



**Совет управляющих
Программы Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**



Distr.: General
3 December 2009

Russian
Original: English

Одиннадцатая специальная сессия Совета управляющих/
Глобальный форум по окружающей среде
на уровне министров
Бали, Индонезия, 24-26 февраля 2010 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*

Возникающие вопросы политики: окружающая среда в многосторонней системе

Право окружающей среды

Доклад Исполнительного директора

Добавление

Проект руководящих принципов разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды

Резюме

Настоящий доклад представляется Совету управляющих/Глобальному форуму по окружающей среде на уровне министров на его одиннадцатой специальной сессии в соответствии с разделом III решения 25/11 Совета управляющих от 20 февраля 2009 года о проекте руководящих принципов разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды, в котором Совет управляющих принял к сведению проект руководящих принципов разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды и предложил секретариату продолжить работу над руководящими принципами с тем, чтобы Совет/Форум принял их на его следующей специальной сессии.

Проект руководящих принципов разработки национального законодательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды рассматривается в документе UNEP/GCSS.XI/8. Тот факт, что этот проект руководящих принципов рассматривается в добавлении к настоящему докладу, не подразумевает, что эти и вышеупомянутые руководящие принципы тесно взаимосвязаны или что они отличаются по своей значимости. Эти и вышеупомянутые руководящие

* UNEP/GCSS.XI/1.

принципы являются частью программы ЮНЕП по праву окружающей среды в приоритетной области экологического управления.

I. Действия, предлагаемые Совету

1. Совет управляющих, возможно, сочтет целесообразным рассмотреть вопрос о принятии решения в следующей формулировке:

Совет управляющих,

ссылаясь на принцип 13 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии¹, в котором говорится, что "государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам загрязнения и другого экологического ущерба",

признавая, что наличие национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды, получило широкое признание как существенный элемент охраны окружающей среды,

напоминая о разделе III своего решения 25/11 от 20 Февраля 2009 года, озаглавленном "Проект руководящих принципов разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды", в котором он принял к сведению проект руководящих принципов и предложил секретариату продолжить работу над руководящими принципами с тем, чтобы Совет/Форум принял их на его следующей специальной сессии,

с удовлетворением отмечая результаты межправительственного совещания по обзору и дальнейшему развитию руководящих принципов разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды, проведенного 9-11 ноября 2009 года в Найроби,

1. *[постановляет принять] руководящие принципы разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды, в том виде, в каком они изложены в приложении к настоящему документу;*
2. *постановляет также, чтобы секретариат распространил руководящие принципы вместе с комментариями и приложениями во всех странах и предложил странам представить дальнейшие замечания по комментариям для повышения их качества;*
3. *призывает страны, особенно развивающиеся страны и страны с переходной экономикой применять руководящие принципы при разработке или изменении их национального законодательства, касающегося ответственности, мер реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды;*
4. *предлагает Исполнительному директору оказывать странам помощь по их просьбе [при условии наличия ресурсов] в разработке или изменении национального законодательства, политики и стратегий по обеспечению ответственности, мер реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды;*
5. *также просит Исполнительного директора сообщать о ходе работы путем регулярного представления докладов об осуществлении программы работы и исполнении бюджета.*

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.93.I.8 и исправление), том I: Резолюции, принятые Конференцией, резолюция 1, приложение I.

II. История вопроса и обоснование

2. Принцип 13 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в июне 1992, гласит:

Государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам загрязнения и другого экологического ущерба. Государства оперативным и более решительным образом сотрудничают также в целях дальнейшей разработки международного права, касающегося ответственности и компенсации за негативные последствия экологического ущерба, причиняемого деятельностью, которая ведется под их юрисдикцией или контролем, районам, находящимся за пределами их юрисдикции.

3. В третьей и четвертой программах "Монтевидео" по развитию и периодическому обзору права окружающей среды на первое десятилетие XXI века, принятых Советом управляющих соответственно в 2001 году и 2009 году, к Программе Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) была обращена просьба оказать помощь в этом процессе. В самой последней Программе "Монтевидео" дается широкая стратегия для ЮНЕП на десятилетие, которое начинается в 2010 году, и содержится программная область 3 по предупреждению, уменьшению и компенсации экологического ущерба.

4. В 2007 году на двух совещаниях консультативной группы экспертов высокого уровня по ответственности и компенсации за экологический ущерб ЮНЕП участники разработали ряд рекомендаций, особенно для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, по разработке национального законодательства в этой области. В июне 2008 года на консультативном совещании ЮНЕП государственные должностные лица и эксперты рассмотрели и дополнили проект руководящих принципов².

5. В феврале 2009 года Совет управляющих принял решение 25/11 о праве окружающей среды. В части III, касающейся проекта руководящих принципов ответственности, внимание обращается на мандат ЮНЕП проводить работу в области экологической ответственности и с удовлетворением отмечается работа, уже проделанная ЮНЕП. Далее внимание в ней обращается на принцип 13 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии и отмечается, что наличие национального законодательства об ответственности и компенсации за экологический ущерб признано в качестве важного элемента охраны окружающей среды. Совет управляющих впоследствии принял к сведению проект руководящих принципов разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды. Кроме того, он предложил секретариату продолжить работу над руководящими принципами с целью их принятия Советом/Форумом на его следующей специальной сессии³.

6. С этой целью Исполнительный директор направил 21 мая 2009 года письмо Комитету постоянных представителей (и копию постоянным представительствам при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и Женеве), с предложением всем правительствам и членам Комитета высказать свои замечания о руководящих принципах и о комментариях к ним, чтобы еще больше повысить их актуальность и уровень качества. Кроме того, Исполнительный директор обратился с письмом к другим соответствующим заинтересованным сторонам с тем же предложением. Он также просил все правительства назначить координаторов для консультаций по дальнейшему развитию руководящих принципов. Предложения высказать замечания по руководящим принципам были также направлены организациям системы Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам. Повторные письма с напоминанием правительствам о возможности высказать свои замечания были направлены 26 июня и 2 июля.

7. В ответ на эти предложения секретариат получил замечания от 16 стран (Австралии, Алжира, Аргентины, Бутана, Замбии, Индии, Канады, Маврикия, Нидерландов, Норвегии, Соединенных Штатов Америки, Таиланда, Того, Хорватии, Швейцарии, Японии) и от

² См. Доклад совещания, документ UNEP/Env.Law/CM./1/2.

³ Более подробную информацию см. в документах UNEP/GC.25/11/Add.2 и UNEP/GC/25/INF/15/Add.3.

Европейского Союза. Замечания были получены также от секретариатов Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций по изменению климата и Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением и от Специальной промышленной группы по определению ущерба природным ресурсам, Европейского совета химической промышленности, Института права окружающей среды, Института права и экономики окружающей среды, Международного совета по праву окружающей среды и от организации "Женщины Европы за общее будущее". Консультанты были назначены в 25 странах.

8. В сентябре 2009 года в Женеве было проведено совещание экспертов, в котором приняли участие 12 экспертов со всего мира. Участники внесли дополнительные предложения о том, как учесть полученные замечания и как сохранить внутреннюю согласованность. Секретариат подготовил пересмотренный вариант руководящих принципов, используя предложения, внесенные на совещании.

9. Пересмотренный вариант послужил основой для дискуссии на межправительственном совещании, проведенном 9-11 ноября 2009 года в Найроби для обзора и дальнейшего развития проекта руководящих принципов. Исполнительный директор разослал приглашения на межправительственное совещание министрам, отвечающим за окружающую среду, во всех правительствах. Кроме того, приглашения были посланы организациям системы Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам.

10. На совещании присутствовали эксперты, представляющие ряд правительств, Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Организации Объединенных Наций и неправительственные организации. Участники рассмотрели и дополнили проект руководящих принципов и, несмотря на то, что некоторые вопросы остались нерешенными, в основном согласовали текст в том виде, в каком он приводится в докладе совещания (выпущен в качестве документа UNEP/GCSS.XI/INF/6/Add.1). Этот документ содержит также пересмотренный вариант комментариев к руководящим принципам, подготовленный секретариатом после совещания, наряду с приложениями, в которых подробнее рассматривается проект руководящего принципа 14.

11. На последующих совещаниях с Комитетом постоянных представителей правительства решили нерешенные вопросы, упомянутые в предыдущем пункте. Итоги этой работы приводятся в приложении к настоящему докладу, в котором содержится текст проекта пересмотренных руководящих принципов. В результате этих совещаний был дополнительно пересмотрен комментарий к руководящим принципам, который приводится в документе UNEP/GCSS.XI/INF/6/Add.2.

Приложение

Проект пересмотренных руководящих принципов разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды¹

Цель настоящих принципов – привлечь внимание к главным вопросам, которые государствам придется решать, если они займутся разработкой национальной нормативно-правовой базы по ответственности, мерам реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды. В руководящих принципах рассматриваются ключевые элементы, которые можно было бы включить в любое такое национальное законодательство, и предлагаются конкретные текстовые формулировки, которые могли бы принять разработчики законодательства. Предполагается, что они помогут, в частности, развивающимся странам и странам с переходной экономикой в разработке, насколько они сочтут целесообразным, национального законодательства или политики в отношении ответственности, мер реагирования и компенсации.

Принцип 1: Цель

Цель настоящих принципов – дать государствам ориентир для разработки внутренних правил, касающихся ответственности, мер реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды, с учетом принципа "загрязнитель платит".

Принцип 2: Рамки применения

1. Настоящие принципы применяются по отношению к ответственности, мерам реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды.
2. Они не предназначены для применения по отношению к ущербу, причиненному в результате деятельности, опасной для окружающей среды, которая охватывается другими национальными законами, устанавливающими особые режимы ответственности, или относится, главным образом, к национальной обороне, международной безопасности или борьбе со стихийными бедствиями.

Принцип 3: Определения

1. Термин "деятельность, опасная для окружающей среды" означает деятельность или объект, имеющие конкретное определение в национальном законодательстве.
2. Термин "ущерб" означает:
 - a) гибель или увечье в результате причинения ущерба окружающей среде;
 - b) утрату или повреждение имущества в результате причинения ущерба окружающей среде;
 - c) чистый экономический убыток;
 - d) затраты на восстановительные меры, ограниченные затратами на фактически осуществленные или запланированные меры;

¹ Настоящие руководящие принципы изменены и пересмотрены на основе обсуждения на межправительственном совещании по обзору и дальнейшему развитию проекта руководящих принципов разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды, проведенном 9-11 ноября 2009 года в Найроби.

- e) затраты на профилактические меры, включая любые убытки или ущерб, вызванные такими мерами;
- f) экологический ущерб.

3. Термин "экологический ущерб" означает неблагоприятное или негативное воздействие на окружающую среду, которое:

- a) можно измерить, принимая во внимание научно установленные исходные параметры, признанные государственным органом и учитывающие любое иное вызванные человеком изменение или природное изменение;
- b) имеет значимый характер, что определяется на основе таких факторов, как:
 - i) долгосрочное или постоянное изменение, которое следует понимать как изменение, которое нельзя повернуть вспять в процессе естественного восстановления за приемлемый период времени;
 - ii) масштабы качественных или количественных изменений, которые неблагоприятно или негативно воздействуют на окружающую среду;
 - iii) снижение или утеря способности окружающей среды предоставлять блага и услуги, либо постоянного характера, либо временной основе;
 - iv) масштабы любого неблагоприятного или негативного влияния или воздействия на здоровье человека;
 - v) эстетическая, научная и рекреационная ценность парков, районов девственной природы и других земель.

4. Термин "оператор" означает любое лицо или лица, орган или органы, управлявшие деятельностью или любой ее частью или регулировавшие ее в момент инцидента.

5. Термин "инцидент" означает любое происшествие или ряд происшествий, вызванных той же причиной, которая приводит к ущербу или создает серьезную и неминуемую угрозу ущерба.

6. Термин "профилактические меры" означает любые разумные меры, принимаемые любым лицом в ответ на инцидент с целью предотвратить, свести к минимуму или уменьшить потерю или ущерб или ликвидировать последствия для окружающей среды.

7. Термин "чистый экономический убыток" означает потерю дохода, не сопровождаемую травмой или уроном, причиненным имуществу, прямо вытекающую из экономического интереса, связанного с любым использованием окружающей среды, и случившуюся в результате экологического ущерба.

8. Термин "восстановительные меры" означает любые разумные меры, направленные на оценку, приведение в порядок, устранение ущерба или восстановление понесших ущерб или разрушенных компонентов окружающей среды.

9. Термин "меры реагирования" означает профилактические меры и восстановительные меры.

Принцип 4: Меры реагирования

1. В случае если во время деятельности, опасной для окружающей среды, произойдет инцидент, оператору следует принять быстрые и эффективные меры реагирования.

2. Оператору следует незамедлительно известить компетентный государственный орган об инциденте и планируемых или принятых мерах реагирования и их результативности или ожидаемой результативности.

3. Компетентный государственный орган должен иметь право получать от оператора всю соответствующую информацию, касающуюся инцидента. Кроме того, он может приказывать оператору принять конкретные ответные меры, которые он сочтет необходимыми.

4. Если оператор не примет мер реагирования или если маловероятно, что такие меры будут результативны или своевременны, компетентный государственный орган может

принять такие меры сам или уполномочить третью сторону принять такие меры и возместить издержки за счет оператора.

Принцип 5: Ответственность

1. Оператор должен нести строгую ответственность за ущерб, причиненный деятельностью, опасной для окружающей среды.

2. Не затрагивая пункт 1, любое лицо должно нести ответственность за ущерб, целиком или частично вызванный несоблюдением предписанного законом или нормативного требования или вследствие противоправных умышленных, опрометчивых или халатных действий или бездействия. Нарушение конкретного предписанного законом обязательства следует рассматривать как вину саму по себе.

Принцип 6: Освобождение от ответственности

1. Не затрагивая другие виды освобождения от ответственности, предусмотренные национальным законодательством, оператор не должен нести ответственности, или в случае с) ниже не подлежит ответственности в той степени, которая не распространяется на него или нее, если оператор докажет, что ущерб был вызван:

- a) действием непреодолимой силы/форс-мажорным обстоятельством (вызванным природным явлением исключительного, неизбежного и не поддающегося контролю характера);
- b) вооруженным конфликтом, гражданской войной, военными действиями, мятежом или террористическим актом;
- c) целиком или частично бездействием третьей стороны, вопреки мерам безопасности, предусмотренным для такого типа рассматриваемой деятельности, кроме как в случае иска о компенсации, только если причиненный ущерб был целиком результатом умышленного противоправного поведения третьей стороны, включая лицо, пострадавшее от ущерба;
- d) в результате принятия обязательных мер, предписанных компетентным государственным органом.

2. По отношению к пункту принципа 4 дополнительное освобождение от ответственности по пунктам 1 a)-d) или смягчающие факторы могут включать:

- a) тот факт, что данная деятельность была специально санкционирована и полностью соответствовала данному в рамках национального законодательства разрешению, допускающему воздействие на окружающую среду;
- b) тот факт, что ущерб был вызван деятельностью, которая не должна была бы нанести ущерб согласно уровню научных и технических знаний на момент, когда предпринималась эта деятельность.

3. Оператор может быть целиком или частично освобожден от ответственности перед истцом, если оператор докажет, то ущерб стал результатом действия или бездействия истца с намерением вызвать ущерб или что ущерб целиком или частично стал результатом халатности истца.

Принцип 7: Общая или раздельная ответственность

В случае, когда речь идет о нескольких операторах, их ответственность должна быть общей и раздельной, или соразмерно распределенной, в зависимости от обстоятельств.

Принцип 8: Иски о компенсации

1. Любое лицо или группа лиц, в том числе государственные органы, должны иметь право подавать иск о компенсации за гибель или увечье, утрату или повреждение имущества и чистый экономический убыток вследствие возникновения ущерба, вызванного деятельностью, опасной для окружающей среды, наряду с возмещением, когда это оправдано, затрат на профилактические и восстановительные меры.

2. Национальное законодательство может разрешать предъявление исков о компенсации за экологический ущерб.

Принцип 9: Прочие требования

1. Любое лицо или группа лиц должны иметь право требовать мер реагирования со стороны компетентных государственных органов, если ни соответствующий оператор, ни соответствующие компетентные государственные органы не принимают быстрых и эффективных мер по устранению экологического ущерба, при условии, что это лицо или группа лиц имеет достаточный интерес или страдает от ущемления прав, если того требует внутреннее законодательство.

2. Любое лицо или группа лиц в значении по пункту 1 выше должны иметь право опротестовать в ходе административного или судебного производства законность любого акта или бездействия со стороны частных лиц или государственных органов, противоречащего национальному законодательству или нормативным актам в отношении ущерба, причиненного в результате деятельности, опасной для окружающей среды.

3. Любое лицо или группа лиц, понесшие ущерб, должны иметь право получить любую информацию, непосредственно касающуюся представления иска о компенсации, от оператора или компетентного государственного органа, владеющего такой информацией, если только разглашение такой информации прямо не запрещено законом или не нарушает защищенные законом интересы третьих сторон.

Принцип 10: Финансовые ограничения

1. Ответственность, вытекающая из пункта 1 принципа 5, может быть ограничена в соответствии с критериями, установленными в рамках любой действующей национальной системы классификации деятельности, опасной для окружающей среды.

2. Учитывая тот факт, что оператор, возможно, будет не в состоянии выполнить свои обязательства или что фактический ущерб может превысить пределы ответственности оператора, в национальном законодательстве могли бы быть предусмотрены меры по восполнению недостающих средств для компенсации путем специального финансирования или с помощью коллективных механизмов компенсации.

3. Не должно быть никаких финансовых ограничений в отношении ответственности, вытекающей из пункта 2 принципа 5.

Принцип 11: Финансовые гарантии

1. Учитывая наличие финансовых гарантий, оператора следует поощрять или обязывать компенсировать ущерб согласно пункту 1 принципа 5 в размерах не ниже минимальной суммы, предусмотренной законом для соответствующего вида деятельности, опасного для окружающей среды, и он должен продолжать компенсировать такой ущерб в период времени действия ответственности, путем страхования, с помощью облигаций или других финансовых гарантий.

2. Компетентному государственному органу следует периодически рассматривать наличие финансовых гарантий и их нижние пределы с учетом мнений соответствующих заинтересованных сторон, в том числе специализированных и общих страховых компаний.

Принцип 12: Сроки представления исков

1. В национальном законодательстве должно быть предусмотрено, что иски о компенсации могут быть приняты к рассмотрению только в том случае, если они подаются в течение определенного периода времени, начиная с даты, когда истец узнал или должен был узнать об ущербе и о том, кто являлся оператором. Кроме того, иски должны приниматься к рассмотрению только в том случае, если они подаются в течение определенного периода времени после причинения ущерба.

2. В том случае, когда инцидент, причинивший ущерб, представляет ряд происшествий, имеющих одну и ту же причину, сроки, устанавливаемые по настоящему принципу, должны отчитываться от последнего такого происшествия. В том случае, когда

инцидент, причинивший ущерб, представляет одно непрерывное происшествие, такие сроки должны отсчитываться с конца этого непрерывного происшествия.

Принцип 13: Иски с элементами иностранного законодательства: применимое законодательство

1. В зависимости от национального законодательства и в отсутствие специальных правил, предусмотренных контрактом или международным соглашением, любой иск о компенсации, в котором встает вопрос о выборе законодательства, должен рассматриваться в соответствии с законодательством того места, в котором был причинен ущерб, если только истец не решит подавать иск на основе законодательства той страны, в которой произошло событие, послужившее причиной ущерба.

2. Сроки подачи иска в случае выбора истцом законодательства согласно пункту 1 должны определяться законом суда.

Принцип 14: Классификация опасных веществ и видов деятельности или сооружений

1. Национальное законодательство должно содержать перечни опасных веществ и их пороговых значений, видов деятельности или сооружений, опасных для окружающей среды, с тем чтобы дать ясное представление о характере и масштабах риска экологической ответственности операторов и тем самым повысить страховую приемлемость риска ущерба.

2. Для повышения эффективности таких перечней они должны быть исчерпывающими, а не ориентировочными, и должны надлежащим образом учитывать национальные приоритеты, особенно социальные и экономические потребности, степень важности вопросов окружающей среды и общественного здравоохранения или другие особые обстоятельства.
