

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



BVVG
Bodenverwertungs-
und -verwaltungs
GmbH



Німецько-український
агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України  ДОРАДА

Законодавство і стратегії Європейського Союзу із захисту ґрунтів (станом на 2022 р.)

Д-р Андреа Бесте

Січень 2023

Про проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федерального Міністерства продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006 року. Реципієнтом проєкту є Міністерство аграрної політики та продовольства України. Хоча виконавцем усієї двосторонньої програми є ТОВ ГФА Консалтинг Груп, проєкт АПД впроваджується консорціумом, який складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл.

Проєкт спрямований на підтримку України у сферах сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політики, враховуючи потенціал розвитку, що впливає з Угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Для досягнення цієї мети проєкт надає інформацію про німецький, зокрема східно-німецький, досвід і ноу-хау, а також про міжнародний європейський досвід щодо розробки аграрної та лісогосподарської політики, включаючи необхідне створення аграрних та лісогосподарські інституцій.

АПД складається з трьох тематичних напрямків. Один із них є компонент «Експертний діалог із земельних відносин», яким керує Товариство з управління та реалізації земельних ресурсів BVVG – державне підприємство, яке відповідає за управління державними сільськогосподарськими та лісовими землями у (Східній) Німеччині. У рамках земельного компоненту проєкт пропонує обмін досвідом та ноу-хау між українськими та німецькими експертами із землеустрою від BVVG та від інших німецьких землевпорядних установ. Земельний компонент зосереджується на політичних, юридичних та технічних питаннях, пов'язаних із землеустроєм, і супроводжує поточні дискусії в Україні щодо розвитку ринку землі.



Авторка

Д-р Андреа Бесте



Дисклеймер

Це дослідження було розроблене за підтримки компоненту «Фаховий діалог із земельних питань» рамках Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД) із залученням експерта з питань захисту і охорони ґрунтів. За фаховий текст цього дослідження несе відповідальність виключно його автор. Будь-які точки зору, результати, висновки, пропозиції чи рекомендації, наведені в дослідженні, відображають особисту точку зору автора і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

Зміст

Вступ	4
1. Законодавство про захист ґрунтів.....	5
1.1 Європейська історія законодавства про захист ґрунтів.....	5
1.1.1 Огляд стану ґрунтів у Європі.....	6
1.1.2 Законодавство держав-членів ЄС	8
1.2 Актуальні законодавчі заходи ЄС у сфері захисту ґрунтів	9
1.2.1 Стратегія захисту ґрунтів	9
1.2.2 Закон «Про здоров'я ґрунтів»	12
2. Регулювання ЄС, які напряду впливають на ґрунти	12
2.1 Спільна аграрна політика (САП)	12
2.2 Директива з питань нітратів	13
2.3 Регламент ЄС про добрива	15
2.4 Директива про пестициди	15
2.5 Директива про шлам з очисних споруд.....	16
3. Регулювання ЄС, які мають непрямий вплив на ґрунти.....	17
3.1 Рамкова водна директива	17
3.2 Директива про питну воду.....	17
4. Важливі для ґрунтів плани дій і стратегії, які плануються в межах Європейського зеленого курсу.....	19
4.1 План дій «Zero Pollution»	19
4.2 Стратегія біорізноманіття.....	20
4.3 Стратегія щодо сталого використання хімічних речовин	21
4.4 План дій у сфері економіки замкненого циклу	21
4.4.1 Повторне використання води.....	22
4.5 Цілі Fit-for-55.....	22
4.5.1 Стратегія «Carbon Farming».....	23
4.6 Стратегія «Від поля до виделки» (Farm-to-Fork-Strategie).....	24
4.7 Стратегія біоекономіки.....	25
4.8 Лісова стратегія	25
4.9 Стратегія щодо лікарських засобів	26
Додаток	27
Посилання	28

Вступ

«Успішна політика захисту клімату і видового різноманіття не може обійтися без урахування ґрунтів. Небажання захищати ґрунти такою самою мірою, як і повітря, воду або біологічні види, які знаходяться під загрозою зникнення, та їхні ареали життя, - це політичне рішення, і з огляду на продовження втрати (якості) ґрунтів у Європі так не може продовжуватися далі».

Томас Штрассбургер, експерт із захисту ґрунтів Генерального директорату з навколишнього середовища Європейської Комісії, 2011¹

Ґрунт – один із найважливіших ресурсів для життя людей, тварин і рослин на землі. Ґрунт робить можливою вегетацію, управляючи таким чином кліматом на землі. Без очисної функції ґрунтів не було би чистої води. Ґрунти надають найважливіші життєві засоби – продукти харчування – а також сировину для багатьох інших продуктів. Здатність людей до цілеспрямованого використання цих ресурсів була і є основою для виникнення всіх культур у всьому світі.

У той час як стан ґрунтів знаходить свій вираз у багатьох сферах міжнародних відносин, наприклад, у сфері збереження біологічного різноманіття, адаптації до змін клімату і зменшення наслідків цих змін, то тематиці деградації ґрунтів і необхідності сталого використання ґрунтів міжнародні організації приділяють замало уваги, якщо не брати до уваги Конвенцію ООН про боротьбу із опустелюванням (UNCCD). Останніми роками, щоправда, ґрунти почали частіше потрапляти в центр уваги на міжнародному, регіональному і місцевому рівнях, що знайшло свій вираз у зростаючій кількості міжнародних стратегій, політик та ініціатив².

Вперше захист ґрунтів і земель набув важливого значення в Європейському Союзі в рамках Шостої програми дій із захисту довкілля в ЄС. У рамках цієї

програми Європейська Комісія отримала доручення розробити для Європи комплексну стратегію із захисту ґрунтів. Першим кроком на цьому шляху стало підготовлене Європейською Комісією в 2002 році Повідомлення державам-членам і Європейському Парламенту про необхідність захисту ґрунтів «У напрямку до спеціальної стратегії захисту ґрунтів». Після тривалих переговорів і відкликання законодавчої пропозиції Європейської Комісії 2014 року, ЄС зараз готує повторну законодавчу пропозицію.

Отримавши в червні 2022 року статус кандидата на вступ до ЄС, для України надзвичайно важливо більше знати про положення права ЄС і європейські стратегії у сфері захисту ґрунтів. Ця стаття покликана надати огляд стану законодавства ЄС у сфері захисту ґрунтів, важливих законодавчих актів і існуючих та запланованих стратегій (напр., у рамках нового Європейського зеленого курсу (Green Deal), які стосуються ґрунтів.

1. Законодавство про захист ґрунтів

1.1 Європейська історія законодавства про захист ґрунтів

Наразі не існує загальноєвропейської політичної концепції із захисту ґрунтів, яка би була подібною до концепцій, які існують у сфері захисту повітря і води. Вперше захист ґрунтів і земель набув важливого значення в Європейському Союзі в рамках Шостої програми дій із захисту довкілля в ЄС. У рамках цієї програми Європейська Комісія отримала доручення розробити для Європи комплексну стратегію із захисту ґрунтів. Першим кроком на цьому шляху стало підготовлене Європейською Комісією в 2002 році Повідомлення державам-членам і Європейському Парламенту про необхідність захисту ґрунтів «У напрямку до специфічної стратегії захисту ґрунтів». У подальшому була розроблена Рамкова директива про захист ґрунтів. Вона містила правові положення, якими регулювалося впровадження загальноєвропейської системи інформації і нагляду за

ґрунтами, а також детальні рекомендації щодо майбутніх заходів із захисту ґрунтів. Після тривалих переговорів у 2010 році, які відбувалися під головуванням Німеччини в Раді ЄС, ухвалення першої Рамкової директиви зазнало невдачі через її блокування меншістю, яка складалася з п'яти держав-членів, що насамперед пов'язувалося з тиском аграрного лобі, навіть якщо в якості основного аргументу офіційно і наводилося те, що не було дотримано³ принципу субсидіарності^а. Європейська Комісія відкликала цю пропозицію в 2014 році.

Запечатування ґрунтів і старі екологічні забруднення

Запечатування

На рівні ЄС існують «[Керівництва для належних практик з обмеження, пом'якшення і компенсації запечатування ґрунтів](#)» 2012 року. Але ці Керівництва мають характер «робочих матеріалів Європейської Комісії» і, таким чином, не є ані стратегією, ані документом, зобов'язуючим до дій.

Старі екологічні забруднення

Наразі в ЄС немає загальноєвропейського регулювання старих екологічних забруднень. [Європейський фонд регіонального розвитку \(ERDF\)](#) пропонує фінансову підтримку для проведення заходів з рекультивації земель комунальної власності, утилізації і досліджень старих екологічних забруднень.

1.1.1 Огляд стану ґрунтів у Європі

Ґрунт містить понад 25% загального біологічного різноманіття на планеті і утворює фундамент для харчового ланцюга людей, наземних тварин і рослин. До 2050 року цей шар буде годувати майже 10 млрд. людей у всьому світі і фільтрувати питну воду, роблячи її придатною для їхнього

^а Дотримуючись принципу субсидіарності, ЄС діє в тих сферах, які не відносяться до його виключних повноважень, тільки тоді, коли цілі відповідних заходів держав-членів не можуть бути достатньою мірою досягнуті ні на центральному, ні на регіональному чи місцевому рівнях, а з огляду на обсяг чи вплив таких заходів їх краще реалізовувати на рівні Європейського Союзу ([стаття 5 \(3\) Договору про функціонування ЄС](#))

вживання⁴. Сільськогосподарські землі в Європі значною мірою характеризуються процесами деградації⁵: ерозія, забруднення, ущільнення, запечаткування ґрунтів і втрата органічної ґрунтової субстанції і біологічного різноманіття залишаються як і раніше найбільшими загрозами для здоров'я ґрунтів у Європі. Водна ерозія ґрунтів на всіх землях у Європі є в 1,6 разів вищою, ніж частка утворення ґрунту, а на сільськогосподарських площах цей показник є вищим вдвічі⁶. Кожного року в ЄС жертвою ерозії становиться мільярд тон ґрунту⁷. Близько 23% ґрунтів у ЄС демонструють критично високе ущільнення⁸. Запаси органічного вуглецю в європейських болотах до кінця століття можуть зменшитися на 13-36%⁹. В усіх регіонах Європи видове багатство дощових черв'яків зазнало негативного розвитку внаслідок зростаючої інтенсивності землекористування¹⁰. Різні форми деградації ґрунтів (практики обробітку ґрунтів, забруднення, ущільнення і запечаткування ґрунтів, зменшення органічного вуглецю), зміни клімату і інтенсивне використання земель людьми становлять серйозну загрозу для мікроорганізмів, фауни і функцій ґрунту¹¹. На площах сільськогосподарського призначення була виявлена висока концентрація кадмію, джерелом якої переважно слугують мінеральні добрива¹², а у виноградарстві і садівництві були виявлені великі обсяги міді із пестицидів¹³.

Зміни ґрунтового покриву і інтенсивність господарювання суттєво впливають на стан ґрунтів і біологічне різноманіття ґрунтів у ЄС¹⁴. Прогрес у рекультивації забруднених ґрунтів є доволі повільним¹⁵. Запечаткування ґрунтів і надалі залишається інтенсивною формою деградації, 2,43% земель у ЄС вже запечатані¹⁶. У період з 2012 по 2018 роки в такий спосіб щорічно «споживалося» понад 400 км² землі нетто¹⁷. Загалом деградація ґрунтів обходиться ЄС кожного року в декілька десятків мільярдів євро¹⁸.

З іншого боку рілля і луги в ЄС щорічно надають системні екологічні послуги на суму 76 млрд. євро. При цьому менше ніж третина цих послуг припадає на рослинництво, а решта походить з інших системних екологічних послуг¹⁹.

1.1.2 Законодавство держав-членів ЄС

На національному рівні ситуація в державах-членах ЄС є дуже різною. Лише дуже обмежена кількість держав-членів проводить комплексну політику із захисту ґрунтів, яка, щоправда, часто обмежується заходами проти забруднення і запечатування ґрунтів.

Приклад з Німеччини: з ухваленням [Федерального закону «Про захист ґрунтів»](#) у 1999 році німецький законодавець зробив перший крок, щоб надати ґрунту як об'єкту для захисту більшу вагомість. Мета цього Закону полягає в тому, щоб зберегти функції ґрунту, захистити їх від нанесення шкоди або провести відновлення у відповідності до нанесеної шкоди. При цьому землекористування має відбуватися так, щоб, з одного боку, не виникало шкідливих змін ґрунту, а з другого боку, відбувалося якомога менше «споживання» ґрунтів шляхом їхнього запечатування. Цей Закон став значним прогресом, але критика з боку наукових кіл і асоціацій невдовзі після прийняття закону показала, що Закон у змістовому плані був надто спрямований на вирішення проблематики, пов'язаної із старими екологічними забрудненнями або контамінацією ґрунтів, і не приділяв достатньої уваги профілактичному захисту ґрунтів. Таким чином, Закон вважався незбалансованим з огляду на спектр можливих проблем ґрунту в сільському господарстві²⁰.

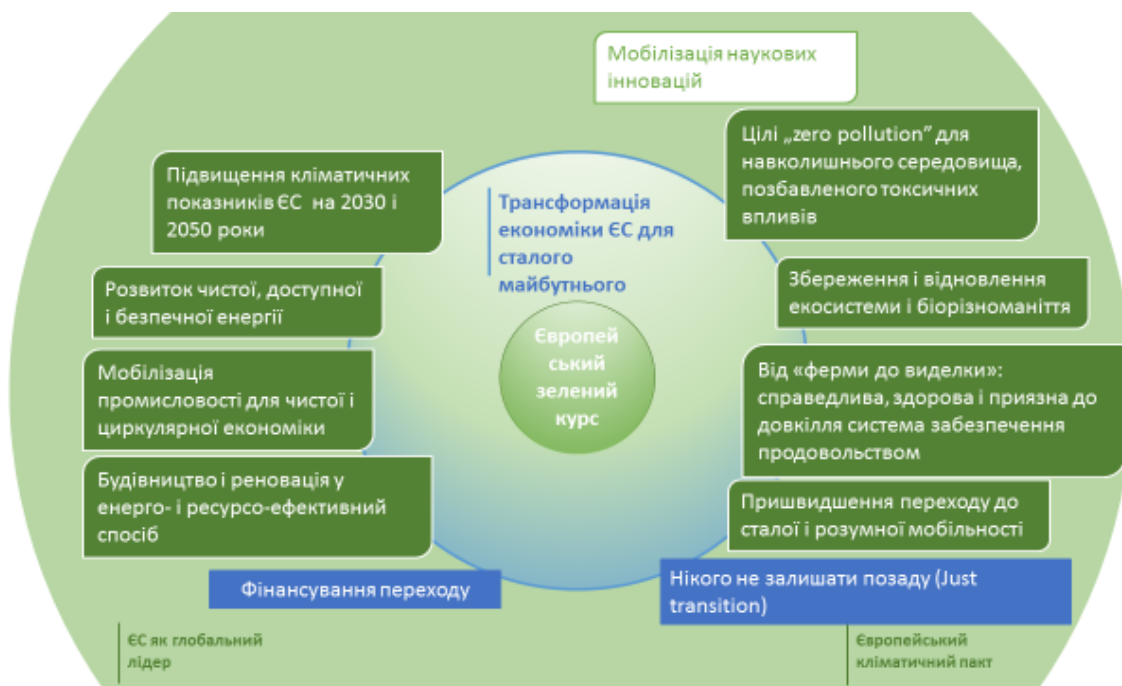
Більшість інших держав-членів мають у своєму загальному екологічному законодавстві лише положення щодо заходів із захисту ґрунтів. Національне законодавство або регулювання захисту ґрунтів у державах-членах ЄС, за словами Європейської Комісії, не в стані достатньою мірою запобігти

деградації ґрунтів у ЄС. Крім того, не враховується той факт, що ґрунт є загальним благом і має, зокрема, у сфері захисту клімату транскордонні функції (ґрунт як накопичувач CO₂).

1.2 Актуальні законодавчі заходи ЄС у сфері захисту ґрунтів

1.2.1 Стратегія захисту ґрунтів

Стратегія захисту ґрунтів інтегрована в Європейський зелений курс (Green Deal), і є підготовчою стратегією для розробки Закону «Про здоров'я ґрунтів», але сама по собі не має характеру закону. Європейський зелений курс покликаний забезпечити кліматичну нейтральність Європи до 2050 року і покращити сталість економіки. Основні напрями Європейського зеленого курсу: фінансування, енергетика, транспорт, торгівля, промисловість, сільське господарство, лісове господарство. Пакет заходів охоплює також заходи і регулювання, пов'язані із захистом ґрунтів. Інші стратегії і плани дій, які стосуються ґрунтів і плануються в рамках Європейського зеленого курсу, містяться в розділі 4.



Джерело: Montanarella/Panagos 2021²¹

У [Стратегії захисту ґрунтів](#), яка була представлена на прес-конференції Європейської Комісії 17.11.2021 р. і містила широку рамку для захисту і сталого використання ґрунтів, Європейська Комісія озвучила різні загрози для ґрунтів і висловила жаль, що в ЄС, як і раніше, немає широкої законодавчої рамки для захисту ґрунтів, яка вже існує для захисту повітря і води. В рамках Стратегії ЄС із захисту ґрунтів Європейська Комісія планує розробити заходи, спрямовані на те, щоби забруднення ґрунтів до 2050 року більше не становило ризиків для здоров'я і довкілля. Крім того, до 2023 року буде анонсований новий Закон «Про здоров'я ґрунтів» (див. п. 1.2.2), який має забезпечити рівні конкурентні умови і високий рівень захисту здоров'я і довкілля. Новий європейський офіс з моніторингу ґрунтів буде збирати політично-важливі дані і розробляти індикатори для регулярної оцінки і поступу в реалізації амбітних цілей Європейського зеленого курсу.

Здорові ґрунти є важливою умовою для кліматичної нейтральності, чистої економіки замкненого циклу і боротьби з опустелюванням та деградацією ґрунтів. Вони також важливі для того, щоб зупинити втрати біологічного різноманіття, виробляти здорові продукти харчування і захистити здоров'я людей.

[Місія «Ґрунтова угода для Європи» \(A Soil Deal for Europe\)](#), до якої належить Стратегія із захисту ґрунтів, будується на наукових дослідженнях і інноваціях. Вона спрямована на підтримку впровадження Стратегії і розробляє рішення для захисту і відновлення здоров'я ґрунтів.

Цілі:

- Здоров'я ґрунтів для захисту клімату і адаптації до змін клімату
- Здоров'я ґрунтів і економіка замкненого циклу
- Ґрунтове біологічне різноманіття для здоров'я людей, тварин і рослин

- Здорові ґрунти для чистої води
- Стале управління ґрунтами (SSM) як нова нормальність
- Запобігання опустелюванню
- Запобігання забрудненню
- Відновлення деградованих ґрунтів і рекультивація забруднених земель
- Покращення цифрових знань, нагляду і наукових досліджень про ґрунти
- Уможливлення переходу до здорових ґрунтів

Екскурс

Коли ґрунти вважаються здоровими?

Ґрунти здорові, коли вони знаходяться в хорошому хімічному, біологічному і фізичному стані і можуть в тривалий спосіб виконувати якомога більше із зазначених нижче системних екологічних послуг:

- виробництво продуктів харчування і біомаси, зокрема в сільському і лісовому господарствах;
- утримання, збереження та фільтрація води, перетворення поживних речовин і субстанцій і таким чином захист ґрунтових вод;
- забезпечення основ для життя і біорізноманіття, включно з ареалами життя, біологічними видами і генами;
- накопичування CO₂;
- забезпечення фізичної платформи і надання культурних послуг для людей і їхньої діяльності;
- джерело сировини;
- архів геологічної, геоморфологічної і археологічної спадщини.

Джерело: Стратегія ЄС із захисту ґрунтів на 2030 р.

1.2.2 Закон «Про здоров'я ґрунтів»

У другому кварталі 2023 року Європейська Комісія планує ухвалити європейський Закон «Про здоров'я ґрунтів». У цьому Законі мають бути визначені критерії здорового ґрунту, визначені опції для нагляду за ґрунтами і встановлені правила сталого використання і відновлення ґрунтів. До 24 жовтня 2022 року всі громадяни ЄС мали можливість взяти участь в [онлайн-опитуванні щодо запланованого закону](#).

2. Регулювання ЄС, які напряму впливають на ґрунти

2.1 Спільна аграрна політика (САП)

Спільна аграрна політика (САП) належить до важливих завдань європейської політики. Навіть якщо держави-члени ЄС, впроваджуючи САП, і отримали завдяки новій моделі впровадження ще більшу відповідальність та більше можливостей для реалізації цієї політики, САП і надалі вважається найбільш «загальною» політичною сферою в ЄС. У регулюванні «Пред'явлення умов» і у Регламенті щодо стратегічних планів аграрної реформи 2023 року ([ЄС 2021/2115](#)), збереження прямих дотацій прив'язується, серед іншого, до збереження належного сільськогосподарського і екологічного стану посівних площ. При цьому йдеться переважно про обмеження ерозії, збереження та примноження органічної субстанції і уникнення ущільнень. Але вимоги, за допомогою яких має досягатися належний сільськогосподарський і екологічний стан посівних площ, сформульований поки досить розпливчато.

Згідно з оцінкою, яка була оприлюднена²² *Birdlife Europe* і Європейським офісом з питань довкілля в 2022 році, держави-члени ЄС не використовують кошти Спільної аграрної політики (САП) для боротьби з руйнуванням навколишнього середовища, яке спричиняється інтенсивними сільськогосподарськими практиками. Оцінка демонструє, що стратегічні

плани держав-членів щодо САП 2023-2027 є недостатніми, зокрема, для того, щоб належним чином захищати і використовувати цінні луги і забезпечувати загалом належний захист ґрунтів у ЄС.

2.2 Директива з питань нітратів

Ціль Директиви [91/676/ЄЕС](#) полягає в захисті водойм від забруднення нітратами із сільськогосподарського виробництва. Мова йде про одну з найстаріших європейських директив, яка є важливим правовим актом для досягнення цілей Європейського зеленого курсу. Крім того, Директива з питань нітратів є основою для Рамкової водної директиви (див. п. 3.1.).

Директива визначає граничний показник нітратів у ґрунтових водах - максимум 50 мг на літр. Це обмеження слугує не тільки для захисту ґрунтових вод і питної води, але й захищає ґрунти від надто інтенсивного внесення азотних добрив, які погіршують ґрунтове життя і роблять ґрунтову екологічну систему і культури більш вразливими до розвитку шкідників і хвороб.

На глобальному рівні перенесення надлишків азоту і фосфору в довкілля вже перевищує безпечні межі навантаження на нашу планету і становить серйозну загрозу для природи і клімату. Європа робить значний внесок у цей вид забруднення, і Європейська агенція із захисту довкілля вважає, що граничний показник втрат (перенесення в довкілля) азоту перевищується в Європі на коефіцієнт 3,3, а граничний показник втрат фосфору – на коефіцієнт 2²³.

Стратегія захисту біорізноманіття (див. п. 4.2) і Стратегія «від поля до виделки» (див. п. 4.6) визначають спільну ціль скоротити втрати (перенесення) поживних речовин у довкілля до 2030 року мінімум на 50% з одночасним збереженням родючості ґрунтів. Внаслідок негативного впливу

інтенсивного внесення добрив на ґрунті мікроорганізми ця Директива має велику важливість не тільки для якості води, але й для родючості ґрунтів також (див. п. 1.1.1).

Директива з питань нітратів зобов'язує держави-члени:

- визначити уражені нітратами водойми і території, з яких іде стік у ці водойми і на яких сільське господарство значною мірою спричиняє таке забруднення, як території з нітратним забрудненням;
- розробити програми дій із заходами щодо зменшення і запобігання нітратному забрудненню, застосувати ці програми на відповідних територіях або на всій території держави, посилити ці заходи, якщо виявиться, що вони є недостатніми для досягнення цілей Директиви.

Крім того, Директива зобов'язує Європейську Комісію (на основі звітів держав-членів ЄС) кожні чотири роки інформувати Європейський Парламент і Раду про стан виконання Директиви.

З 2012 року для держав-членів ЄС доступні наукові і фахові рекомендації щодо розробки програм дій по кожному виду заходів²⁴.

У своєму [Звіті про виконання Директиви з питань нітратів 2021 року](#) Європейська Комісія висловлює жаль, що 13 держав-членів не надали інформації про потрапляння нітратів сільськогосподарського походження у водойми. На основі даних тих держав-членів, які надали цю інформацію, можна зробити висновок, що сільське господарство спричиняє 22-99% всього потрапляння азоту в навколишнє середовище (в середньому 77%) і є, таким чином, найважливішим джерелом цього виду забруднення.

2.3 Регламент ЄС про добрива

У Регламенті [\(ЄС 2019/1009\)](#) про постачання добрив на ринок ЄС були розширені положення щодо гармонізації постачання європейських добрив на внутрішній ринок ЄС і встановлені спеціальні принципи для нанесення маркування CE. Він набув чинності в 2022 році. У сфері економіки замкненого циклу Регламентом охоплюються також добрива з вторинної сировини, тобто органічні добрива і компост. Крім того, Регламент визначає граничні показники для важких металів і шкідливих речовин (додаток 1, частина II). Загальні вимоги щодо європейських добрив передбачають, щоб вони були достатньо ефективними і не мали ризиків для здоров'я людей, тварин та рослин і довкілля. Регламент ЄС про добрива заміняє попередній правовий акт – Регламент [\(ЄС № 2003/2003\)](#) і розширяє сферу дії на засоби для покращення ґрунтів, культурні субстрати і рослинні біостимулятори. Оскільки добрива можуть відрізнятися за своїми функціями, вимоги щодо безпеки і якості буди адаптовані до цілей їхнього використання. Тому в майбутньому європейські добрива будуть упорядковані до окремих категорій функцій, щодо яких діють особливі вимоги щодо безпеки і якості. Таким чином має бути забезпечений належний захист ґрунтів та води і якість продуктів харчування.

[Запитання і відповіді щодо Регламенту про добрива.](#)

2.4 Директива про пестициди

Директива [\(2009/128/ЄС\)](#) є рамкою дій Співтовариства зі сталого використання пестицидів і спрямовується на захист здоров'я людей і довкілля від можливих ризиків і впливів пестицидів. Обмежуючи застосування пестицидів і підтримуючи запровадження профілактичних заходів, ця Директива має прямий вплив на екологічну систему ґрунтів, яка наражається на небезпеку внаслідок застосування пестицидів. Наразі

Директива переглядається і доопрацьовується, оскільки вона до цього часу не досягла мети зменшення використання пестицидів²⁵. Вплив пестицидів на визначені ґрунтові організми врегульований у критеріях Регламенту про дозвіл на використання засобів захисту рослин ([ЄС 1107/2009](#)). Погіршення стану екологічної системи ґрунтів визначається, насамперед, положеннями Регламенту 2009/128 ЄС щодо виду і кількості використання пестицидів. В [Спеціальному звіті Європейської рахункової палати щодо імплементації Директиви про пестициди](#) 2020 року констатується, що прогрес у вимірюванні і зменненні використання засобів захисту рослин має обмежений характер. І хоча застосування принципів інтегрованого захисту рослин є для користувачів обов'язковим, їхнє дотримання контролюється державами-членами в обмежених рамках. Для протидії зростаючій кризі біорізноманіття Європейська Комісія в 2022 році презентувала [Проєкт нового Регламенту зі сталого використання пестицидів](#). Цей Регламент вперше визначає обов'язкові цілі щодо зменшення використання пестицидів (про різницю між директивами і регламентами див. у додатку) і має забезпечити їхнє використання в більш сталий спосіб. Проєкт цього Регламенту знаходиться наразі в переговорному процесі між Радою і Парламентом.

2.5 Директива про шлам з очисних споруд

Використання шламу з очисних споруд у прив'язці до ґрунтів здійснюється в Європі на основі Директиви Ради про захист довкілля від 12 червня 1986 року, в якій йдеться, зокрема, і про захист ґрунтів при використанні шламу з очисних споруд для цілей сільського господарства. ([86/278/ЄЕС](#)).

Ця Директива має на меті таким чином врегулювати використання шламу з очисних споруд у сільському господарстві, щоб уникнути шкідливого впливу на ґрунти, вегетацію, тварин та людей і одночасно сприяти належному

використанню шламу. Держави-члени ЄС зобов'язані раз у три роки надавати Європейській Комісії звіт про належне виконання Директиви (ст. 5 Директиви Ради про спрощення і належне оформлення звітів про виконання певних директив про захист довкілля» [\(91/692/ЄЕС\)](#). Наразі проводиться аналітична оцінка Директиви про шлам з очисних споруд, її оновлення очікується наступними роками.

3. Регулювання ЄС, які мають непрямий вплив на ґрунти

3.1 Рамкова водна директива

Рамкова водна директива [\(2000/60/ЄС\)](#) не тільки поєднує сучасні підходи до захисту водойм, але й численні окремі директиви у сфері водного права ЄС. Директива вимагає для всіх водойм наявності «хорошого стану». Це означає високу якість води і хороші умови життя для флори і фауни, яка мешкає у воді та біля неї. На передньому плані при цьому стоять екологічні цілі, як наприклад, збереження і покращення біорізноманіття. Крім того, Рамкова водна директива враховує також різні види використання водойм, наприклад, забезпечення якісною питною водою або судноплавство. Оскільки привнесення речовин із сільського господарства погіршує якість води, то виконання Директиви впливає також і на управління ґрунтами.

3.2 Директива про питну воду

У Директиві про питну воду [\(ЄС 2020/2184\)](#), якою регулюється якість води для споживання людьми, у рамках багаторічного процесу перевірки (з 2015 року) були оновлені і актуалізовані існуючі стандарти якості води. Так, у Директиві були враховані новітні висновки Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), а також було надано доручення на проведення різних досліджень до спеціальних тем, як наприклад, поведінка матеріалів у контакті з питною водою. Задекларована мета Європейської Комісії полягала в тому, щоб із самого початку інтегрувати до майбутньої

Директиви ЄС про питну воду Концепцію ВООЗ [«Water Safety Plans»](#), яка була представлена Всесвітньою організацією охорони здоров'я у 2004 році. Крім того, до цього доєдналися вимоги першої європейської громадської ініціативи, відомої під назвою «Right2Water»²⁶, яка вимагала забезпечити надійний доступ для всіх до водопостачання і очищення стічних вод.

Однією із змін нової Директиви про питну воду, яка є важливою для ґрунтів, є нове регулювання перфторованих і поліфторованих субстанцій алкілу в питній воді, що є характерними для забруднених ґрунтів. Рослини можуть засвоювати ці субстанції з ґрунту або із води для зрошування і переміщати їх в різні частини (листя, зерно). Ці неприродні, промислові хімічні речовини мають водні та жирові властивості, стійкі до забруднення і з 1950-их років використовуються, наприклад, у гальванічних ваннах, піногасниках, посуді з антипригарним покриттям, вуличному одязі, упаковках для продуктів харчування та ін., забруднюючи таким чином не тільки водойми, але й ґрунти. Привнесення цих речовин у ґрунти відбувається, насамперед, через засоби пожежогасіння і шлами очисних споруд (див. п. 2.5). Міністерство з охорони довкілля Німеччини розробило [Рекомендації з оцінки перфторованих і поліфторованих субстанцій алкілу](#).

З огляду на засоби захисту рослин і їхній вплив на ґрунтові організми Директива про питну воду бере за основу критерії Регламенту про дозвіл на використання засобів захисту рослин ([ЄС 1107/2009](#)), а з огляду на нітрати - Директиву про нітрати (див. п. 2.2).

4. Важливі для ґрунтів плани дій і стратегії, які плануються в межах Європейського зеленого курсу

Крім вище зазначеного законодавства з прямим впливом на захист ґрунтів, [Європейський зелений курс](#) (див п. 1.2.1) містить ще й інші заплановані регулювання, стратегії і плани дій.

4.1 План дій «Zero Pollution»

Європейська Комісія всередині травня 2021 року презентувала [План дій «Повітря, вода і ґрунт без шкідливих речовин»](#) з додатками (Zero Pollution Action Plan – ZPAP). Цей План дій узагальнює низку існуючих і запланованих заходів, які спрямовані на досягнення цілі «нуль шкідливих речовин» і має забезпечити довкілля в ЄС, позбавлене токсичних впливів.

При цьому визначаються наступні цілі:

- зменшення втрат (перенесення в довкілля) поживних речовин, використання хімічних пестицидів, застосування небезпечних пестицидів і продажу антибіотиків, призначених для сільськогосподарських тварин і аквакультури, на 50%;
- зменшення мікропластика, виділеного в навколишнє середовище, на 30%;
- зменшення забруднення повітря, води і ґрунтів пестицидами, як це визначено в Стратегії «Від поля до виделки» (див. п. 4.6).

Європейський зелений курс (див. п. 1.2.1) вимагає, крім того, щоб у ЄС краще забезпечувалися нагляд, звітність, профілактика і усунення наслідків забруднення шкідливими речовинами повітря, води, ґрунтів і споживчих товарів.

Зазначені в Плані дій заходи, спрямовані на досягнення цих цілей, є здебільшого заходами, які вже були анонсовані в інших ініціативах

Європейського зеленого курсу, зокрема, в Стратегії сталого поводження з хімічними речовинами (див. п. 4.3.). За словами Європейської Комісії, План дій має слугувати «компасом для інтеграції проблематики забруднення навколишнього середовища в усі важливі політичні стратегії ЄС».

4.2 Стратегія біорізноманіття

Стратегія біорізноманіття покликана вивести біологічне різноманіття в Європі до 2030 року на шлях відновлення. Стратегія має на меті визнати 30% території ЄС природоохоронними зонами, обмежити забудову ландшафтів, зменшити ризик від пестицидів, перетворити мінімум 10% сільськогосподарських угідь знову у ландшафти з високим видовим розмаїттям, перевести 25% площ сільськогосподарського використання в ЄС на органічне землеробство, досягти прогресу в рекультивації забруднених площ, зменшити деградацію ґрунтів і висадити понад три мільярда нових дерев.

До 2030 року має бути впроваджена низка заходів і зобов'язань, наприклад:

- створення великої загальноєвропейської мережі природоохоронних територій на суші і на воді;
- розробка європейського плану з відновлення природи;
- упровадження заходів для уможливлення необхідних далекосяжних змін і подолання глобальних викликів, пов'язаних з біорізноманіттям.

Оскільки захист біорізноманіття стосується і ареалів під землею, ця Стратегія може мати вплив і на управління ґрунтами, як з огляду на запечатування ґрунтів, так і на сільськогосподарський менеджмент.

4.3 Стратегія щодо сталого використання хімічних речовин

У ЄС уже існує розгалужене право у сфері хімічних речовин, але глобальне виробництво хімічних речовин до 2030 року, ймовірно, подвоїться. Буде збільшуватися вже і без того широке використання хімічних речовин, зокрема і в споживчих товарах. 14 жовтня 2020 року Європейська Комісія оприлюднила [Стратегію щодо сталого використання хімічних речовин](#). Вона є частиною цілей ЄС по зменшенню забруднення довкілля і ґрунтів до нуля.

4.4 План дій у сфері економіки замкненого циклу

У березні 2020 року Європейська Комісія затвердила новий [План дій у сфері економіки замкненого циклу](#) (CEAP). Цей план є однією з найважливіших складових Європейського зеленого курсу (див. п. 1.2.1). Перехід Європейського Союзу до економіки замкненого циклу повинен зменшити тиск на природні ресурси. Цей план є також передумовою для досягнення цілі ЄС з кліматичної нейтральності до 2050 року і зупинення втрати біологічного різноманіття. План дій проголошує ініціативи вздовж усього життєвого циклу товарів. Він спрямовується на формування продуктів, сприяє розвитку економіки замкненого циклу, заохочує до сталого споживання, забезпечує уникнення відходів і дбає про те, щоб використані ресурси якомога довше залишалися в економіці ЄС. Частиною цього Плану є Регламент з повторного використання води (див. п. 4.4.1), Директива про шлам з очисних споруд (див. п. 2.5) і Регламент про добрива (див. п. 2.3), які гармонізують і спрощують використання поживних речовин з відходів і органічних добрив. Вплив на ґрунти, в основному, характеризується привнесенням шкідливих речовин відповідних субстратів і їхнім загальним впливом на ґрунтове життя.

4.4.1 Повторне використання води

Зміни клімату, непередбачувані погодні умови і посухи зменшують водні ресурси в Європі. Щоб відповісти на цей виклик, у Регламенті ([ЄС 2020/741](#)) були встановлені мінімальні вимоги щодо використання очищених стічних вод для цілей сільськогосподарського зрошення. Регламент ЄС щодо повторного використання води набув чинності з 2023 року і покликаний захистити довкілля і здоров'я людей та тварин. Цей Регламент встановлює:

- гармонізовані мінімальні вимоги до якості води для безпечного повторного використання очищених комунальних стічних вод для цілей сільськогосподарського зрошення;
- гармонізовані мінімальні вимоги до контролю, зокрема до частоти контролю окремих параметрів якості і до перевірки достовірності даних;
- положення щодо ризик-менеджменту для оцінки і опрацювання потенційних додаткових ризиків для здоров'я і довкілля;
- вимоги до дозвільної системи;
- положення щодо прозорості, згідно з якими найважливіша інформація про кожний проєкт з повторного використання води має доводитися до відома громадськості.

4.5 Цілі Fit-for-55

[Регламент з нарахування емісій із землекористування, змін землекористування і лісового господарства \(LULUCF\) 2018 року](#) (наразі актуалізується) повинен вписати ці сфери в нову рамку енергетичної і кліматичної політики ЄС на період з 2012 по 2030 роки з огляду на викиди парникових газів. Він повинен сприяти досягненню цілі ЄС щодо зниження викидів парникових газів до 2030 року мінімум на [55 відсотків](#) у порівнянні зі станом 1990 року.

Збереження вологих територій і покращення органічного вуглецю в ґрунтах є предметом регулювання європейського Закону «Про клімат», який ставить за мету кліматичну нейтральність Європи до 2050 року (див. п. 4.5.1).

4.5.1 Стратегія «Carbon Farming»

У рамках Стратегії Європейської Комісії «Від поля до виделки» була анонсована [Ініціатива «Carbon Farming»](#). Ця Ініціатива була оприлюднена весною 2022 року. Вона є частиною Стратегії ЄС зі сталого кругообігу вуглецю. Щоб досягти мети - до 2050 року зв'язувати більше парникових газів, ніж емітувати – необхідно одну половину CO₂ уловлювати і зв'язувати в природний спосіб, а другу – в технічний. До технічних рішень належать ще не зовсім визрілі технології гео-інжинірингу, як наприклад, *Carbon Capture and Storage* (CCS). У відповідності до планів Європейської Комісії до 2030 року в Європі п'ять мільйонів тон CO₂ мають бути видалені за допомогою *direct air capture*, коли вивільнений двоокис вуглецю має бути відфільтрований із повітря. До т.зв. природних рішень (*nature based solutions*) належать, наприклад, повторне зволоження боліт (органічні ґрунти) і сертифікати CO₂ за накопичення вуглецю в мінеральних ґрунтах. Рілля і луки на мінеральних ґрунтах можуть як емітувати, так і зв'язувати вуглець – у залежності від методу обробітку, типу ґрунтів і кліматичних умов. Дослідження щодо потенціалу мінеральних ґрунтів накопичувати вуглець приходять, щоправда, до дуже різних оцінок. Оптимістичні прогнози по ЄС і Об'єднаному Королівству орієнтується в своїй оцінці на 295 млн. тон еквіваленту CO₂ на рік, а песимістичні – на 9 млн. тон. Але тут існує багато припущень. По-перше, зв'язування вуглецю прагне до насичення, а крім того, вуглець, який накопичувався в ґрунті протягом десятиліть, у разі змін клімату чи умов господарювання може бути втрачений протягом декількох років²⁷. Захист органічних ґрунтів (боліт), зменшення використання

синтетичних азотних добрив на користь зв'язування азоту за допомогою бобових містять значно більший потенціал для захисту клімату, ніж накопичування вуглецю в мінеральних ґрунтах. Утворення гумусу для підвищення родючості ґрунтів і адаптації до змін клімату розглядається науковцями як більш важливий захід управління ґрунтами²⁸.

4.6 Стратегія «Від поля до виделки» (Farm-to-Fork-Strategie)

Частиною Європейського зеленого курсу, яка стосується сільського господарства (див. п. 1.2.2), є [Стратегія «Від поля до виделки»](#). Новим при цьому є наголос на всій системі забезпечення продовольством. Усі зупинки на шляху «від поля до виделки» повинні відповідати вимогам сталості. З огляду на забруднення ґрунтів внаслідок інтенсивного використання пестицидів Стратегія «Від поля до виделки» має на меті зменшити застосування хімічних пестицидів. Надлишок поживних речовин, який утворюється внаслідок сільськогосподарської діяльності, розглядається як важливе джерело забруднення ґрунтів.

Цілі Стратегії:

- устаткування 10 відсотків посівних площ елементами сприяння видовому різноманіттю. До таких елементів відносяться квітучі смуги, чагарники, ставки і стінки із сухою кладкою;
- зменшення застосування пестицидів і антибіотиків на 50% до 2030 року;
- зменшення втрат (перенесення в ґрунт) поживних речовин мінімум на 50%;
- органічне землеробство на 25% сільськогосподарських площ ЄС.

Ці заходи мають прямий вплив на сільськогосподарське і лісогосподарське управління ґрунтами.

4.7 Стратегія біоекономіки

У лютому 2012 року Європейська Комісія презентувала [Стратегію біоекономіки](#), яка спрямована на підтримку *«переходу європейської економіки до посиленого і сталого використання відновлюваних ресурсів»*. На тлі зростання світового населення до 10 мільярдів до 2050 року і вичерпання мінеральної сировини існує намір сприяти розвитку відновлюваних біологічних ресурсів, *«щоб і надалі забезпечувати постачання здорових продуктів харчування та кормів, будівельних матеріалів, енергії та інших важливих продуктів»*. Основна проблематика для ґрунтів полягає в очікуваній конкуренції площ під виробництва біомаси для продуктів харчування, кормів, енергії і сировини для промисловості і внаслідок цього – в загостренні деградації земель»²⁹.

4.8 Лісова стратегія

Нова [Лісова стратегія ЄС 2030](#), яка прийшла на зміну Лісовій стратегії ЄС на період 2014-2020 р.р., є провідною ініціативою Європейського зеленого курсу (див. п. 1.2.1) і ґрунтується на європейській Стратегії з біорізноманіття 2030 (див. п. 4.2). Лісова стратегія покликана сприяти досягненню цілей ЄС у сфері біорізноманіття, а також цілей щодо зменшення викидів парникових газів мінімум на 55% до 2030 року і цілей кліматичної нейтральності до 2050 року (див. п. 4.5). Важливу частину Лісової стратегії займають пропозиції щодо залісення, захисту і відновлення лісів, забезпечення кліматично-резильєнтних і мультіфункціональних лісових екологічних систем. Лісова стратегія повинна узгодити між собою використання лісу як постачальника деревини і накопичувача CO₂, забезпечення функції водного господарства і функції відпочинку, а також збереження біорізноманіття. Тому вона напряду впливає на управління ґрунтами і якість лісових ґрунтів.

4.9 Стратегія щодо лікарських засобів

Реалізація [Стратегії щодо лікарських засобів](#) і відповідного стратегічного підходу ЄС повинна не допускати потрапляння лікарських засобів у довкілля. Крім того, Стратегія передбачає спеціальні заходи боротьби із забрудненням навколишнього середовища мікропластиком, шкідливими стійкими органічними речовинами з відходів і такими шкідливими речовинами, як перфторовані і поліфторовані субстанції алкілу. Ветеринарні лікарські засоби і стійкі до дії антибіотиків бактерії можуть потрапляти в ґрунти на територіях з інтенсивним тваринництвом³⁰. Тут Стратегія щодо лікарських рослин повинна зробити свій внесок у захист ґрунтів.

Додаток

Основні форми європейського законодавства

Директиви: це правові акти непрямой дії, які спрямовуються на окремі держави-члени Європейського Союзу і стають обов'язковими до виконання шляхом їхньої імплементації в національне законодавство у формі законів, розпоряджень чи наказів.

Регламенти: це правові акти прямої дії, які діють безпосередньо в усіх державах-членах Європейського Союзу і мають перевагу перед національним законодавством. Національні положення, які не відповідають положенням регламентів, втрачають свою чинність.

Більш детальна інформація щодо законодавчих актів і правових актів без законодавчого характеру міститься за наступним посиланням:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_en

Корисні сайти:

Політика ЄС у сфері довкілля:

https://ec.europa.eu/info/policies/environment_en

Політика ЄС в аграрній сфері:

https://ec.europa.eu/info/policies/agriculture-and-rural-development_en

Політика ЄС у сфері клімату:

https://ec.europa.eu/info/policies/climate-action_en

Законодавство ЄС:

https://ec.europa.eu/info/law_en

Посилання

-
- ¹ Straßburger, Th. (2011): Zeit des Stillstands? Bodenschutz in Europa. In Bodenschutz 3/2011.
- ² Beste, A., Lorentz, N. (2022): Down to earth – why soils play a key role in ecosystem-based adaptation. (Ed.): giz/BMU. https://www.gesunde-erde.net/media/giz_eba_ecosystem-soil_final.pdf
- ³ <https://www.politico.eu/article/member-states-dig-deep-to-stop-soil-directive/>
- ⁴ World Resources Institute (2019), „Creating a sustainable food future“
- ⁵ European Environment Agency (EEA) (2020): The European Environment — State and Outlook 2020. https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-and-land_en
- ⁶ Panagos, P. et al. (2016): Soil conservation in Europe: wish or reality? Land Degrad. Dev. 27
- ⁷ Panagos P. et al. (2015), „The new assessment of soil loss by water erosion in Europe“.
- ⁸ Schjøning, P. et al. (2015): Driver-Pressure-State-Impact-Response (DPSIR) analysis and risk assessment for soil compaction—a European perspective. Advances in Agronomy 133
- ⁹ Gobin, A. et al. (2011): Soil Organic Matter Management Across the EU—best Practices, Constraints and Trade-offs. Final Report for the European Commission’s DG Environment. pp. 34.
- ¹⁰ Tsiafouli, M.A. et al. (2015): Intensive agriculture reduces soil biodiversity across Europe. Glob. Chang. Biol. 21 (2)
- ¹¹ Orgiazzi, A. et al. (2016): A knowledge-based approach to estimating the magnitude and spatial patterns of potential threats to soil biodiversity. Sci. Total Environ. 545
- ¹² De Vries et al. (2007): Critical soil concentrations of cadmium, lead, and mercury in view of health effects on humans and animals. Rev Environ Contam Toxicol 2007;191. https://doi.org/10.1007/978-0-387-69163-3_4
- ¹³ Ballabio, C. et al. (2018): Copper distribution in European topsoils: An assessment based on LUCAS soil survey. Sci. Total Environ. 636.
- ¹⁴ Tsiafouli, M.A. et al. (2015): Intensive agriculture reduces soil biodiversity across Europe. Glob. Chang. Biol. 21 (2).
- ¹⁵ Pérez, A.P., Eugenio, N.R. (2018): Status of Local Soil Contamination in Europe: Revision of the Indicator “Progress in the Management Contaminated Sites in Europe”. EUR 29124 EN. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- ¹⁶ European Environment Agency (EEA) (2020): The European Environment — State and Outlook 2020. https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-and-land_en
- ¹⁷ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/land-take-statistics#tab-based-on-data>
- ¹⁸ Im Bericht des Missionsbeirats für Bodengesundheit und Ernährung (2020), „Bodenpflege dient dem Leben“, werden die Kosten der Bodendegradation auf 50 Mrd. EUR geschätzt, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ebd2586-fc85-11ea-b44f-01aa75ed71a1/>.
- ¹⁹ European Commission (2021), „Accounting for ecosystems and their services in the EU“ (INCA).
- ²⁰ Peine, F.-J. (2002): Landwirtschaftliche Bodennutzung und Bundes-Bodenschutzgesetz. Natur und Recht, Heft 9
- Beste, A. (2015): Down to Earth – The soil we live off. Study on the state of soil in European agriculture. https://www.gesunde-erde.net/media/bodenstudie_beste_english_2015.pdf
- ²¹ Luca Montanarella, Panos Panagos (2021): The relevance of sustainable soil management within the European Green Deal. Land Use Policy Volume 100. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104950>
- ²² <https://eeb.org/new-common-agricultural-policy-cap-plans-ignore-climate-reality-and-biodiversity-crisis/>
- ²³ EUA-/BAFU-Report (2020) Is Europe living within the limits of our planet? An assessment of Europe's environmental footprints in relation to planetary boundaries.
- ²⁴ European Commission (2012): Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources.
- ²⁵ European Court of Auditors (2020): Sustainable use of plant protection products: limited progress in measuring and reducing risks. https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_EN.pdf
- ²⁶ <https://www.epsu.org/article/right2water-first-ever-european-citizens-initiative-make-it>
- ²⁷ European Environmental Bureau (2021): Carbon Farming for Climate, Nature, and Farmers report. https://www.gesunde-erde.net/media/eeb_carbon-farming-report-final-web.pdf

²⁸ Beste, A., Lorentz, N. (2022): Down to earth – why soils play a key role in ecosystem-based adaptation. (Ed.): giz/BMUU.

https://www.gesunde-erde.net/media/giz_eba_ecosystem-soil_final.pdf

²⁹ Rupp, J. (2020): Wie nachhaltig ist die Bioökonomie wirklich? Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) (Hg.),

[https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ressourcen_und_tech_nik_biooekonomie_broschuere.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ressourcen_und_technik/ressourcen_tech_nik_biooekonomie_broschuere.pdf)

Hertel, T. (2013): Competition for land in the global bioeconomy. <https://doi.org/10.1111/agec.12057>

³⁰ EFSA (2011): Scientific Opinion on the public health risks of bacterial strains producing extended-spectrum β -lactamases and/or AmpC β -lactamases in food and food-producing animals. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2011.2322>

Sven Jechalke et al. (2014): Fate and effects of veterinary antibiotics in soil.