



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
28 August 2012
Russian
Original: English

Европейская экономическая комиссия

**Конференция Сторон Конвенции
о трансграничном воздействии
промышленных аварий**

Седьмое совещание

Стокгольм, 14–16 ноября 2012 года

Пункт 13 с) предварительной повестки дня

**Предотвращение аварийного загрязнения вод: деятельность,
касающаяся Протокола о гражданской ответственности
и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным
воздействием промышленных аварий на трансграничные воды**

**Совещание Сторон Конвенции по охране
и использованию трансграничных водотоков
и международных озер**

Шестая сессия

Рим, 28–30 ноября 2012 года

Пункт 4 i) предварительной повестки дня

**Обзор предыдущей деятельности и обсуждение будущей
деятельности в различных областях работы:
вода и промышленные аварии**

**Протокол о гражданской ответственности
и компенсации за ущерб, причиненный
трансграничным воздействием промышленных
аварий на трансграничные воды**

Записка, подготовленная Президиумами

Резюме

В настоящем документе содержится описание принятых мер по осуществлению трехэтапного подхода к оказанию помощи странам с переходной экономикой в деле ратификации Протокола о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, к Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях) и Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенции по водам).

Конференция Сторон Конвенции о промышленных авариях просила Президиум представить доклад об осуществлении этих мер на ее седьмом совещании (ECE/CP.TEIA/22, пункт 6б). Совещание Сторон Конвенции по водам в своем плане работы на 2010–2012 годы (ECE/MP.WAT/29/Add.1, пункт 6.1) предусмотрела деятельность, направленную на содействие ратификации и осуществлению Протокола. Исходя из этой задачи Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами в рамках Конвенции по водам просила Президиум Конвенции представить доклад о ходе осуществления трехэтапного подхода Совещанию Сторон Конвенции на его шестой сессии (см. ECE/MP.WAT/WG.1/2012/2–ECE/MP.WAT/WG.2/2012/2 , выйдет в ближайшее время).

Конференции Сторон и Совещанию Сторон двух Конвенций предлагается подтвердить их готовность к осуществлению трехэтапного подхода, рассмотреть результаты первого этапа, принять решение о сроках и методах осуществления второго и третьего этапов и выделить необходимые средства.

Введение

1. В настоящем документе приводится описание принятых мер по осуществлению трехэтапного подхода к оказанию помощи странам, в частности странам с переходной экономикой, в деле ратификации Протокола о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (Протокол о гражданской ответственности). Этот подход был согласован Конференцией Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях) на ее шестом совещании (ECE/CP.TEIA/22, пункт 65), и Президиумом Совещания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) на его тринадцатом совещании, и информация о нем была представлена Рабочей группе Конвенции по водам по комплексному управлению водными ресурсами на ее шестом совещании (ECE/MP.WAT/WG.1/2011/2, пункт 57). Подход включает в себя:

а) *этап 1* – стремиться обеспечить более глубокое понимание того, какое национальное законодательство требуется для осуществления Протокола в свете существующих различий между Протоколом и другими правовыми документами в области гражданской ответственности;

б) *этап 2* – провести тематические исследования, основывающиеся на реалистичных сценариях возможных аварий, с целью обеспечения понимания последствий, включая преимущества осуществления Протокола и/или других инструментов;

с) *этап 3* – определить и рекомендовать действия, которые обеспечат Республике Молдова и Украине возможности для осуществления Протокола.

2. Последующая часть данного документа структурирована в соответствии с этими тремя этапами.

3. Кроме того, Президиумы двух Конвенций хотели бы обратить внимание на предстоящий обзор Директивы 2004/35/ЕС Европейского союза (ЕС) от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде в соответствии с ее статьей 18. Принятие во внимание этого предстоящего обзора может повлиять на решения руководящих органов обеих Конвенций в отношении осуществления трехэтапного подхода.

Этап 1

4. С согласия Президиумов Конвенций секретариат привлек к работе на контрактной основе консультанта, г-на М. Паллемаерца из Института европейской экологической политики, для определения норм национального законодательства, необходимого для осуществления Протокола, в задачи которого входили:

а) подготовка перечня международных договоров по гражданской ответственности за ущерб, причиненный промышленными авариями;

b) оценка требований, которые должны быть выполнены, и определение норм национального законодательства, которые должны быть приняты для осуществления положения этих договоров;

c) определение условий и преимуществ, гарантируемых каждым из этих договоров.

5. Полностью доклад консультанта размещен на вебсайтах Конвенций¹. Его краткое содержание приводится в приложении к настоящему документу.

Этап 2

6. В понимании Президиумов тематические исследования, которые будут подготовлены на этапе 2, будут посвящены четырем гипотетическим ситуациям трансграничного воздействия на акваторическую среду, вызванного промышленной аварией:

a) ситуация трансграничного воздействия, затрагивающего два государства, не являющихся членами ЕС;

b) ситуация трансграничного воздействия, затрагивающего два государства – члена ЕС;

c) ситуация трансграничного воздействия в государстве, не являющемся членом ЕС, вызванного аварией в государстве – члене ЕС;

d) ситуация трансграничного воздействия в государстве – члене ЕС, вызванного аварией в государстве, не являющемся членом ЕС.

7. Осуществление этого этапа позволит получить ценную информацию для всех Сторон, подписавших Протокол. Президиумы просили секретариат определить круг ведения для осуществления этих тематических исследований в целях содействия поиску страны-руководителя или доноров, желающих поддерживать деятельность на этом этапе. Они также признали, что полезная для этой деятельности информация уже включена в доклад, подготовленный на этапе 1. На сегодняшний день средства на реализацию этого этапа еще не найдены.

Этап 3

8. Как ожидается, этап 3 будет начат только после завершения этапа 2, а также после a) определения круга ведения и b) мобилизации достаточных средств и возможного определения страны-руководителя. Соответствующим странам было также предложено подтвердить наличие интереса к осуществлению этапа 3.

¹ С полным текстом исследования можно ознакомиться по адресу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2012/wat/WG/Joint_meeting_july/background_docs/IEEP_UNECE_final_report.pdf.

Приложение

Исследование с целью определения норм национального законодательства, необходимых для осуществления Протокола о гражданской ответственности

Краткое содержание

1. Настоящее исследование призвано содействовать более глубокому пониманию правовых вопросов, связанных с ратификацией и вступлением в силу Протокола о гражданской ответственности, принятого в Киеве в мае 2003 года Сторонами Конвенции ЕЭК о промышленных авариях, и Конвенции ЕЭК по водам. Хотя Протокол был подписан 24 государствами, на сегодняшний день его ратифицировало лишь одно подписавшее его государство, тогда как для вступления Протокола в силу необходимо 16 ратификаций. Поскольку государства – члены ЕЭК, как представляется, не спешат с ратификацией Протокола, был проведен сравнительный анализ его положений с положениями других международно-правовых договоров и законодательства ЕС, касающимися гражданской ответственности за ущерб, причиненный промышленными авариями, в частности для того, чтобы оценить, какие нормы национального законодательства необходимо принять для осуществления Протокола, и определить преимущества и недостатки ратификации в различных правовых и фактических ситуациях, с которыми могут столкнуться государства в регионе ЕЭК ООН.

2. Протокол устанавливает всеобъемлющий режим гражданской ответственности и адекватной и незамедлительной компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничного воздействия промышленных аварий на трансграничные воды, на основе правовых режимов, созданных Конвенциями 1992 года о промышленных авариях и по водам, соответственно. Основной принцип, лежащий в основе Протокола, заключается в строгой ответственности операторов опасных видов деятельности за ущерб, причиненный в результате промышленной аварии, вызвавшей трансграничное воздействие. Операторы также обязаны принимать все разумные меры реагирования и покрывать затраты на такие меры реагирования, а также необходимые меры по восстановлению загрязненных трансграничных вод. Эта ответственность согласно Протоколу имеет финансовые пределы, и операторы, которые могут нести такую ответственность, обязаны позаботиться о том, чтобы их возможная ответственность имела достаточное финансовое обеспечение до определенных пределов. Стороны должны принимать все необходимые законодательные, нормативные и административные меры для осуществления Протокола, включая нормы, касающиеся сферы компетенции их судов, применимое законодательство, финансовое обеспечение, исковую давность и финансовые пределы ответственности, меры реагирования и право регресса.

3. Хотя правовые реалии и требования являются различными в разных странах, в зависимости от особенностей национальных юридических систем и законодательной политики в области инкорпорирования положений международных договоров во внутренний правовой режим, анализ положений Протокола показывает, что для его осуществления необходимо принять ряд мер законодательного и/или нормативного характера. Эти меры подробно изложены в ис-

следовании, в котором определен ряд возможных правовых и других проблем, с которыми могут столкнуться Стороны при принятии таких норм или мер. Хотя требуемые меры по осуществлению охватывают широкий спектр вопросов, многие из них, как представляется, тесно взаимосвязаны и обычно являются объектом одного и того же законодательного и/или нормативного акта. Исследование также показывает, что любые потенциальные правовые проблемы можно решить благодаря надлежащей проработке национального имплементационного законодательства и нормативных мер.

4. В рамках сферы применения Протокола в государствах – членах ЕС в настоящее время действует ряд законодательных норм ЕС, наиболее важной из которых является Директива 2004/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде (Директива об экологической ответственности). Поскольку сферы охвата Директивы об экологической ответственности и Протокола частично пересекаются, в исследовании подробно рассматривается взаимосвязь между положениями Директивы и Протокола. Анализ выгод и возможных недостатков, связанных со вступлением в силу Протокола, имеет целью прежде всего сопоставить режим Протокола с режимом Директивы об экологической ответственности (для государств – членов ЕС) и с ситуацией отсутствия любой международно-правовой основы, охватывающей ответственность и компенсацию за ущерб, причиненный трансграничным водам, в результате промышленных аварий (для государств, не являющихся членами ЕС).

5. Заявленная цель Директивы об экологической ответственности заключается в установлении режима "экологической ответственности", направленного на предотвращение и ликвидацию вреда окружающей среде. Концепция "экологической ответственности", как она определяется в Директиве, не совпадает с концепцией "ущерба" Протокола. Причинение ущерба физическим или юридическим лицам или собственности, включая потерю дохода в результате экологического ущерба, в соответствии с Директивой об экологической ответственности не влечет за собой возникновение ответственности. В государствах – членах ЕС такой ущерб и компенсация регулируются исключительно положениями соответствующего национального законодательства и поэтому не могут быть объектом каких-либо согласованных на уровне ЕС норм.

6. Сфера применения режима ответственности Директивы об экологической ответственности зависит не только от определения понятия "вред окружающей среде", но также и от определения видов деятельности, которые могут привести к возникновению "экологической ответственности" по смыслу Директивы. Практически все виды опасной деятельности, определенные в Протоколе, также подпадают под действие режима экологической ответственности, предусмотренного Директивой.

7. В отличие от режима Протокола режим Директивы не был разработан специально для случаев аварийного или трансграничного загрязнения. Он действует применительно к фактическому вреду окружающей среде или неминуемой угрозе причинения такого вреда, независимо от того, связана ли такая угроза с аварией или нет. Он даже охватывает ущерб, причиненный загрязнением диффузного характера в том случае, если можно установить причинно-следственную взаимосвязь между ущербом и деятельностью отдельных операторов. Вместе с тем вред окружающей среде, причины которого находятся в государстве, не являющемся членом ЕС, и вред окружающей среде, причиненный

за пределами территории ЕС деятельностью, осуществляемой на территории государства-члена, не подпадают под действие Директивы об экологической ответственности. Трансграничный экологический ущерб, причиненный в пределах ЕС, подпадает под действие Директивы, однако соответствующие положения не очень конкретно определяют точный механизм взаимодействия компетентных органов государств – членов ЕС в целях обеспечения того, чтобы достаточные превентивные или корректирующие меры осуществлялись за счет оператора. Согласно Директиве, назначенный каждым государством – членом ЕС компетентный орган отвечает за определение мер реагирования, которые должны быть приняты оператором. В случае, если оператор бездействует или не выполняет предписаний компетентного органа, последний имеет право принять необходимые корректирующие меры самостоятельно и взыскать связанные с ними расходы с оператора. Однако компетентные национальные органы обладают определенными дискреционными полномочиями при осуществлении своих функций.

8. При сопоставлении достоинств и недостатков режимов ответственности, предусмотренных Директивой и Протоколом, необходимо помнить, что сферы охвата этих режимов пересекаются только в случае нанесения трансграничного экологического ущерба трансграничным водам государств – членов ЕС. Главным достоинством режима Протокола с точки зрения государственных органов в затрагиваемом государстве-участнике в таких ситуациях является то, что Протокол предусматривает четкие процедуры и обеспечивает большую правовую и финансовую определенность в плане возможности государственных органов возместить затраты на меры реагирования и меры по восстановлению за счет оператора. Действительно, в Протоколе четко прописан порядок предъявления таких исков, при этом соответствующий государственный орган уверен в том, что ответственность оператора до определенного предела покрывается финансовым обеспечением. Недостаток режима Протокола состоит в том, что ответственность оператора строго ограничена определенными суммами, размер которых установлен в приложении к Протоколу, тогда как Директива об экологической ответственности не предусматривает такого ограничения ответственности. Еще одним недостатком режима Протокола является более короткий в сравнении с Директивой промежуток времени для подачи исков о компенсации против ответственного оператора.

9. Поскольку Директива об экологической ответственности не устанавливает никаких правил, касающихся ответственности за нанесение ущерба физическим или юридическим лицам или собственности, преимущества режима Протокола для любых лиц, которым был причинен такой ущерб в результате промышленной аварии, очевиден: согласно Протоколу, любое пострадавшее лицо, будь то физическое или юридическое лицо в рамках частного или гражданского права, может подать иск против оператора о компенсации в связи с потерей жизни или утратой или повреждением собственности, а также потерей дохода, непосредственно связанной с ухудшением качества трансграничных вод.

10. С точки зрения операторов опасных видов деятельности режим Протокола в сравнении с режимом Директивы имеет как недостатки, так и преимущества. Основным преимуществом с экономической точки зрения является то, что в соответствии с Директивой об экологической ответственности строгая ответственность существует лишь в отношении затрат на превентивные и корректирующие меры, принятые государственными органами власти в соответствии с действующими правилами, изложенными в Директиве. Директива не предусматривает ответственности за какой-либо иной ущерб, который предусматри-

вается Протоколом. Более того, Директива прямо не обязывает операторов обеспечивать их возможную ответственность посредством страхования или какой-либо иной формы финансового обеспечения, тогда как Протокол предусматривает такое обязательство, что влечет за собой финансовые последствия для операторов.

11. Тем не менее, такой режим строгой ответственности, как режим, устанавливаемый Протоколом, также имеет определенные плюсы для операторов. Основным достоинством является более высокая правовая определенность и предсказуемость экономических последствий любой промышленной аварии. Отсутствие в Директиве об экологической ответственности правил, регулирующих ответственность за причиненный ущерб пострадавшим сторонам, помимо государственных органов, которые принимают меры реагирования, не означает, что оператор потенциально может избежать такой ответственности в дополнение к его ответственности перед компетентным органом в соответствии с Директивой. Хотя Директива сама по себе не наделяет частные стороны каким-либо правом на компенсацию, ее положения не ограничивают любые такие права, которые могут существовать в соответствии с национальным законодательством государств – членов ЕС. Однако по Протоколу, хотя строгая ответственность оператора носит более широкий характер, поскольку также включает частные иски, она в то же время ограничена в финансовом плане и поэтому более предсказуема и легче поддается экономическому контролю.

12. Соответствующие нормы ЕС, касающиеся юрисдикции судов и признания и исполнения судебных решений, полностью согласуются с аналогичными положениями Протокола. Правила о юрисдикции и правила о действующем законодательстве согласно Протоколу, равно как и законодательство ЕС, направлены на то, чтобы пострадавшие стороны имели возможность выбора судебной юрисдикции и законодательства, которые, по их мнению, более предпочтительны для защиты их интересов.

13. Исследование показывает, что между правилами об ответственности Директивы об экологической ответственности и соответствующими положениями Протокола нет материально-правовой несовместимости. Соответствующие режимы ответственности скорее взаимно дополняют, а не противоречат друг другу. Два возможных расхождения в правилах этих нормативных документов, касающихся финансовых и временных ограничений ответственности, можно устранить путем использования конкретной статьи Протокола, которая гласит, что Протокол не наносит ущерба каким-либо правам лиц, которые понесли ущерб, или каким-либо мерам, касающимся охраны или восстановления окружающей среды, которые могут быть предусмотрены в применимом внутреннем законодательстве Сторон. Хотя сам ЕС в настоящее время не собирается ратифицировать Протокол, ни законодательство ЕС, ни международное право не содержит никаких положений, которые могли бы воспрепятствовать отдельным государствам – членам ЕС сделать это.

14. В исследовании сделан вывод о том, что режим ответственности, устанавливаемый Протоколом, обеспечивает значительные преимущества для частных лиц и, в меньшей степени, для государственных органов, которые понесли ущерб в результате промышленной аварии с трансграничным воздействием на международные водотоки. В исследовании обобщаются преимущества от вступления Протокола в силу и осуществления его положений в четырех гипотетических ситуациях трансграничного воздействия на акваторическую среду в результате промышленной аварии: а) ситуация, когда трансграничное воздействие

затрагивает два государства, не являющихся членами ЕС; б) ситуация, когда трансграничное воздействие затрагивает два государства – члена ЕС; в) ситуация, когда трансграничное воздействие имеет место в государстве, не являющемся членом ЕС, а авария произошла в государстве – члене ЕС; и г) ситуация, когда трансграничное воздействие имеет место в государстве – члене ЕС, а авария произошла в государстве, не являющемся членом ЕС.
