

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве

*Вылегжанина Е.Е.**

В документах Европейского Сообщества система правовых норм о природопользовании и охране окружающей среды, обозначена терминами «экологическое законодательство» (environmental legislation) или «экологическое право» (environmental law)¹. Это уникальная динамично развивающаяся система правовых норм. Отправной точкой ее становления послужили весьма лаконичные формулировки Римского договора, в настоящее же время экологическое направление превратилось в один из важнейших компонентов компетенции Европейского Сообщества (что, в частности, послужило одной из причин отказа от прежнего названия – Европейское Экономическое Сообщество) и Европейского Союза². В строго юридическом смысле в настоящее время

* Вылегжанина Е.Е. – ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН, кандидат юридических наук.

¹ О наиболее приемлемом русском эквиваленте понятия «environmental» см. подробнее: О.С. Колбасов. Международное экологическое право на пороге XXI века. Первая Конференция Всемирной Ассоциации международного права в России. Москва, 17-19 сентября 1997 г. Отв. ред. А.Л. Колодкин. Новороссийск: НГМА, 1999.

² О юридическом содержании терминов «право Европейского сообщества», «Европейское право», «Европейское сообщество», «ЕЭС», «Европейский союз» см.: Т.К. Хартли. Основы права Европейского сообщества. Перевод с англ. В.Г. Бенды. Науч. конс. Л.М. Энтин. Москва, Будапешт, 1998, 648 с. О европейском экологическом праве, также как о европейском праве вообще, можно говорить в широком и в узком смысле. По этому вопросу см. подробнее: Б.Н. Топорнин. Европейское право. М.: «Юрист», 1998 г. В данном контексте имеется в виду узкое значение понятия «европейское экологическое право», т.е. правовое регулирование в сфере природопользования и охраны окружающей среды, основанное на документах ЕЭС.

действует экологическое регулирование, созданное на основе документов ЕЭС/Европейского Сообщества; об экологическом праве учрежденного Маастрихтским договором Европейского Союза говорить пока преждевременно.

Правовая природа европейского экологического права сложна и в какой-то мере отражает ступени интеграции, пройденные западноевропейскими странами; оно создано и применяется структурой, сочетающей, по определению Б.Н. Топорнина, «черты, как международной организации, так и конфедеративного союза и одновременно отличающейся от них»³.

Европейское экологическое право характеризуется поиском новых, наиболее эффективных подходов к решению сложных проблем управления природными ресурсами, сохранения природы. Отражением этого процесса могут служить новые шаги в развитии института ответственности в правовом регулировании Сообщества в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В общетеоретическом плане проблема ответственности, ее различные аспекты фундаментально проработаны в отечественной международно-правовой литературе⁴. Вместе с тем в специальных сферах, в числе которых – природопользование и охрана среды, она, как представляется, исследована недостаточно (исключения составляют вопросы ответственности за загрязнение морской среды)⁵. Между тем ее актуальность возрастает в связи с «экологизацией» международного правосознания, с ростом общемирового значения европейских интеграционных процессов и развитием европейского экологического права.

В последние годы развитию института экологической ответственности⁶ – юридического содержания принципа «загрязнитель платит»,

³ Б.Н. Топорнин, цит. соч. С. 9.

⁴ Курс международного права. Гл. ред. Ф.И. Кожевников, В.М. Корецкий и др. М.: «Наука», 1968; Курс международного права. Отв. ред. А.Н. Ушаков. М.: «Наука», 1990; Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М.: Юрид. лит., 1975; Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М.: Междунар. отношения, 1966 и др.

⁵ См., например: Л.В. Сперанская. Международно-правовая ответственность государств за загрязнение мирового океана. М.: «Наука», 1984.

⁶ Использован перевод употребляемого в документах Сообщества понятия «environmental liability»; имеется в виду ответственность в сфере природопользования и сохранения окружающей среды.

являющегося одним из ключевых принципов экологической политики и права ЕС, – уделяется первостепенное внимание. Приверженность этому принципу подтверждена в Едином Европейском Акте 1986 г. и Маастрихтском договоре 1992 г. Его приоритетное значение подчеркивается в большинстве директив и других документов Сообщества, имеющих отношение к экологической сфере.

Во всех шести программах экологических действий Европейского Сообщества⁷ принципу «загрязнитель платит» отводится ведущее место: предотвращение, снижение и по возможности ликвидация загрязнения и ущерба окружающей среде провозглашены в числе приоритетных целей; расходы по предотвращению и ликвидации экологического ущерба, как общее правило, возлагаются на загрязнителя.

Новый импульс в развитии экологической ответственности дали Пятая, а также Шестая программы экологических действий – «Окружающая среда 2010: наше будущее, наш выбор», рассчитанная на 2001-2010 гг.

Пятая программа ознаменовала собой отход от традиционной концепции защиты окружающей среды и начало формирования принципиально нового видения решения экологических проблем. Концептуальной основой пятой программы является идея о том, что т.н. экологические проблемы – истощение природных ресурсов, загрязнение водных объектов, отходы и т.д. – следует рассматривать не как проблемы сами по себе, но как результат неправильного управления. Реальные «проблемы» составляют существующие в человеческом обществе модели потребления и поведения, и деградация окружающей среды и потери природных ресурсов являются их следствием.

Ключевые идеи пятой программы: устойчивое развитие, предотвращение ущерба, осторожный подход и разделяемая ответственность.

В пятой программе отражено признание того факта, что традиционных регулятивных механизмов для эффективного сохранения окружающей среды недостаточно. В перспективе, наряду с законодательством, для реализации экологической политики должны использоваться «горизонтальные» правовые инструменты (в числе которых приоритетное место занимает ответственность), регулирующие экономические взаимоотношения, обеспечивающие синтез интересов производителей

⁷ Программы экологических действий: Первая – 1973-1976 гг.; Вторая – 1977-1981 гг.; Третья – 1982-1986 гг.; Четвертая-1987-1992 гг.; Пятая – 1993-2000 гг.

и потребителей в целях ответственного использования природных ресурсов, уменьшения загрязнения и объема отходов.

В ходе дальнейшей корректировки экологической политики⁸ была вновь подчеркнута необходимость более активно интегрировать принцип «загрязнитель платит» в праве Сообщества⁹. В целом экологической ответственности отводится ключевая роль в обеспечении выполнения экологического регулирования Сообщества.

В общем контексте идей пятой, а также шестой программ о необходимости расширении инструментария регулирования в сфере природопользования были предприняты шаги в целях усиления принципа «загрязнитель платит» и развития его юридического содержания.

До сих пор основным документом, в котором в каком-то смысле раскрывалось содержание принципа «загрязнитель платит», являлись Рекомендации Совета¹⁰, содержащие правила применения этого принципа. В них, в частности, предусматривалось следующее:

- государства-члены должны в своих национальных законах в природоохранной сфере применять принцип «загрязнитель платит», согласно которому физические и юридические лица, ответственные за загрязнение, должны покрывать расходы, связанные с применением необходимых мер по ликвидации или сокращению загрязнения;

- загрязнителем считается лицо, которое прямо или косвенно нанесло ущерб окружающей среде или создало условия для причинения такого ущерба.

Первое значительное движение в направлении разработки специального акта Сообществ, регулирующего ответственность за ущерб окружающей среде, предпринято в ноябре 1986 г. После известной аварии в Базеле Совет принял резолюцию, в которой констатировалось, что в целях усиления защиты от загрязнения Рейна и других важнейших водных путей необходимо разработать правовую систему, обеспечивающую выплату компенсаций и регулиующую ответственность за ущерб, причиненный окружающей среде. Как следствие этого по-

⁸ 24 сентября 1998 г. было принято решение № 2179/98/ЕС Европейского Парламента и Совета по рассмотрению реализации программы политики и действий Европейского Сообщества в отношении окружающей среды и устойчивого развития «К устойчивости». - Official Journal L 275, 10/10/1998 P. 0001-0013.

⁹ В оригинале – environmental legislation.

¹⁰ OJ No L 176 of 3/7/84.

явилась идея Зеленой книги об ответственности за ущерб окружающей среде (Greenbook on environmental liability). Поводом к разработке такого документа послужило также и то обстоятельство, что проблема экологической ответственности глубоко разрабатывалась лишь в немногих странах, в частности в Нидерландах, Германии и Дании. В Пятой Программе экологических действий Зеленая книга рассматривается как единый подход Сообществ к проблеме экологической ответственности¹¹.

Зеленая книга была принята в 1993 г., а в мае 1994 г. Европарламент по результатам публичных слушаний по этому документу предложил Комиссии представить предложение к директиве о гражданской ответственности за ущерб окружающей среде.

Зеленая книга подготовлена с учетом соответствующего международно-правового, а также американского и японского опыта. Она состоит из трех разделов. В первом рассматриваются основные принципы и понятия гражданско-правовой ответственности в сфере природопользования. В их числе: строгая ответственность, предел ответственности, определение ущерба окружающей среде, доказательство причинно-следственной связи и др. Каждая из тем рассматривается весьма кратко, без формулирования каких-либо решений или предложений. Один из общих выводов заключается в том, что, хотя в настоящее время сложно выявить общие подходы в развитии гражданско-правовой ответственности в области природопользования, в законодательстве прослеживается общая тенденция к установлению строгой ответственности применительно к определенным видам деятельности, опасным для окружающей среды. Второй раздел посвящен механизмам компенсации ущерба – фондам, системам компенсационных выплат и т.д. В третьем разделе предполагалось обозначить возможные направления развития в этой сфере. На тот момент какие-либо общие подходы определены не были. Внимание оказалось сосредоточенным на конкретных вопросах, связанных с экологической ответственностью: определение ущерба; виды деятельности, к которым применим режим строгой ответственности; определение стороны, на которую возлагается ответственность; системы компенсации.

¹¹ «An integrated Community approach to environmental liability» – 5th environmental action programme of the Community: [1993] O.J. C138/1, para. 7.4.

В 2000 г. Комиссия Европейских Сообществ подготовила специальный документ по экологической ответственности – White Paper on Environmental Liability¹² – Белая книга об экологической ответственности. Ключевые идеи этого документа получили затем развитие в проекте директивы по экологической ответственности в целях предотвращения ущерба окружающей среде и ее восстановления. По спектру затрагиваемых вопросов эти два документа близки, поэтому их целесообразно рассматривать во взаимосвязи. Вместе с тем следует сразу же отметить их содержательное различие: в первом документе акцент сделан на выявлении основных компонентов разрабатываемого регулирования экологической ответственности, во втором – на конкретных путях его применения. При этом большую роль сыграли анализ американского опыта (в частности, применения Закона о суперфонде) и определение путей его адаптации в рамках ЕС.

Причиной, в силу которой потребовалось дальнейшее юридическое развитие экологической ответственности на уровне ЕС, указывалась необходимость:

- более эффективного применения ключевых принципов экологической политики и права ЕС («загрязнитель платит», предотвращения ущерба и осторожного подхода), а также существующих правовых норм ЕС, касающихся окружающей среды;
- проведения мер по очистке и восстановлению окружающей среды;
- повышения интегрирования «экологического измерения» в различные сферы политики ЕС;
- улучшения функционирования внутреннего рынка.

Главная цель Белой книги, как она сформулирована в самом документе, – решить вопрос о том, кто должен оплачивать стоимость мер по очистке от загрязнения и восстановлению природной среды, которой был причинен ущерб. Должны ли эти расходы быть возложены на все общество, а точнее – на налогоплательщиков, или их должен нести загрязнитель, в случае если он определен? В документе, подготовленном Комиссией, излагаются основные положения новой правовой концепции экологической ответственности, цель которой – имплементация принципа «загрязнитель платит». Развитие экологической ответственности расценивается как фактор, укрепляющий принцип предотвращения экологического ущерба и принцип осторожности.

¹² COM (2000) 66 final. Brussel, 9.2.2000.

Особенностью предлагаемого регулирования является то, что им охватываются вопросы ответственности за ущерб, причиненный природе как таковой.

Философия Белой книги заключается в том, что цель экологической ответственности – заставить того, кто причинил экологический ущерб (условно «polluter» – «загрязнитель»), оплатить устранение причиненного им ущерба. Не во всех случаях причинения ущерба окружающей среде применим институт ответственности. Для его эффективного применения необходимо соблюдение ряда условий:

- наличие одного или более *определенных* загрязнителей;
- ущерб должен иметь конкретный характер и поддаваться количественному выражению;
- наличие причинной связи между ущербом и определенным загрязнителем.

Исходя из этого, институт ответственности может иметь применение в случае постепенного загрязнения опасными веществами или отходами, но при том условии, что источник их попадания в окружающую среду может быть установлен. Однако он не является подходящим правовым инструментом для решения вопросов о возмещении ущерба, причиненного рассеянным загрязнением, так как невозможно установить причинную связь между негативным воздействием на природу и деятельностью конкретных лиц – загрязнителей (например, загрязнение выхлопными газами автотранспорта).

Как отмечено в Белой книге, развитие экологической ответственности имеет также цель повысить эффективность существующего экологического законодательства.

Сегодня во многих государствах-членах приняты законы, предусматривающие строгую ответственность за ущерб окружающей среде, причиненный опасной деятельностью. Эти законы очень различны, в частности по сфере охвата видов деятельности, считающейся экологически опасной. Более того, ответственность предусматривается только за ущерб здоровью или собственности или за загрязнение земельных участков. Как общее правило она не предусмотрена за причинение ущерба природным ресурсам. Общепринятого термина на этот счет, судя по национальным законодательным актам, не сложилось. Употребляемым во многих законах понятием «право экологической ответственности» (environmental liability law) или иными сходными понятиями охватывались нормы, в большей мере касающиеся «традицион-

ных» видов ущерба (здоровью, собственности через окружающую среду, например в результате загрязнения атмосферного воздуха или воды), нежели ущерб окружающей среде как такового (примерами здесь могут служить немецкий Закон об экологической ответственности 1990 г. (Environmental Liability Act) и датский Закон о возмещении экологического ущерба 1994 г. (Compensation for Environmental Damage Act). В ряде национальных законов ущерб окружающей среде упоминается, однако это понятие не раскрывается.

Новизна данного документа – Белой книги – заключается и в том, что в нем говорится: во-первых, об ответственности именно за ущерб природным ресурсам; во-вторых, сфера его действия ограничивается лишь двумя видами ущерба: загрязнением земель и ущербом биоразнообразию (конкретно речь идет о районах и видах, находящихся под охраной системы Natura 2000 – Директивы 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 г. о сохранении естественных мест обитания и дикой фауны и флоры и Директивы 79/409/ЕЕС от 2 апреля 1979 г. о сохранении диких птиц)¹³.

За последние десятилетия сокращение биоразнообразия, что является необратимым процессом, приобрело катастрофические масштабы. Это расценивается как одна из наиболее серьезных угроз благополучию европейского общества, что было подчеркнуто в принятой 15 мая 2001 г. по предложению Комиссии Стратегии устойчивого развития Европейского Союза. Сохранение биоразнообразия требует безотлагательных мер, в том числе правовых. В настоящее время сохранению биоразнообразия посвящено два основных документа Сообщества: Директива 92/43/ЕЭС и Директива 79/409/ЕЭС. В этих документах не содержится положений об ответственности, основанных на принципе «загрязнитель платит». Лишь несколько государств-членов пока приняли законодательство, касающееся ответственности за ущерб биоразнообразию. В свете этих причин принятие соответствующих норм Сообществом оправдано двумя причинами: во-первых, – необходимостью обеспечить, в том числе и с финансовой точки зрения, восстановление биоразнообразия; во-вторых, эффективно способствовать предотвращению ущерба биоразнообразию.

¹³ Council Directives 79/409/EEC on the conservation of wild birds, OJ L 103 – P. 1; 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and wild fauna and flora, OJ L 206. – P. 7.

Что понимается под ущербом биоразнообразию? Для определения этого понятия использованы уже существующие правовые акты Сообщества. Под ущербом биоразнообразию понимается ущерб, причиненный районам, охваченным системой Natura 2000 на основе упомянутых выше директив 92/43/ЕЭС и 79/409/ЕЭС (отметим, что системой Natura 2000 охвачено около 10% территории Сообщества). Ущерб биоразнообразию может выражаться в ущербе местообитаниям, дикой природе и растениям, определенным в приложениях к указанным директивам. Постановка вопроса об ответственности возможна лишь при значительном, ощутимом (significant) ущербе, что предполагает установление минимального «порога». Предполагалось, что такой критерий может быть выведен из толкования директивы о местообитаниях.

Сложным остается вопрос об экономической оценке ущерба биоразнообразию, особенно когда он является невосполнимым. Для тех случаев, когда восстановление возможно, отправной точкой должна быть стоимость восстановительных работ, включая работы по оценке ущерба. Следовательно, актуальность приобретает разработка на основе уже имеющегося опыта общеприемлемой системы оценки полезности каждого природного компонента (например, среднего пятилетнего дятла, упомянутого в Белой книге), предоставляемых им благ. Но если восстановление невозможно или возможно лишь частично, оценка должна основываться на стоимости замены утраченного природного компонента на эквивалентный в целях восстановления общего уровня биологического разнообразия.

В качестве цели восстановления определяется возвращение к тому экологическому состоянию, которое было до причинения ущерба.

Загрязненность земель представляет собой другую приоритетную проблему, т.к. поллютанты попадают в поверхностные и подземные воды, поглощаются растениями и угрожают здоровью человека. Около 300 000 участков определено в рамках Сообщества как загрязненные или вероятно загрязненные¹⁴. Хотя выразить в цифрах риск, который представляет это загрязнение, сложно, тем не менее расходы, связанные с очисткой, дают представление о масштабности проблемы. Расчеты, опубликованные Европейским агентством по окружающей среде, отражают часть этих расходов: только для некоторых государств-членов или регионов они составляют от 55 до 106 млрд. евро. Проблема

¹⁴ Management of contaminated sites in western Europe, EEA, June 2000.

ма еще более осложняется тем, что во многих государствах-членах лишь недавно были приняты законы об ответственности за ущерб окружающей среде. Вследствие этого расходы на очистку земель, загрязненных в прошлом, лягут на налогоплательщиков, так как в этих случаях установить реального загрязнителя весьма сложно.

Большинство государств-членов приняли законодательство или программы, касающиеся очистки загрязненных земель, как «новых», так и «старых». На уровне же Сообщества было признано необходимым принять нормы, направленные, во-первых, на имплементацию в отношении т.н. нового загрязнения принципов «загрязнитель платит», предотвращения ущерба и осторожности; а во-вторых, на достижение определенного уровня гармонизации стандартов и целей очистки загрязненных участков.

Согласно Белой книге, загрязненный участок включает почву, поверхностные и подземные воды. Под загрязненными для целей очистки понимаются участки со значительным уровнем загрязнения. Значительность загрязнения определяется на основе концепции риска. В качестве стандартного критерия для определения того, необходима ли очистка участка, предлагается серьезность угрозы, которую представляет загрязнение для человека и окружающей среды.

Целью очистки является ликвидация любой серьезной угрозы для человека и окружающей среды. При этом должно быть определено качество почвы и воды, которое должно быть достигнуто или сохранено в ходе очистки. Экономические и технические параметры очистки должны определяться с учетом наилучшей доступной технологии (*best available techniques*). Другая цель очистки состоит в том, чтобы обеспечить такое качество почвы, чтобы земельный участок мог использоваться в настоящее время и обозримом будущем.

Белая книга исходит из того, что современное правовое регулирование ответственности в сфере экологии, как на национальном, так и на международном уровне, имеет тенденцию ко все более широкому применению строгой ответственности. Под строгой ответственностью понимается то, что вина актора не требует доказательств, установлен должен быть лишь сам факт действия (или бездействия), приведшего к ущербу¹⁵.

¹⁵ Strict liability means that the fault of the actor need not be established, only the fact that the act (or the omission) caused the damage. COM (2000) 66 final. – P. 4.3.

Одна из причин «движения в сторону» строгой ответственности заключается в том, что для истца сложно доказать наличие вины в случае ущерба среде, а также здоровью или собственности в результате негативного воздействия на природу. Другая причина – это возложение возмещения ущерба именно на того, кто осуществляет опасную деятельность, а не на пострадавших и не на общество в целом. В силу этих причин новый создаваемый Сообществом режим экологической ответственности должен в основном базироваться на строгой ответственности.

Первые шаги в направлении использования строгой ответственности за ущерб окружающей среде наметились в 1973 г. в ходе разработки директивы, имевшей опосредованное отношение к ответственности за ущерб окружающей среде – об ответственности за продукцию (product liability).

В 1976 г. в проект Директивы о токсичных и опасных отходах было включено положение о строгой ответственности за ущерб, причиненный такого рода отходами. Однако это предложение не получило поддержки в 1978 г., когда принималась Директива 78/319 о токсичных и опасных отходах. В 1982-1983 гг. общественность и правительства западноевропейских стран были встревожены последствиями аварии в Севесо (Италия), происшедшей в 1976 г. Это активизировало и работу над вопросами ответственности за ущерб, причиненный в результате транспортировки отходов. Однако по мере того как общественность, взбужденная событиями вокруг аварии в Севесо, успокаивалась, работа также замирала и завершилась принятием дополнения к Директиве 84/631 о наблюдении и контроле за трансграничной транспортировкой опасных отходов внутри Европейских Сообществ. В дополнении говорилось о том, что Комиссия определит не позднее 30 сентября 1988 г. условия применения гражданской ответственности за ущерб, причиненный в связи с транспортировкой отходов. Подготовительная работа в этом направлении была прервана в 1986 г. в связи с инцидентом на предприятии Сандоз в Базеле (Швейцария), приведшем к значительному загрязнению Рейна. Совет поставил вопрос об усилении защиты окружающей среды путем принятия более жесткого регулирования ответственности за загрязнения. В результате в 1989 г. Совету были представлены предложения по Директиве, в которой предусматривалось: производитель отходов несет ответственность за при-

чиненный этими отходами ущерб и ухудшение окружающей среды независимо от вины.

В ряде случаев (форс-мажор и др.) возможно освобождение от ответственности. Что касается проблемы причинно-следственной связи между деятельностью и ущербом, то этот аспект оставлен на более позднюю стадию разработки.

Ответственность должно нести лицо, под контролем которого находится деятельность, в результате которой был причинен ущерб, – оператор.

В документе отмечается различие между «традиционными» видами ущерба (здоровью и собственности) и ущербом окружающей среде в смысле возможностей обеспечения судебной защиты. В первом случае судебный или административный порядок защиты нарушенных прав четко определен в законодательстве. Сложнее обстоит дело с защитой окружающей среды. Защита окружающей среды является интересом публичного порядка, следовательно, основная ответственность за сохранение окружающей среды и принятие мер в случае причинения ей ущерба лежит на государстве, однако возможности государственных органов в этом плане имеют свои пределы. По мнению Комиссии, в этом вопросе следует учитывать растущее понимание того, что все общество в целом несет ответственность за окружающую среду, и, соответственно, должны быть предусмотрены правовые механизмы, позволяющие при определенных обстоятельствах выступать представителям различных кругов населения в защиту окружающей среды, т.е. в защиту публичного интереса. Необходимость расширения доступа к судебной защите была подчеркнута в обращении Комиссии к Совету и Парламенту «Применение экологического права Сообщества»¹⁶. В документе, в частности, отмечалось, что предоставление неправительственным организациям и физическим лицам более широких возможностей для доступа к судебным органам имело бы ряд положительных последствий для применения экологического права Сообщества. При этом учитывается следующее: во-первых, существует высокая вероятность, что дела, возбужденные физическими лицами и касающиеся применения права Сообщества, будут рассмотрены в соответствии с правом Сообщества. Во-вторых, и это, возможно, наи-

¹⁶ COM (96) 500.

более важно, это даст общий положительный эффект для практики применения и обеспечения выполнения экологического права Сообщества, так как потенциальные ответчики будут стремиться выполнить требования экологического права, с тем чтобы избежать судебного разбирательства, вероятность которого возрастет.

В этом контексте большую роль играет Конвенция о доступе к информации, участию населения в процессе принятия решений и доступе к правосудию в делах, касающихся окружающей среды 1998 г.¹⁷, членом которой является Сообщество. В Конвенции имеются специальные положения о доступе к органам правосудия физических лиц и общественных организаций. Предусматривается, в частности, возможность оспорить в судебном порядке решения органов государственной власти, требовать установления судебного запрета (*injunction*), а также оспаривать нарушающее экологическое право действие или бездействие физических лиц или органов власти.

Новое регулирование, по мнению Комиссии, должно сформировать условия и для более ответственного отношения предпринимательских кругов к окружающей среде. Однако для этого необходим ряд факторов. Так, например, с учетом опыта применения американского закона о Суперфонде очевидно, что необходимо создать преграды для «лазеек» в новом регулировании, например для передачи опасных видов деятельности небольшим предприятиям, которые в случае причинения значительного ущерба окружающей среде окажутся неплатежеспособными. Одним из путей предотвращения появления такой лазейки является развитие страхования.

Общий вывод Белой книги заключается в том, что наиболее приемлемым была бы разработка рамочной директивы, предусматривающей строгую ответственность за ущерб, причиненный видами деятельности, определенными правом Европейского Сообщества как опасные, и ответственность на основе вины за ущерб биоразнообразию, причиненный неопасными видами деятельности.

В 2002 г. Комиссия предложила уже упомянутый проект директивы по экологической ответственности в целях предотвращения ущерба окружающей среде и ее восстановления. Внося такое предложение, Комиссия считала выполненным таким образом обязательство, сформулированное в Белой книге, а также Стратегию устойчивого разви-

¹⁷ UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.

тия, предусматривающую, в частности, создание законодательства Сообщества о строгой экологической ответственности к 2003 г. Этот документ следует рассматривать также в русле осуществления Шестой экологической программы Европейского Сообщества.

Главная озабоченность Комиссии, стимулировавшая подготовку проекта, также связана с загрязненными землями и потерей биоразнообразия, о чем уже подробно говорилось выше.

Основная идея, как и в предыдущих документах, заключается в том, что, в соответствии с принципом «загрязнитель платит» оператор, причинивший своей деятельностью ущерб окружающей среде или создавший непосредственную угрозу причинения такого ущерба, в конечном счете должен нести расходы по исправлению положения. Если эти расходы взяли на себя государственные органы или третья сторона, то они должны быть им возмещены оператором. Если ущерб был причинен определенными видами деятельности, которые могут рассматриваться как представляющие потенциальный или действительный риск для человека или окружающей среды, оператор несет строгую ответственность (такие виды деятельности перечислены в приложении к проекту директивы). На случай причинения вреда биоразнообразию или водным объектам, которые, как правило, не являются предметом права собственности, предусмотрены положения, на основе которых иные лица, кроме непосредственно заинтересованных, могут обращаться к соответствующим органам с требованием предпринять необходимые действия, а также оспаривать их действия или бездействие.

За разработку норм об ответственности на уровне Сообщества говорят следующие факторы.

- Не все государства приняли законодательные акты, направленные на развитие института ответственности в экологической сфере (среди них, в частности, Португалия, Греция). Вследствие этого принцип «загрязнитель платит» не может применяться эффективно на всем пространстве Европейского Сообщества. Пробелы в этом плане ведут к тому, что будет увеличиваться т.н. историческое загрязнение (т.е. загрязнение, причиненное деятельностью, которая осуществлялась в прошлом).

- Законодательство большинства государств-членов не обязывает органы государственной власти обеспечить очистку участков, «загрязнитель» которых не определен или, с финансовой точки зрения, несо-

стоятелен. Установление такой обязанности влекло бы также и обязанность способствовать созданию действенного механизма страхования, а также созданию фондов для финансирования мер по очистке. В настоящее же время ситуация такова, что национальное законодательство не обеспечивает достижение главной экологической цели – очистки загрязненных земель.

- Без режима ответственности, гармонизированного на уровне Сообщества, компании могут использовать различия в законодательных подходах и пробелы для того, чтобы, не внося никаких экологически значимых изменений в производство, избегать ответственности за ущерб окружающей среде. Отсутствие таких попыток в США во многом объясняется тем, что при известной свободе штатов в решении местных проблем существует действенное федеральное законодательство.

- Одной из основных задач регулирования экологической ответственности является предотвращение ущерба. Если регулирование построено таким образом, что мера, направленная на предотвращение ущерба, стоит компании значительно дешевле, чем восстановление среды, то очевидно, что компании будет выгодно вкладывать средства в меры по предотвращению, чем платить огромные суммы на восстановление природы. Таким образом, сама экономика становится экологически ориентированной и поднимается на новый социально значимый уровень. Исходя из этой точки зрения институт ответственности, грамотно «сконструированный», служит эффективным правовым инструментом, дополняющим другие механизмы.

Как уже отмечалось, проект директивы подготовлен при значительном учете опыта США, практики применения Закона о Суперфонде. В документе подчеркивается, что именно существование общенационального закона в США обеспечило эффективную роль Закона о Суперфонде в предотвращении ущерба окружающей среде. Аналогичный подход следует использовать и в рамках Сообщества: существенные же различия в законодательстве государств-членов в сфере экологической ответственности будут ослаблять «превентивную» роль института ответственности.

В наибольшей степени опыт применения американского законодательства (Закона о Суперфонде и др.) был учтен при разработке проблем оценки ущерба природным ресурсам, развитии экологического

страхования и ряда других (в частности, определение пределов очистки загрязненных участков, финансовых расходов, связанных с принятием Сообществом нового регулирования экологической ответственности). Возможная близость подходов по указанным направлениям обусловлена следующим:

- экономическая деятельность США и Европейского Сообщества породила сходные экологические проблемы и имеет близкие правовые природоохранные требования;

- в Законе о Суперфонде сформулированы цели и предусмотрены пути их решения, близкие предложению Комиссии. В силу этого Закон о Суперфонде рассматривается как очень удачная модель для будущего режима экологической ответственности в Сообществе;

- Суперфонд аккумулировал богатый опыт сбора данных о загрязненных участках, оценки работ по очистке, оценки ущерба природным ресурсам и т.д., и этот опыт может быть использован при разработке регулирования экологической ответственности Европейского Сообщества.

Проблема оценки ущерба природным ресурсам – одна из наиболее сложных в контексте гармонизации регулирования экологической ответственности на уровне Сообщества. В настоящее время преобладающей является оценка по стоимости восстановления природного объекта, так как эти расходы можно рассчитать и они проверяемы. На практике «восстановление» весьма условно, т.к. принимаемые меры нацелены не столько на восстановление, сколько на замену «эквивалентным вариантом» природного объекта, которому был причинен ущерб. Соответственно, предпочтение отдается наименее дорогостоящему варианту. Комиссия подчеркнула приоритетную роль такого подхода, следуя в этом опыту США, где накоплен существенный опыт использования «выбора наименее затратного и наиболее результативного варианта» (cost-effective approach), предусмотренного, например, в Законе о загрязнении нефтью 1990 г.

Важным фактором, обеспечивающим эффективность института ответственности, является страхование. Экологическое страхование, включая страхование ответственности за очистку загрязненных земель, развивается в США уже более 20 лет. При этом широчайший спектр услуг, которые предоставляют страховые компании, специализирующиеся на страховании экологических рисков, показывает, что этот рынок не только быстро меняется сообразно изменениям в экологическом регулировании, но и предвосхищает эти изменения. Опыт аме-

риканских страховых компаний, по мнению Комиссии, может быть быстро воспринят и в Европе при условии, что государства – члены Европейского Сообщества примут законодательство об ответственности за очистку загрязненных земель.

Сложнее, в силу причин, указанных выше, обстоит дело со страхованием ответственности за ущерб биоразнообразию. Комиссия приняла специальное исследование вопросов, связанных с ответственностью за ущерб природным ресурсам по праву США, и пришла к выводу, что ответственность за ущерб биоразнообразию также может быть предметом страхования в рамках Сообщества.

Комиссия отказалась от идеи установления пределов ответственности (хотя в США такие пределы устанавливаются), оставив это на усмотрение государств-членов.

Основное различие между предложением Комиссии и Законом о Суперфонде заключается в том, что Закон распространяется и на загрязнение, происшедшее *до* его вступления в силу, в то время как предложение Комиссии заключается в том, чтобы новое регулирование ответственности действовало лишь в отношении загрязнения, происшедшего *после* его принятия.

Кроме того, можно назвать еще несколько различий, не имеющих, однако, ключевого значения.

В соответствии с Законом о Суперфонде сторона освобождается от ответственности за загрязнение, если последнее произошло в рамках разрешения или лицензии. Предложение Комиссии идет в этом смысле дальше и предусматривает освобождение от ответственности, если экологический ущерб обусловлен уровнем технологии и научных знаний на момент его причинения.

Предлагаемая оценка ущерба биоразнообразию основана на стоимости восстановления природной среды, а не на оценке стоимости природных ресурсов, как это практикуется на основе Закона о Суперфонде, хотя в некоторых случаях правомерность такой оценки не отрицается (Ст. 5 – «Восстановление»). Следует, однако, отметить, что в настоящее время подход, отраженный в Законе о Суперфонде, пересматривается в сторону, близкую подходу, отраженному в предложении Комиссии.

Еще одно существенное отличие заключается в том, что предложение Комиссии касается ответственности за ущерб, причиненный оп-

ределенными видами деятельности, в то время как Закон о Суперфонде распространяется на ущерб, причиненный опасными веществами. Подход Комиссии представляется более широким, хотя в конечном счете ущерб здоровью и окружающей среде причиняется опасными веществами, которые попадают в воду, воздух, поглощаются растениями.

Согласно Закону о Суперфонде, ответственность может быть возложена на широкий круг лиц – от производителя отходов до оператора хранилища отходов. Комиссия же предлагает возлагать ответственность только на оператора объекта – источник загрязнения.

В Законе о Суперфонде предусмотрена своего рода солидарная ответственность – «joint and several liabilities», что означает, что ответственность налагается на одно или нескольких из всех лиц, которые «внесли вклад» в загрязнение. Предложение Комиссии оставляет эту проблему на усмотрение государств-членов: может быть принят либо такой же подход, либо на каждого из загрязнителей может быть возложена ответственность, соответствующая его «вкладу» в деградацию окружающей среды.

Содержание принципа «загрязнитель платит» очень широко и юридически аморфно. Его можно рассматривать, скорее, как основу для определения направлений деятельности государства в целях предотвращения ущерба окружающей среде и ее восстановления¹⁸. Когда значение института ответственности в сфере природопользования возросло, встала задача разработки его правового содержания. С этой целью был, в частности, активно использован опыт, в том числе американский, применения строгой ответственности, которая на сегодня все шире используется в сфере природопользования.

Институт строгой ответственности, воспринятый Комиссией при разработке правового регулирования ответственности в сфере приро-

¹⁸ В упомянутых выше Рекомендациях Совета, раскрывающих содержание этого принципа, говорится, в частности, следующее:

г) в соответствии с принципом «загрязнитель платит» установление стандартов и платежей является основным инструментом, применяемым органами государственной власти в целях предотвращения загрязнения;

д) цель платежей заключается, во-первых, в том, чтобы поощрить загрязнителя принять меры, направленные на цели сокращения загрязнения, и, во-вторых, заставить его оплачивать свою долю расходов, связанных с принимаемыми государством мерами по ликвидации или сокращению загрязнения. Платежи должны быть установлены с учетом того, что первое направление имеет приоритетное значение.

допользования, не является новым для национальных законодательств государств – членов Сообщества. Однако ему не придавалось приоритетное значение на уровне Сообщества. Возрастание его роли следует рассматривать в контексте тех кардинальных изменений, которые происходят в экологической политике Европейского Сообщества в последние годы и которые, в частности, отражены в Пятой и Шестой программах экологических действий. При том, что подчеркивается необходимость неукоснительного выполнения требований законодательства, акцент переносится на регулирование «горизонтальных» взаимоотношений; ставится задача с помощью правовых и финансовых инструментов выстроить отношения между хозяйствующими субъектами таким образом, чтобы социальные, экологические, экономические интересы были гармонизированы. Роль института ответственности в этих условиях объективно возрастает.

В качестве основных черт нового правового регулирования экологической ответственности определены следующие:

- оно действует только в отношении «будущего» ущерба;
- четко очерчивается сфера применения: под экологическим ущербом понимаются загрязненные земли и ущерб биоразнообразию;
- загрязненные земли и «традиционные» виды ущерба (здоровью и собственности) охватываются предлагаемым регулированием только в том случае, если ущерб причинен определенными в правовых актах Европейского Сообщества опасными или потенциально опасными видами деятельности;
- ущерб биоразнообразию охватывается только в том случае, если ущерб причинен объектам, входящим в систему Natura 2000;
- строгая ответственность устанавливается в случае причинения ущерба опасными видами деятельности, ответственность на основе вины – ущерба, нанесенного биоразнообразию неопасными видами деятельности;
- ответственность возлагается на оператора, осуществляющего реальный контроль над деятельностью, причинившей ущерб;
- платежи по возмещению ущерба направляются на восстановление природной среды;
- расширяются возможности доступа к судебной защите в случаях причинения экологического ущерба;
- повышается роль финансового обеспечения ответственности.