

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.174

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.1.49>

КАЧУРІНЕР В.Л.

ПРИНЦИПИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ
PRINCIPLES OF EU ENVIRONMENTAL POLICY: CONCEPTUAL APPROACHES

В статті проаналізовано принципи екологічної політики ЄС, які містяться в Договорі про функціонування ЄС. Позначено, що характерною особливістю права ЄС є наявність у ньому комплексу основних принципів, під якими розуміються загальні норми, що відображають характерні риси, а також головний зміст права ЄС та мають вищу юридичну силу. Разом із загальними принципами політики ЄС діють спеціальні, що становлять основу правового регулювання в окремих сферах діяльності, однією з яких є екологічне право ЄС.

Екологічна політика ЄС ґрунтується на принципах безпеки та превентивних дій. Правовий аспект екологічної політики містить основний принцип, сутність якого полягає в тому, що шкода, що завдається навколишньому середовищу, має бути припинена, а забруднювач повинен платити за забруднення.

Позначено, що загальні принципи екологічної політики ЄС побудовані на загальних принципах міжнародного права та на принципах міжнародного екологічного права.

Проаналізовано доктринальні підходи до класифікації принципів міжнародного екологічного права, які знаходять своє вираження і в екологічній політиці ЄС, наприклад, принцип превентивних дій, принцип запобігання, принцип попередження, принцип «забруднювач платить», принцип відповідальності та інші.

Детально розглянуті принципи екологічної політики ЄС позначені в Договорі про функціонування ЄС: принцип запобігання та обережності, принцип усунення джерела шкоди, принцип «забруднювач платить».

Зазначено, що принцип запобігання та обережності забезпечує відповідний рівень захисту навколишнього середовища та є ключовим при укладанні угод в цій сфері. Принцип обережності проаналізовано в контексті його застосування в законодавстві Німеччини. Досвід Німеччини показує, що заходи з охорони навколишнього середовища, якщо вони розроблені ефективно, призводять до значних позитивних економічних наслідків.

Встановлено, що екологічна політика ЄС сприяє охороні навколишнього середовища таким чином, щоб витрати держав-членів були низькими, а основним засобом досягнення цієї мети є більш послідовне застосування принципу «забруднювач платить».

Зроблено висновок, що застосування принципів та мета екологічної політики ЄС полягає в тому, щоб вибрати заходи, які не завдають шкоди економіці, з одного боку, та не обмежують права людини, з іншого.

Ключові слова: принцип, екологічна політика, навколишнє середовище, ЄС, доктрина, законодавство, Договір про функціонування ЄС.

The article analyzes the principles of the EU's environmental policy contained in the Treaty on the Functioning of the EU.

The environmental policy of the EU is based on the principles of safety and preventive actions. The legal aspect of environmental policy contains a basic principle, the essence of which is damaged in that the damage caused to the environment must be stopped and the polluter must pay for the pollution.

It is noted that the general principles of the EU's environmental policy are built on the general principles of international law and on the principles of international environmental law.

The doctrinal approaches to the classification of the principles of international environmental law, which are also expressed in the environmental policy of the EU, are analyzed, for example, the principle of preventive actions, the principle of prevention, the principle of warning, the principle of «polluter pays», responsibility, and others.

The detailed principles of the EU's environmental policy are defined in the Treaty on the Functioning of the EU: the principle of prevention and safety, the principle of eliminating the sources of harm, the «polluter pays» principle.

It is noted that the principle of prevention and precaution ensures an appropriate level of environmental protection and is key when concluding agreements in this area.

It has been established that EU environmental policy promotes environmental protection in such a way that the costs of Member States are low, and the main means of achieving this goal is a more consistent application of the «polluter pays» principle.

It was concluded that the application of the principles and purpose of the EU's environmental policy is to choose measures that do not harm the economy, on the one hand, and do not limit human rights, on the other.

Key words: *principle, environmental policy, environment, EU, doctrine, legislation, Treaty on the functioning of the EU.*

Вступ. Протягом багатьох років Європейський Союз (ЄС) прийняв ряд принципів, якими керується політика ЄС щодо навколишнього середовища. Деякі з них вже були впроваджені в багатьох державах-членах певний час. Крім того, зараз кілька країн Східної Європи прагнуть приєднатися до Європейського Союзу. Одним із ключових питань у поточних переговорах із кандидатами на вступ є недоліки щодо охорони навколишнього середовища. Національні закони та положення необхідно вдосконалити, щоб адаптувати їх до поточних стандартів у країнах-членах ЄС. Головне питання полягає в тому, які підходи повинні використовувати національні уряди для таких покращень.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз змісту та підходів до розуміння принципів екологічної політики ЄС, зокрема, аналіз Договору про функціонування ЄС, характеристика доктринальних підходів, а також дослідження практики запровадження принципів екологічної політики ЄС в деяких державах-членах.

Результати дослідження. Загальні принципи екологічної політики ЄС побудовані на загальних принципах міжнародного права в цілому і, зокрема, на принципах міжнародного екологічного права. Всього існує десять основних принципів міжнародного права, і всі вони без винятку застосовуються в міжнародному екологічному праві. На цьому наголошують і українські юристи-міжнародники, наприклад О. В. Задорожній та М. О. Медведєва [1, с. 60].

У літературі з права Європейського Союзу зазвичай розглядаються такі загальні принципи права – свобода, демократія, повага до прав людини та основних свобод, принципи верховенства права, тобто концентроване вираження найважливіших істотної ознаки та цінності, властиві цій правовій системі [2, р. 19]. Європейське екологічне законодавство має перетворити ці принципи на конкретні зобов'язання держав-членів. Формулюючи ці принципи, Суд Європейського Союзу спирається на спільні конституційні традиції держав-членів та загальноновизнані принципи міжнародного права [3, с. 79]. Крім того, ці принципи використовуються Судом ЄС для інтеграції директив і регламентів. Як влучно підкреслив Е. О. Фомченко: «діючі міжнародні судові установи приділяють особливу увагу та запроваджують спеціальні процедури вирішення міжнародних екологічних спорів» [4, с. 146]. Рішення різних міжнародних судових інституцій з екологічних спорів сприяли процесу кодифікації різних інститутів, норм і принципів не тільки міжнародного екологічного права, а й екологічного права Європейського Союзу. Ця тенденція збережеться і надалі в процесі формування норм і принципів екологічного права.

Таким чином, залежно від сфери дії принципи європейського права можуть бути загальними та спеціальними. Перші належать системі права в цілому, другі – окремим її галузям та інститутам. Важливе значення для будь-якої галузі права ЄС мають, позначені вище, загальні принципи європейського права, зокрема, і для екологічного права ЄС. На цьому також наголошує дослідник Ю.С. Голік [5, с. 16].

Отже, захист навколишнього середовища став завданням усього права ЄС. Це положення було підтверджено 1 грудня 2009 року, коли набув чинності Лісабонський договір, який визначив, що Союз базується на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини. Ці цінності поділяють держави-члени. Н. Седелір зазначає, що екологічні принципи Європейського Союзу, які зазначені в установчому договорі, вплинули на розвиток не тільки європейського, а й міжнародного права. Німецькі, французькі, бельгійські та шведські юристи «пішли по стопах» міжнародних установ та запровадили ці принципи у свої національні системи, в процесі кодифікації екологічного законодавства [6].

Суд ЄС зазначив, що цілі та принципи екологічної політики ЄС, зазначені в ст. 174 Договору про ЄС (нині ст. 191 Договору про функціонування ЄС), мають нормативне значення [7, р. 21]. Відповідно до них проводиться тлумачення нормативних актів ЄС в сфері захисту навколишнього середовища. Так, п. 2 ст. 191 Договору про функціонування ЄС визначає принципи, на яких базується екологічна політика ЄС: принцип запобігання та обережності (перестороги); принцип усунення шкоди навколишньому середовищу шляхом звернення, насамперед, до його джерела; принцип «забруднювач платить».

Вони вплинули на формулювання ряду директив ЄС і регуляторних заходів. Принципи не створюють прямих юридичних прав, але використовувалися судами для тлумачення та застосування екологічного права ЄС. Наприклад, принцип обережності застосовується для управління ризиком у випадках наукової невизначеності. Принцип «забруднювач платить» використовується для розподілу відповідальності за витрати на забруднення, хоча визначення цих витрат може бути складним.

Іноді вони описуються як такі, що мають конституційний характер і є частиною екологічного *acquis*. Деякі з принципів безпосередньо включені до конкретного законодавства ЄС. Наприклад, принцип обережності відображено як у регулюванні хімічних речовин, так і в законах про управління рибальством. Хоча принципи не визначені в договорах ЄС, Комісія ЄС видала вказівки щодо застосування принципу обережності, а Суд Європейського Союзу розглянув питання тлумачення екологічного права, включаючи застосування цього принципу [8; 9].

Крім того, стаття 11 ДФЄС вимагає інтеграції вимог захисту навколишнього середовища у визначення та впровадження політики ЄС, зокрема з метою сприяння сталому розвитку.

Принцип запобігання (*precautionary principle*) та обережності (*preventive action*) – це принцип загального міжнародного права, який охоплює не тільки самостійні дії, але й діяльність, яка здійснюється в межах реалізації договірних зобов'язань між сторонами. Ця позиція знайшла своє підтвердження в справі *Pulp Mills*, де зазначений принцип визначено як «превентивний принцип, як традиційне правило, яке має своє джерело чи походження на території держави і ставить за мету «діяти з належним зусиллям» [10].

Отже, як позначалося вище, принцип запобігання детально описаний у статті 191 Договору про функціонування Європейського Союзу. Вона спрямована на забезпечення вищого рівня захисту навколишнього середовища шляхом превентивного прийняття рішень у випадку ризику. Однак на практиці сфера застосування цього принципу є набагато ширшою і також охоплює споживчу політику, законодавство ЄС щодо продуктів харчування та здоров'я людей, тварин і рослин.

Даний принцип також застосовується на універсальному рівні і, як позначено вище, є спеціальним принципом міжнародного екологічного права, тобто принцип запобігання активно застосовується на міжнародному рівні, щоб забезпечити відповідний рівень захисту навколишнього середовища та є ключовим при укладанні угод в сфері охорони навколишнього середовища. Це було визнано різними міжнародними угодами, зокрема, в Угоді про застосування санітарних і фітосанітарних заходів, укладеній у рамках СТО [11].

Відповідно до думки Європейської комісії принцип запобігання може застосовуватися, коли явище, продукт або процес можуть мати небезпечний ефект, визначений науковою та об'єктивною оцінкою, якщо ця оцінка не дозволяє визначити ризик з достатньою впевненістю [12, р. 8].

Аналізуючи судову практику, зміст статті 191 та доктринальні підходи, констатуємо, що за змістом принцип запобігання та принцип обережності важко відокремити один від одного та важко уявити випадки, в яких один захід вважався б допустимим на підставі принципу обережності, але не

припустимим з точки зору превентивного принципу й навпаки. З цього приводу Ф. Сендс позначає в своїй праці, що принцип запобігання та обережності застосовується в тому ж контексті, що і превентивний принцип, однак більш глобально по відношенню до певних дій чи предметних сфер [13, р. 188–189].

Інша думка запропоновано Е. Лукою (Elli Louka), яка наголошує на тому, що «принцип перестороги значно розширив превентивний принцип та базується на тому, що питання, які стосуються захисту навколишнього середовища повинні бути враховані навіть тоді, якщо не має наукового обґрунтування та ризику нанесення збитків – тобто краще діяти, ніж нічого не робити» [14, р. 20].

Крім того В.Г. Витцтум доречно зазначає, що основу принципу перестороги, який бере початок в німецькому екологічному праві та закріпленого в праві Європейського Союзу, складає ідея, відповідно до якої захист навколишнього середовища найбільш ефективний тоді, коли запобігається саме заподіяння шкоди навколишньому середовищу [15, s. 589].

Отже, принцип обережності виник із німецької соціально-правової традиції. Він потрапив в англійську як переклад німецького «Vorsorgeprinzip». Він був включений практично у всі міжнародні договори та політичні документи, пов'язані із захистом і збереженням навколишнього середовища. Яскравим прикладом є принцип 15 Декларації Ріо 1992 року, прийнятої на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку, який також пояснює основну концепцію «запобіжних заходів»: «З метою захисту навколишнього середовища, запобіжний підхід повинен широко застосовуватися державами відповідно до їхніх можливостей. Якщо існує загроза серйозної незворотної шкоди, відсутність повної наукової впевненості не повинна використовуватися як причина для відкладення економічно ефективних заходів для запобігання шкоди навколишньому середовищу» [16, р. 3]. За відповідною пропозицією Бельгії в Маастрихтський договір 1992 року було включено принцип запобігання, стаття якого містила наступні принципи екологічної політики ЄС: принципи запобіжних заходів та запобігання, принцип, згідно з яким шкода повинна, як пріоритет, бути усунена в джерелі, і принцип, що забруднювач повинен платити. Однак, що стосується інших принципів, детального визначення принципу запобігання в угоді не надано.

Принцип обережності давно встановлений у законодавстві Німеччини. Цю ідею можна простежити до самого першого проекту нового законодавства про чисте повітря в 1970 році [17, р. 207], і сьогодні принцип міститься в численних важливих екологічних актах. Однак остаточного роз'яснення щодо точного змісту принципу немає. Це має бути політично реалізовано відповідно до конкретних умов екологічних секторів та проблем, що розглядаються. Принцип обережності відіграє важливу роль у виробленні німецької екологічної політики. Іноді його навіть називають центральним принципом національної екологічної політики [18, s. 1].

Однак, незважаючи на важливість принципу обережності, слід підкреслити, що німецький підхід не є виключно запобіжним. Як зазначає Бемер-Крістіансен: «...результат політики відображатиме баланс сил політичних сил і мотивації, що діють в окремих випадках, оскільки держава має багато інших функцій, окрім функцій захисту навколишнього середовища...» [19, р. 8]. У німецькій адміністративній практиці запобіжні заходи тісно пов'язані з розвитком «зелених» технологій. Вимога, щоб технології відображали найсучаснішу технологію або навіть найкращу сучасну технологію, була включена в численні німецькі акти. Суди відіграють важливу роль у тлумаченні та належному виконанні цієї вимоги. Якщо рівень техніки не визначено федеральним розпорядженням, адміністративні суди вирішують спори щодо застосування принципу в конкретних випадках і аналізують, чи було задоволено вимогу про запобіжні заходи [19, р. 8].

Наступним спеціальним принципом екологічної політики ЄС є принцип усунення джерела шкоди. Шкода, відповідно до даного принципу, яка спричинена навколишньому середовищу, повинна, за можливості, бути усунена на самому початку її виникнення. Принцип передбачає перевагу законодавцем встановлювати стандарти викидів й скидання забруднюючих речовин, а не стандарти екологічної якості продуктів, особливо коли мова йде про забруднення води та повітря.

Даний принцип ґрунтується на простій ідеї про те, що не дуже розумно спочатку допускати забруднення навколишнього середовища, а потім боротися з її наслідками. Отже екологічна політика Європейського Союзу ґрунтується на принципі – боротися з екологічною шкодою першочергово в її джерелі.

На практиці цей принцип означає, наприклад, розробку екологічно чистих технологій і продуктів. Це може бути набагато дешевше, ніж витратити гроші на дорогі заходи для усунення шкоди навколишньому середовищу, спричиненої невідповідними технологіями та продуктами. Європейський суд також посилався на принцип усунення джерела шкоди у рішенні щодо імпорту відходів. Суд постановив, що Бельгії дозволено забороняти зберігання відходів з інших держав-членів або бельгійських регіонів у Валлонії [20, s. 23].

Останніми роками принцип «забруднювач платить» є одним із ключових принципів екологічної політики та права Європейського Союзу. Прихильність до цього принципу підтверджується в Єдиному Європейському Акті 1986 р. та Маастрихтському договорі 1992 р. Ідея впровадження такого принципу постала під час обговорення та прийняття Декларації Ради Європейського Парламенту і представників урядів держав-членів на засіданні Ради 22 листопада 1973 року, коли приймалася Перша програма дій із навколишнього середовища. У цій програмі говориться про необхідність вироблення принципу «забруднювач платить» і умов його застосування на рівні ЄС [21, р. 1–2]. Тільки після закріплення цього принципу на рівні Європейського Союзу, він був опосередковано закріплений на універсальному рівні в Декларації Ріо-де-Жанейро [15, с. 590]. О. К. Вишняков підкреслює, що принцип заснований на тому, що вартість забруднення навколишнього середовища покладається не на платника податків, а винуватця (того, хто забруднює) [22, с. 519]. Суть принципу «забруднювач платить» полягає в тому, що якщо особа забруднює повітря, воду, ґрунти та ін., то вона повинна бути відповідальною за ліквідацію наслідків цього забруднення.

Принцип, безперечно, важливий для ефективності охорони навколишнього середовища, оскільки він забезпечує прямий стимул для потенційних забруднювачів не забруднювати. Це зменшує необхідність введення додаткових природоохоронних заходів. Крім того, реалізація принципу відповідає ідеї ринкової економіки, де в ідеалі економічні гравці повинні платити за всі витрати, які вони спричиняють.

Проаналізуємо застосування цього принципу в законодавстві ФРН. Принцип «забруднювач платить» зазвичай перекладається як *Verursacherprinzip*. Однак цей німецький термін буквально означає принцип причинності або відповідальності. Він стосується не тільки забруднення, але й усіх видів діяльності, що завдають шкоди навколишньому середовищу, і стосується не лише розподілу витрат. Сумісними з *Verursacherprinzip* можна вважати не лише податки з забруднювачів, а й усі традиційні заходи інтервенціоністської екологічної політики. Прикладами є встановлення стандартів на продукцію, дозволи або заборона певних дій. Він також включає відповідальність з точки зору цивільного права (застосовується до великих заводів, таких як електростанції або металургійні заводи) [19, р. 13]. *Verursacherprinzip* відіграє важливу роль у екологічній політиці Німеччини. Проте враховується не повністю. У своїй найсуворішій формі принцип вимагав би, щоб усі витрати третіх сторін або широкої громадськості, пов'язані з діяльністю чи продуктами, що завдають шкоди навколишньому середовищу, мали бути сплачені особою або особами, відповідальними за це. Таким чином, зовнішні витрати будуть інтерналізовані. Також вимагатиме сплати компенсації за використання навколишнього середовища.

У політичній практиці Німеччини, однак, позначається, що слід брати до уваги лише ті витрати на заходи з охорони навколишнього середовища, які є результатом екологічної політики держави. У деяких випадках навіть ця менш амбітна концепція не реалізується повністю. Проблемним є те, що щодо деяких екологічних проблем, таких як вмирання лісів, неможливо точно визначити, хто завдав шкоди. Можливим рішенням є концепція колективної відповідальності, яку допускає правова система Німеччини. Створюються фонди, у які платять компанії відповідного сектору. Колективну відповідальність можна розглядати як особливу форму принципу «забруднювач платить».

Особливу проблему становить ситуація у Східній Німеччині. Численні компанії збанкрутували внаслідок процесів реструктуризації економіки, що відбулися після об'єднання ФРН. Багато з них залишили сильно забруднені ділянки. У таких випадках *Verursacherprinzip* зазвичай неможливо застосувати, оскільки забруднювачів більше не існує. Часто фінансову відповідальність бере на себе держава, яка, отримує фінансову допомогу від ЄС.

Висновки. Отже, Договір про функціонування ЄС містить перелік принципів екологічної політики ЄС. Цей перелік не є вичерпним, однак питання про те, коли і як використовувати позначені принципи, як в Європейському Союзі, так і на міжнародному рівні, викликає багато дискусій і неоднозначностей, а часом і суперечливих поглядів. Таким чином, особи, які приймають рішення, постійно стикаються з дилемою збалансування свободи та прав окремих осіб, з одного боку, а з іншого – з інтересами підприємств та організацій, та з необхідністю зменшити ризики несприятливого впливу на навколишнє середовище, здоров'я людей, тварин чи рослин. Таким чином, пошук правильного балансу для застосування принципів має бути пропорційним, недискримінаційним, прозорим та узгодженим, що вимагає структурованого процесу прийняття рішень із детальною науковою та іншою об'єктивною інформацією.

Список використаних джерел:

1. Задорожній О.В., Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища: Підручник. К. : Проміні, 2010. 509 с.
2. Consolidated version of the Treaty on and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Communities*. 2012. С. 326. 412 p.
3. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища: Навчальний посібник. Львів: Львівський національний університет ім. І. Франка, 2004. 256 с.
4. Фомченко Є.О. Роль міжнародних судових установ у вирішенні екологічних спорів. *Судова апеляція*. 2012. № 1. С. 140–146.
5. Голік Ю.С., Войтенко А.В., Ілляш О.Е. Законодавство Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища: Навчальний посібник. Полтава, 2009. 170 с.
6. Sadeleer N. de. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press, 2002. 482 p.
7. *Safety Hi-Tech Srl v S. & T. Srl. Reference for a preliminary ruling: Giudice di Pace di Genova – Italy. Regulation (EC) No 3093/94 – Measures to protect the ozone layer – Restrictions on the use of hydrochlorofluorocarbons and halons – Validity. Case C-284/95*. 26 p.
8. *Case C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee v Staatssecretaris van Landvouw*. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-127/02> (дата звернення: 05.05.2023).
9. *Cases C-175/98 and C-177/98 Fancesca Bizzaro et Paola Lirussi*. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-175/98&language=en> (дата звернення: 05.05.2023).
10. Boyle A. *Pulp Mills Case: A Commentary*. 2010. 5 p. URL: http://www.biiicl.org/files/5167_pulp_mills_case.pdf (дата звернення: 05.05.2023).
11. Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів від 15.04.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/981_006 (дата звернення: 05.05.2023).
12. *Communication from the Commission on the precautionary principle: COM(2000) 1 final*. Brussels, 2000. 28 p. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001> (дата звернення: 05.05.2023).
13. Sands P., Peel J. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2012. 992 p.
14. Louka E. *Conflicting Integration: The Environmental Law of the European Union*. Intersentia nv, 2004. 310 p.
15. Vitzthum W., Proelß Al. *Völkerrecht*. De Gruyter, 2016. 743 s.
16. Freestone D., Hey El. *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*. Kluwer Law International B.V., 1996. 274 p.
17. Wey K.G. *Umweltpolitik in Deutschland : Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900*. Verlag: Opladen: Westdeutscher Verlag, 1982.
18. Reh binder E. *Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich*. Düsseldorf: Nomos, 2000. 280 s.
19. Hauke von Seht, Dr. Hermann E. Ott. *EU environmental principles and their implementation in Germany*. *Wuppertal Papers*. 2000. № 105. 35 p.
20. Kahl W. *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht: Eine Untersuchung zur Rechtsidee des «bestmöglichen Umweltschutzes» im EWG-Vertrag*. Augsburg, Univ., Diss., 1992. 380 s.
21. *Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment*. *Official Journal*. 1973. С. 112. P. 1–2.
22. Вишняков О.К. *Право Європейського Союзу* : підручник. Одеса: Фенікс, 2013. 883 с.