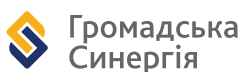


Аналітичний документ

ЕКОЛОГІЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ДОСВІД ЄС ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ



Квітень 2018 року



Цей аналітичний документ розглядає мету й основні вимоги Директиви 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди», ухваленої 21 квітня 2004 р., а також описує процес перевірки її доцільності, проведеної Європейською Комісією. Документ містить рекомендації щодо шляхів впровадження цього правового інструменту у законодавство України.

Цей аналітичний документ підготовлено в рамках проекту «Сприяння європейським реформам у сфері довкілля і зміни клімату в Україні» за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках проекту «Громадська синергія» (<http://www.irf.ua/programs/eu/civicsynergy/>), під егідою Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС. Його зміст є виключною відповідальністю Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля» і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

Цитувати як: «Екологічна відповідальність: досвід ЄС та можливості для України». Аналітичний документ. — Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2018).

Резюме.....	5
Вступ.....	6
Розділ 1. Екологічна відповідальність в ЄС: загальна характеристика	7
1.1. Мета, завдання та види екологічної відповідальності	7
1.2. Основні вимоги Директиви 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність	12
Розділ 2. Перевірка доцільності та практики впровадження Директиви 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність.....	17
2.1. Загальна характеристика REFIT-оцінювання Директиви 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність	17
2.2. Стан транспозиції та імплементації директиви: основні висновки.....	20
2.3. Оцінювання директиви щодо критеріїв доцільності.....	23
Розділ 3. Відповідальність за шкоду, заподіяну довкіллю: порівняльна характеристика законодавства України та директиви.....	27
Рекомендації.....	31
Джерела	34
Додатки до Директиви 2004/35/ЄС	36
Додаток I. Критерії, зазначені в підпункті а) пункту 1) статті 2	36
Додаток II. Ліквідація наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди	36
Додаток III. Види діяльності, зазначені в частині 1 статті 3.....	39
Додаток IV.	41
Додаток V. Міжнародні документи, зазначені в частині 4 статті 4	41
Додаток VI. Інформація та дані, зазначені в частині 1 статті 18	42
Декларація Комісії стосовно частини 2 статті 14 — Директива про екологічну відповідальність.....	42

Перелік таблиць

Таблиця 1. Сфера застосування Директиви 2004/35/ЄС (с. 9)

Таблиця 2. Екологічна шкода: природні ресурси (с. 11)

Таблиця 3. Методи еквівалентних ресурсів для оцінки відновлюваних заходів (с. 12)

Таблиця 4. Повноваження компетентного органу (с. 13)

Таблиця 5. Вартість відновлюваних заходів (с. 23)

Таблиця 6. Екологічна відповідальність: порівняльна характеристика (с. 28)

Перелік діаграм

Діаграма 1. Середня тривалість відновлюваних заходів (у місяцях) (с. 20)

Перелік схем

Схема 1. Види екологічної відповідальності (с. 7)

Схема 2. Механізм запобігання чи ліквідації наслідків екологічної шкоди, визначений Директивою 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність (с. 10)

Схема 3. Ключові питання оцінювання (с. 17)

Схема 4. Екологічна відповідальність: порівняльні складові (с. 26)

Схема 5. Законодавство України, що потребуватиме змін (с. 30)

Метою цього аналітичного документу є ознайомлення української аудиторії з правовими заходами екологічної відповідальності, визначеними Директивою 2004/35/ЄС, її основними вимогами та перевіркою доцільності цієї директиви, формування висновків та пропозицій щодо наближення національного законодавства України до стандартів ЄС.

Метою директиви є встановлення рамок екологічної відповідальності, що ґрунтуються на принципі «забруднювач платить», для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди. Екологічна відповідальність згідно з Директивою 2004/35/ЄС передбачає зобов'язання забруднювача вжити заходи із запобігання настанню екологічної шкоди чи ліквідації наслідків екологічної шкоди для відновлення природних ресурсів до стану, що існував до її заподіяння, та покриття ним витрат на проведені заходи. Відновлення стану природних ресурсів здійснює оператор, що заподіяв екологічну шкоду, у рамках конкретного плану ліквідації наслідків такої шкоди.

Механізм екологічної відповідальності, передбачений Директивою 2004/35/ЄС, заслуговує уваги як державних органів, так й інших зацікавлених осіб, та потребує детального аналізу шляхів впровадження в Україні. Важливим є досвід конкретних країн з імплементації директиви та результати оцінювання, проведеного Європейською Комісією. Окрім того, доцільно враховувати низку факторів існуючої національної правової системи, чинного законодавства та реформ, які реалізуються в Україні.

Впровадження механізму екологічної відповідальності, передбаченого Директивою 2004/35/ЄС, в Україні потребуватиме вирішення низки питань правового, інституційного та організаційного характеру, а саме:

- встановлення у національному законодавстві України концептуальних засад екологічної відповідальності, передбачених Директивою 2004/35/ЄС. Зокрема, зосередження відповідальності за заподіяну шкоду на відновленні довкілля, а не лише покаранні винної особи; пріоритет вжиття запобіжних і відновлюваних заходів особою, що заподіяла шкоду довкіллю, та покриття нею витрат на проведення цих заходів; запровадження прямої (об'єктивної) відповідальності за шкоду, заподіяну довкіллю; визначення обсягу екологічної шкоди на основі аналізу еквівалентних ресурсів та вартості заходів,

необхідних для відновлення природних ресурсів до вихідного стану;

- визначення виду нормативно-правового акту, яким впроваджуватиметься екологічна відповідальність, передбачена Директивою 2004/35/ЄС. Встановлення правового механізму екологічної відповідальності за попередження та ліквідацію наслідків шкоди, завданої довкіллю, на рівні закону, а на рівні підзаконних нормативно-правових актів конкретизація положення закону технічного, а не концептуального характеру. Механізм екологічної відповідальності може запроваджуватися шляхом ухвалення окремого спеціального закону чи внесенням змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» або чинного законодавства, що визначає охорону та захист конкретних природних ресурсів;
- встановлення компетентного органу (органів), відповідального за впровадження механізму екологічної відповідальності, передбаченого Директивою 2004/35/ЄС. Приймаючи рішення щодо визначення єдиного органу (чи декількох), відповідального за впровадження механізму екологічної відповідальності, необхідно враховувати існуючі реформи в екологічній сфері, зокрема, створення Державної природоохоронної служби. Потребує вирішення питання щодо можливості розподілу повноважень компетентного органу між центральним та територіальними органами виконавчої влади; координації діяльності між центральними органами влади, до повноважень яких входить регулювання використання й охорони конкретних видів природних ресурсів, визначення, затвердження та впровадження ліквідаційних заходів;
- посилення спроможності та інституційного розвитку ключових суб'єктів впровадження механізму екологічної відповідальності, передбаченого Директивою 2004/35/ЄС. Зокрема, розвиток ринку фінансових гарантій екологічної відповідальності, розроблення методик, керівних принципів впровадження механізму екологічної відповідальності, посилення поінформованості та навчання зацікавлених суб'єктів щодо механізму екологічної відповідальності, передбаченої Директивою 2004/35/ЄС, встановлення повноцінного міжсекторального та інституційного діалогу між усіма зацікавленими особами.

В Україні відбувається реформування екологічної національної політики та права. Рухом таких змін є євроінтеграційні процеси, реалізація яких потребує перегляду та оновлення екологічного законодавства України, врахування стандартів ЄС в екологічній сфері задля сталого розвитку та збереження довкілля для майбутніх поколінь.

Збереження, охорона та стале використання довкілля — є визначальним вектором європейської екологічної політики. Одним із інструментів, спрямованих на його забезпечення, є екологічна відповідальність, правові рамки якої визначені Директивою 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 р.¹ (далі у тексті — Директива 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність або Директива 2004/35/ЄС). Метою директиви є встановлення рамок екологічної відповідальності, що ґрунтуються на принципі «забруднювач платить», для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди.

Директива 2004/35/ЄС є актуальною для України з огляду на її членство в Енергетичному Співтоваристві². Стаття 16 Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, присвячена нормативно-правовій базі з питань довкілля, доповнена новим положенням щодо впровадження Директиви 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність [2]. Згідно з Додатком II «Графік впровадження нормативно-правової бази Європейського Співтовариства з екології» кожна Договірна Сторона повинна імплементувати директиву до 1 січня 2019 р. Недотримання встановленого строку може мати наслідком порушення справи щодо невиконання країною своїх зобов'язань у рамках Енергетичного Співтовариства.

¹ Текст директиви англійською мовою [3], текст директиви українською мовою [10].

² Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, підписаний 24 вересня 2010 р. [25] та ратифікований Україною 15 грудня 2010 р. [13], набрав чинності для України 1 лютого 2011 р.

Угода про асоціацію окреслює зобов'язання України в екологічній сфері, зокрема, щодо співпраці України та ЄС з питань охорони довкілля з метою його збереження, захисту, поліпшення і відтворення. Україна зобов'язалася поступово наблизити національне законодавство до вимог директив та регламентів, встановлених у Додатку XXX до Угоди про асоціацію. Хоча ані Угода про асоціацію, ані Додаток XXX не передбачають зобов'язання України щодо наближення законодавства до вимог Директиви 2004/35/ЄС, проте існує необхідність актуалізації та перегляду Додатку XXX і його доповнення тими актами права ЄС, які визначають правові рамки екологічного права ЄС, зокрема, і з питань екологічної відповідальності.

Метою цього аналітичного документу є ознайомлення української аудиторії з правовими засадами екологічної відповідальності, визначених Директивою 2004/35/ЄС, її основними вимогами та перевіркою доцільності цієї директиви, формування висновків та пропозицій щодо доцільності та можливості наближення національного законодавства України до її стандартів.

Структурно документ поділено на три частини, що охоплюють:

- правові засади екологічної відповідальності та основні вимоги Директиви 2004/35/ЄС,
- питання перевірки доцільності Директиви 2004/35/ЄС, оцінки її імплементації державами-членами ЄС та подальшого удосконалення механізму її впровадження,
- шляхи впровадження європейських принципів і підходів екологічної відповідальності в законодавство України.

Ми сподіваємося, що аналітичний документ стане в нагоді усім, хто долучений до імплементації стандартів ЄС в екологічній сфері, та осіб, які цікавляться охороною довкілля.

Розділ 1. Екологічна відповідальність в ЄС: загальна характеристика

Передумовами ухвалення Директиви 2004/35/ЄС була потреба у зменшенні екологічної шкоди, заподіяної природним ресурсам, та забезпечення того, щоб забруднювачі, які спричинили шкоду, вживали заходи із попередження або ліквідації наслідків такої шкоди і покривали витрати на відновлення природних ресурсів.

Принципи, на яких ґрунтується екологічна політика ЄС, закладені у статті 191 Договору про функціонування Європейського Союзу [8]. Зокрема, у частині 2 зазначено, що політика ґрунтується на принципі перестороги та на принципах необхідності вживання запобіжних заходів, усунення наслідків екологічної шкоди та на принципі «забруднювач платить». Правові механізми екологічної відповідальності були розпорошені у національному законодавстві держав-членів ЄС, стосувалися певних категорій шкоди, не були належним чином конкретизовані, як наслідок не були достатньо ефективними у захисті довкілля та попередженні шкоди, заподіяної довкіллю.

Враховуючи зростаючий тиск господарської та іншої економічної діяльності на довкілля, випадки екологічних аварій та катастроф, у 90-их роках ХХ ст. Європейська Комісія розпочала роботу над встановленням загального обов'язкового інструменту юридичної відповідальності, спрямованого на попередження та ліквідацію наслідків екологічної шкоди. Так, у 1993 році прийнято Зелену книгу [1], а у 2000 р. — Білу книгу [9], висновки і пропозиції яких знайшли своє відображення у законодавчих ініціативах Європейської Комісії щодо прийняття директиви (2002 р.).

21 квітня 2004 року Європейський Парламент та Рада ЄС ухвалили Директиву 2004/35/ЄС «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди», яка вступила у дію 30 квітня 2004 року. Державам-членам ЄС було надано три роки для транспонування директиви у національне законодавство. Фактично цей процес завершився лише у липні 2010 року.

1.1. Мета, завдання та види екологічної відповідальності

Директива 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність не дає визначення поняття «екологічна відповідальність». Суть екологічної відповідальності розкривається через мету та сферу застосування директиви, встановлені нею елементи механізму екологічної відповідальності.

Екологічна відповідальність згідно з Директивою 2004/35/ЄС — це зобов'язання оператора вжити заходи щодо запобігання настанню екологічної шкоди чи ліквідації наслідків екологічної шкоди для відновлення природних ресурсів до вихідного стану, що існував до її заподіяння, та покриття ним витрат на проведені заходи. Відновлення стану природних ресурсів здійснює особа, що заподіяла екологічну шкоду, у рамках конкретного плану ліквідації наслідків такої шкоди.

Стаття 1 визначає **мету** ухвалення та застосування Директиви 2004/35/ЄС, згідно з якою директива встановлює рамки екологічної відповідальності, що ґрунтуються на принципі «забруднювач платить», для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди.

Директива має на меті встановлення рамок екологічної відповідальності для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди, що ґрунтується на принципі «забруднювач платить».

ст. 1 Директиви 2004/35/ЄС

Мета визначає дві основні цілі, на досягнення яких спрямована Директива 2004/35/ЄС:

- запобігання настанню екологічної шкоди у випадку, коли така не була завдана, але існує неминуча загроза її настання,
- ліквідація наслідків екологічної шкоди, якщо така була заподіяна природним ресурсам.

Принцип «забруднювач платить» у випадку екологічної відповідальності передбачає обов'язок відповідального оператора, діяльністю якого спричинена екологічна шкода чи існує неминуча загроза її настання, вжити запобіжні та відновлювані заходи й оплатити витрати на їх проведення.

Оператор — будь-яка особа (фізична або юридична, приватна або державна), що провадить професійну діяльність чи її контролює, або, якщо передбачено національним законодавством, особа, якій делеговані вирішальні господарські повноваження щодо технічного функціонування цієї діяльності, зокрема, одержувач дозволу чи ліцензії на цю діяльність або особа, що реєструє чи декларує таку діяльність.

ст. 2 п. 6 Директиви 2004/35/ЄС

Професійна діяльність — будь-яка діяльність, що проводиться у рамках економічної діяльності, бізнесу чи компанії, незалежно від її приватного чи публічного, прибуткового чи неприбуткового характеру.

ст. 2 п. 7 Директиви 2004/35/ЄС

Директива 2004/35/ЄС встановлює два види екологічної відповідальності, які різняться між собою за наявністю чи відсутністю вини оператора, видом діяльності, яку провадить оператор, об'єктами природних ресурсів, яким заподіяна шкода або існує неминуча загроза її настання (Схема 1).

СХЕМА 1. ВИДИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ



Згідно з першим видом екологічної відповідальності (*пряма або об'єктивна відповідальність*) оператор нестиме відповідальність у разі заподіяння шкоди чи неминучої загрози її настання, якщо така спричинена біологічним видам та оселищам, що перебувають під охороною, водним ресурсам чи ґрунтам. Причін шкода чи загроза її настання має бути спричинена діяльністю, передбаченою Додатком III до Директиви 2004/35/ЄС. Це: експлуатація великих промислових установок; операції з поводження із відходами, зокрема, збір, транспортування, використання в якості сировини, а також видалення відходів; скиди у поверхневі та підземні води, що потребують одержання попереднього дозволу; будь-яке закрите використання генетично модифікованих організмів; перевезення автошляхами, залізницею, шляхами внутрішнього судноплавства небезпечних або забруднюючих речовин тощо.

За своїм характером така діяльність становить підвищену небезпеку для довкілля, тому особливістю прямої (об'єктивної) відповідальності є її настання безвідносно до наявності чи відсутності вини оператора. Тобто, цей вид екологічної відповідальності згідно з Директивою 2004/35/ЄС не вимагає наявності однієї з умов деліктних зобов'язань — вини. Встановлюється факт заподіяння шкоди чи неминучої загрози її настання діяльністю (дією чи бездіяльністю) конкретного оператора, передбаченою Додатком III до Директиви 2004/35/ЄС.



ПРИКЛАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ДИРЕКТИВИ 2004/35/ЄС

Приклад 1. Пряма (об'єктивна) екологічна відповідальність: Забруднення стічними водами поверхневих вод (Великобританія)

У липні 2009 року внаслідок несправності на насосній станції у Кроссенсі (північний район м. Саутпорт, Великобританія) відбувся вилив неочищених стічних вод у поверхневі води. В результаті забруднення відбулась масштабна втрата рибних ресурсів (понад 6 000 особин) на ділянці, довжиною понад 5 км річки, та погіршився біологічний стан поверхневих вод.

Приклад 2. Екологічна відповідальність за наявності вини: Будівництво канатної дороги в Їзерських горах (Польща)

Весною 2007 року компанія розпочала будівництво канатної дороги для лижної траси в Їзерських горах (Польща). Більшість Їзерських гір є екологічним коридором для великих ссавців та значної популяції тетері-косача (у 2011 р. об'єкт був внесений у НАТУРА-2000). Екологічна шкода спричинена, зокрема, вирубкою лісів та шумовим забрудненням від будівельних робіт.

Джерело: Європейська Комісія, 2013 [4]

Другий вид екологічної відповідальності — відповідальність за наявності вини (**винна відповідальність**) — настає за одночасної наявності наступних умов: (1) шкода чи неминуча загроза її настання заподіяна лише одному виду природних ресурсів (на відміну від прямої/об'єктивної відповідальності) — біологічним видам та оселищам, що перебувають під охороною; (2) шкода чи неминуча загроза її настання заподіяна лише діяльністю оператора, яка не передбачена Додатком III до Директиви 2004/35/ЄС; (3) шкода чи неминуча загроза її настання заподіяна лише винними діями чи бездіяльністю оператора з умислу чи необережності; (4) шкода чи неминуча загроза її настання є наслідком діяльності оператора.

Не зважаючи на вид екологічної відповідальності, Директива 2004/35/ЄС визначає випадки, за наявності яких така не настає, навіть у разі фактичного заподіяння шкоди чи неминучої загрози її настання. Зокрема, шкода чи загроза її настання спричинена:

- збройним конфліктом, військовими діями, громадянською війною або повстанням,
- неминучим та непереборним природним явищем надзвичайного характеру,
- інцидентом, відповідальність або відшкодування щодо якого належить до сфери застосування однієї з міжнародних конвенцій, перелічених у Додатку IV Директиви 2004/35/ЄС (зокрема, щодо цивільної відповідальності за шкоду, завдану під час перевезення небезпечних товарів автошляхами, залізницею та суднами внутрішнього судноплавства, шкоди, завданої забрудненням паливом),

- інцидентом чи діяльністю, відповідальність або відшкодування щодо яких належить до сфери застосування однієї з міжнародних конвенцій, наведених в Додатку V Директиви 2004/35/ЄС (зокрема, щодо цивільної відповідальності в галузі атомної енергії, морських перевезень ядерних речовин),
- в інтересах національної оборони або міжнародної безпеки, забезпечення захисту у разі стихійного лиха.

Важливе значення має визначення сфери застосування Директиви 2004/35/ЄС, оскільки не у всіх випадках заподіяння шкоди чи її загрози настає екологічна відповідальність. Хоча ст. 3 Директиви 2004/35/ЄС присвячена сфері її застосування, проте в інших її статтях встановлені вимоги, які фактично окреслюють сферу дії директиви. Сферу застосування директиви можна розглядати у декількох аспектах — за предметом, суб'єктом екологічної відповідальності, сферою застосування у просторі та часі (Таблиця 1).

ТАБЛИЦЯ 1. СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ДИРЕКТИВИ 2004/35/ЄС

Предметна сфера застосування	1) вид природних ресурсів, яким заподіяна шкода або існує неминуча загроза її настання: • біологічні види та оселища, що перебувають під охороною, • водні ресурси, • ґрунти; 2) якісні та кількісні вимоги до заподіяної шкоди або неминучої загрози її настання, зокрема, шкода має бути: • значною, • вимірюваною, • такою, що трапилася, • спричинена діяльністю оператора; 3) витрати, які підлягають відшкодуванню: • витрати на проведення оцінки шкоди, збір даних, виконання запобіжних та відновлюваних заходів, адміністративні, судові та виконавчі витрати, у т. ч. витрати на нагляд та контроль.
Суб'єктна сфера застосування	Визначає особу, що нестиме екологічну відповідальність: • первинна відповідальність осіб, які своєю діяльністю заподіяли шкоду чи неминучу загрозу її настання, • субсидіарна відповідальність осіб — додаткова відповідальність осіб, які разом із особами первинної відповідальності несуть відповідальність у визначених випадках (зокрема, землевласники, правонаступники), • багатостороння відповідальність (множинність суб'єктного складу) у випадках, коли шкода чи неминуча загроза її настання спричинена декількома особами. Директива 2004/35/ЄС не встановлює, яка відповідальність (часткова чи солідарна) настає, вирішення цього питання відносить до повноважень держав-членів.
Сфера застосування у часі	1) Директива 2004/35/ЄС не встановлює ретроспективну відповідальність (зворотну дію у часі), тому не застосовується до шкоди: • спричиненої викидом, подією або випадком, що відбулися до 30 квітня 2007 р.; • спричиненої викидом, подією або випадком, що відбулися після 30 квітня 2007 р., якщо вони є результатом спеціальної діяльності, що проводилася і була завершена до зазначеної дати; • до шкоди, якщо пройшло понад тридцять років після викиду, події або випадку, що спричинили цю шкоду. 2) Директива 2004/35/ЄС визначає строки давності для відшкодування витрат на проведення запобіжних чи відновлюваних заходів: • п'ять років з дати завершення проведення заходів або дати, коли були встановлені відповідальний оператор чи третя сторона. Для відшкодування витрат застосовується пізніша (остання) дата.

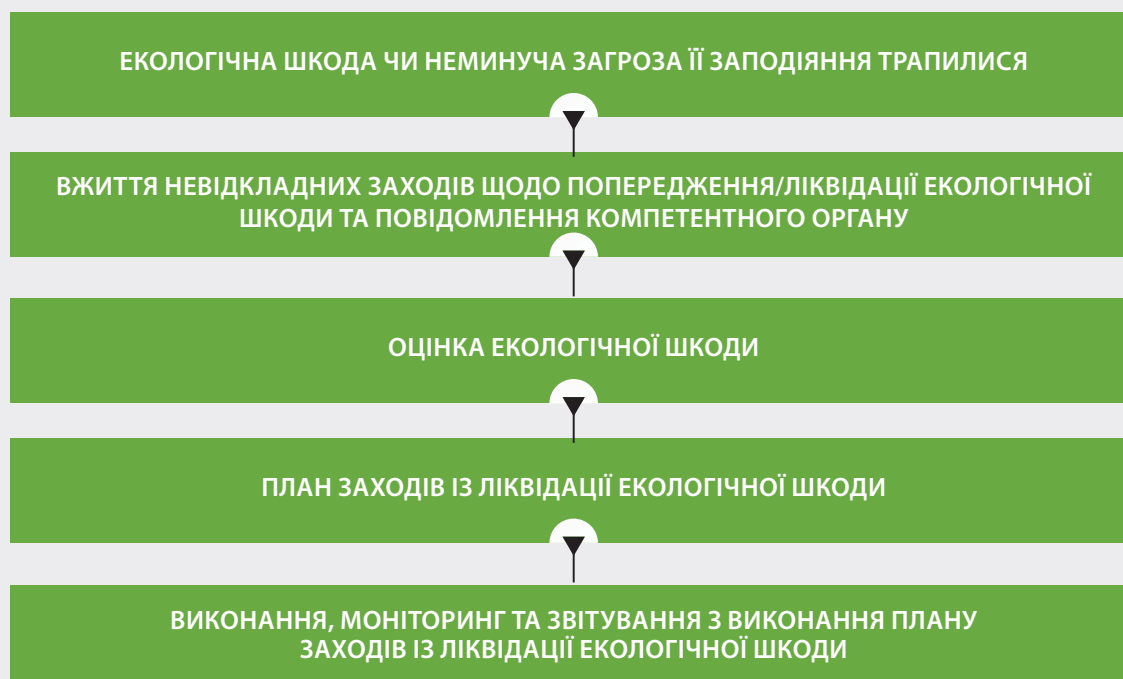
Отже, екологічна відповідальність згідно з Директивою 2004/35/ЄС спрямована на вжиття заходів щодо запобігання настанню екологічної шкоди чи ліквідації наслідків екологічної шкоди, якщо така була заподіяна, та відновлення природних ресурсів до вихідного стану, який існував до заподіяння шкоди. Тому директива не надає фізичним чи юридичним особам права на будь-яке відшкодування внаслідок екологічної шкоди або неминучої загрози її настання.

Застосування Директиви 2004/35/ЄС не виключає застосування більш суворого законодавства ЄС чи застосування законодавства, що передбачає колізійні норми. Держави-члени ЄС можуть встановити більш суворі положення щодо попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди, наприклад, включивши інші види діяльності оператора, визначивши інших відповідальних осіб.

1.2. Основні вимоги Директиви 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність

Директива 2004/35/ЄС визначає правові рамки *механізму запобігання чи ліквідації наслідків екологічної шкоди* (Схема 2), кінцевим результатом якого є повернення, відновлення природних ресурсів до вихідного стану, який існував до заподіяння шкоди.

СХЕМА 2. МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ЧИ ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЕКОЛОГІЧНОЇ ШКОДИ, ВИЗНАЧЕНИЙ ДИРЕКТИВОЮ 2004/35/ЄС ПРО ЕКОЛОГІЧНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ



Директива 2004/35/ЄС під «шкодою, завданою довкіллю» чи «екологічною шкодою» розуміє шкоду, заподіяну біологічним видам чи оселищам, що перебувають під охороною, водним ресурсам та ґрунтам (Таблиця 2).

ТАБЛИЦЯ 2. ЕКОЛОГІЧНА ШКОДА: ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

Біологічні види та оселища	Водні ресурси	Ґрунти
Шкода, завдана біологічним видам та оселищам, що перебувають під охороною. Зокрема, будь-яка шкода, що значною мірою впливає на запровадження або підтримку сприятливого стану збереження таких оселищ або біологічних видів. Розмір шкоди оцінюється по відношенню до вихідного стану, враховуючи критерії, зазначені в Додатку I до Директиви 2004/35/ЄС	Шкода, завдана водним ресурсам. Зокрема, якщо шкода значною мірою негативно впливає на екологічний, хімічний або кількісний стан чи екологічний потенціал водних ресурсів, відповідно до їх визначення в Директиві 2000/60/ЄС	Шкода, завдана ґрунтам. Зокрема, будь-яке зараження ґрунтів, що викликає ризик значних негативних наслідків для здоров'я людини від безпосереднього або не безпосереднього проникнення у поверхню або в ґрунт речовин, препаратів, організмів чи мікроорганізмів

Екологічна відповідальність згідно з Директивою 2004/35/ЄС настає за **шкодою, яка є значною, вимірюваною, такою, що трапилася і спричинена діяльністю оператора**. У кожному випадку компетентний орган визначає, чи шкода є значною, враховуючи її розмір та тривалість. Додаток I до Директиви 2004/35/ЄС встановлює критерії значної шкоди, заподіяної біологічним видам та оселищам. Враховується:

- чисельність особин, їх щільність або охоплена територія,
- роль окремих особин або враженого ареалу для збереження біологічних виду чи оселища, рідкість біологічного виду або оселища,
- здатність біологічного виду до розмноження, їхня життєздатність або здатність оселищ до природного відновлення, тощо.

У будь-якому випадку, як значна, класифікується шкода, що має доведений вплив на здоров'я людини. Додаток також окреслює випадки, які не вважаються значною шкодою.

Держави-члени самостійно встановлюють методики визначення та обчислення обсягу екологічної шкоди. Оцінювання обсягу екологічної шкоди у більшості випадків здійснюється на основі аналізу еквівалентних ресурсів, за допомогою якого визначається потреба та вартість відновлення природних ресурсів чи екологічних послуг. Директива 2004/35/ЄС у Додатку II рекомендує методи аналізу еквівалентних ресурсів: «ресурси за ресурси» (відновлення втрачених ресурсів відбувається за допомогою нових ресурсів), «послуги за послуги» (фізичний обсяг відновлюваних заходів може бути меншим або більшим фактичного розміру шкоди) та «вартість за вартість» / «вартість за затрати» (використовується, якщо неможливо впровадити попередні два методи) (Таблиця 3).

ТАБЛИЦЯ 3. МЕТОДИ ЕКВІВАЛЕНТНИХ РЕСУРСІВ ДЛЯ ОЦІНКИ ВІДНОВЛЮВАНИХ ЗАХОДІВ

Метод «ресурси за ресурси»	Метод «послуги за послуги»	Методи «вартість за вартість» і «вартість за затрати».
Метод стосується відновлюваних заходів, за допомогою яких новими ресурсами замінюються фактично втрачені ресурси. Для його реалізації необхідно визначити, які об'єкти природних ресурсів втрачені внаслідок конкретного впливу на довкілля і які природні ресурси будуть одержані в результаті впровадження конкретних відновлюваних заходів.	Основну увагу метод приділяє «екологічним послугам» — функціям, які виконує природний об'єкт для екосистем (наприклад, очищення води, збереження біорізноманіття) чи населення (наприклад, протипаводковий захист, рекреаційні можливості). Фактичний обсяг відновлюваних заходів може бути більшим чи меншим розміру шкоди у зв'язку з тим, що обсяг послуг на одиницю природного ресурсу не обов'язково є однаковим на всій відновлюваній території.	Методи застосовуються у разі неможливості використання методів «ресурси за ресурси» чи «послуги за послуги». Зокрема, коли відновлювані заходи, що пропонуються, створюють інші природні ресурси чи послуги або якщо в конкретному випадку заподіяння шкоди неможливо точно виміряти природні ресурси чи послуги. За допомогою методу «вартість за затрати» оцінюється вартість екологічної шкоди та обираються варіанти відновлюваних заходів, еквівалентних розміру шкоди.

Джерело: ОЕСР, 2012 [19]

Як тільки екологічна шкода чи неминуча загроза її настання ідентифіковані, постає питання про **вжиття невідкладних заходів**. Якщо екологічна шкода ще не була завдана, але існує неминуча загроза її настання, оператор невідкладно вживає необхідні запобіжні заходи. Якщо така загроза не зникає, не дивлячись на вжиті оператором запобіжні заходи, останній зобов'язаний якомога швидше проінформувати компетентний орган про всі належні аспекти. За умови виникнення екологічної шкоди оператор невідкладно повідомляє про це компетентний орган та вживає невідкладні заходи. Екологічні громадські організації, зачеплені фізичні чи юридичні особи мають право подавати компетентному органу будь-які зауваження, пов'язані з відомим їм настанням екологічної шкоди або неминучої загрози такої шкоди.

Директива 2004/35/ЄС вимагає, що у випадку заподіяння суттєвої шкоди природним ресурсам (біорізноманіттю, водам та ґрунтам), останні мають бути відновлені до вихідного стану, який існував до заподіяння шкоди. Тому оператор, який спричинив екологічну шкоду, зобов'язаний вжити необхідні відновлювані заходи та покрити витрати на їх проведення. А у випадку існування неминучої загрози заподіяння екологічної шкоди — вжити запобіжні заходи за власний рахунок. Якщо оператор не вживає запобіжні чи відновлювані заходи, або останній не встановлений чи не зобов'язаний покрити витрати на їх впровадження, то заходи застосовує компетентний орган. Екологічні громадські організації, зачеплені фізичні чи юридичні особи мають право вимагати від компетентного органу вжити заходи. Така вимога супроводжується належною інформацією та даними, що підкріплюють подані зауваження.

Отже, основною вимогою директиви є **вжиття запобіжних та відновлюваних заходів**. Заходи визначаються для конкретного випадку настання екологічної шкоди, для чого розробляється **план заходів** із ліквідації екологічної шкоди. Оператор визначає можливі відновлювані заходи (з врахуванням вимог Додатку II до Директиви 2004/35/ЄС) та подає їх на схвалення компетентному органу. Якщо компетентний державний орган сам вживає необхідні відновлювані заходи, то він розробляє план відновлюваних заходів. У разі необхідності такий розробляється у співробітництві з оператором.

Однією з особливостей екологічної відповідальності, передбаченої Директивою 2004/35/ЄС, є провідна роль компетентного органу, який в цілому відповідальний за імплементацію директиви в державі-члені ЄС та, зокрема, за впровадження її механізму на практиці (встановлення оператора, що спричинив шкоду або неминучу загрозу її настання, визначення обсягу шкоди та заходів, які необхідно вжити тощо). Держави-члени зобов'язані призначити **компетентний орган або компетентні органи**, уповноважені виконувати передбачені директивою вимоги. Компетентний орган наділений повноваженнями на різних етапах заподіяння екологічної шкоди чи загрози її настання (Таблиця 4).

ТАБЛИЦЯ 4. ПОВНОВАЖЕННЯ КОМПЕТЕНТНОГО ОРГАНУ

Ситуація	Повноваження
<i>до заподіяння екологічної шкоди чи загрози її настання (під час звичної діяльності оператора)</i>	• вживати заходи чи заохочувати операторів вживати заходи, спрямовані на зменшення ризиків заподіяння шкоди, • заохочувати заходи фінансового гарантування екологічної відповідальності, а у разі встановлення державою-членом обов'язкових інструментів фінансового гарантування вимагати від оператора проведення такого
<i>неминуча загроза настання екологічної шкоди</i>	• зобов'язати оператора надавати відомості щоразу, коли з'являється неминуча загроза екологічної шкоди або у випадку підозри існування такої загрози, • зобов'язати оператора вжити необхідні запобіжні заходи, • надати оператору обов'язкові до виконання інструкції щодо необхідних запобіжних заходів, які належить вжити, • самому вжити необхідні запобіжні заходи (у разі, якщо оператор не вживає запобіжні заходи, якщо останній не встановлений або не зобов'язаний оплачувати витрати згідно з Директивою 2004/35/ЄС)
<i>екологічна шкода заподіяна</i>	• визначити, чи екологічна шкода підпадає під застосування Директиви 2004/35/ЄС, якщо так, то встановити відповідального оператора та визначити вид відповідальності (пряма (об'єктивна) відповідальність чи відповідальність за наявності вини), • зобов'язати оператора надати йому додаткові відомості щодо будь-якої завданої шкоди, • самому вжити, примусити оператора вжити або надати йому інструкції щодо вжиття заходів для негайного взяття під контроль, локалізацію, усунення чи будь-яким іншим способом ліквідацію забруднюючих речовин або інших небезпечних факторів, з метою обмежити або попередити нову екологічну шкоду та негативні наслідки для здоров'я людини чи погіршення екологічних послуг, • визначити (у разі необхідності разом з оператором) відновлювані заходи, що підлягають запровадженню, • зобов'язати оператора вжити необхідні відновлювальні заходи, • надати оператору обов'язкові до виконання інструкції щодо необхідних відновлювальних заходів, які належить вжити, • самому вжити необхідні відновлювальні заходи (у разі, якщо оператор не вживає запобіжні заходи, якщо останній не встановлений або не зобов'язаний оплачувати витрати згідно з Директивою 2004/35/ЄС)

Одним із важливих питань екологічної відповідальності є **покриття витрат**, передбачених Директивою 2004/35/ЄС. Такими є витрати на правильне та ефективне запровадження цієї Директиви:

- витрати на оцінку екологічної шкоди чи неминучої загрози такої шкоди, варіантів дій на ліквідацію наслідків такої шкоди та відновлення природних ресурсів,
- будь-які витрати, понесені компетентним органом на вжиті ним запобіжні та відновлювані заходи,
- адміністративні, судові та виконавчі витрати,
- витрати на збір даних та інші загальні витрати, а також витрати на нагляд та контроль.

Оператор оплачує витрати на відновлювальні та запобіжні заходи. Він звільняється від сплати витрат, якщо доведе, що шкода була спричинена третьою стороною всупереч вжитих ним належних заходів безпеки або є результатом дотримання розпорядження чи інструкції державної влади. Держави-члени можуть звільнити оператора від сплати витрат, якщо екологічна шкода була спричинена спеціально дозволеними викидом/подією та повністю з дотриманням умов, пов'язаних з виданим дозволом, або відповідно до стану наукових та технічних знань на момент викиду / діяльності такі не вважались здатними завдати шкоду довкіллю.

Якщо необхідні заходи вжив компетентний орган, то він відшкодовує витрати, понесені ним у зв'язку з вжитими заходами. Зокрема, шляхом використання завдатку або іншого виду належних гарантій у оператора, що спричинив шкоду або неминучу загрозу шкоди. Компетентний орган може вирішити не відшкодовувати повної вартості зазнаних витрат, якщо необхідні з цієї метою витрати перевищили б суму відшкодування або якщо неможливо встановити оператора.

Для забезпечення принципу «забруднювач платить» Директива 2004/35/ЄС передбачає запровадження механізмів **фінансового гарантування екологічної відповідальності**. Директива не встановлює обов'язкового фінансового гарантування, а лише заохочує держави-члени вживати заходи, спрямовані на сприяння розвитку відповідних фінансових та економічних інструментів та ринків фінансових гарантій, що охоплюють екологічну відповідальність, у т. ч. випадки неплатоспроможності оператора. Директива не визначає, які саме інструменти фінансового гарантування мають бути запроваджені в державах. Практичне впровадження цього положення показало, що найбільш поширеним видом таких інструментів є страхування. Інструментами, які гарантують фінансове забезпечення екологічної відповідальності, можуть бути й банківські гарантії, самострахування, колективні гарантії тощо.

Розділ 2. Перевірка доцільності та практики впровадження Директиви 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність

З часу ухвалення Директиви 2004/35/ЄС Європейська Комісія двічі звітувалася про хід її імплементації у національні законодавство та практику держав-членів ЄС.

На виконання ст. 14 (2) у 2010 році Європейська Комісія подала Звіт [8] про результативність Директиви 2004/35/ЄС, розглянувши питання ефективності ліквідації наслідків екологічної шкоди та доступність страхування й інших форм фінансових гарантій для операторів, що провадять діяльність, передбачену Додатком III до Директиви 2004/35/ЄС. Враховуючи, що транспонування директиви у національне законодавство усіх держав-членів ЄС відбулося із значним запізненням, Європейська Комісія не змогла ухвалити конкретних висновків стосовно результативності Директиви 2004/35/ЄС, тому це питання мало бути висвітлене у наступних її звітах.

У 2014 році, враховуючи вимоги ст. 18 (2) Директиви 2004/35/ЄС, Європейська Комісія мала підготувати новий звіт про її впровадження. У зв'язку із запізненим поданням державами-членами ЄС національних звітів про імплементацію директиви, відтермінуванням досліджень, які були закладені в основу звітування, та з врахуванням змін, що відбувалися на політичному рівні ЄС (обрання у 2014 році нового складу Європейської Комісії, представлення у травні 2015 року нового інструменту у покращенні правового регулювання в ЄС — Програми з регуляторної доцільності та практики (REFIT)), звіт був прийнятий лише у квітні 2016 року. Звіт [7] включає в себе:

- огляд виконання Директиви 2004/35/ЄС, враховуючи висновки і пропозиції, зазначені у Звіті Європейської Комісії (2010 р.),
- питання, визначені ст. 18 (3) Директиви 2004/35/ЄС, стосовно застосування директиви до екологічної шкоди, спричиненої генетично-модифікованими організмами, біологічним видам та оселищам, що перебувають під охороною, розширення додатків III, IV та V, виключення зі сфери застосування директиви забруднення, на яке розповсюджується дія міжнародних конвенцій, зазначених у додатках IV та V,
- оцінювання Директиви 2004/35/ЄС у рамках Програми з регуляторної доцільності та практики [6] (далі — REFIT-оцінювання).

2.1. Загальна характеристика REFIT-оцінювання Директиви 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність

Програма з регуляторної доцільності та практики (REFIT) започаткована Європейською Комісією у 2012 році для усунення зайвих регуляторних витрат та забезпечення доцільності законодавства ЄС. Метою REFIT-оцінювання Директиви 2004/35/ЄС було з'ясувати питання, чи директива продовжує відповідати заявленим нею цілям щодо запобігання та ліквідації наслідків екологічної шкоди, в якому обсязі, та, чи за допомогою директиви досягнуті очікувані результати.

Оцінювання охоплювало сферу застосування Директиви 2004/35/ЄС, її імплементацію на практиці, взаємозв'язок із законодавством ЄС, національним і міжнародним законодавством з відповідних питань, інші аспекти функціонування директиви, включаючи:

- спонукання впровадження оператором як запобіжних, так і відновлювальних заходів,
- виконання компетентним органом своїх зобов'язань, зокрема, щодо схвалення планів відновлювальних заходів, які підлягають запровадженню,
- використання трьох видів відновлювальних заходів (первинних, додаткових, компенсаційних) при ліквідації наслідків екологічної шкоди,
- внесок громадянського суспільства (екологічних громадських організацій, зачеплених екологічною шкодою осіб) у виявлення та ліквідацію наслідків екологічної шкоди,
- покриття фінансовими гарантіями (зокрема, страхуванням) екологічної відповідальності,
- потенціал стримуючого ефекту та посилення управління ризиками,
- внесок директиви у зменшення екологічної шкоди та зупинення втрат біорізноманіття, поліпшення якості прісних та морських вод, захисту ґрунтів в ЄС.

Оцінювання ґрунтувалося на даних та інформації, одержаних зі звітів держав-членів ЄС (2013 р.), п'яти досліджень, ініційованих Європейською Комісією і проведених у 2012/2013 та 2013/2014 роках, висновків Звіту Європейської Комісії про результативність Директиви 2004/35/ЄС (2010 р.), коментарів та інших внесків, одержаних від зацікавлених осіб.

В оцінюванні повторно розглянуто питання транспозиції та імплементації Директиви 2004/35/ЄС, а також проведена комплексна оцінка політики, яка будувалася на п'яти критеріях доцільності. Зокрема: *актуальності / relevance* (відповідність цілей директиви сучасним потребам), *результативності / effectiveness* (успішність директиви у досягненні своїх цілей), *ефективності / efficiency* (зв'язок між витраченими ресурсами та отриманими наслідками), *узгодженості / coherence* (взаємоузгодженість директиви й інших політик та права ЄС), *доданої вартості ЄС / EU-added value* (досягнуті наслідки завдяки впровадженню інструменту на рівні ЄС).³ Окрім того, з'ясовувалося питання *взаємодоповнюваності / complementarity* (доповнення директивою чинного екологічного законодавства та політики ЄС). Для кожного критерію були визначенні ключові питання (Схема 3).

³ Детальніше про механізм оцінювання, критерії доцільності, процес проведення перевірки доцільності читайте у «Перевірка доцільності пташиної та оселищної директив: уроки для України. Аналітичний документ» — Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2018) [20].

СХЕМА 3. КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ОЦІНЮВАННЯ

Актуальність

- Чи досі цілі директиви є актуальними (тобто, чи вони відповідають існуючим потребам) і ключові питання враховані належним чином?

Результативність

- Який прогрес протягом тривалого часу був зроблений державами-членами у досягненні цілей, визначених директивою? Чи директива привела до однакових умов запобігання та ліквідації наслідків екологічної шкоди у всьому ЄС?
- Чи існуюча сфера директиви правильно розроблена щодо відповідності практичним потребам?

Ефективність

- Які є витрати і вигоди (грошові та негрошові), пов'язані з дотриманням директиви з боку держав-членів та ЄС?
- Чи директива спричинює надмірне адміністративне навантаження? Чи є витрати, які можна вважати непропорційними отриманим вигодам?

Узгодженість

- В якій мірі директива належно інтегрована та узгоджена з іншими частинами екологічного законодавства / політики ЄС?
- Чи існують часткове перекриття, прогалини та/або невідповідності, що значно заважають досягненню цілей, і в якій мірі директива узгоджується з оселищеною директивою?

Взаємодоповнюваність

- В якій мірі директива допомагає та практично доповнює інші інструменти та політики?

Додана вартість ЄС

- У чому полягає додана вартість ЄС? Тобто, яка практична значимість директиви у порівнянні з попереднім національним законодавством і, що насправді може трапитися, якщо скасувати заходи, вжиті ЄС?

2.2. Стан транспозиції та імплементації директиви: основні висновки

ТРАНСПОЗИЦІЯ

Висновки Європейської Комісії із транспозиції Директиви 2004/35/ЄС стосувалися порушення державами-членами встановлених строків транспозиції, відповідності транспозиції, форм та якості законодавства, в яке здійснена транспозиція.

Строки транспозиції. За виключенням окремих країн (Італії, Латвії, Литви та Угорщини) держави-члени ЄС не дотрималися строків транспозиції, визначених Директивою 2004/35/ЄС (30 квітня 2007 р.). Європейська Комісія розпочала процедуру недотримання стосовно 23 країн, а щодо 9 країн у подальшому звернулася до Європейського Суду Правосуддя. Лише до середини 2010 р. усі 27 держав-членів транспонували положення директиви.

Директива 2004/35/ЄС не передбачає спеціальних заходів (окрім, призначення компетентного органу), що мали бути транспоновані у національне законодавство до 30 квітня 2007 р. Проте, як зазначено в оцінюванні, повна й результативна імплементація директиви неможлива без дотримання низки умов та факторів, визначених нею. Найбільш важливими серед яких є:

- призначення компетентного органу, відповідального за визначення суттєвої екологічної шкоди, встановлення причинного зв'язку, відповідального оператора, у співпраці з останнім окреслення ліквідаційних заходів та схвалення плану ліквідаційних заходів, вирішення питання щодо повернення коштів за проведені ліквідаційні заходи тощо. Усі держави-члени визначили такі компетентні органи,
- встановлення фінансових гарантійних інструментів. Хоча директива не передбачає обов'язковості фінансових гарантій, проте вимагає від країн вжити заходи щодо запровадження таких, зокрема, вирішити на національному рівні питання обов'язковості фінансового забезпечення екологічної відповідальності. Третина держав-членів або уже встановила обов'язкове фінансове забезпечення, або працює над його встановленням, решта держав залишили вирішення цього питання на розсуд суб'єктів ринку фінансових послуг,
- забезпечення економічного обґрунтування вартості екологічної шкоди, що трапилася, та впровадження ліквідаційних технік та механізмів, визначених у Додатку II до Директиви 2004/35/ЄС. На імплементацію цих умов впливають існуюча в країні адміністративна структура та ресурси, наявний практичний досвід, відповідні взаємовідносини між державними органами, зацікавленими особами та практиками.

Відповідність транспозиції передбачає, що національне законодавство точно і повністю враховує вимоги директиви. Основними питаннями, які викликали стурбованість щодо відповідності були: ст.2 «Визначення», ст. 4 «Виятки», ст. 8 «Витрати на запобіжні та відновлюванні заходи», ст. 12 «Вимога вжити заходи», додатки II та III. У результаті оцінювання законодавство шести держав-членів визнано таким, що враховує вимоги Директиви 2004/35/ЄС, у решти виявлена певна невідповідність, яка вирішується/усувається у двосторонніх переговорах Європейської Комісії та конкретної держави.

Якість транспозиції в національне законодавство різнилося та відбувалося у двох форм:

- ухвалення окремих спеціальних нормативно-правових актів, присвячених правовому регулюванню екологічної відповідальності. У багатьох випадках держави-члени ухвалювали такі акти, подекуди буквально відтворюючи зміст Директиви 2004/35/ЄС,
- прийняття змін та доповнень до існуючого законодавства, що регулювало питання охорони довкілля, управління водними ресурсами, захисту ґрунтів.

Майже усі держави-члени дослівно транспонували значну частину Директиви 2004/35/ЄС технічного характеру, передбачену додатками до директиви.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ

Висновки Європейської Комісії з імплементації Директиви 2004/35/ЄС в основному ґрунтувалися на національних звітах держав-членів і стосувалися аспектів практичного впливу транспонованого законодавства (застосування, впровадження, інспектування, зростання поінформованості, надання практичних керівництв, навчання тощо) та охоплювали період між квітнем 2007 року та квітнем 2013 року.

Ключовим висновком є те, що імплементація Директиви 2004/35/ЄС державами-членами суттєво відрізняється, що зумовлено, на думку Європейської Комісії, рамковим характером директиви, різними правовими системами та традиціями, різним станом довкілля та різним трактуванням ключових понять та концепцій. Як вказала Комісія, високий рівень застосування директиви залежить від:

- використання реєстрів випадків, в результаті яких наставала екологічна відповідальність у рамках Директиви 2004/35/ЄС,
- кращих можливостей зацікавлених осіб у поданні вимог до компетентного органу щодо вжиття необхідних заходів,
- зобов'язання компетентного органу застосувати запобіжні та відновлювані заходи, якщо оператор не вжив такі,
- високого рівня поінформованості про Директиву 2004/35/ЄС серед громадськості та зацікавлених осіб, зокрема, операторів.

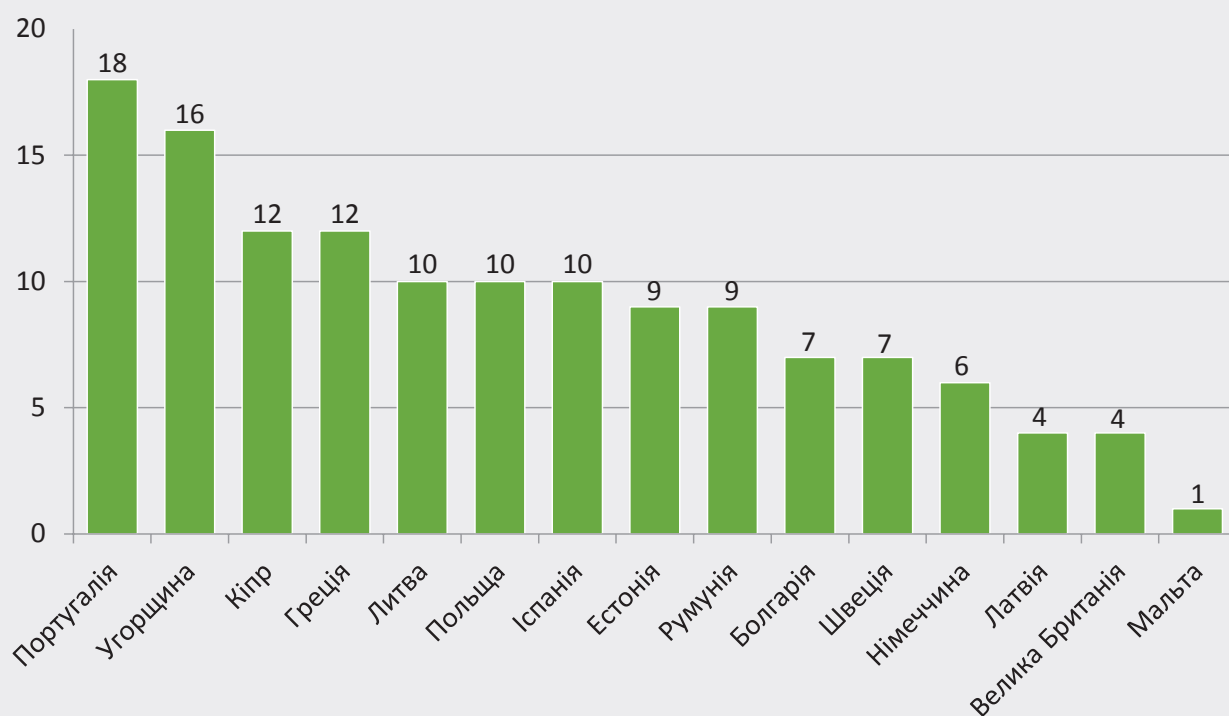
Фокус у звітах держав-членів робився на випадках, коли екологічна шкода була заподіяна, та на заходах, які були вжиті для ліквідації її наслідків. Випадки неминучого настання екологічної шкоди та застосування запобіжних заходів не охоплювалися звітами. Кількість випадків, щодо яких була застосована екологічна відповідальність згідно з Директивою 2004/35/ЄС і про які звітувалися держави-члени, суттєво відрізнялася:

- 11 держав-членів прозвітувалися про відсутність підтверджених випадків заподіяння екологічної шкоди (Австрія, Болгарія, Данія, Ірландія, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Словаччина, Словенія, Франція, Чехія),

- 14 держав-членів прозвітувалися про наявність від 1 до 60 підтверджених випадків заподіяння екологічної шкоди (Бельгія, Велика Британія, Греція, Естонія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Німеччина, Португалія, Румунія, Фінляндія, Швеція),
- дві держави-члени прозвітувалися про понад 500 підтверджених випадків заподіяння екологічної шкоди (Польща (506) та Угорщина (563)), що становить більше 86% від усіх прозвітованих випадків.

Біля 50% випадків стосувалися заподіяння шкоди ґрунтам, водним ресурсам — 30%, біорізноманіттю — біля 20%. Екологічна шкода в основному заподіювалася небезпечною діяльністю, зокрема, видалення відходів, поводження з небезпечними речовинами, перевезення небезпечних і забруднюючих речовин автошляхами, залізницею, внутрішніми водами, морськими та повітряними шляхами тощо. Середня тривалість відновлюваних заходів (від ініціювання ліквідаційного процесу до повного його впровадження) становила 12 місяців (Діаграма 1).

ДІАГРАМА 1. СЕРЕДНЯ ТРИВАЛІСТЬ ВІДНОВЛЮВАНИХ ЗАХОДІВ (У МІСЯЦЯХ)



Джерело: Європейська Комісія, REFIT, 2016 [6]

2.3. Оцінювання директиви щодо критеріїв доцільності

АКТУАЛЬНІСТЬ

Цілі Директиви 2004/35/ЄС — *попередження та ліквідація наслідків екологічної шкоди* — залишаються актуальними і відповідають існуючим потребам з огляду на те, що ризики заподіяння такої шкоди, настання аварій і катастроф завжди існуватимуть. Оцінювання показало, що *директива сприяла покращенню рівня охорони довкілля в ЄС, проте її потенціал ще не досягнуто*. Директива є більш актуальною для деяких держав-членів у порівнянні з іншими, тому Європейська Комісія вказала на потребу повторного оцінювання актуальності директиви з огляду на існуюче неоднорідне національне законодавство.

Ключові питання щодо запобігання та ліквідації наслідків екологічної шкоди в загальному належно відображені у національному законодавстві, в яке транспонована Директива 2004/35/ЄС. Проте недостатність імплементації директиви залишається значною з огляду на брак поінформованості про її механізми серед практиків та зацікавлених осіб, неправильне її розуміння чи неясність, недостатні ресурси й експертний потенціал, частково також відсутність реєстрів випадків, що підпадають під дію директиви, та належного доступу до даних про ці випадки.

На рівні з іншими правовими інструментами Директива 2004/35/ЄС зробила внесок у підвищення рівня охорони довкілля, впровадження запобіжних та відновлюваних заходів. Проте потенціал директиви до кінця не досягнуто, він був дещо загальмований недостатнім розвитком спроможностей та знань, взаємодії між зацікавленими особами, ключові положення директиви залишалися незрозумілими для останніх, та недостатністю практичних інструментів та заходів.

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ

Результативність Директиви 2004/35/ЄС суттєво відрізняється, оскільки остання по-різному імплементована державами-членами, що також зумовлено рамковим характером директиви, яка встановлює різного роду виключення, свободу дій держав та гнучкість у правовому регулюванні. Різне тлумачення та застосування стосуються ключових питань та положень екологічної відповідальності, зокрема, різне визначення порогових значень екологічної шкоди, що підпадає під сферу дії директиви. Результативність директиви найкраще проявилася в оптимізації розміру ліквідації наслідків екологічної шкоди. Стимулюючий ефект директиви (що знайшов прояв у посиленні запобіжних заходів, покращенні фінансового гарантування) наразі є не достатньо відомим через відсутність необхідних даних.

Як показало оцінювання, кількість і частота випадків екологічної шкоди, до яких застосовувалася Директива 2004/35/ЄС, суттєво різняться від країни до країни, часом один і той же випадок настання шкоди класифікується державою-членом таким, що підпадає під застосування директиви, а іншою державою — ні. Тому Європейська Комісія вважає недоцільним застосовувати кількість і частоту випадків екологічної шкоди, до яких застосовувалася директива, як єдиний критерій її результативності. Вона зазначила, що питання має бути вивчене в подальших дослідженнях на основі доказів, підкріплених необхідними даними.



ПРИКЛАДИ РІЗНОГО ПІДХОДУ У ЗАСТОСУВАННІ ДИРЕКТИВИ 2004/35/ЄС СТОСОВНО РОЗУМІННЯ СУТТЄВОЇ ШКОДИ

Приклад 1. Затоплення катеру в районі Верхньої Тиси (Угорщина)

1,5 тонний моторний катер зазнав затоплення у туристичній зоні, внаслідок чого дизельне паливо протікало з баку та потрапило у р. Тиса. Компетентний орган розглянув цей випадок, як такий, що підпадає під дію національного законодавства, яке транспонувало вимоги Директиви 2004/35/ЄС.

Приклад 2. Пожежа в компанії ChemiePack (Мурдейк, Нідерланди)

Забруднена вода, що використовувалася для гасіння пожежі в компанії ChemiePack (Нідерланди), та хімічні речовини, що зберігалися в компанії, проникли у ґрунти та забруднили водоносний горизонт, поверхневі та підземні води. Вартість заходів з очищення становила майже 65,4 млн євро. Компетентний орган застосував національне законодавство щодо охорони водних ресурсів і ґрунтів, а не законодавство, яке транспонувало вимоги Директиви 2004/35/ЄС.

Джерело: Європейська Комісія, REFIT, 2016 [6]

Окрім того, Європейська Комісія визначила фактори, які сприяють результативності Директиви 2004/35/ЄС. А саме: наявність загальнодоступних реєстрів випадків, щодо яких застосовувалася директива; доступ зацікавлених осіб до надання зауважень компетентним органам та співпраця з ними; вторинне зобов'язання компетентних органів вжити запобіжні та відновлювані заходи, якщо останні не впроваджені оператором; скасування дублюючого національного законодавства та поінформованість операторів про механізм екологічної відповідальності, визначений Директивою 2004/35/ЄС. Зовнішніми факторами, які впливають на результативність директиви, є умови застосування директиви, наявність спеціальних та загальних знань у зацікавлених осіб, нормативно-правового забезпечення.

Щодо *сфери застосування Директиви 2004/35/ЄС, то оцінювання підтвердило достатність охоплення нею найбільш важливих природних ресурсів та необхідність оновлення переліку діяльності, при провадженні якої настає пряма (об'єктивна) відповідальність*. В оцінюванні розглядалася можливість поширення сфери застосування директиви на екологічну шкоду, заподіяну повітрям. Проте таке розширення сфери застосування є наразі ускладненим з огляду на технічні виклики, пов'язані з розсіяним характером забруднення повітря, складністю його прив'язки до конкретних операторів і можливі негативні наслідки для страхування та інших фінансових гарантійних інструментів.

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Ефективність Директиви 2004/35/ЄС оцінювалася з огляду на три основні категорії витрат: витрати на відновлення, адміністративні витрати та витрати на фінансові гарантії.

Витрати на відновлення спрямовуються на ліквідацію наслідків шкоди, заподіяної природним ресурсам, та покриваються оператором, відповідальним за заподіяння шкоди. У переважній більшості випадків, про які прозвітувалися держави-члени ЄС, витрати були меншими 1 млн євро. В середньому їх розмір становив 41 490 євро (Таблиця 5).

ТАБЛИЦЯ 5. ВАРТІСТЬ ВІДНОВЛЮВАНИХ ЗАХОДІВ

Випадки, про які прозвітувалися держави-члени	Загальна вартість витрат (у євро)	Кількість випадків	Середня вартість (у євро)
Усі випадки (включаючи випадки у Колонтарі (Угорщина) та Мурдейку (Нідерланди))	179 533 079	142	1 264 317
Випадки, за виключенням випадків у Колонтарі (Угорщина) та Мурдейку (Нідерланди)	49 533 079	140	353 807
Усі випадки, вартість відновлюваних заходів яких була меншою 1 млн євро	5 821 238	137	41 490

Джерело: Європейська Комісія, REFIT, 2016 [6]

Витрати на проведення відновлюваних заходів різнилися від країни до країни. В конкретних випадках розмір екологічної шкоди змінювався від декількох тисяч євро до понад 50 млн євро (останні стосувалися великих катастроф, наприклад, в Угорщині, Нідерландах).



СЕРЕДНЯ ВАРТІСТЬ ВІДНОВЛЮВАЛЬНИХ ВИТРАТ НА ДЕРЖАВУ-ЧЛЕНА ЄС (У ЄВРО)

Швеція	1 070 341	Греція	60 000
Іспанія	615 250	Мальта	42 000
Литва	369 375	Латвія	37 919
Румунія	295 171	Болгарія	20 958
Бельгія	111 052	Естонія	11 922

Джерело: Європейська Комісія, REFIT, 2016 [6]

Адміністративні витрати — це поточні витрати, що спрямовуються на діяльність державних органів і не можуть покриватися за рахунок оператора, відповідального за заподіяння екологічної шкоди. З огляду на обмеженість інформації про адміністративні витрати Європейська Комісія не змогла надати конкретні висновки по ним, але вказала, що зацікавлені особи наголошували на наявності адміністративних перепон у зв'язку з такими витратами.

Розмір витрат на покриття оператором екологічної шкоди може бути зменшений за рахунок використання інструментів фінансових гарантій. Витрати на фінансові гарантії — це витрати, які спрямовуються на проведення страхування чи застосування інших альтернативних інструментів фінансового гарантування екологічної відповідальності. Не зважаючи на певний прогрес у розвитку фінансового

страхування екологічної відповідальності, проблемним залишається питання застосування директиви у випадках великих катастроф та банкрутства операторів.

Наявна інформація не дозволила Європейській Комісії зробити повноцінну оцінку ефективності директиви, існує потреба подальшого збору додаткових даних для усунення недоліків проведеного оцінювання.

УЗГОДЖЕНІСТЬ ТА ВЗАЄМОДОПОВНЮВАНІСТЬ

Оцінювання з'ясувало, що **Директива 2004/35/ЄС в загальному узгоджується з іншими частинами екологічного законодавства ЄС** та міжнародними конвенціями, зазначеними в додатках IV і V до директиви, **є достатньо інтегрованою у право ЄС та доповнює інше екологічне законодавство**, зокрема, з питань оцінки впливу на довкілля, промислових викидів, управління відходами.

ДОДАНА ВАРТІСТЬ ЄС

Оцінювання показало **наявність певної доданої вартості ЄС Директиви 2004/35/ЄС стосовно захисту довкілля, зокрема, з транскордонних питань**.

Основна додана вартість ЄС полягає у превентивній природі директиви, ліквідації наслідків екологічної шкоди та повернення природних ресурсів до вихідного стану, зокрема, шляхом впровадження первинних, додаткових та компенсаційних заходів, визначених економічно обґрунтованими методами, включення шкоди, заподіяної біорізноманіттю, у сферу екологічної шкоди, участі громадськості та доступу до правосуддя з питань екологічної відповідальності. Директива також просуває принцип перестороги, у т. ч. шляхом посилення впливу страхування екологічної відповідальності.

Стосовно питання про припущення скасування Директиви 2004/35/ЄС, то додана вартість ЄС уже існує, оскільки принципи та вимоги директиви у тій чи іншій мірі транспоновані у національне законодавство і малоімовірно повернення країн до попереднього правового режиму юридичної відповідальності. Більше того, за відсутності законодавства ЄС, присвяченого правовому регулюванню ґрунтів, її роль залишається важливою в охороні цього виду природних ресурсів. Окрім того, питання, окреслені в Директиві 2004/35/ЄС, вимагають подальших дій на рівні ЄС, зокрема, щодо транскордонного заподіяння шкоди водним ресурсам.

Додана вартість ЄС у подальшому передбачає посилення практичної допомоги та підтримки шляхом проведення навчання практиків та інших зацікавлених осіб, створення всеєвропейської мережі експертів з питань екологічної відповідальності, всеєвропейського реєстру даних з питань екологічної відповідальності тощо.

Директива спрямовувалася на забезпечення однакових правил регулювання на внутрішньому ринку, проте ще не досягнула цієї мети. Як зазначила Європейська Комісія, чітке впровадження та систематичне застосування Директиви 2004/35/ЄС без надмірного використання різного роду виключень сприятиме зростанню рівня охорони довкілля у порівнянні з минулим та встановленню більш узгодженої та ефективної системи прямої (об'єктивної) екологічної відповідальності у всьому ЄС.

Розділ 3. Відповідальність за шкоду, заподіяну довкіллю: порівняльна характеристика законодавства України та директиви

В Україні існує національна система юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону довкілля, правове регулювання якої передбачене кодексами, законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Рамковий Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [12] визначає загальні засади такої юридичної відповідальності. Згідно зі статтею 68:

- порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність,
- підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку та розмірах, встановлених законодавством України.

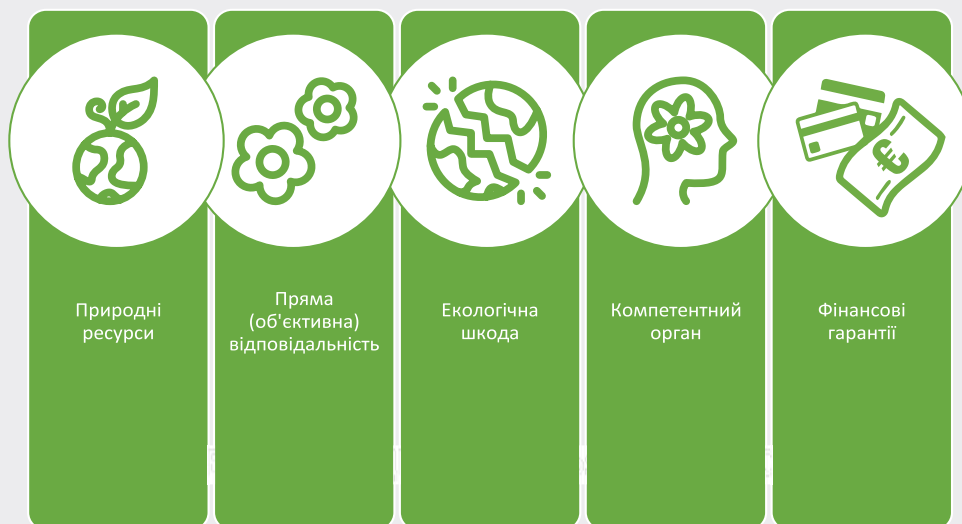
Загальні положення про відшкодування майнової шкоди визначені Цивільним кодексом України (зокрема, Глава 82). Ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює особливості застосування цивільної відповідальності, а саме: відшкодування у повному обсязі шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; особливості відшкодування шкоди особами, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки; особливості відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю у зв'язку з виконанням угод про розподіл продукції.

Чинне законодавство України не передбачає екологічної відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, а серед науковців та практиків точаться дискусії самостійності такого виду відповідальності. Не зважаючи на це, законодавство України встановлює особливий порядок відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю, складові якого є відмінними від правил притягнення до дисциплінарної, адміністративної, цивільної чи кримінальної відповідальності. Мова йде про визначення розміру шкоди, заподіяної довкіллю, відповідно до спеціальних методик і такс⁴.

Тому, доречно з'ясувати співвідношення відповідальності за заподіяння шкоди довкіллю, передбаченої законодавством України, з вимогами, встановленими Директивою 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність, стосовно видів природних ресурсів, заподіяна шкода яким підлягає відшкодуванню, наявності прямої (об'єктивної) відповідальності, визначення розміру екологічної шкоди, правового статусу компетентного органу та встановлення фінансових гарантій.

Директива 2004/35/ЄС встановлює **зобов'язання оператора вжити заходи** щодо запобігання настанню екологічної шкоди чи ліквідації наслідків екологічної шкоди для відновлення природних ресурсів до вихідного стану, що існував до її заподіяння, та покриття ним витрат на проведені заходи. Відновлення стану природних ресурсів здійснює особа, що заподіяла екологічну шкоду, у рамках конкретного плану ліквідації наслідків такої шкоди. Якщо оператор не вжив необхідних заходів, тоді компетентний орган вживає такі заходи з подальшим відшкодуванням понесених витрат за рахунок оператора. Отже, директива передбачає два можливі сценарії — вжиття оператором заходів за власний рахунок та вжиття заходів компетентним органом з подальшим відшкодуванням за рахунок оператора. Директива не встановлює прямої вимоги, який сценарій застосовується первинно, проте, враховуючи мету її ухвалення та встановлений нею механізм, оператор зобов'язаний вжити необхід-

⁴ Методики і такси були прийняті, наприклад, щодо водних та земельних ресурсів, водних біоресурсів та лісів, природно-заповідного фонду і ґрунтів [16-18, 21-24].

СХЕМА 4. ЕКОЛОГІЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПОРІВНЯЛЬНІ СКЛАДОВІ

ні заходи, а не лише обмежитися компенсацією витрат на ліквідацію наслідків екологічної шкоди. Законодавство України та його подальша реалізація не відображають цього принципового підходу. Відповідальність зосереджена не на попередженні та ліквідації наслідків шкоди, а на нарахуванні та стягненні грошової компенсації державі.

Особливістю Директиви 2004/35/ЄС є встановлення *прямої (об'єктивної) відповідальності за екологічну шкоду*, притягнення до якої не залежить від наявності чи відсутності вини оператора. Така відповідальність застосовується лише щодо операторів, що провадять певну діяльність, визначену Додатком III, та у випадку заподіяння екологічної шкоди його діяльністю. Директива опускає питання, чи така діяльність є правомірною чи неправомірною. Вона встановлює лише винятки її застосування до екологічної шкоди чи неминучої загрози настання останньої (наприклад, у зв'язку з природним явищем надзвичайного характеру) та звільнення оператора від відшкодування витрат на заходи (наприклад, у зв'язку із дотриманням розпорядження органів державної влади). Законодавство України, за загальним правилом, передбачає відповідальність за шкоду, заподіяну винною діяльністю забруднювача. Особливий правовий режим відповідальності встановлений за шкоду, заподіяну джерелами підвищеної небезпеки, оскільки така настає також при відсутності вини. Проте у цьому випадку законодавство України вказує на відшкодування шкоди, заподіяної фізичним та юридичним особам, а не довкіллю (зокрема, ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 16 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [11]). Відшкодування шкоди, заподіяної саме довкіллю, передбачене у випадках виконання угоди про розподіл продукції, у т. ч. у випадках заподіяння такої правомірними діями інвестора (ст. 29 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» [15]). Директива 2004/35/ЄС прямо вказує, що згідно з її вимогами шкода відшкодовується довкіллю і не поширюється на випадки відшкодування шкоди, заподіяної фізичним чи юридичним особам.

Щодо *сфери застосування* Директиви 2004/35/ЄС, то вона є вужчою у порівнянні із законодавством України, оскільки стосується лише екологічної шкоди, заподіяної біологічним видам та оселищам, що перебувають під охороною, водним ресурсам і ґрунтам. У цьому випадку необхідно звернути увагу на

те, що директива встановлює мінімальні вимоги, а держави можуть передбачити вищі вимоги у національному законодавстві. Окрім того, впровадження державами правового механізму екологічної відповідальності згідно з вимогами Директиви 2004/35/ЄС не виключає наявності національного правового механізму відшкодування шкоди, заподіяної іншим видам природних ресурсів.

Різняться підходи і щодо *суті та обсягу шкоди*, яка підлягає відшкодуванню. Так, Директива 2004/35/ЄС вказує, що відшкодуванню підлягає шкода, яка є вимірюваною, та охоплюється витратами на проведення заходів (первинних, додаткових, компенсаційних) з відновлення природного ресурсу до вихідного стану. Заходи встановлюються у кожному конкретному випадку заподіяння шкоди на основі плану заходів з ліквідації наслідків екологічної шкоди. Оцінювання обсягу екологічної шкоди здійснюється на основі аналізу еквівалентних ресурсів, за допомогою якого визначається потреба та вартість відновлення природних ресурсів чи екологічних послуг. Окрім того, згідно з Директивою 2004/35/ЄС відшкодуванню підлягає не будь-яка, а значна екологічна шкода.

Як уже зазначалося, в Україні відшкодування шкоди, заподіяної природним ресурсам, здійснюється на основі спеціальних методик і такс, які містять наперед визначений розмір майнової шкоди, завданої неправомірними діями фізичних чи юридичних осіб. Відповідальність настає незалежно від суттєвості заподіяної шкоди. Такси за своїм характером є каральними санкціями, що не відповідає суті Директиви 2004/35/ЄС. Стратегічна мета директиви не полягає в тому, щоб покарати оператора, а в тому, щоб відновити довкілля. [19]

Існують відмінності і в окремих елементах *порядку відшкодування* заподіяної шкоди. Директива 2004/35/ЄС зобов'язує оператора, що заподіяв шкоду, вжити відповідні заходи та покрити витрати на них. Якщо він не виконав обов'язок, то компетентний орган впроваджує такі заходи з подальшим відшкодуванням їхньої вартості за рахунок оператора. З такою вимогою компетентний орган може звернутися, починаючи з дати завершення проведення заходів або з дати, коли були встановлені відповідальний оператор чи третя сторона. Причому застосовується найпізніша дата. В Україні встановлений інший підхід до давності — до уваги береться дата встановлення факту забруднення довкілля у результаті порушення законодавства про охорону навколишнього середовища.

Для забезпечення фінансової спроможності оператора покрити витрати на проведення запобіжних та відновлюваних заходів Директива 2004/35/ЄС передбачає запровадження державами-членами ЄС **фінансових гарантій**. Директива не встановлює вимоги щодо обов'язковості чи добровільності фінансових гарантій, як і їхніх видів та форм. Держави самостійно врегульовують ці питання у національному законодавстві. В Україні частково врегульовано питання фінансових гарантій, а саме, щодо запровадження страхування. Зокрема, встановлюється обов'язкове страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яку може бути заподіяно пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного та санітарно-епідеміологічного характеру, та страхування цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, за угодою про розподіл продукції (ст. 7 Закону України «Про страхування» [14]). Проте, законодавство потребує удосконалення в частині страхування відповідальності за шкоду, заподіяну довкіллю. Щодо інших видів фінансових гарантій (наприклад, банківських гарантій) екологічної відповідальності законодавство не передбачає спеціальних положень. Не зважаючи на наявність правового підґрунтя, запровадження фінансових гарантій є ускладненим та недостатньо розвинутим в Україні, а також у багатьох країнах ЄС.

ТАБЛИЦЯ 6. ЕКОЛОГІЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Складова	Директива 2004/35/ЄС	Законодавство України
<i>Природні ресурси</i>	Пряма екологічна відповідальність стосується трьох видів природних ресурсів: ● біологічні види та оселища, що перебувають під охороною, ● водні ресурси, ● ґрунти. Винна екологічна відповідальність стосується лише біологічних видів та оселищ, що перебувають під охороною.	Відповідальність за шкоду, заподіяну порушенням екологічного законодавства, не обмежується видом природних ресурсів.
<i>Пряма (об'єктивна) екологічна відповідальність</i>	Метою відповідальності є відтворення природних ресурсів до вихідного стану шляхом вжиттям оператором за власний кошт запобіжних та відновлюваних заходів.	Метою відповідальності є покарання особи, винної у заподіяні шкоди, та відшкодуванні шкоди, заподіяної державі у зв'язку з порушенням екологічного законодавства.
	Пряма екологічна відповідальність настає незалежно від наявності вини та правомірності діяльності, передбаченої Додатком III.	Загальне правило — юридична відповідальність настає за наявності вини та протиправності дій чи бездіяльності. Виключення: ● відповідальність без вини осіб, що володіють джерелами підвищеної небезпеки, ● відповідальність інвестора у рамках виконання угоди про розподіл продукції.
<i>Екологічна шкода</i>	Відшкодовується шкода, заподіяна довкіллю.	Відшкодовується шкода, заподіяна державі, громадянам та юридичним особам.
	Відшкодовується значна, пряма, дійсна, вимірювана шкода.	Відшкодовується шкода у повному обсязі, у т. ч. неодержані прибутки.
	Розмір шкоди визначається на основі аналізу еквівалентних ресурсів та обумовлюється розміром витрат на проведення запобіжних та відновлюваних заходів, що встановлюються в конкретному плані заходів.	Розмір шкоди визначається методиками та таксами.
<i>Компетентний орган</i>	Директива вимагає від держави-члена призначення компетентного органу (органів), відповідального за впровадження механізму екологічної відповідальності.	Відсутня вимога.
<i>Фінансові гарантії</i>	Заохочує держави-члени запровадити фінансові гарантії екологічної відповідальності. Директива не встановлює вимог до видів і форм фінансових гарантій.	Законодавство передбачає обов'язкове страхування: ● цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, спричинену об'єктами ● цивільної відповідальності інвестора за шкоду, заподіяну довкіллю, за угодою про розподіл продукції.

Директива 2004/35/ЄС залишається актуальною і відповідає існуючим потребам щодо попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди в ЄС. Директива сприяла покращенню рівня охорони довкілля в ЄС, тому її механізм заслуговує уваги як державних органів, так й інших зацікавлених осіб, та потребує детального вивчення можливості впровадження в Україні.

Директива 2004/35/ЄС має рамковий характер, тому передбачає врахування особливостей національних правових систем. Імплементация директиви в державах-членах ЄС суттєво відрізняється, що стало предметом REFIT-оцінювання, проведеного Європейською Комісією, і, як результат, необхідності подальшого встановлення більш уніфікованих положень екологічної відповідальності в Директиві 2004/35/ЄС. Тому для України є важливим і вивчення досвіду конкретних країн з імплементации директиви, і результатів проведеного оцінювання. Окрім того, доцільно враховувати низку факторів існуючої національної правової системи, чинного законодавства та реформ, які реалізуються в Україні.

Впровадження механізму екологічної відповідальності в Україні потребуватиме вирішення низки питань правового, інституційного та організаційного характеру, а саме:



***встановлення у національному законодавстві України
концептуальних засад екологічної відповідальності, передбачених
Директивою 2004/35/ЄС:***

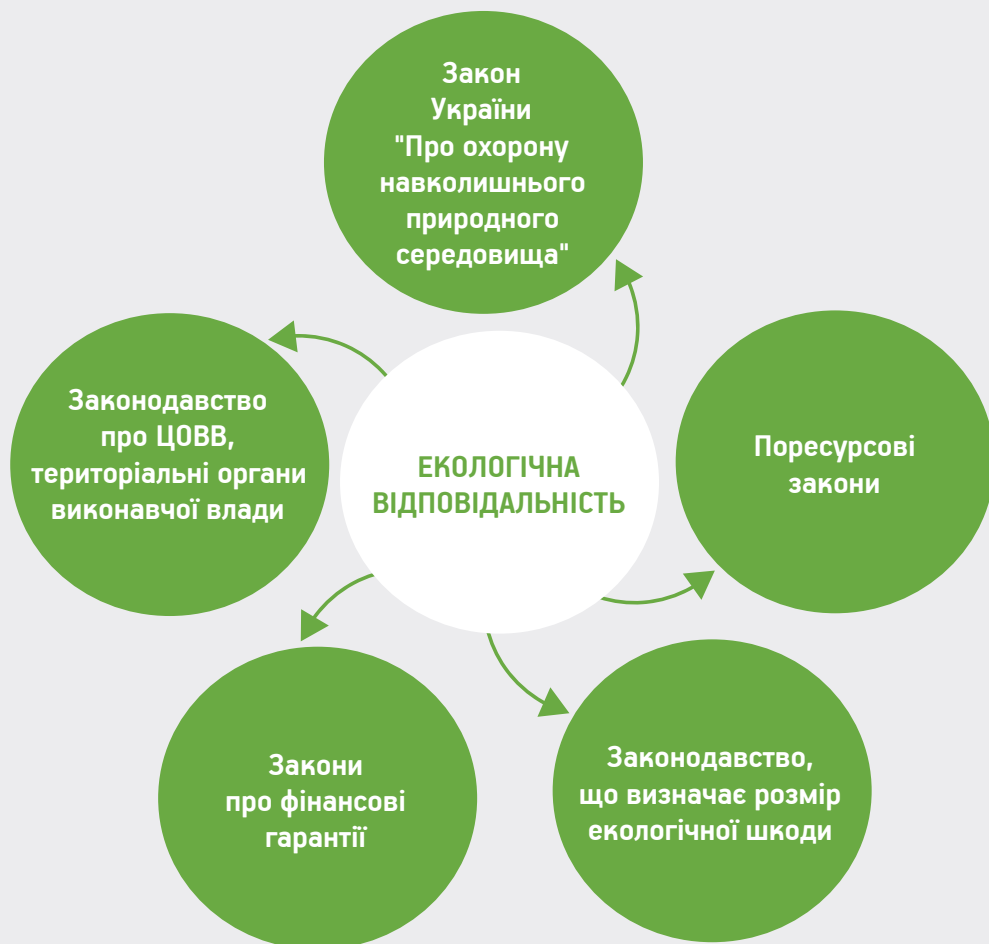
- переорієнтація відповідальності на відновлення довкілля, а не лише на покарання забруднювача,
- пріоритет вжиття запобіжних і відновлюваних заходів особою, яка заподіяла шкоду довкіллю, та покриття нею витрат на проведення цих заходів,
- запровадження прямої (об'єктивної) відповідальності за шкоду, заподіяну довкіллю,
- визначення обсягу екологічної шкоди з огляду на вартість заходів, необхідних для відновлення природних ресурсів до вихідного стану, та на основі аналізу еквівалентних ресурсів;



***визначення виду нормативно-правового акту, яким
впроваджуватимуться вимоги, передбачені Директивою 2004/35/ЄС:***

- встановлення правового механізму екологічної відповідальності за попередження та ліквідацію наслідків шкоди, завданої довкіллю, на рівні закону. На рівні підзаконних нормативно-правових актів дозволити конкретизацію положень закону технічного, а не концептуального характеру,
- обрання виду закону, яким запроваджуватиметься механізм екологічної відповідальності. Зокрема, ухвалення окремого спеціального закону (перевагою цього варіанту є комплексне та узгоджене врахування механізму екологічної відповідальності), внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (перевагою цього варіанту є рамковий та кодифікований характер закону, проте його недоліком є необхідність перегляду самого

СХЕМА 5. ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ, ЩО ПОТРЕБУВАТИМЕ ЗМІН



закону), внесення змін до чинного законодавства України, що передбачає відповідальність за шкоду (недоліком цього варіанту є точковий характер змін та ймовірний конфлікт між положеннями різних правових актів);



встановлення компетентного органу чи органів, відповідальних за впровадження механізму екологічної відповідальності, передбаченого Директивою 2004/35/ЄС:

- вирішення питання щодо визначення або єдиного відповідального органу за впровадження механізму екологічної відповідальності, або розподілу повноважень за впровадження останньої між декількома органами,
- узгодження з існуючими реформами в екологічній сфері, зокрема, щодо створення Державної природоохоронної служби,
- визначення координації між державними органами, відповідальними чи залученими до впровадження окремих елементів механізму екологічної відповідальності,
- вирішення питання щодо можливості розподілу повноважень компетентного органу (у розумінні Директиви 2004/35/ЄС) між центральним та територіальними органами виконавчої влади;



посилення спроможності та інституційного розвитку ключових суб'єктів впровадження механізму екологічної відповідальності, передбаченого Директивою 2004/35/ЄС:

- розвиток ринку фінансових гарантій екологічної відповідальності,
- розроблення методик, керівних принципів впровадження механізму екологічної відповідальності,
- запровадження реєстрів, зокрема, випадків заподіяння екологічної шкоди, які підпадатимуть під екологічну відповідальність, передбачену Директивою 2004/35/ЄС,
- посилення поінформованості та навчання зацікавлених суб'єктів щодо механізму екологічної відповідальності, передбаченої Директивою 2004/35/ЄС,
- встановлення повноцінного міжсекторального та інституційного діалогу між усіма зацікавленими особами.

1. Communication from the Commission to the Council and Parliament and the economic and Social Committee: Green paper on remedying environmental damage /*COM/93/47 final, 14 May 1993*/ // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0047&rid=1>.
2. Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2016/14/MC-EnC on amending the Treaty establishing the Energy Community and adapting and implementing Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council /*Annex 25a/14, h MC/14-10-2016*/ // https://www.energy-community.org/dam/jcr:9ff51b44-39e3-42af-ae10-ee1fde1dfdcb/Decision_2016_14_MC_ENV.pdf.
3. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0035>.
4. Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive. Annex – Part B. European Commission. – DG Environment, 16 May 2013. // http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplementation/pdf/ELD%20implementation_Annex%20Part%20B.pdf.
5. REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive. Commission Staff Working Document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and to the Council pursuant to Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage /*SWD/2016/0121 final*/ // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2016:121:FIN>.
6. Report from the Commission to the Council and the European Parliament under Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage /*COM/2016/0204 final*/ // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:204:FIN>.
7. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions under Article 14(2) of Directive 2004/35/CE on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage /*COM/2010/0581 final*/ // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010DC0581>.
8. The Treaty on the functioning of the European Union /*2012/C 326/01*/ // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>.
9. White paper on environmental liability (presented by the Commission) /*COM/2000/66 final, 9 February 2000*/ // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0066&rid=1>.
10. Директива 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 року // http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_965.
11. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. № 2245-III // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2245-14>.
12. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

13. Закон України «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства» від 15 грудня 2010 р. № 2787-VI // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2787-17>.
14. Закон України «Про страхування» від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>.
15. Закон України «Про угоди про розподіл продукції» від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>.
16. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства екології та природних ресурсів України від 19 червня 2017 р. № 301/222 (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12 липня 2017 р. за № 842/30710 «Про затвердження Такс для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України)» // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0842-17>.
17. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 серпня 2009 р. за № 767/16783) «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів» // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09>.
18. Наказ Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27.10.97 № 171 (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 05.05.1998 р. за № 285/2725 «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства» // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0285-98>.
19. Ответственность за ущерб окружающей среде в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА): Применение лучшего международного опыта. — ОЭСР, 2012 // <http://www.oecd.org/env/outreach/50247963.pdf>.
20. Перевірка доцільності пташиної та оселищної директив: уроки для України. Аналітичний документ. — Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2018) // <http://www.rac.org.ua/priorityty/ekologichnyy-vymir-evropeyskoyi-integratsiyi/nature-directives-fitness-check-lessons-for-Ukraine>.
21. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1209 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів водних біоресурсів» // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-%D0%BF>.
22. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 665 «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/665-2008-%D0%BF>.
23. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 541 «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд» // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/541-2013-%D0%BF>.
24. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963 «Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу» // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-2007-%D0%BF>.

Додаток I.

Критерії, зазначені в підпункті а) пункту 1) статті 2

Розповсюдження шкоди, що має негативні наслідки для досягнення та дотримання сприятливого стану збереження ареалу або біологічних видів у порівнянні зі станом збереження на час, коли була завдана шкода, послуг, наданих за отриманими ними дозволами та до їх здатності природного відновлення. Належало б визначити значні пошкодження у вихідному стані шляхом застосування вимірних даних, таких як:

- кількість індивідів, їх густота або охоплена поверхня,
- роль окремих індивідів або враженого ареалу по відношенню до збереження біологічного виду або ареалу, рідкість біологічного виду або ареалу розповсюдження (оцінених на місцевому, регіональному та найвищому рівні, враховуючи рівень Спільноти),
- здатність біологічного виду до розмноження (відповідно до динаміки, властивій цьому біологічному виду або цій популяції), її життєздатність або здатність до природного відновлення ареалу (відповідно до динаміки, властивій біологічним видам, що характеризують останній або їх популяціям),
- здатність біологічного виду або ареалу розповсюдження до відновлення протягом обмеженого часу після неочікуваного завдання шкоди без іншого втручання, ніж посилені заходи захисту, до стану, що приводить виключно за допомогою динаміки біологічного виду або ареалу розповсюдження до стану, що вважається рівнозначним або вищим за вихідний.

Як значна обов'язково кваліфікується шкода, що має доведений вплив на здоров'я людини.

Можуть не кваліфікуватись в якості значної шкоди:

- негативні зміни, що не перевищують природні флуктуації, визначені в якості нормальних для зазначеного біологічного виду або ареалу,
- негативні зміни викликані природними причинами або отримані в результаті втручання, пов'язаного зі звичайним управлінням зон розміщення відповідно до визначення відомостей про ареали, планової документації або документів, що попередньо використовувались власниками або експлуатантами,
- шкода, завдана біологічним видам або ареалам, для яких встановлено, що біологічні види або ареали відновляться протягом обмеженого часу без стороннього втручання або до вихідного стану, або до стану, що приводить виключно внаслідок динаміки біологічного виду або ареалу до стану, визначеного еквівалентним або кращим за вихідний стан.

Додаток II.

Ліквідація наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди

Цей додаток встановлює спільні рамки, що підлягають застосуванню для вибору найбільш доречних заходів для забезпечення ліквідації наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди.

⁵ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_965.

1. Ліквідація наслідків шкоди, що вражає водне середовище або біологічні види та природні ареали, що перебувають під охороною, здійснюється шляхом повернення у вихідний стан навколишнього середовища шляхом застосування початкового, додаткового та компенсаційного відновлення, де:

- a) «початкове» відновлення означає будь-який відновлювальний захід, шляхом застосування якого природні ресурси, яким було завдано шкоди або пошкоджені послуги повертаються у їх вихідний стан або наближуються до останнього
- b) «додаткове» відновлення означає будь-який відновлювальний захід, застосований по відношенню до природних ресурсів або послуг з метою корекції того факту, що «початкове» відновлення не завершується повним відновленням природних ресурсів або послуг;
- c) «компенсаційне» відновлення означає будь-яку дію, застосовану з метою компенсації проміжної втрати природних ресурсів або послуг, що відбуваються між моментом настання шкоди та часом отримання повного результату від проведення початкового відновлення;
- d) «проміжні втрати» — втрати в результаті того факту, що природні ресурси або послуги, яким було завдано шкоди нездатні виконувати свої екологічні функції, або надавати послуги іншим природним ресурсам або населенню до отримання результату від застосування початкових або додаткових заходів. Вони не можуть надавати підстав для фінансового відшкодування населенню.

Якщо початкове відновлення не приводить до повернення навколишнього середовища у вихідний стан, проводиться додаткове відновлення. Крім того, з метою компенсації зазнаних проміжних втрат, застосовується компенсаційне відновлення.

Ліквідація завданої навколишньому середовищу шкоди, коли мова йде про шкоду, що вражає водне середовище або біологічні види та природні ареали, що перебувають під охороною, містить в собі також усунення будь-якого ризику значного негативного впливу на здоров'я людини.

1.1. Цілі ліквідації наслідків

Мета початкового відновлення

1.1.1. Метою початкового відновлення є повернення у вихідний стан або у стан, що до нього наближується, природних ресурсів або послуг, яким було завдано шкоду.

Мета додаткового відновлення

1.1.2. Якщо повернення у вихідний стан природних ресурсів або послуг, яким було завдано шкоду не відбулося, застосовується додаткове відновлення. Метою додаткового відновлення є забезпечення рівня природних ресурсів або послуг, подібного до рівня, який був би забезпечений, якщо б було відновлено вихідний стан пошкодженої зони, включаючи також, в залежності від конкретного випадку, і іншу зону. Якщо таке є можливим і своєчасним, інша зона має бути географічно пов'язаною з враженою зоною, враховуючи інтереси враженої популяції.

Мета компенсаційного відновлення

1.1.3. Компенсаційне відновлення застосовується для компенсації тимчасових втрат природних ресурсів та послуг під час очікування відновлення. Ця компенсація полягає у наданні додаткового покращення природних ареалів та біологічних видів, що перебувають під охороною, або водного середовища на враженій або альтернативній ділянці. Вона не може полягати у фінансовому відшкодуванні населенню.

1.2. Визначення відновлювальних заходів

Визначення заходів початкового відновлення

1.2.1. Необхідно передбачити варіанти, що містять дії для безпосереднього наближення природних ресурсів та послуг до їх вихідного стану або шляхом застосування природного відновлення.

Визначення заходів додаткового та компенсаційного відновлення

1.2.2. Під час визначення важливості заходів додаткового та компенсаційного відновлення підходи, в першу чергу належить використовувати підходи, що походять від принципу рівнозначності ресурс-ресурс або послуга-послуга. За такими підходами, що забезпечують природні ресурси або типові послуги, в першу чергу належить використовувати кількість та якість, що

є рівнозначними кількості та якості, яким було завдано шкоду. Якщо останнє є неможливим, забезпечуються інші природні ресурси або послуги. Наприклад, зменшення якості могло б бути компенсованим збільшенням кількості відновлювальних заходів.

1.2.3. Якщо неможливо використовувати "першокласні" підходи ресурс-ресурс або послуга-послуга, використовуються інші методи оцінки. Компетентний орган може приписати, наприклад метод фінансової оцінки, для визначення важливості необхідних заходів додаткового та компенсаційного відновлення. Якщо є можливість оцінити втрати в ресурсах або в послугах, але неможливо оцінити у своєчасності або в обґрунтованій вартості природних ресурсів або послуг заміни, компетентні органи можуть здійснити вибір на користь відновлювальних заходів, вартість яких дорівнює оціненій грошовій вартості втрачених природних ресурсів або послуг.

Додаткові та компенсаційні відновлювальні заходи мають бути продуманими таким чином, щоб передбачити використання додаткових природних ресурсів та/або послуг таким чином, щоб враховувати переваги щодо часу та графіку відновлювальних заходів. Наприклад, чим більший строк повернення у вихідний стан, тим більш важливими будуть застосовані заходи компенсаційного відновлення (в той же час, всі інші речі залишаються рівнозначними).

1.3. Вибір варіантів відновлення

1.3.1. Обґрунтовані варіанти відновлення мають бути оцінені за допомогою найкращих наявних технологій, що базуються на наступних критеріях:

- вплив кожного варіанту на здоров'я громадян та суспільну безпеку,
- вартість запровадження варіанту,
- перспективи успіху кожного варіанту,
- захід, у якому кожний варіант буде чинити перешкоду будь-якому подальшому розповсюдженню шкоди, а також захід завдяки якому запровадження даного варіанту допоможе уникнути виникнення побічної шкоди,
- захід, у якому кожен варіант має сприятливий вплив на кожен складову природного ресурсу або послуги,
- захід, у якому кожен варіант враховує належні соціальні, економічні та культурні аспекти, а також інші, характерні для певної місцевості. належні показники,
- строк, необхідний для ефективної ліквідації наслідків шкоди, завданої навколишньому середовищу,
- захід, у якому кожен варіант дозволяє відновлення місцевості, якій було завдано екологічної шкоди,
- географічний зв'язок з місцевістю, якій було завдано екологічну шкоду.

1.3.2. Під час оцінки різних визначених варіантів відновлення, можуть бути вибрані заходи початкового відновлення, що не повністю відновлюють вихідний стан водних ресурсів або біологічних видів або природних ареалів, що перебувають під охороною, яким було завдано шкоду або такі, що повільніше відновлюють вихідний стан. Таке рішення може бути прийнятим лише, якщо природні ресурси або послуги втрачені на початковій місцевості внаслідок рішення компенсуються посиленням додаткових та компенсаційних дій, здатних надати подібний до втраченого рівень природних ресурсів або послуг. Так відбувається, наприклад, якщо рівнозначні природні ресурси або послуги могли б бути наданими в іншому місці з меншою ціною. Ці додаткові заходи відновлення мають бути визначеними відповідно до передбачених в розділі 1.2.2 норм.

1.3.3. Не дивлячись на норми, визначені в розділі 1.3.2. та відповідно до частини 3 статті 7 компетентний орган має право прийняти рішення про те, що не буде вжито жодного заходу додаткового відновлення, якщо:

- a) вже застосовані відновлювальні заходи забезпечують відсутність існування жодного значного ризику негативного впливу на здоров'я людини, водне середовище або біологічні види та природні ареали, що перебувають під охороною, а також
- b) вартість відновлювальних заходів, які належить вжити для відновлення вихідного стану або еквівалентного рівня була б диспропорційною по відношенню до підрахованої користі для навколишнього середовища.

2. Ліквідація наслідків шкоди, що вражає ґрунти

Необхідні заходи вживаються з метою забезпечення, щонайменше, ліквідації, контролю, огороження дамбами або

скорочення зазначених забруднюючих речовин таким чином, щоб забруднені ґрунти, враховуючи, на момент забруднення, їх нинішнє та передбачене на майбутнє використання, більше не містили значного ризику негативного впливу на здоров'я людини. Існування такого ризику оцінюється шляхом застосування процедури оцінки ризиків, яка враховує характеристики та функцію ґрунтів, природу та концентрацію шкідливих речовин, препаратів, організмів та мікроорганізмів, їх небезпечність та можливість розповсюдження. Використання має бути запроваджуватись на основі нормативних актів про використання ґрунтів, або інших належних нормативних актів, чинних, в разі необхідності на момент, коли було завдано шкоди.

Якщо ґрунти призначаються для іншого використання, всі необхідні заходи вживаються для попередження будь-якого ризику негативного впливу на здоров'я людини.

За відсутності законодавства стосовно враження ґрунтів або інших належних нормативних актів, природа зазначеної території, якій було завдано шкоди, визначає, враховуючи потенціал розвитку останньої, використання зазначеної зони ґрунтів.

Належить передбачити варіант природного відновлення, тобто варіант із застосуванням якого не буде проводитись жодного безпосереднього втручання людини в процес відновлення.

Додаток III.

Види діяльності, зазначені в частині 1 статті 3

1. Експлуатація установок, що підлягають отриманню дозволу на підставі Директиви Ради 96/61/ЄС від 24 вересня про комплексне попередження та скорочення забруднення ⁽¹⁾.

2. Операції управління ліквідацією відходів, зокрема збір, транспортування, використання в якості сировини, а також видалення відходів та небезпечних відходів, враховуючи нагляд за такими операціями, подальшу обробку зон видалення, що підлягають отриманню дозволу або реєстрації на підставі Директиви Ради 75/442/ЄЕС від 15 липня 1975 року про відходи ⁽²⁾ та Директиви Ради 91/689/ЄЕС від 12 грудня 1991 року про небезпечні відходи ⁽³⁾.

Така діяльність містить, між іншим, використання смітників відповідно до Директиви Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року про вивезення відходів на смітники ⁽⁴⁾ та використання підприємств зі спалювання відходів відповідно до Директиви Європейського Парламенту та Ради 2000/76/ЄС від 4 грудня 2000 року про спалювання відходів ⁽⁵⁾.

В цілях даної Директиви держави-члени можуть прийняти рішення, що такі види діяльності не включають розсіювання в сільськогосподарських цілях добрив з відходів зі станцій очистки міських стічних вод, оброблених відповідно до схваленої норми.

3. Будь-які скиди, що здійснюються у внутрішні поверхневі води, підлягають отриманню попереднього дозволу на підставі Директиви Ради 76/464/ЄЕС від 4 травня 1976 року про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, скиди який було здійснено у водне середовище Спільноти (6).

4. Будь-які скиди речовин у підземні води підлягають отриманню попереднього дозволу на підставі Директиви Ради 80/68/ЄЕС від 17 грудня 1979 року про захист підземних вод від забруднення, спричиненого деякими небезпечними речовинами ⁽⁷⁾.

5. Викиди або проникнення забруднюючих речовин у поверхневі або підземні води підлягає отриманню дозволу, згоди або реєстрації на підставі Директиви 2000/60/ЄС.

6. Відведення та огороження дамбами води підлягає отриманню попереднього дозволу на підставі Директиви 2000/60/ЄС.

7. Виготовлення, використання, зберігання на складі, обробка, розфасування, викиди у навколишнє середовище та вивезення на місце:

а) небезпечних речовин, відповідно до частини 2 статті 2 Директиви Ради 67/548/ЄЕС від 27 червня 1967 року про набли-

ження законів, підзаконних та адміністративних положень держав-членів стосовно класифікації, упаковки та етикетування небезпечних речовин ⁽⁸⁾;

b) небезпечних препаратів, відповідно до частини 2 статті 2 Директиви Європейського Парламенту та Ради 1999/45/ЄС від 31 березня 1999 року про наближення законів, підзаконних та адміністративних положень держав-членів стосовно класифікації, упаковки та етикетування небезпечних препаратів ⁽⁹⁾;

c) фітофармацевтична продукція для захисту рослин, відповідно до визначення пункту 1) статті 2 Директиви Ради 91/414/ЄЕС від 15 липня 1991 року про випуск на ринок фітофармацевтичної продукції ⁽¹⁰⁾;

d) біоцидні препарати, відповідно до визначення останніх в пункті a) частини 1 статті 2 Директиви Європейського Парламенту та Ради 98/8/ЄС від 16 лютого 1998 року про випуск на ринок біоцидних препаратів ⁽¹¹⁾,

8. Перевезення автошляхами, залізницею, шляхами внутрішнього судноплавства, а також морськими та повітряними шляхами небезпечних або забруднюючих товарів відповідно до Додатку А Директиви Ради 94/55/ЄС від 21 листопада 1994 року про наближення законодавств держав-членів стосовно перевезень небезпечних товарів автошляхами ⁽¹²⁾, або відповідно до Додатку до Директиви Ради 96/49/ЄС від 23 липня 1996 року про наближення законодавств держав-членів стосовно перевезення небезпечних товарів залізницею ⁽¹³⁾, або відповідно до Директиви Ради 93/75/ЄЕС від 13 вересня 1993 року про мінімальні умови, що вимагаються для суден з призначенням до морських портів Спільноти або виходять з останніх, здійснюючи перевезення небезпечних або забруднюючих товарів ⁽¹⁴⁾.

9. Експлуатація установок, що підлягають отриманню дозволу на підставі Директиви Ради 84/360/ЄЕС від 28 червня 1984 року про боротьбу з атмосферним забрудненням, що походить з промислових установок ⁽¹⁵⁾, що стосується викидів у повітря будь-яких забруднюючих речовин, на які розповсюджується дія даної Директиви.

10. Будь-яке закрите використання, враховуючи перевезення, генетично модифікованих мікроорганізмів відповідно до Директиви Ради 90/219/ЄЕС від 23 квітня 1990 року про закрите використання генетично модифікованих мікроорганізмів ⁽¹⁶⁾.

11. Будь-яке умисне розповсюдження в навколишньому середовищі, будь-яке перевезення або випуск на ринок генетично модифікованих організмів відповідно до Директиви Європейського Парламенту та Ради 2001/18/ЄС від 12 березня 2001 року про умисне розповсюдження в навколишньому середовищі генетично модифікованих організмів ⁽¹⁷⁾.

12. Переміщення з перетином кордону відходів на в'їзді та виїзді з Європейського Союзу підлягає отриманню попереднього дозволу або є забороненим на підставі Регламенту Ради (ЄЕС) № 259/93 від 1 лютого 1993 року про нагляд та контроль за переміщенням відходів на в'їзді та виїзді з Європейської Спільноти ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁾ OB L 257 від 10.10.1996, С. 26. Директива з останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003.

⁽²⁾ OB L 194 від 25.7.1975, С.39. Директива з останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003.

⁽³⁾ OB L 377 від 31.12.1991, С. 20. Директива зі змінами, внесеними Директивою 94/31/ЄС (OB L 168 від 2.7.1994, С. 28).

⁽⁴⁾ OB L 182 від 16.7.1999, С. 1. Директива зі змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003.

⁽⁵⁾ OB L 332 від 28.12.2000, С. 91.

⁽⁶⁾ OB L 129 від 18.5.1976, С. 23. Директива з останніми змінами, внесеними Директивою 2000/60/ЄС.

⁽⁷⁾ OB L 20 від 26.1.1980, С. 43. Директива зі змінами, внесеними Директивою 91/692/ЄЕС (OB L 377 від 31.12.1991, С. 48).

⁽⁸⁾ OB L 196 від 16.8.1967, С. 1. Директива з останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 807/2003.

⁽⁹⁾ OB L 200 від 30.7.1999, С. 1. Директива з останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003.

⁽¹⁰⁾ OB L 230 від 19.8.1991, С. 1. Директива з останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 806/2003 (OB L 122 від 16.5.2003, С. 1).

⁽¹¹⁾ OB L 123 від 24.4.1998, С. 1. Директива з останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003.

⁽¹²⁾ OB L 319 від 12.12.1994, С. 7. Директива з останніми змінами, внесеними Директивою Ради 2003/28/ЄС (OB L 90 від 8.4.2003, С. 45).

⁽¹³⁾ OB L 235 від 17.9.1996, С. 25. Директива з останніми змінами, внесеними Директивою Ради 2003/29/ЄС (OB L 90 від 8.4.2003, С. 47).

(¹⁴) ОВ L 247 від 5.10.1993, С. 19. Директива з останніми змінами, внесеними Директивою Європейського Парламенту та Ради 2003/29/ЄС (ОВ L 324 від 29.11.2002, С. 53).

(¹⁵) ОВ L 188 від 16.7.1984, С. 20. Директива зі змінами, внесеними Директивою 91/692/ЄЕС (ОВ L 377 від 31.12.1991, С. 48).

(¹⁶) ОВ L 117 від 8.5.1990, С. 1. Директива з останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003.

(¹⁷) ОВ L 106 від 17.4.2001, С. 1. Директива з останніми змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 1830/2003 (ОВ L 268 від 18.10.2003, С. 24).

(¹⁸) ОВ L 30 від 6.2.1993, С. 1. Регламент з останніми змінами, внесеними Регламентом Комісії (ЄС) № 2557/2001 (ОВ L 349 від 31.12.2001, С. 1).

Додаток IV.

- а) Міжнародна конвенція від 27 листопада 1992 року про цивільну відповідальність за шкоду завдану забрудненням паливом;
- б) Міжнародна конвенція від 27 листопада 1992 року про створення Міжнародного фонду відшкодування збитків, завданих забрудненням паливом;
- с) Міжнародна конвенція від 23 березня 2001 року про цивільну відповідальність за шкоду завдану забрудненням бункерним паливом;
- д) Міжнародна конвенція від 3 травня 1996 року про відповідальність та відшкодування збитків, пов'язаних з перевезенням морськими шляхами шкідливих та потенційно небезпечних речовин;
- е) Конвенція від 10 жовтня 1989 року про цивільну відповідальність за шкоду, завдану під час перевезення небезпечних товарів автошляхами, залізницею та суднами внутрішнього судноплавства.

Додаток V.

Міжнародні документи, зазначені в частині 4 статті 4

- а) Паризька конвенція від 29 липня 1960 року про цивільну відповідальність в галузі атомної енергії, а також Додаткова Брюссельська конвенція від 31 січня 1963;
- б) Віденська конвенція від 21 травня 1963 року про цивільну відповідальність в галузі атомної енергії;
- с) Конвенція від 12 вересня 1997 року про додаткове фінансування у зв'язку з шкодою атомної індустрії;
- д) Спільний протокол від 21 вересня 1988 року про застосування Віденської та Паризької конвенцій;
- е) Брюссельська конвенція від 17 грудня 1971 року про цивільну відповідальність в галузі морських перевезень ядерних речовин.

Додаток VI.

Інформація та дані, зазначені в частині 1 статті 18

У передбачених частиною 1 статті 18 звітах повинен зазначатись перелік випадків завданої екологічної шкоди та відповідальності на підставі даної Директиви з наступною інформацією та даними для кожного випадку:

- 1) тип шкоди, завданої навколишньому середовищу, дата вчинення та/або виявлення цієї шкоди, а також дата порушення провадження на підставі даної Директиви;
- 2) код класифікації видів діяльності відповідальних юридичних осіб або юридичної особи ⁽¹⁾;
- 3) відповідь на питання про те, чи було відповідальними сторонами або кваліфікованими суб'єктами подано оскарження в судовому порядку. (Повинні зазначатись типи позивачів та результати провадження);
- 4) результати відновлювальних дій;
- 5) дата закриття провадження;

До своїх звітів держави-члени можуть додати будь-яку іншу інформацію та дані, які вони вважають корисними для здійснення правильної оцінки дії даної Директиви, наприклад:

- 1) вартість заходів відновлення та попередження відповідно до даної Директиви:
 - оплачених безпосередньо відповідальними сторонами, якщо така інформація є доступною;
 - відшкодованих у відповідальних сторін;
 - не відшкодованих у відповідальних сторін (повинні зазначатись причини відсутності відшкодування);
- 2) результати промоутерських акцій та запровадження використаних відповідно до даної Директиви інструментів фінансової гарантії;
- 3) оцінка додаткових річних адміністративних витрат, здійснених органами державної влади у зв'язку зі створенням та діяльністю необхідних для запровадження та забезпечення дотримання даної Директиви адміністративних структур.

⁽¹⁾ Може бути використаний Код NACE (Регламент Ради (ЄС) № 3037/90 від 9 жовтня 1990 року про статистичну номенклатуру економічної діяльності на території Європейської Спільноти (ОВ L 293 від 24.10.1990, С. 1)).

Декларація Комісії стосовно частини 2 статті 14 — Директива про екологічну відповідальність

Комісія враховує частину 2 статті 14. Відповідно до цієї статті вона подасть через шість років після набрання чинності Директивою, звіт у якому буде, між іншим, викладено питання доступності за обґрунтовану вартість та умов страхування, а також інших форм фінансової гарантії. Звіт, зокрема, буде враховувати розробку ринковими силами належної продукції в галузі фінансової гарантії у зв'язку з зазначеними аспектами. В ньому буде розглянуто також поступове наближення в залежності від типу шкоди та характеру ризику. В світлі цього звіту, Комісія подасть, в разі необхідності, пропозиції, як тільки виявиться така нагода. Вона здійснить аналіз впливу, розповсюдження на економічні, соціальні та екологічні аспекти, відповідно до норм, що застосовуються в цьому питанні, зокрема між інституційну угоду "Краще приймати закони" та повідомлення Комісії з аналізу впливу [COM(2002) 276 заключна частина].