**ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВА**

**З ПИТАНЬ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

**Загальний огляд**

**Європейський Союз — основна інформація**[[1]](#footnote-1)

Європейський Союз (ЄС) це економічний і політичний союз 28 держав-членів, які розташовані переважно в Європі. ЄС працює через систему наднаціональних самостійних органів та спільних рішень держав-членів, що досягаються шляхом проведення міжурядових переговорів. До органів ЄС належать: Європейська Комісія, Рада Європейського Союзу, Європейська Рада, Суд Європейського Союзу, Європейський центральний банк, Рахункова палата та Європейський Парламент. Європейський Парламент обирається кожні п'ять років громадянами ЄС. Де-факто столицею ЄС є Брюссель.

ЄС походить від Європейського Співтовариства вугілля та сталі (ЄСВС) та Європейського економічного Співтовариства (ЄЕС), утворених «європейською шісткою» (Бельгією, Францією, Німеччиною, Італією, Люксембургом та Нідерландами) у 1951 та 1958 рр. відповідно. У наступні роки Співтовариства та їх наступники збільшилися у розмірах завдяки приєднанню нових держав-членів та зміцнили вплив завдяки розширенню своєї компетенції. Європейський Союз під його нинішньою назвою було створено на підставі Маастрихтського договору у 1992 році. Амстердамський договір 1997 р. запровадив поняття сталого розвитку. Останні значні зміни до конституційних основ ЄС — Лісабонський договір — набрали чинності у 2009 році.

ЄС створив єдиний ринок на основі стандартизованої системи правил, що застосовуються в усіх державах-членах. У Шенгенській зоні (яка включає в себе 22 держави-члени ЄС та 4 держави, які не входять до складу ЄС) був скасований паспортний контроль. Політика ЄС спрямована на забезпечення вільного руху робочої сили, товарів, послуг і капіталу, введення в дію законодавства у сфері юстиції та внутрішніх справ, а також підтримку спільної політики в галузі торгівлі, сільського господарства, рибальства, екологічної політики та регіонального розвитку.

Єврозона — валютний союз — була створена у 1999 році і вступила в повну силу у 2002 році. Наразі до її складу входять 17 держав-членів. Через Спільну зовнішню політику та політику безпеки ЄС забезпечив свою роль у сфері зовнішніх відносин та оборони. По всьому світу були створені постійні дипломатичні місії. ЄС представлений в Організації Об'єднаних Націй, СОТ, «Великій вісімці» та «Великій двадцятці».

Із загальним населенням, що перевищує 500 мільйонів осіб, або складає 7,3% населення світу, у 2012 році номінальний валовий внутрішній продукт (ВВП) ЄС становив 16,584 трильйони доларів США, що дорівнює приблизно 20% від світового ВВП з точки зору паритету купівельної спроможності і являє собою найбільший номінальний ВВП та ВВП ПКС у світі.

Нормативно-правові основи екологічної політики та права ЄС (первинне право)

Європейський Союз засновано на принципі верховенства права. Це означає, що кожна дія, вчинена ЄС, базується на договорах, які були добровільно та демократично затверджені усіма державами-членами ЄС. Наприклад, якщо певна сфера політики не прописана у договорі, Комісія не може пропонувати правові акти у цій області. Договір є обов'язковою угодою між державами-членами ЄС. У ньому закріплено цілі ЄС, правила для інститутів ЄС, порядок прийняття рішень та взаємовідносини між ЄС і його державами-членами. Зміни до договорів вносяться для того, щоб зробити ЄС більш ефективним і прозорим, підготуватися до вступу нових держав-членів та запровадити нові напрямки співпраці — такі як єдина валюта. Відповідно до договорів, органи ЄС можуть ухвалювати правові акти, які потім впроваджуються державами—членами ЄС. З повними текстами міжнародних договорів, джерел права, судової практики та пропозицій правових актів можна ознайомитися он-лайн за допомогою бази даних права ЄС «EUR-Lex».

Наразі, чинними є два договори: Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу.

Загальні положення щодо охорони навколишнього середовища включені у Договір про функціонування Європейського Союзу (зведений текст):

(Пункт 1 статті 3): Союз має виняткову компетенцію у наступних сферах:...) збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики рибальства;

(Пункт 2 статті 4): Спільна компетенція Союзу та держав-членів поширюється на такі основні сфери:.... охорона навколишнього середовища;

(Стаття 11): Вимоги щодо охорони навколишнього середовища повинні бути інтегровані у визначення та здійснення політики та діяльності Союзу, зокрема з метою сприяння сталому розвиткові.

Конкретні положення щодо охорони навколишнього середовища містяться у РОЗДІЛІ ХХ: Навколишнє середовище Договору про функціонування Європейського Союзу (зведений текст):

*Стаття 191 (колишня стаття 174 ДЄС)*

Політика Союзу у сфері навколишнього середовища сприятиме досягненню наступних цілей:

* збереження, захист і поліпшення якості навколишнього середовища;
* охорона здоров'я населення;
* розумне та раціональне використання природних ресурсів;
* підтримка заходів на міжнародному рівні щодо вирішення регіональних або глобальних проблем навколишнього середовища, зокрема протидія зміні клімату.

Політика Союзу у сфері охорони навколишнього середовища направлена на досягнення високого рівня захисту, враховуючи при цьому відмінність ситуації у різних регіонах Союзу. Вона ґрунтується на принципі вжиття заходів перестороги, а також на принципах вжиття запобіжних заходів, відшкодування шкоди, завданої навколишньому середовищу, передусім у джерелі забруднення, і принципі «забруднювач заплатить».

У цьому контексті заходи щодо гармонізації, які відповідають вимогам охорони навколишнього середовища, включають, за необхідності, захисне застереження, яке дозволяє державам- членам вживати тимчасових заходів з неекономічних причин екологічного характеру, які підлягатимуть процедурі перевірки з боку Союзу.

У підготовці своєї політики у сфері навколишнього середовища Союз бере до уваги:

* наявні наукові і технічні дані;
* стан навколишнього середовища у різних регіонах Союзу;
* потенційні вигоди та витрати від вжиття або невжиття заходів;
* економічний і соціальний розвиток Союзу в цілому та збалансований розвиток його регіонів.

У рамках своїх відповідних сфер компетенції, Союз та держави-члени співпрацюють з третіми країнами та компетентними міжнародними організаціями. Домовленості про співпрацю Союзу можуть бути предметом окремих угод між Союзом та заінтересованими третіми сторонами.

Попередній підпункт не зашкоджує компетенції держав-членів вести переговори з міжнародними органами та укладати міжнародні угоди.

*Стаття 192*

Європейський Парламент і Рада, діючи відповідно до звичайної нормотворчої процедури та після консультацій з Економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів, приймають рішення щодо заходів, які повинні бути вжиті Союзом для досягнення цілей, визначених у статті 191.

Відступаючи від процедури прийняття рішень, визначеної у пункті 1, та без шкоди для статті 114, Рада, діючи одностайно відповідно до спеціальної нормотворчої процедури та після консультацій з Європейським Парламентом, Економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів, приймає:

(а) положення переважно фіскального характеру;

(б) заходи, що стосуються:

* планування міст та сільської місцевості;
* кількісного управління водними ресурсами або прямо чи опосередковано стосуються доступності таких ресурсів;
* землекористування, за винятком управління відходами.

(в) заходи, що суттєво впливають на вибір державою-членом між різними джерелами енергії та загальної структури енергопостачання.

Рада, діючи одностайно, за пропозицією Комісії та після консультацій з Європейським Парламентом, Економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів, може встановити, що до питань, зазначених у першому підпункті, застосовується звичайна нормотворча процедура.

Програми загальних дій, що встановлюють пріоритетні завдання, виконання яких слід досягти, ухвалюються Європейським Парламентом та Радою відповідно до звичайної нормотворчої процедури та після консультацій з Економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів. Заходи, необхідні для здійснення цих програм, ухвалюються згідно з положеннями пункту 1 або 2, відповідно.

Без шкоди для певних заходів, ухвалених Союзом, держави-члени фінансують та здійснюють свою екологічну політику.

Без шкоди для принципу «забруднювач платить», якщо заходи, передбачені положеннями пункту 1, вимагають витрат, які органам влади держави-члена видаються непропорційно високими, для таких заходів закріплюються відповідні положення, у формі:

* тимчасових відхилень, та/або
* фінансової підтримки з Фонду Об'єднання, утвореного відповідно до статті 177.

*Стаття 193 (колишня стаття 176 ДЄС)*

Захисні заходи, ухвалені відповідно до статті 192, не забороняють будь-якій державі-члену підтримувати або запроваджувати більш суворі захисні заходи. Такі заходи не повинні суперечити Договорам. Про них слід повідомити Комісію.

Договір про Європейський Союз містить наступні положення щодо охорони навколишнього середовища, особливо по відношенню до держав, які не є членами ЄС:

* (Пункт 2) статті 21): сприяння сталому економічному, соціальному та екологічному розвитку країн, що розвиваються, перш за все з метою подолання бідності;
* (Пункт 2 (h) статті 21): сприяння розробленню міжнародних заходів зі збереження та поліпшення якості навколишнього середовища та сталого управління світовими природними ресурсами з метою забезпечення сталого розвитку.

**Органи ЄС**

Органами Європейського Союзу є:

* Європейський Парламент (обирається кожні 5 років);
* Європейська Рада (складається з глав держав чи урядів держав-членів, разом Президентом Ради і Головою Комісії);
* Рада ЄС (складається з міністрів);
* Європейська Комісія;
* Суд Європейського Союзу;
* Європейський центральний банк;
* Рахункова палата.

До складу Європейського Парламенту входять, зокрема, Комітет з питань навколишнього середовища, охорони здоров'я та безпеки харчових продуктів. Крім того, Комітети з промисловості, досліджень та енергетики, транспорту і туризму, регіонального розвитку, сільського господарства та сільського розвитку дотичні до питань охорони навколишнього середовища.

Європейська Комісія, яка є вищим органом виконавчої влади ЄС, складається з 33 Генеральних директоратів (ГД) та 11 служб. До питань охорони навколишнього середовища дотичні наступні ГД:

* Генеральний директорат з питань навколишнього середовища («ENV»);
* Генеральний директорат з питань клімату («CLIMA»);
* Генеральний директорат з питань енергетики («ENER»);
* Генеральний директорат з питань мобільності та транспорту («MOVE»);
* Генеральний директорат з питань сільського господарства та розвитку сільських районів («AGRI»);
* Статистичне бюро Європейського Союзу («ЄВРОСТАТ»).

Для держав, які не входять до складу ЄС, важливими є два наступні Генеральних директорати:

* Генеральний директорат з питань розширення («ELARG»);
* Генеральний директорат з питань розвитку і співробітництва EuropeAid («DEVCO»).

Завданням Генерального директорату з питань навколишнього середовища (ГД «ENV»), який був створений у 1973 році, є охорона, збереження та поліпшення навколишнього середовища для нинішнього і майбутніх поколінь. Для досягнення цього ГД «ENV» пропонує політику та правові акти, які забезпечують високий рівень охорони навколишнього середовища в Європейському Союзі, а також збереження якості життя громадян ЄС. ГД «ENV» забезпечує правильне застосування державами-членами екологічного права ЄС. В рамках цієї діяльності він розглядає скарги громадян та неурядових організацій і може вживати правових заходів, якщо вважатиме, що право ЄС було порушено. У окремих випадках ГД «ENV» представляє ЄС з питань, що стосуються довкілля, на міжнародних зустрічах, таких як Конференції Сторін універсальних або регіональних багатосторонніх природоохоронних угод. ГД «ENV» також фінансує проекти, які сприяють охороні навколишнього середовища в ЄС. З 1992 року близько 2600 проектів отримали фінансування від «LIFE», фінансового інструменту ЄС з навколишнього середовища. Сфери політики, за які відповідає ГД «ENV» включають повітря, хімічні речовини, промисловість, землекористування, морське середовище та прибережні зони, природу та біорізноманіття, шумовий вплив, ефективність використання ресурсів, сталий розвиток, відходи та водні ресурси. Крім розроблення та реалізації власної екологічної політики, ГД «ENV» також відповідає за інтеграцію екологічної політики у галузеві політики у таких сферах інтеграції як: сільське господарство, політика об'єднання, розвиток, план відновлення економіки, зайнятість, енергетика, підприємства, рибне господарство, внутрішній ринок, дослідження, торгівля та зовнішні зв'язки, транспорт, економічні та фінансові справи.

Генеральний директорат з питань клімату (ГД «CLIMA») був створений у лютому 2010 року; питання зміни клімату раніше належали до компетенції ГД «ENV» Європейської Комісії. Директорат веде міжнародні переговори з питань клімату, допомагає ЄС у протидії наслідкам зміни клімату та досягненні визначених цілей ЄС 2020, а також розробляє і застосовує систему торгівлі викидами ЄС.

Генеральний директорат з питань енергетики (ГД «ENER») керує роботою в галузі енергетичної політики ЄС, включаючи відновлювані джерела енергії та енергоефективність. Шляхом розроблення та впровадження інноваційних стратегій, ГД «ENER» має на меті сприяння сталому виробництву, транспортуванню та споживанню енергії відповідно до цілей ЄС 2020 та з метою досягнення декарбонізації до 2050 року.

Генеральний директорат з питань мобільності та транспорту (ГД «MOVE») працює у взаємодії з державами-членами ЄС, промисловістю, громадянами та заінтересованими сторонами з метою сприяння ефективній, безпечній, надійній та екологічно чистій мобільності та створення умов для конкурентної промисловості, що забезпечує зростання та робочі місця.

Генеральний директорат з питань сільського господарства та розвитку сільських районів (ГД «AGRI») відповідає за розроблення та реалізацію спільної сільськогосподарської політики ЄС.

ЄВРОСТАТ регулярно збирає дані від держав-членів ЄС, у тому числі про навколишнє середовище та пов'язані з довкіллям галузі (енергетику, транспорт, сільське господарство, лісове господарство, рибальство).

Завдання Генерального директорату з питань розширення (ГД «ELARG») полягають в управлінні процесом вступу держав до ЄС, допомозі державам-кандидатам та потенційним кандидатам у досягненні «Копенгагенських критеріїв»[[2]](#footnote-2), моніторингу їх прогресу, здійсненні двосторонніх та багатосторонніх відносин ЄС з державами-кандидатами та потенційними кандидатами (в основному через механізми Східного виміру Політики сусідства та Угод про асоціацію), а також управлінні основною частиною фінансової допомоги ЄС державам— кандидатам, потенційним кандидатам та новим державам-членам протягом перехідного періоду після вступу.

Генеральний директорат з питань розвитку і співробітництва EuropeAid (ГД «DEVCO»)

відповідає за розроблення європейської політики розвитку та надання допомоги по всьому світу. EuropeAid надає допомогу через низку фінансових інструментів з акцентом на забезпеченні якості допомоги ЄС та її ефективності. Активний діяч у галузі розвитку, він сприяє належному врядуванню, людському та економічному розвиткові та вирішенню таких глобальних завдань, як боротьба з голодом та збереження природних ресурсів.

**Основні допоміжні установи**

**Європейське агентство охорони навколишнього середовища**

Європейське агентство охорони навколишнього середовища (EEA) є агентством Європейського Союзу, завданням якого є надання надійної, незалежної інформації про довкілля. Агентство є основним джерелом інформації для учасників процесу розроблення, прийняття, реалізації та оцінки екологічної політики, а також для широкого загалу. Наразі до Агентства входять 32 держави-члена. Регламент про створення Агентства[[3]](#footnote-3) був прийнятий Європейським Союзом у 1990 році. Він набрав чинності в кінці 1993 року відразу після прийняття рішення про розташування Агентства у Копенгагені. Ґрунтовна робота розпочалася у 1994 році. Регламентом також було засновано Європейську мережу інформації та спостереження за навколишнім середовищем (EЮNET). Мандат Агентства передбачає:

* Надання допомоги Співтовариству та державам-членам у прийнятті поінформованих рішень щодо поліпшення стану навколишнього середовища, інтеграції екологічних міркувань в економічну політику та переходу до сталого розвитку;
* Координацію Європейської мережі інформації та спостереження за навколишнім середовищем (EЮNET).

Агентство підтримує екологічні бази даних та публікує багато технічних звітів, присвячених конкретним проблемам охорони навколишнього середовища та іншим актуальним питанням.

**Економічний і соціальний комітет**

Представники роботодавців, працівників та інших заінтересованих груп з Європи можуть висловлювати свою думку з питань ЄС через Європейський економічний і соціальний комітет (ЄЕСК). Це консультативний орган, який надає висновки більшим установам — зокрема, Раді, Комісії та Європейському Парламенту. Європейський економічний і соціальний комітет був створений у 1957 році як форум для обговорення питань, пов'язаних з єдиним ринком. ЄЕСК надає можливість заінтересованим групам — профспілкам, роботодавцям, фермерам — офіційно коментувати пропозиції правових актів ЄС. У середньому ЄЕСК надає 170 консультативних документів та висновків на рік. Усі висновки направляються до органів ЄС, які відповідають за прийняття рішень, а потім публікуються в Офіційному журналі ЄС. Роль ЄЕСК у прийнятті рішень чітко визначена у Договорі (стаття 192).

**Комітет регіонів**

Комітет регіонів (КР) є органом, що забезпечує представництво регіональних та місцевих інтересів у роботі ЄС. КР є політичним органом, до якого входять представники регіональних або місцевих органів, що мають виборний мандат, слугуючи справі європейської інтеграції. Через свою політичну легітимність, КР забезпечує інституційне представництво для усіх територій, регіонів, міст та муніципалітетів Європейського Союзу. Його місія полягає у залученні регіональних і місцевих органів влади до процесу прийняття рішень і, таким чином, заохоченні більш активної участі співгромадян ЄС. Роль ЄЕСК у прийнятті рішень чітко визначена у Договорі (стаття 192).

**Головні етапи формування екологічної політики ЄС**

Примітка: Текст першої, другої, третьої, четвертої та п'ятої Програм дій з охорони навколишнього середовища (ЕПД) узятий з Довідника з екологічної політики ЄС[[4]](#footnote-4).

Екологічна політика Європейського Союзу, починаючи з 1973 року втілюється у програмах чи планах дій з охорони навколишнього середовища.

*Перша Програма дій з охорони навколишнього середовища (ЕПД)* була прийнята у липні 1973 року і представляла першу екологічну політику ЄС. Серед найбільш важливих цілей були наступні:

* запобігання, зменшення і обмеження екологічної шкоди;
* збереження екологічної рівноваги;
* раціональне використання природних ресурсів.

*У першій ЕПД* було підкреслено необхідність комплексної оцінки впливу інших політик з метою уникнення шкідливої діяльності. Таким чином, у першій ЕПД уже містилися, у зародковій формі, багато з пізніших ідей щодо «сталого розвитку». Екологічна політика ЄС спочатку мала екологічне обґрунтування, без підпорядкування цілям внутрішнього ринку.

*Друга ЕПД* (1977-1981 рр.) була по суті продовженням першої з точки зору підходу та завдання, у ньому лише був зазначений більш широкий спектр проблем, які належало вирішити. Особлива увага приділялася охороні природи.

З точки зору практичного підходу, Перша та Друга програми дій (1973-1981 рр.) містили показники якості води і атмосферного повітря. Цілі у сфері якості питної води були дуже жорсткими — цілі щодо атмосферного повітря могли бути досягнуті, зважаючи на ситуацію в середині 1970-х років, без значного політичного втручання.

*Третя ЕПД* (1982-1986 рр.) і частково Четверта (1987-1992 рр.) відображають значну зміну у політичному підході завдяки набагато тіснішому зв'язку з внутрішнім ринком, ніж їхні попередниці.

*У Третій ЕПД* підкреслюються потенційні ризики та переваги екологічної політики для внутрішнього ринку, а об'єднання питань внутрішнього ринку та екологічної політики стало основною рушійною силою для розробки програм та діяльності. Екологічні норми викидів необхідно було узгодити для того, щоб уникнути порушення конкурентоспроможності галузі. Правила виробництва продукції мали бути узгоджені для того, щоб уникнути нетарифних бар'єрів, що виникали з різних національних норм виробництва продукції. З іншого боку, у третій ЕПД відзначалися економічні вигоди, особливо позитивний ефект для сфери зайнятості, який можна отримати від реалізації екологічної політики. Підхід до екологічної політики також був змінений. У третій ЕПД було здійснено перехід від якісного підходу до підходу, орієнтованого на викиди. Було запропоновано розробити гранично допустимі викиди для стаціонарних та мобільних джерел. Крім цього нового підходу, для запровадження кращих технологій фільтрації з метою скорочення викидів на «кінці труби», цілі першої і другої ЕПД були переформульовані. У третій ЕПД також було схвальне посилання на першу глобальну стратегію «сталого розвитку», визначену МСОП у 1980 році. Запобігання утворенню відходів, ефективне використання ресурсів та комплексні екологічні технології були одними із завдань третьої ЕПД. Екологічна політика у вісімдесяті, головним чином, стосувалася політики чистого повітря, шумового забруднення та управління ризиками для промислових об'єктів.

*Четверта ЕПД* знаменує собою подальшу зміну у підході до екологічної політики. Недоліки колишніх підходів (а саме політика у сфері якості, викидів) були підходами, які покладалися виключно на цілі щодо якості навколишнього середовища, та були визнані такими, що переносили проблеми на інші середовища або регіони (випадок транскордонного забруднення). Крім того, було визнано, що підхід, який зосереджувався на контролі викидів із стаціонарних джерел навряд чи сприяв би досягненню цілей в області якості певної екосистеми або охорони здоров'я. Замість цього, у четвертій ЕПД було запропоновано більш комплексний підхід. Вперше охорона навколишнього середовища не розглядалася в якості додаткового напряму, а більше в якості інтегрованої діяльності протягом усього виробничого процесу. Частково, комплексний підхід полягав у зменшенні споживання енергії або матеріалів та закритті циклів, щоб звести до мінімуму потоки відходів. Крім того, контроль за забрудненням полягав у систематичному контролі за усіма компонентами навколишнього середовища (водою, повітрям та ґрунтом) і включав оцінку проблемних речовин. Таким чином, у четвертій ЕПД почав обговорюватися «секторальний підхід», з аналізом впливу стратегічних секторів економіки на навколишнє середовище. Вперше була представлена оцінка нових, стимулюючих інструментів, таких як податки, субсидії або комерційні дозволи на викиди.

Ця стратегічна переорієнтація в подальшому знайшла відображення *у п'ятій Програмі дій з охорони навколишнього середовища* (1992-1999 рр.). Серед найбільш цікавих та інноваційних елементів п'ятої Програми дій були:

* Основна мета щодо сталого розвитку відповідно до визначеної у Брундтландському звіті.
* Посилання на секторальний підхід, який інтегрує екологічний аспект у найбільш забруднюючі галузі (транспорт, енергетику, сільське господарство тощо), а також на обмеження старого підходу «кінця труби». Замість цього, програмою дій були запропоновані структурні зміни на користь громадського транспорту, енергоефективності та запобігання утворенню відходів.
* Акцент на нових інструментах, особливо на ринкових інструментах, таких як податкові пільги або добровільні інструменти, які посилюють інтереси виробників і споживачів у процесі прийняття рішень.
* Новий консенсус-орієнтований підхід враховує важливу роль неурядових прихильників та місцевих/регіональних органів влади у представленні спільного інтересу навколишнього середовища. Це може сприяти розробці інноваційних концепцій, підвищенню обізнаності громадськості та забезпечити виконання директив ЄС.
* Визначення середньо- і довгострокових цілей щодо скорочення викидів деяких забруднюючих речовин та пропоновані інструменти для досягнення цих цілей.

Таким чином, п'ята Програма дій з охорони навколишнього середовища у своїй доказовій частині включала усі необхідні елементи політики, орієнтованої на «структурні екологічні зміни».

*Шоста Програма дій з охорони навколишнього середовища* (2002-2012 рр.) була викладена у Постанові № 1600/2002/ЕС Європейського Парламенту і Ради від 22 липня 2002 року, про Шосту Програму дій Співтовариства з охорони навколишнього середовища. її цілі відповідають основним екологічним пріоритетам, які повинні бути досягнуті Співтовариством у наступних загальних пріоритетних сферах:

* зміни клімату;
* природа та біорізноманіття;
* навколишнє середовище, здоров'я та якість життя;
* природні ресурси і відходи.

Для кожної з цих загальних пріоритетних областей були запропоновані детальні цілі та пріоритетні напрямки діяльності. Програма спрямована на:

* визначення зміни клімату головним викликом на найближчі 10 років і надалі та сприяння досягненню довгострокової мети щодо стабілізації концентрації парникових газів у атмосфері на рівні, який не допускав би небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему. Таким чином, довгострокова мета підвищення глобальної температури не більше ніж на 2° Цельсія у порівнянні з доіндустріальним рівнем та концентрації С02 нижче 550 проміле, є керівною для Програми. У довгостроковій перспективі це, ймовірно, вимагатиме глобального скорочення викидів парникових газів на 70% порівняно з 1990 роком, як це було визначено Міжурядовою групою експертів з питань зміни клімату (МГЕЗК);
* захист, збереження, відновлення і розвиток функціонування природних систем, природних середовищ існування, дикої флори і фауни з метою припинення опустелювання і втрати біорізноманіття, у тому числі різноманіття генетичних ресурсів, як в Європейському Союзі так і в глобальному масштабі;
* сприяння досягненню високого рівня якості життя і соціального благополуччя для громадян, забезпечуючи навколишнє середовище, де рівень забруднення не призводить до посилення шкідливого впливу на здоров'я населення і навколишнє середовище та підтримка сталого розвитку міст;
* більш ефективне використання ресурсів, управління ресурсами та відходами для досягнення більш сталої моделі виробництва і споживання, тим самим відокремлюючи використання ресурсів та утворення відходів від темпів економічного зростання та забезпечуючи, щоб споживання відновлюваних і невідновлюваних ресурсів не перевищувало пропускну здатність навколишнього середовища.

Відповідно до положень статті 4 цієї Програми були розроблені тематичні стратегії для наступних сфер:

* Атмосферне повітря;
* Запобігання утворенню відходів та вторинне перероблення;
* Морське середовище;
* Ґрунт;
* Пестициди;
* Природні ресурси;
* Міське середовище.

Ці тематичні стратегії створили основу для підготовки нового екологічного права у відповідних областях.

*Сьома Програма дій з охорони навколишнього середовища*

Європейська Комісія у 2012 році представила нову Програма дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети», яка буде керівною для екологічної політики на період до 2020 року. Вона направлена на підвищення екологічної сталості в Європі та перетворення ЄС у інклюзивну і сталу «зелену» економіку. Вона включає в себе наступні тематичні пріоритети:

* Пріоритетна мета 1: Захист, збереження та розвиток природного капіталу ЄС,
* Пріоритетна мета 2: Перетворення ЄС на ресурсозберігаючу, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку,
* Пріоритетна мета 3: Захист громадян ЄС від екологічних тисків та ризиків для здоров'я і благополуччя,
* Пріоритетна мета 4: Максимізація переваг екологічного права ЄС,
* Пріоритетна мета 5: Поліпшення доказової бази екологічної політики,
* Пріоритетна мета 6: Забезпечення інвестицій у екологічну та кліматичну політику та досягнення відповідної вартості інвестицій,
* Пріоритетна мета 7: Поліпшення екологічної інтеграції та узгодженості політики,
* Пріоритетна мета 8: Підвищення сталості міст ЄС,
* Пріоритетна мета 9: Підвищення ефективності діяльності ЄС щодо реагування на регіональні та глобальні екологічні та кліматичні виклики.

Відповідно до статті 191 Договору про функціонування Європейського Союзу ця Програма ґрунтується на принципі вжиття заходів перестороги, а також на принципах вжиття запобіжних заходів, відшкодування шкоди, завданої навколишньому середовищу, передусім у джерелі забруднення, і принципі «забруднювач заплатить».[[5]](#footnote-5). Усі заходи, дії та цілі, визначені у Програмі, повинні реалізовуватися відповідно до принципів «розумного» регулювання та з проведенням комплексної оцінки впливу у разі необхідності.

**Основні принципи екологічної політики ЄС**

Рамки політики ЄС забезпечуються у концепції сталого розвитку[[6]](#footnote-6). Сталий розвиток зазначається у Договорі в якості всеосяжної довгострокової мети ЄС. Стратегія сталого розвитку Європейського Союзу (ССР ЄС), в редакції 2006 року (Оновлена ССР ЄС) та переглянута у 2009 році (Інтеграція сталого розвитку в політику ЄС: перегляд Стратегії сталого розвитку Європейського Союзу 2009 р. — СОМ (2009 р.) 400 фінальний) є основою для довгострокового бачення сталості, за якої економічне зростання, соціальна згуртованість та охорона навколишнього середовища йдуть поряд та є взаємно підтримуючими. Більше того, принцип субсидіарності[[7]](#footnote-7) широко застосовується в політиці ЄС поряд із принципом «розумного регулювання»[[8]](#footnote-8).

Нещодавно з'явилися дві нові парадигми — стійкість[[9]](#footnote-9) і «зелена» економіка[[10]](#footnote-10)/«зелене зростання»[[11]](#footnote-11) — які знаходяться в основі нещодавно представленої Програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети ».

Крім того, застосовуються конкретні принципи, наприклад принцип «забруднювач платить»[[12]](#footnote-12), принцип вжиття заходів перестороги[[13]](#footnote-13), принцип вжиття запобіжних заходів, відшкодування шкоди, завданої навколишньому середовищу, передусім у джерелі забруднення.

**Роль основних заінтересованих сторін: приватного сектору/бізнес- спільноти, наукових кіл, неурядових організацій**

Договір передбачає участь заінтересованих сторін у політичному та нормотворчому процесі прийняття рішень як в інституційному, так і в загальному контексті. З інституційної точки зору, представники роботодавців, робітників та інших заінтересованих груп можуть висловлювати свою думку з питань діяльності ЄС через Європейський економічний і соціальний комітет (ЄЕСК), а регіональні та місцеві органи влади представлені у Комітеті регіонів (КР). Загальні принципи включені у Договір про Європейський Союз наступним чином:

*Стаття 11*

1. Інститути відповідними способами забезпечують можливість громадянам та представницьким асоціаціям довести до відома свої думки та публічно обмінюватися ними у всіх сферах діяльності Союзу.
2. Інститути підтримують відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством.
3. З метою забезпечення послідовності та прозорості дій Союзу, Європейська Комісія проводить широкі консультації із заінтересованими сторонами.
4. Громадяни Союзу в кількості не менше одного мільйона чоловік, які належать до громадянства значної кількості держав-членів, можуть виступити з ініціативою запросити Європейську Комісію, в рамках її повноважень, внести відповідну пропозицію з питань, щодо яких, на думку цих громадян, необхідно видання правового акта Союзу з метою застосування Договорів.

Процедури та умови, необхідні для такої ініціативи громадян, визначаються згідно з першим пунктом статті 24 Договору про функціонування Європейського Союзу.

З практичної точки зору: Європейська Комісія, при підготовці важливих політичних і правових документів, організовує засідання груп заінтересованих експертів та консультації з

громадськістю (останнім часом доступні в режимі онлайн).

Бізнес-асоціація BUSINESSEUROPE може бути прикладом представника бізнес-спільноти, її членами є 41 центральна промислова федерація та федерації роботодавців з 35 країн, які працюють разом для досягнення зростання та конкурентоспроможності в Європі. BUSINESSEUROPE представляє малі, середні та великі компанії. Альянс за конкурентну європейську промисловість був утворений у 2004 році 11 основними європейськими промисловими асоціаціями та BUSINESSEUROPE. Загальна мета його членів полягає у сприянні конкурентоспроможності європейської промисловості в глобальному масштабі. Альянс підтримує розробку політичної та нормативно-правової бази, яка підтримує цю мету, посилюючи і доповнюючи зусилля BUSINESSEUROPE в цьому напрямку, забезпечуючи секторальну перспективу. Зацікавлені сектори промисловості на рівні ЄС представляють інтереси приблизно 6000 великих компаній та 1,7 млн малих і середніх підприємств із загальною продуктивністю на рівні близько 5000 млрд євро обороту та 1300 млрд євро доданої вартості. У цих компаніях безпосередньо зайнято близько 23 мільйонів чоловік в ЄС.

Європейське екологічне бюро (ЄЕБ) являє собою приклад важливої європейської екологічної НУО. Створене у 1974 році, ЄЕБ сьогодні є найбільшою в Європі федерацією екологічних організацій до якої входить більше 140 організацій-членів, які отримують членство завдяки широкій громадськості. Через це, ЄЕБ керується думкою 15 мільйонів європейських громадян та діє як аудиторія для відповідальних за прийняття рішень в ЄС. ЄЕБ працює над вирішенням широкої низки екологічних проблем, співробітники бюро залучають експертів, учених, членів бюро та політиків до розробки та підтримки екологічної політики.

**Нормотворча процедура ЄС**

Нормотворча процедура ЄС визначена Договором про функціонування Європейського Союзу наступним чином:

*Стаття 288 (колишня стаття 249 ДЄС)*

Для виконання компетенції Союзу інститути приймають регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки. Регламенти мають загальне застосування. Вони є обов'язковими в усіх своїх елементах і мають пряму дію в усіх державах-членах. Директива є обов'язковою для кожної держави-члена, якій вона направляється, щодо результатів, які мають бути досягнуті, залишаючи при цьому право вибору форм і методів національним владним органам. Рішення є обов'язковим в усіх своїх частинах для тих, кому воно адресоване. Рекомендації та висновки не мають обов'язкової сили.

*Стаття 289*

1. Звичайна нормотворча процедура полягає у спільному прийнятті Європейським Парламентом та Радою регламентів, директив або рішень за поданням Комісії. Ця процедура визначена у статті 294.
2. В особливих випадках, передбачених Договорами, прийняття регламентів, директив або рішень Європейським Парламентом за участю Ради або останньою за участю Європейського Парламенту, становить спеціальну нормотворчу процедуру.
3. Правові акти, прийняті в рамках нормотворчої процедури, становлять нормативно-правові акти.
4. В особливих випадках, передбачених Договорами, нормативно-правові акти можуть прийматися за ініціативою групи держав-членів або Європейського Парламенту, за рекомендацією Європейського центрального банку або на вимогу Суду або Європейського інвестиційного банку.

*Стаття 290*

1. Нормативно-правовий акт може делегувати Комісії повноваження приймати ненормативно- правові акти загального застосування для доповнення або внесення поправок до деяких несуттєвих елементів нормативно-правових актів. Цілі, зміст, обсяг і тривалість передачі повноважень чітко визначені у нормативно-правових актах. Основні елементи повинні бути залишені для нормативно-правового акту і, відповідно, не можуть бути предметом передачі повноважень.
2. Нормативно-правові акти чітко визначають умови, на яких відбувається делегування; ці умови можуть бути наступними:

(а) Європейський Парламент або Рада може прийняти рішення відкликати делегування;

(б) делегований акт може набрати чинності лише за відсутності заперечень з боку Європейського Парламенту чи Ради протягом терміну, встановленого нормативно-правовим актом.

Для цілей (а) і (б) Європейський Парламент приймає рішення більшістю голосів своїх членів, а Рада кваліфікованою більшістю.

**Механізм планування та реалізації політики**

Розробка політики в ЄС відбувається відповідно до логічної послідовності кроків:

* Політичний документ (наприклад, шоста Програма дій з охорони навколишнього середовища);
* Стратегічний документ (наприклад Тематична стратегія по боротьбі із забрудненням атмосферного повітря);
* Правовий акт (наприклад, Директива 2008/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 21 травня 2008 року про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи);
* Принципи застосування (наприклад, Рішення Комісії про виконання 2011/850/ЄС від

листопада 2011 року, що встановлює правила для Директив 2004/107/ЄС та 2008/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради щодо взаємного обміну інформацією та звітності про якість атмосферного повітря).

Крім громадського обговорення та консультацій з групами експертів, кожен проект політичного документу або проект правового акту підлягає оцінці впливу (перед тим, як пропонувати нові ініціативи, Європейська Комісія оцінює потенційні економічні, соціальні та екологічні наслідки, які вони можуть мати. Оцінка впливу складається з послідовності логічних кроків, які допомагають Комісії виконати її. Це процес, який готує докази для політиків, які приймають рішення про переваги і недоліки можливих варіантів політики на основі оцінки їх потенційного впливу). Принципи оцінки впливу були прийняті у 2005 році, переглянуті у 2009 році та містять детальний опис процедури.

У деяких випадках, підготовчі документи можуть передувати розробці програмних документів (програм дій):

* «Зелені книги»: документи, опубліковані Європейською Комісією з метою стимулювання обговорення відповідних тем на європейському рівні. Вони запрошують заінтересовані сторони (органи або приватних осіб) до участі в процесі консультацій та обговорень на основі висунутих пропозицій. «Зелені книги» можуть викликати зміни у правових актах, які потім будуть викладені у «Білих книгах» (наприклад, «Зелена книга» 2010 р. про охорону лісів та інформацію в ЄС: підготовка лісів до зміни клімату),
* «Білі книги»: «Білі книги» Комісії є документами, що містять пропозиції щодо дій ЄС в конкретних областях. У деяких випадках вони публікуються після «Зелених книг» для того, щоб розпочати процес консультацій на європейському рівні. Якщо «Біла книга» прихильно приймається Радою, це може призвести до розроблення програми дій для Союзу у відповідній галузі (наприклад, «Біла книга» 2009 р. з адаптації до зміни клімату: на шляху до європейської рамкової програми дій).

**Управління у сфері охорони навколишнього середовища на рівні ЄС та на рівні держав-членів ЄС**

Управління у сфері охорони навколишнього середовища включає в себе правила, практики, політику та інститути, які формують процес людської взаємодії з навколишнім середовищем. Належне управління у сфері охорони навколишнього середовища враховує роль усіх суб'єктів, які мають вплив на навколишнє середовище. Від уряду до НУО, приватного сектору та громадянського суспільства, співпраця має вирішальне значення для досягнення ефективного управління, яке може допомогти нам рухатися в напрямку більш сталого майбутнього.

З практичної точки зору управління у сфері охорони навколишнього середовища можна розуміти як «оцінку якості навколишнього середовища та систему управління». Загальна схема такої системи, яка застосовується як на рівні ЄС, так і на рівні окремих держав-членів представлена у таблицях нижче:

*Таблиця 1.*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Міжнародний рівень*** | |
| **Політичний рівень** | Політика ЄС |
| **Законодавчий рівень** | Право ЄС (директиви, рішення, регламенти) |
| Багатосторонні і двосторонні конвенції, протоколи та угоди |
| **Інституційний рівень** | Європейська комісія |
| Європейське агентство охорони навколишнього середовища |
| **Інструментальний рівень** | Схема торгівлі викидами ЄС (СТВ) |
| Фонди ЄС |
| EMAS (Екологічний менеджмент та аудит) Екомаркування ЄС |
| EINET (Європейська мережа інформації та спостереження за навколишнім середовищем) |
| **Функціональний рівень (реалізація)** | IMPELL (Мережа ЄС) |
|  | Імплементація і застосування екологічного права ЄС |

*Таблиця 2.*

|  |  |
| --- | --- |
| **НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ (держави‐члени)** | |
| ПОЛІТИЧНИЙ РІВЕНЬ | Національна політика, стратегії, програми, плани |
| ЗАКОНОДАВЧИЙ РІВЕНЬ | Національні правові акти (транспоновані директиви та національні положення) |
| Документи впровадження, методології, керівні принципи |
| ІНСТИТУЦІЙНИЙ РІВЕНЬ | Компетентні органи (міністерства, регіональні та місцеві органи влади) |
| Допоміжні установи (інспекції, агентства, інститути) |
| ІНСТРУМЕНТАЛЬНИЙ РІВЕНЬ | Командно‐контрольні інструменти (заборони, вимоги, стандарти, граничні значення, дозволи, погодження, ліцензії) |
| Економічні та ринкові інструменти (податки, збори, штрафи, дозволи з правом продажу) |
| Фінансові інструменти (пільги, субсидії) |
| Інформаційні інструменти (моніторинг, оцінка, звітність, освіта, підвищення обізнаності громадськості, дослідження) |
| Інструменти участі (участь громадськості/заінтересованих сторін у прийнятті рішень, ОВНС – оцінка впливу на навколишнє середовище, СЕО — стратегічна екологічна оцінка) |
| Добровільні інструменти (ISO 14000, EMAS, екологічне маркування, добровільні угоди, кодекси поведінки) |
| ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ (РЕАЛІЗАЦІЯ) | Дозволи |
| Правозастосування (інспекція, коригувальні заходи, санкції) |

Охорона навколишнього середовища для европейської спільноти є однією із найбільш актуальних проблем у сфері економічного і політичного життя, а відтак і в сфері правового регулювання. Європейські еколого-правові норми мають на меті збереження, охорону, відновлення природних об’єктів, сприять покращенню якості життя та забезпеченню безпеки населення Європейського Союзу.

Екологічне законодавство Європейського Союзу розвивалося понад 30 років і нараховує сотні законодавчих актів.

З початку 90-х років інтеграція до Європейського Союзу є одним із пріоритетів зовнішньої політики Української держави. Так, у ст. 63 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. передбачено розвиток і зміцнення співробітництва в галузі охорони навколишнього середовища та охорони здоров'я. Було зафіксовано, що співробітництво здійснюється з метою боротьби з погіршенням стану навколишнього середовища і, зокрема, охоплює такі питання:

* ефективний моніторинг рівнів забруднення та оцінка стану навколишнього середовища;
* система інформації про стан навколишнього середовища;
* боротьба з локальним, регіональним та транскордонним забрудненням атмосферного повітря та води;
* відновлення природного стану навколишнього середовища;
* стале, ефективне та екологічно безпечне виробництво та використання енергії; безпека промислових підприємств;
* класифікація та безпечне використання хімічних речовин;
* якість води;
* зменшення обсягів, утилізація і безпечне знищення відходів, а також виконання положень Базельської конвенції;
* вплив, який здійснює на навколишнє середовище сільське господарство, ерозія ґрунтів та хімічне забруднення;
* захист лісів;
* збереження біологічної різноманітності, територій, що охороняються, а також раціональне використання біологічних ресурсів та управління ними;
* планування землекористування, включаючи будівництво та міське планування;
* застосування економічних та фінансових важелів;
* глобальні кліматичні зміни;
* екологічна освіта та виховання;
* виконання Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті.

Співробітництво, зокрема, здійснюється шляхом:

* планування заходів з подолання наслідків катастроф та інших надзвичайних ситуацій;
* обмін інформацією та експертами, включаючи інформацію та експертів, що мають відношення до передачі чистих технологій та безпечного і екологічно раціонального використання біотехнологій;
* проведення спільної дослідницької діяльності;
* удосконалення законодавства в напрямку стандартів Співтовариства;
* співробітництво на регіональному (в тому числі в рамках Європейського агентства по навколишньому середовищу) та на міжнародному рівнях;
* розробка стратегії, зокрема, стосовно глобальних та кліматичних проблем, а також з метою досягнення сталого розвитку;
* дослідження впливу на навколишнє середовище.

Як зазначає Урядовий портал України, переговори між Україною та Європейським Союзом щодо укладення нової посиленої угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво розпочалися у березні 2007 р. відповідно до [Плану дій Україна-ЄС](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=228235195&cat_id=223344678&ctime=1247480372053).

На Саміті Україна-ЄС (вересень 2008 p., м. Париж) сторони домовились, що нова посилена угода буде називатися Угодою про асоціацію.

19 грудня 2011 р. на Саміті Україна – ЄС оголошено про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Ця Угода є більш масштабною порівняно з аналогічними, укладеними ЄС з країнами Центральної та Східної Європи. За пропозицією Сторони ЄС було уточнено назву Угоди, і за згодою Української Сторони угода отримала остаточну офіційну назву – «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони». Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в два етапи.

21 березня 2014 р. під час Позачергового Саміту Україна – ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт Саміту, які від імені України підписав Прем’єр-міністр А. Яценюк. Зокрема, підписані Преамбула, Стаття 1, Розділи І «Загальні принципи», ІІ «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» і VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» Угоди. На Саміті Українською Стороною також була зроблена заява, що зобов’язання України, які випливають зі статті 8 Угоди про асоціацію стосовно ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р. будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України.

27 червня 2014 р. на засіданні Ради ЄС Президентом України П. Порошенком та керівництвом Європейського Союзу і главами держав та урядів 28 держав – членів ЄС була підписана економічна частина Угоди – Розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і питання, пов’язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітництво» та VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством»,які разом з рештою тексту Угоди становлять єдиний документ.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС.

Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Передбачена Угодою [поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244830558) визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили, між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС.

Відповідно до ст. 486 Угоди з 1 листопада 2014 р. здійснюється її [тимчасове застосування](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3f=1&art_id=247667894&cat_id=223223535) до моменту набрання нею чинності.

Повністю Угода про асоціацію між Україною та ЄС набере чинності після її ратифікації усіма Сторонами в перший день другого місяця, що настає після дати здачі на зберігання до Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу останньої ратифікаційної грамоти або останнього документу про затвердження. Угода ратифікована Україною та Європейським парламентом 16 вересня 2014 р., а також країнами-членами ЄС: Румунія – 2 липня 2014 р., Литва – 8 липня 2014 р., Латвія – 14 липня 2014 р., Болгарія – 24 липня 2014 р., Мальта – 21 серпня 2014 р., Словаччина – 24 вересня 2014 р., Естонія – 4 листопада 2014 р.

В питаннях охорони навколишнього середовища Угода (ст. 360, ст. 361) встановлює, що сторони розвивають і зміцнюють співробітництво і сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і «зеленої» економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема, через покращення системи охорони здоров’я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям. Співробітництво здійснюється з урахуванням інтересів Сторін на основі рівності та взаємної вигоди, а також з увагою взаємозалежності, яка існує між Сторонами у сфері охорони навколишнього середовища, та багатосторонні угоди у цій сфері.

Співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров’я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, inter alia, у таких сферах:

* зміна клімату;
* екологічне управління та аналогічні питання, зокрема освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень;
* якість атмосферного повітря;
* якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище;
* управління відходами та ресурсами;
* охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі);
* промислове забруднення і промислові загрози;
* хімічні речовини;
* генетично-модифіковані організми, в тому числі у сільському господарстві;
* шумове забруднення;
* цивільний захист, зокрема стихійні лиха і антропогенні загрози;
* міське середовище;
* екологічні збори.

На сьогодні європейською спільнотою прийнято понад 700 правових актів, які регулюють різноманітні напрями механізмів правової охорони природного середовища і встановлюють обмеження або заборону на ті види господарської діяльності, що негативно впливають чи можуть впливати на природне середовище. Європейське екологічне законодавство акцентує увагу на попередженні екологічних правопорушень, формуванні екологічної свідомості та еколого-правової культури на європейському просторі та взаєморозумінні держав у цій сфері діяльності.

Нормотворча процедура ЄС визначена Договором про функціонування Європейського Союзу:

*Стаття 288 (колишня стаття 249 ДЄC)*

Для виконання компетенції Союзу інститути приймають регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки. Регламенти мають загальне застосування. Вони є обов’язковими в усіх своїх елементах і мають пряму дію в усіх державах‐членах. Директива є обов’язковою для кожної держави‐члена, якій вона направляється, щодо результатів, які мають бути досягнуті, залишаючи при цьому право вибору форм і методів національним владним органам. Рішення є обов’язковим в усіх своїх частинах для тих, кому воно адресоване. Рекомендації та висновки не мають обов’язкової сили.

*Стаття 289*

1. Звичайна нормотворча процедура полягає у спільному прийнятті Європейським Парламентом та Радою регламентів, директив або рішень за поданням Комісії. Ця процедура визначена у статті 294.

2. В особливих випадках, передбачених Договорами, прийняття регламентів, директив або рішень Європейським Парламентом за участю Ради або останньою за участю Європейського Парламенту, становить спеціальну нормотворчу процедуру.

3. Правові акти, прийняті в рамках нормотворчої процедури, становлять нормативно‐правові акти.

4. В особливих випадках, передбачених Договорами, нормативно‐правові акти можуть прийматися за ініціативою групи держав‐членів або Європейського Парламенту за рекомендацією Європейського центрального банку або на вимогу Суду або Європейського інвестиційного банку.

*Стаття 290*

1. Нормативно‐правовий акт може делегувати Комісії повноваження приймати ненормативно‐правові акти загального застосування для доповнення або внесення поправок до деяких несуттєвих елементів нормативно‐правових актів. Цілі, зміст, обсяг і тривалість передачі повноважень чітко визначені у нормативно‐правових актах. Основні елементи повинні бути залишені для нормативно‐правового акту і, відповідно, не можуть бути предметом передачі повноважень.

2. Нормативно‐правові акти чітко визначають умови, на яких відбувається делегування; ці умови можуть бути такими:

a) Європейський Парламент або Рада може прийняти рішення відкликати делегування;

б) делегований акт може набрати чинності лише за відсутності заперечень з боку Європейського Парламенту чи Ради протягом терміну, встановленого нормативно‐правовим актом.

Для цілей (а) і (б) Європейський Парламент приймає рішення більшістю голосів своїх членів, а Рада – кваліфікованою більшістю.

Розробка політики в ЄС відбувається відповідно до логічної послідовності кроків:

– політичний документ (наприклад, Шоста Програма дій з охорони навколишнього середовища);

– стратегічний документ (наприклад, Тематична стратегія по боротьбі із забрудненням атмосферного повітря);

– правовий акт (наприклад, Директива 2008/50/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 21 травня 2008 року про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи);

– принципи застосування (наприклад, Рішення Комісії про виконання 2011/850/ЄС від 12 листопада 2011 року, що встановлює правила для Директив 2004/107/ЄC та 2008/50/ЄC Європейського Парламенту і Ради щодо взаємного обміну інформацією та звітності про якість атмосферного повітря).

Крім громадського обговорення та консультацій з групами експертів, кожен проект політичного документу або проект правового акту підлягає оцінці впливу (перед тим, як пропонувати нові ініціативи, Європейська Комісія оцінює потенційні економічні, соціальні та екологічні наслідки, які вони можуть мати). Оцінка впливу складається з послідовності логічних кроків, які допомагають Комісії виконати її. Це процес, який готує докази для політиків, що приймають рішення про переваги і недоліки можливих варіантів політики на основі оцінки їх потенційного впливу. Принципи оцінки впливу були прийняті у 2005 році, переглянуті у 2009 році та містять детальний опис процедури.

У деяких випадках підготовчі документи можуть передувати розробці програмних документів (програм дій):

– «Зелені книги»: документи, опубліковані Європейською Комісією з метою стимулювання обговорення відповідних тем на європейському рівні. Вони запрошують зацікавлені сторони (органи або приватних осіб) до участі в процесі консультацій та обговорень на основі висунутих пропозицій. «Зелені книги» можуть викликати зміни у правових актах, які потім будуть викладені у «Білих книгах» (наприклад, «Зелена книга» 2010 р. про охорону лісів та інформацію в ЄС: підготовка лісів до зміни клімату);

– «Білі книги»: «Білі книги» Комісії є документами, що містять пропозиції щодо дій ЄС в конкретних областях. У деяких випадках вони публікуються після «Зелених книг» для того, щоб розпочати процес консультацій на європейському рівні. Якщо «Біла книга» прихильно приймається Радою, це може призвести до розроблення програми дій для Союзу у відповідній галузі (наприклад, «Біла книга» 2009 р. з адаптації до зміни клімату: на шляху до європейської рамкової програми дій).

Управління у сфері охорони навколишнього середовища включає правила, практики, політику та інститути, які формують процес людської взаємодії з навколишнім середовищем.

Належне управління у сфері охорони навколишнього середовища враховує роль усіх суб’єктів, які мають вплив на навколишнє середовище. Від уряду до НУО, приватного сектору та громадянського суспільства співпраця має вирішальне значення для досягнення ефективного управління, яке може допомогти нам рухатися в напрямку більш сталого майбутнього.

З практичної точки зору управління у сфері охорони навколишнього середовища можна розуміти як «оцінку якості навколишнього середовища та систему управління». Загальна схема системи, яка застосовується на рівні ЄС окремих держав‐членів, представлена в таблицях 1 і 2.

Більшість правових актів ЄС у сфері охорони навколишнього середовища докладно регламентує моніторинг, оцінку та звітність. Дані моніторингу, а також інформація, яка ґрунтується на їх оцінці, регулярно подаються до Європейської Комісії. Усі дані та інформація про навколишнє середовище в ЄС збираються Європейським агентством охорони навколишнього середовища (EEA) та ЄВРОСТАТОМ.

Разом з EEA була створена EIONET (Європейська мережа інформації та спостереження за навколишнім середовищем), яка складається з EEA, шести європейських тематичних центрів (ЄТЦ) та мережі близько 1000 фахівців з 39 країн з більш ніж 350 національних агентств охорони навколишнього середовища та інших органів, які займаються екологічною інформацією. Ними є національні координаційні центри (НКЦ) та національні довідкові центри (НДЦ). EIONET покликана забезпечувати своєчасні та якісні дані, інформацію та досвід для оцінки стану навколишнього середовища в Європі та впливів на нього. Це дозволяє політикам приймати рішення про належні заходи охорони навколишнього середовища на національному та європейському рівнях, а також як здійснювати моніторинг ефективності впроваджуваної політики та заходів. EIONET веде Центральний банк даних (ЦБД), де можна знайти екологічні дані (надані установам ЄС та в рамках багатосторонніх природоохоронних угод) не лише щодо держав‐членів ЄС, але, певною мірою, і щодо багатьох інших європейських держав, серед яких є і Україна.

На підставі представлених результатів моніторингу та оцінки, EEA регулярно публікує Європейські звіти про стан довкілля (останні з них «Довкілля Європи: стан і перспективи 2010 року – оцінка глобальних мегатенденцій» або «Довкілля Європи: оцінка оцінок»), а також багато звітів про оцінку, присвячених конкретним екологічним темам.

Згідно з фактичними тенденціями, EEA розробило широкий перелік з 225 екологічних показників по 12 екологічних темах, при цьому 37 показників входять до ОПП – основного переліку показників (Звіт за екологічними показниками 2012 р.). Останнім часом діяльність була спрямована на створення спільної системи екологічної інформації (SEIS), яка є спільною ініціативою Європейської Комісії та EEA, що має на меті заснування спільно з державами‐членами загальної інтегрованої загальноєвропейської системи екологічної інформації. Ця система краще поєднає існуючий збір даних та усі інформаційні потоки, пов’язані з екологічною політикою та правом ЄС. Вона буде базуватися на технологіях, таких як мережа Інтернет та супутникові системи і, тим самим, зробить екологічну інформацію більш доступною і зрозумілою для політиків та громадськості. Основна мета SEIS також полягає у переході від паперової звітності до системи, де інформація знаходиться якнайближче до її джерела та є доступною для користувачів у відкритий та прозорий спосіб. Нещодавно ЄК/ГДEuropeAid доручили EEA здійснювати проект поступового поширення принципів спільної системи екологічної інформації (SEIS) серед південних та східних сусідів Європейської політики сусідства (ЄПС) та у Російській Федерації. Проект ENPI‐SEIS спрямований на поліпшення екологічного моніторингу та обміну даними та інформацією завдяки поступовому поширенню принципів SEIS в рамках європейського сусідства.

Інтеграція екологічних питань у секторальні політики є однією з найважливіших концепцій останньої екологічної політики ЄС. Правові засади інтеграції закріплені у Договорі про функціонування Європейського Союзу наступним чином (зведений текст): «Стаття 11: Вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища повинні бути інтегровані у визначення і здійснення політики та діяльності Союзу, зокрема з метою сприяння сталому розвитку».

Концепція інтеграції була вперше чітко закріплена у Четвертій ЄПД, а її застосування можна прослідкувати не лише в усіх наступних ЕПД, але й в усій секторальній політиці ЄС.

**Галузева політика**

***Енергетика***

У 2007 році в рамках стратегії «Європа 2020: стратегія розвитку Європейського Союзу» Рада ухвалила енергетичні цілі, спрямовані на скорочення викидів парникових газів на 20%, збільшення частки відновлюваних джерел енергії до 20% та підвищення енергоефективності на 20%. Отже, ці цілі буде важко досягти до 2020 року. Тому необхідно переглянути інструменти, які дозволять ЄС стати на шлях до конкурентоспроможної, безпечної та сталої енергетики.

У зв’язку з цим, Комюніке Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів від 10 листопада 2010 р. «Енергетика 2020: стратегія конкурентоспроможної, сталої і безпечної енергетики» [COM (2010) 639 кінцева редакція], передбачає 5 пріоритетних завдань:

* + обмеження використання енергії в Європі;
  + створення пан’європейського інтегрованого енергетичного ринку;
  + розширення прав і можливостей споживачів та досягнення високого рівня безпеки;
  + розширення лідерства Європи у розвитку енергетичних технологій та інновацій;
  + зміцнення зовнішнього виміру енергетичного ринку ЄС.

***Транспорт***

«Біла книга 2011: план розвитку єдиного європейського транспортного простору – на шляху до конкурентоспроможної та ресурсоефективної транспортної системи» включає в себе 40 ініціатив на наступне десятиліття, які мають на меті створення конкурентоспроможної транспортної системи, що сприятиме підвищенню мобільності, усуненню основних перешкод в ключових областях, стимулюватиме зростання та зайнятість. Одночасно пропозиції дозволять значно скоротити залежність Європи від імпорту нафти та скоротити на 60% викиди вуглекислого газу транспортом до 2050 року.

До 2050 року основні цілі передбачають:

* + відсутність у містах автомобілів, які працюють на традиційному паливі;
  + 40% використання палива із сталим низьким вмістом вуглецю в авіації, скорочення викидів з суден принаймні на 40%;
  + 50% перехід міжміських пасажирських та вантажних перевезень на середні відстані з автомобільного транспорту на залізничний і водний транспорт;
  + загалом це сприятиме на 60% скороченню викидів транспортом до середини століття.

***REACH***

REACH є Регламентом ЄС про хімічні речовини та їх безпечне використання (ЄC 1907/2006).

Йдеться про реєстрацію, оцінку, санкціонування та обмеження використання хімічних речовин. Регламент набрав чинності 1 червня 2007 року. Метою REACH є поліпшення захисту здоров’я населення і навколишнього середовища шляхом кращого та раннього виявлення властивостей хімічних речовин. У той же час REACH спрямований на підвищення інноваційності та конкурентоспроможності хімічної промисловості ЄС. Переваги системи REACH проявлятимуться поступово, коли все більше речовин будуть введені в REACH Регламент REACH передбачає більшу відповідальність промисловості щодо управління ризиками, пов’язаними з використанням хімічних речовин, а також надання інформації про безпеку речовин. Виробники та імпортери зобов’язані збирати інформацію про властивості відповідних хімічних речовин, що дозволить безпечно їх використовувати, а також заносити інформацію до центральної бази даних Європейського хімічного агентства (ECHA) в Гельсінкі.

Агентство виступає центральною ланкою у системі REACH: воно керує базами даних, необхідними для роботи системи, координує поглиблену оцінку підозрілих хімічних речовин та нарощує публічну базу даних, в якій споживачі і фахівці зможуть знайти інформацію про небезпечні речовини.

***ССП – спільна сільськогосподарська політика***

Інтеграція екологічних аспектів у Спільну сільськогосподарську політику (CСП) спрямована на попередження небезпеки деградації навколишнього середовища та підвищення сталості агроекосистем. Зв’язок між багатством природного середовища та методами ведення сільського господарства є комплексним. Багато цінних природних середовищ існування в Європі підтримуються екстенсивним землеробством, що є запорукою виживання широкого спектру диких видів. Проте неналежні методи ведення сільськогосподарських робіт та землекористування також можуть чинити негативний вплив на природні ресурси:

* + забруднення ґрунту, води і атмосферного повітря;
  + фрагментація природних середовищ існування;
  + втрата дикої природи.

ССП визначає три пріоритетні сфери діяльності по захисту і зміцненню сільськогосподарської спадщини ЄС:

* + біорізноманіття та збереження і розвиток «природних» систем сільського та лісового господарства і традиційних сільськогосподарських ландшафтів;
  + управління і використання водних ресурсів;
  + протидія наслідкам зміни клімату.

ССП забезпечує сумісність своїх правил з екологічними вимогами, а також сприяння заходами ССП розвиткові сільського господарства із збереженням навколишнього середовища та сільської місцевості. Фермерам рекомендується продовжувати відігравати позитивну роль у підтримці сільської місцевості та навколишнього середовища ССП розвиткові сільського господарства із збереженням навколишнього середовища та сільської місцевості.

***Інтегрована політика щодо продукції***

Інтегрована політика щодо продукції (IPP) має на меті мінімізацію, з огляду на всі етапи життєвого циклу продукції, та вжиття заходів, де це найбільш ефективно. Життєвий цикл продукції часто довгий і складний. Він охоплює всі області від видобутку природних ресурсів до розробки, виготовлення, монтажу, маркетингу, розповсюдження, продажу та використання до остаточного видалення у якості відходів. Водночас він також включає багато різних суб’єктів – розробників, виробників, маркетологів, продавців та споживачів. IPP намагається стимулювати кожну частину цих окремих етапів для поліпшення їх екологічних показників. В умовах існування такої великої кількості різної продукції та суб’єктів не може бути єдиного простого універсального політичного засобу. Замість цього є цілий ряд інструментів – добровільних та обов’язкових, – які можуть бути використані для досягнення цієї мети. Вони охоплюють економічні інструменти, заборони речовин, добровільні угоди, екологічне маркування та керівні принципи розробки продукції.

***Еко‐інновації***

Зростаючий попит на поліпшення стану навколишнього середовища призвів до розширення розробки екологічних методів, продуктів та послуг як в промислово розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються. Перше велике прагнення Європи сприяти еко‐інноваціям було втілене у «Плані дій щодо розвитку технологій захисту довкілля» (ЕТАР). Прийнятий у 2004 році План дій зосереджувався на подальшому розвиткові і використанні екологічних технологій. Його метою було подолання фінансових, економічних та інституційних бар’єрів, що перешкоджають розвитку цих технологій, а також сприяння їх прийняттю ринком. Завдяки ЕТАР екологічні галузі виробництва Європи процвітають. Цей сектор сьогодні, за оцінками, має річний обіг у розмірі 227 млрд євро, або близько 2,2% від валового внутрішнього продукту ЄС, випереджаючи європейську аерокосмічну або фармацевтичну промисловість, та забезпечує робочі місця для 3,4 млн чоловік. Близько половини європейських компаній, які працюють у сфері виробництва, сільського господарства, водного господарства та продуктів харчування, останнім часом запроваджують еко‐інновації та отримують в результаті вигоду. Очевидно, що існує великий потенціал для еко‐інновацій у створенні нових можливостей для бізнесу, робочих місць та економічного зростання в Європі. «План дій з еко‐інновацій» (EcoAP) є логічним наступником ЕТАР. Представлений Європейською Комісією у грудні 2011 року, новий План дій буде спиратися на цінний досвід, накопичений на сьогодні, особливо щодо сприяння розвитку та застосуванню еко‐інновацій по всій Європі. EcoAP є значним кроком уперед щодо еко‐інновацій, який забезпечує вихід ЄС за межі «зелених» технологій та сприяє широкому спектру еко‐інноваційних процесів, продуктів і послуг. Амбітний план буде також спрямований на розвиток міцніших та ширших еко‐інноваційних заходів всередині і за межами Європи.

***Екомаркування***

Екознак ЄС допомагає виявити продукти та послуги, які мають знижений вплив на навколишнє середовище протягом всього їх життєвого циклу – від видобутку сировини до виробництва, використання та видалення. Визнаний по всій Європі, екознак ЄС є добровільним маркуванням, яке відзначає екологічну досконалість, якому можна довіряти. Функціонування екознаку ЄС закріплене Регламентом (ЄС) № 66/2010 Європейського Парламенту і Ради від 25 листопада 2009 року про екознак ЄС. Управління здійснюється Європейською Комісією спільно з органами держав‐членів та іншими заінтересованими сторонами.

Екознак ЄС є добровільною системою, яка означає, що виробники, імпортери та роздрібні торговці можуть на свій розсуд звертатися для отримання його для своїх продуктів.

Життєвий цикл продукту починається з видобутку — добування або вирощування сировини, такої як бавовни (для текстилю) або дерева (для паперових виробів). Він продовжується виробництвом та упаковкою, реалізацією, використанням і, нарешті, кінцевим етапом, коли продукт видаляється або відправляється на переробку.

**Умови членства**

В ЄС діють комплексні процедури погодження, які забезпечують прийняття нових членів лише коли вони можуть продемонструвати, що зможуть бути повноцінними членами, а саме:

– дотримуються усіх стандартів і правил ЄС;

– отримали згоду інститутів ЄС та держав‐членів ЄС;

– отримали згоду своїх громадян, висловлену через затвердження національним парламентом або референдумом.

**Критерії членства – хто може приєднатися?**

У Договорі про Європейський Союз зазначено, що будь‐яка європейська країна може подати заявку на членство, якщо вона поважає демократичні цінності ЄС і вважає своїм обов’язком підтримувати їх. Першим кроком для країни є відповідність основним критеріям вступу. Вони були головним чином визначені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у 1993 році і, отже, отримали назву «Копенгагенських критеріїв». Країни, які мають намір вступити до ЄС, повинні мати:

* + стабільні інститути, які гарантують демократію, верховенство права, права людини, повагу та захист прав меншин;
  + ринкову економіку, яка функціонує, та здатність впоратися із тиском конкуренції та ринкових сил в ЄС;
  + здатність прийняти та ефективно виконувати зобов’язання членства, включаючи відданість політичним, економічним та грошово‐кредитним цілям Союзу. ЄС також повинен бути в змозі інтегрувати нових членів.

**Що є предметом переговорів?**

Умови і строки прийняття кандидата, виконання та дотримання усіх діючих правил ЄС («acquis»).

Ці правила поділяються на 35 різних сфер політики (глав) – транспорт, енергетика, навколишнє середовище тощо, кожна з яких обговорюється окремо.

Не підлягає обговоренню:

* + кандидати по суті погоджуються коли приймати і здійснювати їх;
  + ЄС отримує гарантії щодо строків та ефективності заходів кожного кандидата;

Серед інших питань:

* + фінансові механізми(наприклад, яку суму новий член планує вносити та отримувати з бюджету ЄС (у формі трансфертів);
  + перехідні механізми– іноді окремі правила застосовуються поступово, щоб дати новому члену або існуючим членам час для адаптації.

**Нагляд з боку інститутів ЄС**

У ході переговорів Комісія здійснює моніторинг прогресу кандидата у застосуванні права ЄС та виконання інших зобов’язань, у тому числі будь‐яких критеріїв. Це забезпечує кандидатові додаткове керівництво у процесі прийняття членських зобов’язань, а також гарантію для нинішніх членів, щодо виконання кандидатом умови вступу.

Комісія також інформує Раду ЄС та Європейський Парламент протягом усього процесу через регулярні звіти, документи про стратегію та роз’яснення умов подальшого прогресу.

**Кроки у напрямку приєднання**

Процес вступу до ЄС у цілому складається з 3‐х етапів:

1. за готовності держави вона стає офіційним кандидатом на вступ, але це не обов’язково означає, що офіційні переговори розпочаті;

2. кандидат переходить до офіційних переговорів щодо членства, процесу, який включає в себе прийняття права ЄС, підготовку до правильного його застосовування та впровадження та проведення судової, адміністративної, економічної та інших реформ, необхідних для дотримання державою умов вступу, відомих як критерії вступу;

3. коли переговори та супроводжуючі реформи будуть завершені на задоволення вимог обох сторін, держава може вступити до ЄС.

**Переговори про членство**

Переговори про членство не розпочинаються доки уряди усіх держав‐членів ЄС не домовляться у формі одностайного рішення Ради ЄС щодо рамок або мандата на переговори з державою‐кандидатом.

Переговори проходять між міністрами та послами урядів держав‐членів ЄС та держав‐кандидатів на міжурядовій конференції.

Переговори по кожному розділу спираються на такі елементи:

1. Скринінг – Комісія здійснює докладне дослідження, спільно з державою‐кандидатом кожної сфери політики (глави), щоб визначити ступінь готовності держави. Результати дослідження по главах Комісія представляє державам‐членам у вигляді звіту зі скринінгу. Висновок цього звіту є рекомендацією Комісії про початок переговорів або вимогою про виконання спочатку вихідних вимог.

2. Позиція на переговорах– до початку переговорів держава‐кандидат повинна представити свою позицію і ЄС повинен прийняти спільну позицію. З більшості глав (політик) ЄС встановить заключні критерії, які повинні бути виконані державою‐кандидатом до того, як переговори по відповідній сфері політики можуть бути завершені. Для глав 23 і 24 Комісія пропонує, щоб у майбутньому ці глави були відкриті на основі планів дій, а проміжні вимоги були виконані на основі їх реалізації до визначення заключних критеріїв.

Швидкість переговорного процесу залежить від темпів проведення реформ та узгодження з правом ЄС у кожній державі. Тривалість переговорів може змінюватись– одночасний початок переговорів для декількох держав не є гарантією одночасного завершення переговорів.

**Завершення переговорів**

*1. Закриття глав*

Жодні переговори по будь‐якій окремій главі не будуть закриті доки уряди усіх держав‐членів ЄС не будуть задоволені прогресом кандидата у відповідній сфері політики, аналізованій Комісією.

Весь переговорний процес остаточно завершується лише після закриття усіх глав.

*2. Договір про вступ*

Це документ закріплює членство держави у ЄС. Він містить докладні умови членства, усі тимчасові домовленості та терміни, а також докладну інформацію про механізми фінансування та будь‐які застережні положення.

Договір не є остаточним і обов’язковим до:

– отримання підтримкиз боку Ради ЄС, Комісії та Європейського Парламенту;

– підписаннядержавою‐кандидатом та представниками усіх держав‐членів ЄС;

– ратифікації державою‐кандидатом та окремо кожною державою‐членом ЄС відповідно до їх конституційних норм (парламентського голосування, референдуму тощо).

*3. Держава, що приєднується*

Одразу після підписання договору держава‐кандидат стає державою, що приєднується.

Це означає, що, як очікується, вона стане повноправним членом ЄС у момент, визначений у Договорі, за умови ратифікації Договору. Тим часом вона користується спеціальними умовами, такими як можливість коментувати проекти пропозицій, комюніке, рекомендацій чи ініціатив ЄС, та «статусом активного спостерігача» в органах та агентствах ЄС (з правом висловлюватися, але не голосувати).

**Політика сусідства ЄС**

***Загальні засади***

Європейську політику сусідства (ЄПС) було розроблено у 2004 році, щоб запобігти появі нових меж між розширеним ЄС та країнами, що є його сусідами, а також для сприяння зміцненню добробуту, стабільності та безпеці усіх країн. ЄПС заснована на принципах демократії, верховенства права та поваги прав людини.

ЄПС розповсюджується на 16 найближчих сусідів ЄС — Алжир, Вірменію, Азербайджан, Білорусь, Єгипет, Грузію, Ізраїль, Йорданію, Ліван, Лівію, Молдову, Марокко, Палестину, Сирію, Туніс та Україну.

ЄПС є двосторонньою політикою між ЄС та кожною країною‐партнером. Вона доповнюється регіональними та багатосторонніми ініціативами щодо співпраці: «Східним партнерством» (започаткованим у Празі у травні 2009 року), «Євро‐середземноморським партнерством» (EUROMED) (Європейсько‐середземноморське партнерство, відоме також як Барселонський процес, було повторно започатковано в Парижі у липні 2008 року) та «Чорноморською синергією» (започаткованою у Києві у лютому 2008 року).

У рамках Європейської політики сусідства ЄС пропонує своїм сусідам привілейовані відносини, що будуються на взаємних зобов’язаннях стосовно відданості спільним цінностям (демократії та прав людини, верховенства права, належного врядування, принципів ринкової економіки та сталого розвитку). ЄПС пропонує країнам‐учасницям глибші взаємини на політичному рівні та ширшу економічну інтеграцію, підвищення мобільності та більшу взаємодію народів. Рівень очікувань від таких відносин залежатиме від міри, у якій ці цінності поділятимуть партнери.

У 2010–2011 роках ЄС здійснив перегляд ЄПС та зробив сильний акцент на підтримці глибокої та сталої демократії поряд з інклюзивним економічним розвитком. Глибока та стала демократія включає в себе, зокрема, вільні і чесні вибори, свободу слова, зборів та асоціацій, незалежність судової системи, боротьбу з корупцією та демократичний контроль над збройними силами. ЄС також підкреслив роль громадянського суспільства у забезпеченні глибокої та сталої демократії. ЄС представив принцип «більше за більше», відповідно до якого ЄС буде розвивати більш тісні партнерські відносини з тими сусідами, які досягнуть більшого прогресу у проведенні демократичних реформ.

ЄПС залишається відмінною від процесу розширення і не має на меті визначити, як у майбутньому розвиватимуться відносини країн‐партнерів з ЄС відповідно до умов Договорів.

У рамках своєї Європейської політики сусідства (ЄПС) ЄС працює зі своїми південними і східними сусідами для забезпечення якомога тісніших взаємин на політичному рівні та максимально можливого рівня економічної інтеграції. Ця мета спирається на спільні інтереси і цінності — демократію, верховенство права, повагу до прав людини та соціальну згуртованість.

Країни‐партнери погодили з ЄС План дій ЄПС, продемонструвавши свою відданість принципам демократії, прав людини, верховенства права, належного врядування, принципам ринкової економіки та сталого розвитку. ЄС підтримує досягнення цих цілей:

– фінансова підтримка– гранти на суму 12 млрд євро були надані проектам, пов’язаним з ЄПС у період з 2007 по 2013 рр.;

– економічна інтеграціята доступ на ринки ЄС – у 2011 році торгівля між ЄС та його партнерами по ЄПС склала 230 млрд євро;

– спрощення правил в’їзду до ЄС– 3,2 млн шенгенських віз були видані громадянам, зокрема, студентам з країн ЄПС у 2012 році;

– технічна та політична підтримка.

ЄС також підтримує громадянське суспільство, яке відіграє важливу роль у забезпеченні глибокої і сталої демократії в країнах‐партнерах.

***Східне партнерство***

Ініціатива «Східне партнерство» була започаткована у 2009 році на саміті у Празі. ЄС та його східні європейські партнери мали на меті сприяти політичній та економічній реформі та допомагати країнам регіону наблизитися до ЄС. У її основі лежить спільна відданість дотриманню норм міжнародного права та основним принципам, включаючи демократію, верховенство права та повагу до прав людини та основних свобод, а також до умов ринкової економіки, сталого розвитку та належного врядування.

Незважаючи на те, що кожна країна має індивідуальні відносини з ЄС, під егідою «Східного партнерства» ЄС та його партнери висловили відданість подальшому розвиткові багатостороннього виміру за участю усіх держав‐членів ЄС та країн‐партнерів. Такий багатосторонній вимір покликаний зміцнити та доповнити відносини на двосторонньому рівні, а також сприяти розробці спільних позицій та спільної діяльності.

Другий саміт Східного партнерства, який відбувся у Варшаві у вересні 2011 року підтвердив програму, погоджену у Празі та визнав значний прогрес, якого було досягнуто в ряді областей.

Учасники Самміту також визнали, що реформи необхідно посилити, що темпи реформ будуть визначати інтенсивність співробітництва, а також те, що партнери, які найбільш активно проводять реформи, отримають найбільшу користь від їх відносин з Європейським Союзом. Вони також закликали знову заявити про відданість загальним цінностям.

Підкреслено, що дуже важливо забезпечувати зміни на місцях, створювати сталі демократичні інститути, мирно вирішувати тривалі конфлікти та створити міцну основу для сталого та інклюзивного економічного зростання та створення робочих місць. Прогрес на шляху до глибокої і сталої демократії має вирішальне значення з точки зору майбутніх відносин між ЄС та його східними європейськими партнерами.

Особливий акцент було зроблено на необхідності забезпечення взаємодії з суспільством в цілому. Громадянське суспільство є одним з основоположних елементів належно функціонуючої демократичної системи. Таким чином підтримка та взаємодія ЄС з громадянським суспільством у країнах Східної Європи були значно посилені.

***Україна***

Відповідно до Плану дій Україна – ЄС у березні 2007 року розпочались переговори між Україною та Європейським Союзом щодо укладання нової посиленої угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво.

На саміті в Парижі у вересні 2008 року була досягнута домовленість про початок переговорів щодо Угоди про асоціацію між ЄС та Україною. Відтоді було проведено декілька раундів переговорів в Брюсселі та Києві (див.: Четвертий спільний звіт про прогрес у переговорах щодо Угоди про асоціацію). У листопаді 2009 року Рада з питань співробітництва прийняла Порядок денний асоціації Україна‐ЄС, який згодом був оновлений у 2011 році. Цей Порядок денний прийшов на зміну Плану дій та сприятиме набранню чинності новою Угодою. З огляду на нинішній рівень відносин між Україною та ЄС, 24 червня 2013 року Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС схвалила оновлену версію Порядку денного асоціації Україна‐ЄС.

На 15‐му Саміті Україна – ЄС, який відбувся 19 грудня 2011 року, було заявлено, що сторони досягли взаєморозуміння щодо тексту Угоди про асоціацію.

10 грудня 2012 року Рада у закордонних справах ЄС схвалила Висновки Ради щодо України, в яких була підтверджена готовність ЄС підписати Угоду (включаючи ЗВТ) як тільки Україною будуть вжиті рішучі дії та досягнуто відчутного прогресу у напрямку досягнення показників, зазначених у Висновках.

15 травня 2013 року Європейська Комісія ухвалила, без шкоди для майбутнього політичного рішення про можливе підписання, пропозиції до Рішень Ради про підписання та тимчасове застосування Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, та скерувала їх до Ради для подальшого розгляду. Ухваливши це важливе рішення, ЄС здійснив необхідний підготовчий крок для того, щоб забезпечити технічну готовність до можливого підписання Угоди про асоціацію (включаючи ЗВТ) на саміті Східного партнерства у Вільнюсі в листопаді 2013 року.

Підписання Угоди між Україною та ЄС  відбулось у два етапи.

21 березня 2014 року під час Позачергового Саміту Україна – ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт Саміту.

27 червня 2014 року в ході засідання Ради ЄС Президентом України П. Порошенком та керівництвом Єврорпейського Союзу і главами держав та урядів 28 держав-членів ЄС була підписана економічна частина Угоди.

16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікувалиУгоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Повністю Угода про асоціацію між Україною та ЄС набере чинності після її ратифікації усіма Сторонами, в перший день другого місяця, що настає після дати здачі на зберігання до Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу останньої ратифікаційної грамоти або останнього документа про затвердження. На даний час Угода ратифікована Україною та Європейським парламентом 16 вересня 2014 р., а також наступними країнами-членами ЄС: Румунія – 2 липня 2014 р., Литва – 8 липня 2014 р., Латвія – 14 липня 2014 р., Болгарія – 24 липня 2014 р., Мальта – 21 серпня 2014 р., Словаччина – 24 вересня 2014 р., Естонія – 4 листопада 2014 р., Угорщина та Швеція – 26 листопада 2014 р., Польща – 28 листопада 2014 р., Чехія – 10 грудня 2014 р., Хорватія – 12 грудня 2014 р., Данія – 18 грудня 2014 р., Ірландія – 28 січня 2015 р.

Угода про асоціацію сприятиме значному поглибленню політичної асоціації та економічної інтеграції України з ЄС. Набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі (СОТ) у травні 2008 року відкрило можливість розпочати переговори про створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ЗВТ) як невід’ємної частини Угоди про асоціацію.

**РОЗДІЛ 2**

**ВТОРИННЕ ПРАВО ЄС**

Існує три основні види вторинного права ЄС: регламенти, директиви та рішення.

Регламентиподібні до внутрішньодержавних законів з тією різницею, що вони підлягають застосуванню в усіх країнах ЄС. Регламенти є найбільш прямою формою права ЄС. Одразу після прийняття вони мають обов’язкову юридичну силу для всіх держав‐членів нарівні з національним законодавством. Органам державної влади не потрібно вживати додаткових заходів для впровадження регламентів ЄС. Вони відрізняються від директив, що адресовані національним органам влади, які повинні потім вжити заходів, щоб інтегрувати їх у національне право, та рішень, які застосовуються лише в конкретних випадках за участю відповідних органів влади чи окремих осіб. Регламенти приймаються спільно Радою ЄС та Європейським Парламентом або самостійно Комісією. Регламенти не є типовими для екологічного права ЄС, за винятком питань захисту озонового шару Землі та хімічної політики (REACH).

Директиви встановлюють загальні правила, які повинні бути перенесені до національного права кожної країни таким чином, як вони вважають за потрібне. Директиви ЄС визначають певні кінцеві результати, які повинні бути досягнуті в кожній державі‐члені. Національні органи влади повинні адаптувати своє законодавство для досягнення цих цілей, але можуть самі вирішувати, як це робити. Директиви можуть стосуватися однієї або декількох держав‐членів, або усіх разом. Кожна директива визначає строк, до якого національне законодавство має бути адаптованим, надаючи національним органам влади простір для маневру в рамках встановлених строків для врахування особливостей різних країн. Директиви використовуються для узгодження різних національних законів і особливо часто використовуються для вирішення питань, що впливають на функціонування єдиного ринку (наприклад, стандарти безпеки продукції). Директиви приймаються спільно Радою ЄС та Європейським Парламентом або самостійно Комісією. Екологічне право ЄС в основному ґрунтується на директивах.

Рішеннястосуються лише конкретних питань, у них зазначаються конкретні особи або організації. Рішення – це акти ЄС, що стосуються конкретних справ. Вони можуть прийматися Радою ЄС (іноді спільно з Європейським Парламентом) або Комісією і вимагають від органів влади та окремих осіб у державах‐членах здійснення певних дій або припинення певних дій, та можуть також надавати їм права. Рішення ЄС адресовані конкретним сторонам (на відміну від регламентів) та є повністю обов’язковими.

Кожен регламент, директива та рішення починаються з декларативної частини, яка має вирішальне значення для розуміння правового акту, оскільки вона посилається на відповідну статтю Договору, докладно пояснює причини прийняття цього правового акту і представляє більш широкий контекст (інші правові акти ЄС, міжнародні угоди).

Через часті оновлення доцільно перевіряти вебсайт «Чинне екологічне законодавство ЄС».

**Транспозиція Директив**

Положення директив мають бути перенесені (транспоновані) у національне законодавство протягом визначеного періоду часу. Окремі питання детально закріплені у директивах (наприклад, визначення екологічні стандарти, технічні вимоги, правила моніторингу та оцінки стану навколишнього середовища, методики, звітність, дозвільні процедури), а інші мають регулюватися національним законодавством (наприклад, інституційні рамки або економічні інструменти).

З регуляторної точки зору, право ЄС встановлює основні стандарти, які є обов’язковими для усіх держав‐членів («обов’язкові положення»), проте часто дозволяє державам‐членам визначити більш суворі або додаткові вимоги на національному рівні («можливі положення») за умови, що такі вимоги не створюють перешкоди для спільного внутрішнього ринку. Крім того, директиви часто не охоплюють усіх питань, пов’язаних з відповідним предметом. Наприклад, Директива 2010/75/ЄС про промислові викиди (IPPC) передбачає контроль лише за великими спалювальними установками (з номінальною тепловою потужністю, яка дорівнює або перевищує 50 МВт), тоді як установки з потужністю нижче 50 МВт підлягають регулюванню національним законодавством.

**Політичне підґрунтя**

Шоста Програма дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002–2012 рр. (ЕПД‐6) являє собою основний загальний документ з екологічної політики.

Відповідно до ст. 2 (Принципи та загальні цілі) основну увагу приділено широкому діалогу із заінтересованими сторонами, підвищенню екологічної обізнаності та участі громадськості, а також даним та інформації про стан і тенденції навколишнього середовища.

Відповідно до ст. 3 (Стратегічні підходи до вирішення екологічних завдань) ЕПД‐6 передбачає розширення співпраці і партнерства з групами споживачів та НУО, а також підтримку кращого розуміння та участі громадян ЄС у вирішенні питань, що стосуються довкілля, що потребує:

– забезпечення доступу до інформації, участі та правосуддя шляхом якнайшвидшої ратифікації Орхуської конвенції Співтовариством та державами‐членами;

– підтримки забезпечення громадянам доступної інформації про стан і тенденції навколишнього середовища у взаємозв’язку із соціальними, економічними тенденціями та тенденціями в галузі охорони здоров’я;

– загального підвищення екологічної обізнаності;

– розроблення загальних правил та принципів ефективного управління довкіллям у процесі діалогу.

Наразі готується до прийняття новий документ екологічної політики ЄС: Загальна Програма дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети». Наступні положення дотичні до горизонтального законодавства:

*Пріоритетна мета:* Поліпшення доказової бази екологічної політики (пункт 68), подальше застосування принципу Спільної системи екологічної інформації «виробляй один раз – використовуй часто» та спільних підходів і стандартів отримання і зіставлення просторової інформації в рамках систем «INSPIRE» та «GMES», що допоможе уникнути дублювання зусиль та усунути зайве адміністративне навантаження на органи державної влади, так само як і зусилля щодо раціоналізації зобов’язань щодо звітності в рамках різних правових актів. Держави‐члени повинні зробити інформацію, зібрану для оцінки впливу планів, програм та проектів на навколишнє середовище (наприклад, у рамках оцінки впливу на навколишнє середовище або стратегічної екологічної оцінки) більш доступною для громадськості.

*Пріоритетна мета:* Поліпшення екологічної інтеграції та узгодженості політики (пункт 83). Незважаючи на те, що інтеграція питань охорони навколишнього середовища в інші напрямки політики та діяльність ЄС вимагалися Договором, починаючи з 1997 року, загальний стан довкілля в Європі показує, що прогрес, якого було досягнуто на сьогоднішній день, незважаючи на схвальні результати в окремих областях, не був достатнім для подолання усіх негативних тенденцій.

**Горизонатльне право**

Горизонтальне екологічне право ЄС передбачає доступ громадськості до екологічної інформації, оцінку впливу на навколишнє середовище на проектному та стратегічному рівнях, включаючи участь громадськості (ОВНС18, СЕО19) та надання інформації.

Директива 2003/4/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 28 січня 2003 року про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄEC передбачає наступні цілі:

– забезпечення права на доступ до екологічної інформації, яка знаходиться у розпорядженні державних органів та визначення основних умов і практичних механізмів його реалізації;

– забезпечення, щоб зазвичай екологічна інформація дедалі ставала доступнішою та розповсюджувалася серед громадськості з метою досягнення найбільш широкої систематичної доступності та розповсюдження екологічної інформації серед громадськості. З цією метою буде забезпечуватися підтримка використання, зокрема комп’ютерної телекомунікації та/або електронних технологій, де це можливо.

Директива 2011/92/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 13 грудня 2011 року про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (ОВНС) кодифікувала положення Директиви Ради 85/337/ЄEC від 27 червня 1985 року про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище та трьох директив про внесення змін до неї:

– Директиви Ради 97/11/ЄС від 3 березня 1997 року про внесення поправок до Директиви 85/337/ЄEC про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище;

– Директиви 2003/35/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 26 травня 2003 року про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та программ щодо скринінгу;

– визначення технічного завдання (тобто етап процедури СЕО, на якому визначаються зміст і обсяг питань, які повинні бути висвітлені у звіті з СЕО для подання до компетентного органу) в рамках процедури СЕО є обов’язковим;

– СЕО вимагає проведення оцінки розумних альтернатив (в рамках процедури ОВНС замовник обирає альтернативи, які необхідно вивчити);

– в рамках процедури СЕО держави‐члени повинні здійснювати моніторинг значних наслідків виконання планів/програм для навколишнього середовища з метою виявлення непередбачених негативних наслідків та вжиття належних заходів щодо їх усунення.

СЕО зобов’язує держави‐члени забезпечити належну якість екологічних звітів. Директива Ради 91/692/ЄEC від 23 грудня 1991 року про стандартизацію та раціоналізацію звітів про виконання окремих Директив, що стосуються навколишнього середовища, передбачає забезпечення раціоналізації та вдосконалення на галузевій основі положень про передачу інформації та публікацію звітів, які стосуються окремих Директив Співтовариства про охорону навколишнього середовища.

**Екологічний моніторинг, оцінка та звітність**

Більшість правових актів ЄС у сфері охорони навколишнього середовища докладно регламентують моніторинг, оцінку та звітність. Дані моніторингу, а також інформація, яка ґрунтується на їх оцінці, регулярно подаються до Європейської Комісії. Усі дані та інформація про навколишнє середовище в ЄС збираються Європейським агентством охорони навколишнього середовища (EEA) та ЄВРОСТАТОМ.

Разом з EEA була створена EIONET (Європейська мережа інформації та спостереження за навколишнім середовищем), яка складається з EEA, шести європейських тематичних центрів (ЄТЦ) та мережі близько 1000 фахівців з 39 країн з більш ніж 350 національними агентствами з охорони навколишнього середовища та інших органів, які займаються екологічною інформацією. Ними є національні координаційні центри (НКЦ) та національні довідкові центри (НДЦ). EIONET покликана забезпечувати своєчасні та якісні дані, інформацію та досвід для оцінки стану навколишнього середовища в Європі та впливів на нього. Це дозволяє політикам приймати рішення про належні заходи охорони навколишнього середовища на національному та європейському рівнях, а також здійснювати моніторинг ефективності впроваджуваної політики та заходів. EIONET веде Центральний банк даних (ЦБД), де можна знайти екологічні дані (надані установам ЄС та в рамках багатосторонніх природоохоронних угод) не лише щодо держав‐членів ЄС, але, певною мірою, і щодо багатьох інших європейських держав, серед яких є і Україна.

На підставі наданих результатів моніторингу та оцінки, EEA регулярно публікує Європейські звіти про стан довкілля (останні з них «Довкілля Європи: стан і перспективи 2010 року – оцінка глобальних мегатенденцій» або «Довкілля Європи: оцінка оцінок»), а також багато звітів про оцінку, присвячених конкретним екологічним темам.

Згідно з фактичними тенденціями, EEA розробило широкий перелік з 225 екологічних показників по 12 екологічних темах, при цьому 37 показників входять до ОПП – основного переліку показників (Звіт за екологічними показниками 2012 р.). Останнім часом діяльність була спрямована на створення спільної системи екологічної інформації (SEIS), яка є спільною ініціативою Європейської Комісії та EEA і має на меті заснування спільно з державами‐членами загальної інтегрованої загальноєвропейської системи екологічної інформації. Ця система краще поєднає існуючий збір даних та усі інформаційні потоки, пов’язані з екологічною політикою та правом ЄС. Вона буде базуватися на технологіях, таких як мережа Інтернет та супутникові системи і, тим самим, зробить екологічну інформацію більш доступною і зрозумілою для політиків та громадськості. Основна мета SEIS також полягає у переході від паперової звітності до системи, де інформація знаходиться якнайближче до її джерела та є доступною для користувачів відкрито і прозоро. Нещодавно ЄК/ГДEuropeAid доручили EEA здійснювати проект поступового поширення принципів спільної системи екологічної інформації (SEIS) серед південних та східних сусідів Європейської політики сусідства (ЄПС) та у Російській Федерації. Проект ENPI‐SEIS спрямований на поліпшення екологічного моніторингу та обміну даними та інформацією завдяки поступовому поширенню.

**Стан нормативно-правового, наукового, організаційного забезпечення адаптаційних процесів в Україні**

Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова правової реформи та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроектування, обов’язкового врахування вимог законодавства ЄС при нормопроектуванні, підготовці кваліфікованих спеціалістів, створенні належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства.

Адаптація – це система однорідних заходів, що вживаються державами, які мають намір вступити до ЄС з метою приведення своїх законодавчих систем та адміністративної практики у відповідність з обов’язковим мінімумом законодавства ЄС. Такий обов’язковий мінімум, отримав назву «acquis communautaire». Вимоги адаптації законодавства «acquis communautaire» в середині 90-х років були відпрацьовані для держав Центральной та Східної Європи і Кіпру, а пізніше були застосовані для інших держав, які планують вступ до ЄС.

Екологічна частина «acquis» є значно меншою за обсягом, ніж усе екологічне законодавство ЄС. Їх більша частина пов’язана з екологічною якістю продукції, її маркуванням, етикетуванням тощо, тобто є такими, що впливають на функціонування спільного (внутрішнього) ринку ЄС. Формальне перенесення в національне законодавство вимог добробуту співдружності визнається недостатнім для позитивного висновку про те, що та чи інша держава гармонізувала свою правову систему з європейською. Потрібно, щоб відповідні правові норми були впроваджені на практиці. Необхідно продемонструвати, що держава має управлінські та юридичні можливості для застосування добробуту співдружності. Процес адаптації і вступ до ЄС надзвичайно складний і тривалий, і в кожній країні має свій індивідуальній характер. Дата прийняття країни в систему ЄС стала датою набуття чинності основних і другорядних екологічних правових норм. При цьому правове регулювання охорони природного середовища актами ЄС, поза сумнівом, має перевагу над нормами національного права. Якщо міжнародним договором, укладеним Україною, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в законодавстві України про охорону навколишнього середовища, то застосовуються правила міжнародного договору, що закріплено, наприклад, у ст. 71 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [74].

Гармонізація передбачає зближення за допомогою національного правового регулювання. Актом гармонізації і праві Європейського Союзу є директива. У праві Європейського Союзу *директива* – це нормативно-правовий акт, що закріплює основи законодавства в конкретній сфері. На виконання директиви, що видається органами Європейського Союзу, приймаються акти національного законодавства держав-членів. За допомогою директив у праві ЄС здійснюється гармонізація законодавства. Згідно ст. 288 Договору про функціонування Європейського Союзу директиви мають обов’язкову силу для кожної держави-члена, кому вона адресована, щодо результату, якого потрібно досягти. Тому у ст. 288 є пряма вказівка на те, що директива залишає в компетенції національних інстанцій вибір форми і способу досягнення результату.

Політико-правове та організаційне підґрунтя для проведення адаптації законодавства України із законодавством ЄС створено Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р., якою, зокрема, визначено пріоритетні напрями наближення законодавства України до законодавства ЄС. Програмою інтеграції України до ЄС, схваленою Указом Президента України від 14 вересня 2000 р., визначено шляхи і темпи реалізації окремих пріоритетів на шляху наближення України до ЄС. Указом Президента України від 30 серпня 2000 р. з метою координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства при Президентові України створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Кабінетом Міністрів України запроваджено єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою дяльністю і роботою з адаптації законодавства органів виконавчої влади, затверджено Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Законом України від 21 листопада 2002 р. було схвалено Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а Законом України від 18 березня 2004 р. було затверджено саму Програму. Програма визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС, що передбачає адаптацію законодавства, утворення відпвідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є забезпечення відповідності правової системи України «асquis communautaire» з урахуванням критеріїв ЄС.

Acquis communautaire (acquis) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації джерелами «acquis» визначені:

1. *Первинне законодавство:* Договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 року (з 1993 року – Договір про заснування Європейського співтовариства), Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 року (далі – установчі договори) з наступними змінами, внесеними Маастрихтським договором (Договір про утворення Європейського Союзу 1992 року, Амстердамським договором 1997 року та Ніццьким договором 2001 року, а також актами про приєднання; Договір про Європейський Союз 1992 року, із змінами, внесеними Амстердамським договором 1997 року та Ніццьким договором 2001 року, а також договорами про приєднання; Договір про злиття 1965 року; акти про приєднання нових держав-членів;
2. *Вторинне законодавство*: директива; регламент; рішення; рекомендація або висновок; джерело права у формі міжнародної угоди; загальний принцип права Європейського співтовариства; рішення Європейського суду; спільна стратегія у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, як це визначено ст. 13 Договору про Європейський Союз; спільні дії в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки; спільна позиція у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки; рамкове рішення щодо гармонізації законодавства в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах (ст. 34 Договору про Європейський Союз); спільна позиція в контексті положень Договору про Європейський Союз, про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах (ст. 34 Договору про Європейський Союз; рішення в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах (ст. 34 Договору про Європейський Союз); загальне положення або принцип у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Процес адаптації екологічного законодавства України до права навколишнього середовища ЄС розвивається в позитивному напрямку. Так, розширюються наукові дослідження, створений Центр порівняльного права при Міністерстві юстиції, здійснюються освітні програми, поліпшується інформаційне забезпечення адаптаційного процесу, організаційна робота здійснюється відповідними органами виконавчої влади. В цьому контексті показовими є наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 26 грудня 2011 р. № 571 «Щодо підготовки Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу, Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (юридичні аспекти)» та «План заходів Мінприроди щодо виконання у 2012 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», затверджені наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 квітня 2012 р. № 249, який охопив 11 джерел «асquis communautaire», із яких 9 Директив ЄС, 1 Конвенція, 1 регламент. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р. «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» передбачений контроль за станом адаптації і планування процесу адаптації.

Як закріплено в Угоді про асоціацію (Додаток ХХХ до Глави 6 «Навколишнє природне середивоще» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво»),Україна зобов’язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у встановлені терміни в межах 2-3 років з моменту набрання чинності цієї Угоди (стосовно різних напрямків) діяльності.

На підставі викладеного, слід зробити висновок: Європейський Союз є феноменом людської цивілізації. Ним протягом тривалого часу наполегливо розроблялись належні правові засади і підстави для його діяльності та співпраці з усіма іншими країнами европейського континенту, в т.ч. і Україною, та світу в цілому. Право Євросоюзу є механізмом створення стабільності та економічного, політичного і правового співробітництва. Особливо актуальним є співробітництво в еколого-правовій сфері. Це вимагає від України різноманітних зусиль в опануванні логіки екологічної політики ЄС, знання законодавства ЄС і наполегливої роботи по його застосуванню і виконанню в Україні.

**РОЗДІЛ  3**

**ОХОРОНА АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ В УКРАЇНІ –**

**ЄВРОПЕЙСЬКА ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Атмосферне повітря – необхідна фізична і біологічна умова існування людини та джерело життя на Землі, яке у природному стані складається з суміші газів: це переважно азот (понад 78%), кисень (близько 20%), а також аргон, вуглекислий газ, водень, гелій, неон, озон, пил, водяна пара та деякі інші речовини.

Від якості повітря залежить здоров’я людини. Атмосферне повітря також має важливе економічне значення, адже використовується як сировина для хімічної промисловості, енергетичний ресурс, середовище зв’язку і руху літальних апаратів, для скидання відходів виробництва тощо. Науково-технічний прогрес розширив масштаби використання ресурсів та властивостей атмосферного повітря. Але водночас значно зростає і негативний антропогенний вплив на атмосферне повітря. Масштаби його забруднення відходами виробництва набули загрозливого характеру для здоров’я людини, озонового шару, погоди та клімату нашої планети.

**Європейська політика щодо якості атмосферного повітря**

Шоста Програма дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002 – 2012 роки (Рішення № 1600/2002/ЄC Європейського Парламенту і Ради) являє собою основний загальний документ з екологічної політики [36]. У пріоритетній сфері «Навколишнє середовище та здоров’я» передбачені заходи, пов’язані з якістю атмосферного повітря:

* удосконалення системи моніторингу та оцінки якості атмосферного повітря, в тому числі осадження забруднюючих речовин, а також надання інформації громадськості, включаючи розроблення і використання індикаторів;
* зміцнення узгодженої та комплексної політики у сфері забруднення атмосферного повітря для врахування пріоритетів подальших дій, перегляд та оновлення, у разі необхідності, стандартів якості атмосферного повітря та національних гранично допустимих викидів з метою досягнення довгострокових цілей неперевищення критичних навантажень і рівнів та розроблення більш досконалих систем збору інформації, моделювання і прогнозування;
* ухвалення відповідних заходів щодо приземного озону і твердих частинок.

Наразі готується до прийняття новий документ екологічної політики ЄС: Загальна Програма дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети» (COM(2012) 710 заключна редакція) «Пріоритетна мета: захист громадян ЄС від екологічного впливу та ризиків для здоров’я і благополуччя», яка зосереджена на якості атмосферного повітря:

* Значна частина населення ЄС, піддається впливу атмосферного повітря, рівень якого перевищує стандарти, рекомендовані ВООЗ. Вжиття заходів є вкрай необхідним у районах, де населення, особливо чутливі або уразливі соціальні групи, та екосистеми піддаються впливу високих рівнів забруднюючих речовин, особливо в містах та будівлях.
* Нездатність повною мірою реалізувати існуючу політику не дозволяє ЄС досягти відповідних стандартів якості атмосферного повітря та води. ЄС оновлюватиме цілі відповідно до останніх наукових досліджень та більш активно працювати для забезпечення взаємодії з іншими цілями політики в таких сферах як зміна клімату, біорізноманіття та морське і земне середовище. Наприклад, скорочення окремих забруднювачів атмосферного повітря може зробити важливий внесок у пом’якшення наслідків зміни клімату. Подальша робота в цьому напрямі супроводжуватиметься комплексним оглядом права ЄС у сфері якості атмосферного повітря та розробкою документів щодо збереження водних ресурсів Європи.

Підготовлена відповідно до Шостої Програми дій **Тематична стратегія боротьби із забрудненням повітря 2005 року є основним стратегічним документом у галузі оцінки та управління якістю атмосферного повітря** [36]**.**

*Пріоритетними сферами впливу, що окреслені у Тематичній стратегії, є:*

* Вплив на здоров’я: дрібні частинки (PM2.5) та озон;
* Підкислення (діоксин сірки, оксиди азоту та амоній) та евтрофікація (осадження азоту вище критичних навантажень);
* Непов’язаний зі здоров’ям вплив приземного озону на рослинність.

*Першочергові заходи в рамках Тематичної стратегії включають:*

* Розробку стандартів Євро‐5 для легкових автомобілів і фургонів та Євро‐VI для великовантажних автомобілів;
* Перегляд національних гранично допустимих викидів;
* Регулювання спалювальних установок малої потужності;
* Скорочення викидів амонію в сільському господарстві;
* Перегляд правових актів у сфері якості атмосферного повітря.

Тематична стратегія сформувала політичну основу для «нового покоління» правових актів, зокрема нової Рамкової директиви про якість атмосферного повітря (2008/50/ЄC) та нової Директиви про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль за забрудненнями – IPPC) (2010/75/ЄC), спрямованої на здійснення поступового перегляду Директиви про гранично допустимі викиди для окремих забруднюючих атмосферу речовин, що встановлюються на національному рівні (2001/81/ЄC).

Наразі ЄС готує **фундаментальний комплексний огляд політики ЄС у сфері якості атмосферного повітря**. Огляд «матиме на меті створення ґрунтовного пакету документів «Чисте повітря ЄС» з оновленням існуючої політики та директив, у тому числі Директиви про гранично допустимі викиди для окремих забруднюючих атмосферу речовин, що встановлюються на національному рівні відповідно до останніх наукових досліджень, та визначення подальших економічно ефективних заходів для наближення до мети шостої Програми дій – *досягнення рівнів якості атмосферного повітря, які не призводять до неприпустимих впливів та ризику для здоров’я населення і навколишнього середовища.*

**Державна політика та інституційні засади щодо охорони атмосферного повітря в Україні**

Державна політика щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів визначена Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [77], Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [72] іншими законодавчими актами.

Методологія та правова основа охорони атмосферного повітря в Україні визначена у Законі України «Про охорону атмосферного повітря» [75]. Законодавство України в сфері охорони атмосферного повітря включає значну кількість нормативно-правових актів, переважна більшість з яких є підзаконними.

Крім того, Україною підписано та ратифіковано низку двосторонніх та багатосторонніх угод з питань охорони атмосферного повітря.

Про актуальність вдосконалення чинного законодавства в сфері охорони атмосферного повітря свідчить наявність низки програмних документів, які стосуються цієї сфери, зокрема:

Концепція реалізації державної політики щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які призводять до підкислення, евтрофікації та утворення приземного озону, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 року № 610;

Концепція зменшення обсягів викидів важких металів в атмосферне повітря, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2000 року № 291.

До першочергових віднесені питання охорони атмосферного повітря (пункт 29 Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки), затверджені Постановою Верховної Ради України від 05 березня 1998 року № 188/98-ВР. Значну увагу питанням охорони атмосферного повітря приділено також в Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки, затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 577-р.

В якості стратегічних цілей у сфері охорони атмосферного повітря визначено зменшення обсягу викидів загальнопоширених забруднюючих речовин: стаціонарними джерелами до 2015 року на 10 відсотків і до 2020 року на 25 відсотків базового рівня; пересувними джерелами шляхом встановлення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах до 2015 року відповідно до стандартів Євро-4, до 2020 року – Євро-5; визначення цільових показників вмісту небезпечних речовин в атмосферному повітрі, зокрема для важких металів, неметанових летких органічних сполук, завислих часток пилу (діаметром менше 10 мікрон) та стійких органічних забруднюючих речовин з метою їх врахування при встановленні технологічних нормативів викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення (Ціль 2).

Україна є Стороною низки багатосторонніх міжнародно-правових угод у сфері промислової безпеки. До таких угод, зокрема, належать: Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані від 13 листопада 1979 року, Протокол про скорочення викидів сірки або їх транскордонних потоків принаймні на 30% до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, Протокол про обмеження викидів окислів азоту або їх транскордонних потоків до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані тощо.

Провідна роль у сфері охорони атмосферного повітря належить Міністерству екології та природних ресурсів України, що визначено Положенням про нього, затвердженим Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 452/2011, уповноважене:

* здійснювати нормативно-правове регулювання у сфері охорони атмосферного повітря;
* видавати документи дозвільного характеру у відповідній сфері;
* організовувати моніторинг навколишнього природного середовища, створювати і забезпечувати роботу мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи;
* здійснювати міжнародне співробітництво з питань охорони навколишнього природного середовища, вивчати, узагальнювати і поширювати міжнародний досвід в цій галузі, організовувати виконання зобов'язань України відповідно до міжнародних угод з питань охорони навколишнього природного середовища тощо.

Важлива роль у процесі охорони здоров’я людини від негативного впливу забруднення атмосферного повітря належить Міністерству охорони здоров’я України (далі – МОЗ України). Саме його нормативно-правовими актами встановлено нормативи якості атмосферного повітря, які спрямовані на забезпечення такого стану атмосферного повітря, який не шкодить здоров’ю людини. Ці нормативи є важливими також і з огляду на те, що саме вони формують основу критеріїв для встановлення нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Здійснення державного контролю за додержанням законодавства про охорону атмосферного повітря, згідно законодавства, покладається на Державну екологічну інспекцію України та її територіальні органи.

**Директива №2008/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 21 травня 2008 року про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи** [36]

Директива 2008/50/ЄС встановлює стандарти якості атмосферного повітря щодо вмісту найбільш шкідливих забруднювачів атмосферного повітря (діоксиду сірки, діоксиду та оксидів азоту, твердих частинок PM10 і PM2.5, озону, бензолу, свинцю та окису вуглецю ) та містить докладні правила оцінки якості атмосферного повітря (включаючи доступність інформації для громадськості) та управління якістю атмосферного повітря (створення зон і агломерацій, планів якості атмосферного повітря).

Ця Директива відноситься до шостої Програми дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002 – 2012 роки, нещодавно підготовленої Загальної Програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища на період до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети» та Тематичної стратегії ЄС по боротьбі із забрудненням атмосферного повітря.

Директива пов’язана з Директивою 2004/107/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 15 грудня 2004 року про миш’як, кадмій, ртуть, нікель та поліциклічні ароматичні вуглеводні в атмосферному повітрі та Виконавчим рішенням Комісії 2011/850/ЄС від 12 грудня 2011 року про встановлення правил для Директив 2004/107/ЄC та 2008/50/ЄC Європейського Парламенту і Ради щодо взаємного обміну інформацією та звітності про якість атмосферного повітря.

Директива пов’язана з Конвенцією ЄЕК ООН про транскордонне забруднення повітря на великі відстані та вісьмома протоколами до неї і визначає заходи, спрямовані на:

* визначення і встановлення цілей для якості атмосферного повітря, спрямованих на уникнення, попередження або зменшення шкідливого впливу на здоров’я населення та навколишнє середовище в цілому;
* проведення оцінки якості атмосферного повітря в державах‐членах на основі загальних методів і критеріїв;
* одержання інформації про якість атмосферного повітря з метою надання підтримки у боротьбі із забрудненням атмосферного повітря та шкідливими наслідками та здійснення моніторингу довгострокових тенденцій та покращень в результаті впровадження національних заходів та заходів Співтовариства;
* забезпечення доступності для громадськості інформації про якість атмосферного повітря;
* підтримка якості атмосферного повітря, де вона є високою, та покращення ситуації в інших випадках;
* сприяння розширенню співробітництва між державами – членами щодо зменшення забруднення атмосферного повітря.

Директивою встановлено декілька типів стандартів якості атмосферного повітря:

* **граничні значення** для захисту здоров’я населення (фіксовані рівні, яких необхідно досягти протягом певного періоду часу та не перевищувати після досягнення) для PM10, PM2.5, SO2, NO2, бензолу, CO та свинцю;
* **цільові значення** для захисту здоров’я населення (фіксовані рівні, яких необхідно досягти, по можливості) для O3, PM2.5;
* **порогові значення** (фіксовані рівні, перевищення яких становить ризик для здоров’я населення від короткочасного впливу) для SO2, NO2 та O3;
* **критичні рівні** (фіксовані рівні, при перевищенні яких можуть виникати прямі негативні наслідки для деяких рецепторів – дерев, інших рослин або природних екосистем, але не для населення) для SO2 та NOX;
* **довгострокова мета** (фіксований рівень, якого необхідно досягти у довгостроковій перспективі, за винятком випадків, коли він не може бути досягнутий у рамках відповідних заходів з метою забезпечення ефективного захисту здоров’я населення та навколишнього середовища) для O3;
* щодо PM2.5, то встановлюються додаткові тимчасові норми (середній показник впливу, зобов’язання щодо концентрації впливу, національні цілі щодо зниження впливу).

Всі граничні та цільові значення, крім значень для SO2, O3 та СО, встановлюються як середні річні значення. В окремих випадках також встановлюються більш короткострокові граничні значення. Основні граничні значення для захисту здоров’я населення, встановлені вищезазначеними Директивами, є такі:

* **PM10** (середньорічне – 40 мкг/м3, 24‐годинне граничне значення – 50 мкг/м3 не повинно перевищувати 35 разів протягом календарного року), строк забезпечення дотримання – 2005 рік;
* **PM2.5** (цільове значення та граничне значення для етапу 1 – середньорічне – 25 мкг/м3), строк забезпечення дотримання – 2015рік;
* **PM2.5** (граничне значення для етапу 2 – середньорічне – 20 мкг/м3), строк забезпечення дотримання – 2020 рік;
* **SO2** (погодинне граничне значення – 350 мкг/м3 не повинно перевищуватися 24 разів протягом календарного року; 24‐годинне граничне значення – 125 мкг/м3 не повинно перевищуватися 3 рази протягом календарного року), строк забезпечення дотримання – 2005 рік;
* **NO2** (середньорічне – 40 мкг/м3, погодинне граничне значення – 200 мкг /м3 не повинно перевищуватися 18 разів протягом календарного року), строк забезпечення дотримання – 2010 рік;
* **Свинець** (середньорічне – 0,5 мкг/м3), строк забезпечення дотримання – 2005 рік;
* **Бензол** (середньорічне – 5 мкг/м3), строк забезпечення дотримання – 2010 рік;
* **CO** (граничне добове 8‐годинне значення – 10 мг/м3), строк забезпечення дотримання – 2005 рік;
* **O3** (цільове значення – граничне добове 8‐годинне значення – 120 мкг/м3 не повинно перевищувати 25 днів протягом календарного року за 3 роки), строк забезпечення дотримання – 2012 рік.

Крім стандартів якості атмосферного повітря, Директива охоплює такі питання:

* докладні правила оцінки якості атмосферного повітря (верхній і нижній пороги оцінки, вимірювання, моделювання, комбінування, цілі щодо якості даних);
* докладні правила вимірювання (критерії для визначення мінімальної кількості та розташування точок відбору проб, стандартні методи оцінки концентрації);
* утворення зон та агломерацій;
* підготовка місцевих, регіональних або національних планів якості атмосферного повітря для поліпшення якості атмосферного повітря (перелік відомостей, які мають бути включені) та короткострокових планів дій (включаючи їх докладний зміст);
* подання звітів про якість атмосферного повітря до Європейської Комісії;
* інформація має бути доступною для громадськості.

***Національна нормативно-правова база щодо рівнів забруднення атмосферного повітря***

Стаття 5 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [75] визначає класифікацію нормативів у галузі охорони атмосферного повітря, зокрема встановлення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря.

Нормативи якості атмосферного повітря представлені нормативами граничнодопустимих концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі (далі – ГДК), орієнтовно безпечними рівнями впливу (ОБРВ) забруднюючих речовин в атмосферному повітрі населених місць, затвердженими наказом МОЗ України від 15 січня 1997 року № 8 та ін. Нормативи ГДК забруднюючих речовин в атмосферному повітрі визначено у Державних санітарних правилах охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами) затверджених наказом МОЗ України від 09 липня 1997 року № 201.

Незважаючи на досить розгорнуту систему нормативів якості довкілля, недостатньо врегульованими залишаються вміст твердих частинок пилу (далі – ТЧ) з діаметром 2,5 мікрометра та менше (далі – ТЧ2,5) та ТЧ з діаметром 10 мікрометра та менше (далі – ТЧ10) в атмосферному повітрі. Державними санітарними правилами охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами) регламентуються лише деякі види пилу.

В Україні відсутні методики виокремлення із загальної маси пилу ТЧ2,5 і ТЧ10 та не здійснюється контроль та моніторинг вмісту цих речовин в атмосферному повітрі.

***Рівень відповідності національної нормативно-правової бази вимогам Директиви № 2008/50/ЄС***

Чинне законодавство України частково відповідає положенням Директиви 2008/50/ЄС (ступінь відповідності середній) [31].

Важливим напрямком у галузі приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС законодавчо визнано «моніторинг і оцінка якості атмосферного повітря, зокрема, щодо загальнопоширених забруднюючих речовин, зонування території України, планів поліпшення якості атмосферного повітря в зонах і агломераціях» (п. 4.8. Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI [9]). Саме цим питанням і присвячена Директива 2008/50/ЄС.

Значна частина положень Директиви 2008/50/ЄС стосується здійснення моніторингу атмосферного повітря. Обов’язок щодо здійснення останнього покладено на Український гідрометеорологічний центр(далі **–** УкрГМЦ) — державну установу в складі [Державної служби з надзвичайних ситуацій України](http://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0_%D0%B7_%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%87%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%B8%D1%82%D1%83%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9&action=edit&redlink=1) (далі – ДСНС України), що провадить метеорологічні спостереження на території України. УкрГМЦ у межах своєї компетенції реалізує державну політику у сфері [гідрометеорології](http://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%93%D1%96%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F&action=edit&redlink=1) та моніторингу довкілля та здійснює управління і контроль у сфері гідрометеорологічної діяльності. Діяльність УкрГМЦ спрямовується, координується та контролюється ДСНС України. З огляду на це, виконання переважної більшості положень Директиви 2008/50/ЄС віднесено саме до повноважень ДСНС України.

Не здійснюється в Україні і моніторинг якості атмосферного повітря в частині озону, що також не дозволяє виконувати вимоги Директиви 2008/50/ЄС. Організація системи спостережень за рівнями цих забруднюючих речовин потребує значних коштів на придбання та підтримку функціонування відповідного обладнання, а також підготовку фахівців, необхідних для забезпечення вимірювання цих речовин в атмосферному повітрі.

Чинними нормативно-правовими актами, які використовуються в Україні, досить докладно врегульовано систему спостереження за якістю атмосферного повітря. Зокрема, це ГОСТ 17.2.3.01-86 Охорона природи. Атмосфера (регулює порядок розміщення постів спостереження за якістю атмосферного повітря), Правила контролю якості повітря населених пунктів, які затверджені постановою Держстандарту СРСР від 10 листопада 1986 року № 3359 та РД 52.04.186-89. Це керівний документ щодо здійснення контролю за забрудненням атмосфери, який затверджений заступником голови Держкомгідромету СРСР 01 червня 1989 року та Головним державним санітарним лікарем СРСР 16 травня 1989 року. Ці нормативно-правові акти закріплюють досить гнучку систему постів спостереження. Незважаючи на це система потребує вдосконалення, оскільки була запроваджена понад 25 – 30 років тому і не враховує низки вимог Директиви 2008/50/ЄС.

***Шляхи адаптації нормативно-правової бази України до вимог Директиви***

***№ 2008/50/ЄС***

Для завершення транспозиції вимог відповідної Директиви до законодавства України необхідно вжити такі заходи:

– встановити зони та агломерації по всій території України за ступенем забруднення атмосферного повітря, а також порядок перегляду класифікації зон та агломерацій залежно від порогів оцінювання;

– вдосконалити правове регулювання порядку розміщення постів спостереження за якістю атмосферного повітря та пунктів відбору проб (встановити кількість постів на рівні, якого вимагає Директива 2008/50/ЄЕС);

– встановити порядок збільшення постів у спосіб, як це зазначено у Директиві 2008/50/ЄЕС;

– встановити нижній та верхній пороги оцінювання якості атмосферного повітря та поставити у залежність спосіб оцінювання від якості атмосферного повітря, як це зроблено у Директиві 2008/50/ЄЕС;

– встановити взаємозв’язок між різними методами вимірювання (спостереження, моделювання, розрахунковий тощо), як цього вимагає Директива 2008/50/ЄЕС;

– встановити вимоги щодо розміщення постів спостереження за межами населених пунктів;

– встановити нормативи концентрації твердих частинок (ТЧ2,5; ТЧ10) в атмосферному повітрі та забезпечити їх моніторинг в атмосферному повітрі;

– закріпити еталонні методи вимірювання та критерії, визначені в Секції А та Секції С Додатка VІ до Директиви 2008/50/ЄЕС;

– врегулювати кількість пунктів вимірювання озону.

**Директива № 2004/107/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 15 грудня 2004 року про миш’як, кадмій, ртуть, нікель і поліциклічні ароматичні вуглеводні у атмосферному повітрі** [36]

Директива 2004/107/ЄC встановлює стандарти якості атмосферного повітря (цільові значення) щодо вмісту миш’яку, кадмію, ртуті та поліциклічних ароматичних вуглеводнів (у перерахунку на бенз(а)пірен та докладні правила оцінки якості атмосферного повітря, включаючи доступність інформації для громадськості та управління якістю атмосферного повітря (створення зон і агломерацій, запровадження заходів).

Ця Директива відноситься до Шостої Програми дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002–2012 роки та нещодавно підготовленої Загальної Програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища на період до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети» та Тематичної стратегії ЄС по боротьбі із забрудненням атмосферного повітря.

Директива пов’язана з Директивою 2008/50/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 21 травня 2008 року про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи та Виконавчим рішенням Комісії 2011/850/ЄС від 12 грудня 2011 року про встановлення правил для Директив 2004/107/ЄC та 2008/50/ЄC Європейського Парламенту і Ради щодо взаємного обміну інформацією та звітності про якість атмосферного повітря.

Ця Директива пов’язана з Конвенцією ЄЕК ООН про транскордонне забруднення повітря на великі відстані та протоколами про важкі метали до неї та стійкі органічні сполуки, а також Стокгольмською конвенцією про стійкі органічні забруднювачі.

Цілями Директиви є:

– встановлення цільового значення щодо концентрації миш’яку, кадмію, нікелю та бенз(а)пірену в атмосферному повітрі з метою уникнення, попередження або зменшення шкідливого впливу миш’яку, кадмію, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів на здоров’я населення і навколишнє середовище;

– забезпечення якості атмосферного повітря щодо миш’яку, кадмію, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів, підтримки її там, де вона є високою, та поліпшувати в інших випадках;

– визначення загальних методів і критеріїв для оцінки концентрації миш’яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів у атмосферному повітрі, а також осадження миш’яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів;

– забезпечення доступу громадськості до належної інформації про концентрацію миш’яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів у атмосферному повітрі, а також про осадження миш’яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів.

Цільові значення для захисту здоров’я населення (фіксовані рівні, яких необхідно досягти по можливості) щодо вмісту миш’яку, кадмію, нікелю та бенз(а)пірену є такими:

* **Миш’як** (цільове значення – середньорічне – 6 нг/м3), строк забезпечення дотримання – 2012 рік;
* **Нікель** (цільове значення – середньорічне – 20 нг/м3), строк забезпечення дотримання – 2012 рік;
* **Кадмій** (цільове значення – середньорічне – 5 нг/м3), строк забезпечення дотримання – 2012 рік;
* **Бенз(а)пірен** (цільове значення – 1 нг/м3), строк забезпечення дотримання – 2012 рік.

Крім стандартів якості атмосферного повітря, Директива охоплює такі питання:

– докладні правила оцінки якості атмосферного повітря (верхній і нижній пороги оцінки, вимірювання, моделювання, комбінування, цілі щодо якості даних);

– докладні правила вимірювання (критерії для визначення мінімальної кількості та розташування точок відбору проб, стандартні методи оцінки концентрації);

– утворення зон та агломерацій;

– звітність про якість атмосферного повітря до Європейської Комісії;

– інформація має бути доступною для громадськості.

***Національна нормативно-правова база про миш’як, кадмій, ртуть, нікель і поліциклічні ароматичні вуглеводні у атмосферному повітрі та рівень відповідності нормативно-правової бази в Україні вимогам Директиви № 2004/107/ЄC***

Законодавство України частково відповідає вимогам Директиви 2004/107/ЄС (ступінь відповідності середній) [31].

В Україні наявна досить докладна система регулювання поводження з арсеном, кадмієм, ртуттю, нікелем, поліциклічними ароматичними гідрокарбонатами. Встановлені ГДК для деяких з цих речовин (кадмій, ртуть, нікель). Правове регулювання поводження з арсеном, кадмієм, ртуттю, нікелем, поліциклічними ароматичними гідрокарбонатами у контексті охорони атмосферного повітря є недостатньо гнучким. Це виражається у відсутності нижнього та верхнього рівнів, при досягненні яких повинні використовуватися визначені Директивою 2004/107/ЄС методи вимірювання речовин у атмосферному повітрі.

Досить складна і детально врегульована система розміщення постів спостереження не містить вимог щодо встановлення одного поста спостереження за концентрацією арсену, кадмію, ртуті, нікелю, поліциклічних ароматичних гідрокарбонатів на кожні 100000 км2. Кількість постів на кількість населення також є значно меншою ніж та, яка вимагається Директивою 2004/107/ЄС. У зв’язку з цим, потрібно закріпити наведену кількість постів на рівні підзаконного нормативно-правового акта.

Не всі речовини, які підлягають контролю згідно п. 4.8. Директиви 2004/107/ЄЕС, включено до переліку речовин, щодо яких здійснюється моніторинг згідно п. 2.4. РД 52.04.186-89. При цьому зазначеним пунктом передбачено процедуру доповнення переліку речовин, щодо яких здійснюється моніторинг залежно від конкретних умов функціонування того чи іншого джерела викидів чи природних умов. У зв’язку з цим потрібно вдосконалити систему моніторингу щодо арсену, кадмію, ртуті, нікелю, поліциклічних ароматичних гідрокарбонатів.

Однією з особливостей існуючого в Україні правового регулювання системи спостережень у цій сфері є можливість збільшення постів залежно від техногенних чи природних обставин. При цьому кількість відповідних постів визначається програмою здійснення моніторингу атмосферного повітря. Прийняття рішення про збільшення постів віднесено до компетенції органів державної влади. Водночас Додатком ІІІ до Директиви 2004/107/ЄС кількість постів встановлюється не лише з урахуванням кількості населення, а й з урахуванням рівня забрудненості атмосферного повітря. У зв’язку з цим таке ж правило має бути закріплено і в чинному законодавстві України на рівні підзаконного нормативно-правового акта.

В Україні створено механізм надання інформації про стан довкілля. Проте, чинне законодавство [26; 45; 71] не вимагає доведення до населення інформації про концентрації зазначених у пункті 1 ст. 7 Директиви 2004/107/ЄС речовин. Тому необхідно врегулювати порядок доведення інформації до відома населення, як того вимагає ст. 7 Директиви 2004/107/ЄС.

***Шляхи адаптації нормативно-правової бази України до вимог Директиви №2004/107/ЄC***

З метою забезпечення наближення положень чинного законодавства України до вимог Директиви 2004/107/ЄС необхідно:

– скласти перелік зон та агломерацій, у яких рівень миш’яку, кадмію, нікелю і бензо(а)пірену нижче відповідних цільових показників, та підтримувати рівень цих забруднюючих речовин на цих територіях нижче відповідних цільових показників;

– скласти перелік зон та агломерацій, у яких цільові показники, встановлені у Додатку I, перевищені. Також необхідно визначити для таких зон та агломерацій райони перевищення та джерела, що призводять до такого перевищення;

– на зазначених територіях врегулювати застосування усіх необхідних заходів, які не тягнуть за собою непропорційних витрат, спрямованих, зокрема, на домінантні джерела викидів для досягнення цільових показників;

– врегулювати порядок встановлення верхніх та нижніх порогів оцінки для миш’яку, кадмію, нікелю і бензо(а)пірену в навколишньому повітрі відповідно до частини I Додатка II до Директиви 2004/107/ЄС;

– врегулювати порядок перегляду зони або агломерацій. Цей перегляд має здійснюватися принаймні кожні п’ять років відповідно до процедури, встановленої у Частині II Додатка II до Директиви. Класифікація зон і агломерацій повинна переглядатися раніше у випадку істотних змін у діяльності, яка має відношення до концентрацій миш’яку, кадмію, нікелю і бензо(а)пірену у навколишньому повітрі;

– встановити на рівні підзаконного нормативно-правового акту вимоги до кількості фіксованих вимірювальних станцій, які мають бути встановлені, та застосування інших методів вимірювання (інформація з інших джерел, таких як кадастр (шкідливих) газоподібних викидів, методи індикативного вимірювання і моделювання якості повітря, кількість). Використання інших методів має забезпечувати встановлення концентрацій забруднюючих повітря речовин, які мають визначатись відповідно до Секції I Додатка III і Секції I Додатка IV до Директиви 2004/107/ЄС;

– врегулювати порядок доведення інформації до відома населення, як того вимагає ст. 7 Директиви 2004/107/ЄС.

**Директива 98/70/ЄС Європейського Парламенту і Ради про якість бензину та дизельного палива та внесення змін і доповнень до Директиви Ради 93/12/ЄEC** [36]

У цю Директиву були внесені поправки:

* Директивою Комісії 2000/71/ЄС від 7 листопада 2000 року;
* Директивою 2003/17/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 3 березня 2003 року;
* Регламентом (ЄС) № 1882/2003 Європейського Парламенту і Ради від 29 вересня 2003 року;
* Директивою 2009/30/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2009 року;
* Директивою Комісії 2011/63/ЄС від 1 червня 2011 року.

Директива 98/70/ЕС встановлює технічні умови з міркувань охорони здоров’я населення та навколишнього середовища щодо палива для автомобілів, оснащених двигунами з примусовим запалюванням та дизельними двигунами.

Директива відноситься до шостої Програми дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002 – 2012 роки та нещодавно підготовленої Загальної Програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища на період до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети» та Тематичної стратегії ЄС по боротьбі із забрудненням атмосферного повітря.

Директива пов’язана з Директивою 2009/30/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2009 року про внесення змін і доповнень до Директиви 98/70/ЄС щодо специфікації бензину, дизельного палива та газойлю, запровадження механізму моніторингу і зниження викидів парникових газів, та внесеними змінами і доповненнями до Директиви 1999/32/ЄС щодо специфікації палива для суден внутрішнього плавання і скасування Директиви 93/12/ЄEC Директивою 2001/81/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2001 року про гранично допустимі викиди для окремих забруднюючих атмосферу речовин, що встановлюються на національному рівні.

Вона пов’язана з Конвенцією ЄЕК ООН про транскордонне забруднення повітря на великі відстані та протоколами до неї, а також Стокгольмською конвенцією про стійкі органічні забруднювачі.

Предметом та цілями цієї Директиви є:

– заборона на продаж етилованого бензину (2000 рік);

– поетапне забезпечення відповідності неетилованого бензину і дизельного палива параметрам охорони навколишнього середовища.

Директива охоплює такі питання:

– екологічні параметри бензину (фізичні параметри, вміст вуглеводнів, кисню , сірки і свинцю);

– екологічні параметри дизельного палива (фізичні параметри, вміст сірки і поліциклічних ароматичних вуглеводнів).

***Національна нормативно-правова база та рівень відповідності нормативно-правової бази в Україні вимогам Директиви № 98/70/ЄС***

Законодавство України частково відповідає вимогам Директиви 98/70/ЄС (ступінь відповідності середній) [31].

Чинне законодавство України, як і законодавство ЄС, містить заборону на ввезення і реалізацію на території України етилованого бензину та свинцевих добавок до бензину. Цю заборону закріплено Законом України «Про заборону ввезення і реалізації на території України етилованого бензину та свинцевих добавок до бензину» від 15 листопада 2001 року № 2786-ІІІ [46].

В Україні існують досить докладні вимоги до якості як бензину, так і дизельного палива. Значна частина вимог до бензину затверджена на рівні державних стандартів. Зокрема, ДСТУ 4063-2001 Бензини автомобільні. Технічні умови затверджені наказом Держстандарту України від 29 листопада 2001 року № 588; ДСТУ 4839:2007 Бензини автомобільні. Підвищеної якості. Технічні умови затверджені наказом Держспоживстандарту України від 03 жовтня 2007 року № 244; ДСТУ 4840:2007 Паливо Дизельне. Підвищеної якості затверджені наказом Держспоживстандарту від 03 жовтня 2007 року № 244 тощо.

Водночас 01 грудня 2005 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» [82], яким було внесено зміни до статті 1 Закону України «Про стандартизацію» в частині втрати стандартами загальнообов’язкової сили. Отже, на сьогодні технічні вимоги до товарів, у тому числі і до бензину та дизельного палива, можуть бути встановлені лише технічними регламентами. У зв’язку з цим, загальнообов’язкову силу мають лише стандарти, затверджені до 11 січня 2006 року (дати набуття чинності Законом України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» [82]). Таким чином, ДСТУ, які затверджені після 11 січня 2006 року, можуть набувати умовно обов’язкової сили у разі коли, наприклад, у договорі про поставку бензину зазначається, що поставляється бензин підвищеної якості. У такому випадку бензин, який поставляється, повинен відповідати ДСТУ 4839:2007 Бензини автомобільні. Підвищеної якості. Технічні умови, який затверджений наказом Держспоживстандарту України від 03 жовтня 2007 року № 244. Буде вважатися порушенням таких договірних зобов’язань поставка бензину, який не відповідає зазначеному ДСТУ. Проте, такі дії будуть вважатися порушенням лише з огляду на те, що постачальник не поставив бензин підвищеної якості.

Для того, щоб наблизити вимоги законодавства України до Директиви 98/70/ЕС, необхідно вжити такі заходи:

– вдосконалити вимоги до нафтопродуктів (не етильованого бензину, дизельного палива), які використовуються позашляховими транспортними засобами та технікою, сільськогосподарськими та лісогосподарськими тракторами;

– вдосконалити вимоги щодо здійснення моніторингу особами, які поставляють паливо за життєвим циклом викидів парникових газів;

– вдосконалити вимоги до виробництва та складу біопалива.

Вдосконалення також потребує:

– система моніторингу якості палива;

– система маркування палива, в тому числі в частині вмісту металічних добавок;

– вимоги щодо суднового палива для суден внутрішнього плавання.

Необхідно також вдосконалити технічні вимоги до бензинів автомобільних та дизельного палива.

**Директива Ради 1999/32/ЄC від 26 квітня 1999 року про зменшення вмісту сірки у деяких видах рідкого палива та внесення змін і доповнень до Директиви 93/12/ЄEC** [36]

Примітка: *дизельне паливо, як воно визначено у статті 2 (2) Директиви 98/70/ЄС Європейського Парламенту і Ради про якість бензину та дизельного палива та внесення змін і доповнень до Директиви Ради 93/12/ЄEC, з поправками, не охоплюється цією Директивою. Паливо для позашляхової рухомої техніки та сільськогосподарських тракторів також не охоплюється цією Директивою.*

У Директиву були внесені поправки Регламентом (ЄС) № 1882/2003 Європейського Парламенту і Ради від 29 вересня 2003 року, Директивою 2005/33/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 6 липня 2005 року, Регламентом (ЄС) № 219/2009 Європейського Парламенту і Ради від 11 березня 2009 року, Директивою 2009/30/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2009 року та Директивою 2012/33/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 21 листопада 2012 року.

Директива 1999/32/ЄС встановлює максимальний вміст сірки у важкому мазуті, судновому паливі (газойлі для морського транспорту) та газойлі.

Примітка:

*Важкий мазут – будь‐яке рідке нафтове паливо, яке охоплюється кодом ОН 2710 00 71 – 2710 00 78, або будь‐яке рідке нафтове паливо, за винятком газойлю, як це визначено в пунктах 2 і 3, яке, з причини обмежених можливостей його перегонки, відноситься до категорії важких нафт, призначених для використання в якості палива, і принаймні 65% об’єму якого (включаючи втрати) переганяється при температурі 250° С по методу ASTM D86. Якщо перегонка не може бути визначена за методом ASTM D86, нафтопродукт може бути класифікований як важкий мазут.*

*Газойль для морського транспорту – паливо, призначене для використання на морських суднах, які відповідають визначенню у виносці 14 або які мають в’язкість або щільність, що знаходиться в межах в’язкості або щільності, визначених для морських дистилятів у Таблиці I ISO 8217 (1996 року).*

*Газойль – будь‐яке рідке нафтове паливо, яке охоплюється кодом ОН 2710 00 67 або 2710 00 68, або ¾ будь‐якого рідкого нафтового палива, яке, з причини обмежених можливостей його дистиляції , підпадає під категорію середніх дистилятів, призначених для використання в якості палива, і принаймні 85% об’єму якого (включаючи втрати) переганяється при температурі 350° C за методом ASTM D86.*

Ця Директива відноситься до шостої Програми дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002–2012 роки та нещодавно підготовленої Загальної Програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища на період до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети» та Тематичної стратегії ЄС по боротьбі із забрудненням атмосферного повітря.

Директива пов’язана з Директивою 2001/81/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2001 року про гранично допустимі викиди для окремих забруднюючих атмосферу речовин, що встановлюються на національному рівні та Директивою 2009/30/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2009 року про внесення змін і доповнень до Директиви 98/70/ЄС щодо специфікації бензину, дизельного палива та газойлю та запровадження механізму моніторингу та зниження викидів парникових газів, та внесення змін і доповнень до Директиви 1999/32/ЄС щодо специфікації палива для суден. Вона пов’язана з Конвенцією ЄЕК ООН про транскордонне забруднення повітря на великі відстані та протоколами до неї.

Предметом та метою цієї Директиви є:

– зниження викидів діоксиду сірки в результаті згоряння окремих видів рідкого палива і, таким чином, зменшення шкідливого впливу таких викидів на людину і навколишнє середовище;

– скорочення викидів діоксиду сірки, що утворюється при згоряння деяких видів рідкого нафтового палива, досягаються шляхом введення обмежень на вміст сірки в паливі як умови для їх використання в межах території держав‐членів, територіального моря та виключних економічних зон або зон обмеження забруднення.

Директивою встановлені граничні значення вмісту сірки у:

* мазуті – 1%;
* судновому паливі – 3,5%;
* газойлі – 0,1%.

Крім того, Директивою визначено положення щодо методів боротьби з викидами на суднах.

***Національна нормативно-правова база та рівень відповідності нормативно-правової бази в Україні вимогам Директиви № 1999/32/ЄС***

Чинне законодавство України частково відповідає вимогам Директиви 1999/32/ЄС (ступінь відповідності низький) [31].

У ряді випадків правове регулювання складу палива здійснюється через посилання на міжнародні стандарти, тобто міжнародним стандартам надається пряма регулююча дія в правовому просторі України. Зокрема:

* ДСТУ ISO 4317:2004 «Нафтопродукти. Паливо (клас F). Класифікація. Частина 2. Категорії газотурбінного палива для застосування в промисловості та для суднових двигунів», який затверджений наказом Держспоживстандарту від 05 липня 2004 року № 132;
* ДСТУ ISO 8216-99:2004 «Нафтопродукти. Паливо (клас F). Класифікація», який затверджений наказом Держспоживстандарту від 05 липня 2005 року № 132;
* ДСТУ ISO 4317:2004 «Нафтопродукти. Паливо (клас F). Класифікація. Частина 1. Категорії палива для суднових двигунів», який затверджений наказом Держспоживстандарту від 05 липня 2004 року № 132 і поширюється на територію України положенням міжнародних стандартів ISO в частині визначення складу палива.

Низький рівень відповідності чинного законодавства України вимогам Директиви 1999/32/ЄС пояснюється тим, що законодавство України встановлює в ряді випадків більш низькі вимоги до палива, ніж це встановлено зазначеною Директивою.

Зокрема, це стосується вимоги до вмісту сірки у:

* важких мазутах;
* суднових видах палива;
* суднових дизельних мазутах тощо.

У зв’язку з цим необхідно в чинному законодавстві закріпити вимоги до вмісту сірки у різних видах палива на рівні, якого вимагає Директива 1999/32/ЄС. Беручи до уваги той факт, що встановлення вмісту сірки в паливі носитиме характер вимог до продукції, цей вміст можливо врегулювати за допомогою технічних регламентів. У зв’язку з цим для подальшої адаптації чинного законодавства України до законодавства ЄС необхідно розробити та прийняти відповідні технічні регламенти.

Система правового регулювання вмісту сірки в паливі є недостатньо гнучкою. Зокрема, пункт 4b.1. Директиви 1999/32/ЄС встановлює набагато суворіші вимоги до вмісту сірки у судновому паливі для суден, які стоять на причалах.

Українське законодавство аналогічних вимог не містить. У зв’язку з цим необхідно встановити відповідні вимоги до суден, які стоять на причалі.

**Директива Європейського Парламенту і Ради 94/63/ЄС від 20 грудня 1994 року про обмеження викидів летючих органічних сполук (ЛОС), що виникають зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій** [36]

У цю Директиву були внесені поправки Регламентом (ЄС) № 1882/2003 Європейського Парламенту і Ради від 29 вересня 2003 року і Регламентом (ЄC)

№ 1137/2008 Європейського Парламенту і Ради від 22 жовтня 2008 року.

Директива 94/63/ЄС визначає технічні заходи по скороченню викидів летючих органічних сполук, що утворюються при зберіганні і реалізації бензину.

Ця Директива відноситься до шостої Програми дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002 – 2012 роки та нещодавно підготовленої Загальної Програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища на період до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети» та Тематичної стратегії ЄС по боротьбі із забрудненням атмосферного повітря.

Директива пов’язана з Директивою 2009/126/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 21 жовтня 2009 року про Етап II відновлення парів бензину під час заправки автотранспортних засобів на сервісних станціях та Директивою 2001/81/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2001 року про гранично допустимі викиди для окремих забруднюючих атмосферу речовин, що встановлюються на національному рівні.

Вона пов’язана з Конвенцією ЄЕК ООН про транскордонне забруднення повітря на великі відстані та протоколами до неї.

Ця Директива застосовується до операцій, установок, транспортних засобів і суден, що використовуються для зберігання, вантаження і транспортування бензину від одного терміналу до іншого або від терміналу до сервісної станції.

Директива встановлює технічні вимоги щодо обладнання та/або під час експлуатації:

– установок зберігання на терміналах;

– завантаження та вивантаження мобільних контейнерів на терміналах;

– мобільних контейнерів;

– завантаження в установки для зберігання на сервісних станціях.

***Національна нормативно-правова база та рівень відповідності нормативно-правової бази в Україні вимогам Директиви № 94/63/ЄС***

Законодавство України лише частково відповідає вимогам Директиви 94/63/ЄС (ступінь відповідності середній) [31].

Загальним недоліком чинного законодавства України є описовий характер технічних норм. Значна частина тексту технічних нормативно-правових актів містить опис конструкції резервуарів, стаціонарних покрівель тощо. При цьому взагалі відсутні будь-які показники, яким могли б відповідати резервуари, а також не зазначаються будь-які обов’язки осіб, які використовують ці резервуари для забезпечення вловлювання летючих органічних сполук. У результаті цього нормативно-правові акти, які діють в України, досить часто носять декларативно-описовий характер та не несуть жодного регулюючого навантаження. У свою чергу, це призводить до збільшення масиву нормативно-правових актів, що не компенсується жодними перевагами в частині регулювання поведінки осіб, які будуть експлуатувати ці резервуари. У зв’язку з цим необхідно по можливості в подальшому уникати прийняття декларативних технічних норм, а наявні замінювати діючими правовими нормами.

Норми втрат нафтопродуктів передбачені постановою Держпостачу колишнього СРСР «Про затвердження норм природних втрат нафтопродуктів при прийомі, зберіганні, відпуску, транспортуванні».

Зазначені нормативи є набагато більшими, ніж це передбачено проаналізованою Директивою.

Пунктом 1.1.15 Правил технічної експлуатації резервуарів та інструкції з їх ремонту, затверджених Держкомнафтопродуктом колишнього СРСР від 26 грудня 1986 року, встановлені певні вимоги до експлуатації резервуарів, проте параметри, яким вони повинні відповідати, не відповідають вимогам проаналізованої Директиви. Беручи до уваги викладене необхідно закріпити на рівні технічного регламенту вимоги до втрат нафтопродуктів при прийомі, зберіганні, відпуску, транспортуванні на рівні, якого вимагає Директива 94/63/ЄС.

Відомчими будівельними нормами (далі – ВБН) «Резервуари вертикальні, сталеві для зберігання нафти та нафтопродуктів з тиском насичених парів не вище 93,3 кПа», які затверджені наказом Держкомнафтогазу України від 04 серпня 1994 року № 286, визначено вимоги до кілець жорсткості резервуарів (пункти 4.18 – 4.22). Разом з тим не вказано, що вони повинні забезпечувати вловлювання летючих органічних сполук на 95 % порівняно з резервуарами з фіксованою верхньою частиною не обладнаних пристроями контролю випаровування.

З огляду на це необхідно закріпити такі вимоги на рівні технічного регламенту або іншого нормативно-технічного документу.

У чинному законодавстві України відсутні вимоги щодо того, що контейнер має бути пофарбований фарбою, яка забезпечує відбивання теплових променів на рівні 70% та більше. У названому ВБН (пункти 5.6. та 10.2) лише зазначено, що зовнішні поверхні резервуарів повинні бути захищені від корозії променевідбиваючими лакофарбовими матеріалами світлого тону з малою тепловипромінюючою властивістю.

У зв’язку з цим необхідно закріпити вимогу про те, що контейнер для зберігання нафти і нафтопродуктів має бути пофарбований фарбою, яка забезпечує відбивання теплових променів на рівні 70 %.

Цими Відомчими будівельними нормами (пункт 10.1.) зазначено лише вимогу, що при розробці проектів резервуарів повинні передбачатися заходи щодо зменшення втрат нафти та нафтопродуктів. При цьому законодавство України не містить вимоги щодо цифрового значення втрат, зокрема щоб ця втрата при навантаженні та зберіганні не перевищувала 0,01% ваги палива, що є об’єктом таких операцій.

Цю розбіжність слід усунути шляхом внесення змін і доповнень до відповідного нормативного акту або розроблення нової редакції такого документу.

**Директива 2004/42/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 21 квітня 2004 року про обмеження викидів летючих органічних сполук за рахунок використання органічних розчинників у деяких фарбах і лаках та продукції полірування транспортних засобів та внесення змін і доповнень до Директиви 1999/13/ЄC** [36]

У цю Директиву були внесені поправки:

* Регламентом (ЄС) № 1137/2008 Європейського Парламенту і Ради від 22 жовтня 2008 року;
* Директивою 2008/112/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 16 грудня 2008 року;
* Директивою Комісії 2010/79/ЄС від 19 листопада 2010 року.

Директива 2004/42/ЄC наближує до європейських стандартів технічні вимоги для окремих фарб і лаків та продукції полірування транспортних засобів.

Вона відноситься до шостої Програми дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002 – 2012 роки та нещодавно підготовленої Загальної Програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища на період до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети» та Тематичної стратегії ЄС по боротьбі із забрудненням атмосферного повітря.

Ця Директива пов’язана з Директивою 2010/75/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль за забрудненнями) та Директивою 2001/81/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2001 року про гранично допустимі викиди для окремих забруднюючих атмосферу речовин, що встановлюються на національному рівні, та Конвенцією ЄЕК ООН про транскордонне забруднення повітря на великі відстані та протоколами до неї.

Метою цієї Директиви є обмеження загального вмісту ЛОС в окремих фарбах, лаках та продукції полірування транспортних засобів з метою попередження або зменшення забруднення атмосферного повітря в результаті участі ЛОС в утворенні тропосферного озону.

Директивою вимагається, щоб продукти, зазначені у Додатку I, були представлені на ринку в межах відповідної території після дати, зазначеної у Додатку II, тільки якщо вміст ЛОС у них не перевищує граничні значення, визначені у Додатку II, і якщо продукти, зазначені у Додатку I, мають етикетку при розміщенні на ринку.

***Національна нормативно-правова база та рівень відповідності нормативно-правової бази в Україні вимогам Директиви № 2004/42/ЄС***

Чинне законодавство України частково відповідає вимогам Директиви 2004/42/ЄС (ступінь відповідності низький) [31].

Воно не передбачає таких нормативів вмісту хімічних речовин у фарбах, як у Директиві 2004/42/ЄЕС, а регулювання впливу небезпечних хімічних речовин на життя і здоров’я людини здійснюється шляхом встановлення нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин в повітрі робочої зони. Слід зауважити, що регламентація концентрації забруднюючих речовин в повітрі робочої зони здійснюється в рамках заходів щодо охорони праці і не охоплює охорону довкілля.

Низький рівень відповідності чинного законодавства України вимогам Директиви 2004/42/ЄС пояснюється також тим, що в Україні існують нормативи викидів летких органічних сполук (далі – ЛОС) в якості гранично допустимих викидів забруднюючих речовин в навколишнє природне середовище стаціонарними установками. Однак Директива 2004/42/ЄС передбачає регламентацію кількості ЛОСів у самих фарбах у той час, як в Україні регулювання вмісту ЛОСів у фарбах не здійснюється.

У зв’язку з цим необхідно встановити нормативи вмісту ЛОСів у фарбах.

Беручи до уваги положення Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01 грудня 2005 року № 3164-IV, ці вимоги повинні бути встановлені саме на рівні технічного регламенту.

В Україні створена і діє система моніторингу довкілля. Однак моніторингу, спрямованого на виявлення рівня дотримання вмісту ЛОСів у фарбах, чинне законодавство не передбачає.

Система моніторингу ЛОСів у фарбах передбачає докладне правове регулювання маркування вмісту ЛОСів у фарбах.

Проте ні системи маркування, ні системи моніторингу ЛОСів у фарбах чинне законодавство України не передбачає.

З огляду на викладене необхідно створити систему та забезпечити відповідне правове регулювання системи маркування продукції, яка містить ЛОСи, врегулювати порядок та особливості здійснення моніторингу ЛОСів, які містяться у фарбах, лаках та продукції полірування транспортних засобів.

**РОЗДІЛ  4**

**ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ – ЄВРОПЕЙСЬКА**

**ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

**Європейська політика щодо поводження з відходами**

Шоста Програма дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002–2012 рр. являє собою основний загальний документ з екологічної політики [87].

Програмою передбачено значне загальне зниження обсягів утворення відходів; видалення небезпечних відходів з одночасним скороченням їх у атмосферне повітря, воду і ґрунт.

Досягнення пріоритетних цілей повинно здійснюватися з урахуванням Комплексного стратегічного виробничого підходу та Стратегії Співтовариства щодо управління відходами.

На сьогодні готується до прийняття новий документ екологічної політики ЄС **Загальна Програма дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети». «Пріоритетна мета 3: перетворення ЄС у ресурсозберігаючу, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку»** [20].

Програма включає пункти, зосереджені на управлінні відходами, зокрема:

* підвищення ефективності використання ресурсів, відкриття нових ринків, створення нових робочих місць та зменшення залежності від імпорту сировини, з одночасним зменшенням впливу на навколишнє середовище. Щороку в ЄС виробляється 2,7 млрд тонн відходів, з яких 98 млн тонн є небезпечними. У середньому лише 40% твердих відходів використовується повторно або скеровується на вторинну переробку. Решта відправляється на полігони або спалювання. У деяких державах-членах ЄС понад 70% відходів після вторинної переробки використовуються як один із ключових ресурсів ЄС. Одночасно у багатьох держав-членів на полігони відправляється більше 75% побутових відходів;
* перетворення відходів на ресурси як це передбачено Дорожною картою їх ефективного використання, що вимагає комплексного впровадження права ЄС про відходи на всій території ЄС з метою зведення до мінімуму значних несприятливих наслідків для здоров’я населення та навколишнього середовища;
* для перетворення ЄС у ресурсозберігаючу, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку до 2020 року програмою управління відходами передбачено поводження з відходами як з ресурсами, застосовування рекуперації енергії лише для непереробних матеріалів, уникнення захоронення відходів, які підлягають вторинній переробці та є біорозкладаними. Це вимагає, зокрема, комплексного впровадження права ЄС у сфері управління відходами, що передбачає застосування ієрархії відходів та ефективне використання ринкових інструментів та заходів щодо забезпечення ефективного припинення захоронення відходів.

У сфері управління відходами основним стратегічним документом є ***Тематична стратегія (2005 р.) щодо запобігання утворенню та переробки відходів (з переходом до сталого використання ресурсів)*** [96]. Для досягнення цих цілей запропоновано комплексні заходи:

* впровадження чинних правових актів;
* спрощення та модернізація існуючого права;
* запровадження принципу життєвого циклу у політику щодо відходів.

Тематична стратегія спрямована на запобігання утворенню відходів, покращення знань та інформації, розроблення загальних вихідних стандартів вторинної переробки та політики ЄС в галузі вторинної переробки.

На 2013 – 2014 рр. Програмою роботи Комісії передбачено перегляд політики та права у сфері управління відходами внапрямі перегляду ключових цілей права ЄС у сфері управління відходами, фактичної оцінки (перевірки відповідності) п’яти Директив ЄС про окремі потоки відходів (осад стічних вод, поліхлорбіфеніли/поліхлортерфеніли, упаковку та відходи пакування, автомобілі, що відслужили свій термін та батарейки), розв’язання проблеми пластикових відходів.

***Державна політика та інституційні засади щодо поводження з відходами в Україні***

Визначається Законом України «Про відходи» № 187/98-ВР від 05.03.1998 р. [40] основними принципами і напрямами державної політики в Україні (ст. 5) визначено пріоритетність захисту довкілля та здоров’я людей від негативного впливу відходів і забезпечення використання їх матеріально-сировинного ресурсу. Напрями державної політики включають зведення до мінімуму утворення відходів та зниження їх небезпечності, сприяння максимально можливій утилізації, безпечне видалення відходів та контроль за місцями чи об’єктами видалення, обов’язковий облік відходів на основі їх паспортизації та ін. Для їх реалізації органи державного управління та місцевого самоврядування наділяються комплексом відповідних повноважень.

Державна політика щодо поводження з відходами в певній мірі знаходила відображення в національних стратегічних документах екологічного спрямування, що приймалися в попередні і останні роки. [72; 52]

На виконання цього Закону в країні виконувались три загальнодержавні програми, присвячені поводженню з відходами та ряд регіональних та галузевих програм, які фінансувалися на 10-20%.

Це «Програма використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 року», в рамках якої потягом 1998 – 2005 років здійснювалися роботи з підвищення рівня використання відходів виробництва і споживання, поліпшення екологічної ситуації та створення системи управління у сфері поводження з відходами.

Виконання завдань «Загальнодержавної програми поводження з токсичними відходами на період до 2005 року», спрямовувалось на контейнеризацію непридатних до використання та заборонених до застосування пестицидів та інших хімічних засобів захисту рослин.

Відповідно до «Програми поводження з твердими побутовими відходами» розроблено ряд нормативних документів щодо поводження з ними.

Загалом в Україні на цей час створена досить розгалужена нормативно-правова база, що стосується сфери поводження з відходами. Вона є складною системою і охоплює правове регулювання основних процесів і проблем у цій сфері. Вона включає базовий рівень – основні, утворюючі систему акти та ряд підзаконних актів різних рівнів. Поводження з відходами регулюється в Україні законами та нормативно-правовими документами та законами України: «Про відходи», [«Про охорону навколишнього природного середовища](http://zakon.nau.ua/doc/?code=1264-12)», [«Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення](http://zakon.nau.ua/doc/?code=4004-12)», [«Про поводження з радіоактивними відходами](http://zakon.nau.ua/doc/?code=255/95-ВР)», [«Про металобрухт](http://zakon.nau.ua/doc/?code=619-14)», [«Про житлово-комунальні послуги](http://zakon.nau.ua/doc/?code=1875-15)», [«Про хімічні джерела струму](http://zakon.nau.ua/doc/?code=3503-15)», [«Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції](http://zakon.nau.ua/doc/?code=1393-14)», [Кодексу України про надра](http://zakon.nau.ua/doc/?code=132/94-ВР) та іншими законодавчими документами, що регулюють господарську діяльність.

На виконання вимог Закону України «Про відходи» в період 1998 – 2014 років було розроблено і впроваджено нормативно-правові акти, що стосуються встановлення лімітів на утворення та розміщення відходів (скасовано останніми змінами до законодавства у 2014 році); державного обліку, паспортизації відходів і відповідного інформаційного забезпечення (реєстри об’єктів видалення відходів, об’єктів утворення, оброблення та утилізації відходів); вимог до транскордонного перевезення відходів (зокрема Базельської конвенції); ліцензування та дозвільного порядку діяльності поводження з небезпечними відходами й окремими видами відходів як вторинної сировини; справляння плати (нині екологічного податку) за розміщення відходів тощо.

У нормативно-правовому забезпеченні сфери поводження з відходами доцільно виділити чотири категорії документів:

– основоположні профільні законодавчі акти;

– суміжні законодавчі акти, що стосуються окремих аспектів чи об’єктів регулювання у сфері поводження з відходами;

– підзаконні акти рівня постанов Верховної Ради України та постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, класифікатори, стандарти, санітарні правила і норми, державні будівельні норми;

– адміністративні акти відомчого рівня – накази, інструкції, методики тощо.

**Директива Європейського парламенту і Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких директив** [98]

Директива закріплює основні поняття та визначення відходів, вторинної переробки та відновлення, у якій пояснюється, коли відходи перестають бути відходами та перетворюються у вторинну сировину (так званий критерій припинення стану відходів) та як відрізнити відходи і продукти. Директива встановлює деякі основні принципи управління відходами, базується на забезпеченні безпеки здоров’я населення, уникненні шкоди навколишньому середовищу, виключенні ризику для води, повітря, ґрунту, рослин або тварин, негативних подразників у вигляді шуму або запаху, без надання шкоди сільській місцевості або місцям особливого значення.

Директивою запроваджуються принципи «забруднювач платить» та «розширеної відповідальності виробника». Вона включає положення щодо небезпечних відходів та відпрацьованих мастил (попередні Директиви про небезпечні відходи та відпрацьовані мастила втрачають чинність з 12 грудня 2010 року) та дві нових цілі з вторинної переробки та відновлення відходів, які мають бути досягнуті до 2020 року: 50% готовності до повторного використання та вторинної переробки окремих побутових відходів та відходів з інших джерел, схожих на домогосподарства, 70% готовності до повторного використання, вторинної переробки та відновлення інших відходів будівельних робіт та будівельного лому. Директива вимагає, щоб держави-члени приймали плани управління відходами та програми щодо запобігання утворенню відходів.

Директива пов’язана з *Директивою**2010/75/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль за забрудненнями), Директивою Ради 1999/31/ЄC від 26 квітня 1999 року про захоронення відходів,*що створює основу для усього правового регулювання, пов’язаного з управлінням окремими потоками відходів, Базельською конвенцією про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням, а також Стокгольмською конвенцією про стійкі органічні забруднювачі.

Ця Директива встановлює правову основу процесу поводження з відходамиу рамках Союзу і спрямована на забезпечення охорони навколишнього середовища та здоров’я населення шляхом запобігання шкідливого впливу утворення відходів та управління відходами. Вона застосовується до всіх видів відходів, крім: газоподібних відходів, радіоактивних елементів, списаних вибухових речовин, фекалій, стічних вод, побічних продуктів тваринного походження, туш загиблих тварин, які не були убиті, елементів, які утворилися на основі мінеральних ресурсів.

Для забезпечення кращої охорони довкілля держави‐члени повинні вжити заходів для поводження зі своїми відходами у відповідності до ієрархії: попередження утворення; підготовка для повторного використання; вторинне перероблення; інше відновлення, зокрема, відновлення енергії; видалення.

Будь-який виробник або власник відходів повинен здійснювати поводження з ними самостійно або, в іншому випадку, таке поводження має здійснюватися брокером, установою чи підприємством. Держави‐члени можуть співпрацювати, при необхідності, для створення мережі об’єктів видалення відходів. Ця мережа повинна забезпечувати незалежність Європейського Союзу у сфері поводження з відходами.

Небезпечні відходи повинні зберігатися та оброблятися в умовах, що забезпечують охорону здоров’я та навколишнього середовища. Вони не повинні в жодному випадку бути змішані з іншими небезпечними відходами та повинні бути упаковані або марковані відповідно до міжнародних норм або норм ЄС.

Будь-яка установа або підприємство, які мають намір здійснювати поводження з відходами, повинні отримати дозвіл від компетентних органів, які визначають обсяг і вид оброблюваних відходів, методи поводження, а також процедуру моніторингу та контролю.

Компетентні органи повинні розробити один або декілька планів управління для охоплення всієї території відповідних держав‐членів. Ці плани містять, зокрема, види, обсяги та джерела відходів, існуючі системи збору та критерії розміщення. Програми запобігання утворенню повинні бути розроблені з метою розірвання зв’язку між економічним зростанням та екологічними наслідками, пов’язаними з утворенням відходів. Такі програми повинні передаватися державами‐членами до Європейської Комісії.

Директива включає: докладний перелік заходів з видалення (Додаток I) та відновлення (Додаток II), перелік властивостей відходів, які роблять їх небезпечними (Додаток III), приклади заходів щодо запобігання утворенню відходів (Додаток IV).

***Національна нормативно-правова база у сфері поводження з відходами***

Законодавче регулювання поводження з відходами було започатковано в Україні у 1991 році Законом «Про охорону навколишнього природного середовища» [77]. Це стосувалося встановлення загальних вимог щодо екологічно безпечного поводження з відходами і запровадження економічного механізму у вигляді плати за розміщення відходів (нині екологічного податку).

Рамковим у сфері поводження з відходами є Закон України «Про відходи» (1998 р.), який визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов’язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров’я людей. Отже, за своєю метою він адекватний Директиві про відходи.

Основоположні визначення, зокрема «відходи, виробник відходів, видалення відходів» в певній мірі кореспондуються з такими в Директиві. Сфера дії Закону України «Про відходи» (ст. 4) визначається за такими ж підходами, що і Директиви 2008/98/ЄС (за окремими винятками).

До основних обов’язків суб’єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами Законом України «Про відходи» віднесено (ст. 17):

– запобігання утворенню та зменшення обсягів утворення відходів;

– визначення складу і властивостей відходів;

– недопущення змішування відходів (що співвідноситься зі ст. 18 Директива про відходи);

– здійснення контролю за станом об’єктів розміщення відходів;

– забезпечення розроблення і виконання планів організації роботи у сфері поводження з відходами;

– отримання ліцензії на поводження з небезпечними відходами, отримання ліцензії на право проведення діяльності із збирання окремих видів відходів як вторинної сировини (останніми змінами скасовано), а також дозволу на транскордонне перевезення небезпечних відходів;

– отримання дозволу на експлуатацію об’єкта поводження з небезпечними відходами.

Щодо суб’єктів господарювання, задіяно досить широкий спектр дозвільних і ліцензійних процедур, які певним чином кореспондуються з такими у Директиві 2008/98/ЄС.

Законом визначені повноваження Кабінету Міністрів України (ст. 18), де серед іншого передбачається забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами, що частково співвідноситься зі ст. 28 Директиви про відходи.

До повноважень місцевих державних адміністрацій (ст. 20) належить здійснення контролю за діяльністю суб’єктів поводження з відходами; організація ведення обліку відходів та їх паспортизації; складання і ведення реєстру об’єктів утворення, оброблення та утилізації відходів і реєстру місць видалення відходів; надання дозволів на будівництво об’єктів поводження з відходами та дозволів на експлуатацію об’єктів поводження з небезпечними відходами, надання згоди на розміщення на відповідних територіях місць чи об’єктів для зберігання та захоронення відходів. Вони ж приймають остаточне рішення про відвід земельних ділянок.

Закон України «Про відходи» містить базові положення: ведення державного обліку відходів (якому підлягають в обов’язковому порядку всі відходи) [58], що певною мірою співвідносяться з вимогами Директиви 2008/98/ЄС про відходи.

Серед заходів щодо запобігання або зменшення обсягів утворення відходів (Розділ VI Закону України «Про відходи») до основних можна віднести розроблення та впровадження системи поводження з пакувальними матеріалами і тарою; системи збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив), (що співвідносяться зі ст. 21 Директиви про відходи); системи збирання, заготівлі та утилізації зношених шин та гумотехнічних виробів та деякі інші.

Згідно із ст. 32 та 33 Закону України «Про відходи» встановлюються вимоги, спрямовані на обмеження та запобігання негативного впливу відходів при їх зберіганні й видаленні. Передбачена також заборона з 1 січня 2018 року захоронення неперероблених побутових відходів.

Вимогами щодо небезпечних відходів (ст. 34) визначено обов’язковість отримання ліцензії на здійснення операцій поводження з ними. Встановлено, що усі небезпечні відходи поділяються (за ступенем їх шкідливого впливу) на класи:

* I-й клас – речовини (відходи) надзвичайно небезпечні;
* II-й клас – речовини (відходи) високо небезпечні;
* III-й клас – речовини (відходи) помірно небезпечні;
* IV-й клас – речовини (відходи) мало небезпечні.

При цьому категорія відходів, що не є небезпечними, фактично відсутня, чому немає аналогів у європейському законодавстві.

Порівнюючи зазначені норми зі змістом статей щодо небезпечних відходів в Директиві 2008/98/ЄС про відходи можна констатувати принципову неузгодженість між ними. Це дозволяє віднести завдання імплементації відповідних норм Директиви до одного із ключових і одночасно найбільш складних.

Згідно зі ст. 35-1 Закону України «Про відходи» небезпечні відходи у складі побутових відходів збираються окремо від інших видів побутових відходів. Вони мають також відокремлюватися на етапі збирання чи сортування та передаватися спеціалізованим підприємствам. Ця норма кореспондується зі ст. 10, 17, 20 Директиви.

Окремою статтею (ст. 35-2) в Законі України «Про відходи» встановлюються вимоги щодо поводження з відходами тваринного походження. У Директиві такі відходи виключено зі сфери її застосування і зазначено, що з ними слід поводитись відповідно до окремого Регламенту ЄС № 1774/2002.

Україна є стороною Базельської Конвенції щодо транскордонного перевезення небезпечних відходів. У зв’язку з цим у 2000 році Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 13 липня 2000 р. № 1120 «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів» [55]. Таким чином в нормативно-правове поле України введено Жовтий та Зелений списки відходів.

Закон України «Про відходи» визначає низку центральних уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами та закріплює їх повноваження.

До особливостей Закону України «Про відходи» можна віднести наявність в ньому розширеного переліку норм, що стосуються компетенції центральних органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства.

***Рівень відповідності національної нормативно-правової бази вимогам Директиви № 2008/98/ЄС.***

Законодавство України в сфері управління відходами та ресурсами частково відповідає вимогам ЄС, але причому ступінь відповідності є низьким. Законодавство потребує суттєвого узгодження з законодавством ЄС, оскільки з багатьох питань різняться ключові підходи та окремі принципи у сфері поводження з відходами.

Існують значні розбіжності у понятійному апараті (зокрема, відсутні визначення «роздільне збирання», «запобігання утворення», «повторне використання» та інші). Необхідно доповнити та змінити термінологію, визначену у законодавстві України, у т.ч. з питань, що стосуються окремих видів відходів, операцій поводження з відходами, суб’єктів (ввести поняття дилера та брокера) тощо.

Окремої уваги потребують принципові підходи, визначені у Директиві 2008/98/EC щодо впровадження ієрархії у вирішенні питань поводження з відходами. Відсутні в законодавстві України про відходи положення про:

– побічні продукти та критерії їх визначення;

– критерії визначення кінця статусу відходів (коли відходи перестають бути відходами);

– запобігання утворенню відходів (у т.ч. про зменшення вмісту шкідливих речовин у відходах) та впровадження розширеної відповідальності виробника;

– плани управління відходами та програми запобігання утворенню відходів.

Слід також узгодити питання класифікації відходів, перелік та критерії визначення небезпечних відходів. Додаткового регулювання потребують окремі види відходів (наприклад, біо-відходи, відпрацьовані мастила, визначення яких відсутнє у національному законодавстві). Не встановлено й категорії відходів, поводження з якими насамперед потребує запровадження роздільного збирання.

Перегляду та відповідних змін потребує система видачі дозволів та реєстрації суб’єктів поводження з відходами.

***Шляхи адаптації нормативно-правової бази України до вимог Директиви***

***№ 2008/98/ЄС.***

З метою адаптації нормативно-правової бази України до вимог Директиви 2008/98/ЄС про відходи необхідно:

– привести у відповідність термінологічну базу включаючи;

– переглянути питання класифікації відходів, розробити національний перелік (гармонізований з List of waste), ввести критерії визначення небезпечних відходів, вирішити низку пов’язаних із цими діями процедурних питань;

– закріпити у законодавстві про відходи та в інших нормативно-правових актах України у сфері поводження з відходами положення щодо впровадження ієрархії відходів у вирішенні питань поводження з ними;

– побічних продуктів та критеріїв їх визначення;

– критеріїв щодо встановлення кінця статусу відходів (коли відходи переходять у категорію продукту);

– запровадження розширеної відповідальності виробника та вимог щодо запобігання утворенню відходів.

Доцільно у законодавство про відходи України ввести положення стосовно складання планів з управління відходами та запровадження програм запобігання утворенню відходів на принципах самодостатності та наближеності (при створенні інфраструктури поводження з відходами), доповнити чинне законодавство чи прийняти нові нормативно-правові акти стосовно окремих потоків відходів (біо-відходів та деяких інших), переглянути систему видачі дозволів та реєстрації суб’єктів у сфері поводження з відходами, запровадити в законодавчому порядку ведення публічних реєстрів суб’єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами.

Окремим завданням є внесення змін до пов’язаних законів України, а також до пов’язаних підзаконних актів. З прийняттям нового законодавства про відходи зміни будуть торкатися також екологічного податку та статистики відходів.

Складовою завдань з гармонізації слід вважати також створення механізму інформаційного забезпечення процесу та участі громадськості в поетапному розгляді планів адаптації та їх законодавчому втіленні.

Модифікація та вдосконалення законодавства про відходи можуть бути здійснені шляхом внесення змін та доповнень до чинного законодавства та/або розробки нового нормативно-правового акту. На наш погляд, враховуючи обсяг необхідних змін, доцільним є розроблення нового кодифікованого акту про відходи.

Згідно з Угодою про асоціацію передбачається приведення законодавства України у відповідність до вимог Директиви 2008/98/ЄC протягом 3 років з моменту набрання Угодою чинності (орієнтовно до 2016 р.).

**Директива 1999/31/ЄС про захоронення відходів** [14]

Директива спрямована на запобігання або зменшення, негативного впливу на навколишнє середовище від захоронення відходів завдяки запровадженню суворих технічних вимог до відходів та полігонів. Директива призначена для запобігання або зменшення несприятливих наслідків захоронення відходів для навколишнього середовища, зокрема для поверхневих та підземних вод, ґрунту, повітря та здоров’я населення. У ній визначаються різні категорії відходів (побутові відходи, небезпечні відходи, безпечні відходи та інертні відходи), її дія поширюється на всі полігони, визначені як об’єкти захоронення відходів у наземних або підземних горизонтах. Полігони розподілені на три класи:

– полігони для небезпечних відходів;

– полігони для безпечних відходів;

– полігони для інертних відходів.

Директивою визначено стандартний порядок прийняття відходів для уникнення будь-яких ризиків. Згідно з порядком відходи повинні оброблятися, перш ніж потрапити на полігон; небезпечні відходи у значенні, передбаченому Директивою, повинні бути призначені на полігони для небезпечних відходів; полігони для безпечних відходів повинні використовуватися для твердих побутових відходів та безпечних відходів; полігони для інертних відходів повинні використовуватися лише для інертних відходів; критерії для прийняття відходів на полігони кожного класу.

Наступні види відходів не можуть бути прийняті на полігони:

– рідкі відходи;

– горючі відходи;

– вибухові або окислювальні відходи;

– відходи лікарняного походження та інші клінічні відходи, які є інфекційними;

– використані шини, за деякими винятками;

– будь‐які інші види відходів, які не відповідають критеріям прийняття.

Ця Директива пов’язана з *Директивою 2008/98/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та про скасування деяких Директив* (Рамковою директивою про відходи) та *Директивою 2010/75/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль за забрудненнями)*, а також з усіма правовими актами, пов’язаними з управлінням окремими потоками відходів та зі Стокгольмською конвенцією про стійкі органічні забруднювачі.

У Директиві визначаються:

– загальні вимоги для всіх класів полігонів;

– критерії та процедури прийняття відходів;

– процедури контролю і моніторингу експлуатації та подальшого використання.

Директива визначає систему дозволів для полігонів та вимоги до заяви на отримання дозволу, в якій має бути інформація про фінансове забезпечення заявника.

Держави‐члени до 16.07.2016 року повинні розробити національні стратегії скорочення біорозкладаних муніципальних відходів, які розміщуються на полігонах, на 35% від загального обсягу (за вагою) біорозкладаних муніципальних відходів, вироблених у 1995 році.

***Національна нормативно-правова база у сфері захоронення відходів***

Спеціального законодавчого акту, який би регулював захоронення відходів, в Україні не існує. Державна політика щодо захоронення відходів визначена у законах України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи», «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» та деяких інших нормативних актах.

Законом України «Про відходи» до основних напрямів державної політики щодо захоронення відходів віднесено (ст. 5) забезпечення безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації. Це має здійснюватись шляхом розроблення відповідних технологій, екологічно безпечних методів та засобів поводження з відходами та організації контролю за місцями чи об’єктами розміщення відходів для запобігання шкідливому впливу їх на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

Щодо конкретних вимог захоронення відходів, то згідно з Законом України «Про відходи» (ст. 17) визначено суб’єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами та їх зобов’язання:

– не допускати зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об’єктах;

– здійснювати контроль за станом місць чи об'єктів розміщення власних відходів;

– мати погоджений із уповноваженими органами виконавчої влади план дій на випадок виникнення надзвичайної ситуації, пов'язаної з поводженням з небезпечними відходами;

– при плануванні будівництва або реконструкції об’єкта поводження з відходами мати дозвіл на будівництво або реконструкцію такого об'єкта відповідно до законодавства про містобудування;

– мати дозвіл на експлуатацію об'єкта поводження з небезпечними відходами.

З метою повного обліку та опису функціонуючих, закритих та законсервованих місць видалення відходів, їх якісного і кількісного складу, а також здійснення контролю за впливом відходів на навколишнє природне середовище та здоров’я людини ведеться реєстр місць видалення відходів [59].

На кожне місце видалення відходів складається спеціальний паспорт, затверджено «Інструкцію про зміст і складання паспорта місць видалення відходів» з доданням форми «Паспорт місця видалення відходів».

Визначені для зберігання та видалення відходів місця чи об'єкти повинні використовуватися лише для заявлених на одержання дозволу відходів (ст. 33, Кодекс України про надра [25]).

Стаття 35-1 закону вводить заборону на проектування, будівництво й експлуатацію полігонів без оснащення системами захисту ґрунтових вод, вилучення біогазу та знешкодження фільтрату.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року визначено повноваження місцевих органів влади щодо поводження з відходами (крім небезпечних).

Іншими законодавчими актами, що певною мірою стосуються захоронення відходів є Закон України «Про забезпечення санітарного и епідемічного благополуччя населення» [45], Закон України «Про житлово-комунальні послуги» [44], «Про місцеве самоврядування в Україні» [70], Закон України «Про благоустрій населених пунктів» [39], Закон України «Про природні монополії» [80] та ін. Три останні стосуються твердих побутових відходів (ТПВ).

Базуючись на законодавчих положеннях, Міністерство будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України розробило ряд нормативних, методичних, рекомендаційних і інструктивних документів. Ці документи стосуються розробки схем санітарного очищення населених пунктів, правил збору твердих побутових відходів, розробки місцевих програм поводження з ТПВ, методики роздільного збору ТПВ, правил експлуатації полігонів, а також рекомендацій по вдосконаленню існуючих полігонів, що не відповідають екологічним і санітарним нормам. У складі Державних будівельних норм України затверджені ДБН В.2.4-2-2005 «Проектування. Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування» [8] та ДБН В.2.4-4:2010 «Полігони зі знешкодження та захоронення токсичних відходів». [9]

Згідно з ДБН В.2.4-2-2005 прийняттю на полігони ТПВ не підлягають відходи, які можуть бути вторинною сировиною (за можливості їх утилізації); відходи, що містять токсичні, отруйні та агресивні щодо споруд полігона ТПВ речовини.

З 1 січня 2018 року забороняється захоронення не перероблених (необроблених) побутових відходів. [7]

Норми проектування нового будівництва, реконструкції й рекультивації полігонів зі знешкодження, довгострокового зберігання чи захоронення токсичних відходів встановлюють ДБН В.2.4-4:2010 «Полігони зі знешкодження та захоронення токсичних відходів».

Національний стандарт України ДСТУ 4462.3.02:2005 «Охорона природи. Поводження з відходами. Пакування, маркування і захоронення відходів. Правила перевезення відходів» [17] встановлює вимоги до захоронення відходів, близькі до відповідних положень Директиви.

Отже законодавством України та підзаконними актами в основному врегульовано захоронення відходів, але при цьому виявляється низка невідповідностей вимогам Директиви.

На сьогодні окремі стратегічні завдання державної екологічної політики щодо захоронення відходів визначено Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», який прийнятий Верховною Радою України 21 грудня 2010 року. У травні 2011 року ухвалено Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 рр., в якому більш детально відображено порядок реалізації завдань, висвітлених у «Стратегії». До завдань, що безпосередньо стосуються сфери захоронення відходів віднесено: забезпечення спеціалізованими та екологічно безпечними полігонами для видалення побутових відходів всіх міст із населенням не менш як 250 тис. осіб, зменшення на 15% захоронення відходів, що біологічно розкладаються, збільшення в 1,5 рази обсягів використання відходів як вторинної сировини, передбачається повне знешкодження непридатних пестицидів та інших найбільш небезпечних відходів.

У 2011 р., виходячи з невідкладності вирішення низки проблемних питань щодо поводження з відходами, Президент України своїм дорученням зобов’язав КМУ підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України законопроект про загальнодержавну програму поводження з відходами.

Розпорядженням від 3 січня 2013 р. № 22-р Уряд схвалив Концепцію Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013 – 2020 роки. Концепцією визначено мету Програми, основні завдання і заходи. Що стосується захоронення відходів, то Концепцією передбачено створення інфраструктури поводження з відходами та упорядкування, реконструкція, будівництво нових сучасних полігонів. На сьогодні розроблення й виконання програми призупинено.

Як підсумок слід зазначити, що національна нормативна база щодо захоронення відходів досить розгалужена, але норми роззосереджені в документах різного рівня і категорій.

***Рівень відповідності національної нормативно-правової бази вимогам Директиви № 1999/31/ЄС.***

Законодавство України частково відповідає вимогам Директиви (ступінь відповідності досить просунутий).

*Українське законодавство повністю відповідає Директиві про захоронення відходів щодо наступних положень:*

– Ст. 1 (1) Загальна мета Директиви № 1999/31/ЄС .

– Ст. 2 Визначення: «відходи, муніципальні відходи» (український відповідник «побутові відходи»)

– Ст. 7 Заява на отримання дозволу (крім фінансових гарантій).

*Українське законодавство частково відповідає Директиві про захоронення відходів:*

– Ст. 2 Визначення: «обробка, рідкі відходи, місце захоронення відходів, власник, фільтрат, звалищний газ, елюат (екстракт з абсорбенту)».

– Ст. 5 (3.) Відходи та обробка, що не допускаються в МЗВ;

– Ст. 6 Відходи, що допускаються на МЗВ різних класів;

– Ст. 8 Умови надання дозволу;

– Ст. 9 Зміст дозволу;

– Ст. 11.1 Процедура прийняття відходів;

– Ст. 12 Заходи контролю та моніторингу в період експлуатації;

– Ст. 13 Процедура закриття та наступного догляду;

– Ст. 14 Існуючі місця захоронення, розроблення планів приведення у відповідність існуючих місць захоронення.

Українське законодавство частково відповідає Директиві щодо умов надання та змісту дозволу заходів контролю та моніторингу в період експлуатації та наступного догляду тощо.

*Українське законодавство не відповідає Директиві про захоронення відходів щодо наступних її положень:*

– Ст. 2 Визначення: «відходи, що не є небезпечними, інертні відходи, відходи, які біологічно розкладаються, підземне сховище, місце захоронення відходів, оператор, заявник, відокремлене поселення».

– Ст. 4 Класи місць захоронення відходів;

– Ст. 5 Відходи та обробка, що не допускається в МЗВ;

– Ст. 7 Фінансові гарантії в заяві на отримання дозволу на МЗВ;

– Ст. 8 Фінансове забезпечення під час отримання дозволу;

– Ст. 10 Вартість захоронення.

Аналіз результатів постатейного розгляду Директиви та відповідності до її положень нормативно-правових норм щодо захоронення відходів в Україні дозволяє зробити узагальнену оцінку, за якою транспозиція положень Директиви оцінюється як добре просунута. Українська нормативна база щодо захоронення відходів досить розгалужена, але норми роззосереджені в документах різного рівня і категорій. Невідповідність стосується низки визначень, класифікації відходів та місць їх захоронення, а також фінансового забезпечення закриття полігонів та фінансових гарантій під час отримання дозволу.

***Для адаптації нормативно-правової бази України до вимог Директиви***

***№ 1999/31/ЄС.***

Необхідно створити державний регуляторний документ прямої дії. Рівень державного регулювання необхідний для того, щоб вимоги місцевих, регіональних та державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування були єдиними, екологічно прийнятними та технічно досяжними.

До основних заходів щодо гармонізації українського законодавства з положеннями Директиви слід віднести:

– перегляд завдань державної політики щодо полігонного захоронення відходів в напрямку створення промислової інфраструктури їх перероблення;

– приведення у відповідність термінологічної бази щодо захоронення відходів та її закріплення у національному законодавстві;

– розроблення процедур та критеріїв для ідентифікації та класифікації полігонів.

– визначення комплексу заходів, спрямованих на скорочення захоронення відходів на полігонах;

– розроблення та впровадження Національної стратегії скорочення захоронення відходів, що біологічно розкладаються;

– розроблення механізмів та впровадження фінансових гарантій заявника на отримання дозволу на створення місць захоронення відходів;

– розроблення та впровадження системи, яка б гарантувала, що вартість розміщення відходів на полігоні повністю відображає витрати, необхідні для створення й експлуатації, закриття та догляду після закриття полігону.

– розроблення у відповідності з європейськими стандартами процедури закриття та наступного контролю полігонів;

– розроблення критеріїв та процедур приведення існуючих місць захоронення відходів до вимог Директиви;

– створення системи моніторингу, інспекції та примусові механізми для забезпечення того, щоб всі полігони, які не відповідають вимогам дозволу, були закриті;

– розроблення правил закриття полігонів та догляду за ними після закриття;

– розроблення системи навчання та присвоєння кваліфікації операторів полігонів.

Процес імплементації передбачає розробку та затвердження державного регуляторного документу прямої дії, зокрема, Технічного регламенту про захоронення відходів та здійснення комплексу організаційно-технічних заходів щодо його впровадження, а також розроблення механізмів фінансового забезпечення.

**Директива Європейського Парламенту та Ради 2006/21/ЄС від 15 березня 2006 року про управління відходами видобувних підприємств, та якою вносяться зміни до директиви 2004/35/ЄС** [97]

У Директиві визначаються заходи, процедури та керівні принципи запобігання або зменшення негативного впливу на навколишнє середовище та здоров’я населення в результаті управління відходами видобувної промисловості.

Директива пов’язана з *Директивою 2008/98/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та про скасування деяких Директив* (Рамковою директивою про відходи) та *Директивою 2010/75/ЄC Європейського Парламенту і Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль за забрудненнями),* та не пов’язана з будь‐якою міжнародною угодою.

Директивою передбачаються заходи, процедури та керівні принципи запобігання або зменшення, наскільки це можливо, будь‐якого негативного впливу на навколишнє середовище, зокрема, на воду, повітря, ґрунт, флору, фауну та ландшафт, а також будь‐яких ризиків для здоров’я населення в результаті управління відходами видобувної промисловості.

Дія цієї Директиви поширюється на відходи, що утворюються при видобутку, переробці та зберіганні мінеральних ресурсів та роботі кар’єрів. Відходи, що належать до сфери застосування цієї Директиви, більше не підпадають під дію Директиви 1999/31/ЄC про захоронення відходів. Управління відходами видобувної промисловості повинно здійснюватися на спеціалізованих об’єктах відповідно до визначених правил. Відповідно до Директиви 2004/35/ЄC, оператори цих об’єктів несуть відповідальність щодо екологічної шкоди, заподіяної в результаті їх експлуатації. Держави‐члени повинні вжити усіх запобіжних заходів для обмеження ризику для здоров’я населення та навколишнього середовища, пов’язаного з експлуатацією об’єктів по переробці відходів видобувної промисловості, зокрема шляхом застосування концепції «найкращих наявних методик».

**Об’єкти поводження з відходами видобувної промисловості**: жодні об’єкти поводження з відходами видобувної промисловості не можуть працювати без дозволу, виданого компетентними органами. Для одержання такого дозволу оператор об’єкту повинен відповідати положенням цієї Директиви, а компетентні органи зобов’язані інформувати громадськість про подані заяви на видачу дозволів. Це положення забезпечує можливість громадськості надавати зауваження та брати участь у процедурі оцінки заяв. При будівництві нових об’єктів поводження з відходами або реконструкції існуючих компетентні органи повинні гарантувати додержання таких вимог:

* об’єкти повинні бути відповідним чином розташовані;
* забезпечення фізичної стабільності об’єкту та попередження забруднення ґрунту, повітря та води;
* організація на об’єктах контролю та перевірки компетентними особами;
* вжиття заходів для закриття об’єктів, відновлення земель та проведення робіт після закриття об’єкту.

Оператори об’єктів поводження з відходами, які становлять потенційну небезпеку для здоров’я населення та навколишнього середовища (категорія А), повинні розробити:

* політику запобігання великих аварій;
* систему управління безпекою;
* внутрішній план дій при надзвичайних ситуаціях, що містить заходи для вжиття на місці у разі аварії.

Для об’єктів категорії А компетентний орган повинен також скласти зовнішній план дій при надзвичайних ситуаціях, в якому передбачено заходи, яких необхідно вжити за межами об’єкту у разі аварії. Ці два типи планів дій при надзвичайних ситуаціях (складених оператором та компетентним органом) призначені для зниження потенційного впливу великих аварій на здоров’я населення та навколишнє середовище, забезпечення відновлення довкілля після таких аварій. Вони повинні забезпечувати участь громадськості та враховувати представлені зауваження і пропозиції.

Оператори об’єктів поводження з відходами мають надати фінансові гарантії до початку діяльності для того, щоб забезпечити дотримання положень Директиви та підтвердження існування та наявності коштів для відновлення ділянки розташування об’єкту після його закриття.

Об’єкт поводження з відходами вважається остаточно закритим, коли компетентний орган проведе заключну інспекцію, здійснить оцінку звітів, представлених оператором, підтвердить, що ділянка розташування об’єкту була відновлена, та надасть відповідне погодження. Після закриття оператор повинен підтримувати і контролювати ділянку розташування об’єкту впродовж періоду часу, визначеного компетентним органом. Витрати на ці заходи, в основному, покриваються за рахунок оператора.

**Заходи з управління відходами видобувної промисловості**

Держави‐члени повинні забезпечити операторами об’єктів поводження з відходами розроблення планів управління відходами, які повинні переглядатися кожні п’ять років. Цілі плану:

* запобігання або зменшення обсягів утворення відходів та/або їх шкідливості;
* стимулювання відновлення відходів шляхом їх вторинного перероблення, повторного використання або рекультивації;
* стимулювання безпечного видалення відходів у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

Директива також містить спеціальні заходи, спрямовані на обмеження концентрації ціаніду в хвостосховищах та стічних водах, якщо ціанід використовується для видобутку корисних копалин.

**Національна нормативно-правова база у сфері управління відходами видобувних підприємств**

Спеціального законодавчого акту щодо регулювання поводження з відходами видобувної промисловості в Україні не існує, але в цьому напряму діють дві групи нормативно-правових актів: перша з них стосується видобувних відходів своїми загальними природоохоронними та деякими іншими вимогами і положеннями; друга група представлена підзаконними актами специфічного характеру, куди входять накази Міністерств, розпорядження Уряду, стандарти і санітарні норми тощо.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено загальні вимоги щодо екологічно безпечного поводження з відходами і запровадження економічного механізму у вигляді плати за їх розміщення (екологічного податку), зокрема для відходів гірничовидобувної промисловості встановлено окремий (пільговий) розмір екологічного податку (Податковий Кодекс України) [35].

Базове регулювання у сфері поводження з відходами пов’язане в Україні із Законом «Про відходи». Тому частина завдань з імплементації Директиви 2006/21/ЄС пов’язана із внесенням змін до цього закону.

До норм Закону, які в загальному контексті мають стосуватися видобувних відходів, належать:

– наявність дозволу на будівництво чи реконструкцію об’єкта поводження з небезпечними відходами, здійснення контролю за станом місць чи об’єктів розміщення відходів (ст. 17), недопущення зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об’єктах, наявність плану дій на випадок виникнення надзвичайної ситуації, забезпечення професійної підготовки фахівців у сфері поводження з відходами;

– складання і ведення паспорту місць видалення відходів, а також погодження місць розміщення об’єктів поводження з відходами (ст. 20, 28);

– ведення державного обліку і паспортизації відходів, а також моніторингу місць утворення, зберігання та видалення відходів (ст. 26, 29);

– інформування про вплив відходів і місць/об’єктів їх зберігання та видалення на стан довкілля та здоров’я людей.

Окремою статтею 33 визначено вимоги щодо зберігання та видалення відходів. Вони стосуються дотримання вимог екологічної безпеки і наявності спеціальних дозволів. Передбачається також відшкодування шкоди заподіяної порушенням законодавства.

До суміжних законодавчих актів, щодо сфери поводження з видобувними відходами, належать Кодекс України про надра та Гірничий закон України [4].

Відповідно до Кодексу України про надра в рамках регулювання гірничих відносин, забезпечення раціонального комплексного використання надр, безпеки довкілля до компетенції Кабінету Міністрів належить вирішення питань з використання надр для складування і захоронення відходів виробництва та інші шкідливих речовин (ст. 8 п.10). Одним із видів користування надрами згідно зі ст. 14 є будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов’язаних з видобуванням корисних копалин, споруд для захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод.

Кодексом передбачено видачу дозволів на спеціальне користування надрами (ст. 16), передбачено надання надр для захоронення відходів, інших шкідливих речовин та скидання стічних вод (ст. 22), але лише у виняткових випадках при додержанні норм, правил та вимог, передбачених законодавством (за наявності спеціального дозволу на користування ділянкою надр та засвідченням права на користування актом про надання гірничого відводу) за результатами спеціальних досліджень та на підставі виконаних проектів.

Кодексом визначаються уповноважені органи, що надають гірничий відвід (ст. 17) та встановлено процедуру його надання (з посиланням на «Порядок надання гірничих відводів») [56].

Окремі положення щодо регулювання відносин у сфері поводження з видобувними відходам містяться у Гірничому законі України, який визначає правові та організаційні засади проведення гірничих робіт, забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств, установ та організацій. Зокрема, його положеннями передбачено:

* + раціональне використання мінеральних відходів породних відвалів для повторної переробки (ст. 34. абз. 4);
  + своєчасне проведення рекультивації земель, порушених гірничими відводами;
  + повне відшкодування шкоди, завданої в процесі гірничовидобувної діяльності внаслідок порушення гірничого законодавства (ст. 50), зокрема, майну юридичних і фізичних осіб (ст. 36 абз. 3, 4);
  + зобов’язання щодо приведення земельних ділянок, порушених при користуванні надрами, у стан, придатний для подальшого використання (ст. 18 абз. 8);
  + система оповіщення про аварії на видобувних підприємствах (ст. 28);
  + порядок ліквідації або консервації гірничого підприємства (ст. 45).

Однак, завдання щодо конкретних механізмів реалізації цих положень Гірничим законом не передбачені. Проте у Гірничому законі досить детально визначені положення щодо протиаварійного захисту та безпеки проведення гірничих робіт (ст. 25 – 33).

Безпосередньо завдань імплементації Директиви 2006/21/ЄС стосуються закони України «Про об’єкти підвищеної небезпеки», «Про санітарне і епідеміологічне благополуччя населення», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Кодекс законів України «Про адміністративні правопорушення» та деякі інші.

В рамках закону України «Про об’єкти підвищеної небезпеки» визначено основи діяльності, пов’язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та встановлено вимоги до них [71].

В контексті імплементації Директиви 2006/21/ЄС закон охоплює об’єкти, які відносяться до категорії А. Тобто, якщо на об’єкті (місці розміщення відходів) використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до зазначеного закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру, то вони регулюються в рамках цього Закону.

Основні положення Закону стосуються ідентифікації об’єктів підвищеної небезпеки, декларації їх безпеки, планів локалізації і ліквідації аварій на цих об’єктах, порядку будівництва та отримання дозволу на експлуатацію таких об’єктів, а також питань надання інформації щодо об’єктів підвищеної небезпеки (ст. 9-13, 15). Частина вимог Закону деталізовано у Постанові Кабінету Міністрів «Про ідентифікацію та декларування об’єктів підвищеної небезпеки» [67].

До нормативно-правових документів підзаконного рівня належать Положення «Про проектування внутрішнього відвалоутворення та складування відходів виробництва...» [57], «Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів» [51], ДБН В.2.4.-5:2012 «Хвостосховища і шламонакопичувачі. Частина І. Проектування. Частина II. Будівництво». [6]

***Рівень відповідності національної нормативно-правової бази вимогам Директиви № 2006/21/ЄС***

Розгляд вітчизняної нормативно-правової бази щодо поводження з відходами видобувної промисловості та оцінки її на відповідність Директиві 2006/21/ЄС дозволяє визначити норми українського законодавства з цих проблем, які повністю/частково відповідають положенням директиви, що не відповідають їй, чи відсутні у національному законодавстві.

Перша невизначеність стосується змісту поняття «відходи видобувної промисловості», цей термін широко вживається, але його визначення в українському законодавстві відсутнє.

Друга невизначеність стосується терміну «waste facility». Відповідно до директиви 2006/21/ЄС – це «ділянка, призначена для накопичення або розміщення відходів видобувної промисловості у рідкому, твердому стані, у стані розчину або суспензії...», з визначенням періоду часу. Термін загалом ідентичний українському терміну «спеціально відведені місця чи об’єкти». Але змістовно український термін включає і захоронення (тобто остаточне видалення), чого немає в терміні «waste facility». Ця суперечність має бути вирішена в контексті імплементації Директиви 2006/21/ЄС та розроблення нової редакції закону України «Про відходи». Слід також наголосити на необхідності приведення у відповідність термінологічного апарату та закріплення його у законодавстві, оскільки в українському законодавстві відсутні визначення термінів «дамба», «інертні відходи», «незабруднені ґрунти», «обробка відходів промисловості», «значна аварія», «споруда для відходів» та низки інших; визначення терміну «розвідувальні роботи» менш конкретизовано, ніж у директиві 2006/21/ЄС тощо.

Залишаються неврегульованими питання створення планів управління відходами та будівництва, управління та закриття споруд для відходів, попередження аварійних ситуацій, вимоги щодо фінансових гарантій тощо. Слід також вдосконалити дозвільну процедуру щодо розміщення та функціонування споруд для відходів (з урахуванням транскордонного впливу), а також вдосконалити положення щодо інформування та участі громадськості.

Потребує узгодження система класифікації споруд для відходів (система класифікації та Додаток III до Директиви потребують додаткового розгляду).

В цілому слід зазначити, що співставлення положень вітчизняного нормативно-правового регулювання у сфері поводження з відходами видобувної промисловості з положеннями Директиви 2006/21/ЄС дозволяє констатувати, що на законодавчому рівні відповідність вимогам Директиви 2006/21/ЄС знаходиться на ранній стадії. Однак, з урахуванням всього масиву нормативних актів підзаконного характеру (у тому числі відомчого) ступінь відповідності піднімається до просунутої стадії.

Разом з тим для України слід відзначити надто низький нормативний рівень більшості відповідних документів (частина з них відомчого характеру). Це не кореспондується з важливістю і масштабністю завдань поводження з цією категорією відходів для України. Такий стан нормативно-правового регулювання об’єктивно несе ризик послаблення контролю і відповідальності за виконання відповідних вимог.

***Шляхи адаптації нормативно-правової бази України до вимог Директиви***

***№ 2006/21/ЄС***

Наявність низки суттєвих невідповідностей національної нормативно-правової бази положенням Директиви 2006/21/ЄС створює підстави для висновку про доцільність розроблення окремого законодавчого акту, який би узагальнював вітчизняний досвід і охоплював вимоги Директиви 2006/21/ЄС. На шляху гармонізації українського законодавства з положеннями Директиви 2006/21/ЄС формується перелік завдань:

– привести у відповідність термінологію та визначення;

– переглянути питання класифікації об’єктів;

– ввести систему дозволів на функціонування об’єктів (місць розміщення відходів);

– розробити порядок класифікування об’єктів (місць розміщення відходів);

– створити інститут фінансових гарантій в процесі функціонування об’єктів (місць розміщення відходів) та визначити механізм його функціонування;

– закріпити у законодавстві про відходи вимоги до гірничих виїмок, будівництва, управління, закриття об’єктів;

– визначити порядок проведення інвентаризації закритих об’єктів (місць розміщення відходів);

– з метою попередження транскордонного впливу об’єктів посилити контроль за об’єктами транскордонного впливу, доступу до цієї інформації громадян України та інших держав;

– доповнити Кодекс про адміністративні правопорушення статтями про встановлення адекватного розміру покарання;

– зафіксувати вимоги щодо зменшення концентрації слабкокислотного дисоціюючого ціаніду у відстійниках.

Додатки І та II до директиви 2006/21/ЄС доцільно переносити у новий закон «Про відходи видобувної промисловості», що має бути розроблений, а додаток III – окремим нормативно-правовим актом щодо класифікування об’єктів (місць розміщення відходів).

Окремим завданням постає необхідність внесення змін до пов’язаних законів України, а також підзаконних актів.

Директива 2006/21/ЄС повинна бути імплементована протягом 5 років з моменту вступу у дію Угоди про асоціацію. При цьому реалізацію її положень в національному законодавстві доцільно розділити на два етапи:

– *перший етап* – п+2, тобто протягом 2-х (чи можливо 3-х) років після підписання Угоди про асоціацію (орієнтовно 2016 – 2017 p.). На цьому етапі має бути повністю здійснена транспозиція основних положень Директиви у національне законодавство через прийняття окремого закону України «Про відходи видобувної (гірничовидобувної) промисловості»;

– *другий етап* – п+5 (орієнтовно до 2019 року). Він передбачає практичну реалізацію вимог закону шляхом розроблення відповідних механізмів та створення інститутів.

Доцільне розроблення окремого (нового) закону «Про відходи видобувної (гірничовидобувної) промисловості»,з узгодженням його вимог із законом України «Про відходи».

***Складено та розроблено на підставі:***

***Екологічна політика та право України на шляху до європейської інтеграції / за ред. О. І. Бондаря. – , 2015. –171 с.***

1. Вступний текст взятий з Вікіпедії (див. <http://en.wikipedia.org/wiki/European> Union). [↑](#footnote-ref-1)
2. Критерії приєднання (Копенгагенські критерії): Будь-яка держава, яка прагне членства у Європейському Союзі (ЄС) має відповідати умовам, визначеним у статті 49 та принципам, викладеним у статті 6(1) Договору про Європейський Союз. Відповідні критерії були встановлені на Копенгагенському засіданні Європейської Ради у 1993 році та посилені на Мадридському засіданні Європейської Ради у 1995 році. Для того, щоб вступити до ЄС, нова держава-член має відповідати трьом критеріям:

   * політичний: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повага і захист меншин;
   * економічний: наявність функціонуючої ринкової економіки та здатність справлятися з конкурентним тиском та ринковими силами в межах Союзу;
   * прийняття acquis Співтовариства: здатність взяти на себе зобов'язання членства, включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу.

   Для того, щоб Європейська Рада ухвалила рішення про початок переговорів, необхідно виконати політичні критерії. Будь-яка держава, яка прагне вступити до Союзу, повинна відповідати критеріям приєднання. Стратегія підготовки до вступу та переговори про вступ забезпечують необхідну основу та інструменти. [↑](#footnote-ref-2)
3. Регламент Ради (ЄЕС) № 1210/90 про створення Європейського агентства навколишнього середовища та Європейської мережі інформації та спостереження за навколишнім середовищем; замінений у 2009 році Регламентом (БО) № 401/2009 Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2009 року про Європейське агентство навколишнього середовища та Європейської мережі інформації та спостереження за навколишнім середовищем. [↑](#footnote-ref-3)
4. Див. Довідник з екологічної політики Європейського Союзу, Глава III: екологічна політика ЄС: короткий огляд політичних стратегій (див. <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>). [↑](#footnote-ref-4)
5. Ці принципи були включені у Договір про заснування Європейського Співтовариства у 1992 році. [↑](#footnote-ref-5)
6. Сталий розвиток відноситься до моделі людського розвитку, в рамках якої використання ресурсів спрямоване на задоволення людських потреб з одночасним забезпеченням сталості природних систем та навколишнього середовища, щоб ці потреби могли бути задоволені не тільки для нинішнього, а й для майбутніх поколінь. Термін «сталий розвиток» був використаний Комісією Брундтланд, яка ввела у вжиток найбільш часто уживане визначення сталого розвитку: «розвиток, що задовольняє потреби нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби». Сталий розвиток пов'язує турботу про пропускну здатність природної екосистеми з соціальними проблемами, з якими стикається людство. Ще у 1970-х роках, термін «сталість» використовувався для опису економіки, яка знаходиться «в рівновазі з основними екологічними системами підтримки».[3] Екологи вказують на межі зростання та представили альтернативу «стійкої економіки держави» для вирішення екологічних проблем. В минулому, концепція сталого розвитку часто розділялася на три складові частини: екологічну, економічну та соціально-політичну сталість. Останнім часом було висловлено припущення, що більш послідовним аналітичним розділенням є виділення чотирьох областей економічної, екологічної, політичної та культурної сталості. Це узгоджується з намірами ОММВ зробити «культуру» четвертою складовою сталості (див. Вікіпедію: <http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable> development). [↑](#footnote-ref-6)
7. Принцип субсидіарності спрямований на визначення рівня втручання, який є найбільш відповідним в областях компетенції Євросоюзу та держав-членів. Це може стосуватися дій на європейському, національному та місцевому рівнях. В усіх випадках, ЄС може втручатися лише якщо зможе діяти ефективніше, ніж держави-члени. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності визначає три критерії, спрямовані на визначення доцільності втручання на європейському рівні:

   * Чи мають дії транснаціональні аспекти, які не можуть бути вирішені державами-членами?
   * Чи національні дії або відсутність дій суперечать вимогам Договору?
   * Чи мають дії на європейському рівні очевидні переваги?

   Принцип субсидіарності також спрямований на зближення ЄС та громадян, гарантуючи, що дії на місцевому рівні вживатимуться лише там, де це необхідно. Тим не менш, принцип субсидіарності не означає, що дії завжди повинні вживатися на рівні, який є найближчим до громадян (див. <http://europa.eu/legislation> summaries/institutional affairs/treaties/lisbon treatv/ai0017 en.ht.m). [↑](#footnote-ref-7)
8. Загальна концепція «розумного» регулювання визначається Європейською Комісією наступним чином: ««Розумне» регулювання не означає більшу або меншу кількість законів правових актів, йдеться про досягнення результатів найменш обтяжливим шляхом». Можна стверджувати, що «розумне» регулювання де в чому походить від принципу пропорційності, закріпленого у статті 5(4) ДЄС: «Відповідно до принципу пропорційності, зміст і форма дій Союзу не повинні перевищувати того, що необхідно для досягнення цілей Договорів». [↑](#footnote-ref-8)
9. В екології, стійкість означає здатність екосистеми реагувати на відхилення чи порушення, протистоячи пошкодженню та швидко відновлюючись. Такі відхилення і порушення можуть включати стохастичні явища, такі як пожежі, повені, урагани, спалахи масового розмноження комах, а також діяльність людини, а саме вирубку лісів і введення екзотичних видів рослин або тварин. Порушення достатньої величини і тривалості можуть значно вплинути на екосистему та змусити її досягти порогу, за яким переважає інший режим процесів і структур. Діяльність людини, яка негативно впливає на стійкість екосистеми, а саме скорочення біорізноманіття, використання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, землекористування та антропогенна зміна клімату призводять до зрушень режиму в екосистемах, часто в бік менш бажаних і деградованих умов. Міждисциплінарний дискурс щодо стійкості наразі включає в себе розгляд взаємодії людей і екосистем в рамках соціально- екологічних систем, а також необхідність переходу від парадигми максимально сталої продуктивності до екологічного управління, спрямованого на розвиток екологічної стійкості шляхом «аналізу стійкості, адаптивного управління ресурсами та адаптивного врядування» (див. Вікіпедію: <http://en.wikipedia.org/wiki/Resilience> (ecologv). [↑](#footnote-ref-9)
10. ЮНЕП розробила робоче визначення «зеленої» економіки, визначивши її як таку, яка призводить до поліпшення добробуту людей та соціальної справедливості при значному зниженні екологічних ризиків та екологічного дефіциту. У найпростішому визначенні, «зелену» економіку можна розглядати як таку, яка є низьковуглецевою, забезпечує ефективне використання ресурсів та соціальну інклюзивність (див. <http://www.unep.org/greeneconomv/AboutGEI/WhatisGEI/tabid/29784/Default.aspx>). [↑](#footnote-ref-10)
11. «Зелене» зростання означає стимулювання економічного зростання і розвитку, забезпечуючи при цьому, щоб природні активи продовжували надавати ресурси та екологічні послуги, від яких залежить наше благополуччя. Для цього воно повинно стимулювати інвестиції та інновації, які забезпечуватимуть стале економічне зростання та приведуть до появи нових економічних можливостей (див. <http://www.oecd.org/greengrowth/towardsgreengrowth.htm>). [↑](#footnote-ref-11)
12. В області екологічного права, принцип «забруднювач платить» прийнятий для того, щоб зробити сторону, відповідальну за забруднення, відповідальною за відшкодування збитків, завданих навколишньому середовищу. Він розглядається як регіональне мито через значну підтримку, яку він отримав у більшості країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та країн Європейського Співтовариства (ЄС) (див. Вікіпедію: <http://en.wikipedia.org/wiki/Polluter> pavs principle). [↑](#footnote-ref-12)
13. Принцип вжиття заходів перестороги забезпечує швидке реагування в умовах можливої небезпеки для здоров'я людини, тварин або рослин, а також для захисту навколишнього середовища. Зокрема, якщо наукові дані не дозволяють здійснити повну оцінку ризику, звернення до цього принципу може, наприклад, бути застосоване для того, щоб зупинити реалізацію або вилучити з ринку продукцію, яка може бути небезпечною. Див. Повідомлення Комісії від 2 лютого 2000 року про принцип вжиття заходів перестороги [C0M(2000 р.) 1 кінцева редакція: (див. <http://europa.eu/legislation> summaries/consumers/consumer safetv/l32042 en.htm). [↑](#footnote-ref-13)