

Копиця Євгенія Миколаївна
кандидат юридичних наук, асистент
кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ЄС ЯК ОСНОВА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Питання якості атмосферного повітря є однією із пріоритетних сфер діяльності Європейського Співтовариства, адже відповідно до положень права навколишнього середовища ЄС, атмосферне повітря є однією з предметних сфер його регулювання. Так, у Збірнику законодавства з навколишнього середовища Європейського Співтовариства, що є офіційним виданням Європейського Союзу, повітря визначено як предметна сфера з посиланням на те, що атмосферне забруднення з 1980-х рр. відіграє важливу роль у політиці з навколишнього середовища, особливо після ратифікації Співтовариством у 1979 р. Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані. А його охорона забезпечується шляхом встановлення обмежень на викиди певних забруднюючих речовин, захисту озонового шару, попередження шкоди лісам від атмосферного забруднення та ін.

Основою для розробки загальноєвропейського законодавства з охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів є визначення єдиної екологічної політики, яка здійснюється поетапно шляхом прийняття Програм Дій з навколишнього середовища і характеризується своїм динамізмом, врахуванням потреб суспільства та інтересів окремих його членів. Отже, всі пріоритетні дії Співтовариства у сфері охорони довкілля визначаються Програмами дій, які хоча й носять рекомендаційний характер, але завдяки встановленню чітких напрямків, цілей і принципів екологічної політики Європейського Співтовариства, разом із детальним описом і графіком реалізації, сприяють розвитку та імплементації екологічного законодавства. Тобто програми не покладають юридичних зобов'язань і на них не розповсюджується юрисдикційний контроль Суду ЄС, однак шляхом визначення головних

аспектів діяльності, загальної орієнтації та стратегії Співтовариств і ЄС у сфері охорони навколишнього середовища вони становлять основу для розробки і прийняття законодавчих актів, які надають політичній програмі форми нормативно-правових приписів.

На сьогодні було розроблено сім Програм Дій з навколишнього середовища. У перших трьох Програмах 1973 р., 1977 р. та 1982 р. підкреслювалась важливість запобігання і скорочення повітряного забруднення, передбачались об'єктивна оцінка ризику здоров'ю людей і навколишньому середовищу, а також встановлювались цілі та стандарти якості повітря, особливо відносно небезпечних забруднювачів. Четверта програма дій з навколишнього середовища (1987–1992 рр.) аналізувала доповнення, зроблені Єдиним європейським актом до Римського договору та започаткувала новий, інтегрований підхід до європейської екологічної політики. Уперше захист навколишнього середовища сприймався не як додаткова, а інтегрована до виробничого процесу діяльність. Також, було вперше визначено основні сектори, пріоритетні напрямки у сфері охорони навколишнього середовища. Один із них полягав у попередженні забруднення, що здійснювалось шляхом систематичного контролю всіх компонентів навколишнього середовища, включаючи атмосферне повітря, та розробки системи оцінювання небезпечних (таких, що створюють проблеми) речовин.

Розроблена відповідно до вимог Декларації Ріо-де-Жанейро 1992 р. з навколишнього середовища та розвитку, П'ята Програма дій у галузі довкілля «Шляхом до сталості» запровадила принципи європейської стратегії добровільних заходів на період з 1992 р. по 2000 р., узявши за основу концепцію стійкого розвитку, яка є офіційною стратегією ООН з виходу людства з екологічної кризи, та відзначила собою початок «горизонтального» підходу Співтовариства, який брав до уваги усі випадки забруднення (промислового, енергетичного, туристичного, транспортного, сільськогосподарського тощо). У сфері охорони атмосферного повітря Програмою було задекларовано, що всі люди повинні бути ефективно захищені від ризиків для здоров'я, які можуть бути спричинені забрудненням повітря. Поряд із цим було затверджено, що дозволені рівні концентрацій забруднюючих речовин у повітрі повинні враховувати захист навколишнього середовища, що означало введення в дію екосистемного підходу з розрахунками критичних рівнів та навантажень для

окремих екосистем, а відповідно і для окремих територій ЄС. Також було визначено, що перелік речовин, які спричиняють забруднення та створюють небезпеку для здоров'я та навколишньому середовищу, підлягає розширенню. У зв'язку з цим оцінка Всесвітньої організації охорони здоров'я визначалась обов'язковою для ЄС, запроваджувався моніторинг якості повітря та контроль за рівнями концентрації забруднюючих речовин, та, на заміну законодавства конкретного характеру, передбачалась розробка комплексного, ціле-орієнтованого (рамкового) законодавства, на основі якого, з урахуванням довгострокових цілей та оцінки економічної ефективності, запроваджувались максимальні національні пороги викидів основних забруднювачів повітря з певною свободою вибору країнами-членами способів їх досягнення.

Варто відзначити, що за час дії П'ятої Програми було прийнято низку важливих нормативно-правових документів ЄС, що відзначалися комплексністю та цілісністю, в тому числі Рамкова Директива 96/62/ЄС «Щодо оцінки та контролю навколишньої атмосфери». Також було розроблено нове ціле-орієнтоване законодавство щодо національних максимальних граничних показників основних забруднюючих речовин, з яких чотири були встановлені на основі національної диференціації.

Шоста Програма Дій «Довкілля-2010: Наше майбутнє, наш вибір», розроблена на період з 2002 по 2012 рр., фокусувалась на чотирьох пріоритетних сферах дій, розглядаючи Навколишнє середовище та Здоров'я як один із таких цільових об'єктів, що потребують значних зусиль. Сприяння високому рівню якості життя та соціального благополуччя громадян, забезпечення їх навколишнім середовищем, в якому рівень забруднення не зростає до пагубного впливу на здоров'я людей, було затверджено ст. 7 Програми, яка визначала забруднення повітряного басейну одним з актуальних питань цієї сфери. Зокрема, досягнення рівня якості повітря, який не допускав би зростання значного впливу на і ризику для здоров'я людей і довкілля, становило одне із завдань, які повинні бути реалізовані. Так, упроваджувався пріоритет навколишнього середовища та здоров'я людини до програм та стандартів повітря, визначалась необхідність забезпечення застосування стандартів якості повітря та затверджувалась розробка тематичної стратегії, яка передбачала закріплення спільної та інтегрованої політики щодо забруднення повітря, що охоплювала пріоритети для майбутніх дій, перегляд та

оновлення, де необхідно, стандартів якості повітря і максимально допустимих меж викидів на національному рівні з позиції досягнення довгострокового завдання не перевищувати критичне навантаження і рівень.

Варто відзначити, що головним інноваційним нововведенням Шостої Програми стала розробка спеціальних політико-правових інструментів – тематичних стратегій з пріоритетних екологічних проблем, які включали ототожнення пропозицій, необхідних для вирішення встановлених Програмою завдань та процедур, передбачених для їх прийняття, на основі яких визначалися необхідні заходи та інструменти (ст. 4.1 Програми). Тематична Стратегія Боротьби із забрудненням повітря, розроблена у рамках програми «Чисте повітря для Європи», яка була представлена 21 вересня 2005 р., затверджувала, що з метою досягнення «рівнів якості повітря, які не призводять до появи істотних негативних впливів на навколишнє середовище та ризиків для здоров'я людини», встановлює цілі, завдання та заходи у сфері забруднення повітря до 2020 р. Стратегію, що залишається чинною і сьогодні, визначаються шляхи вдосконалення чинного законодавства, зосередження на найбільш серйозних забруднюючих речовинах та інтеграція екологічних проблеми до інших стратегій і програм.

Сьома Програма дій з навколишнього середовища, прийнята 23 листопада 2013 р., визначає, що з метою захисту, збереження і поліпшення природного капіталу Союзу, Програма повинна забезпечити до 2020 р. зменшення забруднення повітря та його вплив на екосистеми і біорізноманіття із довгостроковою метою, що не перевищує критичних навантажень і рівнів. У зв'язку з цим встановлюються зобов'язання щодо зменшення атмосферного забруднення шляхом імплементації екологічної політики ЄС, оновленої з урахуванням останніх досягнень науки, та розробку й імплементацію заходів для боротьби із забрудненням атмосферного повітря в місці його утворення.

В рамках реалізації розглянутих Програм дій з навколишнього середовища було прийнято низку законодавчих актів, які стосуються нормування якості атмосферного повітря. Серед них слід відзначити Директиву Ради Європи 80/779/ЄЕС про граничні норми якості повітря та настановні величини сірчистого газу й зважених частинок, Директиву Ради 82/884/ЄЕС про граничну концентрацію свинцю в повітрі, Директиву

Ради 84/360/ЄЕС про боротьбу із забрудненням повітря промисловими підприємствами, Директиву Ради 85/203/ЄЕС про стандарти якості повітря для діоксиду азоту, Директиву Ради 87/217/ЄЕС щодо попередження та зменшення забруднення навколишнього середовища азбестом, Директиву Ради 88/609/ЄЕС про обмеження емісії деяких забруднювачів повітря від великих заводів згорання, Рамкову Директиву Ради 96/62/ЄС щодо оцінки та контролю навколишньої атмосфери, Директиву Ради 1999/30/ЄС про обмеження показників для діоксиду сірки, діоксиду й окису водню, зважених частинок і свинцю в навколишньому повітрі, Директиву 2001/81/ЄС щодо державних граничних норм для певних забруднювачів атмосфери, Директиву 2004/107/ЄС щодо концентрації миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів у повітрі, Директиву 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чисте повітря для Європи.