

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ОХОРОНИ ҐРУНТІВ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Хомик Н.А.,
*аспірантка кафедри європейського права
Львівського національного університету
імені Івана Франка*

Хомик Н.А. Правова характеристика принципів охорони ґрунтів у праві Європейського Союзу.

У даному дослідженні увага присвячується принципам охорони ґрунтів, як основоположним засадам екологічного права Європейського Союзу. Зокрема, досліджено спеціальні принципи, головною метою яких у сфері охорони довкілля є досягнення високого рівня його захисту та реалізацію усіх цілей Європейського Союзу. При цьому, встановлено, що дані принципи не обмежуються сферою охорони права навколишнього середовища, але й застосовуються до політики та дій Європейського Союзу в цілому. При цьому вони постійно знаходили своє вираження та відображення в різних установчих Договорах Європейського Союзу та остаточно закріпились у Лісабонських договорах.

Зокрема, аналізуються такі основоположні засади охорони ґрунтів, як принцип обережності. Акцент робиться на практичному застосуванні, що включає в себе необхідність обрати, належно зваживши в умовах невизначеності рівень ризику, дію або бездіяльність. Принципу запобігання який ґрунтується на оцінці ризиків, проте його відмінною ознакою є спрямованість на уникнення передбачуваних ризиків. У статті увага зосереджена на тому, що держави повинні не лише утримуватися від завдання шкоди, але й вживати заходів спрямованих на охорону довкілля. Проаналізовано принцип ліквідації забруднення в джерелі та, зокрема, встановлено, що потрібно його усувати на місці виникнення, а не боротися з наслідками такого забруднення вже після розповсюдження. Окрім цього, встановлено, що принцип «забруднювач платить» мав виключно «економічне» наповнення і тільки у результаті подальшого розвитку набув нового, більш розширеного тлумачення та трансформувався у принцип права. У статті зроблено висновок, відповідно до якого буквальне трактування принципу «забруднювач платить» неспроможне розкрити багатоглибину його практичної реалізації. Отже, обов'язок «забруднювача» платити не обмежується випадками безпосереднього забруднення довкілля, адже впроваджуються адміністративні збори, за рахунок яких мають покриватися витрати на контроль за станом навколишнього середовища та на превенцію ймовірного забруднення.

Ключові слова: принципи, право Європейського Союзу, екологічне право, охорона ґрунтів, норма, директива, правовий механізм.

Khomyk N.A. Legal Characterization of the principles of soil protection in the law of the European Union.

This study has been focused on the principles of soil protection as the fundamental principles of the European Union environmental law. In particular, the author has examined the special principles whose main purpose in the field of environmental protection is to achieve a high level of environmental protection and to realize all the objectives of the European Union. The author has established that these principles are not limited to the field of environmental law protection, but also apply to the policies and actions of the European Union as a whole. At the same time, they have been constantly expressed and reflected in various founding treaties of the European Union and finally enshrined in the Lisbon Treaties.

In particular, such fundamental principles of soil protection as the precautionary principle, primarily in the context of practical application, which includes the need to choose, having duly weighed the level of risk, action or inaction under conditions of uncertainty have been analyzed in the article. The

principle of prevention is based on risk assessment, but its distinctive feature is the focus on avoiding foreseeable risks. In the article it has been also focused on the fact that states should not only refrain from causing harm, but also take measures aimed at protecting the environment. The author has analyzed the principle of eliminating pollution at the source and, in particular, establishes that it should be eliminated at the source, rather than dealing with the consequences of such pollution after it has been spread. In addition, the author has established that the polluter pays principle had an exclusively “economic” content and, only as a result of further development, acquired a new, more extended interpretation and was transformed into a principle of law. In the article it has been concluded that a literal interpretation of the “polluter pays” principle cannot reveal the multilayered nature of its practical implementation. Thus, the obligation of the “polluter” to pay is not limited to cases of direct environmental pollution, since administrative fees are introduced which should cover the costs of environmental control and prevention of possible pollution.

Key words: principles, European Union law, environmental law, soil protection, regulation, directive, legal mechanism.

Постановка проблеми. Оскільки інтеграція та набуття статусу повноцінного учасника Європейського Союзу (далі – ЄС) є пріоритетом зовнішньої політики України, то даний напрям є одним із пріоритетних в контексті наукових досліджень. Попри те, що увага акцентується на забезпеченні інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття повноправного членства в ЄС, останнім часом на передній план виходить й екологічна сфера в контексті необхідності дотримання відповідних стандартів, зокрема, у сфері охорони ґрунтів.

В умовах дії та реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, постає гостра потреба в дослідженнях, котрі проводяться з метою визначення механізмів співпраці між Україною та ЄС у різних сферах, зокрема екологічній. Це, своєю чергою, потребує вивчення та дослідження особливостей та специфіки стандартів правового регулювання та забезпечення охорони ґрунтів в ЄС з метою розроблення рекомендацій та пропозицій стосовно оптимального впровадження права ЄС в даній сфері у правопорядок України у випадку набуття нашою державою членства в ЄС. Таким чином, дослідження даного питання набуває особливої актуальності в розрізі необхідності приведення українського законодавства у відповідність до права ЄС.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження принципів екологічного права в ЄС проводилося такими іноземними науковцями як Nicolas de Sadeleer, Ludwig Krämer, Suzanne Kingston, Veerle Heyvaert, Aleksandra Čavoški, Geert Van Calster, Leonie Reins, Eloise Scotford та іншими. Також, відповідні принципи виступали предметом вивчення вітчизняних науковців, зокрема М. Мікієвича, О. Мірошніченка, К. Rogozinnikova, В. Качурінер, І. Коваленко-Чукіна та інших. Водночас, питанню правового регулювання принципів охорони ґрунтів у ЄС досі не було присвячено самостійного наукового дослідження

Метою дослідження є аналіз та вивчення принципів екологічного права ЄС, які поширюють свою дію на суспільні відносини у сфері охорони ґрунтів.

Виклад основного матеріалу. Принципи є необхідною складовою будь-якої правової системи, у тому числі ЄС. Вони відображають загальний консенсус щодо основних суспільних уявлень, є універсальними правовими максимами [1, с. 111] та інтегративними інструментами системи, які здатні заповнювати фактичні або потенційні прогалини в законодавстві [2, с. 1].

Фундаментальне значення принципів неможливо заперечити. Досліджуючи це питання, Й. Раз виснував, що роль основоположних засад у праві полягає у тому, що вони є основою для тлумачення законів; слугують базисом для законодавчих змін; виступають підставами для окремих винятків із законів; на їх основі відбувається формування нових правил; вони можуть проявлятися у якості прямого регулятора [3, с. 839–841].

Застосування принципів в екологічному праві ЄС є одним із найбільш поширених, адже у цій царині доволі важко визначити чіткі та незмінні правила поведінки і набагато легше встановити загальні орієнтири, які допомагатимуть формувати політику та приймати необхідні рішення. Це пов'язано зі складністю природних екосистем, динамічністю їх розвитку, що утруднює або ж навіть виключає можливість передбачати довгострокові наслідки людського впливу на довкілля та приймати однозначні рішення в умовах невизначеності.

В даному контексті вдалою є точка зору Е. Scotford, що поширеність екологічних принципів насамперед пов'язана з їхньою популярністю як концепцій у сфері політики. Відповідні прин-

ципи є політично зручними, мають популістичну привабливість, а також етичну силу. За своєю природою екологічні принципи є поняттями з «відкритою текстурою» («open-textured»), що здатні відображати нові та транснаціональні підходи до екологічних проблем, які не є традиційно юридичними [4, с. 29]. Саме завдяки своїй гнучкості, відсутності жорстко визначених правових меж екологічні принципи відкриті до подальшого розвитку через обґрунтування та тлумачення і залишають простір для адаптації до нових викликів, як-от кліматичні зміни, впровадження новітніх технологій тощо.

Пронизуючи усе екологічне право, принципи поширюють свою дію на суспільні відносини з використання, охорони та захисту навколишнього середовища, у тому й числі на ті, що стосуються окремих компонентів довкілля. Беззаперечним є те, що до таких складових відносяться ґрунти, які здатні впливати на екологічний баланс. Так, їм відведено не лише центральне значення для створення товарів і надання послуг, необхідних для добробуту людини. Ґрунти слугують ключовим резервуаром глобального біорізноманіття, яке варіюється від мікроорганізмів до флори та фауни [5].

Ґрунти перебувають у межах впливу загальних принципів екологічного права ЄС, яке, варто відзначити, не кодифіковано. Отже, єдиного документа, який б визначав вичерпний перелік екологічних принципів не існує. На практиці всі питання щодо навколишнього середовища врегульовані великою кількістю нормативних документів різної юридичної сили. У науковій літературі також наголошується на відсутності їхнього єдиного переліку та на основні аналізу договірного та «м'якого права», судової практики, доктринальних робіт запропоновано виокремлювати, зокрема, такі принципи як: спільної, але диференційованої відповідальності; екологічної цілісності; спільної спадщини людства; екологічної солідарності; справедливого та розумного використання; сталого використання; міжпоколіннєвої справедливості та інші [6, с. 4-5]. Зважаючи на диверсифікованість об'єкта екологічного права, а також на складність уніфікації правового регулювання, на наше переконання, такий стан справ є цілком природним.

У рамках цього дослідження вважаємо за доцільне зосередити увагу на чотирьох принципах, які були прямо зафіксовані в установчих договорах ЄС, а саме принципах запобігання та ліквідації забруднення в джерелі (principles of prevention and rectifying pollution at source), принципі «забруднювач платить» («polluter pays» principle), а також принципі обережності (principle of precaution). Перші три засади було закріплено ще у Єдиному європейському акті від 29.06.1987 року [7], а із набранням 01.11.1992 року чинності Маастрихтським договором, їх перелік доповнився принципом обережності [8]. У подальшому вони знайшли своє остаточне закріплення у ст. 191 Лісабонського договору (розділ XX «Довкілля»).

Перелічені засади розглядають як субстантивні принципи екологічного права, що означає, що вони стосуються змісту законодавства та політики [9, с. 19]. Варто погодитися із думкою К. Рогозіннікової, яка стверджує, що ці принципи не створюють прямих юридичних прав, але використовуються судами для тлумачення та застосування екологічного права ЄС [10, с. 52].

Принцип обережності. Деталізоване пояснення того, як саме функціонує цей принцип міститься у Комюніке Комісії, розробленому у відповідь на запит Ради ЄС. У згаданому документі визначено, що звернення до принципу обережності передбачає, по-перше, ідентифікацію потенційно негативних ефектів, що виникають через явище, продукт або процедуру; а по-друге – наукову оцінку ризику, яка через недостатність даних, їх недостовірний або неточний характер, робить неможливим визначення ризику із достатньою певністю [11].

Практичне застосування принципу обережності включає в себе необхідність обрати, належно зваживши в умовах невизначеності рівень ризику, дію або бездіяльність. При цьому внаслідок недостачі знань, браку досліджень чи впливу інших факторів оцінка ризику завжди буде неточною. У зв'язку із цим, рішення діяти чи не діяти повинно прийматися із особливою обережністю, що має базуватися на якнайбільш вичерпному науковому дослідженні, зважуванні ризиків та вивченні усієї варіативності доступних дій задля обрання найбезпечнішої для довкілля.

Принцип обережності активно використовується і в сфері охорони ґрунтів. Наприклад, пряма вказівка на принцип обережності міститься у Директиві 2011/92/ЄС від 13.12.2011 року, якою врегульовано питання оцінки впливу деяких публічних і приватних проектів на довкілля, в тому числі і на ґрунти [12]. У Директиві 2013/39/ЄС від 12.08.2013 року, у преамбулі якої є покликання на принцип обережності, описано проблематику забруднення води та ґрунтів фармацевтичними залишками та визначено шляхи її вирішення [13].

Принцип запобігання. Наведений принцип тісно пов'язаний із принципом обережності, про який йшлося вище. Хоча принцип запобігання також ґрунтується на оцінці ризиків, його відмінною ознакою є спрямованість на уникнення передбачуваних ризиків. Згідно із цим принципом, держави повинні не лише утримуватися від завдання шкоди, але й вживати заходів спрямованих на охорону довкілля.

Застосування принципу залежить від двох критеріїв, а саме:

– фактичного співвідношення між імовірністю та масштабом шкоди. Критерій спрямований на те, щоб ризик розглядався з необхідною належною обачністю, а також забезпечує баланс щодо рівня та інтенсивності втручання і запобігання;

– аналізу витрат та вигоди. Критерій збалансовує ризик та економічні наслідки регуляторного втручання як у середньостроковій, так в у довгостроковій перспективах.

Прикладами реалізації цього принципу при охороні ґрунтів є Директива 2010/75/ЄС від 24.11.2010 року, яка встановлює правила, розроблені, щоб запобігати викидам у ґрунти або, якщо це неможливо, скорочувати їх та, щоб запобігати накопиченню відходів, для досягнення високого рівня захисту довкілля в цілому [14], а також Директива 86/278/ЄЕС від 12.06.1986 року, яка спрямована на регулювання використання осаду стічних вод у сільському господарстві таким чином, щоб запобігти шкідливому впливу на ґрунт, заохочуючи правильне використання такого осаду стічних вод [15].

Окрім цього, його імпліцитно закріплено у Європейській Хартії про ґрунти 1972 року, положення якої носять рекомендаційний характер. Зазначається, що лісове господарство має приділяти належну увагу методам покращеної експлуатації, які запобігатимуть погіршенню ґрунту, а запобігання наслідкам неправильного використання ґрунту в будь-якій людській діяльності прямо залежить від наукових досліджень [16].

Принадно зауважимо, що у науковій літературі доцільність використання цього принципу піддається сумніву. Стверджується, що принцип обережності поглинув принцип запобігання або ж альтернативно пропонується розглядати перший найбільш розвинутою формою другого. Проте, у межах ЄС кардинальних змін історично усталеного підходу до розмежування цих принципів не слід очікувати, допоки положення Договору про ЄС не зазнають змін [17, с. 126].

Принцип ліквідації забруднення в джерелі. Ця засада будується на постулаті про те, що потрібно усувати забруднення на місці його виникнення (у джерелі), а не боротися із наслідками такого забруднення вже після його розповсюдження. Вважається, що основним інструментом застосування цього принципу є запровадження стандартів викидів для певної діяльності [18, с. 35], що дозволяє припустити про поширення дії принципу на відносини із охорони ґрунтів, наприклад, при встановленні вимог до використання пестицидів при здійсненні сільськогосподарської діяльності.

Застосування принципу безпосередньо пов'язане із джерелом забруднення у тому сенсі, що регулюванню підлягає саме початковий виробничий процес, а тому зменшувати забруднення необхідно на самому початку, до моменту, як відходи потраплять у довкілля. Наведене знаходить свій прояв у вимогах щодо використання найкращих доступних технологій згідно з Директивою 2010/75/ЄС від 24.11.2010 року [14].

Важливо зазначити, що наведений принцип є малодослідженим. Попри неодноразове згадування у різних документах, його корисність і самостійність тривалий час ігнорувалася, на що звернув увагу L. Krämer. Він зазначив, що Комісія ніколи не ініціювала детального пояснення значення принципу, як і не вивчала до якої міри він вимагав розробки стандартів викидів замість стандартів якості. В цілому, з кінця 80-х років ЄС орієнтується на стандарти якості, а не на стандарти викидів для води, повітря та ґрунтів. У загальному, принцип усунення шкоди на джерелі не зіграв значної ролі в законодавстві та практиці установ ЄС в галузі екологічної політики [19, с. 12-13].

Принцип «забруднювач платить». Згаданий принцип первинно мав виключно «економічне» наповнення і тільки у результаті подальшого розвитку набув нового, більш розширеного тлумачення та трансформувалася у принцип права. Вперше він знайшов своє дослівне закріплення у тексті Рекомендацій щодо основних принципів, що стосуються міжнародних економічних аспектів екологічної політики, прийнятих Організацією з безпеки і співробітництва в Європі у 1972 році [20]. Впровадження цього принципу обґрунтовувалося особливостями ціноутворення на товари та послуги, яке, на переконання авторів Рекомендації, повинно інтегрувати неочевидні на перший погляд витрати, спровоковані забрудненням довкілля.

Погоджуємось з позицією S. Ghosh, що походження принципу «забруднювач платить» можна віднести до економічної теорії «зовнішніх ефектів». Ця теорія базується на ідеї, що виробництво та/або споживання товарів чи послуг можуть створювати «зовнішні ефекти», які не враховуються у ринковій системі цін [21, с. 153]. Одним із таких «зовнішніх ефектів» є поступова руйнація ґрунтів, зумовлена інтенсивними виробничими, сільськогосподарськими процесами.

В свою чергу, ЄС експліцитно відтворив досліджуваний принцип тільки у 1987 році, підписавши Єдиний європейський Акт. Однак, він активно застосовувався Співтовариством і до цього моменту, існуючи у якості «м'якого права», на чому акцентує увагу і американська дослідниця M. Grossman [22, с. 13].

Зміст наведеного принципу безпосередньо відображено у його назві: «особа, яка завдала шкоди навколишньому природному середовищу, зобов'язана відшкодувати її». Як влучно зауважив W. Howarth, діяльність Співтовариства в питаннях навколишнього середовища ґрунтується на тому, що витрати на усунення забруднення довкілля у випадках недотримання існуючих положень несе забруднювач [23, с. 585].

Однак, буквальне трактування принципу «забруднювач платить» все ж неспроможне розкрити багатшаровість його практичної реалізації. Так, обов'язок «забруднювача» платити не обмежується випадками безпосереднього забруднення довкілля. Окрім цього, впроваджуються адміністративні збори, за рахунок яких покриваються витрати на контроль за станом навколишнього середовища та на превенцію його забруднення.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, можемо висувати, що на суспільні відносини у сфері охорони ґрунтів поширюються загальні засади екологічного права ЄС, позаяк ґрунт є складовою частиною навколишнього природного середовища. Серед цих принципів важливу роль відведено принципам обережності, запобігання та ліквідації забруднення в джерелі, а також принципу «забруднювач платить». Кожен із них так чи інакше проявляється у ґрунтоохоронних відносинах, забезпечуючи тим самим необхідні умови для здійснення ЄС ефективної екологічної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.

1. Daci J. Legal principles, legal values and legal norms: are they the same or different? *Academicus – International Scientific Journal*. 2010. № 2. P. 109–115.
2. Kohen M., Schramm B. *General Principles of Law*. New York: Oxford University Press. 2013. 23 p.
3. Raz J. Legal Principles and the Limits of Law. *Yale Law Journal*. 1972. № 81 (5). P. 823–854.
4. Scotford E. *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*. Hart Publishing. Oxford. 2017. 272 p.
5. The Food and Agriculture Organization. Revised World Soil Charter, Rome, Italy, 2015. URL: <https://openknowledge.fao.org/items/b58ff930-0649-44cc-8bee-fb2b0cb36b60>.
6. Sadeleer N. de. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, 2nd Edition. Oxford: Oxford University Press. 2020. 540 p.
7. Commission of the European Communities. Single European act on 29 June 1987. URL: <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>.
8. Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992, OJ C 191 of 29.07.1992. URL: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>.
9. Geert van Calster, Leonie Reins. *EU environmental law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 2017. 384 p.
10. Рогозіннікова К. Принципи екологічної політики Європейського Союзу: виклики й орієнтири для України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2023. Том 34 (73), № 6. С. 49–55.
11. European Commission. Communication from the Commission on the precautionary principle. Brussels, 2.2.2000 COM (2000) 1 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0001>.
12. Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&qid=1737912594777>.

13. Directive 2013/39/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 amending Directives 2000/60/EC and 2008/105/EC as regards priority substances in the field of water policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0039>.
14. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial and livestock rearing emissions (integrated pollution prevention and control). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02010L0075-20240804>.
15. Directive 86/278/EEC of the Council of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01986L0278-20220101>.
16. Council of Europe. European Soil Charter, 1972. URL: <https://rm.coe.int/090000168067e296>.
17. Trouwborst A. Prevention, Precaution, Logic and Law: The Relationship between the Principle and the Preventative Principle in International Law and Associated Questions. *Erasmus Law Review*. 2009. № 2 (2). P. 105–127.
18. Van Calster G., Reins L. EU Environmental Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017. 343 p.
19. Krämer L. The genesis of EC environmental principles. *European Legal Studies/Etudes Européennes Juridiques*. 2003. P. 1–26. URL: https://aei.pitt.edu/39393/1/researchpaper_7_2003_kramer.pdf.
20. OECD Council. Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies on 26 May 1972. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/4>.
21. Ghosh S. Indian environmental law: Key concepts and principles. Hyderabad: Orient Blackswan, 2019. 342 p.
22. Grossman M.R. Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction. *University of Oklahoma College of Law Digital Commons*. 2006. № 59 (1). P. 1–52.
23. Howarth W. Cost Recovery for Water Services and the Polluter Pays Principle. *ERA Forum (the Journal of the Academy of European Law)*. 2009. № 10 (4). P. 565–587.