

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

КАЧУРІНЕР В. Л.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
(Міжнародний гуманітарний
університет)

УДК 341.174

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2022.2.35>**ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ВИРОБНИЦТВА**

У статті здійснено загальний огляд правових інструментів екологічної політики Європейського Союзу у сфері виробництва. Зазначено, що право Європейського Союзу спрямоване насамперед на вирішення проблеми впливу шкідливих речовин. Спочатку мотивом правотворчості було приведення у відповідність відмінностей між державами-членами стосовно внутрішнього ринку. Підкреслено, що ЄС розглядає комплексні екологічні проблеми всеохоплюючі з урахуванням правових стандартів.

Акцентовано увагу на правових інструментах щодо встановлення заходів при виробництві продуктів, їх продажі, використанні або на стадії відходів. Треба прийняти до уваги використання сировини і матеріалів, споживання енергії при виробництві і застосуванні, а також хімічні, біологічні та радіологічні викиди із застосуванням економічних механізмів: податки, збори, застосування норм про відповідальність. Позначено, що необхідно ввести в дію планові інструменти з управління застосовуваними засобами.

Проаналізовано аспекти Інтегрованої політики в області виробництва продукції, яка спрямована на зменшення впливу на навколишнє середовище виробництва товарів та послуг у процесі їх життєвого циклу шляхом використання набору політичних інструментів.

Дослідження законодавства ЄС в сфері охорони атмосферного повітря, вод, земель, тваринного світу та інших об'єктів природи важливо для вдосконалення законодавства України, що володіє великими запасами природних ресурсів. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС.

Зроблено висновок, що схожість багатьох екологічних проблем в державах-членах Європейського Союзу, обов'язковість виконання прийнятих рішень на рівні ЄС, прагнення до уніфікації заходів з боротьби із забрудненням та розвинена система правових важелів (Договір про функціонування Європейського Союзу, директиви, дії держав-членів, діяльність Суду ЄС) сприяють реалізації єдиних підходів екологічної політики Європейського Союзу.

Ключові слова: екологічна політика, право ЄС, виробництво, ДФЄС, директива, правові інструменти.



Kachuriner V. L. Legal instruments of the environmental policy of the EU in the field of production

The article provides an overview of the legal instruments of the European Union's environmental policy in the field of production. It is noted that the law of the European Union is aimed primarily at solving the problem of exposure to harmful substances. Initially, the motive for law-making was to reconcile the differences between Member States with regard to the internal market. It is emphasized that the EU addresses comprehensive environmental issues comprehensively in accordance with legal standards.

Emphasis is placed on legal instruments regarding establishing measures in the production, sale, use or waste stage of products. It is necessary to take into account the use of raw materials, energy consumption in production and use, as well as chemical, biological and radiological emissions using economic mechanisms: taxes, fees, application of liability rules. It is indicated that it is necessary to put into operation the planned tools for the management of the applied means.

Aspects of the Integrated Production Policy, which aims to reduce the environmental impact of the production of goods and services during their life cycle by using a set of policy instruments, are analyzed.

Research on EU legislation in the field of protection of air, water, land, wildlife and other natural objects is important for improving the legislation of Ukraine, which has large reserves of natural resources. It is expected that the strengthening of environmental activities will have positive consequences for citizens and businesses in Ukraine and the EU.

It was concluded that the similarity of many environmental problems in the Member States of the European Union, the obligation to implement decisions at EU level, the desire to unify measures to combat pollution and developed a system of legal levers (Treaty on European Union, directives, actions, members, the activities of the Court of Justice) contribute to the implementation of common approaches to environmental policy of the European Union.

Key words: *environmental policy, EU law, production, TFEU, directive, legal instruments.*

Вступ. Виробництво – процес створення матеріальних і суспільних благ, необхідних для існування і розвитку. До галузей сфери матеріального виробництва Господарський кодекс України відносить [1, с. 340-341]: промисловість; сільське господарство; лісове господарство; рибне господарство та ін. Охорона навколишнього середовища також належить до матеріального виробництва, бо здійснюється шляхом його вдосконалення. Виробництво функціонує і розвивається не тільки за економічними, але і за екологічними законами і закономірностям з урахуванням об'єктивно існуючих меж і обмежень екологічного характеру [2, с. 42]. Найбільш актуальне значення сьогодні для нашої держави має досвід застосування екологічного законодавств ЄС в сфері виробництва.

Постановка завдання. Метою статті є огляд правових інструментів екологічної політики Європейського Союзу у сфері виробництва.

Результати дослідження. З початку 70-х років екологічне законодавство ЄС неухильно зростало і сьогодні охоплює різноманітні заходи та інструменти. Екологічне законодавство ЄС розвивалося відповідно до різних потреб і шляхів. У екологічному законодавстві ЄС, що стосується сфери виробництва найчастіше законодавчі і виконавчі повноваження зосереджені на регіональному або місцевому рівні влади, включаючи закріплення конкретних правових вимог до діяльності окремих промислових підприємств і організацій по охороні навколишнього середовища.

Поступово в праві ЄС позначилися і справжні цілі охорони навколишнього середовища. А вже з 1990-х років стали звертати увагу на розміри забруднення навколишнього



середовища продуктами. Важливу роль при цьому відігравав аналіз життєвого циклу, який по можливості охоплював всі види впливів. На політичній арені це відбивалося у вигляді вимог проведення інтегрованої політики обороту (розробки та випуску) продуктів [3].

В рішенні у справі «Safety High-Tech» Суд ЄС зазначив, що цілі та принципи екологічної політики ЄС, зазначені в ст. 174 Договору про ЄС (нині ст. 191 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС)), мають нормативне значення [4, р. 21]. Відповідно до них проводиться тлумачення нормативних актів ЄС в сфері захисту навколишнього середовища. Так, п. 2 ст. 191 Договору про функціонування ЄС визначає принципи, на яких базується екологічна політика ЄС: принцип запобігання та обережності (перестороги); принцип усунення шкоди навколишньому середовищу шляхом звернення, насамперед, до його джерела; принцип «забруднювач платить».

Згодом Суд ЄС застосував принцип обережності в рішенні про заборону експорту яловичини з Великобританії. Суд постановив, що там, де є сумніви щодо існування або ступеня ризику для здоров'я людини, установами, може прийняти захисні заходи, не чекаючи, поки реальність і серйозність цих ризиків стає цілком очевидним. У наступному розділі Суд втілює міркування: «політика ЄС щодо навколишнього середовища направлена на досягнення певної мети, серед іншого, захист здоров'я людини. Політика ЄС спрямована на забезпечення високого рівня охорони і буде базуватися в першу чергу на тих принципах, які слід вживати в якості профілактичних заходів...» [5].

Отже, застосування принципів екологічної політики ЄС в судовій практиці підсилює увагу до захисту навколишнього середовища. Л. Лаврійсен, суддя Конституційного суду Бельгії, у своїй доповіді на конференції «30 років екологічного права ЄС» підкреслив, що: «За роки своєї діяльності Суд справедливості розвинув серію загальних доктрин, які сприяли ефективності європейського права в цілому. Ці доктрини також важливі для розвитку екологічного європейського права» [6, с. 65]. Однак у своїх рішеннях він встановлює лише право, а точніше – компетенцію органів Союзу з регулювання якоїсь сфери, поки не встановлено в судовому порядку зобов'язання щодо вжиття заходів на основі принципів і аспектів екологічної політики.

Схожість багатьох екологічних проблем в державах-членах Європейського Союзу, обов'язковість виконання прийнятих рішень на рівні ЄС, прагнення до уніфікації заходів з боротьби із забрудненням сприяли формуванню розвиненої системи правових інструментів для реалізації єдиних засад та підходів в екологічній політиці Європейського Союзу.

Можна зробити певну систематизацію екологічного законодавства ЄС стосовно сфери виробництва. По-перше, можна провести відмінність між екологічним законодавством і екологічними заходами, закладеними у галузеве законодавство, такими як вимоги щодо перехресної відповідності та екологічності, включені в нормативні акти в рамках Спільної сільськогосподарської політики. 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 здійснюватися 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 та створений Дорадчий форум і п'ять робочих груп із цього питання (щодо ерозії, щодо органічних речовин, щодо забруднення, щодо моніторингу, щодо досліджень). Під час регулювання питань у різних сферах суспільних відносин беруться до уваги вимоги щодо охорони навколишнього середовища [7, с. 84].

По-друге, ступінь гармонізації є вирішальним критерієм у систематизації екологічного законодавства. Загалом екологічне законодавство, прийняте відповідно до ст. 192 ДФЄС поділяється на: 1) законодавство про якість довкілля, спрямоване на забезпечення мінімального рівня якості довкілля щодо, наприклад, вода, повітря, біорізноманіття та клімат; 2) екологічна оцінка та дозвільні вимоги для різних видів діяльності, таких як проекти та плани, промислові об'єкти та об'єкти з відходами; 3) горизонтальні заходи, включаючи доступ до екологіч-



ної інформації, екологічну відповідальність, кримінальну відповідальність тощо. Четверта категорія екологічного законодавства в основному приймається за ст. 114 ДФЄС. Ця категорія, як правило, характеризується повною гармонізацією у формі: 4) стандартів та вимог на продукцію, включаючи вимоги щодо авторизації, наприклад, пестициди та ГМО [8].

Отже, основна сфера компетенції ст. 192 ДФЄС – це те, що можна назвати екологічною політикою ЄС відповідно до цілей, зазначених у ст. 191 ДФЄС. Заходи, вжиті відповідно до ст. 192, як правило, виражають мінімальну гармонізацію. Якщо екологічні заходи спрямовані на часткову або повну гармонізацію, то ст. 192 не буде належною правовою підставою для таких заходів. Це у випадку, якщо заходи мають наслідки для внутрішнього ринку. Зокрема, заходи, пов'язані з виробництвом продуктів, матимуть (прямі) наслідки для внутрішнього ринку, і належною правовою основою в таких випадках зазвичай буде ст. 114 ДФЄС.

Отже, серед важливих сфер політики для інтеграції екологічних проблем є сільсько-господарська та рибальська політика, транспортна політика і комерційна політика, а також політика внутрішнього ринку та енергетичної політики. Аграрна політика – і продуктивність сільського господарства – є наріжним каменем у ЄС та ст. 43 ДФЄС вважається належною правовою основою для будь-якого законодавства, що стосується сільськогосподарського виробництва.

Цікавим прикладом більш змішаного інструменту екологічної політики є Директива про зменшення впливу деяких пластикових виробів на навколишнє середовище, яка має правову основу за ст. 192 ДФЄС [9]. Можна стверджувати, що певні заходи, пов'язані з виробництвом, можуть мати наслідки для внутрішнього ринку. Проте, поки що ЄС прагне до мінімальної гармонізації заходів, пов'язаних з виробництвом, таких, наприклад, як Директива про промислові викиди [10] та Директива про скорочення національних викидів деяких забруднюючих речовин в атмосферу [11].

Найбільш адресною ініціативою з заходів на рівні Європейського Союзу щодо взаємодії продукції і навколишнього середовища є Інтегрована політика в області виробництва продукції (Integrated product policy) висунута Європейською Комісією. Її метою є регулювання впливу продукції на навколишнє середовище з точки зору її обігу на ринку і всього життєвого циклу. Інтегрована політика в області виробництва продукції спрямована на зменшення впливу на навколишнє середовище товарів до послуг у процесі їх життєвого циклу шляхом використання набору політичних інструментів, застосування яких має зробити ринок товарів більш екологічно дружнім за допомогою регулювання не тільки сфери їх виробництва, але й споживання [12, с. 102]. Результатами впливу продуктів є насамперед: забруднення повітря, води і ґрунтів шкідливими речовинами, які містяться в продуктах або з яких ці продукти були виготовлені і які виділилися з продуктів протягом їх життєвого циклу; споживання викопних енергетичних ресурсів, включаючи викиди газу в атмосферу; споживання природних матеріалів, наслідком чого є деградація ґрунтів і нанесення шкоди біорізноманіттю; шумовий вплив (забруднення); електромагнітний вплив.

Директива 2008/1/ЄС про комплексне запобігання і контроль забруднення [13] стала важливим кроком до інтегрованого й горизонтального підходу в здійсненні охорони навколишнього середовища. У преамбулі цієї директиви вказується, що різноманітні і неузгоджені викиди в повітря, ґрунт і воду можуть потягнути за собою широкомасштабні забруднення із однієї природних середовищ в іншу, тим самим порушити захист навколишнього середовища як єдиного цілого. Держави-члени зобов'язані забезпечити функціонування промислових підприємств так, щоб були вжиті всі необхідні превентивні заходи проти незапланованих викидів, а також усі необхідні заходи з обмеження наслідків промислових аварій. Наприклад, в справі Європейська Комісія проти Ірландії, держава відмовилась виконувати свої зобов'язання відповідно до ч. 1 ст. 5 Директиви 2008/1/ЄС, порушуючи умови експлуатації обладнання, на останню були покладені відповідні стягнення [14]. Інший приклад справа Stichting Natuur en Milieu and Others v College van Gedeputeerde Staten van Groningen and College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland [15] стосовно видачі дозволу на будівництво та експлуатацію двох електростанцій в Голандії та встановлення граничних значень



викидів для деяких атмосферних забруднювачів. Тобто граничні значення викидів, параметрів або еквівалент технічних заходів повинні базуватися на найкращих наявних методах з урахуванням технічних характеристик розглянутої установки, її географічного розташування та місцевих екологічних умов. У всіх випадках забезпечується високий рівень захисту навколишнього середовища в цілому.

Крім того, перш ніж буде дозволена діяльність певного промислового підприємства, повинна бути проведена екологічна експертиза для того щоб визначити безпосередній і непрямий вплив на навколишнє середовище, а в разі необхідності обмежити цей вплив [16, с. 56]. Для одних підприємств така екологічна експертиза є постійною, для інших вона проводиться в тому випадку, якщо цього вимагає вид підприємства, його розмір або його місцезнаходження. Ці норми діють і для зміни існуючих підприємств.

Директива 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища та вносить зміни та доповнення до Директиви № 85/337/ЄЕС та Директиви № 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя. Так, в свій час Директива № 96/61/ЄС стала важливим кроком до інтегрованого й горизонтального підходу в здійсненні охорони навколишнього середовища. У преамбулі цієї директиви вказується, що різноманітні і неузгоджені викиди в повітря, ґрунт і воду можуть потягнути за собою широкомасштабні забруднення із однієї природних середовищ в іншу, тим самим порушити захист навколишнього середовища як єдиного цілого. Держави-члени зобов'язані забезпечити функціонування крупних промислових підприємств так, щоб були вжиті всі необхідні превентивні заходи проти незапланованих викидів, а також усі необхідні заходи з обмеження наслідків промислових аварій. Л. Кремер та Г. Вінтер наголошують на важливість цієї директиви та відзначають, що перш ніж буде дозволена діяльність певного промислового підприємства, повинна бути проведена екологічна експертиза для того, щоб визначити безпосередній і непрямий вплив на навколишнє середовище, а в разі необхідності обмежити цей вплив [16, с. 56]. Для одних підприємств така екологічна експертиза є постійною, для інших вона проводиться в тому випадку, якщо цього вимагає вид підприємства, його розмір або його місцезнаходження. Ці норми діють і для зміни існуючих підприємств.

Директива № 2003/35/ЄС повинна сприяти можливості для участі громадськості в розробці деяких планів і програм, що стосуються навколишнього середовища та розширення участі громадськості й забезпечення доступу до правосуддя. Держави-члени забезпечують можливість громадськості брати участь у підготовці та внесенні змін, перегляді планів або програм з цією метою держави-члени повинні гарантувати: інформування громадськості, або шляхом публічного повідомлення, або іншими відповідними засобами щодо таких планів чи програм; громадськість має право висловити зауваження і думки щодо прийняття рішень по планам і програмам; при прийнятті цих рішень, слід належним чином враховувати результати участі громадськості; розглянувши зауваження і думки, висловлені громадськістю, компетентний орган вживає всі розумні зусилля, щоб інформувати громадськість про прийняття рішення та причини і міркування, на яких ці рішення базуються, в тому числі щодо інформації про процес участі громадськості [17].

В ЄС акцент ставиться на велику різноманітність екологічних засобів боротьби з забрудненням природного середовища промисловими підприємствами. Значна увага приділяється таким організаційно-правовим заходам як: екологічне нормування, ліцензування, екологічна експертиза, державний екологічний контроль, екологічний аудит, оцінка впливу на навколишнє середовище, екологічна сертифікація. Система екологічної сертифікації, використовується в країнах Європейського Союзу, і яка тільки починає застосовуватися в Україні, має на меті просувати на ринку продукцію промислових підприємств, при виробництві яких не допускалося порушень екологічних вимог. Саме використання такого інструменту як директиви забезпечує належне функціонування екологічної політики ЄС.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що Реалізацію екологічної політики забезпечує розвинена система правових інструментів: установчі договори, директиви, судова практика.



В ЄС все більшої сили набирає процес інтеграції екологічної політики в законодавство через пошуки компромісів і досягнення політичного консенсусу. Зокрема, здійснено координацію в питаннях установлення екологічних стандартів якості оцінки впливу на довкілля й запровадження механізмів інформування громадськості щодо екологічних питань. В Україні активізація цих процесів не викликає сумнівів, що свідчить про більш необхідність вивчення екологічного регулювання в сфері виробництва в праві Європейського Союзу.

Список використаних джерел:

1. Несинова С.В., Воронко В.С., Чебикіна Т.С. Господарське право України : навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів. Київ : Центр учбової літератури, 2012. 563 с.
2. Onida M. Community Policy and Legislation in Relation to Products and the Environment. *Environmental Law Network International*. 2004. № 2. P. 1-11. URL : <http://surl.li/bqkqg> (дата звернення: 29.03.2022).
3. Круглов В.В. Законодательство Европейского Сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности. *Экологическое право*. 2005. № 2. С. 42-46.
4. Safety Hi-Tech Srl v S. & T. Srl. Reference for a preliminary ruling: Giudice di Pace di Genova – Italy. Regulation № 3093/94 – Measures to protect the ozone layer – Restrictions on the use of hydrochlorofluorocarbons and halons – Validity / Case C-284/95. 26 p.
5. Case C-157/96. URL : <http://surl.li/bqkpb> (дата звернення: 29.03.2022).
6. Дубовик О.Л. Экологическое право ЕС : формирование, развитие, достижения и актуальные задачи. *Право и политика*. 2004. № 12. С. 58-67.
7. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища : навчальний посібник. Львів : Львівський національний університет ім. І. Франка, 2004. 256 с.
8. Consolidated version of the Treaty on and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. C 326. 2012. 412 p.
9. Directive 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 155. P. 1.
10. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions. *Official Journal of the European Union*. 2010. L 334. P. 17.
11. Directive 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC. *Official Journal of the European Union*. 2016. L 344. P. 1.
12. Редникова Т.В. Современные тенденции развития экологической политики в области производства продукции в Европейском Союзе. *Политика и общество*. 2006. № 6. С. 102-107.
13. Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version). *Official Journal*. 2008. L 24. P. 8.
14. Judgment of the Court (Seventh Chamber) of 11 April 2013. European Commission v Ireland / Case C-158/12. URL : <http://surl.li/bqkpl> (дата звернення: 29.03.2022).
15. Judgment of the Court (First Chamber) of 26 May 2011 / Joined cases C-165/09 to C-167/09. URL : <http://surl.li/bqkpn> (дата звернення: 29.03.2022).
16. Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право и политика Европейского Союза : законодательные основы, реализация, судебная практика. *Политика и общество*. 2006. № 6. С. 26-83.
17. 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 – Statement by the Commission. *Official Journal*. 2003. L 156. P. 17-25.

