



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Екологічне і кліматичне acquis ЄС

Практична реалізація принципів екологічної політики ЄС в Україні

Аналітична записка
грудень, 2024



У цій аналітичній записці пропонується огляд принципів екологічної політики ЄС та їх закріплення в політиці і законодавстві України.

Авторські права на цей документ належать ГО «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». Будь-яке використання, окрім загальноприйнятих наукових норм цитування, інформації, що відображає зміст цього аналітичного документа, без письмової згоди забороняється. Цитувати як: «Практична реалізація принципів екологічної політики ЄС в Україні. Аналітична записка. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2024)».

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» в межах проєкту «На шляху до членства в ЄС: адвокація екологічних і кліматичних питань», що реалізується Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля».

Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших благодійних фондів в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проєктів, до реалізації яких долучилися понад 60 тисяч активістів та організацій України на суму понад 200 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» – неприбуткова громадська аналітична організація, створена у 2006 році для проведення незалежних досліджень та навчальноінформаційних заходів в Україні та регіоні Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії.

www.rac.org.ua

© ГО «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2024.

Зміст

Вступ.....	4
Розділ 1. Принципи екологічної політики ЄС.....	5
1.1. Принцип інтеграції.....	5
1.2 Принцип «забруднювач платить».....	6
1.3 Принцип обережності.....	8
1.4 Принцип превентивності.....	10
1.5 Принцип усунення шкоди в джерелі її заподіяння.....	11
Розділ 2. Реалізація принципів екологічної політики ЄС в Україні.....	14
2.1 Принцип інтеграції.....	15
2.2 Принцип «забруднювач платить».....	15
2.3 Принцип обережності.....	16
2.4 Принцип превентивності.....	17
2.5 Принцип усунення шкоди в джерелі її заподіяння.....	18
Розділ 3. Висновки та рекомендації.....	19
3.1 Висновки.....	19
3.2 Рекомендації.....	19

Вступ

У 2022 році Україна отримала статус кандидата на членство в Європейському Союзі, що стало важливим кроком на шляху її європейської інтеграції. Водночас це поклало на країну зобов'язання адаптувати своє законодавство до *acquis communautaire*, зокрема у сфері довкілля і клімату. Принципи екологічної політики є важливою частиною *acquis* ЄС, які Україна повинна впровадити у свою політику та законодавство.

Імплементация принципів екологічної політики як виконання зобов'язань у рамках переговорного процесу має ще одне важливе завдання. Дотримання цих принципів сприятиме покращенню якості довкілля, що позитивно вплине на здоров'я населення, екосистеми та економічну стабільність. Окрім цього, принципи екологічної політики забезпечують дотримання принципів належного врядування, що допомагає попереджати екологічні кризи та знижувати витрати на їх подолання.

Аналітична записка складається з трьох основних розділів:

Розділ 1. Принципи екологічної політики ЄС. У цьому розділі аналізується сутність самих принципів, а також їх реалізація у політиках і законодавстві ЄС.

Розділ 2. Реалізація принципів екологічної політики ЄС в Україні. У цьому розділі аналізується реалізація кожного з принципів в Україні та відповідність українського законодавства європейському щодо закріплення принципів екологічної політики в законодавчих та стратегічних документах.

Розділ 3. Висновки та рекомендації. Аналітична записка також містить практичні рекомендації, спрямовані на удосконалення правової бази, посилення моніторингу та контролю, розвиток економічних інструментів для підтримки екологічної стійкості, а також підвищення рівня міжнародної співпраці.

Цей документ може бути корисним для представників органів державної влади, українських політиків, громадських організацій і міжнародних партнерів у створенні ефективної системи екологічного врядування, яка відповідає стандартам ЄС і сприяє сталому розвитку України.

Аналітична записка підготовлена в рамках реалізації проєкту «На шляху до членства в ЄС: адвокація екологічних і кліматичних питань», що реалізується Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Розділ 1.

Принципи екологічної політики ЄС

Принципи – це фундаментальні засади, які слугують основою для формування, організації та реалізації певної діяльності, системи чи політики. Вони визначають загальні правила, орієнтири та стандарти, які забезпечують узгодженість і сталість у прийнятті рішень та виконанні завдань.

У контексті екологічної політики Європейського Союзу принципи є ключовими концепціями, що регулюють підходи до захисту довкілля, управління природними ресурсами та сприяння сталому розвитку.

Екологічна політика ЄС базується на кількох основоположних принципах, спрямованих на забезпечення високого рівня захисту довкілля та сталого розвитку. Ці принципи кодифіковані в договорах ЄС, зокрема в статті 191 частині 2 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС):

«2. Політика Союзу щодо довкілля націлена на високий рівень захисту, враховуючи відмінності ситуацій в різних регіонах Союзу. Політика Союзу ґрунтується на принципі обережності та на принципах необхідності вживання превентивних заходів, необхідності виправлення екологічної шкоди, насамперед у джерелі її заподіяння, та на принципі «забруднювач платить».

До ключових екологічних принципів належать:

1. Принцип «забруднювач платить»;
2. Принцип обережності;
3. Принцип превентивних дій;
4. Принцип усунення шкоди в джерелі її заподіяння.

Загальним принципом, що стосується й інших політик ЄС є:

5. Принцип інтеграції.

1.1. Принцип інтеграції

Принцип інтеграції забезпечує врахування екологічних аспектів у всіх сферах політики та сприяє гармонізації законодавства з *acquis communautaire*. Він підтримує перехід до низьковуглецевої економіки, інтегрує екологічні стандарти в тематичні стратегії, сприяє впровадженню інструментів стратегічного планування. Впровадження цього принципу є умовою для досягнення сталого розвитку, залучення інвестицій, адаптації до кліматичних викликів.

Цей принцип, закріплений у статті 11 ДФЄС, вимагає, щоб екологічні міркування були інтегровані в розробку та реалізацію всіх політик ЄС. Метою є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення того, щоб економічні, соціальні та екологічні аспекти розглядалися разом, а не ізольовано.

Одним з основних способів реалізації принципу інтеграції є збалансування захисту довкілля з іншими ключовими цілями політики ЄС, зокрема, економічним зростанням.

Знаковою справою, що демонструє такий баланс, є справа «Данські пляшки», в якій Суд Справедливості ЄС (Суд ЄС) підтримав екологічні норми, що обмежували ринкові свободи. Справа показала, що екологічні проблеми можуть виправдовувати обмеження на вільний рух товарів, ефективно інтегруючи захист довкілля в ринкову політику.

На практиці цей принцип закріплений у низці законодавчих актів і політик ЄС. Наприклад, Спільна аграрна політика (САП) інтегрує екологічні цілі, пов'язуючи фінансову підтримку зі сталими методами ведення сільського господарства. Це означає, що для отримання фінансової допомоги від ЄС фермери повинні дотримуватися екологічно безпечних практик, таких як зменшення використання пестицидів або збереження біорізноманіття. Аналогічно, енергетична політика ЄС надає пріоритет відновлюваним джерелам енергії та скороченню викидів у рамках більш широких зусиль по боротьбі зі зміною клімату, забезпечуючи повну інтеграцію екологічних аспектів у виробництво та споживання енергії.

Принцип інтеграції також лежить в основі зобов'язань ЄС щодо сталого розвитку, гарантуючи, що економічне зростання не відбувається за рахунок екологічної стійкості. Це означає, що вся політика ЄС, від торгівлі до транспорту, повинна розроблятися з урахуванням довгострокових екологічних цілей, таких як скорочення викидів вуглецю, захист біорізноманіття та сприяння ефективному використанню природних ресурсів.

Одним із останніх прикладів практичного застосування принципу інтеграції є імплементація Європейського зеленого курсу (ЄЗК), політики попереднього складу Європейської Комісії, що був прийнятий у 2019 році. ЄЗК визначає стратегічні рамки для переходу ЄС до кліматично нейтральної економіки до 2050 року, включаючи такі пріоритети, як скорочення викидів парникових газів, захист біорізноманіття, розвиток циркулярної економіки та сприяння сталому сільському господарству. Впровадження ЄЗК демонструє міжсекторальний підхід до вирішення екологічних проблем, поєднуючи кліматичні та екологічні цілі з політиками у сферах енергетики, промисловості, транспорту та фінансів.

Таким чином, принцип інтеграції має вирішальне значення для інтеграції захисту довкілля в усі сектори політики ЄС. Він гарантує, що екологічні проблеми не будуть відсунуті на другий план, а стануть невід'ємною частиною підходу ЄС до формування політики, сприяючи досягненню ширшої мети ЄС – сталого розвитку¹.

1.2 Принцип «забруднювач платить»

Принцип «забруднювач платить» означає, що забруднювачі повинні нести витрати, пов'язані із наслідками забруднення, включно з заходами для попередження, контролю та ліквідації забруднення та витрат, які забруднювачі покладають на суспільство чи державу². В установчих договорах, тим не менше, зміст цього принципу не розкривається.

Застосування принципу «забруднювач платить», з одного боку, створює забруднювачам стимули для уникнення забруднення, а з іншого – забезпечує їх відповідальність за шкоду довкіллю. Окрім того, витрати, пов'язані із ліквідацією наслідків забруднення, таким чином несуть самі забруднювачі, а не платники податків. Іншими словами, цей принцип інтерналізує державні витрати, пов'язані із попередженням та контролем за забрудненням³.

Інтерналізація витрат зазвичай передбачає три можливих стратегії (у нашому випадку – способи реалізації принципу «забруднювач платить»):

- Регуляторні заходи (так звані “command-and-control”);

¹ Prof. Dr. Jan H. Jans: Stop the Integration principle <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2213&context=ilj>

² Special Report 12/2021: The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions, European Court of Auditors (2021), https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_12/sr_polluter_pays_principle_en.pdf.

³ de Sadeleer, op.cit.

- Ринкові інструменти;
- Добровільні інструменти.

Цей принцип по-суті впроваджувався на рівні Європейських Співтовариств з 1970-х років, до його формального закріплення в установчих договорах, зокрема у сфері відходів. Сьогодні цей принцип реалізований у багатьох політиках та актах ЄС, зокрема: чинна 8-а Програма дій Європейського Союзу з довкілля до 2030 року⁴, Рамкова водна директива 2000/60/ЄС, Директива про екологічну відповідальність 2004/35/ЄС, Директива про відходи 2008/98/ЄС, Директива про захоронення відходів 1999/31/ЄС, Директива про СТВ 2003/87/ЄС, Нітратна директива 91/676/ЄЕС, Директива про промислові викиди 2010/75/ЄС та інших.

Директива про екологічну відповідальність 2004/35/ЄС є прикладом реалізації принципу «забруднювач платить» за допомогою ринкових інструментів⁵.

Стаття 1 визначає мету ухвалення та застосування Директиви 2004/35/ЄС, згідно з якою Директива встановлює рамки екологічної відповідальності, що ґрунтуються на принципі «забруднювач платить», для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди:

«Директива має на меті встановлення рамок екологічної відповідальності для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди, що ґрунтується на принципі «забруднювач платить»».

Принцип «забруднювач платить» у випадку екологічної відповідальності передбачає обов'язок відповідального оператора, діяльністю якого спричинена екологічна шкода чи існує неминуча загроза її настання, вжити запобіжні та відновлювані заходи й оплатити витрати на їх проведення⁶.

Увесь механізм екологічної відповідальності, що встановлюється Директивою, за своєю природою є реалізацією принципу «забруднювач платить». Водночас, окремі її положення втілюють і обмеження, які пов'язані із застосуванням цього принципу. Це, зокрема, стосується застосування Директиви лише у випадках, де може бути встановлений прямий причинно-наслідковий зв'язок між діями конкретного оператора та шкодою. Так само, з міркувань ефективності застосування цього принципу, держава може вирішити не відшкодувати кошти, необхідні для відновлення, якщо вартість процесу відшкодування більша за розмір коштів, які потенційно можна відшкодувати (у такому випадку кошти за відновлення по-суті будуть покладені на суспільство, платників податків).⁷

Рамкова водна директива 2000/60/ЄС є іншим прикладом реалізації принципу «забруднювач платить» через ринкові механізми. Зокрема, це закріплено в статті 9 Директиви, де окреслений принцип відшкодування витрат та зобов'язання держав-членів враховувати екологічні та ресурсні витрати при розробці політик, що стосуються цін на воду:

«Держави-члени повинні враховувати принцип відшкодування витрат на послуги водопостачання, включаючи екологічні та ресурсні витрати, беручи до уваги економічний аналіз, проведений згідно з Додатком III, і, зокрема, відповідно до принципу «забруднювач платить»».

Саме принцип відшкодування витрат є головним застосуванням принципу «забруднювач платить» в Директиві. Цей принцип передбачає, що витрати на надання водних послуг та управління водними ресурсами повинні відшкодуватися через тарифи та інші

⁴ <https://greentransform.org.ua/vosma-programa-dij-yes-z-dovkillya-do-2030-roku/>

⁵ Окрім принципу забруднювач платить, у директиві також втілені і інші принципи екологічної політики: принцип обережності, превентивності, та усунення шкоди в джерелі, REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive, European Commission, SWD (2016) 121 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0121&from=EN>

⁶ «Екологічна відповідальність: досвід ЄС та можливості для України». Аналітичний документ. — Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2018), <https://rac.org.ua/wp-content/uploads/2024/03/racse-environmental-liability-eu-experience-for-ukraine-ukr.pdf>.

⁷ SWD (2016) 121 final.

збори, а не субсидіюватися за рахунок загальних податкових надходжень. Такий підхід має важливе значення для забезпечення довгострокової сталості водних послуг і ресурсів, а також для заохочення ефективного використання водних ресурсів⁸.

Директива про відходи 2008/98/ЄС впроваджує принцип «забруднювач платить», гарантуючи, що витрати на управління відходами несуть ті, хто їх утворює. Директива підкреслює, що фінансова відповідальність за переробку та утилізацію відходів повинна лягати на виробника відходів або, в деяких випадках, на виробника продукції. Зокрема, стаття 14 Директиви чітко визначає, що витрати на управління відходами має нести первинний виробник відходів або поточний чи попередній власник відходів. Це означає, що фінансова відповідальність за збір, транспортування та утилізацію відходів покладається на забруднювачів, гарантуючи, що тягар не перекладається на суспільство. Це відображає суть принципу «забруднювач платить», спрямованого на інтерналізацію екологічних витрат, пов'язаних із виробництвом відходів⁹.

1.3 Принцип обережності

Принцип обережності є важливою концепцією в політиці ЄС у сфері охорони довкілля та громадського здоров'я, що керує процесом прийняття рішень, коли існує наукова невизначеність щодо потенційних ризиків. Він дозволяє вживати запобіжних заходів, коли існує ймовірний ризик заподіяння шкоди довкіллю або загрози здоров'ю людей, навіть в ситуаціях, коли відсутня повна наукова визначеність.

Цей принцип застосовується для формування політики з таких питань, як безпека хімічних речовин і харчових продуктів, якість повітря або зміна клімату. Вважається, що концепція принципу обережності в праві ЄС є досить жорсткою і дотримується підходу «краще перестраховатися, ніж потім шкодувати». Наприклад, політика ЄС щодо генетично модифікованих організмів (ГМО) є найбільш обмежувальною у світі, саме завдяки суворому дотриманню принципу обережності¹⁰.

Хоч принцип обережності і не був чітко проартикульований в установчих договорах, проте згодом був офіційно окреслений у Комюніке Європейської Комісії про принцип обережності та схвалений Резолюцією Ради Міністрів у Ніцці¹¹.

Комюніке Комісії¹² мало на меті надати вказівки щодо характеру запобіжних заходів, і при цьому рекомендувало, що такі заходи повинні бути:

- а) пропорційними обраному рівню захисту;
- б) недискримінаційними у своєму застосуванні;
- в) узгоджуватися з уже вжитими аналогічними заходами;
- г) ґрунтуватися на аналізі потенційних вигод і витрат від вжиття або невжиття заходів;
- ґ) підлягати перегляду у світлі нових наукових даних;
- д) здатними розподіляти відповідальність за підготовку наукових доказів, необхідних для всебічної оцінки ризиків.

⁸ WAREG <https://www.wareg.org/articles/european-water-pricing-principles/>

⁹ ECOA Polluter pays principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_EN.pdf

¹⁰ Vojtech Vomáčka: Principles of EU Environmental Law https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/EN/module_2/module_2_10.html

¹¹ Kenisha Garnett and David J.Parsons: Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle in European Union Law and Case Law <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/risa.12633>

¹² Commission of the European Communities: Communication from the commission on the precautionary principle <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52000DC0001&from=EN>

На даний момент принцип реалізується в ЄС у рамках директив та регламентів, зокрема: Директива 2001/18/ЄС, Директива 2009/127/ЄС, Директива 2011/65/ЄС, Регламент №1946/2003 (ГМО) та інші.

Директива 2001/18/ЄС встановлює механізм попереднього схвалення для навмисного вивільнення ГМО в довкілля, коли проводяться консультації з усіма державами-членами та досягається консенсус, перш ніж ГМО та продукти з ними будуть дозволені на ринку Співтовариства. Директива передбачає, що потенційні ризики для здоров'я людини та довкілля повинні оцінюватися в кожному конкретному випадку. Якщо ГМО та продукти з них випускаються на ринок, подальший моніторинг їх впливу повинен проводитись, щоб гарантувати, що вони залишаються безпечними. Це забезпечує основу для оскарження випуску ГМО, якщо моніторинг виявить майбутню загрозу для здоров'я людини або довкілля.

Директива 2009/127/ЄС, яка вносить зміни до Директиви 2006/42/ЄС про машини та механізми, в першу чергу стосується техніки, що використовується для внесення пестицидів, та інтегрує принцип обережності, надаючи пріоритет превентивним заходам та управлінню ризиками при проектуванні та використанні такої техніки. Директива визнає, що техніка, яка використовується для внесення пестицидів, створює потенційні ризики для здоров'я людей і довкілля, навіть якщо повний обсяг цих ризиків не до кінця зрозумілий. Тому вона вимагає вжиття застережних заходів для мінімізації впливу пестицидів на здоров'я людей і шкоди довкіллю. Директива гарантує, що оцінка ризиків проводиться виробниками, які повинні оцінити можливий вплив свого обладнання на довкілля. Відповідно до принципу обережності, конструкція обладнання повинна включати функції, які запобігають ненавмисному вивільненню пестицидів, такі як захист від витоків або неконтрольованих викидів пестицидів. Такий проактивний підхід до проектування має вирішальне значення для зменшення ризиків забруднення ще до того, як вони можуть трапитись.

Крім того, Директива підкреслює важливість механізмів контролю на техніці. Вона вимагає, щоб обладнання, яке використовується для внесення пестицидів, було оснащене системами моніторингу для запобігання надмірному застосуванню або ненавмисному впливу на нецільові ділянки, що зменшує ймовірність завдання шкоди довкіллю. Наголос на запобіганні ризикам на стадіях проектування та експлуатації відображає тісний зв'язок Директиви з принципом обережності, що забезпечує зменшення потенційних небезпек навіть тоді, коли наукові дані про повну міру ризиків є обмеженими.

Таким чином, Директива 2009/127/ЄС реалізує принцип обережності шляхом інтеграції превентивних заходів і заходів безпеки в проектування, виробництво та експлуатацію пестицидної техніки, забезпечуючи проактивну мінімізацію ризиків для довкілля та здоров'я¹³.

Директива 2011/65/ЄС, також відома як Директива про обмеження використання небезпечних речовин (RoHS), ефективно реалізує принцип обережності, регулюючи використання певних небезпечних матеріалів в електричному та електронному обладнанні (ЕЕО). Директива проактивно обмежує присутність таких речовин, як свинець, ртуть, кадмій та шестивалентний хром у цих продуктах, щоб запобігти потенційним ризикам для довкілля та здоров'я. Принцип обережності проявляється в підході Директиви до обмеження речовин до того, як буде остаточно доведено повний ступінь їхньої небезпеки. Діючи на ранніх стадіях і вводячи ці обмеження, ЄС мінімізує ризики довгострокової шкоди, яка може виникнути внаслідок впливу цих небезпечних матеріалів.

Ці регулювання не лише обмежують використання шкідливих речовин, але й сприяють розвитку безпечніших альтернатив. Виробники зобов'язані шукати і використовувати менш небезпечні матеріали у своїй продукції, дотримуючись принципу обережності,

¹³ Eur-Lex, Directive 2009/127/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 amending Directive 2006/42/EC with regard to machinery for pesticide application <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0127>

який заохочує до превентивних дій в умовах невизначеності. Такий підхід гарантує, що виробництво та утилізація електронних продуктів є максимально безпечними як для здоров'я людини, так і для довкілля.

Ще однією важливою особливістю Директиви 2011/65/ЄС є її положення про періодичний перегляд та оновлення. Директива побудована таким чином, що дозволяє вносити зміни на основі нових наукових даних, а це означає, що в міру того, як розвивається наше розуміння ризиків, пов'язаних з різними речовинами, обмеження можуть бути розширені або уточнені. Така гнучкість гарантує, що Директива залишається актуальною і продовжує захищати від нових ризиків, що є ключовим аспектом принципу обережності, який виступає за адаптивне, науково обґрунтоване політичне реагування.¹⁴

1.4 Принцип превентивності

Принцип превентивності в міжнародному екологічному праві зобов'язує держави та суб'єкти вживати проактивних заходів для запобігання екологічній шкоді до того, як вона станеться. Цей принцип ґрунтується на ідеї, що екологічна шкода, якщо вона сталася, часто може бути незворотною, що робить запобігання критично важливим. Історично принцип запобігання розвинувся з принципу незаподіяння шкоди, який виник у контексті захисту сусідніх держав від транскордонної екологічної шкоди. З часом цей принцип вийшов за рамки захисту державних територій і поширив свою дію на захист довкілля як глобальної проблеми, як це підкреслено в Принципі 21 Стокгольмської декларації (1972) та Принципі 2 Декларації Ріо-де-Жанейро (1992)¹⁵.

Принцип застосовується до політики ЄС у сфері поводження з відходами (наприклад, спалювання, захоронення відходів та стічних вод), вимог до управління водними ресурсами, захисту біорізноманіття, оцінки впливу на довкілля та інших сфер екологічного регулювання. Сьогодні він займає центральне місце в політиці планування і лежить в основі багатьох природоохоронних законодавчих актів¹⁶.

Найбільш чітко принцип превентивності реалізується в **Директиві 2001/42/ЄС** про оцінку впливу окремих планів та програм на довкілля. Директива впроваджує принцип запобігання, вимагаючи оцінки впливу на довкілля певних планів і програм до їх ухвалення. Це гарантує, що потенційний вплив на довкілля буде враховано на ранній стадії процесу прийняття рішень, що дозволить вжити превентивних заходів для уникнення або пом'якшення шкоди.

Директива зосереджується на ранній інтеграції екологічних питань у розробку політики в таких сферах, як містобудування, сільське господарство, енергетика, транспорт і управління водними ресурсами. Вимагаючи проведення оцінки впливу на довкілля на етапі підготовки цих планів і програм, Директива дозволяє органам влади виявляти потенційні ризики та уникати їх до того, як вони призведуть до довгострокової шкоди довкіллю. Такий проактивний підхід узгоджується з основною ідеєю принципу запобігання, який наголошує на запобіганні шкоді, а не на реагуванні на шкоду після того, як вона сталася.

Крім того, Директива сприяє проведенню громадських консультацій, забезпечуючи залучення зацікавлених сторін та громадськості. Завдяки збору інформації від різних сторін на ранніх стадіях планування можна з більшою ймовірністю виявити потенційні екологічні ризики, а превентивні заходи можуть бути інтегровані в плани або програми. Це ще більше підтримує превентивний підхід, оскільки дозволяє на ранніх стадіях виявляти і пом'якшувати екологічні ризики.

¹³ EU Lex, Directive 2011/65/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0065>

¹⁵ Nicolas de Sadeleer, The principles of International environmental law, Chapter 3 https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/520713/module_resource/content/1/Cap.3_International%20Environmental%20Law%20%281%29.pdf

¹⁶ Wojteck Womacka, Principles of EU environmental law https://www.era-comm.eu/Introduction_EU_Environmental_Law/EN/module_2/module_2_9.html

Іншим ключовим аспектом Директиви є вимога розглядати альтернативні варіанти. Особи, які приймають рішення, зобов'язані вивчати різні варіанти запропонованих планів і програм, оцінюючи їхній потенційний вплив на довкілля. Цей процес гарантує, що будуть розглянуті більш стійкі та менш шкідливі альтернативи, запобігаючи негативним екологічним наслідкам, які можуть виникнути в результаті менш сталих підходів.

Отже, Директива 2001/42/ЄС реалізує принцип запобігання шляхом включення екологічних оцінок у процеси планування політик і програм. Зосереджуючись на ранньому втручанні, участі громадськості та розгляді альтернатив, Директива забезпечує уникнення або мінімізацію шкоди довкіллю, що відповідає ширшим зобов'язанням ЄС щодо проактивного захисту довкілля¹⁷.

1.5 Принцип усунення шкоди в джерелі її заподіяння

Принцип усунення шкоди в джерелі передбачає регулювання забруднення в джерелі, а не в довкіллі. Він застосовується не як абсолютне правило, а як основний напрям політики, наприклад, заохочення розвитку екологічно чистих технологій і продуктів для зменшення забруднення на ранніх стадіях. Він також використовується для юридичної інтерпретації деяких екологічних норм ЄС¹⁸. На практиці цей принцип означає, наприклад, розробку екологічно чистих технологій та продуктів. Це може бути набагато дешевше, ніж витратити кошти на дорогі заходи з усунення екологічних збитків, спричинених неадекватними технологіями та продуктами¹⁹.

Водна рамкова директива (2000/60/ЄС) ефективно реалізує принцип «усунення шкоди в джерелі», вимагаючи, щоб забруднення усувалося і контролювалося в точці його походження. Цей принцип гарантує, що забруднювачі усуваються до того, як вони поширюються і завдають значної шкоди довкіллю, що відповідає проактивному підходу ЄС до захисту довкілля.

Директива зобов'язує держави-члени запобігати забрудненню в джерелі його виникнення, встановлюючи суворі стандарти якості довкілля (EQS) для шкідливих речовин, особливо для промисловості та сільського господарства. Ці сектори зобов'язані впроваджувати заходи з контролю за забрудненням до того, як забруднювачі потраплять у водні об'єкти, забезпечуючи усунення шкоди довкіллю безпосередньо там, де вона виникає. Ця стратегія має вирішальне значення для запобігання поширенню забруднюючих речовин у водних екосистемах, забезпечуючи таким чином захист якості води та сприяючи сталому управлінню.

Крім того, Директива запроваджує вимогу до держав-членів створити Плани управління річковими басейнами, які інтегрують заходи з управління та усунення забруднення на місці його виникнення. Ці плани спрямовані як на точкові джерела забруднення (наприклад, промислові викиди), так і на дифузне забруднення (наприклад, сільськогосподарські стоки), забезпечуючи управління забрудненням по всьому річковому басейну. Усуваючи забруднення в його джерелі, ці плани запобігають довгостроковій шкоді до-вкіллю.

Директива також підкреслює необхідність моніторингу пріоритетних речовин-забруднювачів, визначених як такі, що викликають особливе занепокоєння. Держави-члени ЄС зобов'язані контролювати ці речовини в джерелі, щоб переконатися, що вони не перевищують безпечних рівнів, таким чином запобігаючи їхньому поширенню в більшій екосистемі.

¹⁷ EUR-Lex, Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0042>

¹⁸ Houses of Parliament, EU Environmental Principles <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-0590/POST-PN-0590.pdf>

¹⁹ Von Seht, H, and Ott, H, 2000, EU environmental principles: Implementation in Germany, Wupperthal Papers <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/49151/1/330497480.pdf>

Таким чином, Водна рамкова директива інтегрує принцип усунення шкоди в джерелі, сприяючи контролю забруднення в місці його виникнення за допомогою регуляторних заходів, управління річковими басейнами та ретельного моніторингу небезпечних речовин. Такий підхід гарантує, що екологічна шкода локалізується і контролюється безпосередньо в джерелі, запобігаючи ширшим екологічним наслідкам.

Директива про промислові викиди (2010/75/ЄС) ефективно реалізує принцип «усунення шкоди в джерелі», запроваджуючи суворі заходи контролю за забрудненням у точці, де утворюються викиди. Цей принцип гарантує, що забруднення контролюється і мінімізується безпосередньо на місці його виникнення, запобігаючи викидам шкідливих речовин у довкілля у спосіб, який може завдати подальшої шкоди.

Основний спосіб, яким Директива досягає цього - обов'язкове використання найкращих доступних технологій та методів (НДТМ). Це найефективніші та найсучасніші методи контролю за викидами, доступні для промисловості. Вимагаючи від промислових операторів впроваджувати НДТМ, Директива гарантує, що викиди скорочуються в джерелі, мінімізуючи шкоду довкіллю ще до того, як вона виникне. Це не лише вирішує проблему забруднення, але й заохочує промисловість до впровадження більш чистих і сталих практик із самого початку.

Крім того, Директива запроваджує інтегрований дозвіл, що означає, що промислові об'єкти повинні отримувати дозволи, які регулюють викиди в повітря, воду та ґрунт. Ці дозволи ґрунтуються на застосуванні НДТМ і включають конкретні умови, яких промисловість повинна дотримуватися для запобігання та контролю забруднення. Встановлюючи чіткі вимоги до управління викидами в джерелі, Директива забезпечує комплексний захист довкілля, який охоплює всі форми забруднення.

Директива також встановлює граничні значення викидів (ГЗВ) для різних забруднювачів, таких як діоксид сірки (SO_2), оксиди азоту (NO_x) та тверді частинки. Ці ліміти гарантують, що викиди не будуть перевищувати рівень, який може спричинити проблеми для довкілля або здоров'я людей. Встановлюючи ці ліміти безпосередньо для промислових операторів, Директива гарантує, що викиди будуть контролюватися там, де вони здійснюються, запобігаючи тим самим масштабній шкоді, яку вони завдають.

Для цього Директива містить жорсткі вимоги до моніторингу та звітності. Промисловість зобов'язана постійно контролювати свої викиди та повідомляти про результати контролюючим органам. Це дозволяє здійснювати моніторинг забруднення в реальному часі, що дає змогу органам влади виявляти та усувати будь-які порушення або надмірні викиди до того, як вони завдадуть значної шкоди довкіллю.

Отже, Директива про промислові викиди впроваджує принцип, забезпечуючи боротьбу із забрудненням там, де воно відбувається, шляхом використання НДТМ, інтегрованих дозволів, лімітів на викиди та безперервного моніторингу. Такий підхід відображає прихильність ЄС до проактивного захисту довкілля шляхом мінімізації забруднення до того, як воно пошириться і завдасть ширшої екологічної шкоди.

Директива про якість повітря (2008/50/ЄС) ефективно реалізує цей принцип, забезпечуючи боротьбу із забрудненням повітря безпосередньо там, де воно виникає, запобігаючи поширенню шкідливих речовин у довкілля. Ця Директива відіграє важливу роль у контролі за забрудненням з таких ключових джерел, як транспорт, промисловість та виробництво енергії, з метою пом'якшення впливу на здоров'я населення та довкілля.

Центральною особливістю Директиви є встановлення стандартів якості повітря та граничних значень для таких забруднювачів, як тверді частинки (PM_{10} і $PM_{2.5}$), діоксид азоту (NO_2), діоксид сірки (SO_2) та озон (O_3). Ці ліміти повинні дотримуватися всіма країнами-членами, і якщо рівень будь-якої забруднюючої речовини перевищує ці порогові значення, необхідно вжити негайних заходів для усунення проблеми в джерелі забруднення. Цей механізм прямого реагування забезпечує боротьбу із забрудненням у місці його виникнення, що відповідає основній ідеї запобігання більш широкій екологічній шкоді до того, як вона станеться.

У разі порушення стандартів якості повітря держави-члени зобов'язані розробляти та впроваджувати плани та програми щодо якості повітря, спрямовані на скорочення викидів у джерелі їхнього походження. Наприклад, у районах, де високі рівні NO₂ пов'язані з транспортними викидами, застосовуються такі заходи, як створення зон з низьким рівнем викидів, запровадження плати за затори або обмеження доступу до забруднюючих транспортних засобів, щоб зменшити забруднення там, де воно відбувається. Ці плани гарантують, що забруднення не просто зменшується, але й запобігається шляхом усунення його першопричини.

Директива також включає надійні механізми моніторингу та звітності. Мережа станцій моніторингу використовується для постійного відстеження якості повітря по всьому ЄС, гарантуючи, що забруднювачі утримуються в межах допустимих рівнів. Якщо допустимі пороги перевищуються, держави-члени зобов'язані вжити негайних коригувальних заходів для скорочення викидів безпосередньо в джерелі, що ще більше підкреслює спрямованість Директиви на боротьбу із забрудненням до того, як воно пошириться і завдасть масштабної шкоди.

Нарешті, Директива конкретно націлена на запобігання забрудненню від ключових секторів, таких як транспорт і промисловість, звідки походить більшість забруднювачів повітря. Зосереджуючись на скороченні викидів у цих секторах, Директива забезпечує застосування принципу «усунення в джерелі» за допомогою таких заходів, як регулювання якості палива, вдосконалення технології транспортних засобів та більш чистих промислових процесів.

Таким чином, Директива про якість повітря (2008/50/ЄС) втілює цей принцип, встановлюючи суворі обмеження щодо якості повітря, зобов'язуючи розробляти плани з якості повітря, забезпечуючи постійний моніторинг і націлюючи викиди на джерела їхнього походження. Такий комплексний підхід гарантує, що забруднення вирішується проактивно і мінімізується до того, як воно може спричинити ширші наслідки для довкілля та здоров'я людей.²⁰

²⁰ EUR-Lex Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/50/oj>

Розділ 2.

Реалізація принципів екологічної політики ЄС в Україні

У цьому розділі розглядається, як ключові екологічні принципи ЄС закріплені у законодавстві та політиці України. Перед Україною стоять значні виклики не лише у реформуванні існуючої нормативно-правової бази, а й у забезпеченні практичної імплементації екологічних стандартів ЄС в умовах триваючої війни та економічної нестабільності. Незважаючи на ці виклики, зобов'язання України привести свою екологічну політику у відповідність до стандартів ЄС є важливим кроком для набуття Україною членства в ЄС.

Також ми детально проаналізуємо, як Україна впроваджує принцип «забруднювач платить», принцип обережності, принцип превентивності, принцип усунення забруднення у джерелі та принцип інтеграції. Розглядаючи конкретні політики та нормативно-правові акти, у цьому розділі буде оцінено прогрес, досягнутий Україною, та перешкоди, які вона повинна подолати для повного впровадження цих принципів.

Основним рамковим законом у сфері охорони довкілля є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятий ще у 1991 році. Закон напряду не закріплює європейські принципи, проте в статті 3, де встановлюються принципи охорони довкілля, ми можемо відмітити їх часткову відповідність європейським принципам. До прикладу, «запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища» відповідає принципу превентивності, а введений 2010 року пункт статті про встановлення екологічного податку та рентної плати, відповідає принципу «забруднювач платить»²¹.

Закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», прийнятий у 2019 році, є основним стратегічним документом екологічної політики України. Він прямо закріплює необхідність застосування принципів перестороги (обережності), превентивності, усунення шкоди в джерелі та «забруднювач платить»²². Серед завдань Стратегії, серед іншого, зазначається «забезпечення обов'язковості інтеграції екологічної складової до політик та/або програм загальнодержавного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку, створення податкового, кредитного та інвестиційного клімату для залучення коштів міжнародних донорів та приватного капіталу у природоохоронну діяльність».

У нещодавно прийнятому Законі «Про основні засади державної кліматичної політики» також закріплюються принципи європейської екологічної політики: «забруднювач платить», превентивності та інтеграції²³. Зокрема, Закон дає визначення принципу інтеграції: «інтеграція державної кліматичної політики в усі сектори економіки та в усі сфери державної політики, а також у документи планування державного та/або місцевого рівнів, що регулюють питання відновлення України для подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України».

Таким чином, на рівні закріплення принципів у законодавстві помітні позитивні зрушення, проте на рівні реалізації виникають значні проблеми.

²¹ Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

²² Закон «Про основні засади державної екологічної політики України на період до 2030 року» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

²³ Закон «Про основні засади державної кліматичної політики» <https://ips.ligazakon.net/document/T243991?an=13>

2.1 Принцип інтеграції

Принцип інтеграції є одним із важливих елементів *acquis communautaire*. Потреба в імplementації цього принципу була закріплена в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Тим не менше, в процесі імplementації Угоди основний акцент був зроблений на наближення до директив і регламентів, перелік яких містився в Додатку ХХХ до Угоди, а інші питання розділу, присвяченого охороні довкілля, не отримали належної уваги.

Принцип інтеграції стає особливо важливим у період імplementації Європейського зеленого курсу, коли Україна заявила про свої наміри стати частиною цього амбітного програмного документа ЄС. Кліматичні та екологічні питання стають важливою складовою промислової, енергетичної, транспортної та інших політик України.

У післявоєнний період принцип інтеграції відіграватиме особливо важливу роль, забезпечуючи, щоб відбудова країни відповідала екологічним стандартам ЄС. Це включає впровадження стратегій зеленої відбудови, які поєднують економічний розвиток із захистом довкілля, та інтеграцію екологічних вимог у всі національні плани й програми, сприяючи сталому розвитку України та її підготовці до повноправного членства в ЄС.

Після значної шкоди, завданої довкіллю та інфраструктурі внаслідок триваючої війни, в Україні починають обговорювати необхідність відбудови України на зелених засадах і принципах²⁴. Такий підхід повинен базуватись на екологічній стійкості та сталості як фундаментальних елементах зусиль з відновлення. Інтегруючи зелені енергетичні технології, сприяючи енергоефективності та покращуючи управління ресурсами, зелена відбудова гарантуватиме, що екологічні проблеми будуть враховані в ініціативах з відбудови в різних галузях промисловості та проектах міського планування.

Міське планування та інфраструктура – це інші сектори, де Україна застосовує принцип інтеграції. Закон «Про стратегічну екологічну оцінку» (СЕО)²⁵, прийнятий у 2018 році, передбачає оцінку та пом'якшення впливу на довкілля у всіх масштабних проектах розвитку. Цей закон гарантує, що міське та інфраструктурне планування включає екологічну стійкість на кожному етапі, від розробки проекту до будівництва. Закон прийнятий для імplementації Директиви 2001/42/ЄС і гарантує, що політика України у сфері містобудування підтримує довгострокову екологічну сталість.

Тим не менше, Україна зіштовхується з низкою викликів на шляху до повної реалізації принципу інтеграції. Обмеженість ресурсів і триваючі воєнні дії обмежують можливості країни у впровадженні екологічної політики в усіх секторах. Крім того, баланс між економічним зростанням та захистом довкілля залишається складним завданням, особливо в енергоємних та вуглецевозалежних галузях.

2.2 Принцип «забруднювач платить»

Принцип «забруднювач платить» є серед основ екологічного права ЄС, і Україна активно працює над включенням цього принципу у власне законодавство в рамках більш широкої адаптації до *acquis communautaire*. Цей принцип передбачає, що особи, відповідальні за забруднення, несуть витрати на пом'якшення або усунення завданої ними екологічної шкоди. Цей принцип є особливо важливим у таких секторах, як управління відходами, промислові викиди та контроль якості води, які є ключовими сферами для екологічних реформ в Україні.

Закон України «Про управління відходами»²⁶, який набув чинності у 2023 році, є важливим кроком на шляху до безпосереднього впровадження принципу «забруднювач

²⁴ Урядовий портал Кабінету Міністрів України <https://www.kmu.gov.ua/news/zelene-vidnovlennia-ukrainy-tse-shans-na-rozvytok-dlia-biznesu-i-mozhlyvist-pobuduvaty-stiiku-adaptovanu-infrastrukturu>

²⁵ Закон «Про стратегічну екологічну оцінку» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>

²⁶ Закон про управління відходами <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>

платить». Сам принцип закріплено в статті 3 Закону, яка дає таке розуміння принципу: «забруднювач платить» - утворювач або власник відходів покриває витрати на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення та оброблення, включаючи витрати на створення та утримання об'єктів оброблення відходів.

Закон прийнятий для імплементації Рамкової директиви ЄС про відходи (2008/98/ЄС), зокрема статті 14, що вимагає покласти на виробників фінансову відповідальність за управління відходами, що утворюються протягом усього життєвого циклу продукції. Закон запроваджує концепцію розширеної відповідальності виробника (РВВ), яка вимагає від виробників покривати витрати, пов'язані з утилізацією та переробкою відходів для певних видів продукції, зокрема небезпечних відходів, таких як електроніка та пакувальні матеріали. Це відповідає принципу «забруднювач платить», гарантуючи, що виробники, а не громадяни чи уряд, несуть витрати на управління впливом своєї продукції на довкілля.

Важливим кроком для реалізації цього принципу було прийняття Закону «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» у 2024 році. Порівнюючи його з відповідною Директивою ЄС про промислове забруднення (2010/75/EU), можна помітити, що в українському законі відсутня стаття, яка би закріплювала загальні принципи та засади, що керували би діяльністю оператора промисловості (такою статтею в європейській директиві є стаття 11).

Українська політика управління водними ресурсами частково відповідає принципу «забруднювач платить», зокрема, через прийняття тарифів на воду і зборів за забруднення. Законодавчі акти, що імплементують положення Водної рамкової директиви ЄС (2000/60/ЄС), визначають, що забруднювачі повинні платити за екологічну шкоду, яку вони завдають водним об'єктам. У Водному кодексі України питання плати за використання водних ресурсів регулюються, зокрема, статтею 30²⁷, яка встановлює збори за спеціальне водокористування. Ця стаття визначає, що спеціальне водокористування є платним, а розмір зборів встановлюється відповідно до законодавства України. Проте для повної відповідності Рамковій водній директиві ЄС (2000/60/ЄС), яка передбачає врахування екологічних витрат та принципу «забруднювач платить», необхідно доповнити національне законодавство положеннями, що забезпечують відшкодування витрат на охорону водного середовища та включають екологічні витрати у структуру плати за водокористування. Таким чином, хоча Водний кодекс України містить норми про плату за використання водних ресурсів, для повної гармонізації з вимогами Директиви ЄС слід розширити законодавчі положення, враховуючи екологічні аспекти та забезпечуючи ефективне застосування принципу «забруднювач платить»²⁸.

2.3 Принцип обережності

Принцип обережності є ключовим елементом екологічної політики ЄС, покликаним управляти ризиками в ситуаціях, коли існує наукова невизначеність щодо потенційної шкоди довкіллю або здоров'ю населення. Принцип дозволяє вживати превентивних заходів, навіть якщо повні наукові дані про ризики ще не доступні. Він закріплений у статті 191(2) Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), і його застосування в Україні має важливе значення, оскільки ми повинні привести свою екологічну політику у відповідність до стандартів ЄС.

Україна почала впроваджувати принцип обережності у свою нормативно-правову базу, особливо в секторах, де потенційна шкода для довкілля є значною, але наукова невизначеність може бути недостатньою. Однією зі сфер, де цей принцип активно застосовується, є регулювання хімічних речовин, пестицидів та ГМО. Цей принцип дозволяє

²⁷ Водний кодекс України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁸ EcoBuisness group <https://ecolog-ua.com/news/vodokorystuvannya-vymogy-zakonodavstva-kontrol-tehnologiyi>

Україні вживати превентивних заходів для уникнення потенційних ризиків, пов'язаних з цими речовинами, навіть за відсутності повних наукових даних.

У сфері ГМО принцип обережності є особливо важливим. Україна імплементувала положень Директиви ЄС 2001/18/ЄС про навмисне вивільнення ГМО у довкілля. Ця Директива застосовує принцип обережності, вимагаючи проведення всебічної оцінки ризиків перед тим, як ГМО можуть бути схвалені для вирощування або продажу. Україна привела своє законодавство щодо регулювання ГМО у відповідність до цієї Директиви, прийнявши застережні заходи, які забезпечують проведення ретельної оцінки впливу на довкілля та консультацій з громадськістю перед тим, як ГМО можуть бути дозволені до використання²⁹.

Аналогічно, у сфері регулювання пестицидів та хімічних речовин Україна почала запроваджувати суворіший контроль під впливом Регламенту ЄС про засоби захисту рослин (ЄС) № 1107/2009 та Регламенту ЄС про хімічні речовини та їх безпечне використання (ЄС) № 1907/2006. Ці регламенти реалізують принцип обережності, зокрема вимагаючи, щоб пестициди демонстрували безпеку для здоров'я людини та довкілля перед тим, як їх схвалити до використання. Дотримання Україною цих стандартів гарантує, що дозволи на використання хімічних речовин та пестицидів проходять ретельну перевірку, що мінімізує ризик впливу шкідливих речовин на довкілля та здоров'я людей.³⁰

Підхід України до хімічної безпеки ілюструє практичне застосування принципу обережності. Наприклад, уряд запровадив суворіші правила щодо використання певних небезпечних хімічних речовин у промислових процесах. Закон «Про хімічну безпеку»³¹ вимагає від компаній надавати дані про безпеку та оцінку ризиків для хімічних речовин, що використовуються у виробництві. Якщо немає достатніх доказів безпечності речовини, уряд може накласти обмеження або навіть заборонити її використання доти, доки подальші дослідження не підтвердять, що вона не становить значного ризику.

В аграрному секторі Україна поступово посилює контроль за використанням пестицидів. Принцип обережності дозволяє регуляторним органам обмежувати або забороняти використання пестицидів, які можуть становити ризик для біорізноманіття або водних ресурсів, навіть якщо переконливі наукові докази все ще розробляються³².

2.4 Принцип превентивності

Принцип превентивності є центральним в екологічній політиці ЄС, оскільки вимагає вжиття заходів для запобігання шкоді довкіллю до того, як вона станеться. Для України прийняття цього принципу має важливе значення, оскільки він відповідає зобов'язанням країни щодо імплементування *acquis communautaire*. Принцип превентивності спрямований на те, щоб зупинити екологічну шкоду в джерелі її виникнення шляхом вжиття проактивних заходів для зменшення потенційних ризиків до того, як вони призведуть до шкоди. В Україні цей принцип інтегрується в кілька ключових сфер, включно з екологічною оцінкою, контролем промислових викидів та політикою запобігання забрудненню.

Одним із найважливіших кроків, зроблених Україною для інтеграції принципу превентивності, є Закон «Про оцінку впливу на довкілля» (ОВД), прийнятий у 2017 році³³. Цей закон імплементує Директиву ЄС про оцінку впливу окремих приватних та державних проєктів на довкілля (2011/92/ЄС) і гарантує, що будь-які проєкти, які можуть мати значний вплив на довкілля, проходять комплексну оцінку до їхнього затвердження. Процес ОВД вимагає від забудовників чи інших проєктувальників виявляти, оцінювати та

²⁹ Пресс Служба Апарату Верховної Ради України https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/240471.html

³⁰ Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України <https://mepr.gov.ua/revestratsiya-pestytsydiv-ta-agrohimiaktiv-yakym-bude-protses-dopusku-do-rynku-vidpovidno-do-vymog-yes/>

³¹ Закон «Про хімічну безпеку» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2804-20#Text>

³² Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері поводження з пестицидами і агрохімікатами» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2775-20#Text>

³³ Закон «Про оцінку впливу на довкілля» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

зменшувати потенційні ризики на етапі планування, таким чином запобігаючи шкоді довкіллю ще до того, як вона станеться.

Наприклад, інфраструктурні проекти, промислові об'єкти та об'єкти з виробництва енергії тепер повинні проходити ретельну оцінку впливу на довкілля, з особливим акцентом на якість повітря, води та ґрунту. Цей закон безпосередньо відображає принцип превентивності, який визначає пріоритетність дій до того, як буде завдано шкоди довкіллю, гарантуючи, що шкода буде усунена проактивно, а не реактивно.

Ще однією сферою, де принцип превентивності впроваджується, є контроль промислових викидів. Україна приводить своє промислове законодавство у відповідність до Директиви ЄС про промислові викиди (2010/75/ЄС). Ця Директива гарантує, що промисловість вживає превентивних заходів для контролю викидів та зменшення шкоди довкіллю до того, як вона збільшиться.

Крім того, Закон України «Про охорону атмосферного повітря» 1992 року зі змінами, що імплементують Директиву ЄС про якість повітря (2008/50/ЄС), запроваджує заходи з моніторингу та зменшення забруднення повітря в джерелі його утворення. Цей Закон зобов'язує промисловість і транспортний сектор вживати превентивних заходів для мінімізації свого внеску в забруднення повітря, таких як перехід на екологічно чисті види палива, модернізація промислових процесів і запровадження більш суворого контролю за викидами транспортних засобів³⁴.

Водний кодекс України містить низку статей, що закріплюють необхідність превентивних заходів щодо забруднення довкілля, зокрема статті 35, 70, 95, 107³⁵.

2.5 Принцип усунення шкоди в джерелі її заподіяння

Принцип усунення шкоди в джерелі її заподіяння є ключовим компонентом екологічної політики ЄС, який вимагає контролювати та зменшувати шкоду для довкілля безпосередньо в місці її виникнення, запобігаючи поширенню забруднення на ширші екосистеми. В Україні цей принцип впроваджується в різних нормативно-правових актах у рамках наближення країни до стандартів ЄС. Основна увага приділяється забезпеченню усунення екологічної шкоди там, де вона завдається, особливо в секторах із високим рівнем забруднення, таких як промислові викиди, забруднення води та поведження з відходами.

Наближення законодавства України до Директиви про промислові викиди (2010/75/ЄС) підтримує принцип усунення шкоди в джерелі її заподіяння. Директива вимагає, щоб промисловість використовувала найкращі доступні технології та методи (НДТМ) для мінімізації забруднення безпосередньо там, де воно утворюється. Закон України «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» 2024 року, чітко закріплює вимогу використання НДТМ, зокрема в статті 12 та 31³⁶.

Водний кодекс України відповідає Водній рамковій директиві ЄС (2000/60/ЄС), зосереджуючи увагу на запобіганні забрудненню води в джерелі її походження. Водний кодекс встановлює ліміти на забруднюючі речовини, що скидаються у водні об'єкти, і вимагає від промислових підприємств, муніципалітетів та сільськогосподарських підприємств очищати стічні води перед їхнім скиданням. Відповідно до принципу очищення в джерелі, об'єкти, які скидають стічні води, повинні впроваджувати системи очищення, щоб забезпечити видалення шкідливих речовин у джерелі, запобігаючи таким чином забрудненню річок, озер і підземних вод.

³⁴ ГО «Відкрите Суспільство» https://osf.org.ua/data/blog_dwnl/Analitichna_zapiska_atmosferne_povitrya.pdf

³⁵ Водний кодекс України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>

³⁶ Закон «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-20#Text>

Розділ 3.

Висновки та рекомендації

3.1 Висновки

Україна робить кроки для впровадження європейських екологічних принципів, проте цей процес залишається непослідовним і фрагментарним. Законодавче закріплення принципів «забруднювач платить», превентивності та інших, хоча і розпочато, часто є формальним і не завжди має належну практичну реалізацію. Значна частина національних норм потребує доповнення для повного врахування екологічних витрат та запровадження системної відповідальності та контролю забруднювачів.

Реалізація вже закріплених принципів ускладнюється слабким контролем і відсутністю дієвих механізмів моніторингу. Наявні вимоги часто не виконуються через низьку інституційну та технічну спроможність відповідальних органів, що підриває довіру до регуляторної системи.

Для досягнення європейських екологічних стандартів необхідний глибший підхід до інтеграції принципів у національне законодавство, підкріплений чіткими механізмами впровадження та відповідальності.

3.2 Рекомендації

1. Закріплення екологічних принципів у національному законодавстві

- Прямо закріпити основні принципи європейської екологічної політики («забруднювач платить», превентивності, обережності, усунення шкоди в джерелі та інтеграції) у рамковому Законі «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема шляхом внесення змін до статті 3.
- Оновити галузеві закони (Водний кодекс, Закон про управління відходами, законодавство у сфері промислових викидів) для забезпечення їх відповідності європейським директивам, що входять до *acquis communautaire*.

2. Інтеграція екологічних принципів у політики та секторальні програми

- Створити дорожні карти для реалізації принципів ЄС у ключових секторах (промисловість, сільське господарство, управління відходами), з чіткими термінами, відповідальними сторонами та механізмами звітності.
- Адаптувати українське законодавство до правових актів ЄС, передбачених *acquis communautaire*, включаючи розробку механізмів для оцінки прогресу у впровадженні екологічних принципів.
- Ввести індикатори моніторингу та систематичних звітів щодо впровадження екологічних принципів на практиці.

3. Посилення ролі Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів

- Розширити повноваження міністерства для координації впровадження екологічних принципів у всі сфери державної політики.
- Забезпечити додаткове фінансування та технічну підтримку для ефективного виконання завдань у межах імплементації *acquis communautaire*.

4. Економічні інструменти для стимулювання екологічної відповідальності

- Створити субсидії і програми «зеленого фінансування» для підприємств, які інвестують у заходи зменшення викидів, переробки відходів або переходу на відновлювані джерела енергії.

5. Технічна та інституційна модернізація

- Розширити мережі моніторингових станцій із використанням автоматизованих технологій для оцінки стану довкілля (якість повітря, води, ґрунтів).
- Посилити системи контролю за виконанням екологічних норм, включаючи цифрові інструменти для автоматизованого моніторингу та публічної звітності.

6. Освітні та інформаційні кампанії

- Проводити широкі інформаційні кампанії для населення та бізнесу щодо значення екологічних принципів і їх ролі в євроінтеграції.
- Включити питання екологічних принципів до навчальних програм усіх рівнів, зокрема державних службовців, суддів, інспекторів, екологів на підприємствах.

7. Міжнародна співпраця та залучення технічної допомоги

- Поглибити партнерство з європейськими структурами для отримання фінансової та технічної підтримки.
- Брати участь у міжнародних програмах, спрямованих на обмін найкращими практиками, модернізацію екологічної інфраструктури та залучення інвестицій у зелені технології.

8. Зелена відбудова України

- Інтегрувати екологічні принципи у всі аспекти післявоєнного відновлення інфраструктури, забезпечуючи дотримання принципів сталого розвитку.
- Створити окремі програми відновлення екосистем і впровадити проєкти у сфері відновлюваної енергетики та сталого управління природними ресурсами.



Ресурсно-аналітичний центр
"суспільство і довкілля"



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ