

NATURA 2000

Європейська система охорони природи та її впровадження в Україні



Цей документ було розроблено в рамках проєкту «Conservation of Natural Heritage for Life in Ukraine 2024–2026» (101148569 – LIFE23-PRE-CZ-ConNaturLIFE Ukraine – LIFE-2023-PLP), що фінансується Європейським Союзом та Міністерством довкілля Чеської Республіки.



Co-funded by
the European Union



Ministerstvo životního prostředí



Карта України із зображенням окремих видів, що мають національне та загальноєвропейське природоохоронне значення. Дизайн створено в межах проекту ConNaturLIFE Ukraine.

Автор: Петр Рот
Переклад українською: Олександра Резник, Олена Кривик
Дизайн: Їржі Калачек
© Агентство охорони природи Чеської Республіки, 2025

Проект співфінансується Європейським Союзом. Висловлені погляди та думки є виключно позицією автора і не обов'язково відображають позицію Європейського Союзу або CINEA (Виконавче агентство з питань клімату, інфра-

структури та довкілля — орган, що надає гранти в межах програми LIFE). Ані Європейський Союз, ані орган, що надає грант, не можуть нести за них відповідальність.



Зміст

БІОРИЗНОМАНІТТЯ ТА ОХОРОНА ПРИРОДИ В ЄС	4
Як усе почалося	5
Коротка історія природоохоронних директив ЄС	5
Чому саме директиви, а не, наприклад, регламенти?	8
Належна імплементація (транспозиція) та роль Суду Європейського Союзу	9
Природоохоронні директиви ЄС крок за кроком	11
Правильні назви та порядок ухвалення обох директив	11
Структура обох Природних директив	11
Пташина директива	12
Преамбула та її значення	12
Сфера дії Пташиної директиви та загальні вимоги щодо охорони птахів	12
Охорона оселищ і територій	13
«Голандський прецедент» що призвів до створення спеціальних природоохоронних територій	14
Режим охорони та збереження SPA	15
Охорона птахів	15
Регулювання торгівлі та полювання на птахів	16
Полювання на птахів	16
Дерогації щодо охорони видів птахів	16
Дерогації та полювання – різниця підходів між Заходом і Сходом Європи	17
Наукові дослідження, звітування та запобігання шкідливим інтродукціям	17
Звітування та моніторинг	18
Додаткові положення	18
Додатки	19
1979–1992: період між Пташиною та Оселищною директивами	20
Оселищна директива	21
Преамбула	21
Визначення термінів	21
Загальна мета директиви та її заходи	25
Охорона природних оселищ та оселищ видів	25
Нагляд за станом збереження	29
Охорона видів	29
Інші технічні та організаційні положення	31
Директива містить шість додатків	33
Як створити мережу Natura 2000	34
Крок перший – національні референсні (довідкові) списки	34
Крок другий – території для птахів	34
Крок третій – дані про типи оселищ і інші види	35
Крок четвертий – скільки оселищ і видів має бути включено до національного переліку ОПЗЗ	35
Крок п'ятий – подання пропозицій щодо ділянок та їх захист на біогеографічних семінарах	36
Коли наукові принципи мають поступитися політичним	39

БІОРІЗНОМАНІТТЯ ТА ОХОРОНА ПРИРОДИ В ЄС

Європейський Союз протягом кількох десятиліть розробив низку законодавчих та технічних інструментів, спрямованих на збереження біорізноманіття. Основним незаконодавчим інструментом є Стратегія ЄС з біорізноманіття до 2030 року — технічний документ, ухвалений у 2020 році. Він слугує рамковою основою для дій та політик на рівні ЄС, спрямованих на охорону, збереження та відновлення оселищ і видів, а також висвітлює інші важливі питання, зокрема екосистемні послуги.

Ця стратегія поєднує чинні законодавчі інструменти з новими ініціативами, а також із незаконодавчими заходами та практичними діями, створюючи єдину систему для збереження природи в Європейському Союзі.

Існує кілька груп законодавчих інструментів Європейського Союзу, деякі з них діють уже багато років, а інші є відносно новими.

Велике значення традиційно приділяється виконанню вимог Всесвітньої Конвенції CITES (Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення). Дотримуючись правил CITES, ЄС розробив власну, ще суворішу політику щодо торгівлі зникаючими видами — зокрема, Регламент (ЄС) № 338/97 та низку наступних так званих «регламентів ЄС про торгівлю дикими видами». Крім того, були прийняті інші взаємопов'язані політичні рішення, спрямовані на запобігання жорсткому поводженню з тваринами — наприклад, заборона використання капканів (Регламент Ради № 3254/91) та регулювання торгівлі продуктами з тюленів (Регламенти (ЄС) № 1007/2009 та (ЄС) № 2015/1775).

Питання шкоди, заподіяної видам що охороняються, природним оселищам, воді та ґрунтам у межах ЄС, розглядаються у Директиві про екологічну відповідальність (2004/35/ЄС). Починаючи з 1999 року, створення та функціонування зоопарків у країнах ЄС регулюється Директивою про зоопарки (1999/22/ЄС).

Однією з найсерйозніших загроз для місцевого біорізноманіття в ЄС є інвазивні види. Після багаторічних обговорень була прийнята Постанова (ЄС) № 1143/2014 про запобігання та управління впро-

вадженням і поширенням інвазивних видів (IAS). Згодом до неї додаються оновлювані списки таких видів, починаючи з Виконавчого регламенту Комісії (ЄС) 2016/1141.

Найновішим кроком стало ухвалення Регламенту (ЄС) 2024/1991 про відновлення природи, який неофіційно називають «Законом про відновлення природи». Цей документ демонструє новий підхід політики ЄС у сфері біорізноманіття — перехід від переважно запобіжних і реактивних заходів до проактивної стратегії, заснованої на відновленні оселищ та ландшафтів.

Хоч усі згадані частини законодавства ЄС є важливими та обов'язковими для всіх держав ЄС, існують два основні документи, які вважаються базовим природоохоронним законодавством ЄС. Їхня значущість полягає не лише в тому, що вони є найстарішими природоохоронними актами ЄС, а й у тому, що вони мають безпосередній практичний вплив на національне законодавство та заходи всіх держав ЄС. Це так звані «Пташина директива» (2009/147/ЄС), ухвалена у своїй початковій версії ще у 1979 році, та «Оселищна директива» (92/43/ЄС). Розуміння їхніх принципів і вимог є важливим не лише для спеціалізованих органів влади та їхніх працівників, але й для широкого кола громадськості — натуралістів, науковців, землевласників, органів місцевого самоврядування, а також представників бізнесу.

Національні правила просторового планування мають бути узгоджені з вимогами цих двох директив — або принаймні не порушувати їх. В англійській мові їх часто називають «Nature Directives» (Природними директивами), що підкреслює їхню спрямованість на збереження живої природи на всій території Європейського Союзу. Коректне впровадження цих директив може мати надзвичайно позитивний вплив на стан окремих оселищ і видів, але в окремих випадках може спричинити негативний вплив на певні заходи, осіб чи зацікавлені сторони. Саме тому варто глибше ознайомитися з цілями, структурою та відпрацьованими підходами до реалізації цих двох директив — адже вони становлять основу сучасної природоохоронної системи Європейського Союзу.

Для будь-якої країни-кандидата може бути корисним також звернути увагу на деякі помилки, які «вкралися» до текстів директив під час їхніх довгих і складних переговорів між 9–12 державами ЄС, а також на деякі поняття та ідеї, що згодом виявилися непридатними на практиці. Такі помилки не зменшують значення або позитивний внесок директив у збереження біорізноманіття та користь для людей, але важливо знати про них, щоб уникнути їх під час транспозиції та подальшої імплементації.

Як усе почалося

Сьогодні майже всі країни світу мають певну систему охорони природи на національному рівні — хоча в деяких країнах, що розвиваються, вона часто існує лише формально, «на папері». Це також відноситься у більшій мірі і до європейських країн. Однак у середині ХХ століття ситуація була зовсім іншою — тоді, коли післявоєнна Європа лише починала відновлюватися.

У 1947 році Європа була політично розділена на два ідеологічно кардинально відмінні блоки, які розвивалися дуже по-різному. Східний блок утримувався разом завдяки репресивній політиці Радянського Союзу, який придушував будь-які національні рухи та ініціативи, спрямовані на самостійне й ефективне вирішення повсякденних задач. Натомість західноєвропейські країни обрали інший шлях — підтримувати окремі держави на їхньому власному шляху до кращого майбутнього, допомагаючи їм через розробку та впровадження спільних правил, демократично узгоджених усіма учасниками.



У центрі уваги тоді стояв економічний розвиток, адже вважалося, що лише заможні та стабільні країни можуть створити суспільства, яким не буде потрібна подальша територіальна експансія чи війни. Саме тому у 1952 році шість західноєвропейських держав — Бельгія, Франція, Західна Німеччина, Італія, Люксембург та Нідерланди — створили Європейське об'єднання вугілля та сталі. А вже у 1957 році ті самі країни домовилися про заснування Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС), щоб поглибити економічну інтеграцію між собою. Метою було створення спільного ринку зі свободою руху товарів, послуг, капіталу та робочої сили.

Згодом ЄЕС розширювалося як за кількістю учасників, так і за напрямками діяльності, перетворившись на Європейське співтовариство (ЄС), яке пізніше було включене до структури Європейського Союзу. Після розпаду радянського блоку на початку 1990-х років процес розширення ЄС продовжився — зокрема у 2004 році до нього приєдналися численні країни Центральної та Східної Європи. Цей процес триває й сьогодні: держави, які прагнуть вступити до ЄС, мають відповідати вимогам, що регулюють правила, законодавство та практичні механізми функціонування Євросоюзу.

Коротка історія природоохоронних директив ЄС

Сьогодні екологічна політика ЄС здається нам, громадянам Центральної, Південно-Східної та Східної Європи, чимось самоочевидним. Природоохоронні директиви ЄС видаються звичайною та логічною частиною численних нормативно-правових актів ЄС у сфері охорони довкілля. Водночас ми майже нічого не знаємо про історію цих директив: усі ключові події та рішення у цій сфері відбулися ще до падіння Східного блоку наприкінці 1980-х років або одразу після цього; усім новим країнам ЄС доводиться просто приймати, транспонувати та впроваджувати це законодавство ЄС, часто не знаючи того контексту, у якому воно було розроблене. Тому може бути корисним нагадати основні кроки непростого шляху до Пташиної та Оселищної директив у їхньому нинішньому вигляді.

Під час свого заснування у 1957 році Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) взагалі не мало жодних повноважень у сфері екологічної політики. Наприкінці 1960-х років виникла неформальна мережа (Європейський Парламент, громадські організації,

окремі компанії, зацікавлені у рівних правилах гри, тощо), яка почала просувати створення такої політики на рівні ЄС.

Наприкінці 1960-х та на початку 1970-х років відбувся стрімкий ріст інтересу до довкілля та усвідомлення екологічних проблем. З'явилися знакові публікації, такі як «Мовчазна весна» (1962), «Трагедія спільного» (1968), «Бомба перенаселення» (1968) та «Межі зростання» (1972), які змусили мільйони європейців замислитися про стан довкілля та власну відповідальність за його охорону. Великі екологічні катастрофи (наприклад, нафтове забруднення судна SS Torrey Canyon у 1967 році або аварія на нафтовій платформі поблизу Санта-Барбари у 1969 році) привернули увагу засоби масової інформації, і громадськість почала вимагати заходів, що запобігали б подібним подіям у майбутньому. У відповідь були створені міжнародні організації Друзі Землі (Friends of the Earth, з 1969 року, із 73 національними представництвами по всьому світу) та Greenpeace (1971).

У грудні 1968 року Генеральна Асамблея ООН, за ініціативою шведського уряду, ухвалила рішення провести Конференцію ООН з проблем довкілля у 1972 році. У 1969 році уряд президента США Річарда Ніксона вперше визначив довкілля як окремий напрям політики (через ухвалення *Закон про національну екологічну політику (National Environmental Policy Act) 1969*) та створив потужне Агентство з охорони довкілля АОД (Environment Protection Agency, EPA). Європа також не відставала: Німеччина запровадила власну екологічну програму, Франція та Великобританія заснували перші міністерства довкілля. Європейська Комісія у 1971 році створила Робочу групу з питань довкілля.

Сікко Мансгольт (†1995), єврокомісар з питань сільського господарства (1958–1972), один із архітекторів Спільної аграрної політики, глибоко вражений працею «Межі зростання», у 1972 році написав листа президенту Єврокомісії Мальфаті із закликом до негайного розвороту економічної політики: відмовитися від максимізації економічного зростання; запровадити «чисту та переробну» економіку та централізоване планування; замінити ВВП (валовий національний продукт) на «валове національне щастя».

Однак ці ідеї були рішуче відхилені комісаром ЄС з економічних і фінансових питань, а також комісаром з питань промисловості. Мансгольт не здався і, після низки національних зустрічей, у 1973 році було

створено Службу з питань довкілля та захисту прав споживачів (Environment and Consumer Protection Service (ECPS)). Вона стала каталізатором у розвитку екологічної політики ЄС.

У липні 1973 року Рада з питань довкілля ухвалила Перший екологічний план дій (ЕПД), за яким послідували ще сім послідовних документів, що формують екологічну політику ЄС до сьогодні (восьмий ЕПД був ухвалений у 2022 році).

Серед екологічних питань охорона птахів відігравала важливу роль ще з кінця XIX століття, коли в Європі почали виникати перші спеціалізовані організації (Королівське товариство охорони птахів (Royal Society for the Protection of Birds), Велика Британія, 1889; Союз охорони птахів (Bund für Vogelschutz), Німеччина, 1899). Постійно існувала напруга між прихильниками охорони птахів і мисливцями, але наприкінці 1960-х років питання полювання на мігруючих птахів стало однією з головних проблем у Європі, коли чисельність багатьох видів птахів почала різко скорочуватися, що мало негативний вплив на сільське господарство та лісове господарство. Існуючі міжнародні конвенції (Конвенція про охорону птахів, корисних для сільського господарства, 1902; Паризька конвенція про охорону птахів, 1950) не давали достатніх результатів.

Рада Європи ухвалила резолюції у 1967 та 1973 роках щодо необхідності охорони оселищ птахів і контролю полювання та пестицидів, однак вони не були обов'язковими до виконання. У березні 1968 року німецький депутат Європарламенту Ганс Ріхарт порушив питання про можливість створення інструменту ЄС для охорони птахів. Проте Єврокомісія тоді сумнівалася, що має відповідні юридичні повноваження. Тому в першому комунікаті Комісії 1971 року жодних кроків у цьому напрямку не з'явилося.

Однак уже через два роки у Першій екологічній програмі дій охорона птахів була визначена як пріоритет. Спочатку Комісія рекомендувала державам ЄС приєднатися до Рамсарської конвенції (1971) та Паризької конвенції (1950), але в грудні 1976 року вона запропонувала ухвалити Пташину директиву, посилячись на позицію Європейського парламенту та понад 50 000 листів, отриманих від громадськості.

Було створено робочу групу з підготовки тексту директиви, до складу якої входив Джон Темпл Ленг (†2022) — ірландський юрист та орнітолог, який на той час працював у Юридичній службі Єврокомісії. Темпл Ленг рекомендував замовити нове досліджен-

ня Стенлі Крампа (†1987), британського орнітолога, яке було зосереджене не лише на питанні полювання, а й на охороні оселищ та водно-болотних угідь. Невдовзі після цього почалися втручання мисливських коаліцій, особливо з Франції, де мисливське лобі було надзвичайно потужним; опір ухваленню директиви був дуже сильним.



Джон Темпл Ленг

Як непередбачений побічний наслідок, пропозиція Пташиної директиви стала каталізатором майбутньої реструктуризації BirdLife International¹ і посилила роль Європейського екологічного бюро².

¹ BirdLife International розпочала свою діяльність у 1922 році як Міжнародна рада з охорони птахів (International Council for Bird Preservation, ICBP) та у 1993 році набула свого сучасного вигляду. Це — найстаріша у світі міжнародна природоохоронна організація, заснована на принципі, що скоординовані дії є найефективнішим способом захисту птахів у всьому світі. Організація кілька разів змінювала назву: у 1928 році — на Міжнародний комітет з охорони птахів, а у 1960 році — знову на Міжнародну раду з охорони птахів (ICBP). У 1993 році ICBP була офіційно реорганізована у BirdLife International, перейшовши до нової моделі співпраці — однієї сильної партнерської організації в якому більшість країн.

² Заснована у 1974 році, ЕЕВ є найбільшою федерацією екологічних громадських організацій у Європі. Базуючись у Брюсселі, вона займається адвокацією природоохоронних питань, впливаючи на політиків ЄС та представляючи інтереси своїх членських організацій, які, у свою чергу, представляють мільйони громадян по всій Європі.

Спочатку проєкт директиви був зосереджений переважно на питанні полювання; пізніше Комісія додала **статті 3 і 4** щодо охорони оселищ. Ідея полягала в тому, щоб поширити критерії визначення територій міжнародного значення на всі види мігруючих птахів, а потім паралельно створити вичерпний перелік усіх місць у Європі, що відповідають цим критеріям, і встановити юридичний обов'язок їх захисту.

Це також призвело до створення (нині глобальних) списків Важливих територій для птахів (IBA)³ та заклало основу для мережі Natura 2000.

Чернетка директиви була запропонована у грудні 1976 року, і переговори щодо неї тривали під час головування Великої Британії, Бельгії, Данії, Німеччини та Франції в ЄС. Під час переговорів основна увага приділялася контролю полювання, а не охороні оселищ. Данія та Німеччина порушили фундаментальні питання компетенцій, які Раді та юридичній службі Комісії вдалося врегулювати. У грудні 1978 року директиву нарешті погодили під німецьким головуванням, а формально ухвалили у 1979 році.

В той час як ЄС святкував ухвалення Пташиної директиви, було підписано Бернську конвенцію Ради Європи (яка виходила за межі охорони птахів і охоплювала інші групи видів та оселища). Однак минуло майже десятиліття, перш ніж Єврокомісія та ЄС зробили наступний великий крок у сфері охорони природи.

Дійсно, ще у 1980 році, під час перегляду Першої та Другої екологічних програм дій, Комісія представила достатньо розроблене бачення та план того, якою могла б бути майбутня Оселищна директива, а також чітке розуміння необхідних фінансових механізмів, що мали б розвиватися паралельно. Проте її стримувало небажання окремих держав ЄС.

Це мало серйозні й тривалі наслідки для використання фінансування ЄС: Комісія послідовно намагалася спрямовувати кошти на охорону інших видів, окрім птахів, але Рада систематично відхиляла такі спроби — навіть вже у 1987 році.

У 1985 році в Генеральному директораті з питань довкілля (DG Environment) було розпочато проєкт CORINE Biotopes, який став фундаментом для подальшої розробки Оселищної директиви. У січні

³ Перший перелік IBA (Важливих територій для птахів) BirdLife International з'явився у 1981 році. Актуальну інформацію можна переглянути за посиланням: <https://datazone.birdlife.org/about-our-science/ibas>.

1988 року депутат Європарламенту Стенлі Джонсон (батько майбутнього прем'єр-міністра Великої Британії) попросив П'єра Дев'єра (бельгійського співавтора класифікації CORINE) та Джона Темпла Ленга підготувати проєкт нової директиви. Вони зробили це протягом одного вікенду, взявши за основу Пташиноу директиву та додавши у понеділок у кабінеті Джонсона окремі положення Бернської конвенції — зокрема, щодо охорони видів.

Проєкт був представлений Клаусу Штуффманну, керівнику Природоохоронного підрозділу Єврокомісії (який раніше відповідав за підготовку Пташиної директиви та Директиви про оцінку впливу на довкілля), і він запропонував застосувати положення ОВД для обов'язкової оцінки проєктів і програм, що можуть впливати на території Natura 2000.

Потім списки видів і типів оселищ були сформовані за порадами британської Ради з охорони природи (UK Nature Conservancy Council) та Центру моніторингу охорони природи Міжнародного союзу охорони природи (МСОП) (IUCN Conservation Monitoring Centre) - списки видів, а також Бельгійського Королівського інституту природничих наук (Belgium Institut Royal des Sciences Naturelles de Belgique) - типи оселищ. У результаті для проєкту директиви був створений дуже довгий список видів порівняно з набагато коротшим списком типів оселищ.

Природоохоронний підрозділ Єврокомісії підготував перший офіційний проєкт у лютому 1988 року; початкову назву мережі «OIKOS» було змінено на «Natura 2000».

У політичному сенсі час для нової директиви був невдалим. У цей період конфронтація між Єврокомісією та державами ЄС посилювалася. Комісія ініціювала багато юридичних процедур проти держав ЄС щодо невиконання Пташиної директиви, і, схоже, це вплинуло на позицію держав під час переговорів щодо Оселищної директиви.

Кілька держав ЄС рішуче виступали проти директиви; Данія та Велика Британія намагалися заблокувати її шляхом посилення положень Бернської конвенції щодо охорони оселищ. Тому не дивно, що переговори щодо Оселищної директиви тривали понад чотири роки та сім головувань у Раді. Це дало державам ЄС можливість реагувати на те, що вони вважали надто прискіпливим застосуванням Пташиної директиви.

Серйозна суперечка виникла навколо охорони ділянок Natura 2000. Під час переговорів, у 1991 році, Суд Європейських Співтовариств виніс рішення у справі Лайбухтських дамб, C-57/89, за Пташиною директивою⁴. Як пряма відповідь на це рішення Суду ЄС, держави ЄС сформулювали фінальний текст положення про дерогацію, яка дозволяє реалізацію певних шкідливих проєктів у межах або поруч із ділянками Natura 2000 (стаття 6(4) директиви).

Нарешті політичної згоди було досягнуто в грудні 1991 року. Вона мало не зірвалася на фінальному етапі через суперечку щодо фінансування природоохоронних заходів — передусім між Іспанією та Німеччиною, яку вдалося врегулювати в останню хвилину. Після цього Директиву було формально ухвалено в травні 1992 року, за два тижні до Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (UNCED), також відомої як Саміт Землі, де її було представлено (в Ріо-де-Жанейро) як ключовий внесок возз'єднаної Європи у світовий рух за збереження біорізноманіття.

Чому саме директиви, а не, наприклад, регламенти?

Європейський Союз має два основні рівні спільного законодавства: так зване первинне законодавство та вторинне законодавство⁵.

Первинне законодавство представлене установчими угодами — основоположними документами, які забезпечують функціонування ЄС. Європейський Союз ґрунтується на верховенстві права. Це означає, що будь-яка дія ЄС має базуватися на установчих угодах, які були добровільно та демократично схвалені всіма державами ЄС. Наприклад, якщо певна сфера політики не зазначена в угоді, Європейська комісія не має права пропонувати будь-які закони у цій сфері.

Установча угода — це обов'язковий міжнародний договір між державами ЄС. Він визначає цілі ЄС, правила діяльності його інституцій, процедури ухвалення рішень, а також взаємовідносини між ЄС і держа-

⁴ Справа «Дамби Лайбухту» (Справа C-57/89 Комісія проти Німеччини; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61989CJ0057>) — це рішення Суду ЄС 1991 року, яке стосувалося суворої охорони Спеціальних природоохоронних територій (SPA). У ньому було встановлено, що держави ЄС можуть зменшувати розмір SPA лише за дуже виняткових обставин, але таке скорочення не може бути обґрунтоване виключно економічними інтересами.

⁵ Детальну інформацію про законодавство ЄС можна знайти за посиланням: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law_en

вами ЄС. Установчі угоди періодично змінюються та доповнюються, щоб зробити ЄС ефективнішим і прозорішим, підготувати його до прийняття нових членів або запровадження нових напрямів співпраці. Від 1957 року було ухвалено сім таких угод, найновішим з яких є Лісабонська установча угода (2007 р.).

Щоб Європейський Союз (так само, як і його попередники — Європейське Співтовариство та Європейське Економічне Співтовариство) міг ефективно функціонувати, було створено систему вторинного законодавства, яке представлено кількома типами правових актів. Найвищу юридичну силу серед них мають регламенти. Після ухвалення вони автоматично застосовуються у всіх державах ЄС і стають частиною їхнього національного законодавства. Тобто не потребують імплементації (транспозиції), адже мають пряму дію в усіх країнах. Регламенти ухвалюються у тих сферах політики, де потрібен абсолютно єдиний підхід для всіх держав, без будь-яких винятків, відступів чи національних особливостей.

Наступним типом вторинного законодавства є директиви. Це правові акти, які є менш конкретними, ніж регламенти, оскільки вони зобов'язують держави лише досягти певних цілей та виконати певні обов'язки, але не визначають спосіб їх досягнення. Директиви не є безпосередньо обов'язковими для фізичних чи юридичних осіб. Основний обов'язок кожної держави — перенести цілі та вимоги директиви у своє національне законодавство.

Кожна країна сама обирає форму імплементації який саме національний правовий акт буде прийнято (єдина вимога — щоб його положення були обов'язковими для всіх), які органи влади відповідатимуть за виконання та контроль, і як буде фінансуватися виконання передбачених дій. Кожна директива містить підсумкове положення, у якому зазначається кінцевий термін транспозиції в національне законодавство. Для країн, які прагнуть вступити до ЄС, діє правило: директиви мають бути імплементовані до дати їх очікуваного вступу, без перехідного періоду.

Ще одним видом вторинного законодавства ЄС є рішення — правові акти технічного характеру, які не потребують імплементації (транспозиції). Вони визначають технічні вимоги, що впливають із регламентів або директив (наприклад, різні списки, форми, шаблони тощо), які мають застосовуватися однаково в усіх державах ЄС. Окрім цього, існують також незобов'язувальні інструменти, такі як рекомендації та висновки.

Усі ці акти публікуються в Офіційному журналі Європейського Союзу, і датою набуття чинності вважається дата публікації, якщо в самому акті не визначено пізнішу дату.

Основні документи природоохоронного законодавства ЄС — так звані Природоохоронні директиви ЄС (Пташина та Оселищна директиви) — мають форму директив, тобто вони не діють безпосередньо на території держав. Причина вибору саме форми директиви, а не регламенту, є цілком логічною - кожна країна має свої природні умови, нерівномірне представлення оселищ і видів, а також власні історичні та законодавчі традиції у сфері охорони природи. Тому було неможливо розробити єдиний підхід, який би включав однакову адміністративну структуру для всіх країн ЄС.

Саме директиви дають кожній державі достатню гнучкість для розроблення власної національної системи, яка забезпечує ефективне виконання та контроль базових вимог у сфері охорони та збереження природи.

Належна імплементація (транспозиція) та роль Суду Європейського Союзу

Імплементація директив — або, як офіційно кажуть, транспозиція — не є простою справою, навіть якщо на перший погляд вона здається такою. Це не означає просто механічне копіювання положень директиви у відповідні національні акти законодавства. Необхідно забезпечити *функціональну транспозицію* — тобто таке впровадження положень директиви у національне законодавство, яке робить їх дієвими на практиці. Це включає, зокрема, реалістичні терміни виконання вимог, а також створення ефективної адміністративної системи для їх реалізації та контролю. Іноді це означає створення нових компетентних органів, якщо існуюча структура є недостатньою або невідповідною, а також забезпечення належного кадрового складу й фінансування.

Деякі зобов'язання директив мають виконуватися на центральному рівні, тоді як інші потребують якнайближчого до місцевого рівня підходу. Крім того, жодна директива не може впроваджуватися ізольовано: більшість сфер політики ЄС взаємопов'язані, тому їхнє виконання потребує узгодження з іншими чинними політиками, а адміністративна система має забезпечувати співпрацю та обмін інформацією між різними органами. Отже, функціональна транспо-

зиція — це не просто юридична вправа, а комплексний процес, який вимагає спільної роботи юристів і практиків, знайомих із конкретною сферою, якої стосується директива. У випадку з Природними директивами ЄС важливо залучати не лише правників, але й фахівців із практичним досвідом у сфері охорони природи, а також адміністративних експертів, які розуміють, як ці норми працюють у реальних умовах.

Текст директив — і Природоохоронні директиви тут не виняток — іноді буває занадто стислим, без достатньо чітких пояснень, необхідних для функціональної імплементації. Крім того, значення деяких термінів у тексті директив не завжди є однозначним, навіть для носіїв англійської мови. Щоб уникнути непорозумінь, пов'язаних із такими випадками, і допомогти державам ЄС у правильному практичному застосуванні законодавства, Європейський Союз створив важливий інструмент – так зване “судове тлумачення” або “судову практику” (case law).

Вищим судовим органом ЄС є Суд Європейського Союзу, СЄС (Court of Justice of the European Union, CJEU), який знаходиться у Люксембурзі. Це єдиний орган ЄС, уповноважений офіційно тлумачити право ЄС. Верховні суди держав ЄС мають право звертатися до Суду ЄС у разі сумнівів щодо тлумачення окремих положень права ЄС. Також Європейська Комісія має право подавати справу до Суду, якщо вважає, що держава ЄС порушує законодавство ЄС. Після проведення публічного судового розгляду, Суд ЄС ухвалює та оприлюднює рішення, які пояснюють і конкретизують зміст директив.

Такі рішення, або так звана «усталена судова практика» (settled case law), є обов'язковими для всіх держав ЄС, їхніх законодавчих органів і національних судів. Усталена судова практика часто виконує роль детальних та однозначних “інструкцій”, які показують як саме потрібно переносити директиви у національне законодавство, та як застосовувати їхні положення на практиці.

Щодо Природних директив — надзвичайно складних документів законодавства ЄС — уже існують десятки рішень Суду Європейського Союзу, які допомагають державам ЄС у практичному застосуванні цих директив, а також країнам-кандидатам — під час

імплементації положень директив у національне законодавство. Усі такі рішення (так само, як і всі акти законодавства ЄС), разом із додатковими документами судового розгляду, є публічно доступними на всіх 23 офіційних мовах ЄС.

У деяких випадках окремі положення директиви, які мають ключове значення, але подані надто стисло, стають предметом кількох різних рішень Суду ЄС, що пояснюють їхній зміст і застосування. Наприклад, лише пункт 3 **статті 6** Оселищної директиви, який стосується оцінки планів і проєктів, що можуть вплинути на території Natura 2000, — надзвичайно складне питання, яке потребує точної та ефективної транспозиції, — був додатково роз'яснений у близько 25 рішеннях Суду ЄС.



Знак перед комплексом Суду ЄС, Люксембург (Luxofluxe, Wikimedia).



Природоохоронні директиви ЄС крок за кроком

Правильні назви та порядок ухвалення обох директив

Першою з двох Природних директив є Пташина директива, ухвалена у 1979 році під повною назвою «Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds». У 2009 році її злегка оновили: у зв'язку з приєднанням нових держав ЄС були змінені положення частини b Додатка II, частину додатків перенумеровано, а також додано нові. Основний текст залишився без змін. Актуальна повна назва: «Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (codified version) (Birds Directive)». Через це може скластися враження, що Пташина директива значно «молодша» за Оселищну директиву, але це не так: Пташина директива була першим природоохоронним правовим актом Європейського економічного співтовариства, попередника сучасного ЄС.

Оселищна директива, ухвалена на 13 років пізніше, незадовго до Саміту Землі в Ріо-де-Жанейро (Бразилія), має повну назву «Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora».

Обидві директиви зазнавали незначних змін у процесі розширення ЄС: додавалися нові біогеографічні регіони, національні переліки видів птахів, на які дозволено полювання та якими дозволено торгувати, а також доповнювалися додатки новими видами та типами оселищ, запропонованими новими державами ЄС. Водночас жодних принципових змін до основного тексту цих директив не вносили.

Структура обох Природних директив

Починаючи з XIX століття, охорона природи традиційно базується на двох підходах: ex-situ та in-situ.

Підхід ex-situ спрямований на збереження окремих об'єктів — переважно видів рослин і тварин, які утримуються, розмножуються та підтримуються

в штучних умовах (наприклад, у ботанічних садах, зоопарках, банках насіння чи генетичних банках) з кількома цілями. Найважливіша з них — повернення таких видів у дику природу, коли умови у місцях їхнього природного поширення, які тимчасово погіршилися настільки, що виживання стало неможливим, відновляться до сприятливого рівня.

У деяких випадках підсилення ослаблених природних популяцій шляхом випуску особин, вирощених у неволі, може бути ефективним способом їхнього відновлення або збереження. Крім того, розведення тварин у неволі для утримання як домашніх улюбленців (наприклад, тераріумних тварин або екзотичних птахів) допомагає зменшити вилучення диких особин із природи і, відповідно, запобігає виснаженню природних популяцій. І, нарешті, демонстрація рослин і тварин у зоопарках і ботанічних садах дозволяє широкій публіці ознайомитися з ними без потреби відвідувати країни їхнього походження і підтримує екологічну освіту населення.

Підхід in-situ включає охорону (пасивний підхід) та збереження (активний підхід) природних ресурсів у місцях їхнього природного існування, тобто в «реальній» природі. Традиційно він поділяється на два напрями - охорона та збереження територій, що мають географічні межі — так звані природоохоронні території (protected areas), та охорона та збереження видів рослин і тварин у масштабах усього національного простору, незалежно від наявності спеціальних охоронних територій.

Пташина та Оселищна директиви організовані саме за такою логікою. Кожна з них має два основні стовпи: охорона/збереження територій та охорона видів. Крім того, обидві директиви регулюють інші важливі аспекти, зокрема: охорону цінних оселищ за межами природоохоронних територій, моніторинг і звітування, наукові дослідження, а також організаційні питання. Особливо щодо охорони територій, підходи обох директив суттєво відрізняються, тоді як правила охорони видів є дуже схожими. Розглянемо детальніше, які саме вимоги містять ці дві директиви.



Пташина директива

Преамбула та її значення

Багато людей не читають вступи до книжок, і подібно до цього чимало природоохоронців пропускають преамбули директив, вважаючи, що вони містять лише політичні фрази без реального змісту. Однак це не так. Саме в преамбулі можна знайти обґрунтування необхідності ухвалення директиви, її основні принципи, а також посилання на інші законодавчі та політичні документи, які регулюють відповідну сферу. Для країн-кандидатів, які не брали участі в процесі підготовки та погодження директиви, ознайомлення з преамбулою може бути особливо корисним, адже вона допомагає зрозуміти логіку та спільні мотиви, що спонукали держави ЄС схвалити цей документ. Це також гарна нагода для таких країн порівняти вимоги директиви зі своєю чинною політикою та законодавством, виявити відмінності й розробити реалістичний план (зокрема фінансовий) дій для досягнення повної відповідності новим вимогам.

Так, преамбула Пташиної директиви пояснює, чому дев'ять держав ЄС у 1979 році вирішили прийняти цей акт. Тоді чисельність багатьох видів диких птахів катастрофічно зменшувалася, що становило серйозну загрозу для збереження природи. Більшість птахів є мігруючими видами, які перетинають державні кордони і становлять спільну природну спадщину, тому їхня ефективна охорона є транскордонною екологічною проблемою.

Для цього було необхідно вжити заходів, спрямованих на усунення основних факторів загрози, зокрема - руйнування та забруднення оселищ, вилов і відстріл людиною, неконтрольовану торгівлю дикими птахами. Преамбула підкреслює, що збереження, підтримання та відновлення природних оселищ є ключовим для охорони всіх видів птахів, і що оселища окремих видів мають бути об'єктами спеціальних заходів охорони. Щоб зменшити негативний вплив комерційних інтересів, директива запровадила загальну заборону торгівлі дикими птахами та обмежила можливі винятки (дерогації).

Водночас для певних видів, поширених по всьому ЄС, допускається контрольоване полювання, за умови чітко встановлених і дотриманих меж. Передумовою для цього стало запровадження заборони на певні засоби, знаряддя або методи вилову та відстрілу, а також на окремі форми транспортування здобичі.

І нарешті, преамбула наголошує, що охорона птахів потребує наукових досліджень, які дозволяють оцінювати ефективність вжитих заходів. Отже, усі ці аргументи та принципи, викладені в преамбулі, становлять основу самої Пташиної директиви і пояснюють, чому її ухвалення було необхідним для всієї Європи.



Орлан-білохвіст (Haliaeetus albicilla) не є вправним мисливцем через свої великі розміри та надає перевагу живленню падлом, зокрема рештками риби й інших хребетних тварин. Фото: Їржі Неудерт, Агентство охорони природи Чеської Республіки.

Сфера дії Пташиної директиви та загальні вимоги щодо охорони птахів

Стаття 1 Пташиної директиви визначає, що вона поширюється на всі види птахів, які природно трапляються в дикій природі на європейській території⁶ держав ЄС, до яких застосовується Установча угода. Це

⁶ Є тринадцять країн і територій, пов'язаних з Європейським Союзом, розташованих в Атлантичному, Антарктичному, Арктичному, Карибському, Індійському та Тихоокеанському регіонах. Усі вони є островами, і одна з них не має постійного населення. На ці території Договори ЄС, а також інше законодавство ЄС не поширюються.

було новаторським підходом, адже в жодному іншому класі тварин або рослин не передбачено охорону всіх видів без винятку — як рідкісних, так і звичайних. Директива охоплює охорону, управління та контроль за популяціями птахів, а також встановлює правила їх використання. Усі її положення стосуються самих птахів, їхніх яєць, гнізд і оселищ.

Згідно зі **статтею 2**, усі держави ЄС зобов'язані вживати заходів, необхідних для підтримання чисельності популяцій видів птахів на рівні, який відповідає екологічним, науковим і культурним вимогам, з урахуванням економічних і рекреаційних потреб. Якщо цей рівень порушено, держава повинна вжити заходів для його відновлення.

Як слід розуміти цей пункт? Під час підготовки директиви найбільший спротив створювали мисливці і бізнесові кола, тому повна заборона полювання та торгівлі птахами була б політично нереалістичною. Тож при ухваленні директиви довелося врахувати інтереси цих груп, і термін «рекреаційні потреби» фактично означає мисливство та торгівлю впольованими птахами, які мали давню традицію в багатьох країнах Європи. Крім того, деякі види птахів могли завдавати шкоди сільському господарству або майну, тому директива мала залишити можливість регулювання чисельності окремих популяцій. Отже, положення **статті 2** стало компромісом між цілями охорони природи, інтересами мисливців і економічними чинниками. Цей баланс детальніше пояснено в інших статтях і додатках Пташиної директиви.

Охорона оселищ і територій

Перша коротка частина Пташиної директиви, **статті 3 і 4**, стосуються охорони важливих територій для птахів. Більшість знає про зобов'язання створювати SPA (Special Protection Areas, SPA, спеціальні природоохоронні території для птахів), однак саме це зобов'язання часто затьмарює інші вимоги цієї частини директиви. Директива починається не з вимоги створювати SPA, а з необхідності охорони та збереження природних оселищ птахів. Птахи є дуже мобільною групою тварин і можуть швидко долати великі відстані в пошуках придатних місць харчування, відпочинку або розмноження. При цьому багато видів птахів мають дуже специфічні вимоги до оселищ, тож держави ЄС мають забезпечити достатню різноманітність оселищ птахів, зокрема через створення природоохоронних територій і нових природних оселищ, підтримання

та належне управління природними оселищами як всередині, так і за межами охоронних територій та відновлення зруйнованих природних оселищ. Це положення є дуже загальним, адже воно стосується природних оселищ усіх видів птахів, незалежно від того, рідкісні вони чи звичайні. Також директива не містить конкретних вказівок, як саме держави повинні виконувати ці вимоги, тому на практиці реалізувати їх було складно. Існує кілька рішень Суду ЄС, які підкреслюють проактивний характер цього зобов'язання - держави ЄС повинні діяти на випередження, тобто запобігати деградації оселищ, ще до того, як почне скорочуватися чисельність птахів, і охороняти вже існуючі місця проживання окремих видів⁷.

Лише потім у **статті 4** встановлюється основне зобов'язання директиви - кожна держава повинна «визначити найпридатніші території за чисельністю та площею як спеціальні природоохоронні території для збереження» (Special Protection Areas, SPA) певних видів птахів, перелічених у Додатку I. Наразі Додаток I містить 193 види птахів — як осілих, так і мігруючих — які відповідають принаймні одній із таких умов (**стаття 4(1)**) - перебувають під загрозою зникнення, є вразливими до змін середовища існування, є рідкісними через невелику чисельність або обмежене поширення, потребують спеціальної уваги через особливості своїх оселищ. Наступний пункт директиви розширює це зобов'язання і на мігруючі види птахів, не включені до Додатка I, із наголосом на місця розмноження, линання, зимівлі та зупинки під час міграції.

Водночас директива не визначає конкретної методики, як саме визначати та обирати SPA. Вона лише узагальнено зазначає, що «тенденції та зміни чисельності популяцій мають враховуватись як основа для оцінки» територій, придатних для оголошення як SPA. Тому не дивно, що, хоча SPA мали бути створені вже у 1981 році, коли директива мала бути повністю імplementована, у деяких державах ЄС було визначено лише кілька таких територій, а в інших — навіть через два десятиліття після цього вони ще не існували.

⁷ Наприклад, справа C-355/90, Комісія проти Іспанії (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61990CJ0355>); справа C-117/00, Комісія проти Ірландії (<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-117/00>).

«Голандський прецедент» що призвів до створення спеціальних природоохоронних територій

Однією з країн, що відмовлялася створювати достатню кількість SPA, були Нідерланди. Їхній уряд стверджував, що вже визначив достатню кількість придатних територій для охорони видів, зазначених у Додатку I до директиви, з урахуванням балансу між природоохоронними, економічними та рекреаційними інтересами, а також запровадив інші механізми охорони птахів.

Однак у 1989 році Європейська Комісія дійшла висновку, що кількість SPA у Нідерландах є недостатньою. Вона послалася на нещодавно опубліковане наукове дослідження «Important Bird Areas in Europe» (IBA 89⁸, Важливі території для птахів, IBA), підготовлене Міжнародною радою з охорони птахів (International Council for Bird Preservation, нині BirdLife International). У цій публікації були перелічені додаткові важливі території для птахів, які уряд Нідерландів не включив до списку SPA. Європейська Комісія розпочала процедуру порушення зобов'язань (infringement procedure), вимагаючи від країни визначити додаткові SPA. Оскільки уряд Нідерландів відмовився виконати ці вимоги, справа була передана до Суду Європейського Союзу — це стало першою судовою справою щодо SPA проти будь-якої держави ЄС.

У травні 1998 року Суд ЄС виніс рішення у справі C-3/96. Суд постановив, що, на відміну від позиції Нідерландів, **стаття 4(1)** Пташиної директиви зобов'язує держави ЄС визначати SPA у кількості та площі, які є найбільш придатними для збереження видів із Додатка I. Це зобов'язання не може бути замінено жодними іншими спеціальними заходами охорони. SPA мають бути визначені для всіх видів із Додатка I, присутніх у даній країні. Отже, держави ЄС зобов'язані створювати SPA на всіх територіях, які, згідно з орнітологічними критеріями, є найбільш придатними для збереження відповідних видів. Уряд Нідерландів підтвердив, що при визначенні SPA він використовував ті самі критерії, що й у дослідженні IBA 89. Однак тоді як IBA 89 визначило 70 важливих територій, уряд визнав лише 23 SPA, які частково

перекривалися з 33 територіями IBA. Суд встановив, що IBA 89 є єдиним документом, який містить наукові докази, що дозволяють оцінити, чи виконали Нідерланди своє зобов'язання щодо визначення найбільш придатних територій для SPA. Якби країна надала кращі наукові критерії, які б доводили, що немає потреби враховувати рекомендації IBA 89, ситуація могла бути іншою — але цього не сталося.

Отже, хоча IBA 89 не є юридично обов'язковим документом, Суд визнав, що через його наукову обґрунтованість він може бути використаний як базовий орієнтир для оцінки виконання зобов'язань державою. Оскільки Нідерланди визнали значно меншу кількість і площу територій, ніж це впливало з даних IBA 89, Суд постановив, що країна не виконала свої зобов'язання за Пташиною директивою.

Це рішення стало прецедентним із двох причин - воно підтвердило, що зобов'язання створювати SPA не може бути замінено іншими заходами охорони природи та встановило, що списки важливих орнітологічних територій для птахів, запропоновані у дослідженні IBA 89, мають бути основним орієнтиром при визначенні SPA — якщо, звісно, не існує новіших або кращих наукових даних. Водночас рішення не означає, що кількість і площа SPA мають точно відповідати спискам IBA. Списки IBA слід розглядати як наукову базу, на яку спираються під час підготовки національних пропозицій щодо SPA, але остаточна кількість, розміри та межі SPA можуть відрізнятися, якщо для цього є наукове обґрунтування.

Після цього рішення Європейська Комісія зобов'язала «старі» держави ЄС переглянути свої національні списки SPA, а країнам-кандидатам було чітко вказано, що їхні пропозиції щодо SPA мають відповідати вимогам цього судового рішення. Оскільки списки IBA, попри оновлення в окремих країнах із 1989 року, досі залишаються найнадійнішим науковим джерелом щодо придатних територій для птахів, державам, які готуються до вступу до ЄС, дуже рекомендується дотримуватися цього рішення і сьогодні. Це особливо важливо для країн, що не є членами ЄС і у яких поки що існує лише Смарагдова мережа, оскільки критерії відбору Смарагдових територій для птахів суттєво відрізняються від критеріїв визначення SPA.

⁸ https://www.researchgate.net/publication/267209174_Important_Bird_Areas_in_Europe

Режим охорони та збереження SPA

Початковий текст Пташиної директиви не містив детальних правил щодо охорони та управління територіями, визначеними як SPA. Лише у 1992 році, з ухваленням Оселищної директиви, була запроваджена концепція єдиної європейської екологічної мережі Natura 2000, згідно з якою усі SPA, визначені державами ЄС, автоматично стали її частиною. Тоді ж Оселищна директива скасувала пункт 4 статті Пташиної директиви, зазначивши, що він замінюється **статтею 6**, пунктами (2), (3) та (4) Оселищної директиви. Однак ці пункти не містять положень щодо активного управління територіями (proactive management), а стосуються лише заборони погіршення стану територій що охороняються, та обов'язку здійснювати належну оцінку планів і проєктів, які можуть на них вплинути.

Лише у вересні 2024 року Суд Європейського Союзу у своєму детальному рішенні у справі C-66/23 (Elliniki Ornithologiki Etaireia проти Греції⁹) чітко пояснив, що за аналогією ті самі обов'язки, які діють для спеціальні території збереження (СТЗ або SACs — Special Areas of Conservation) за Оселищною директивою, поширюються і на SPA, створені за Пташиною директивою. Це означає, що для SPA також необхідно встановлювати територіально специфічні цілі збереження (conservation objectives) та відповідні заходи з охорони (conservation measures), які забезпечують досягнення цих цілей.

У цьому ж рішенні Суд уточнив ще одне надзвичайно важливе питання, яке залишалося поза увагою з 1979 року - цілі та заходи збереження мають стосуватися не лише тих видів птахів, для яких конкретна SPA була створена, а всіх видів птахів, що мешкають або трапляються на її території. Це тлумачення впливає зі змісту **статті 3** Пташиної директиви й може мати серйозні наслідки для держав ЄС, адже в окремих SPA тепер необхідно буде переглянути та оновити цілі й заходи збереження, щоб забезпечити охорону всіх видів птахів, присутніх на цих територіях.

⁹ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290009&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10419742>



Великі білі чаплі (Ardea alba) залежать від місцевих водно-болотних угідь як ключових оселищ. Їхня охорона в межах мережі Natura 2000 забезпечує безпечне середовище для відпочинку та міграції цього чутливого виду. Фото: Їржі Неудерт, Агентство охорони природи Чеської Республіки.

Охорона птахів

Другий головний стовп Пташиної директиви запроваджує зобов'язання створити загальну систему охорони для всіх видів птахів (**стаття 5**). Це було справжньою революцією, адже вперше в історії весь клас тварин — птахи — був визнаний об'єктом правової охорони. Вимоги директиви були доволі суворими - держави ЄС зобов'язані заборонити, зокрема навмисне вбивство або вилов птахів будь-яким способом, руйнування чи пошкодження гнізд і яєць, а також вилучення гнізд, збирання яєць у дикій природі та їхнє зберігання, навіть якщо вони порожні, навмисне турбування птахів, особливо в період розмноження та вигодовування пташенят, якщо це може мати істотний вплив на стан популяцій, утримання особин видів, на яких заборонено полювання або вилов.

Як ми побачимо далі, ці заборони не є абсолютними — вони можуть бути пом'якшені через систему дерогацій, описану в **статті 9**. Попри це, введення загальних правил охорони стало надзвичайно важливим кроком, адже до 1979 року птахів часто вважали шкідниками (наприклад, хижих) або об'єктом полювання, а не важливою частиною екосистем, що потребують захисту.

Регулювання торгівлі та полювання на птахів

Наступні дві статті директиви регулюють торгівлю птахами та полювання на птахів. На перший погляд, їхній порядок у тексті здається нелогічним — адже торгівля зазвичай стосується вже впольованих, тобто мертвих птахів. Проте у 1970-х роках ситуація в Західній Європі була іншою - в багатьох країнах існувала давня традиція торгівлі живими птахами (переважно співочими, а також деякими хижими видами для соколиного полювання) без будь-якого регулювання.

У зв'язку з цим **стаття 6** доповнила заборони додатковими положеннями зі **статті 5**: заборона продажу, транспортування з метою продажу, зберігання для продажу або пропозиції до продажу живих чи мертвих птахів, а також будь-яких легко впізнаваних частин або похідних продуктів таких птахів. Водночас було погоджено, що ця заборона не поширюється на певні види, зазначені в Додатку III, якщо птахи були добуті законним шляхом (виловлені чи впольовані відповідно до законодавства).

Додаток III має дві частини: Частина А — види, торгівля якими дозволена на всій території ЄС і частина В — специфічні для окремих країн списки видів, торгівля якими дозволена лише в зазначених державах. Ця стаття також описує детальну процедуру, за якою держави ЄС можуть подавати запити на внесення нових видів до своїх національних списків, з наданням екологічного обґрунтування.

Для країн-кандидатів на вступ до ЄС діє правило: якщо країна хоче додати інші види, не зазначені в частині А, вона має провести переговори з Європейською Комісією ще до вступу, надавши наукові дані про чисельність, поширення та репродуктивну здатність виду, які доводять, що торгівля ним не загрожуватиме його виживанню. Якщо такі переговори успішні, після вступу країни до ЄС у частину В Додатка III вносяться відповідні зміни.

Щодо імплементації цього Додатка до національного законодавства - види з частини А мають бути включені до національного списку до моменту вступу, додавати інші види можна лише після погодження з Комісією.

Що стосується імплементації Додатку III до національного законодавства, види, зазначені в частині А, мають бути включені до національного законодавства до моменту вступу (до ЄС); жодні інші види не

можуть бути додані, якщо лише переговори з Єврокомісією не призведуть до домовленості про включення додаткових видів до частини В.

Полювання на птахів

Наступна **стаття 7** встановлює ще одне важливе виключення із загальної системи охорони — можливість полювання на окремі види птахів. У ній зазначено, що види, перелічені в Додатку II, можуть бути об'єктом полювання відповідно до національного законодавства, але держава повинна гарантувати, що таке полювання не ставить під загрозу стан популяцій цих видів у межах їх ареалу. Додаток II має аналогічну структуру: Частина А — види, на які дозволено полювання в усіх державах ЄС, частина В — має національну прив'язку та містить перелік видів, полювання на які дозволене лише в зазначених державах.

Хоча це прямо не прописано в директиві, для включення будь-якого виду до частини В також потрібно попереднє погодження з Європейською Комісією. Країнам-кандидатам дозволено узгодити такі види ще до вступу.

Для імплементації Додатка II діє те саме правило, що й для Додатка III - якщо у національному законодавстві дозволено полювання на види, не включені до Додатка II, або дозволено полювання на «групи видів» без точного переліку, таке законодавство потрібно скасувати або змінити, щоб воно відповідало частині А Додатка II. Після вступу до ЄС національне законодавство може бути доповнене видами з частини В, якщо переговори з Комісією завершилися успішно.

Щодо полювання, вилову або вбивства птахів, **стаття 8** Пташиної директиви встановлює, що держави ЄС повинні заборонити всі засоби, пристрої та методи, перелічені в Додатку IV(a). Також забороняється здійснювати полювання з транспортних засобів і за умов, визначених у Додатку IV(b).

Дерогації щодо охорони видів птахів

Загальна система охорони птахів, визначена **статтею 5** Пташиної директиви, є дуже суворою. У багатьох випадках її застосування могло б перешкоджати реалізації важливих проєктів або навіть поставити під загрозу окремі природоохоронні заходи, необхідні для ефективного збереження птахів. Тому директива передбачає механізм дерогацій, описаний у **статті 9**.

Варто підкреслити, що дерогації — це не “винятки”, як це іноді неправильно тлумачать. «Виняток» означає порушення загального правила, що створює правову невизначеність. «Дерогація», навпаки, — це особлива процедура, яка не порушує загальне правило, а доповнює його, дозволяючи досягти його цілей в особливих обставинах.

Директива визначає чіткий перелік підстав, за яких можуть надаватися дерогації від положень щодо охорони видів: в інтересах охорони здоров'я та безпеки населення; в інтересах авіаційної безпеки; для запобігання серйозної шкоди сільському господарству, худобі, лісам, рибному господарству та водним ресурсам; для охорони флори та фауни; для наукових і навчальних цілей, а також для переселення, повторного вселення видів або їх розведення з цією метою; для дозволу, під суворим контролем і вибірково, вилову, утримання або іншого раціонального використання окремих птахів у невеликих кількостях.

Кожна окрема дерогація повинна чітко визначати види птахів, яких вона стосується, дозволені засоби, пристрої або методи вилову чи відстрілу, умови ризику, час і місце, за яких така дерогація може бути застосована, орган влади, уповноважений приймати рішення щодо наявності підстав і встановлення меж застосування дерогації, заходи контролю, які мають бути проведені.

Кожного року держави ЄС зобов'язані звітувати перед Європейською Комісією про застосування дерогацій. Якщо Комісія встановить, що дерогації призводять до порушення вимог директиви, вона має право вжити відповідних заходів.

Положення цієї статті повинні бути точно та дослівно імplementовані у національне законодавство. Будь-які спроби самостійно формулювати “національні” варіанти цих правил можуть призвести до невідповідності директиві і, як наслідок, — до початку процедури порушення зобов'язань (infringement procedure) з боку Європейської Комісії.

Дерогації та полювання – різниця підходів між Заходом і Сходом Європи

Хоча полювання на птахів та інші види мисливських тварин практикується по всій Європі, тлумачення цього поняття суттєво відрізняється між Західною та Східною Європою. У західноєвропейському ро-

зумінні полювання — це переважно рекреаційна діяльність, яка полягає у вбивстві тварин заради розваги, м'яса або трофеїв. У багатьох східноєвропейських країнах поняття полювання має ширше значення, охоплюючи також господарське управління мисливськими ресурсами — тобто регулювання чисельності популяцій, охорону місць проживання, підгодівлю тощо.

Пташина директива побудована на західноєвропейській концепції полювання. Відповідно, полювання на птахів може бути допустимим лише за умов, передбачених **статтями 7 і 8**, у зв'язку зі **статтею 6** директиви. Це означає, що птахи, не зазначені у Додатках II та III, ніколи не можуть бути об'єктом полювання або торгівлі, за жодних обставин та дерогації за **статтею 9** не можуть надаватися з метою дозволити полювання. Водночас, якщо виникає необхідність регулювати чисельність певних видів птахів із причин, передбачених **статтею 9** (наприклад, для запобігання шкоди врожаю чи задля охорони інших видів), дерогація може бути надана, але обґрунтування ніколи не може базуватися на самому факті полювання, тобто на вбивстві птахів як розвазі. Ці відмінності у підходах обов'язково слід враховувати під час імplementації директиви у національне законодавство, щоб забезпечити її функціональне і правильне застосування відповідно до європейських принципів охорони птахів і дикої природи.

Наукові дослідження, звітування та запобігання шкідливим інтродукціям

Птахи становлять надзвичайно різноманітну й складну групу тварин, і навіть сьогодні наукових даних для їх ефективної охорони бракує. Майже півстоліття тому, коли готувався текст Пташиної директиви, ці прогалини були ще більшими. Саме тому директива містить спеціальну **статтю 10**, яка зобов'язує держави ЄС сприяти проведенню досліджень та іншій роботі, необхідній як наукова основа для охорони, управління та сталого використання популяцій усіх видів птахів. У Додатку V перелічено напрями досліджень, яким потрібно приділяти особливу увагу.

Проте положення **статті 10** та Додатка V є складними для імplementації, оскільки національні наукові та дослідницькі політики зазвичай базуються на окремому галузевому законодавстві і рідко мають спеціальні програми, присвячені саме дослідженню

птахів. Одним із можливих рішень може бути двостороннє узгодження з Європейською Комісією, під час якого можна уточнити конкретні наукові вимоги та напрями досліджень.

Наступна **стаття 11** передбачає, що держави ЄС повинні гарантувати, щоб жодне вселення видів птахів, які природно не трапляються в Європі, не загрожувало місцевій флорі та фауні. Це положення було особливо актуальним у 1979 році, коли відбувалося кілька неконтрольованих інтродукцій тварин, які мали серйозні негативні наслідки для місцевого біорізноманіття. Сьогодні, через майже 50 років, небезпека таких навмисних інтродукцій добре відома, і ризик навмисного завезення птахів із-за меж ЄС практично відсутній, оскільки з 2004 року діє повна заборона на ввезення будь-яких видів птахів із-за меж Союзу. Водночас, навіть дотримання цього положення не може запобігти швидкому поширенню деяких інвазійних видів, наприклад, папуг, які виходять на волю через втечу або навмисний випуск із неволі. На поширення таких видів впливають також зміни клімату, що робить проблему актуальною навіть без нових завезень.

Звітування та моніторинг

У **статті 12** Пташиної директиви зазначено, що «держави ЄС повинні надсилати до Європейської Комісії кожні три роки звіт про виконання національних положень, ухвалених на виконання цієї директиви». Форма та зміст таких звітів не визначені безпосередньо у тексті директиви. Проте Європейська Комісія спільно з державами ЄС розробила єдину структуру звітності, яку всі країни зобов'язані використовувати. Крім того, було погоджено синхронізувати звітні періоди за Пташиною та Оселищною директивами. Отже, замість трирічного звітування, звітність за обома директивами подається кожні шість років, а їхні формати максимально узгоджені, з урахуванням особливостей видів птахів, оселищ і інших видів.

Після отримання всіх національних звітів Європейська Комісія зобов'язана підготувати та оприлюднити так званий “зведений звіт” (composite report), який об'єднує інформацію з усіх держав ЄС. Для підготовки національних звітів кожна держава має зібрати великий обсяг даних у визначеному форматі протягом шестирічного періоду. На відміну від Оселищної директиви, яка чітко встановлює обов'язок спостереження за станом типів оселищ та видів (цей процес часто називають “моніторин-

гом”), Пташина директива прямо не містить такого зобов'язання.

Однак очевидно, що без систематичного збору наукових даних про види птахів та їхні популяції складання звітів було б неможливим. Тому на практиці держави ЄС організовують спостереження (surveillance) за станом оселищ, птахів і інших видів одночасно, щоб забезпечити повноцінну та узгоджену систему моніторингу біорізноманіття, яка дозволяє регулярно звітувати перед Європейською Комісією.



Гоголі звичайні (*Bucephala clangula*) залежать від спокійних водойм і наявності придатних місць для гніздування. Охорона цих територій у межах мережі Natura 2000 сприяє підтриманню стабільних популяцій цього виду. Фото: Їржі Неудерт, Агентство охорони природи Чеської Республіки.

Додаткові положення

Пташина директива також містить кілька додаткових і прикінцевих положень. **Стаття 13** визначає, що впровадження директиви не повинно призводити до погіршення поточного стану збереження видів птахів. Це означає, що всі заходи, прийняті в межах виконання директиви, мають підтримувати або покращувати існуючий рівень охорони, а не знижувати його. **Стаття 14** дозволяє державам ЄС запроваджувати суворіші заходи охорони, ніж ті, що передбачені директивою. Це положення відкриває можливість для країн розвивати власні більш амбітні політики у сфері збереження птахів та їхніх оселищ. Відповідно до **статті 15**, Додатки I та V можуть бути змінені з урахуванням науково-технічного прогресу, якщо виникає така потреба. **Стаття 16** передбачає,

що Європейська Комісія отримує підтримку у цьому процесі від Комітету з адаптації до технічного та наукового прогресу, який складається з представників усіх держав ЄС. Цей комітет неофіційно називають Комітетом "Орніс" (Ornis Committee). Останні чотири статті директиви мають переважно формальний і юридичний характер — вони уточнюють технічні аспекти імплементації та закріплюють, що ця директива "адресована державам ЄС", тобто є обов'язковою для всіх країн Союзу.



Рибалочка блакитний (Alcedo atthis) гніздиться в норах, які він риє у крутих берегах річок. Охорона чистих водотоків і збереження природних прибережних оселищ у межах мережі Natura 2000 є ключовими умовами для успішного розмноження цього чутливого виду. Ландшафтна територія що охороняється, «Ждярські верхи». Фото: Петр Мюкштайн.

Додатки

Початкова директива 1979 року містила лише 5 додатків. Її оновлена, чинна версія має 7:

ДОДАТОК I: Перелік видів птахів, для яких держави-ЄС мають призначати SPA (Special Protection Areas – спеціальні природоохоронні території)

ДОДАТОК II: Частина А: Перелік видів, на які дозволено полювання на всій території ЄС; Частина В: Переліки додаткових видів, на які дозволено полювання в окремих державах ЄС

ДОДАТОК III: Частина А: Перелік видів, які звільняються від заборони на продаж, транспортування з метою продажу, утримання з метою продажу та пропонування до продажу живих або мертвих особин, а також їх легко впізнаваних частин або похідних на всій території ЄС; Частина В: Переліки додаткових видів, звільнених від цих заборон в окремих державах ЄС

ДОДАТОК IV: Перелік заборонених засобів та приладів для вбивства й вилову птахів, а також заборонених способів транспортування, що використовуються під час полювання

ДОДАТОК V: Види досліджень птахів, які мають підтримувати держави-члени ЄС

ДОДАТОК VI: Частина А: Скасована директива із переліком її послідовних змін; Частина В: Перелік строків транспозиції в національне законодавство

ДОДАТОК VII: Кореляційна таблиця



1979–1992: період між Пташиною та Оселищною директивами

За шість тижнів до ухвалення Пташиної директиви, у вересні 1979 року, Рада Європи — міжнародна організація з прав людини, що тоді об'єднувала 20 країн Західної Європи, — ухвалила Конвенцію про охорону дикої флори, фауни та природних середовищ існування в Європі, більш відому під скороченою назвою Бернська конвенція. Якщо порівняти текст цієї конвенції з Пташиною директивою, можна знайти багато спільних положень, зокрема щодо: охорони видів, охорони оселищ, заборони певних засобів вилову та вбивства. Очевидно, що автори обох документів певною мірою співпрацювали під час підготовки їхніх текстів.

Тоді як Європейські Співтовариства (попередник ЄС) вирішили зосередитися виключно на охороні птахів, причому всіх видів, що трапляються на їхній європейській території, Рада Європи у межах Бернської конвенції поставила ширшу мету — вона охоплювала вибрані види як тваринного, так і рослинного світу, перелічені в додатках. Однак Бернська конвенція не охоплювала всіх європейських птахів, а лише порівняно невелику кількість окремих видів. Конвенція була зосереджена на охороні видів і їхніх оселищ, встановлюючи різні рівні захисту для таких, що суворо охороняються і інших охоронюваних видів. У ній також згадується потреба збереження зникаючих природних оселищ, однак без конкретизації чи списку таких оселищ.

Протягом наступних років обидва документи — “м'яке право” (не мають обов'язкової юридичної сили) Бернської конвенції Ради Європи та Пташина директива Європейських Співтовариств — існували паралельно, але жоден із них не забезпечував істотного прогресу в охороні природи. Пташина директива виявилася надто вузькою за змістом, і процес визначення спеціальних природоохоронних територій (SPA) супроводжувався великою невизначеністю. Бернська конвенція, як і багато інших міжнародних угод, не мала обов'язкової юридичної сили — її виконання залежало лише від доброї волі держав-учасниць, які не надто прагнули обмежувати свій економічний розвиток задля охорони дикої природи. Однак

у цей час у суспільстві зростало розуміння важливості здорових екосистем для добробуту людини та усвідомлення ролі дикої флори і фауни у функціонуванні природних систем.

З'явилася потреба у реальних, обов'язкових до виконання діях на рівні Європейських Співтовариств. Поступово стало зрозуміло, що лише юридично зобов'язуючий документ може ефективно забезпечити охорону та активне відновлення дикої природи. Цього не могла досягти ані Пташина директива (через надто вузький фокус), ані Бернська конвенція (через необов'язковий характер і відсутність фінансового механізму). Так виникла ідея доповнити Пташину директиву новим правовим актом ЄС, який би поширював охорону на інші групи видів, окрім птахів.

Європейська Комісія розпочала роботу над текстом нової директиви, яка значною мірою базувалася на положеннях Бернської конвенції, але водночас робила суттєвий крок уперед, запроваджуючи нову концепцію — охорону природних оселищ, яка до того ще не була визнана окремим напрямом у охороні природи. З політичних причин було вирішено не скасовувати Пташину директиву, а доповнити її новим актом, який охоплював би основні таксономічні групи рослин і тварин, крім птахів.

Для забезпечення зв'язку між обома інструментами, нова директива “пов'язала” спеціальні природоохоронні території для птахів (SPA) з новоствореною мережею Natura 2000 через два спеціальні положення. Таким чином, сьогодні в Європейському Союзі існують дві директиви, які регулюють створення мережі Natura 2000 і охорону видів, але в різний спосіб, що створює певні практичні труднощі для держав ЄС під час імплементації.

Розгляньмо, якою є структура та основні положення нового акта законодавства ЄС — Оселищної директиви.



Оселищна директива

Цю директиву було ухвалено 21 травня 1992 року на той час 12 державами ЄС. Станом на 2025 рік, вона була змінена сім разів, переважно у зв'язку з розширенням Європейського Союзу та приєднанням нових держав ЄС. Ці зміни розширили перелік біогеографічних регіонів, а також додали нові типи оселищ і види, внесені до додатків I, II та IV. Найновішою поправкою, ухваленою Директивою (ЄС) 2025/1237, було виключення вовка (*Canis lupus*) зі списку видів, що суворо охороняються у Додатку IV(a).

Преамбула

Преамбула Оселищної директиви коротко підсумовує весь її зміст, але в ній є два важливі моменти, які мають значення для правильного перенесення (транспозиції) директиви до національного законодавства, особливо для країн-кандидатів на вступ до ЄС. Перший аспект — мовний. У дев'ятому абзаці директива говорить про “certain types of natural habitat”, тобто «певні типи природних оселищ», маючи на увазі “habitat types” (типи оселищ), перелічені в Додатку I. Водночас у інших частинах преамбули та навіть у деяких статтях директиви використовується скорочена форма “natural habitats” (природні оселища). Таке використання є неточним, адже “habitats” означає конкретні географічні ділянки, тоді як “habitat types” — це групи оселищ, які розрізняються за географічними, абіотичними та біотичними характеристиками (відповідно до визначення у [статті 3](#) директиви).

Це розрізнення є надзвичайно важливим, оскільки більшість зобов'язань, встановлених директивою, стосується саме *типів оселищ*, а не окремих територій. Другий аспект — термінологічна неточність у перекладі. У дванадцятому абзаці преамбули сказано, що необхідні заходи охорони мають здійснюватися «з урахуванням цілей збереження, яких прагнуть досягти». Однак у відповідній [статті 6\(1\)](#) термін “conservation objectives” (цілі збереження) відсутній, що спричинило чимало непорозумінь під час практичного застосування цієї норми. Ймовірно, ця невідповідність є технічною помилкою.

Визначення термінів

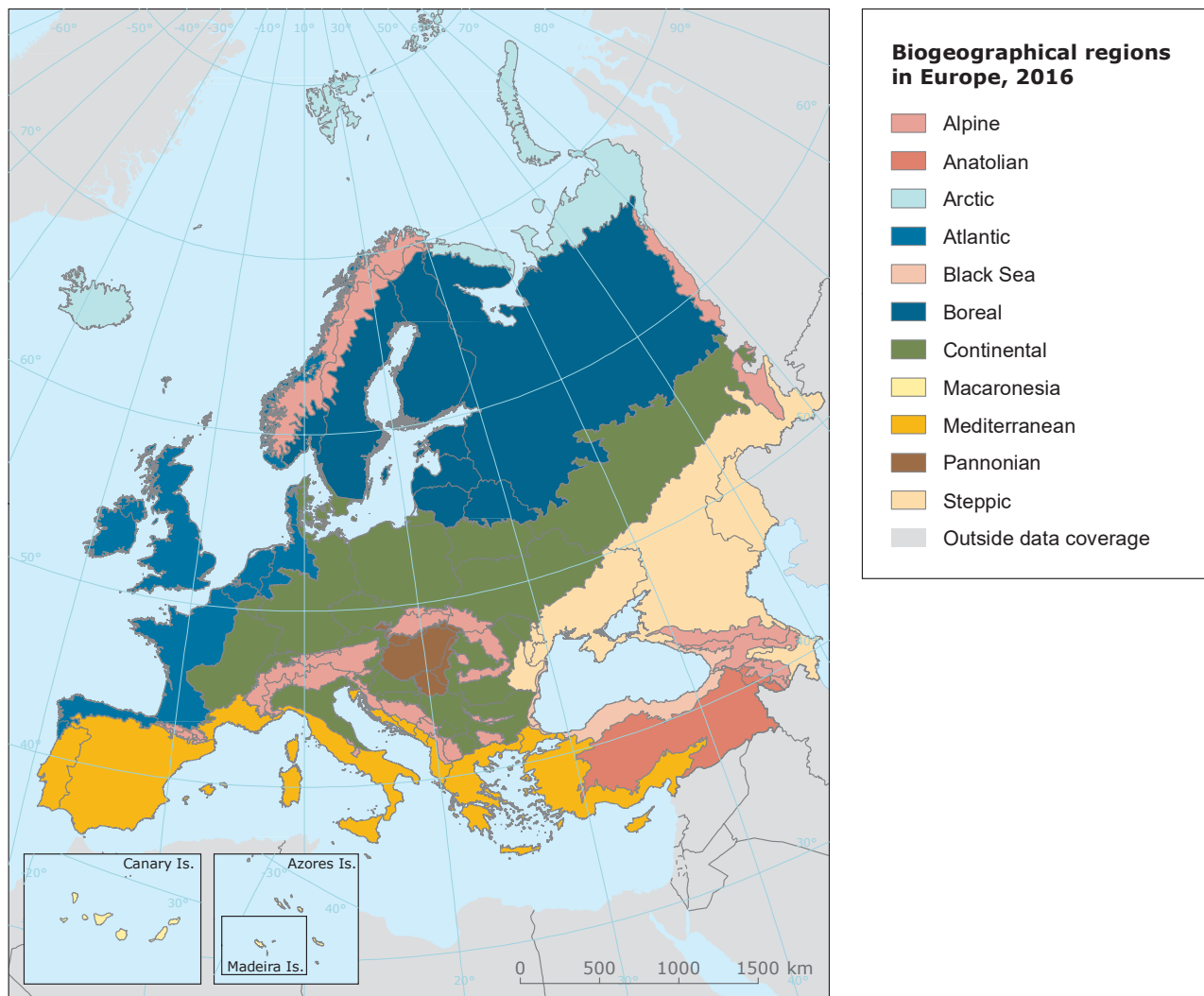
Пташина директива не містила жодних визначень термінів, і з її тексту видно, що в ній плутаються різні

поняття з різним значенням, без особливої уваги до їх однозначного та послідовного використання. Можливо, саме цей досвід став уроком, який спонукав авторів нової Оселищної директиви включити окрему [статтю 1](#), присвячену роз'ясненню термінології. Іншою причиною стало те, що директива запровадила кілька абсолютно нових термінів, які ніколи раніше не використовувалися, тому вимагали точного визначення для їх практичного застосування. Попри це, результат цієї слушної ідеї був не завжди ідеальним (деякі визначення, наприклад поняття «природне оселище», викликали труднощі), однак більшість ключових термінів стали зрозумілими й загальноприйнятими. Розглянемо найважливіші з них.

Термін «збереження» (conservation). Якщо Пташина директива часто плутала терміни «охорона» (protection), «невтручання» (preservation) і «збереження» (conservation), то Оселищна директива нарешті пояснила, що термін «збереження» (conservation) — на відміну від «охорона» (protection) та рідко вживаного «невтручання» (preservation) — означає «сукупність заходів, необхідних для підтримання або відновлення природних оселищ та популяцій видів дикої флори і фауни у сприятливому стані». Інакше кажучи, це проактивний підхід, який вимагає конкретних, цілеспрямованих і адаптованих дій для досягнення реального результату в охороні природи. Тобто недостатньо просто ухвалити адміністративні рішення — наприклад, створити території, що охороняються чи затвердити списки видів під охороною (що належить до поняття «protection»). Потрібно здійснювати реальні заходи у природі, що передбачає також виділення фінансових ресурсів, які мають бути забезпечені передусім із національного бюджету.

Термін “природні оселища” (natural habitats). Це визначення вважається менш вдалим.

У директиві сказано, що природні оселища — це «ділянки суходолу та акваторії, які розрізняються за географічними, абіотичними та біотичними характеристиками, незалежно від того, є вони повністю природними чи напівприродними». Це визначення має дві проблеми: по-перше, під терміном «оселище» більшість людей, включно з науковцями, зазвичай розуміють лише першу частину цього визначення — тобто території, що відрізняються характерними географічними та абіотичними ознаками. Додавання до визначення біотичного компонента суттєво змінило первісне наукове розуміння терміна



Актуальна офіційна карта біогеографічних регіонів Європи та частини Азії (станом на 2016 рік)

«оселище», що часто ускладнює пояснення цього поняття представникам інших секторів, насамперед сільського господарства та лісового господарства. По-друге, хоча в директиві зазначено, що термін «природне» (natural) також охоплює «напівприродне» (semi-natural), на практиці переважна більшість типів оселищ, перелічених у Додатку I, є антропогенними — тобто створеними або підтримуваними діяльністю людини.

Такі оселища потребують постійного менеджменту, без якого вони швидко зникають. Водночас вони мають високу екологічну цінність і підлягають охороні, однак використання терміна «природні оселища» щодо них часто викликає плутанину як серед громадськості, так і серед фахівців інших галузей, що послаблює довіру до самої директиви,

адже більшість людей не читають визначення термінів і покладаються на їхнє інтуїтивне, «здорове» розуміння.

Термін «типи природних оселищ» (natural habitat types). Директива вводить цей термін без уточнення, що такі типи оселищ формуються з природних оселищ із подібними властивостями. Натомість у ній наведено три головні характеристики, за якими оселище може бути віднесене до певного типу природних оселищ:

- воно знаходиться під загрозою зникнення у своєму природному ареалі;
- має обмежений природний ареал, зумовлений регресом або від початку невеликою площею поширення;

- є видатним прикладом характерних природних рис одного чи кількох із дев'яти біогеографічних регіонів: Альпійського, Атлантичного, Чорноморського, Бореального, Континентального, Макаронезійського, Середземноморського, Паннонського, Степового.

Такі типи оселищ перераховані в Додатку I до директиви, і для кожного з них держави ЄС зобов'язані визначити території мережі Natura 2000 на своїй території.

Хоча в самій директиві цього не зазначено, межі біогеографічних регіонів зображені на карті, розробленій у межах Бернської конвенції. Було домовлено між Європейською Комісією та Секретаріатом Бернської конвенції, що ця карта буде однаковою як для мережі Natura 2000, так і для Смарагдової мережі (Emerald Network). Під час підготовки до вступу в Європейський Союз одним із перших завдань для будь-якої країни-кандидата є визначення регіонів і встановлення їхніх меж на своїй території у масштабі, достатньому для подальшого визначення територій Natura 2000. Якщо з певних причин виникає потреба уточнити або адаптувати межі регіонів на національному рівні (наприклад, щоб узгодити їх з адміністративними межами областей або громад), це можливо лише після переговорів і попереднього погодження з Європейською Комісією.

Два питання слід зазначити в цьому контексті. По-перше, третя необов'язкова характеристика є дуже важливою, оскільки вона виходить за межі «стандартних» підходів до охорони природи: для того щоб бути включеними до переліку Додатку I, деякі типи оселищ не обов'язково повинні бути зникаючими, але вони можуть «лише» представляти видатні приклади типових характеристик одного або кількох біогеографічних регіонів. Це непомітне положення втілює свого роду запобіжний принцип: не потрібно чекати, поки певний тип оселища стане зникаючим унаслідок людської діяльності, але допустимо його охороняти та зберігати – через охорону та управління територіями Natura 2000 – поки він ще перебуває в доброму стані.

По-друге, це визначення запровадило дуже важливу інновацію цієї директиви: її зобов'язання застосовуються не до окремих держав ЄС у межах їхніх національних кордонів, а до територій так званих біогеографічних регіонів, без урахування штучних, політично визначених меж. Біогеографічні регіони представляють чітко визначені великі території

по всій Європі, які визначаються переважно кліматом, орографією та домінуючою рослинністю; у принципі, усі заходи охорони, спрямовані на типи оселищ і вибрані види, повинні бути однаковими в усіх країнах, що належать до конкретного біогеографічного регіону – іншими словами, різні країни ЄС повинні застосовувати заходи зі збереження оселищ і видів відповідно до природних характеристик даного біогеографічного регіону, а не згідно з різними національними політиками, керованими політичними інтересами.

Ця концепція біогеографічних регіонів має надзвичайно важливе значення – усі кроки та заходи, що вживаються в конкретній країні, повинні враховувати цей підхід; це означає, що якщо країна розташована в межах більш ніж одного біогеографічного регіону, кількість підходів має відповідати кількості цих регіонів. Це має бути враховано під час створення так званих референсних списків типів оселищ і видів, підготовки національної пропозиції територій Natura 2000, а також під час спостереження за станом збереження типів оселищ і видів та звітування перед Комісією.

Крім того, директива визнає також пріоритетні типи природних оселищ – природні оселища, які перебувають під загрозою зникнення, для охорони яких ЄС підходить з особливою відповідальністю; вони позначені зірочкою (*) у Додатку I. Для них застосовуються спеціальні правила при підготовці пропозицій територій Natura 2000 – набагато більша частка їхнього національного поширення має бути включена до таких територій у порівнянні з іншими типами оселищ. Подібна концепція застосовується і до пріоритетних видів, перелічених у Додатку II.

Оселище виду означає середовище, визначене певними абіотичними та біотичними факторами, у якому вид живе на будь-якій стадії свого біологічного циклу. Це визначення є науково обґрунтованим, проте через те, що термін «оселище» вживається і для типів оселищ, і для видів — у різному значенні — завжди необхідно використовувати повну форму терміна щодо видів як під час транспозиції директиви, так і у всіх методичних документах на національному рівні.

Директива також визначає охорону та збереження видів, використовуючи підхід, подібний до Бернської конвенції, — у ній наведено перелік лише певних видів тварин і рослин, що мають статус видів, які становлять інтерес для Співтовариства. Вони поділені на три категорії та згруповані у три додатки:

- види, для яких існує зобов'язання визначати територію Natura 2000 (Додаток II);
- види, що потребують суворої охорони (Додаток IV);
- види, які можуть потребувати спеціальних заходів, якщо рівень їхніх популяцій може бути поставлений під загрозу внаслідок нераціонального використання.

Такі види належать до однієї з наступних категорій: зникаючі, вразливі, рідкісні або ендемічні, які потребують особливої уваги. Це типові категорії з міжнародних червоних списків, які існують також на європейському рівні. Аналогічно до типів оселищ, було запроваджено нову категорію пріоритетних видів для деяких зникаючих видів, визначених таким самим чином, як і для пріоритетних типів оселищ; пріоритетні види з'являються лише у Додатку II, оскільки суворіші правила для них застосовуються при визначенні територій Natura 2000.

Для обох категорій – типів природних оселищ і видів, що становлять інтерес для Співтовариства – було запроваджено новий ключовий термін, який раніше не використовувався в охороні природи: стан збереження (conservation status). Це поняття є дуже важливим, оскільки відповідно до **статті 2** усі заходи, передбачені цією директивою, «повинні бути спрямовані на підтримання або відновлення сприятливого стану збереження природних оселищ і видів дикої флори та фауни, що становлять інтерес для Співтовариства».

Отже, що означає цей термін? Його визначення подібні для типів оселищ і видів, і обидва містять одну й ту саму помилку: пропущене слово, без якого визначення втрачають сенс – «результат». Визначення стану збереження типу оселища також не містить формулювання «тип оселища», без якого воно теж втрачає зміст. Отже, виправлені визначення мають бути такими: стан збереження природного оселища означає результат сукупності впливів, що діють на певний тип природного оселища та його типові види, які можуть впливати на його довгострокове природне поширення, структуру та функції, а також на довгострокове виживання його типових видів; стан збереження виду означає результат сукупності впливів, що діють на даний вид і можуть впливати на довгострокове поширення та чисельність його популяцій.

Із цих визначень випливає, що «стан збереження» є штучно встановленим набором показників, які відображають якість і кількість поширення певного типу оселища або виду в межах ЄС та в окремих

державих ЄС. Це поняття не має відношення до стану типів оселищ і видів у межах окремих охоронних територій, таких як Natura 2000 чи території, що охороняються на національному рівні, оскільки воно повинно характеризувати загальну ситуацію на всій території певної країни.

Тому обов'язкова система спостереження за станом збереження, передбачена **статтею 11**, не повинна ґрунтуватися лише на моніторингу охоронних територій. Необхідно створити незалежну мережу вибіркового ділянок, специфічних для типів оселищ і видів, яка охоплює всі діапазони їхнього поширення — добрий, середній і слабкий.

Для обох категорій – типів оселищ і видів – директива визначає умови, за яких стан збереження вважається «сприятливим», тобто таким, що відповідає меті директиви. Для типу природного оселища стан збереження є сприятливим, якщо його природний ареал і площі, які воно займає в межах цього ареалу, є стабільними або збільшуються, специфічна структура та функції, необхідні для його довгострокового збереження, існують і, ймовірно, продовжать існувати в передбачуваному майбутньому, а стан збереження його типових видів є сприятливим. Для виду стан збереження є сприятливим, якщо дані про динаміку популяції свідчать, що він підтримує себе в довгостроковій перспективі як життєздатний компонент своїх природних оселищ, його природний ареал не скорочується і не має тенденції до скорочення в передбачуваному майбутньому, і якщо існує, і, ймовірно, продовжуватиме існувати достатньо велике оселище для підтримання його популяцій у довгостроковій перспективі.

Особливо визначення сприятливого стану збереження потребують точного перенесення до національного законодавства. Водночас підвищення обізнаності серед природоохоронців і фахівців є необхідним, щоб вони зрозуміли, що термін «стан збереження» є не науковим, а політичним терміном, який можна застосовувати лише на біогеографічному рівні в межах певної країни, але ніколи – на рівні окремої ділянки. І не лише через те, що визначення в директиві чітко це вказує, а й із наукових причин: термін «сприятливий» не може бути застосований для опису стану популяцій рослин і тварин у межах певної території, оскільки він виражає виключно людську оцінку, яка не застосовується в екології чи біології (тварини й рослини в межах території можуть мати сприятливі або несприятливі умови для свого існування, але не можуть мати «сприятливого» чи «несприятливого» статусу – вони не мають жодного «статусу», їх можна

описувати лише з точки зору їхньої кількості, якості та перспектив збереження на основі умов середовища, у якому вони перебувають).

Ці визначення потребують точного відтворення в національному законодавстві. Водночас важливо, щоб природоохоронці й експерти розуміли: термін «стан збереження» є не науковим, а політичним поняттям. Його слід застосовувати лише на рівні біо-географічного регіону, а не для окремої території. У науковому сенсі термін «сприятливий» не можна використовувати для опису стану популяцій у межах певної ділянки, адже він відображає людську оцінку, невалідну з точки зору екології чи біології. Рослини й тварини можуть мати сприятливі або несприятливі *умови існування*, але не «статус». Їх можна описувати лише з точки зору їхньої кількості, якості та перспектив збереження на основі умов середовища, у якому вони перебувають.

Нарешті, існують два визначення, що стосуються територій Natura 2000, які мають бути визначені та призначені на національній території. Перше – це об'єкт природи загальноєвропейського значення (ОПЗЗ) (site of Community importance, SCI), а друге – спеціальні території збереження (SAC) (special area of conservation, SAC). Їхні визначення є відносно складними, але їх можна спростити таким чином: на основі критеріїв, встановлених у **статті 4** директиви, держави ЄС зобов'язані пропонувати території для всіх типів оселищ з Додатку I і видів з Додатку II, присутніх на їхній території, та подавати свій перелік – так званий національний список запропонованих об'єктів природи загальноєвропейського значення – до Комісії; країни-кандидати зобов'язані подати свої національні списки до моменту вступу. Після процедури оцінки та схвалення деякі з цих територій (зазвичай усі або навіть більше, ніж спочатку запропоновано) затверджуються Комісією та всіма державами ЄС; такі території отримують назву об'єктів природи загальноєвропейського значення (ОПЗЗ). Потім ці території (після їхнього затвердження Комісією) мають бути призначені на національному рівні протягом максимум шести років як спеціальні території збереження (SAC). Таким чином, ці терміни зазвичай стосуються однієї і тієї ж території, але на різних етапах.

Хороша новина полягає в тому, що ці назви не потрібно переносити до національного законодавства – держави ЄС мають свободу вибору національних назв для цих територій. Вони навіть можуть мати ту саму назву до і після вступу; важливо лише, щоб момент їхнього національного призначення був закріпле-

ний у національному законодавстві як контрольний етап, оскільки початок реалізації деяких положень директиви пов'язаний із датою такого призначення.

Загальна мета директиви та її заходи

Стаття 2 визначає мету директиви: сприяти забезпеченню збереження біорізноманіття через охорону природних оселищ, дикої флори та фауни на європейській території держав ЄС. Це формулювання є загальним, але водночас надзвичайно амбітним. Хоча прийняття цієї директиви стало великим кроком уперед у розвитку екологічної політики ЄС, було очевидно, що вона зосереджується лише на певному наборі типів оселищ і видів, не охоплюючи основні загрози, пов'язані з сільським і лісовим господарством. Метою директиви було використати вибрані оселища та види як інструмент для збереження біорізноманіття загалом.

У тій самій статті зазначено, що всі заходи, вжиті відповідно до цієї директиви, мають бути спрямовані на підтримання або відновлення сприятливого стану збереження природних оселищ і видів дикої флори та фауни, що становлять інтерес для Співтовариства. Водночас такі заходи повинні враховувати економічні, соціальні й культурні потреби, а також регіональні та місцеві особливості. Останнє положення часто тлумачиться неправильно. Воно стосується усіх *заходів*, ужитих відповідно до директиви, але не поширюється на інші зобов'язання, які вона встановлює. Наприклад, визначення та відбір об'єктів природи загальноєвропейського значення згідно зі **статтею 4** (тобто визначення майбутніх територій Natura 2000) є процедурою, а не заходом. Тому під час визначення та відбору таких територій не можна враховувати жодні інші чинники, крім наукових, що неодноразово підтверджувалося судовою практикою Суду Європейського Союзу.

Охорона природних оселищ та оселищ видів

Це назва основного розділу директиви, що присвячений охороні територій, і охоплює **статті 3–10**. Основним змістом цього блоку є правила створення мережі Natura 2000, визначеної як «*цілісна європейська екологічна мережа*».

Однак це визначення є дещо проблематичним і відображає наукові уявлення початку 1990-х років, коли біологи зосереджувалися на теорії екологічних мереж, які розглядалися як перспективний інструмент охорони природи. Згодом стало очевидно, що ця теорія не має достатнього наукового підґрунтя, а живі організми, особливо у сильно змінених ландшафтах Європи, не поводяться відповідно до неї.

Навіть у 1992 році, коли директива була прийнята, було зрозуміло, що визначення Natura 2000 не відповідає принципам екологічних мереж, основною властивістю яких є *екологічна зв'язаність*. Natura 2000 за своєю суттю не може бути мережею взаємопов'язаних територій, оскільки багато типів оселищ і видів, для яких створюються ці ділянки, не потребують зв'язку між собою, а в деяких випадках їх з'єднання навіть могло б створити загрозу через появу інвазійних або конкурентно сильніших видів, здатних змінити або зруйнувати цільові оселища.

Крім того, директива передбачає, що мережа Natura 2000 включає також спеціальні природоохоронні території для птахів, створені відповідно до Пташиної директиви. Очевидно, що немає сенсу навмисно об'єднувати території для птахів із ділянками, призначеними для інших тварин, рослин або типів оселищ. Попри те, що визначення Natura 2000 є не зовсім вдалим, сама мережа є найширшою системою, що охороняються території у світі і відіграла ключову роль у розвитку природоохоронної політики більшості держав ЄС.

Стаття 3 доповнюється положенням, що «держави ЄС, якщо вважають це за необхідне, повинні прагнути покращити екологічну цілісність Natura 2000 шляхом збереження та, у разі потреби, створення елементів ландшафту, які мають важливе значення для дикої флори та фауни, як зазначено у **статті 10**». Це положення ще раз підтверджує, що Natura 2000 не є «екологічною мережею» в класичному розумінні, адже справжня екологічна мережа мала б включати такі елементи ландшафту від початку. У цьому випадку йдеться про обов'язок визначати або створювати природні елементи, що сприяють міграції, розселенню або обміну генетичним матеріалом між популяціями видів — тобто лише для тих організмів, які реально виграють від екологічного зв'язку між територіями. Цей підхід є науково обґрунтованим і логічним, але, на жаль, його реалізації приділяють дуже мало уваги, хоча саме він міг би суттєво покращити умови існування видів у культурних, інтенсивно змінених ландшафтах.

Стаття 4 описує повну процедуру створення об'єктів природи загальноєвропейського значення (ОПЗЗ), їхню оцінку Європейською Комісією, а також обов'язки держав ЄС під час перетворення таких об'єктів на спеціальних територіях збереження (SAC). Її слід розглядати разом із Додатком III, який визначає конкретні етапи цього процесу. Для нинішніх держав ЄС ця стаття має радше історичне значення, проте для країн-кандидатів вона є надзвичайно важливою. А саме формулювання пунктів 2 і 3 може створити враження, що вони адресовані Комісії, оскільки описують процедуру оцінювання після подання національного списку запропонованих ОПЗЗ. Однак насправді ці положення містять критерії відбору, яким мають відповідати території у національному списку, тобто держава-кандидат повинна відразу пропонувати такі ділянки, які відповідають критеріям оцінки Комісії. Хоча згодом Європейська Комісія спільно з державами ЄС розробила додаткові детальні критерії достатності, основою для національних пропозицій залишаються **статті 4(2)** і Додаток III.

У пункті 2 **статті 4** також міститься положення для випадків, коли держава ЄС пропонує велику кількість територій із пріоритетними типами оселищ або видами. У такому випадку вона може вести переговори з Комісією щодо певного «пом'якшення» критеріїв відбору. На практиці, однак, ця можливість ніколи не застосовувалася, оскільки жодна держава ЄС не перевищила таких меж.

Пункт 4 **статті 4** описує процес перетворення об'єктів природи загальноєвропейського значення (ОПЗЗ) на SAC. Він передбачає важливий обов'язок — офіційно призначити SAC на національному рівні. Хоча директива не встановлює конкретних правил цього процесу, цей крок не можна пропустити, адже з моменту такого призначення починають діяти положення **статті 6(1)**.

Пункт 5 **статті 4** встановлює, що з моменту затвердження території Комісією на неї поширюються вимоги **статті 6(2), (3) та (4)**. Іншими словами, з цього моменту будь-який негативний вплив на територію заборонено, а будь-які плани чи проекти, які можуть її зашкодити, мають проходити процедуру оцінки наслідків впливу на території (Appropriate Assessment), описану далі.

З точки зору транспозиції, у національне законодавство потрібно внести основні етапи процедури створення мережі Natura 2000, але не технічні правила її реалізації. Як уже згадувалося, навіть назви територій, використані в директиві для різних етапів

процесу, не обов'язково відтворювати дослівно — країни-кандидати можуть використовувати національні відповідники, якщо зберігається зміст.

Стаття 5 передбачала вирішення ситуацій, коли держава не подала на розгляд цінну територію, яка мала бути включена до національного списку згідно **статті 4**. Невідомо, чи коли-небудь це положення застосовувалося до тих 12 держав ЄС, які прийняли цю директиву, оскільки з кінця 1990-х років Європейська Комісія разом із державами ЄС та Європейським агентством з довкілля розробили чітку процедуру оцінки повноти національних списків, що унеможливило пропуск важливих територій: на основі наукових та експертних даних про типи оселищ і види, наявних для будь-якої країни-кандидата, жодна цінна територія не може залишитися поза увагою незалежних експертів, національних природоохоронних організацій та Європейської Комісії. Жодна країна не може бути прийнята до ЄС без подання повного й науково обґрунтованого списку ОПЗЗ, тому ситуація, передбачена **статтею 5**, фактично неможлива.

Після того як усі території запропоновані, оцінені, схвалені й призначені як SAC згідно **статті 4**, вони повинні бути належним чином захищені та управлятися. Це регулюється **статтею 6**, яка є центральним елементом директиви щодо Natura 2000 і містить три частини, кожна з яких має окрему функцію.

Стаття 6(1) стосується управління охороною SAC, тобто об'єктів загальноєвропейського значення після їх визначення як територій особливої охорони відповідно до **статті 4**(4). У ній зазначається, що держави ЄС повинні встановити необхідні природоохоронні заходи, які, за потреби, передбачають розроблення спеціальних планів управління для відповідних територій або їх інтеграцію в інші плани розвитку, а також запровадження належних законодавчих, адміністративних або договірних заходів, що відповідають екологічним вимогам типів природних оселищ, наведених у Додатку I, та видів, перелічених у Додатку II, які наявні на цих територіях. Це положення є основою управління територіями Natura 2000, тож розглянемо його детальніше.

Перш за все, у початковому тексті директиви була допущена помилка: під час підготовки документа зникла частина речення про необхідність попереднього встановлення цілей збереження (conservation objectives) для кожної території. Без них неможливо визначити заходи охорони, однак

у **статті 6** відсутній обов'язок встановлювати цілі збереження. Нарешті, після кількох десятиліть непорозуміння, у 2024 році Суд ЄС (справа C-66/23¹⁰) підтвердив, що для кожної SAC спочатку необхідно встановити цілі збереження, а потім – заходи для їх досягнення.



Лучні угруповання з ковили Лессінга. Ландшафтний заказник місцевого значення «Верхів'я балки Канцерівська (Кайдацька)», правобережжя Запорізької області. Приклад оселища мережі Natura 2000 6190 — паннонські скельні стени (Stipo-Festucetalia pallentis). Фото: Віктор Петроченко, Wikipedia (Wikimedia Commons), CC BY-SA 4.0.

Лише тепер пункт 1 **статті 6** набуває змісту: після того, як об'єкт природи загальноєвропейського значення (ОПЗЗ) буде призначений SAC, від цієї дати повинні бути встановлені: i) цілі збереження для території, та ii) відповідні заходи збереження, необхідні для досягнення цих цілей. Однак директива признає, що цілі та заходи не обов'язково мають бути частиною самого акту призначення території — вони можуть бути викладені в окремих планах управління або інших публічних документах. Єдиною обов'язковою вимогою є те, що документ, у якому встановлюються цілі та заходи збереження, повинен бути публічним і обов'язковим для виконання, принаймні для органів, відповідальних за управління територією.

У більшості держав ЄС було обрано форму планів управління територіями як перевірений часом інструмент охорони природи; однак їх не обов'язково

¹⁰ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290009&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10419742>

називати “планами управління”¹¹. Варто зазначити, що Суд Європейського Союзу неодноразово підтверджував, що хоча **стаття 6(1)** містить лише зобов’язання встановити заходи зі збереження, це також автоматично означає обов’язок їх практичного впровадження, тобто здійснення реального управління природоохоронними територіями. Без такого тлумачення це положення було б лише декларативним, без будь-якого позитивного впливу на типи оселищ і види, що становлять інтерес для ЄС. Тому відразу після встановлення цілей і заходів останні мають постійно, часто щоденно, реалізовуватися керівниками територій, призначеними компетентними органами.



Вусач дубовий великий західний (Cerambyx cerdo) є зникаючим видом, тісно пов’язаним зі старовіковими листяними деревами. Його поширення залежить від наявності придатних оселищ із достатньою кількістю мертвої та старіючої деревини; цей вид отримує користь від охорони в межах територій мережі Natura 2000. Фото: Katerina Lavrinenko (lavrinenkokaterina), iNaturalist, CC BY-NC 4.0

У країнах, що готуються до вступу в ЄС, іноді виникають сумніви щодо різниці між “заходами зі збереження” та “відповідними законодавчими, адміністративними або договірними заходами”, передбаченими тим самим положенням. Пояснення є простим. Заходи зі збереження — це ті дії, які необхідні для досягнення цілей збере-

ження території, тобто практичні заходи з управління територією в польових умовах. Інші три типи заходів стосуються визнання територій як таких, що призначені для певних типів оселищ і видів, та надання правової сили цим територіям і режимам їхнього управління. Як уже зазначалося, цілі та заходи зі збереження повинні бути частиною або нормативного акта (законодавчого заходу), яким територію офіційно призначено та в якому перелічено всі типи оселищ і види, для охорони яких її визначено; або планів управління чи інших планів, що також мають загальнообов’язковий характер (адміністративні заходи).

В окремих країнах призначення території особливої охорони (SAC) може бути оформлене у вигляді спеціального договору між природоохоронним органом і власником території (договірний захід). Таким чином, кожна держава ЄС має свободу у виборі найбільш доцільних способів визначення всіх територій SAC, оприлюднення інформації про них, а також у встановлення цілей і заходів збереження. Усі ці елементи мають бути затверджені та чинні на день офіційного призначення території SAC.

Стаття 6(2) має превентивний характер: держави ЄС зобов’язані вживати заходів для недопущення погіршення стану природних оселищ і видів, для яких створено територію. Це положення часто тлумачать як заборону будь-якого погіршення стану території Natura 2000, і воно діє разом зі **статтею 6(1)**. Оскільки існує зобов’язання встановлювати та впроваджувати конкретні заходи зі збереження для кожної території SAC, які забезпечують досягнення цілей збереження, не повинно траплятися такого, щоб оселища чи види всередині цієї території погіршувалися — адже це було б порушенням **статті 6(2)**, що не допускається.

Погіршення природного стану оселищ або видів означає порушення директиви. Таким чином, **стаття 6(2)** підкріплює зобов’язання, визначене у **статті 6(1)**, щодо належного виконання заходів зі збереження. Держава ЄС не може звільнити себе від цього обов’язку, посилаючись, наприклад, на природну сукцесію, яка може «природно» призвести до погіршення стану деяких оселищ. Саме зобов’язання впроваджувати відповідні заходи зі збереження відповідно до **статті 6(1)** має забезпечити, щоб належне управління територіями запобігало таким “природним” процесам, тим самим виконуючи вимоги **статті 6(2)**.

Єдиними винятковими ситуаціями, коли **стаття 6(2)** не застосовується, є випадки непереборної сили, такі як стихійні лиха, що впливають на території й не можуть бути передбачені. Наприклад, вітровали,

¹¹ Наприклад, у Чеській Республіці такі плани управління територіями мережі Natura 2000 називаються «зведення рекомендованих заходів», і попри таку назву вони є обов’язковими для органів охорони природи.

снігові бурі, землетруси, зсуви, повені або поступові наслідки зміни клімату, яким неможливо запобігти.

Статті 6(3) і 6(4) встановлюють процедуру оцінка наслідків впливу на територію (Appropriate Assessment) для планів і проєктів, що можуть негативно вплинути на території Natura 2000. Це один із найважливіших та найефективніших інструментів охорони природи у світі (якщо його приміняти правильно), тому йому присвячено велику кількість судових рішень і порад Єврокомісії¹², допомагаючи державам ЄС у впровадженні процедури оцінки наслідків впливу на територію (Appropriate Assessment) відповідно до положень директиви. Тому ми утримаємося від детального опису цих положень, посилаючись на вказівки Європейської Комісії та відповідну судову практику.

Стаття 7 встановлює, що зобов'язання, передбачені **статтею 6(2), (3) та (4)**, замінюють відповідні зобов'язання зобов'язання, що випливають із першого речення **статті 4(4)** Пташиній директиви. Тобто території для охорони птахів також підпадають під заборону погіршення стану, а будь-які проєкти, які можуть на них вплинути, мають проходити процедуру оцінки наслідків впливу на територію.

Стаття 8 регулює питання співфінансування управління територіями Natura 2000 з фондів ЄС. Вона зобов'язує держави ЄС розробляти Рамкові пріоритетні дії (PAF) — документи, що оцінюють потреби у фінансуванні на багато років уперед. На основі цих оцінок різноманітні фінансові інструменти ЄС можуть направлятись у конкретні регіони на управління територіями. Перший цикл Рамкових документів пріоритетних дій (PAF) за період 2014–2020 років не виправдав очікувань. Тому Європейська Комісія змінила правила щодо структури та методології PAF для поточного періоду 2021–2027 років, а оцінки, надані державами ЄС, були використані для співфінансування окремих заходів з управління та інших природоохоронних дій.

Стаття 9 описує процедуру «декласифікації» (скасування охоронного статусу території), якщо вона втратила природоохоронну цінність, наприклад, через зникнення видів або типів оселищ внаслідок кліматичних змін. Водночас єдина прийнятна причина такого скасування — природні процеси, а не відсутність належного управління.

Стаття 10, уже згадана у зв'язку з **статтею 3**, заохочує держави ЄС управляти ландшафтними елемента-

ми за межами Natura 2000, які мають велике значення для дикої флори та фауни — зокрема, природними коридорами, важливими для міграції, розселення та генетичного обміну видів.

Нагляд за станом збереження

Наприкінці розділу, що стосується охорони територій, міститься так звана «перехідна» **стаття 11**, яка поширюється як на типи оселищ і види, що стали підставою для створення територій Natura 2000, так і на види рослин і тварин, що потребують суворої охорони по всій території держав ЄС. У ній зазначено, що держави ЄС «здійснюють нагляд за станом збереження природних оселищ і видів, зазначених у **статті 2**, приділяючи особливу увагу пріоритетним типам природних оселищ і пріоритетним видам».

Це, на перший погляд, коротке речення приховує складне зобов'язання — створити надійну систему нагляду (часто помилково називаного «моніторингом») за всіма типами оселищ, переліченими в Додатку I, а також за всіма видами, внесеними до Додатків II та IV, а за потреби — також Додатку V, на всій території держави ЄС, окремо для кожного біогеографічного регіону. Національна система нагляду має бути розроблена так, щоб забезпечити отримання даних, необхідних для виконання обов'язку звітування відповідно до **статті 17**. Це складне та витратне завдання, яке потребує такої ж уваги, людських і фінансових ресурсів, як і створення мережі Natura 2000. Для країн-кандидатів, на території яких уже створено Смарагдову мережу, важливо розуміти, що нагляд за станом збереження є незалежним від територій Natura 2000 чи інших природоохоронних об'єктів (див. пояснення поняття «стан збереження» у **статті 1**); тому необхідно розробити окрему методологію, відмінну від тієї, що передбачена Бернською конвенцією.

Охорона видів

Цей другий стовп директиви охоплює **статті 12–16**, і його структура, принципи та зміст дуже схожі на положення про охорону видів у Пташиній директиві. Уважні читачі також можуть знайти численні подібності — включно з ідентичними формулюваннями — з текстом Бернської конвенції, яка стала джерелом натхнення для цієї частини директиви. У **статтях 12 і 13** директива встановлює обов'язок запровадити режим суворої охорони для вибраних видів тварин і рослин, перелічених відповідно в Додатку IV, части-

¹² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/11e4ee91-2a8a-11e9-8d04-01aa75ed71a1>

на (а) та частина (b). Щодо тварин, забороняється: усі форми навмисного вилову або вбивства особин цих видів у дикій природі; навмисне турбування, особливо в період розмноження, вирощування, сплячки чи міграції; навмисне знищення або вилучення яєць із дикої природи; погіршення або знищення місць розмноження чи відпочинку.

Крім того, забороняється утримання, транспортування, продаж або обмін, а також пропозиція до продажу чи обміну особин, вилучених із дикої природи; ці заборони стосуються усіх стадій життєвого циклу таких видів. Останньою вимогою є зобов'язання держав ЄС створити систему моніторингу випадкового вилову або загибелі цих видів. На основі зібраної інформації вони мають вживати заходів щодо дослідження або охорони, необхідних для того, щоб такі випадки не мали значного негативного впливу на відповідні види. Хоча всі заборони є чіткими, останнє положення важко тлумачити. Найімовірніше, воно стосується загибелі тварин на дорогах або випадкового вилову у знаряддя рибальства. Однак незрозуміло, як саме має бути побудована така система моніторингу, адже випадкові загибелі, за своєю природою, не можуть систематично відстежуватися — про них знають лише ті, хто їх спричинив. Відомостей про виконання цього зобов'язання нинішніми державами ЄС немає.

Щодо рослин, національне законодавство повинно запровадити заборони на навмисне збирання, викопування, зрізання, виривання з корінням або знищення рослин що охороняються у дикій природі, а також на їх утримання, транспортування, продаж або обмін і пропозицію до продажу чи обміну. Так само, як і у випадку з тваринами, ці заборони застосовуються на всіх стадіях біологічного циклу рослин.

Стаття 14 стосується як тваринних, так і рослинних видів, які не потребують суворої охорони, але які, з огляду на їх фактичне або потенційне використання людиною, можуть потребувати запровадження певних охоронних заходів у ситуаціях, коли таке використання може загрожувати їх виживанню. Такі види наведені у Додатку V, частина (а) та (b) відповідно. Підставою для застосування обмежувальних заходів мають бути дані, отримані завдяки нагляду відповідно до **статті 11** — отже, навіть ці види підлягають обов'язку моніторингу стану їх збереження на всій території кожної держави ЄС¹³.

Найсвіжішим прикладом суперечливого виду, який підпадає під положення **статті 14**, є вовк сірий (*Canis*

lupus). Між 1992 і 2025 роками цей вид перебував під суворою охороною в більшості держав ЄС, із дерогаціями, погодженими для окремих країн щодо всієї їхньої території або її частини. У цих країнах такі популяції виду були внесені до Додатку V і підпадали під положення **статті 14**. У червні 2025 року, на запит Європейської Комісії через перенаселення вовків у Європі, що спричинило економічні збитки, вовк сірий був виключений із категорії видів що охороняються Бернською конвенцією, а згодом його було вилучено з Додатку IV до Оселищної директиви та перенесено до Додатку V для всіх чинних держав ЄС. Тепер для тих держав ЄС, на території яких зустрічаються вовки, залишається єдиний обов'язок — забезпечити, щоб будь-яке використання вовків було сумісним із підтриманням їх у сприятливому стані збереження.

У цій статті наведено різні допустимі заходи, які можуть застосовуватися до цих видів, якщо виникають обставини, що загрожують їх виживанню. Невідомо, чи застосовували держави ЄС ці заходи на практиці, як часто та для яких саме видів. Інформація про застосування **статті 14** міститься в національних звітах, що подаються відповідно до **статті 17**, але вона ніколи не була відображена у зведеному звіті, опублікованому Комісією для всієї території ЄС.

Стаття 15 встановлює, що щодо вилову або вбивства тварин, перелічених у Додатку V(a), а також у випадках, коли згідно зі **статтею 16** дозволяються винятки щодо вилову, захоплення або вбивства видів, зазначених у Додатку IV(a), держави ЄС повинні заборонити використання будь-яких невибіркових засобів, здатних спричинити зникнення або серйозне порушення популяцій таких видів, зокрема засобів, наведених у Додатку VI(a), а також будь-яких форм вилову або вбивства з транспортних засобів, зазначених у Додатку VI(b).

Наступна **стаття 16** визначає винятки (derogations) із режиму суворої охорони, умови, за яких їх можна надавати, та підстави, які вважаються допустимими. Концепція винятків дуже подібна до **статті 9** Пташиної директиви, хоча існують деякі відмінності, які слід враховувати під час імплементування до національного законодавства.

Отже, **стаття 16** допускає, що за відсутності задовільної альтернативи і якщо виняток не шкодить підтриманню популяцій відповідних видів у сприятливому стані збереження в межах їхнього природного ареалу, держави ЄС можуть відступати від положень **статей 12, 13, 14 і 15(a)** та (b) в інтересах охорони дикої флори і фауни та збереження природних осе-

¹³ Directive (EU) 2025/123, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202501237

лищ; для запобігання серйозній шкоді, зокрема сільському господарству, тваринництву, лісам, рибному господарству, водним ресурсам чи іншому майну; в інтересах громадського здоров'я, безпеки або з інших імперативних причин суспільного інтересу, включно з економічними чи соціальними міркуваннями, а також екологічними вигодами першочергового значення; з метою проведення досліджень і освітніх заходів, відновлення або повторного вселення видів, а також для розведення, необхідного для цих цілей, включно зі штучним розмноженням рослин; для дозволу, за суворих умов контролю, вибіркового вилову або утримання окремих особин видів, перелічених у Додатку IV, у невеликій кількості, визначеній компетентними національними органами.



Маточник австрійський (Dracocephalum austriacum) росте на сухих луках, кам'янистих схилах і у відкритих степових оселищах Південної, Центральної та Східної Європи. Основними загрозами для виду є втрата оселищ унаслідок інтенсифікації сільського господарства, заростання чагарниками через припинення традиційного випасу, а також фрагментація популяцій. Фото: Halyna Oliar (iNaturalist), CC BY-SA 4.0.

Цей перелік обставин, за яких можливе надання дерогації (винятку), відображає ситуацію в ЄС-12 наприкінці переговорного процесу у 1991 році. Частина із зазначених підстав була вже добре відома на той час – наприклад, необхідність запобігання серйозним збиткам у сільському господарстві, спричиненим деякими видами дикої фауни; інші ж були додані під тиском економічних лобі, які сприймали положення про охорону видів як загрозу соціальному та економічному розвитку і вимагали пошуку балансу між охороною та розвитком.

Важливо підкреслити, що всі заборони, перелічені у **статтях 12–15**, стосуються лише тих людських дій, які призводять до навмисного вбивства, погіршення стану, непокою або знищення. Тому діяльність, яка має найбільші негативні наслідки для видів рослин і тварин що охороняються, часто у великих масштабах – наприклад, інфраструктурні, будівельні чи гірничі проекти – не потребує дерогації, оскільки їхній вплив на види що охороняються формально не є «навмисним».

Оскільки директива не забороняє державам ЄС застосовувати суворіші заходи¹⁴, принаймні одна країна ЄС (Чеська Республіка) вирішила застосовувати положення **статей 12 та 13** до всіх видів людської діяльності, не розрізняючи «навмисні» та «ненавмисні» впливи. У результаті надання дерогацій відповідно до **статті 16** є обов'язковим для будь-якого втручання, яке може вплинути на види що охороняються, і процедури дерогацій стали найефективнішим інструментом охорони природи у цій країні.

Щороку видаються сотні таких дерогацій (і звітуються Єврокомісії – див. далі) за суворо контрольованих умов; у певних випадках у наданні дерогації відмовляють (зазвичай через відсутність переважаючого суспільного інтересу), що призводить до скасування відповідних проектів (оскільки без рішення про дерогацію заявник не може отримати дозвіл на будівництво).

Держави ЄС зобов'язані раз на два роки подавати звіти про надані винятки (derogations). Для цього Європейська Комісія розробила спеціальний інтернет-інструмент звітності — HABIDES, який містить усі пункти, передбачені цією статтею, що мають бути заповнені державами ЄС. Перелік вимог, наведений у **статті 16**(3), може слугувати орієнтиром для визначення того, яку інформацію слід вимагати від заявників на національному рівні, і таким чином є корисним для транспонування директиви в національне законодавство.

Інші технічні та організаційні положення

Після стовпа, що стосується охорони видів, директива містить кілька положень зовсім іншого характеру.

¹⁴ На відміну від Пташиної директиви, у цій Директиві немає такого чіткого положення; однак така можливість випливає зі **статті 114** Консолідованої версії Договору про функціонування Європейського Союзу (https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2008/art_114/oj).

Перше з них — **стаття 17** - “Інформація” що запроваджує одне з найважливіших зобов’язань: держави ЄС повинні кожні шість років звітувати про виконання заходів, вжитих відповідно до цієї директиви¹⁵. Основна увага у звітуванні приділяється звіту про стан збереження всіх типів оселищ і видів, охоплених директивою, на основі результатів спостереження відповідно до **статті 11**. Проте формат звітування (розроблений майже 20 років тому спільно з Європейським агентством з навколишнього середовища та державами ЄС і регулярно оновлюваний перед кожним новим звітним циклом¹⁶) містить також інші розділи, зокрема щодо реалізації мережі Natura 2000.

Цей формат звітності має ще одну важливу перевагу для держав ЄС: оскільки **стаття 11** не визначає, як саме має здійснюватися спостереження за станом збереження оселищ і видів, формат звіту за **статтею 17** фактично надає детальні інструкції. Отже, під час створення своєї системи спостереження відповідно до **статті 11** країни-кандидати повинні використовувати цей формат звітності як “шаблон” для її розробки¹⁷.

Під час вступу до ЄС новим державам ЄС зазвичай надається “послаблення” у вигляді того, що їхній перший національний звіт вважається пробним: вони зобов’язані звітувати лише про заходи, вжиті для забезпечення функціонування вимог природоохоронних директив, але не повинні надавати звіти про стан збереження, засновані на вже діючій системі спостереження. Це дає їм можливість створити таку систему, що є завданням, порівнянням за складністю, часом, ресурсами та фінансуванням зі створенням мережі Natura 2000.

Національні звіти повинні бути передані до Європейської Комісії та оприлюднені. Після цього Комісія готує так званий зведений звіт, який узагальнює основні висновки національних звітів держав ЄС; разом із результатами звітування за Пташиною директивою, висновки для всього ЄС публікуються у виданні “State of Nature in the EU” (“Стан природи в ЄС”¹⁸).

¹⁵ Поточний звітний період охоплює роки з 2019 по 2024, подання національних звітів має відбутися у 2025 році.

¹⁶ Доступні разом із пояснювальними примітками та іншою релевантною інформацією на порталі довідкових матеріалів щодо **статті 17**: https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17

¹⁷ Аналогічний формат звітування був розроблений для виконання зобов’язань зі звітування відповідно до **статті 12** Пташиної директиви; він доступний за посиланням: https://cdr.eionet.europa.eu/help/birds_art12

¹⁸ Його найновіше видання за період 2013–2018 років доступне за посиланням: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>

Останній абзац **статті 17** передбачає можливість (але не обов’язок) позначати “території, визначені відповідно до цієї директиви, за допомогою знаків спільноти”. Цей знак — це відомий логотип Natura 2000, який був вперше опублікований у 1997 році в Рішенні Комісії 97/266/ЄС, що стосувалося формату інформаційних файлів для запропонованих ділянок Natura 2000¹⁹, а згодом офіційно закріплений (з детальним описом правил його використання) у Рішенні Комісії 2021/C 229/03 щодо ліцензування логотипу Natura 2000²⁰. Наразі немає даних про те, чи використовували держави ЄС цей логотип і в якій кількості для позначення своїх ділянок Natura 2000.



Офіційний логотип мережі Natura 2000.

Стаття 18 зобов’язує держави ЄС “заохочувати необхідні наукові дослідження та науково-дослідні роботи з урахуванням цілей, викладених у **статті 2**, та зобов’язань, зазначених у **статті 11**”.

Іншими словами, стаття спрямована на підтримку досліджень у сфері біорізноманіття та досліджень, пов’язаних зі спостереженням за станом збереження, із особливою увагою до територій Natura 2000 та елементів ландшафту, які сприяють екологічній цілісності мережі Natura 2000.

Ці положення неможливо прямо транспонувати у національне законодавство, оскільки національні закони, програми та політики у сфері науки зазвичай не спрямовані на настільки вузькі сфери. Водночас немає доказів, що Європейська Комісія коли-небудь висувала

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997D0266>

²⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0615\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0615(01))



Великий Луг (Україна). Після знищення Каховського водосховища російською армією у 2023 році в долині Дніпра розпочалося природне відновлення лісів та водно-болотних угідь. Цей процес призвів до формування обширних природних оселищ, зокрема пріоритетного оселища Додатка I 91E0* – заплавні ліси з *Alnus glutinosa* та *Fraxinus excelsior*.
Фото: Mykhailo Mulenko, CC BY-SA 4.0

зауваження щодо цього питання під час перевірки транспозиції директиви до національних правових систем.

Стаття 19 встановлює процедуру внесення змін до додатків I, II, III, V та VI. У ній зазначено, що такі зміни можуть вноситися у разі необхідності через технічний або науковий прогрес. Це зазвичай відбувається під час вступу нових держав ЄС, які мають право пропонувати нові типи оселищ і видів зі своєї території. Процедура передбачає, що пропозиції вносить Європейська Комісія, а Рада ЄС ухвалює їх одностанно. Втім, незрозуміло, чому в цей перелік включено також Додаток III – список критеріїв для ідентифікації, відбору та пропонування ділянок Natura 2000.

Статті 20 і 21 створюють Комітет з питань оселищ (Habitats Committee), завданням якого є допомога Європейській Комісії в обговоренні правил, необхідних для реалізації цієї директиви; цей комітет повинен мати офіційні правила процедури.

У додатковому положенні **статті 22** директива встановлює правила щодо повторного випуску (реінтродукції) видів, перелічених у Додатку IV; регулює навмисне випускання інвазивних (чужорідних) видів у дику природу; та сприяє освіті й підвищенню обізнаності громадськості щодо необхідності охорони видів дикої флори й фауни та збереження їхніх оселищ і природних середовищ існування загалом.

Нарешті, **стаття 23** визначає термін для держав ЄС 1992 року: вони повинні були протягом двох років з моменту повідомлення директиви прийняти закони, регламенти й адміністративні положення, необхідні для її виконання, та поінформувати про це Комісію. Це положення має лише історичне значен-

ня, оскільки всі країни, що приєдналися до ЄС після 1981 року, зобов'язані були виконати ці вимоги вже на момент вступу до Європейського Союзу.

Директива містить шість додатків

ДОДАТОК I: Типи природних оселищ загальноєвропейського значення, для збереження яких необхідно визначати спеціальні зони збереження

ДОДАТОК II: Тварини і рослини загальноєвропейського значення, для збереження яких необхідно визначати спеціальні зони збереження; Частина (а) Тварини; Частина (б) Рослини

ДОДАТОК III: Критерії відбору ділянок, придатних для визначення як об'єктів природи загальноєвропейського значення, та призначення спеціальних зон збереження

ДОДАТОК IV: Тварини і рослини загальноєвропейського значення, що потребують суворої охорони; Частина (а) Тварини; Частина (б) Рослини

ДОДАТОК V: Тварини і рослини загальноєвропейського значення, вилучення з природи й використання яких може підлягати регулювальним заходам; Частина (а) Тварини; Частина (б) Рослини

ДОДАТОК VI: Заборонені методи та засоби вилову і вбивства, а також способи транспортування



Як створити мережу Natura 2000

Безперечно, найвимогливішим обов'язком обох природоохоронних директив – як за часом, так і за потребами у людських та фінансових ресурсах – є створення мережі Natura 2000²¹. Як уже зазначалося, оскільки всі вимоги Natura 2000 визначені самими директивами, кожна країна, що прямує до вступу в ЄС, має право обрати власний підхід до їх виконання. Однак, попри цей певний простір для свободи дій, обидві природоохоронні директиви містять десятки чітко сформульованих обов'язків, цілей і заходів, які повинна здійснити кожна держава ЄС. Суд Європейського Союзу у своїй практиці надав численні роз'яснення й тлумачення менш зрозумілих положень директив, які є обов'язковими для виконання. Крім того, Європейська комісія у співпраці з державами ЄС розробила низку внутрішніх документів і процедур, яких також слід дотримуватися.

Тому може бути корисно коротко розглянути окремі етапи процесу створення мережі Natura 2000, особливо для читачів із країн – сторін Бернської конвенції, які вже працюють над розбудовою Смарагдової мережі. Адже ця мережа ґрунтується на подібних принципах, проте в багатьох деталях часто суттєво відрізняється від мережі Natura 2000.

Крок перший – національні референсні (довідкові) списки

Обидві директиви містять загальноєвропейські додатки, у яких перелічені види птахів (Пташина директива, Додаток I), типи оселищ (Оселищна директива, Додаток I) та обрані інші види (Оселищна директива, Додаток II), для яких мають бути визначені, призначені та активно управлятися території Natura 2000 у межах кожної держави ЄС, де ці види та оселища трапляються.

Першим кроком є визначення, які саме з цих видів і типів оселищ насправді регулярно зустрічаються на території певної країни. Переліки таких видів і типів оселищ називаються референсними (довідковими) списками.

²¹ Існує лише ще один обов'язок, який можна порівняти за рівнем складності та трудомісткості зі створенням мережі Natura 2000: розроблення та впровадження системи спостереження за станом збереження, яку неформально називають «моніторингом», відповідно до **статті 11** Оселищної директиви (разом зі спостереженням за всіма видами птахів згідно з Пташиною директивою).

Оскільки Пташина директива не передбачає біогеографічного поділу Європи, для кожної країни складається лише один референсний список птахів. Крім видів, зазначених у Додатку I, до цього списку мають бути додані також інші регулярно мігруючі види птахів, не включені до цього додатка; для всіх них необхідно визначити Спеціальні природоохоронні території, SPA (Special Protection Areas).

З типами оселищ і іншими видами, завдання є складнішим. Для кожного біогеографічного регіону, що простягається на території країни, потрібно створити окремі референсний списки. Наприклад, територія України охоплює три біогеографічні регіони — тому згідно з Оселищною директивою має бути дев'ять окремих референсних списків (3 списки для типів оселищ, 3 для видів тварин і 3 для видів рослин).

Часто через нестачу даних складно визначити, чи певний тип оселища або вид трапляється лише в одному, чи в кількох біогеографічних регіонах. Проте це потрібно встановити однозначно, інакше надалі буде неможливо оцінити достатність запропонованих ділянок Natura 2000 у межах кожного біогеографічного регіону. У випадках невизначеності потрібні додаткові експертні або наукові дослідження для уточнення таких питань, а також двосторонні переговори з Європейською комісією або її експертними органами.

Крок другий – території для птахів

Раніше вже згадувалася історія так званої «нідерландської справи» 1998 року та підкреслювалося значення Важливих територій для птахів (IBA) для процесу пропонування SPA відповідно до Пташиної директиви. Навіть майже через тридцять років у цьому питанні нічого не змінилося: Європейська комісія вимагає, щоб пропозиції щодо створення SPA базувалися на переліках IBA для кожної конкретної країни або, точніше, на офіційних критеріях BirdLife International, розроблених для ідентифікації IBA і доповнених рівнем «С», який є обов'язковим для держав ЄС²².

Якщо національний список IBA є неповним, від країн-кандидатів вимагається застосувати аналогічний

²² <https://datazone.birdlife.org/about-our-science/ibas>

підхід і визначити додаткові потенційні SPA на основі цих критеріїв. Також рекомендується, щоб національні органи заздалегідь зв'язалися з організацією BirdLife, узгодили і обговорили національну пропозицію IBA/SPA ще до початку офіційних переговорів з Комісією.

Важливо усвідомлювати, що такий підхід до визначення територій, які підлягають охороні для збереження птахів, повністю відрізняється від підходу, застосовуваного в межах Бернської конвенції при створенні Смарагдової мережі. Орнітологічні дані, зібрані під час підготовки Смарагду, можуть бути корисними для оцінки конфігурації чи розміру майбутніх SPA, але вони ніколи не можуть замінити процедуру, передбачену законодавством ЄС.

Виконання цих вимог, а також достатність запропонованих SPA, перевіряється Європейською комісією ще до вступу країни до ЄС. Згідно з усталеними правилами, повний національний список SPA має бути затверджений найвищим національним органом не пізніше дня вступу. Це також вимагає наявності відповідної національної законодавчої бази, адже — на відміну від системи Бернської конвенції — SPA мають бути офіційно *призначені* національними органами, а не просто схвалені Комісією.

Рекомендується, щоб SPA залишалися окремою категорією природоохоронних територій (а не об'єднувалися з майбутніми об'єктами природи загальноєвропейського значення), оскільки вимоги до їхнього захисту та управління часто відрізняються від вимог до інших типів територій що охороняються. З іншого боку, з адміністративних та практичних міркувань корисно, якщо межі SPA узгоджені з межами інших природоохоронних територій, які вони частково або повністю перекривають.

Крок третій – дані про типи оселищ і інші види

Перш ніж розпочати визначення пропонуваного об'єктів природи загальноєвропейського значення (ОПЗЗ), необхідно виконати один надзвичайно важливий етап. На відміну від методології Смарагдової мережі, ідентифікація ОПЗЗ не починається з вибору територій — це лише наступний крок. Для мережі Natura 2000 процес має відбуватися в іншій послідовності.

Інституція або орган, відповідальний за підготовку Natura 2000, спершу має зібрати всі можливі наукові

та експертні дані щодо кожного виду та кожного типу оселища на території відповідного біогеографічного регіону. Такий «кабінетний етап» збору інформації, який зазвичай досить обмежений через нестачу опублікованих даних, повинен бути доповнений широкомасштабним польовим картуванням і дослідженнями по всій країні, а не лише в окремих заздалегідь вибраних районах, відомих своєю високою біорізноманітністю (наприклад, у національних природних парках тощо).

Метою цього етапу є зібрати якомога повніші дані, які дозволять обґрунтовано оцінити загальний ареал, чисельність і/або площу кожного типу оселища та виду зі списку референсних таксонів — окремо для кожного біогеографічного регіону. Це потрібно, щоб отримати цілісне уявлення про поширення, географічну варіацію, якість оселищ, а також чинники тиску та загрози для кожного виду або типу оселища.

Крок четвертий – скільки оселищ і видів має бути включено до національного переліку ОПЗЗ

Після збору даних необхідно розробити національні експертні правила, які визначають так звану «квоту» для кожного виду та типу оселища, що мають бути включені до майбутньої мережі Natura 2000, окремо для кожного біогеографічного регіону.

Ця «квота» повинна відображати рідкісність, екологічну важливість і поточний рівень загрози для кожного виду або типу оселища. Чим рідкісніший або більш загрожений вид чи оселище, тим більша частка його загальної популяції або площі має бути включена до мережі Natura 2000 — адже лише в такому разі мережа зможе виконати своє основне завдання: забезпечити довгострокову охорону та збереження цього виду чи оселища в межах усієї країни.

Оскільки територія країни поділяється на біогеографічні регіони, квоти для одного й того ж виду або типу оселища можуть відрізнятися між регіонами. Наприклад, деякі гірські види, що є досить поширеними у Карпатах (ключова частина їхнього ареалу), можуть не потребувати високої частки охоплення територіями Natura 2000 у цьому регіоні. Водночас ті самі види, які лише зрідка трапляються на рівнинах навколо гір (периферія ареалу), можуть вимагати 100 % покриття територіями Natura 2000. Так само,

вузькоендемічні види зазвичай потребують майже повного охоплення мережею Natura 2000, тоді як евритопні (загальні) види або типи оселищ, які залишаються поширеними і не перебувають під значним тиском, не потребують настільки великої частки захищених територій.



Синявець чорнуватий (*Phengaris nausithous*) є зникаючим видом, пов'язаним із вологими луками, на яких зростає родовик лікарський (*Sanguisorba officinalis*). Його популяції залежать від збереження традиційного низькоінтенсивного управління цими оселищами. Фото: Oleksandra Ghryb (*olexandr_ghryb*) iNaturalist CC BY-NC 4.0

У 1997 році Європейська комісія спільно з тодішніми державами ухвалила необов'язковий документ під назвою "Criteria for assessing national lists of pSCI at biogeographical level" («Критерії оцінювання національних списків ОПЗЗ на біогеографічному рівні»)²³, який пояснює підхід, що використовується Європейським агентством з довкілля та Комісією для перевірки чи достатнім є національний перелік ОПЗЗ.

Попри свою назву, цей документ (пізніше скорочений і представлений у схожій формі на вебсторінці Eionet²⁴) також є корисним для визначення квот — тобто для прийняття рішень, яку частку кожного виду чи типу оселища у певному біогеографічному регіоні слід включити до пропозиції ОПЗЗ.

²³ https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-be/activities/hab_97_2_criter_en.pdf

²⁴ https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-be/activities/further_adapted_criteria.pdf

У ньому було сформульовано загальне «правило 20/60» для видів і типів оселищ, що не мають статусу пріоритетних: якщо певний тип оселища чи вид представлений у пропозиції ОПЗЗ менше ніж на 20 %, це майже завжди вважається «недостатнім», і країні буде запропоновано переглянути перелік; якщо ж цей показник перевищує 60 %, він, як правило, вважається «достатнім» (звісно, можливі винятки в обидва боки — залежно від наукових даних)..

Між цими значеннями існує «сіра зона»: кожен тип оселища чи вид, чия частка потрапляє до цього інтервалу, розглядається індивідуально на біогеографічному семінарі. І чим меншу частку країна пропонує для включення до Natura 2000, тим ґрунтовнішою має бути її аргументація, підкріплена польовими даними, що доводять достатність такої невеликої частки для ефективної довгострокової охорони.

Однак слід підкреслити, що під час оцінки враховуються не лише відсоткові показники для оселища чи виду у пропозиції ОПЗЗ, а й інші чинники — такі як географічна та генетична мінливість, екологічні зв'язки тощо (див. документ для детальнішої інформації).

Для пріоритетних типів оселищ і видів діють набагато суворіші вимоги — у випадку надзвичайно унікальних або рідкісних оселищ чи видів може вимагатися до 100 % охоплення їхнього ареалу територіями Natura 2000.

Крок п'ятий – подання пропозицій щодо ділянок та їх захист на біогеографічних семінарах

Використовуючи розроблені квоти та беручи до уваги згаданий вище документ, а також положення **статті 4** та Додатка III Оселищної директиви, можна сформувати національний список запропонованих ОПЗЗ, розподілених за біогеографічними регіонами, і заповнити Стандартну форму даних для кожної запропонованої території.

Сьогодні, коли більшість даних про типи оселищ і види зберігаються у вигляді баз даних, пов'язаних із геоінформаційними системами (ГІС), підготовка пропозицій територій є відносно простою. Для кожного типу оселища та кожного виду можна створити окремий шар ГІС, який відображає їх поширення в межах певних біогеографічних регіонів. Далі, на основі

визначених на попередньому етапі квот, відбираються найкращі місця їхнього поширення. Зрештою, накладання всіх цих шарів дозволяє визначити території, де зосереджені найцінніші оселища та види.

Після цього мають бути виконані технічні та адміністративні завдання — необхідно підготувати реальні пропозиції територій із зазначенням їхніх меж, які, по можливості, повинні враховувати адміністративний поділ країни, а також, якщо це доречно, межі вже існуючих національних природоохоронних територій.

Отримані пропозиції ОПЗЗ мають бути узгоджені з іншими урядовими структурами, власниками земель та іншими зацікавленими сторонами відповідно до національного законодавства. Лише після цього остаточний перелік пропозицій подається до Європейської комісії

Усі ці дії мають бути виконані, бажано, ще до вступу країни до Європейського Союзу. У виняткових випадках у минулому Європейська комісія погоджувалася з новою державою ЄС на відтермінування строку подання національного переліку ОПЗЗ, проте таке відтермінування ніколи не перевищувало кількох місяців. Слід також підкреслити, що такі національні списки мають бути офіційно затверджені на національному рівні у формі, яка забезпечує можливість негайного застосування всіх вимог **статті 6** (пункти 2, 3 і 4) після схвалення переліку ОПЗЗ Комісією та іншими державами ЄС.

До моменту такого схвалення Європейською комісією та державами ЄС національні списки проходять перевірку їхньої достатності на біогеографічних семінарах. У минулому такі семінари проводилися окремо для кожного біогеографічного регіону, але не виключено, що в майбутньому відбудеться єдиний спільний семінар. У будь-якому випадку і референсні списки, і національні списки ОПЗЗ оцінюватимуться окремо для кожного біогеографічного регіону.

Перебіг таких семінарів подібний до тих, що проводяться в межах мережі Emerald, проте в рамках процесу Natura 2000 значно більшу увагу приділяють даним про оселища та види з усієї території країни (див. крок другий вище). Примітка для українських колег: оскільки Україна вже брала участь у біогеографічних семінарах ВС, я наразі не буду описувати її процедуру. Але якщо ви вважаєте, що це було б корисно, адже, ймовірно, лише небагато людей мали можливість у них брати участь, а самі біогеографічні семінари є, на мою думку, найкращою процедурою, яку коли-небудь розробила Єврокомісія, я готовий додати окремий абзац із описом цієї процедури — лише дай-

те знати. Водночас наслідки цих семінарів є значно серйознішими. Якщо під час оцінки буде виявлено недостатнє представлення певних типів оселищ або видів у запропонованих ОПЗЗ, новій державі ЄС встановлюється строк, протягом якого вона зобов'язана внести зміни до національного списку. Порушення цього строку може призвести до обмеження у наданні субсидій та фінансування з офіційних джерел ЄС не лише в екологічній сфері, а й у таких галузях, як сільське господарство чи політика згуртування (cohesion funds), що може сягати десятків або навіть сотень мільйонів євро.

Будь-який висновок про «недостатність» може мати серйозні часові та організаційні наслідки для «винної» країни. Окрім випадку, коли присвоєно оцінку «незначна недостатність» (що дозволяє просто додати певні типи оселищ або види до вже запропонованих територій, якщо вони там трапляються), усі інші рівні недостатності зазвичай потребують проведення додаткових польових досліджень (іноді впродовж наступного вегетаційного сезону), підготовки нових пропозицій територій та нового раунду погоджень із відповідними секторами та власниками земель на національному рівні. Усе це вимагає значних часових і фінансових ресурсів.

Нарешті, після виконання всіх вимог і висновків біогеографічних семінарів та подання нових, додаткових ОПЗЗ, відбуваються двосторонні переговори з Єврокомісією, спрямовані на вирішення останніх невирішених питань. Потім слідує офіційна процедура затвердження національних списків ОПЗЗ, що завершується публікацією списків нових ОПЗЗ в Офіційному віснику Європейських Співтовариств.

Від дати такої публікації починається максимальний шестирічний період, протягом якого нові держави ЄС повинні забезпечити виконання всіма ОПЗЗ вимог **статті 6**(1) Оселищної директиви, а також здійснити формальний крок – призначення цих ОПЗЗ спеціальними територіями збереження. Від дня такого призначення положення **статті 6**(1) застосовуються повністю, і саме цей день вважається моментом, коли мережа Natura 2000 офіційно починає існувати на території відповідної держави ЄС²⁵.

²⁵ Відповідно до формулювання **статті 3**(1), яке навряд чи можна назвати вдалим, Natura 2000 є «мережею спеціальних територій збереження» (разом зі SPA згідно з останнім реченням цієї ж статті); тому цю назву можна використовувати лише після того, як ОПЗЗ будуть призначені спеціальними територіями збереження (SAC), тобто зазвичай через кілька років після вступу до ЄС — навіть якщо всі звикли використовувати назву «Natura 2000» уже на підготовчих етапах до вступу

Якщо прочитати положення **статті 4** та Додатка III Оселищної директиви, ми побачимо, що автори проекту директиви мали дуже оптимістичне уявлення про підхід тодішніх держав ЄС до зобов'язання пропонувати ОПЗЗ. Ідея полягала в тому, що кожна держава ЄС подає великий набір кандидатів на об'єкти, поділений на дві групи – ті, що містять пріоритетні типи оселищ або пріоритетні види, та інші. Відповідно до директиви, перша група мала автоматично ставати ОПЗЗ, тоді як друга мала проходити наукове обговорення, що мало призвести до відбору найкращих ділянок – тобто початкові національні пропозиції мали бути значно ширшими за фінальний відбір.

У всіх 28 країнах ЄС, які проходили цю процедуру – як у 12 «старих» держав, що були членами ЄС на момент набуття директивою чинності, так і в усіх країнах, що приєдналися пізніше, – реальна ситуація була протилежною. Жодна з них не запропонувала достатньої кількості та якості ОПЗЗ; таким чином, очікуване завдання біогеографічних семінарів – зробити відбір найкращих ділянок із великого пулу пропозицій – повністю перетворилося на виявлення недостатностей національних пропозицій ділянок для окремих типів оселищ і видів.

Не було жодної держави ЄС або країни-кандидата, яка б запропонувала «достатній» національний список ОПЗЗ; тому на практиці деякі держави ЄС були змушені доповнювати свої списки неодноразово, інколи навіть тричі, перш ніж експертні органи ЄС змогли дійти висновку, що їхні національні списки нарешті досягли очікуваного рівня достатності.

Однак цей досвід ніколи не повинен слугувати «інструкцією» щодо того, як намагатися обійти зобов'язання, встановлені Директивою: усі держави ЄС мали серйозні проблеми під час внесення змін до своїх національних списків – затримка в часі призводила до призупинення деяких фондів ЄС, була потрібна додаткова експертна спроможність і фінансування, а ставлення землевласників, з якими обговорювали пропозиції нових ділянок, часто було дуже ворожим.

Тому рекомендується готувати національні списки ОПЗЗ якнайповнішими, на основі всієї доступної експертної та наукової інформації, з першої спроби.



Коли наукові принципи мають поступитися політичним

Починаючи з четвертого розширення ЄС у 1995 році (Австрія, Фінляндія та Швеція) — першого після ухвалення Оселищної директиви — науковці та експерти, які працюють над підготовкою до її імплементації, зіткнулися з серйозною проблемою, пов'язаною з оновленням додатків до директиви, згаданих у **статті 19**. Відповідно до встановлених правил, кожна нова держава ЄС має право пропонувати нові типи оселищ і види, яких ще немає у Додатках I, II, IV, а також V. Країни-кандидати зазвичай дуже зацікавлені у поданні таких пропозицій, адже з розширенням ЄС на Схід і Південний Схід до Союзу «входить» багато нових, унікальних або екологічно важливих типів оселищ і видів, що збагачують біорізноманіття ЄС і його природну спадщину.

Однак досі усі такі країни-кандидати отримували “холодний душ”: лише невелику частину їхніх пропозицій щодо змін до додатків було прийнято, незважаючи на їхню наукову та природоохоронну цінність, часто підтверджену переконливими науковими доказами. Чому так сталося?

Головний принцип обох природоохоронних директив полягає в тому, що типи оселищ і види, перелічені в будь-якому з їхніх додатків, є обов'язковими для всіх держав ЄС. Якщо певний тип оселища або вид трапляється на території держави ЄС, вона зобов'язана: створити для нього території мережі Natura 2000, а для видів, зазначених у Додатках IV і V Оселищної директиви, — запровадити всі заходи щодо їх охорони на всій території країни. Держави ЄС повинні прийняти національне законодавство, яке робить положення директив обов'язковими, включно зі створенням національних списків типів оселищ і видів.

Це часто вимагає тривалих і складних процедур на парламентському, урядовому та міжвідомчому рівнях. Тому будь-яка пропозиція країни-кандидата щодо додавання нового типу оселища чи виду, який ще не зазначений у додатках, але трапляється на її території, призвела б до необхідності: внесення змін до національного законодавства всіх держав ЄС, де ці оселища чи види також присутні; перегляду їхніх пропозицій щодо мережі Natura 2000 з урахуванням нових ділянок; поширення правил охорони на нові види. Прийняття такого підходу означало б, що як

мережа Natura 2000, так і система охорони видів у нинішніх державах ЄС мали б лише тимчасовий характер — були б чинними лише в період між двома раундами розширення ЄС і потребували б суттєвих змін та доповнень після кожного нового розширення. Цілком логічно, що жодна з нинішніх держав ЄС не могла б погодитися з таким підходом.

Тому будь-яка пропозиція, подана країною-кандидатом щодо внесення змін до будь-яких додатків директив, є прийнятною для чинного ЄС лише в тому разі, якщо відповідний тип оселища або вид не трапляється на території держав ЄС. Очевидно, що цей принцип не є науково обґрунтованим; утім, охорона природи є не галуззю науки, а сферою політики, яка має враховувати реальні політичні, соціальні та економічні обставини, а не лише наукові рекомендації. Тому країнам-кандидатам наполегливо рекомендується готувати свої пропозиції щодо змін до додатків обох директив з урахуванням цих правил.

Ніхто не може заборонити їм пропонувати нові типи оселищ чи види, але якщо вони вже є на території чинних держав ЄС, це буде лише марна трата часу та ресурсів. З подібних причин існує ще один принцип, який часто викликає розчарування у фахівців із країн-кандидатів: кожна нова держава, що приєднується до ЄС, зобов'язана застосовувати всі положення щодо охорони, передбачені директивами, до всіх типів оселищ і видів, включених до чинних додатків, — незалежно від того, є вони рідкісними чи дуже поширеними на її території.

Коли Оселищну директиву розробляли на початку 1990-х років, багато типів оселищ і видів, запропонованих для включення до її додатків, перебували на межі свого ареалу — і тому були рідкісними не через загрозу зникнення, а через природні біологічні причини (периферійні популяції завжди менш чисельні та більш вразливі). Так само деякі види вважалися рідкісними через нестачу систематичних наукових досліджень.

З розширенням ЄС у Центральну та Південно-Східну Європу основні частини ареалів багатьох таких типів оселищ і видів увійшли до ЄвроСоюзу, і з'ясувалося, що на цих територіях вони є досить поширеними. Подібні результати було отримано і щодо деяких

видів у “старих” країнах ЄС унаслідок цілеспрямованих досліджень. Проте з політичних причин “шляху назад” не було: було політично неприйнятно, щоб держави ЄС вимагали винятків для типів оселищ чи видів, поширених на їхній території, але рідкісних чи зникаючих в інших країнах. Прийняття таких винятків потребувало б суттєвих змін у додатках до директив, що вимагало б одностайного голосування як у Європейському Парламенті, так і в Комісії, а потім і змін у національному законодавстві. Таким чином, єдиний підхід ЄС до Natura 2000 і до охорони видів міг би розпастися. Тому, навіть якщо держави ЄС і Європейська Комісія усвідомлюють, що ступінь загрози певних типів оселищ і видів у межах Союзу є дуже нерівномірним, жодних винятків робити неможливо — і країни-кандидати повинні прийняти всі типи оселищ і види, вже перелічені в чинних додатках до директив.

