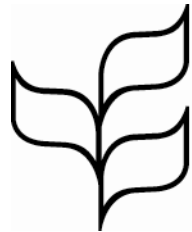




CBD



Конвенция о биологическом разнообразии

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/12/18
12 August 2014

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

Двенадцатое совещание
Пхёнчхан, Республика Корея, 6-17 октября 2014 года
Пункт 20 предварительной повестки дня*

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ИСПРАВЛЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПУНКТА 2 СТАТЬИ 14 КОНВЕНЦИИ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

Записка Исполнительного секретаря

ВВЕДЕНИЕ

1. В пункте 2 статьи 14 Конвенции о биологическом разнообразии предусмотрено следующее:

"Конференция Сторон рассматривает на основе проводимых исследований вопрос об ответственности и исправлении положения, включая восстановление и компенсацию за ущерб, наносимый биологическому разнообразию, за исключением тех случаев, когда такая ответственность является чисто внутренним вопросом".

2. В контексте вышесказанного Конференция Сторон постоянно отслеживает вопрос ответственности и исправления положения начиная со своего четвертого совещания в 1998 году. В число некоторых из основных мероприятий, организованных со времени первого обзора, входят: i) разработка секретариатом возможных элементов ответственности и исправления положения в рамках международного экологического права, которые можно было бы учитывать при решении вопросов ответственности в рамках Конвенции (UNEP/CBD/COP/4/20); ii) обобщение и распространение секретариатом представленной информацией Сторонами, правительствами и соответствующими международными организациями о национальных, международных и региональных мерах и соглашениях в области ответственности и исправления положения, применимых к ущербу, причиняемому биологическому разнообразию (UNEP/CBD/COP/5/16) и (UNEP/CBD/COP/6/12/Add.1); iii) созыв группы правовых и технически экспертов, наметивших вопросы, актуальные для ответственности и исправления положения в контексте пункта 2 статьи 14 Конвенции (UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3); и iv) подготовка секретариатом сводного доклада о технической информации касательно причинения ущерба биологическому разнообразию и подходов к стоимостной оценке и восстановлению ущерба,

* UNEP/CBD/COP/12/1/Rev.1.

причиняемого биологическому разнообразию, а также об информации о национальных/региональных мерах и опыте (UNEP/CBD/9/20/Add.1).

3. В решении X/9, в котором на 10-м совещании Конференции Сторон в октябре 2010 была принята многолетняя программа работы Конференции Сторон на период 2011-2020 годов, намечено в пункте b) vii), что вопрос ответственности и исправления положения может быть включен в число других вопросов, которые можно было бы рассмотреть на 12-м совещании Конференции Сторон.

4. В этой связи Исполнительный секретарь подготовил настоящую записку для оказания содействия рассмотрению данного вопроса на 12-м совещании Конференции Сторон. В разделе I записки обращено внимание Конференции Сторон на начинания в рамках Конвенции о биологическом разнообразии и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), актуальные для темы ответственности и исправлении положения; и в разделе II предлагаются элементы для проекта решения.

I. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ НАЧИНАНИЯ В ОБЛАСТИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ИСПРАВЛЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ

A. *Нагойско-Куала-лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении за ущерб к Картахенскому протоколу по биобезопасности*

5. В январе 2000 года, когда принимался Картахенский протокол по биобезопасности, вопрос ответственности и возмещения за ущерб, причиняемый в результате трансграничного перемещения живых измененных организмов, был включен число вопросов, оставленных для будущего изучения. В статье 27 Протокола предусмотрено, что Конференция Сторон, выступающая в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, на своем первом совещании инициирует процесс в отношении соответствующей разработки международных правил и процедур в области ответственности и возмещения за ущерб, причиненный в результате трансграничных перемещений живых измененных организмов. Соответственно этому в октябре 2010 года был учрежден процесс разработки правил касательно ответственности и возмещения за ущерб, когда Конференция Сторон, выступающая в качестве Совещания Сторон Картахенского протокола, приняла Нагойско-Куала-лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении за ущерб к Картахенскому протоколу по биобезопасности¹.

6. Нагойско-Куала-лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении за ущерб к Картахенскому протоколу по биобезопасности должен служить договором, дополняющим Картахенский протокол по биобезопасности. Его цель, как заявлено в его первой статье, состоит в оказании содействия сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, учитывая также риск для здоровья человека, путем обеспечения международных правил и процедур в области ответственности и возмещения, связанных с живыми измененными организмами.

7. В Дополнительном протоколе "ущерб" определен как неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, которое поддается измерению и значительно по своему характеру². Согласно пункту 1 статьи 2 Дополнительного

¹ Дополнительный протокол был открыт для подписания в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке с 7 марта 2011 года по 6 марта 2012 года. К заключительной дате его подписала 51 Страна Картахенского протокола по биобезопасности. Ко времени окончательного оформления настоящего документа 25 Стран Картахенского протокола сдали на хранение свой документ о ратификации, принятии, одобрении Дополнительного протокола или присоединении к нему.

² Статья 2 b) Нагойско-Куала-лумпурского дополнительного протокола об ответственности и возмещении за ущерб (https://treaties.un.org/doc/Treaties/2010/12/20101215%2005-26%20PM/Ch_27_8_c.pdf)

протокола термины, используемые Конвенции о биологическом разнообразии (как они определены в ее статье 2), применяются к Дополнительному протоколу. В Дополнительном протоколе приводится определение "ущерба" как неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, но здесь необходимо еще обратиться к Конвенции за определением "биологического разнообразия". В Конвенции о биологическом разнообразии дается широкое определение "биологического разнообразия", включающее "вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем". Поэтому определение ущерба биологическому разнообразию может означать измерение неблагоприятного воздействия на "вариабельность живых организмов", что является новой концепцией для области ответственности и возмещения за ущерб.

8. В целом ряде международных договоров о гражданской ответственности причинение ущерба окружающей среде включено в предметный охват или в концепцию ущерба, относящегося к сфере их действия. Хотя причинение ущерба окружающей среде и включает причинение ущерба биоразнообразию, но такой ущерб еще недостаточно изучен. Пункт 2 статьи 14 Конвенции о биологическом разнообразии представляет собой первый шаг к освещению вопроса об ответственности и исправлении положения за ущерб, наносимый биологическому разнообразию. Вместе с тем включение "ущерба, причиняемого биологическому разнообразию", в Нагойско-Куала-лумпурский дополнительный протокол и его определение представляет собой значительный шаг вперед в разработке концепции в области международного закона, регулирующего ответственность и возмещение за ущерб³.

9. В Дополнительном протоколе приводится также ориентировочный перечень факторов, которые следует учитывать при определении значимости неблагоприятного воздействия. Неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биоразнообразия или причиняемый им ущерб должны быть измеримыми и значительными. Научно установленные и признанные исходные уровни определяются как важное средство для измерения ущерба и различия между изменениями антропогенного и природного характера. С другой стороны, ожидается, что значительное неблагоприятное воздействие будет измеряться на основе таких факторов, как долгосрочные или постоянные изменения; масштаб количественных и качественных изменений; снижение возможности компонентов биологического разнообразия обеспечивать товары и услуги; и степень любого неблагоприятного воздействия на здоровье людей. Можно также отметить, что большинство факторов, включенных в Дополнительный протокол, было также выделено в 2005 году Группой экспертов по правовым и техническим вопросам ответственности и компенсации за ущерб в контексте пункта 2 статьи 14 Конвенции о биологическом разнообразии (именуемой далее как Группа экспертов). Группа экспертов сделала ряд уместных выводов, включая следующие⁴:

- a) изменения не будут обязательно являться нанесением ущерба;
- b) для того, чтобы изменения квалифицировались как ущерб, необходимо:
 - i) наличие неблагоприятных или отрицательных последствий;

³ Технические серии по вопросам биобезопасности №3: Обзор вопросов, документов и методов, актуальных для ответственности и возмещения за ущерб, причиненный в результате трансграничного перемещения живых измененных организмов, Монреаль, СКБР, 2012 г., стр. 21 http://bch.cbd.int/protocol/cpb_technicalseries/cpb-ts-03-en.pdf

⁴ Доклад о работе Группы приводится в документе UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3 от 18 октября 2005 года. Актуальным в этом плане является также подготовленный секретариатом сводный доклад о технической информации, касающейся причинения ущерба биологическому разнообразию и подходов к проведению стоимостной оценки и восстановлению ущерба, причиненного биологическому разнообразию, а также информации о национальных/внутренних мерах и опыте в документе UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1 от 20 марта 2008 года, <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-20-add1-en.pdf>

- ii) их продолжительность в течение длительного периода времени, т.е. невозможность возмещения ущерба путем естественного восстановления в течение разумного периода времени;
- c) необходимость наличия исходных данных, на основе которых можно проводить оценку изменений;
- d) необходимость применения других методов проведения оценки изменений в случаях отсутствия исходных данных;
- e) необходимость проведения различий между естественными изменениями и антропогенными изменениями;
- f) вопрос пороговых уровней значительности ущерба.

10. В случаях, когда достигается пороговый уровень причинения значительного ущерба, возникает необходимость применения мер реагирования. В Дополнительном протоколе "меры реагирования" определены как разумные действия, предпринимаемые с целью: i) предотвращения, минимизации, сдерживания и смягчения ущерба или избежания ущерба иным способом (в зависимости от случая); и ii) восстановления биологического разнообразия. В нем определяется порядок предпочтения принимаемых восстановительных мер. Соответственно этому в случае причинения ущерба приоритетом должно быть восстановление биологического разнообразия до состояния, существовавшего до причинения ущерба, или до почти эквивалентного состояния. Если компетентный орган определяет, что восстановление биологического разнообразия до состояния, существовавшего до причинения ущерба, или до почти эквивалентного состояния невозможно, следующим предпочтением должно быть восстановление путем, кроме всего прочего, замены утраченного биологического разнообразия другими компонентами биологического разнообразия для того же или для иного вида использования в том же или по мере необходимости в другом месте⁵.

11. Восстановление биологического разнообразия предусмотрено также в пункте 2 статьи 14 Конвенции. Группа экспертов признала наличие различных категорий восстановительных мер. Она предложила, что в случаях осуществимости следует отдавать предпочтение подходу с позиций первоочередного восстановления (восстановление до исходного состояния) и что только в случаях невозможности или нецелесообразности проведения первоочередного восстановления следует изучить вопрос о применении других дополнительных методов восстановления и/или о выплате денежных компенсаций. Этот вывод Группы экспертов также соответствует положениям и определениям "мер реагирования", согласованных пять лет спустя Сторонами Картахенского протокола по биобезопасности и отраженных в статье 5 и в пункте 2 d) статьи 2 Дополнительного протокола.

В. Руководящие принципы разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации за ущерб, причиненный в результате деятельности, опасной для окружающей среды

12. ЮНЕП подготовила руководящие принципы касательно ответственности и компенсации за ущерб, причиняемый окружающей среде, по итогам созыва в течение нескольких лет многочисленных консультативных групп экспертов и консультативных и межправительственных совещаний.

13. На своей 11-й специальной сессии в феврале 2000 года Совет управляющих/Всемирный форум министров окружающей среды принял "Руководящие принципы разработки национального

⁵ Нагойско-Куала-лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении за ущерб, 2010 г., пункт 2 d) статьи 2.

законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации за ущерб, причиненный в результате деятельности, опасной для окружающей среды"⁶. Совет управляющих подтвердил, что Руководящие принципы носят добровольный характер и не создают прецедента для развития международного права.

14. В Руководящих принципах заявлено, что их цель состоит в том, чтобы "дать государствам ориентиры для разработки внутренних правил, касающихся ответственности, мер реагирования и компенсации ущерба, с учетом принципа "загрязнитель платит" (Принцип 1).

15. Термин "ущерб" определен как гибель или увечье и утрата или повреждение имущества "в результате причинения ущерба окружающей среде"⁷ (пункты 2 а) и б) Принципа 3). Он также включает чистый экономический убыток, затраты на восстановительные меры и сам экологический ущерб. "Экологический ущерб", в свою очередь, означает неблагоприятное или негативное воздействие на окружающую среду, которое можно измерить и которое имеет значимый характер. В принципы включены факторы в помощь определению значимости ущерба.

16. В Принципе 4 предусмотрено, что в случае, если во время деятельности, опасной для окружающей среды, произойдет инцидент, оператору следует принять быстрые и эффективные меры реагирования. Термин "меры реагирования" определен в Принципе 3 как "профилактические меры и восстановительные меры", и каждому из этих терминов также дается отдельное определение. Кроме того, определение "инцидента" включает любое происшествие, которое приводит к ущербу или "создает серьезную и неминуемую угрозу ущерба" (пункт 5 Принципа 3).

17. В Принципе 4 предусмотрено также, что компетентный государственный орган может принять такие меры сам или уполномочить третью сторону принять такие меры и возместить издержки за счет оператора, если оператор не примет мер реагирования или если маловероятно, что такие меры будут результативны или своевременны. В Принципах предусмотрено возлагать ответственность на оператора и что ответственность за ущерб, причиненный деятельностью, опасной для окружающей среды, должна быть строгой (Принцип 5). В Принципах также предлагаются возможные причины, на основе которых оператор может быть освобожден от ответственности. Две такие возможные причины включают санкционированную деятельность или причинение ущерба деятельностью, "которая не должна была бы нанести ущерб согласно уровню научных и технических знаний на момент, когда предпринималась эта деятельность" (пункты 2 а) и б) Принципа 6).

18. Важно отметить существенное сходство некоторых элементов Принципов с некоторыми положениями Дополнительного протокола и с выводами Группы экспертов. Например, во всех случаях для принятия мер реагирования требуется, чтобы ущерб был измеримым и значительным; и профилактические и восстановительные меры включаются в число действий или мер реагирования.

II. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ ПРОЕКТА РЕШЕНИЯ

19. С учетом информации, кратко изложенной выше, в разделе I, Конференция Сторон, возможно, пожелает:

⁶ Приложение к решению SS.XI/5 В Доклад Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров о работе его одиннадцатой специальной сессии, документ ООН UNEP/GCSS.XI/11 (3 марта 2010 г.).

⁷ Нагойско-Куала-лумпурский дополнительный протокол не распространяется на "традиционные" виды ущерба как таковые. Стороны могут, однако, предусматривать причинение материального или личного ущерба, связанного с ущербом, наносимым сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, учитывая также риск для здоровья человека, см. пункт 2 статьи 12.

a) принять к сведению Нагойско-Куала-лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении за ущерб к Картахенскому протоколу по биобезопасности;

b) также принять к сведению Руководящие принципы разработки национального законодательства об ответственности, мерах реагирования и компенсации за ущерб, причиненный в результате деятельности, опасной для окружающей среды;

c) признать актуальность некоторых положений и подходов в рамках Дополнительного протокола для вопроса ответственности и исправления положения в контексте пункта 2 статьи 14 Конвенции о биологическом разнообразии;

d) предложить Сторонами принимать во внимание в соответствующих случаях положения и подходы в рамках Дополнительного протокола, Руководящие принципы ЮНЕП и Сводный доклад о технической информации, касающейся причинения ущерба биологическому разнообразию и подходов к проведению стоимостной оценки и восстановлению ущерба, причиненного биологическому разнообразию, а также информации о национальных/внутренних мерах и опыте (UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1) в своих усилиях по разработке или корректированию национальной политики, законодательства, руководящих указаний или административных мер, касающихся ответственности и возмещения за ущерб, причиняемый биологическому разнообразию;

e) поручить Исполнительному секретарю изучить способы адаптации соответствующих положений и подходов в рамках Нагойско-Куала-лумпурского дополнительного протокола для возможной разработки руководящих указаний касательно ответственности и исправления положения и устранения ущерба, наносимого биологическому разнообразию, в контексте пункта 2 статьи 14, учитывая также Руководящие принципы ЮНЕП и сводный доклад, о котором говорится выше, в подпункте d), и представить информацию Конференции Сторон на ее 14-м совещании;

f) принять решение о дальнейшем рассмотрении данного вопроса на своем 14-м совещании на основе информации, которая будет распространена Исполнительным секретарем в соответствии с вышеприведенным подпунктом e), и принимая также во внимание любые новые начинания касательно принятия и осуществления мер реагирования на причинение ущерба в целом и биологическому разнообразию в частности, включая восстановление и компенсацию.
