

## Стратегія охорони земель у ЄС (економіко-правовий аспект)

**В.М. Миронюк**

кандидат географічних наук, доцент кафедри землевпорядкування, кадастру та ГІСТ, Інститут управління природними ресурсами ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», стажист Інституту права охорони навколишнього середовища та технічного права м. Трієр (IUTR), Німеччина

*У статті розглянуто етапи еволюції Стратегії охорони земель у ЄС, а також останні зміни до неї у 2012 році.*

*В статье рассмотрены этапы эволюции Стратегии охраны земель в ЕС, а также последние изменения в ней в 2012 году.*

*The article examines the stages of evolution strategies land protection in the EU, as well as recent changes to it in 2012.*

**Ключові слова:** охорона ґрунтів, навколишнє середовище, Європейський Союз, Європейська Комісія, директива, стратегія.

### *Постановка проблеми*

Унаслідок соціально-економічних та екологічних змін усе гостріше постає проблема охорони природних ресурсів та їх раціонального використання. Зокрема, в останні десятиріччя загострилася проблема вилучення з сільськогосподарського обігу родючих земель, зменшення площ та їхня деградація. У Європейському Союзі на інституційному рівні особливу увагу на забруднення земель та їх відновлення почали звертати в кінці ХХ століття. Було виділено значні кошти на дослідження та пошук шляхів вирішення цієї проблеми. Правове врегулювання охорони ґрунтів було віднесено на національний рівень. Однак, у межах ЄС існує проект директиви, яка повинна врегулювати питання охорони ґрунтів. Європейською Комісією розроблено Стратегію охорони земель, яка є основою для прийняття рішень у цій сфері.

Дослідження нормативно-правової бази охорони ґрунтів у Євросоюзі, оцінка сучасного стану ґрунтів та концепції їх покращення є передумовою створення аналогічних нормативно-правових актів в Україні та гармонізації законодавства нашої країни до законодавства ЄС.

### *Аналіз останніх досліджень і публікацій*

Після прийняття у 2006 р. «Тематичної стратегії охорони ґрунтів» у державах ЄС було здійснено ряд публікацій. Певні напрями цієї проблематики висвітлено в працях Фальк-Ремберт фон Ейкштедта [1], Урсули Геїман [2], Еріха Гасснера [3] та інших. Особливої уваги заслуговує колективна праця німецьких учених «Мюнхенський посібник адвоката: Аграрне право» [4], що враховує юридичні тонкощі охорони земель як на національному, так і на рівні ЄС.

В Україні частково питання охорони ґрунтів у ЄС було висвітлено в працях науковців М.М. Микієвича, Н.І. Андрусевича, Т.О. Будякової [5], а також А.М. Мірошниченка [6] та інших.

### *Не вирішені раніше частини загальної проблеми*

У зв'язку зі зміною тематичної Стратегії охорони ґрунтів у 2012 р. є потреба дати нову характеристику її основним напрямкам (стовпам): правотворчості, політичним заходам, науковим дослідженням, суспільній думці.

### **Формулювання цілей статті**

Основною метою статті є визначення заходів, пов'язаних із охороною ґрунтів у ЄС, а також їх характеристика в контексті Стратегії охорони ґрунтів, уточнення деяких аспектів правового регулювання та вплив суспільно-політичних чинників на вирішення цього питання.

### **Вклад основного матеріалу дослідження**

У Шостій програмі охорони навколишнього середовища в Європейському співтоваристві вперше було чітко визначено нову тематичну стратегію охорони ґрунтів [7]. Вона спрямована на попередження ризиків забруднення ґрунту, ерозії, опустелювання, виснаження ґрунту, гідрогеологічних ризиків, беручи до уваги регіональні відмінності, у тому числі особливості гірських і посушливих регіонів. У квітні 2002 р. Європейська Комісія прийняла документ під назвою «На шляху до конкретної стратегії охорони ґрунтів», підтриманий іншими органами ЄС [8]. Розроблення стратегії тривало до вересня 2006 р., коли було подано остаточний варіант «Тематичної стратегії охорони ґрунтів» [9].

Головною ціллю стратегії визначено забезпечення та гарантування стійкого використання ґрунтів. Основні принципи:

– унеможливлення подальшого погіршення якості ґрунтів і збереження їхніх природних властивостей;

– повернення у використання ґрунтів, якість яких погіршена, але які повинні бути відновлені в найближчій перспективі та на це повинні бути передбачені кошти як державами-членами ЄС, так і фондами Євросоюзу загалом.

Ці заходи повинні проводитися на трьох рівнях – локальному, національному та рівні ЄС. Заходи, які будуть здійснені на рівні Євросоюзу, стануть обов'язковим доповненням до проведених у державах-членах ЄС.

Запропонована комісією стратегія побудована на чотирьох напрямках (стовпах).

**1. Правотворчість.** Формування правових рамкових угод, головною ціллю яких є охорона та стале використання ґрунтів.

**2. Політичні заходи.** Внесення поняття «охорона ґрунтів» у процесі формулювання та вжиття політичних заходів державами-членами ЄС і Співтовариством.

**3. Наукові дослідження.** Отримання відсутньої або недостатньої інформації про забруднення та охорону ґрунтів на певних територіях, завдяки науковій діяльності як окремих держав, так і в рамках ЄС.

**4. Суспільна думка.** Стимулювання зростання суспільної думки щодо необхідності охорони ґрунтів.

З правової точки зору Комісією ЄС було запропоновано видати директиву, яка повністю охоплювала б концепцію охорони ґрунтів, при цьому зберігаючи принцип субсидіарності. У проекті цієї директиви зазначено, що кожна держава ЄС повинна жити специфічних заходів щодо охорони ґрунтів, при цьому держави мають свободу дій щодо змісту нормативно-правових актів у цій сфері, тобто визначити, на яких ризиках акцентувати увагу і які методи охорони ґрунтів обирати для досягнення визначених цілей. Було вказано про наступ у певних регіонах таких явищ, як: ерозія, втрата органічних речовин ґрунтів, засоленість, зсуви тощо. Для боротьби із забрудненням та консервацією земель найкраще підходять регіональні та національні концепції. Завдяки ним повинні бути прийняті плани боротьби з небезпекою на відповідних адміністративних і географічних рівнях [10].

У зв'язку з економічними та політичними процесами в ЄС останніх років, виникли певні труднощі з реалізацією стратегії. Тому Європейська Комісія у своєму звіті від 13 лютого 2012 р. внесла певні поправки, доповнення та роз'яснення до стратегії [11].

Зокрема, основну частину присвячено актуалізації напрямів стратегії.

### **1. Правотворчість.**

Європейською Комісією у 2006 р. було запропоновано до розгляду Директиву з охорони ґрунтів, у якій враховувався транскордонний характер погіршення їх стану. Акцентовано увагу на небезпеці для здоров'я людини, боротьбі за навколишнє середовище та можливості стриму-

вання кліматичних змін чи пристосування до їх наслідків, а також до отримання економічного імпульсу щодо відновлення та повернення в господарське використання законсервованих земель. Європейський парламент у листопаді 2007 р. більшістю (двома третинами) у першому читанні прийняв директиву.

На засіданні Ради з питань навколишнього середовища в березні 2010 р. кількома державами-членами ЄС було заблоковано схвалення директиви. Основний аргумент – сумнів відносно субсидіарності та надмірні адміністративні витрати для досягнення прогресу в охороні ґрунтів. З того часу в Раді не досягнуто згоди з цього питання.

## 2. Політичні заходи.

Для досягнення мети сталого використання ґрунтів політична складова в ЄС відіграє вирішальну роль. З часу прийняття стратегії у 2006 р. було прискорено вирішення питань охорони ґрунтів, особливо в кількох сферах.

- **Спільна сільськогосподарська політика.** З моменту введення Cross-Compliance (т.зв. перехресних зобов'язань) у 2003 р. аспекти охорони ґрунтів є невід'ємною складовою хорошого сільськогосподарського та екологічного стану. При цьому, головним чином ідеться про обмеження ерозії, збереження та примноження органічних речовин, уникнення ущільнення та засоленості ґрунтів. У жовтні 2011 р. комісія внесла пропозицію стосовно подальшого визначення та уточнення стандартів, що мають відношення до ґрунтів, у рамках реформи аграрної політики на період до 2020 р. [12].

Зокрема, запропоновано новий стандарт захисту органічних речовин, заборона спалювання стерні та розорювання надмірно зволжених ґрунтів і ґрунтів із значним вмістом вуглецю. Держави-члени мають право при визначенні національного сільськогосподарського та екологічного стандарту встановлювати та розширювати обов'язки для своїх сільськогосподарських підприємств, порівняно з нормативними документами ЄС.

Програма Cross-Compliance встановлює

мінімальні вимоги до ґрунту, але через свій характер не бере до уваги всіх процесів, що призводять до погіршення його якості. У рамках розвитку сільських територій програмою охорони навколишнього середовища передбачено сприяння охороні ґрунтів. Заплановано, що в період 2007-2013 рр. заходи з покращення якості ґрунту охоплять 21,4 % сільськогосподарських площ ЄС. На 30,7% цих площ будуть проведені заходи щодо недопущення маргіналізації, а на 33,0% – щодо захисту біологічного різноманіття [13]. Можливості для покращення якості ґрунту цим не обмежуються. Таким чином, запропонована Комісією екологізація програми «Спільної аграрної політики» сприятиме покращенню стану органічних речовин у ґрунті та ситуації з ерозійними процесами.

• **Промислові об'єкти.** У 2010 р. прийнято Директиву ЄС про промислові викиди [14]. Згідно з якою підприємство не повинно допускати викиди, що можуть призвести до погіршення якості ґрунту та підземних вод. Цим закладено основи так званого принципу «політики нульової терпимості» до забруднювачів навколишнього середовища.

Потенційно важливим інструментом для відстеження викидів промислових забруднюючих речовин є Європейський реєстр викидів шкідливих речовин та з'єднань (E-PRTR) [15].

Однак, у 2009 р. лише 144 підприємства повідомили про викид забруднюючих речовин у ґрунт, майже 3 тис. підприємств – про викиди у воду, понад 11 тис. – у повітря.

• **Політика гармонізації.** Хоча жодних конкретних правових основ у рамках ЄС із охорони ґрунтів не існує, у період 2007-2013 рр. бюджетом Євросоюзу передбачено інвестиції у сферу охорони природи в сумі 49,6 млрд. євро. Із них близько 3,1 млрд. євро виділено на відновлення земель, що заражені небезпечними речовинами та ті, що були під промисловими площами. Найбільше коштів отримують Угорщина (475 млн. євро), Чехія (371 млн. євро) і Німеччина (332 млн. євро).

Комісія запропонувала передбачити в но-

вій «Програмі планів ЄС на 2014-2020 рр.» кошти на санацію промислових територій і відновлення ґрунтів зі спільного бюджету та Європейського фонду регіонального розвитку [16]. Крім того, запропоновано макрорегіональну стратегію ЄС стосовно охорони ґрунтів від твердих побутових відходів.

• **Державна допомога для рекультивациі земель.** Відповідно до Директиви про державну допомогу у сфері охорони природи держави-члени можуть надавати допомогу на рекультивацию тільки тоді, коли винуватець забруднення та пошкодження ґрунтів невідомий або він не має необхідних коштів для проведення рекультивациі [17].

У період 2005-2010 рр. більше 8 млрд. євро державної допомоги було надано на рекультивацию земель у Бельгії, Чехії, Німеччині, Естонії, Нідерландах, Австрії, Словаччині та Великій Британії.

### **3. Наукові дослідження.**

З часу прийняття стратегії було профінансовано в межах Сьомої Рамкової програми досліджень близько 25 дослідницьких проектів, що стосувалися використання ґрунтів. Так, у рамках проекту ENVASSO сформульовано мінімальні вимоги для поступової гармонізації щодо спостереження за охороною ґрунтів, урахувуючи політичну складову.

У рамках проекту SOILSERVICE розроблено сценарій довгострокових змін у землекористуванні. Визначено, що за сучасного інтенсивного сільськогосподарського виробництва, після 2050 р., унаслідок погіршення якості ґрунтів сільгоспвиробництво, можливо, стане збитковим, якщо не буде вжито кардинальних заходів щодо виправлення становища.

### **4. Суспільна думка. Підвищення обізнаності.**

Погіршення якості ґрунту залишається, як правило, непомітним, оскільки підступ-

но прогресує і тільки в окремих випадках має безпосередні драматичні наслідки. Тому останнім часом було знято багато художніх і документальних фільмів на цю тему («Humus» Австрія; «Good Food Bad Food – вступ до кращого сільськогосподарського виробництва» Франція; «Il Suolo minacciato» Італія).

Комісія ініціювала проведення багатьох громадських заходів щодо охорони ґрунтів, організувала основні конференції з ґрунтознавства, зміни клімату та біологічного різноманіття. Здійснено випуск листівок і брошур з актуальних правових питань охорони ґрунтів на всіх офіційних мовах ЄС. Комісія видала також ряд атласів ґрунтів. Для підвищення рівня поінформованості та освіти створено мережу Європейського бюро з питань ґрунтознавства (ESBN) [18]. Стратегія виявилася рушійною силою для багатьох держав-членів стосовно поширення суспільної думки про охорону ґрунтів і поряд з утворенням ENSN довела свою ефективність.

### **Висновки**

Науковий і суспільний інтерес до проблеми охорони ґрунтів як у ЄС, так і цілому світі зростатиме, на дослідження виділяються значні кошти. Усі чотири складові стратегії – правотворчість, політичні заходи, наукові дослідження та суспільна думка між собою взаємопов'язані та за їх відповідного застосування дають потужний синергетичний ефект. Євросоюз у довготерміновій перспективі планує надавати допомогу у вирішенні аналогічних питань державам-сусідам. Із правової точки зору будуть прийняті Директиви з охорони ґрунтів, що сприятимуть більш ефективному механізмові їх охорони у ЄС. Українське законодавство у цій сфері повинно наближатися до діючих стандартів Євросоюзу і додатково здійснюватися інші заходи з охорони ґрунтів.

### **Список використаних джерел**

1. Eickstedt, Falk-Rembert von: Vom Landwirt zum Landschaftspfleger : umweltrechtliche Verhaltenssteuerung im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik am Beispiel des Ackerbaus / Falk-Rembert von Eickstedt – 1. Aufl. – Baden-Baden : Nomos, 2010. – 281 S.
2. Heimann, Ursula: Bodenschutz durch prioritäre Gebiete : Möglichkeit eines gebietsbezogenen

Bodenschutzes vor dem Hintergrund des europäischen und nationalen Rechts / von Ursula Heimann – 1. Aufl. – Göttingen : Cuvillier, 2011. – 371 S.

3. Gassner, Erich: Landschaftsschutzrecht / von Erich Gassner – 1. Aufl. – Berlin : Erich Schmidt, 2012. – 245 S.

4. Münchener Anwalts-Handbuch Agrarrecht hrsg. Von Mattias Dombert und Karsten Witt. Bearb. Von : John Leonhard Booth... – München : Beck, 2011. – XXX, 1058 S.

5. Микієвич М.М. Європейське право навколишнього середовища. Навчальний посібник / М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова. – Львів, 2004. – 256 с.

6. Мірошниченко А.М. Земельне право України : Підручник / А.М. Мірошниченко. – К. : Алерта ; Центр навчальної літератури, 2011. – 680 с.

7. EU-Parlament (2002): Entscheidung Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft. ABl. L 242 vom 10.9.2002, S. 1–15.

8. EU-KOM Europäische Kommission (2002): Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der «Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts – und Sozialausschuss sowie an den Ausschuss der Regionen : Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie». ABl. C 61 vom 14.03.2003, S.49-52.

9. EU-KOM (2006) : Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts – und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen «Thematische Strategie für den Bodenschutz». Text von Bedeutung für den EWR vom 22.9.2006, 14 S.

10. EU-KOM (2006) : Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts – und Sozialausschusses zu dem «Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Hochwasser». Text von des Europäischen Wirtschafts – und Sozialausschusses für den EWR vom 17.05.2006, 1 S.

11. EU-KOM (2012) : Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts – und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen «Die Umsetzung der Thematischen Strategie für den Bodenschutz und laufende Maßnahmen». Text von Bedeutung für den EWR vom 13.02.2012, 17 S.

12. EU-KOM (2011) : Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung «Einheitliche GMO»). Text von EWR vom 19.10.2011, 735 S.

13. EU-KOM (2011) : Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts – und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der nationalen Strategiepläne und die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (2007-2013). Text von EWR vom 20.07.2011, 17 S.

14. EU-KOM (2010) : Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung). ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17-119.

15. EU-Parlament (2006) : Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzung – und – verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates. ABl. L 33 vom 4.2.2006, S. 1-17.

16. EU-Parlament (2011) : Beschluss des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2011 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans des gemeinsamen Unternehmens Clean Sky für das Haushaltsjahr 2009. ABl. L 250 vom 27.9.2011, S. 246-246.

17. EG (2008) : Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen (Text von Bedeutung für den EWR). ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1–33.

18. European Soil Bureau [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eusoiils.jrc.ec.europa.eu/esbn/Esbn\\_overview.html](http://eusoiils.jrc.ec.europa.eu/esbn/Esbn_overview.html)