

РОЗДІЛ 6.
ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6+341.17

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.32>

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА
У СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ ПІСЛЯ ВРЕХІТ

Трагнюк О.Я.,

*кандидат юридичних наук, професор, доцент кафедри права Європейського Союзу,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна,
ORCID 0000-0002-4505-8105
o.ya.tragnyuk@nlu.edu.ua*

Щокін Ю.В.,

*доктор юридичних наук, доцент кафедри права Європейського Союзу, Національний
юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна,
ORCID0000-0002-8082-2367
yuri.v.shchokin@nlu.edu.ua*

Трагнюк О. Я., Щокін Ю. В. Деякі проблеми правового регулювання охорони навколишнього середовища у Сполученому Королівстві після Brexit.

Проблема майбутнього правового регулювання охорони навколишнього середовища під час переговорів про вихід Сполученого Королівства з Європейського Союзу була однією із найбільш дискусійних. Як відомо, регламентація питань охорони навколишнього середовища і зміни клімату, як і зрештою політика держав-членів ЄС у цій сфері, відносяться до так званої спільної компетенції ЄС та держав-членів. ЄС через достатньо розвинуте екологічне законодавство здійснює сьогодні правове регулювання таких сфер суспільних відносин як природа, біорізноманіття, відходи та переробка відходів тощо. Якість навколишнього середовища, чисте повітря і вода, здорова флора і фауна в сучасних умовах можуть бути забезпечені лише шляхом транскордонного співробітництва, а правові стандарти ЄС сприяють розвитку нових технологій та бізнесу. Інвестори в компанії, що займаються відновлюваними джерелами енергії та екологічно чистими технологіями, а також відходами та їх переробкою зіштовхувалися із певними труднощами, які були пов'язані із переглядом національного законодавств ЄС у перехідний період. Формування ж нових стандартів, не дивлячись, на збереження певних союзних правил, відбувається поступово. Як наслідок вихід Великобританії зі складу ЄС неминуче вплинув тією чи іншою мірою на всі аспекти її екологічної політики, а також на рівень якості життя британців. Поза сумнівом, Сполучене Королівство, як і раніше, продовжуватиме торговельні відносини з Європейським союзом, але, можливо, захоче знизити і до того ж радикальні національні екологічні стандарти, що, у свою чергу, дасть країні конкурентну перевагу порівняно з ЄС. У цій статті аналізуються правові та політичні міркування, що лежали в основі Brexit, у світлі міжнародних екологічних зобов'язань Сполученого Королівства, зокрема, що стосуються зміни клімату. Автори доводять, що дерегулюючий тиск ставить під сумнів реалізацію британської мрії про «зеленішу» державу після Brexit.

Ключові слова: Brexit, екологічне право, безпека, суверенітет, субсидіарність, Сполучене Королівство і ЄС

Tragnyuk O., Shchokin Y. Some problems of post-Brexit legal regulation of environment protection in the United Kingdom.

The issue of the future legal regulation of environmental protection during the negotiations on the withdrawal of the United Kingdom from the European Union was one of the most controversial. As is well known, the regulation of environmental protection and climate change, as well as the policy of the EU Member States in this area, belong to the so-called joint competence of the EU and the Member States. The EU, through well-developed environmental legislation, is currently regulating such areas of public relations as nature, biodiversity, waste and waste recycling, and so on. Environmental quality, clean air and water, healthy flora and fauna in modern conditions can only be ensured through cross-border cooperation, and EU legal standards promote the development of new technologies and businesses. Investors in companies involved in renewable energy and clean technologies, as well as waste and recycling, have faced some difficulties in reviewing EU national legislation during the transition period. The formation of new standards, despite the preservation of certain union rules, is gradual. As a result, Britain's withdrawal from the EU has inevitably affected to some extent all aspects of its environmental policy, as well as the quality of life of Britons. Undoubtedly, the United Kingdom will continue to pursue trade relations with the European Union but may want to lower radical national environmental standards, which in turn will give the country a competitive advantage over the EU. This article examines the legal and political considerations behind Brexit in light of the United Kingdom's international commitments to the environment, including climate change. The authors argue that deregulation pressure calls into question the realization of the British dream of a «greener» state after Brexit.

Keywords: Brexit, environmental law, security, sovereignty, subsidiarity, UK and the EU.

Постановка проблеми. Відносини та співпраця між Сполученим Королівством та ЄС та його державами-членами з питань вирішення екологічних і кліматичних проблем традиційно носить динамічний характер. Причому слід зазначити, що взаємний вплив союзної політики і політики Лондону - як позитивний¹, так і негативний мав місце у різних сферах в рамках екологічної політики, а отже дати однозначну оцінку того, якими будуть наслідки для довкілля після виходу Сполученого Королівства зі складу ЄС вкрай важко [1]. Напруги додає і ситуація із децентралізацією у Сполученому Королівстві, яке характеризується високим ступенем незалежності регіонів (мова йде передусім про Шотландію, Уельс та Північну Ірландію)². Відповідно важко передбачити, як позначиться зрештою Brexit на змісті політики окремих складових держави: цілком імовірно, що окремі регіони Сполученого Королівства послаблять свій екологічний контроль порівняно з тим рівнем, що був до Brexit, тоді як держави-члени і ЄС в цілому збережуть або навіть посилять його.

Слід зазначити, що занепокоєння з приводу можливого зниження екологічних стандартів Сполученим Королівством, а в найгіршому випадку – навіть скасування правового регулювання в деяких сферах після реалізації Brexit виникло небезпідставно. Одночасно зниження або скасування таких стандартів вже не може стати підставою для оскарження таких дій британського уряду у Суді ЄС [2; 3; 4].

Окремі проблеми можуть мати місце і у процесі правозастосування в екологічній сфері. Членство Великої Британії, як і будь-якої держави-члена, в ЄС передбачало вплив на неї різних правозастосовних механізмів та виконання певних процедурних зобов'язань щодо звітності в межах дотримання природоохоронного законодавства Союзу (регламентів, директив, рішень), що було важливим компонентом ефективності управління в галузі охорони навколишнього середовища у Сполученому Королівстві. Безумовно, чинне законодавство Великої Британії передбачає існування власних інституційних, контрольних і звітних механізмів, які будуть задіяні після Brexit. Однак, за ступенем ефек-

¹ Проявами позитивного впливу Сполученого Королівства на екологічне законодавство ЄС є, наприклад, роль Лондона у розробці та прийнятті Директиви з комплексного запобігання та контролю за забрудненням (ІППС) та Системи торгівлі викидами ЄС (ETS). Слід зазначити, що багато сучасних екологічних правил ЄС випробувалися вперше саме у Сполученому Королівстві.

² Такий стан речей може призвести до того, що доволі стабільна сфера політики, що характеризувалася до виходу Британії із ЄС широким міжпартійним і міжнаціональним консенсусом, після Brexit все частіше стає центром конституційних і партійних політичних конфліктів і конкуренції.

тивності вони поступаються політичним механізмам та механізмам юридичної відповідальності, до яких Сполучене Королівство звикло під час перебування у складі ЄС. Зрештою, вихід викликає занепокоєння не лише про майбутню якість екологічного законодавства, а й про можливість громадян та неурядових організацій ставити питання про притягнення уряду до відповідальності за його порушення. Хоча національний судовий контроль все ще буде доступним, але здатність інституцій громадянського суспільства спонукати уряд до прийняття стійких екологічних стандартів може істотно зменшитися.

Мета статті. Правовий аналіз розвитку британського права навколишнього середовища після виходу Сполученого Королівства зі складу Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, пов'язані із виходом Великої Британії з ЄС, привернули значну увагу як європейських, так і вітчизняних дослідників. Однак, незначна частка зарубіжних авторів (Burns Ch. [5], Lee M. [6], Macrory R. [7], Reid C.T. [8; 9], Scotford E. [10]) присвятила свої розробки проблемам розвитку і реалізації британського законодавства щодо охорони навколишнього середовища після Brexit. У вітчизняній науці екологічного і міжнародного права ця проблематика також не привернула уваги науковців, що обумовлює актуальність і практичну значущість таких розробок.

Виклад основного матеріалу. Сполучене Королівство має давню і багату історію становлення і розвитку екологічного законодавства. Але за майже п'ятдесят років участі Лондона в інтеграційному процесі національне законодавство і політика в значній мірі зазнали впливу (змінився їх стиль і характер) з боку екологічного законодавства Європейського Союзу [11; 12]. Можна навіть стверджувати, що членство Великої Британії в ЄС відіграло вирішальну роль у зміцненні репутації Великої Британії в екологічній сфері у глобальному масштабі. Якщо у 1970-х роках Велику Британію часто висміювали як «брудну людину Європи», коли мова йшла про екологічні питання, то членство в ЄС поступово перетворило Великої Британію на важливого гравця та навіть час від часу світового лідера у сфері охорони навколишнього середовища.

Слід також зважати на те, що екологічна політика ЄС формувалася в контексті економічного, а не суто екологічного спрямування, а тому екологічні питання (наприклад, поводження з відходами) розглядалися всіма державами-членами з однакових позицій, що забезпечувало однакові правила гри та чесну конкуренцію.

У Білій книзі уряду (2017 р.), наголошувалося, що весь масив існуючого екологічного законодавства ЄС збереже чинність у законодавстві Сполученого Королівства³, що забезпечить збереження та дотримання більшості союзних стандартів у відповідній сфері. Правові механізми для цього знайшли втілення у Акті про вихід із Європейського Союзу (European Union (Withdrawal) Act (2018 р.)) [13], яким було введено у термінологічний обіг поняття «збережене законодавство ЄС» («retained EU law»). Однак, було зрозуміло, що після перехідного періоду доктрина верховенства права ЄС та доктрина його прямої дії у правопорядку колишньої держави-члена втратять в Сполученому Королівстві свою силу. При цьому, необхідно брати до уваги той факт, що загалом матеріальне право ЄС настільки тісно «вмонтоване» в інституційні механізми Союзу, який забезпечує його виконання і дотримання, що просте перенесення екологічного законодавства ЄС на рівень національного законодавства є неможливим без укладання спеціальних угод з ЄС. Наслідком цього є такий стан речей, коли значна частина національного екологічного законодавства Великої Британії нині містить перехресні посилання на законодавство ЄС [7, С. 645].

Свою специфіку має статус регламентів ЄС у сфері екологічних відносин. Як відомо, регламенти ЄС не розраховані на те, що вони будуть застосовуватися до країни, яка більше не є членом ЄС, а отже було очевидно, що багато інституцій, згаданих в них або заснованих ними, не матимуть необхідних повноважень для вирішення питань, що стосуються Сполученого Королівства [14]. Так, окремі регламенти ЄС та національне законодавство, яке їх розвиває, містять посилання на необхідність повідомляти або консультуватися з Європейською Комісією щодо питань, які є предметом правового регулювання. Зрозуміло, що такі регламенти після Brexit не можуть автоматично застосовуватись у Великій Британії, а отже існуватиме потреба у заміні Комісії на незалежний національний орган (наприклад,

³ 17 січня 2017 року прем'єр-міністр запропонував 12 принципів, якими уряд керуватиметься при виконанні демократичної волі народу Сполученого Королівства. У цій Білій книзі уряд викладає основу для цих пріоритетів та підхід до формування нового стратегічного партнерства між Сполученим Королівством та ЄС.

Управління з охорони навколишнього середовища), який має право вчиняти юридичні дії для забезпечення дотримання екологічних норм британським урядом та іншими державними органами.

Це далеко не усі проблеми у сфері охорони навколишнього середовища, з приводу яких під час переговорів щодо Brexit точилися гострі дебати. ЄС вимагав т.з. «динамічного узгодження», яке б зобов'язувало Сполучене Королівство дотримуватися екологічних стандартів ЄС навіть після виходу зі складу Союзу. Ця пропозиція була відхилена Лондоном, а замість неї сторони узгодили механізм (формат) підтримання «рівних ігрових умов». Результатом цього стало часткове закріплення питань навколишнього середовища і клімату в Угоді про торгівлю та співробітництво Великої Британії та Європейського Союзу (ТСА) [15]. Відповідно до Угоди Сполучене Королівство бере на себе зобов'язання не допустити «регресу», тобто уникати спроб скасувати гармонізовані стандарти захисту довкілля і клімату, які діяли станом на 31.12.2020 р. Одним із чинників, які сприяли закріпленню такого положення є певна неспроможність ефективно дотримуватись екологічного законодавства або рівня захисту клімату, які були прийняті ще до виходу Британії із ЄС. Зокрема, спеціалізовані органи Королівства, які займаються охороною навколишнього середовища (такі як DEFRA), стикаються з нестачею фінансування та кваліфікації. Крім того вони втратили доступ до технічного досвіду спеціалізованих органів ЄС, а новоствореному Управлінню з охорони навколишнього середовища бракує достатньої незалежності від уряду.

Суто теоретично можливості Сполученого Королівства приймати екологічні і кліматичні правила, які суттєво відрізняються від загальноєвропейських правових стандартів у вказаних сферах правового регулювання, обмежені. Але слід зважати на те, що британський уряд має широкі дискреційні повноваження щодо зміни «збереженого» законодавства ЄС, а національні суди можуть відступати від «збереженого» прецедентного права ЄС.

З іншого боку, рішення Уряду дистанціюватися від екологічних стандартів ЄС, може спровокувати створення подвійної системи стандартів для багатьох галузей британської промисловості. А це у свою чергу може збільшити внутрішні витрати підприємств цих галузей та негативно позначитися на чесній конкуренції між тими, хто торгує з ЄС, та тими, хто орієнтований на внутрішній ринок.

Поза сумнівом, завершення перехідного періоду відкрило для Сполученого Королівства шлях до прийняття власних, відмінних від стандартів ЄС, правил з екологічних і кліматичних питань, що формально позбавляє Євросоюз можливості впливати на британські національні правила. Однак, в реальності ситуація виглядає дещо інакше. Насамперед слід зазначити, що Лондон зобов'язався застосовувати і надалі такі загальні принципи екологічного законодавства ЄС, які також отримали закріплення у міжнародному праві в якості звичаєвих норм, як принцип «забруднювач платить» і принцип обережності (перестороги) (ст. 7.4).

У цілому після Brexit Лондон загалом продовжує дотримуватися екологічних правил ЄС, змінюючи їх відповідно до нової юридичної реальності. Однак перші розбіжності у сфері екологічних норм вже почали з'являтися: мова йде, наприклад, про відмінні позиції Лондона і Брюсселя щодо пластикових відходів [16; 17], а також регулювання використання пестицидів для цукрових буряків [18; 19; 20]; крім того Лондон більше не зобов'язаний інформувати інші держави-члени ЄС та Європейську Комісію про видання екстрених дозволів на використання в цілому заборонених окремих видів пестицидів.

Підписуючи Угоду, ЄС та Велика Британія усвідомлювали той факт, що подальший несинхронізований розвиток екологічної і кліматичної політики з часом може призвести до виникнення розбіжностей, які можуть негативно вплинути на торгівлю або інвестиції між Сторонами таким чином, щоб змінити обставини, які стали основою для укладення вказаної Угоди (ст. 9.4.1.). Тому кожна зі Сторін може вдатися до «відповідних заходів з відновлення балансу», якщо виникнуть значні розбіжності в правовому регулюванні довкілля або захисті клімату, і якщо ці розбіжності суттєво впливатимуть на торгівлю або інвестиції між ними (ст. 9.4). При цьому заходи з відновлення балансу мають бути строго необхідними, пропорційними та підлягати арбітражному урегулюванню у випадку виникнення розбіжностей чи спорів. Якщо відмінності між британським і союзним законодавством у вказаних сферах будуть стрімко зростати і це обумовить достатньо часте використання заходів з відновлення балансу, одна зі Сторін Угоди може ініціювати перегляд положень про «рівні умови гри» в більш широких масштабах (ст. 9.4.5).

Проведений аналіз свідчить про те, що забезпечення дієвості законодавства ЄС у Сполученому Ко-

ролівстві після Brexit, вимагає внесення досить значної кількості детальних поправок¹, навіть якщо основні матеріальні зобов'язання збережуться.

Не виключено, що в умовах зниження значення екологічного права ЄС, можливо зросте значення міжнародного екологічного права. Хоча на сьогодні повинно вирішуватися питання, якою мірою Сполучене Королівство змушене буде залишатися пов'язаним міжнародними екологічними договорами та конвенціями, які Велика Британія підписала в рамках реалізації спільної зовнішньої політики ЄС у сфері охорони навколишнього середовища.

Висновки. Торгівельна угода, укладена між Сполученим Королівством та ЄС, вимагає «нерегресу» існуючих рівнів гармонізації законодавства у сфері охорони навколишнього середовища, які існували до 31 грудня 2020 р. Однак, очевидно, що розбіжності у правовому регулюванні можуть і будуть виникати. Вихід держави зі складу ЄС закономірно призводить до посилення відмінностей в екологічній політиці між децентралізованими суб'єктами держави. Це пов'язане з тим, що скасовується вимога діяти відповідно до законодавства ЄС, а отже сфери політики, зокрема екологічна, які були зарезервовані за ЄС, стають децентралізованими.

Brexit породив низку проблем для реалізації Сполученим Королівством власної екологічної політики, забезпечення екологічної безпеки та ефективного виконання національних та міжнародних зобов'язань. Це пов'язано з тим, що Сполучене Королівство отримувало значне фінансування від ЄС зокрема для реалізації значних інфраструктурних проектів в сфері екології і змін клімату, управління відходами, а також для проведення екологічних досліджень. У наслідок Brexit постає питання про заміну форм фінансування вказаних напрямів діяльності, доступ до інформаційних мереж, координованих ЄС, пошук альтернативних засобів досягнення екологічних цілей, а також визначення підходу з приводу застосування європейського прецедентного права (як відомо, тлумачення Суду ЄС значною мірою сприяє тлумаченню законодавства ЄС у низці сфер екологічного права).

В наслідок виходу зі складу ЄС офіційний Лондон втратив можливість впливати на форму і зміст екологічних стандартів ЄС, яких йому, скоріш за все, доведеться дотримуватися, щоб торгувати з ЄС. У цій ситуації можливість впливати на екологічну політику ЄС через неформальні канали (наприклад, торговельні асоціації та неурядові організації, які продовжать підтримувати контакти з європейськими групами тиску) важко вважати достатньо ефективною. Крім того, поза межами ЄС Велика Британія матиме менший вплив на глобальні переговори щодо зміни клімату, ніж вона мала як складова Європейського Союзу. Щоб уникнути лідерства у сфері кліматичних заходів Лондону прийдеться розглянути питання приєднання до інших регіональних тематичних переговорних панелей, члени яких поділяють цілі і цінності політики Сполученого Королівства.

Вихід держави зі складу ЄС не усуне необхідності об'єднання суверенітету Великої Британії з суверенітетом інших держав для розв'язання екологічних і кліматичних проблем на міжнародному рівні та делегування окремих повноважень наднаціональним інституціям.

Список використаних джерел:

1. Яковюк І. В. Brexit: причини і наслідки британського референдуму. *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики* : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р. Харків, 2016. С. 25–29.
2. Brexit: environment and climate change: House of Lord, European Union Committee 12th Report of Session 2016–17, HL Paper 109. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/109/10902.htm>.
3. Carrington D. UK's out vote is a «red alert» for the environment. *The Guardian*, 24 June 2016, URL: www.theguardian.com/environment/damian-carrington-blog/2016/jun/24/uks-out-vote-is-a-red-alert-for-the-environment.
4. Harrabin R. (2018). Brexit «could damage UK environment». URL: <https://www.bbc.com/news/science-environment-44814783>.
5. Burns Ch. (2019). De-Europeanising or disengaging? EU environmental policy and Brexit. *Environmental Politics*. Vol. 28, Issue 2: The Future of European Union Environmental Politics and Policy. Pp. 271–292.
6. Lee M. (2018). Brexit and environmental protection in the United Kingdom: governance, accountability and law making. *Journal of Energy & Natural Resources Law*. Vol. 36, Issue 3. Pp. 351–359.

¹ За оцінкою Державного секретаря з питань довкілля, продовольства та сільських справ у його міністерстві налічувалося близько 850 законодавчих актів, які вимагають внесення поправок [7, С. 646].

7. Macrory R. (2019). Environmental law in the United Kingdom post Brexit. *ERA Forum*. 19:643–657.
8. Reid C. T. (2021). Mapping post-Brexit environmental law. *ERA Forum*. Vol. 21, Pp. 655-665.
9. Reid C.T. (2016). Brexit and the future of UK environmental law. *Journal of Energy & Natural Resources Law*. Vol.34, Issue 4. Pp. 407-415.
10. Scotford E. (2016). Brexit and Environmental Law: Challenges and Opportunities. *King's Law Journal*. Vol. 27, Issue 3: 'Brexit Means Brexit' - But What Does Brexit Mean? Pp. 416-419.
11. Macrory, R. (1991). Law, E.: Shifting discretions and the new formalism. In: Lomas, O. (ed.) *Frontiers of Environmental Law*. London : John Wiley & Sons. pp. 8–23.
12. Яковюк І. В. Правова культура в умовах глобалізації та європейської інтеграції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування : збірник наукових праць*. Харків : Право, 2007. № 13. С. 3–16.
13. European Union (Withdrawal) Act 2018. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/contents/enacted>.
14. Яковюк І. В. Система джерел права Європейського Союзу. *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. № 1. С. 209–220.
15. Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L._2021.149.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A149%3ATOC.
16. Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 of 19 October 2020 amending Annexes IC, III, IIIA, IV, V, VII and VIII to Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council on shipments of waste. *Official Journal of the European Union*, L 433, 22.12.2020, p. 11.
17. The International Waste Shipments (Amendment of Regulation (EC) No 1013/2006) Regulations 2020, No. 1455. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1455/made>.
18. Commission Implementing Regulation (EU) 2018/785 of 29 May 2018 amending Implementing Regulation (EU) No 540/2011 as regards the conditions of approval of the active substance thiamethoxam. *Official Journal of the European Union*, L 132, 30.5.2018, p. 40.
19. Pesticides (Amendment) (EU Exit) Regulations 2020 No. 1376. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1376/contents/made>.
20. Emergency pesticide authorisation approved to protect sugar beet in England if specific conditions are met. URL: <https://www.gov.uk/government/news/emergency-pesticide-authorisation-approved-to-protect-sugar-beet-if-specific-conditions-are-met>.