national legislative system with respect to EU *acquis communautaire* (EU AC). The process resulted to identification of gaps and to decisions on steps which must be taken to meet the EU requirements. It is obvious that the environmental part of this exercise are among the most difficult ones. Despite many pieces of legislation which have been already updated or replaced by new acts compatible with the EU AC, there is still much to do. But writing and adopting a legal act is only the beginning of the more complicated phase tied with enforcement of this legislation. All the involved institutions and procedures must be revised and – if necessary – rebuilt and strengthened to reach the desirable effect in practice. The paper is trying to identify (based on their historical background) the main problems dealing with environmental enforcement problems in the Czech Republic and propose some perspectives on how they should/could be solved.



## 2 DEVELOPMENT OF LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT IN THE CZECH REPUBLIC

The ground-stones of the present environmental legislation in the Czech Republic were implemented at the beginning of the nineties, within the former Czech and Slovak Federal Republic (Czechoslovakia). The main, framework law Act No. 17/1991, on the Environment

– adopted in 1991, fixed the basic principles and rules for environmental protection. Within the period 1990-1992, all the main environmental legislation was adopted, as described in Mezricky (1994). However, the traditional sectoral approach was again preserved. During the same period, Czechoslovakia became a party to several important international agreements (as e.g. Basel or Washington Conventions).

In January 1, 1993, Czechoslovakia was split into two independent states: the Czech Republic and the Slovak Republic. The new Czech Republic adopted the entire set of environmental laws of the predecessor. Management and also enforcement of environmental law is thus partly depending on several more or less independent acts (e.g. Clean Air Act No. 309/1991, the Act No. 238/1991 – now replaced by the new Act 125/1997 – on Waste Management, the Act No. 114/1992, on Nature and Landscape Protection etc.). On the other hand, some horizontal legislation also exists. The most important are the Act No. 244/1992, on Environmental Impact Assessment, the Act No. 388/1991, on State Environmental Fund and the completely new Act No. 123/1998, on Public Access to Environmental Information. Enforcement of environmental law was (and still is) traditionally distributed among several institutions. The position of the main enforcement body at the subregional level is taken by Environmental Departments within the District Offices (72 in the area of Czech Republic). Some of the enforcement competences are also given to municipalities. The supervision (compliance monitoring) is generally performed by the Ministry of the Environment. However, some specific enforcement organization was also needed. In 1991, the new Czech Environmental Inspectorate (CEI) was created by the Act No. 282/1991, as a nationwide specialized enforcement body. In the time when the independent Czech Republic was created, the Czech Environmental Inspectorate consisted of five more-less independent divisions (air pollution control, water pollution control, waste management, nature and landscape protection and forest protection), managed by one Directorate, but each headed by one Chief Inspector.

During the year 1993, important organizational changes occurred within the Czech Environmental Inspectorate. To ensure a more integrated approach to inspections and closer contact with industry and areas of interests, the regional principle of administration was adopted. 9 regional offices of Czech Environmental Inspectorate (called Regional Inspectorates) were formed; another one was added later. Each of the Regional Inspectorates consists of 5 specialized departments (the same as the former divisions mentioned above) and headed by one regional Chief Inspector. The structure of Czech Environmental Inspectorate headquarters was also changed to 5 departments; their role changed from direct control and commanding more to providing methodical guidelines and coordination. The national range of inspection was preserved, so that any inspector from Czech Environmental Inspectorate may proceed with inspections in the entire area of

the Czech Republic. This practice enables us to use broadly and more efficiently the expertise and experience of individual inspectors, if necessary. This essential change was initial and a very important step towards a more integrated approach in control of environmental compliance. However, due to sectoral legislation, the majority of control activities are still one-sector oriented. From another point of view, the current structure of CEI (namely the Regional Inspectorates) may now be considered as a valuable advantage in implementation of new environmental legislation during the EU-approximation process, in respect to EU directives on Integrated Pollution Prevention and Control (96/61EC, the IPPC Directive).

### **3 PRESENT MAIN PROBLEMS IN ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT**

#### **3.1 General enforcement problems**

The present state of law enforcement in the Czech Republic is significantly influenced by the history of legislation development. At first, the system of legislation was designed under a strong German and Austrian influence, and then (after a short period of democratic development between the World Wars) was affected by the communist regime. Based on these facts, some general enforcement problems, which are present not only in environmental issues, may be observed:

- Most of the Czech legislation is applied traditionally in the very rigid way, that causes the same approach in proposing a new law automatically: legislation is thus very detailed and cannot be used in more general way. In fact, in the enforcement procedures the letter of law is more important than the sense of law in enforcement. As a consequence, there is an absence of appropriate sanctions or their low ability to be applied (their uselessness) often occurs in individual non-compliance cases.
- The impacts and effectiveness of sanctions are often lower than might be expected: sanctions are sometimes comparatively much lower in cases of essential large companies, influencing the economy of a whole state or even owned by state, in comparison with medium-sized or small installations, where the overall economical effect is lower or negligible.
- The institutional framework of executive enforcement bodies is often underestimated. Human resources to proceed with a compliance control are limited not only by the insufficient number of staff, but sometimes also by a low level of experience. Coordination and cooperation with different ministries is often an essential problem. The competences for compliance promotion are scarce or missing, that results in the predominant application of command and control principle. This is the problem not only at the national level of the state administration; implementation of competences at the lower level of administration (districts, municipalities) is limited or missing, due to the amount of other administrative work, limited human sources or missing experience. In this situation, quantitative as well as qualitative capacities of enforcement are insufficient, resulting in procedural and formal mistakes and failures. As a consequence, the effectiveness of enforcement is low, and real impact of sanctions on non-complying facilities (organizations) is often soft or absent.
- Public participation in the enforcement process is low or completely missing.

The passive approach to law compliance is very common, as well as high level of tolerance for non-compliance.

### **3.2 Environmental enforcement problems from the EU accession point of view**

It is very difficult and even impossible to separate the problems of the environmental enforcement problems linked with the EU accession from the general ones described above. Lack of institutional and human resources capacities, insufficient financing, complex and not always effective and transparent procedures of enforcement and missing legislative frameworks for promotion of environmental compliance are making problems also from the EU accession point of view. Nevertheless, the needs to solve the same problems with the perspective to meet strong EC requirements as the necessary condition for being accepted as an EU member state in the relatively near future, provides both a great challenge and stimulation to correct the problem.

Even during the pre-accession phase, the EC is paying an enormous attention not only to the process of harmonizing the language of appropriate legislation, but also (and even more) to providing sound evidence that the harmonized legislation will be enforced effectively. From the detailed view of the EC, the current problems in environmental enforcement are more visible. Specifically, adopting and implementing some complex and/or horizontal directives (like the IPPC Directive, the new Water Framework Directive which

is under preparation now) requires intensive work in adjusting enforcement mechanisms in a short time. Our first experience with this kind of exercise have already been gained from implementing the completely new pieces of legislation (i.e. the Act No. 157/1998, on Chemicals and Chemical Substances, the Act. No. 123/1998, on Public Access to Environmental Information) which are fully compatible with the EU environmental acquis.

## **4 PERSPECTIVES FOR STRENGTHENING THE ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT**

Improvement of environmental enforcement in the Czech Republic in general and ensuring the effective enforcement of the EU environmental legislation cannot be considered separately as they are two sides of one problem. The EU member states are obliged to enforce the EC environmental legislation in the same way and using the same instruments and methods which they apply in enforcing their own national environmental requirements. Therefore measures taken to strengthen the environmental enforcement in the Czech

Republic should be designed to meet the needs for enforcement of the Czech laws, strong enough to enforce the EU legislation incorporated into the national legislative system.

The measures which inevitably follow the above mentioned gaps and inconsistencies of the Czech enforcement system, could be distinguished into three categories:

- improvement of legislative procedures and environmental legislation;
- establishment of more effective institutional frameworks and procedures for the enforcement;
- changes of competencies of the competent authorities.

#### **4.1 Legislative measures**

The expected improvement must be achieved not only by preparing new acts or by updating the current laws to be compatible with the EU environmental acquis, but also by strengthening all legislative procedures. This is necessary:

- to make the legislative procedures less political and more professional, concentrated on substantial problems;
- to open procedures of making comments on bills for the general public, for academic/university and independent experts;
- even in early stage of drafting new pieces of environmental legislation, to take into account more extensively practical experience and knowledge of environmental inspectors, academic/university and independent experts;
- to specify environmental requirements which are enforceable, concrete and exact – the environmental obligations must be permanently and consistently linked with proposed sanctions (penalties etc.);
- to specify monitoring obligations in sectoral legislation;
- during drafting a new environmental law, to assess all the requirements for effective enforcement (institutional capacities, procedures, technical and information support including equipment, human capacities and financial needs) and ensure that they are in place before the law is in power;
- to review, propose and adopt clear and effective administrative rules and institutional framework for permitting procedures;
- more efficiently and a greater extent to involve the general public into the environmental decision-making;
- to introduce legal standing for representatives of the general public in environmental matters.

#### **4.2 Institution building and strengthening of capacities**

Possibilities to improve environmental compliance and enforcement depend very much on the current, real state of enforcement institutions, on their capacities and competences and, consequently, on their effectiveness. Quantitative growth of enforcement bodies does not solve the problem, structural and qualitative changes are evidently much more efficient. The process must be started by detailed and quite comprehensive assessment of present enforcement capacity, by identification of needs and gaps. This

process has been already launched in the Czech Republic, supported by EC and several EU member countries. Based on the first results of this assessment and the new legislation proposed, the capacity and effectiveness of enforcement institutions can be enhanced (in a present stage of our knowledge) by:

- changing the current state administrative system and the position of state employees working in enforcement institutions to strengthen their respect;
- establishing and introducing enforcement as a comprehensive approach used regularly as the systematic tool wherever and whenever the environmental requirements are to be met (programs of enforcement – system of targeting, priority setting, compliance promotion, inspections);
- applying the compliance promotion approach by enhancing and implementing new competences of enforcement institutions;

- changing the quantitative proportion between administrative and executive staff in environment enforcement, to strengthen enforcement capacities without essential enlargement of the state administration;
- changing the structure of enforcement organizations, to enable a more integrated approach in enforcement and to improve cooperation among different enforcement bodies;
- specifying clearly monitoring obligations (with respect to the duties of the state administration and the polluters) and setting efficient systems of reporting and data documentation;
- creating interdisciplinary (cross-sectoral) links between the enforcement bodies to avoid duplication of activities and to use existing expertise and experience more efficiently;
- strengthening considerably the system of training and education of enforcement officers;
- building new international links, especially with the neighboring countries to enhance effectiveness of environmental enforcement in transboundary issues;
- cooperating more closely with polluters, responsible owners of polluting facilities to increase the awareness of enforcement institutions on the internal problems of installations, which will support the voluntary approach in compliance;
- enhancing involvement of the general public in the enforcement process and raising public awareness on environmental problems (including education aimed at the right-to-know in environmental matters).

### **4.3 Clarification of competences**

Based on experience gained from daily practice, unclear and/or inappropriate setting of competence is one of the main obstacles to achieve effective cooperation necessary for efficient enforcement. To improve the current situation in the Czech Republic, it is necessary to:

- establish the regional level of the state administration with clearly defined responsibilities;
- clarify the relationship between the Czech Environmental Inspectorate and District Offices in environmental matters;
- review, assess and redistribute responsibilities and competences of state officials in enforcement authorities.

## **5 CONCLUSION**

Evaluating more than eight years of experience in environmental protection under the conditions of continuing democratic changes and economic transition, it is obvious that actions taken in the Czech Republic were correct in principal. But the first steps of setting democratic state administration in environmental protection, and a foundation of new systems of environmental legislation are not enough without the strong and effective enforcement. Just after the revolution changes, the generally declared demand for a better and healthy environment

followed by expressions of a willingness to do something for that was leading to some kind of underestimation of what it would require to achieve. Under the economic pressures which resulted from the complex and difficult reconstruction and privatization of the economy and which were followed by changing priorities of socially accepted values, failures and gaps in enforcement became visible. The EU accession process is now a great stimulus to strengthen the environmental enforcement starting from the phase of drafting legislation. This situation seems to be also a unique challenge for changing the traditional

command and control approach to more a proactive one, opening the opportunity for promoting environmental compliance and for active involvement of the general public.

## **REFERENCES**

Mezricky, V.: Environmental Inspection in Transition in the Czech Republic.

Proceedings of the 3rd International Conference of Environmental Enforcement, 25 – 28 April 1994, Oaxaca, Mexico, pp 79-82

## КОРИСНІ ЛІНКИ В ІНТЕРНЕТІ

**WWW.EUROPAPARL.EU.INT/HOME/DEFAULT\_EN.HTM** – веб-сторінка Європейського Парламенту.

**UE.EU.INT/EN/SUMM.HTM** – веб-сторінка Ради Європейського Союзу.

**EUROPA.EU.INT/COMM/INDEX\_EN.HTM** – веб-сторінка Європейської Комісії.

**CURIA.EU.INT/EN/INDEX.HTM** – веб-сторінка Суду Європейських Співтовариств.

**WWW.EURO-OMBUDSMAN.EU.INT/HOME/EN/DEFAULT.HTM** – веб-сторінка Європейського Омбудсмена.

**WWW.EIB.EU.INT/** – веб-сторінка Європейського інвестиційного банку.

**EUROPA.EU.INT/EUR-LEX/EN/INDEX.HTML** – портал права Європейського Союзу (офіційний вісник, установчі договори, законодавство, проекти законодавства, судові справи та ін.).

**EUROPA.EU.INT/SCADPLUS/LEG/EN/S15000.HTM** – резюме законодавства ЄС в сфері навколишнього середовища (загальні положення, сталий розвиток, управління відходами, забруднення шумом, забруднення повітря, зміна клімату, охорона та управління водними ресурсами, охорона природи та біорізноманіття, охорона ґрунтів, хімічні продукти, цивільний захист, навколишнє середовище: співпраця з третіми країнами).

**EUROPA.EU.INT/EUR-LEX/EN/SEARCH/SEARCH\_CASE.HTML** – пошук справ Суду Європейських Співтовариств та Суду першої інстанції за реквізитами.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/LAW/LEADING\_CASES\_EN.PDF** – Важливі справи Суду Європейських Співтовариств в сфері навколишнього середовища.

**WWW.EEA.EU.INT/** – Європейське агентство з навколишнього середовища.

**WWW.EI.JRC.IT/** – Інститут з навколишнього середовища та сталого розвитку.

**EUROPA.EU.INT/ABC/DOC/OFF/BULL/EN/WELCOME.HTM** – бюлетень Європейського Союзу.

**EUROPA.EU.INT/POL/ENV/INDEX\_EN.HTM** – діяльність Європейського Союзу в сфері навколишнього середовища.

**EUROPA.EU.INT/ABC/DOC/OFF/RG/EN/WELCOME.HTM** – загальний звіт про діяльність Європейського Союзу.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/AIR\_EN.HTM** – регулювання атмосферного забруднення та якість повітря в ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/BIOTECHNOLOGY/INDEX\_EN.HTM** – правове регулювання біотехнологій в ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/CLIMAT/HOME\_EN.HTM** – правове регулювання зміни клімату в ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/ENVECO/INDEX.HTM** – використання економіки в регулюванні екологічної політики ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/ENLARG/INDEX\_EN.HTM** – питання розширення ЄС в контексті охорони довкілля.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/HEALTH/INDEX\_EN.HTM** – охорона здоров'я в екологічній політиці ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/INDUSTRY/INDEX\_EN.HTM** – промисловість та технології в контексті права навколишнього середовища ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/INDUSTRY/INDEX\_EN.HTM** – міжнародні питання європейського права навколишнього середовища.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/LAND\_USE/INDEX\_EN.HTM** – правове регулювання використання землі в ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/NATURE\_BIODIVERSITY/INDEX\_EN.HTM** – правове регулювання питань природи та біорізноманіття в ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/NOISE/HOME.HTM** – правове регулювання шуму в праві навколишнього середовища ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/SOIL/INDEX.HTM** – охорона ґрунтів в ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/SUSTAINABLE/INDEX\_EN.HTM** – сталий розвиток в ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/WASTE/INDEX.HTM** – правове регулювання поводження з відходами в ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/WATER/INDEX.HTML** – правове регулювання управління водними ресурсами в ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/PUBS/STUDIES.HTM** – перелік досліджень і звітів з питань охорони навколишнього середовища.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/STATISTICS\_EN.HTM** – статистичні дані з питань, що стосуються охорони довкілля.

**EUROPA.EU.INT/COMM/DGS/ENVIRONMENT/INDEX\_EN.HTM** – веб-сторінка Генерального директорату з навколишнього середовища.

**WWW.EPE.BE/** – Європейські партнери для навколишнього середовища.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/IMPEL/** – мережа Європейського Союзу з імплементації та застосування права навколишнього середовища.

**WWW.FD.UNL.PT/JE/SG\_ENV.HTM** – ресурси з права навколишнього середовища ЄС.

**EUROPA.EU.INT/COMM/ENVIRONMENT/LIFE/HOME.HTM** – програма LIFE (природа, навколишнє середовище та треті країни).

**WASTE.EIONET.EU.INT** – Портал Європейського тематичного центру з потоків відходів та матеріалів Європейського агентства з навколишнього середовища.

**WWW.EIONET.EU.INT/** – European Environment Information and Observation Network (EIONET) Networking improving Europe's environment.

**WWW.DELUKR.CEC.EU.INT** – офіційний веб-сайт представництва Європейської Комісії в Україні, Білорусі і Молдові.



Навчальне видання

**М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова**  
**ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

**Навчальний посібник**

**Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О.**

Європейське право навколишнього середовища. Навчальний посібник. Львів, 2004. — 256 с.

ISBN 966-631-300-8

Навчальний посібник охоплює питання у сфері європейського права навколишнього середовища. У загальній частині розглядаються поняття, історія виникнення, предмет, принципи, джерела та інституційний механізм європейського права навколишнього середовища. Особлива частина присвячена деяким актуальним питанням правового регулювання охорони довкілля на рівні Європейського Союзу: зміні клімату, біорізноманіттю, поводженню з відходами. Посібник включає витяги з нормативно-правових актів Європейського Союзу, рішень Суду Європейських Співтовариств, звіти органів Європейського Союзу та ін. (переважно англійською мовою).

Для студентів, аспірантів, викладачів та спеціалістів у галузі європейського, міжнародного та екологічного права.

Розповсюджується безкоштовно.

ББК Х9(4УКР)407.11.я73

Здано до набору 07.05.2004. Підписано до друку 18.05.2004.

Формат 60×90/16. Папір офсетний. Гарнітура "Баскервіль".

Ум. друк. арк. 16,00. Обл. вид. арк. 14,71. Тираж 700 прим.

Друк ТзОВ "ЮМІ", м. Львів, вул. Левицького, 63.

Mykiewych M., Andrushevych N., Budyakova T.  
EUROPEAN UNION ENVIRONMENTAL LAW

The textbook covers both general and specific issues in the field of EU Environmental Law. The General Part includes notion, development, subject areas, principles, sources of the EU Environmental Law and EU institutions in the field of environmental protection. The Selected Topics part of the textbook includes some specific legal issues of the environmental protection within the European Union, such as climate change, biodiversity protection, waste management. It also contains excerpts, mostly in English, from the EU legal acts, case-law of the European Court of Justice, relevant reports of the EU institutions.

This textbook is designed for students, practitioners, and professors in the field of EU, International and Environmental Law.

