

Користування й охорона ґрунтів: законодавчі та інституційні рамки в Європі і Німеччині

консультації товариства з питань використання та
управління земельними ресурсами
20-21.11.2014 м. Київ

Структура доповіді

- Європейське регулювання
 - проект Земельної рамкової директиви ЄС
 - норми ЄС, програми, які торкаються питань охорони ґрунтів
- Регулювання згідно з національним правом Німеччини
 - Федеральний закон про охорону ґрунтів
 - інші закони, які містять норми з питань охорони ґрунтів
- Підвідомчість
- Збір даних і ситуація з питань землекористування

Регулювання ЄС охорони ґрунтів

- Застереження: єдиних регулювань ЄС з питань охорони ґрунтів немає.
- Європейська комісія у 2014 році після тривалих обговорень відкликала свій проект Земельної рамкової директиви від 2006 року.
- ЄС прагне посилити захист ґрунтів у рамках інших нормативних актів.

Проект Земельної рамкової директиви

- Попри відкликання законопроекту його зміст залишається важливим і актуальним, адже і Європейська комісія, і країни-члени ЄС, зацікавлені в охороні ґрунтів, у своїй політиці орієнтуються на цей законопроект.

Історія проекту Земельної рамкової директиви (1)

- 1998: Німеччина (тодішня міністерка екології Ангела Меркель) разом з Європейською комісією виступають з ініціативою щодо покращення роботи з питань охорони ґрунтів на рівні ЄС.
- 2002: приймається шоста програма дій ЄС з охорони довкілля на 2002 – 2012 роки. Одна із семи стратегій програми стосується охорони ґрунтів.
- Квітень 2002: Повідомлення Комісії **«Вперед до спеціальної стратегії охорони ґрунтів»**
 - опис загроз для ґрунтів та перелік можливих заходів

Історія проекту Земельної рамкової директиви (2)

- 2003 – 2004 робочі групи на рівні ЄС з питань:
 - ерозії ґрунтів
 - органічних речовин та біорізноманіття ґрунтів
 - контамінації та менеджменту земельних ресурсів
 - спостереження (моніторингу) та
 - наукових досліджень

Історія проекту Земельної рамкової директиви (3)

- 2005: відкриті інтернет-консультації щодо аспектів, які слід включити до стратегії
- 2006: пропозиція Земельної рамкової директиви з оцінкою потенційних наслідків

Підстави розробки Земельної рамкової директиви з точки зору ЄС (1)

- Ґрунти виконують ряд функцій, необхідних для життєдіяльності людини і екосистем. Процеси утворення та регенерації ґрунтів надзвичайно повільні, відтак ґрунти вважаються **невідновними ресурсами**.
- Основні процеси, які призводять до погіршення якості ґрунтів на території ЄС: **ерозія, зменшення вмісту органічних речовин, забруднення, засолення, ущільнення, збіднення біологічного різноманіття ґрунтів, забудова, а також повні та поповзні**.

Підстави розробки Земельної рамкової директиви з точки зору ЄС (2)

- Причини погіршення якості ґрунтів:
 - неправильні практики у сільському та лісному господарствах,
 - промисловість,
 - туризм,
 - урбанізація,
 - створення нових промислових районів та заходи із землеустрою

Підстави розробки Земельної рамкової директиви з точки зору ЄС (3)

Наслідки погіршення якості ґрунтів:

- Зменшення
 - родючості
 - вмісту вуглецю
 - біологічного різноманіття
 - можливостей затримання води
 - порушення кругообігу газу і поживних речовин
 - зменшення розпаду шкідливих речовин
- Вплив на
 - якість води і повітря
 - біологічне різноманіття
 - зміна клімату
 - погіршення здоров'я населення
 - безпеку продуктів харчування і кормів

Підстави розробки Земельної рамкової директиви з точки зору ЄС (4)

- Скоординовані заходи на європейському рівні необхідні
 - тому, що стан ґрунтів впливає на інші екосфери;
 - через вплив на безпеку продуктів харчування, відповідальність за яку свідомо взяв на себе ЄС;
 - через перекіс внутрішнього ринку у зв'язку із санацією забруднених ґрунтів.

Невдача Земельної рамкової директиви

- У Німеччині представники с/г побоювалися додаткових приписів і пов'язаних з ними додаткових витрат. Передусім, критика лунала з регіонів, які визначалися як зона ризику.
- Німеччина не бачила в директиві ЄС для себе жодних переваг, позаяк мала відповідні норми національного права. Критичну думку не змінив, навіть, і той аргумент, що з метою уникнення перекошу конкурентної боротьби уподібнені вимоги щодо залишкової екологічної шкоди стануть вигідними для Німеччини.
- Основний аргумент проти прийняття директиви з боку країн-учасниць ЄС: причини загроз для ґрунтів у Європі надто різні, відтак країни-учасниці ЄС можуть краще врегулювати питання охорони ґрунтів на національному рівні (принцип субсидіарності).

Політичні заходи ЄС щодо охорони ґрунтів (1)

- Спільна аграрна політика:
 - Зупинення ерозії, збереження органічних речовин, уникнення ущільнення ґрунтів
- Державна допомога
 - Перевірка принципу причинності документами комісії
 - Дорожня карта для ресурсощадної Європи
 - Мета: до 2050 року, зокрема, перейти до нульового нетто-виснажування землі

Політичні заходи ЄС щодо охорони ґрунтів (2)

- Сьома програма дій з охорони довкілля (2014 - 2020 рр.)
 - Вимога обов'язкових правових рамок з питань охорони ґрунтів
- Обіг добрив
 - Встановлення загальноєвропейського нормативу щодо вмісту шкідливих речовин
- Рамки енергетичної політики та політики з кліматичних питань на 2020 – 2030 рр.
 - Зв'язність сільського та лісного господарства, землекористування, зміни у землекористуванні з огляду на зменшення викидів, які спричиняють парниковий ефект на 2030 р.

Політичні заходи ЄС щодо охорони ґрунтів (3)

- EIA (Директива про екологічну експертизу певних публічних та приватних проектів); незабаром Рада ЄС має прийняти нову редакцію.
 - Нова редакція орієнтується на прийнятті стратегії з охорони ґрунтів та дорожню карту для ресурсощадної Європи.
- SEA (Директива про перевірку певних планів і програм на їхній вплив на довкілля = стратегічна перевірка на вплив на довкілля)
 - за необхідності надання інформації щодо впливу на біологічне різноманіття, ґрунти, воду, повітря, клімат тощо.

Політичні заходи ЄС щодо охорони ґрунтів (4)

- Директива про екологічну відповідальність з метою уникнення та санації/усунення завданої довкіллю шкоди
 - «Завдана довкіллю шкода» – це, зокрема, і шкода, завдана ґрунтам
- Директива про депонування відходів
 - Мета: зокрема, уникнення / зменшення негативного впливу на ґрунти
- Платформа INSPIRE
 - Інтероперабельність даних про стан ґрунтів

Норми національного права з охорони ґрунтів

(Федеральний закон про охорону ґрунтів)

- **Федеральний закон про охорону ґрунтів** від 17 березня 1998 року (Вісників законів I, стор. 502)
- Дві головні цілі
 - **тривале забезпечення функцій ґрунтів (профілактика)**
 - відновлення функцій ґрунтів (оздоровлення)
 - передусім вивчення і санація залишкових відходів та шкідливих видозмін ґрунтів

Федеральний закон про охорону ґрунтів – профілактика (1)

- Охорона природніх функцій ґрунтів (§ 2 абз. 2 № 1)
 - основа і простір для життя людини, тварин, рослин та едафону
 - складова природи і довкілля, кругообігу води та поживних речовин
 - захисний фільтр і буфер, насамперед, для ґрунтових вод

Федеральний закон про охорону ґрунтів – профілактика (2)

- Охорона ґрунтів як архіву історії розвитку природи і культури (§ 2 абз. 2 № 2)
- охорона ґрунтів з огляду землекористування (§ 2 абз. 2 № 3)
- «склад» сировини
- площі для заселення і відпочинку
- місце ведення сільського і лісного господарства
- місце для інших видів промислового і громадського користування, транспорту, інфраструктури забезпечення, утилізації

Охорона земельних ресурсів (1)

- **Територіальне планування**
- Закон про регіональне планування § 2 № 2 :
„...Заселення територій відбувається концентровано. Пріоритетними є вже заселені території з достатньою інфраструктурою та центральні місця. Вільний від заселення простір слід охороняти шляхом взаємоузгодження планів заселення, незаселених територій та інших проектних планів. У результаті слід створити систему вільних територій великої площі, різних призначень та з високою екологічною ефективністю....“

Охорона земельних ресурсів (2)

- Будівельний кодекс § 1а абз. 2 :
„Використовувати ґрунт та землю слід ощадно й дбайливо; з метою зменшення залучення до забудови нових площ слід використовувати можливості розвитку громади, передусім, шляхом поновлення використання площ, що були у вжитку, ущільнення та інші заходи для розвитку населених пунктів без розширенням їхніх меж, а також шляхом зведення до мінімуму непроникності ґрунтів“

Охорона земельних ресурсів (3)

- **Охорона ґрунтів у сільському господарстві**
- Обов'язок попередження забруднення та зміни ґрунтів забезпечується вимогою дотримання «якісних професійних практик у веденні сільського господарства» (§ 17 Федерального закону про охорону ґрунтів).
- Стале забезпечення родючості та продуктивності ґрунтів як природного ресурсу, передусім, шляхом приспосованої до умов конкретної місцевості обробки ґрунту.

Охорона земельних ресурсів (4)

- Якісні професійні практики у с/г:
- збереження або покращення структури ґрунтів
- уникнення ущільнення ґрунтів
- уникнення ерозії ґрунтів, спричиненої вітром або водою
- збереження живоплоту та лісосмуг
- збереження або покращення біологічної активності ґрунтів шляхом сівозміни
- запобігання втраті гумусу

Охорона земельних ресурсів (5)

- Практичні проблеми:
 - Вимоги щодо застосування «якісних професійних практик» дуже абстрактні.
 - Федеральний закон про охорону ґрунтів не передбачає можливість призначення заходів для дотримання «якісних професійних практик», натомість передбачене лише надання «консультацій щодо ведення сільського господарства».
 - Реалізація, приміром, щодо вжиття запобіжних заходів, можлива лише у рамках фінансування, наданого програмами підтримки розвитку аграрного сектора.

Інші нормативні акти, які містять положення з охорони ґрунтів (приклади)

- Норми з переробки відходів на добрива або вторинні будівельні матеріали (Закон про кругообіг ресурсів)
- Норми для добрив (Закон про добрива та інші постанови)
- Норми гірничого права (Федеральний закон з ведення гірничих робіт)
- Лісогосподарське право (Федеральний закон про ліс та відповідні земельні закони)
- Норми щодо шляхобудування (Закон про дорожній рух)
- Норми щодо надання дозволу на використання промислових споруд та обладнання та норми щодо їхньої експлуатації (Федеральний закон про захист довкілля від шкідливих впливів)

Відповідальні органи

- Здійснення державних повноважень і виконання державних завдань знаходиться у підвідомчості земель. (Стаття 30 Основного Закону Німеччини)
- Структура управління федеральних земель різниться одна від одної, почасти доволі суттєво.

Відповідальні органи землі Бранденбург

- Двоступінчата будова державного управління на рівні землі:
- Райони та вільні міста як найнижча ланка органів охорони земельних ресурсів
- Управління охорони довкілля, здоров'я та захисту прав споживачів як науково-технічна експертна установа
- Міністерство охорони довкілля, здоров'я та захисту прав споживачів як найвищий орган охорони земельних ресурсів на рівні землі (експертний контроль)

Землекористування в Німеччині

станом на 2011 рік

- Загальна площа: 357 138 км²
- Сільське господарство: 186 771 км² = 52,3 %
- Ліси: 107 814 км² = 30,2 %
- Заселені площі та транспортні шляхи:
47 971 км² = 13,4 %
- Водне господарство: 8 576 км² = 2,4 %
- Інші території (напр., полігони, замки, кар'єри з видобутку гальки та бурого вугілля):
6 005 км² = 1,7 %

Статистика землекористування

- Дані землекористування можна отримати із кадастрів, де зазначені розміри ділянок.
 - Аналіз даних проводить Федеральне статистичне відомство.
 - Аналіз і оцінка даних набагато глибша та докладніша, аніж на запропонованих слайдах. Вона також включає збільшення та зменшення площ сільськогосподарського призначення, збільшення заселених та дорожньо-транспортних площ
- <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/Flaechennutzung/Tabellen/Bodenflaeche.html>

Щиро дякую
за увагу!