



**ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА**

Верховенство права для захисту довкілля

МЕХАНІЗМИ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ ДОВКІЛЛЮ ЗА ДИРЕКТИВОЮ 2004/35/ЄС, УМОВИ ЇЇ АПРОКСИМАЦІЇ В УКРАЇНІ





Механізми відшкодування шкоди довкіллю за Директивою 2004/35/ЄС, умови її апроксимації в Україні

Подаємо дослідження питання досвіду ЄС в частині відшкодування шкоди, завданої довкіллю, яке присвячене аналізу Директиви 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди», ухваленої 21 квітня 2004 р. (далі – Директива). На основі здійсненого аналізу, подаємо рекомендації щодо доцільності та шляхів впровадження цього правового інструменту у законодавство України.

Львів-2022

У контексті існуючої військової агресії РФ проти України, варто одразу зазначити, що, відповідно до статті 4, ця Директива не застосовується до екологічної шкоди або неминучої загрози такої шкоди, спричиненої озброєним конфліктом, військовими діями, громадянською війною або повстанням, а також, неминучим та непоборним природним явищем надзвичайного характеру.

Щодо зв'язку із національним правом, то Директива не чинить перешкод підтримці або прийняттю державами-членами більш суворих положень щодо попередження та відновлення екологічної шкоди, зокрема, визначенню інших видів діяльності з метою їх підпорядкування вимогам даної Директиви в галузі запобігання та відновлення, як і визначенню інших відповідальних сторін. Директива не чинить перешкод прийняттю державами-членами належних положень, наприклад, заборони подвійного відшкодування витрат, якщо останнє може відбуватися внаслідок конкурентних дій, що проводяться компетентним органом на підставі даної Директиви та особою, майно якої було пошкоджене внаслідок екологічної шкоди. Бачимо, що Директива встановлює для держав-членів певний «мінімальний стандарт суворості», проте не забороняє державам-членам передбачати ще жорсткіші заходи відповідальності.

Метою Директиви є встановлення меж екологічної відповідальності. Вказані межі ґрунтуються на принципі «забруднювач платить». Їх встановлення здійснюється для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди. Із зазначеної мети Директиви можна вивести дві її цілі: запобігання настанню екологічної шкоди у випадку, коли така не була завдана, але існує неминуча загроза її настання та ліквідація наслідків екологічної шкоди, якщо така була заподіяна природним ресурсам.

Директива застосовується у випадку, коли шкода завдана біологічним видам та оселищам, що перебувають під охороною, водним ресурсам або ґрунтам. Ця шкода характеризується такими ознаками як: значна, вимірювана, «така, що трапилась», спричинена діяльністю оператора». При цьому, відшкодуванню підлягають витрати на проведення оцінки шкоди, збір даних, виконання запобіжних та відновлюваних заходів, адміністративні, судові та виконавчі витрати, у тому числі витрати на нагляд та контроль.

Важливо наголосити, що Директива не надає фізичним чи юридичним особам права на будь-яке відшкодування внаслідок екологічної шкоди або неминучої загрози її настання, мова йде про відшкодування шкоди державі та її органам, уповноваженим здійснювати таке відновлення. Фізичні або юридичні особи, які постраждали від нанесення шкоди навколишньому середовищу або можуть постраждати, або мають достатню зацікавленість у прийнятті екологічних рішень, або стверджують, що існує порушення права, будь-яка неурядова організація, що сприяє охороні навколишнього середовища та виконує будь-які вимоги національного законодавства, відповідно до Директиви, виступають у цьому процесі як треті сторони.

Екологічна відповідальність, згідно з Директивою, передбачає зобов'язання забруднювача вжити заходи із запобігання настанню екологічної шкоди чи ліквідації наслідків екологічної шкоди для відновлення природних ресурсів до стану, що існував

до її заподіяння, та покриття ним витрат на проведені заходи. Відновлення стану природних ресурсів здійснює оператор, що заподіяв екологічну шкоду, у рамках конкретного плану ліквідації наслідків такої шкоди.

Директива трактує екологічну відповідальність як різновид цивільної відповідальності, яка зобов'язує забруднювача вжити заходи для запобігання чи ліквідації наслідків екологічної шкоди з метою відновлення природних ресурсів до стану, що існував до її заподіяння, та покрити ним витрати на проведені заходи.

Директива визначає правовий механізм запобігання чи ліквідації наслідків екологічної шкоди, який характеризується такими етапами: 1) екологічна шкода чи неминуча загроза її заподіяння трапилася, 2) вжито невідкладних заходів щодо попередження або ліквідації екологічної шкоди та повідомлено компетентний орган, 3) проведено оцінку екологічної шкоди, 4) сформовано план заходів із ліквідації екологічної шкоди, 5) виконання, моніторинг та звітування з виконання плану заходів із ліквідації екологічної шкоди.

Під шкодою, завданою ґрунтам, у Директиві розуміється будь-яке зараження ґрунтів, що викликає ризик значних негативних наслідків для здоров'я людини від безпосереднього або не безпосереднього проникнення у поверхню або в ґрунт речовин, препаратів, організмів чи мікроорганізмів. У кожному окремому випадку компетентний орган визначає, чи шкода є значною. При цьому, врахуванню підлягають її розмір та тривалість. Важливо, що у будь-якому випадку, як значна, класифікується шкода, що має встановлений вплив на здоров'я людини.

У відповідності до Директиви, пропонується три категорії методів для обрахунку розміру компенсації. Такими є методи:

- «ресурси за ресурси»,
- «послуги за послуги»
- «вартість за вартість» або «вартість за витрати».

Видається доцільним детальніший аналіз зазначених методів з метою їх подальшої імплементації в національне законодавство України та застосування на практиці.

- Метод «ресурси за ресурси» стосується відновлюваних заходів, за допомогою яких новими ресурсами замінюються фактично втрачені ресурси. Для його реалізації необхідно визначити, які об'єкти природних ресурсів втрачені внаслідок конкретного впливу на довкілля і які природні ресурси будуть одержані в результаті впровадження конкретних відновлюваних заходів.
- Що стосується методу «послуги за послуги», то головний акцент в ході його застосування присвячується екологічним послугам. Під останніми розуміються функції, які виконує об'єкт довкілля для екосистем чи населення. Відновлювані заходи можуть здійснюватись у обсягах, що напряду залежать від розміру шкоди у зв'язку з тим, що обсяг послуг на одиницю природного ресурсу не обов'язково є однаковим на всій відновлюваній території.
- Методи «вартість за вартість» та «вартість за затрати» можуть бути застосованими у разі неможливості використання зазначених вище методів. Такі ситуації можуть мати місце, наприклад, у випадках, коли в конкретному випадку заподіяння шкоди неможливо точно виміряти природні ресурси чи послуги. За допомогою методу «вартість за затрати» оцінюється вартість екологічної шкоди та обираються варіанти відновлюваних заходів, здатних компенсувати розмір шкоди.

Пропонований Директивою компенсаційний механізм відшкодування збитків від забруднення екосистем передбачає не стільки грошову санкцію, яку сплачує державі забруднювач, скільки комплекс відновлювальних заходів, що має здійснювати звинувачений у збитку суб'єкт, або відшкодування витрат на ці заходи, якщо їх понесла держава. Тому, стратегічна мета компенсаційного механізму полягає не в покаранні відповідальної особи, а створенні умов для відновлення довкілля. Лише в цьому випадку можлива конструктивна реалізація принципу компенсаційності, покладеного в основу сталого природокористування.

Аналізуючи ефективність Директиви, Європейська Комісія, серед іншого, вказала, що поряд із іншими інструментами Директива зробила внесок у підвищення рівня охорони довкілля, впровадження запобіжних та відновлюваних заходів. Проте ефективність Директиви не досягла максимального рівня. Прогрес від її імплементації був дещо загальмований недостатнім розвитком спроможностей та знань, взаємодії між зацікавленими особами, ключові положення Директиви залишалися незрозумілими для останніх. Європейська Комісія наголосила і на недостатності практичних інструментів та заходів, передбачених текстом Директиви.

Чіткого регулювання, коли держава має керуватись національним законодавством, а коли законодавство, яке транспонує вимоги Директиви, немає. Проте є загальне правило, що національне законодавство може посилювати чи робити положення Директиви більш жорсткими на національному рівні, а коли положення національного законодавства є слабкіші, за положення Директиви, держава має шанси отримати штраф чи судовий позов за неналежне впровадження Директиви.

Що стосується можливостей запровадження механізму екологічної відповідальності та відшкодування шкоди визначеного Директивою, то українська правова система мусить пройти певні етапи підготовки. Такими етапами є, на наш погляд:

1. В чинних нормативно-правових актах, що встановлюють відповідальність за заподіяну довкіллю шкоду акцент має бути поставлено саме на відновленні довкілля, а не покаранні винної особи, як маємо зараз.
2. У чинних нормативно-правових актах, що регулюють захист довкілля, має бути закріплено пріоритет вжиття запобіжних і відновлюваних заходів особою, що заподіяла таку шкоду, відшкодування винним витрат на проведення заходів відновлення.
3. Механізм екологічної відповідальності, викладений у Директиві, може запроваджуватися шляхом ухвалення окремого спеціального закону чи внесенням змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших нормативно-правових актів.
4. Визначення або, за відсутності, створення органу, відповідального за впровадження механізму екологічної відповідальності, передбаченого Директивою. В ході такого визначення має бути встановлено чи це буде орган, що здійснюватиме впровадження цього механізму стосовно усіх елементів довкілля або ж такі повноваження буде покладено на різні органи у межах того чи іншого природного ресурсу.
5. Правова система має сприяти розвитку ринку фінансових гарантій екологічної відповідальності, розробленню методик, керівних принципів впровадження механізму екологічної відповідальності, посилення поінформованості та навчання зацікавлених суб'єктів щодо механізму екологічної відповідальності, передбаченої Директивою, розвитку екологічного страхування.

Висновки. Директива містить низку прогресивних положень та норм, що мають бути апроксимовані в правове поле України. Втім, такий процес повинен бути відкритим, партисипативним та супроводжуватися чіткими меседжами для бізнесу, для чого такі зміни потрібні. Запозичення механізмів відшкодування шкоди, передбачених

Директивою, сприятимуть отриманню коштів для здійснення заходів відновлення довкілля України, створить умови не тільки покарання забруднювачів, а й буде мати стримувальний ефект, попереджуватиме серйозне забруднення довкілля в майбутньому. Особливо позитивно такі зміни відобразяться на динаміці наближення України до повноправного членства в ЄС.

Матеріал підготований в рамках проєкту «Термінова підтримка ЄС для громадянського суспільства», що впроваджується ІСАР Єднання за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю МБО «Екологія-Право-Людина» і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.