



Конвенция о биологическом разнообразии

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1
20 March 2008

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

Девятое совещание

Бонн, 19-30 мая 2008 года

Пункт 4.12 предварительной повестки дня*

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

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

Записка Исполнительного секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В пункте 3 решения VIII/29 Конференция Сторон поручила Исполнительному секретарю собрать и обобщить техническую информацию касательно ущерба, причиняемого биологическому разнообразию, и подходов к проведению стоимостной оценки и восстановлению ущерба, причиняемого биологическому разнообразию, а также информацию о принимаемых в национальном/местном масштабе мерах и накопленном опыте, уделяя в частности внимание вопросам, определенным в выводах Группы экспертов по правовым и техническим вопросам ответственности и компенсации за ущерб, и подготовить сводный доклад для рассмотрения на девятом совещании Конференции Сторон в соответствии с пунктом 2 статьи 14 Конвенции.

2. В пункте 2 этого же решения Конференция Сторон предложила Сторонам и другим правительствам представить Исполнительному секретарю примеры национального/внутреннего законодательства и тематических исследований, касающихся ответственности и компенсации за ущерб, причиняемый биологическому разнообразию, включая подходы к проведению стоимостной оценки и восстановлению ущерба, и поручила Исполнительному секретарю обобщить данную информацию и распространить ее через механизм посредничества. Материалы, полученные в дополнение к данной информации, были учтены в процессе подготовки настоящего доклада.

* UNEP/CBD/COP/9/1.

/...

3. Настоящий доклад состоит из четырех разделов. Отдельные элементы поручения, данного Конференцией Сторон, рассматриваются в разделах II-IV. Вопрос ущерба, причиняемого биологическому разнообразию, рассматривается ниже, в разделе II. В целях обеспечения более логичного изложения материала вопрос подходов к восстановлению ущерба рассматривается в разделе III, тогда как подходы к проведению стоимостной оценки ущерба изучаются в разделе IV. В начале каждого раздела приводится краткий обзор соответствующих вопросов, намеченных Группой экспертов в ее докладе (UNEP/CBD/8/27/Add.3), на основе которого будет строиться вся остальная часть каждого раздела.

II. УЩЕРБ, ПРИЧИНЯЕМЫЙ БИОЛОГИЧЕСКОМУ РАЗНООБРАЗИЮ

A. Введение

4. В своем докладе Группа экспертов считала, что если Конференция Сторон пожелает дать дальнейшие указания в области, касающейся ущерба, наносимого биологическому разнообразию, то следовало бы, кроме всего прочего, учесть приводимые ниже элементы:

- a) изменения не будут обязательно являться нанесением ущерба;
- b) для того, чтобы изменения квалифицировались как ущерб, необходимо:
 - i) наличие неблагоприятных или отрицательных последствий;
 - 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, в сопоставлении в 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) необходимость учитывать определение биологического разнообразия, приведенное в статье 2 Конвенции, т.е. «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»;
- g) необходимость учитывать определение утраты биоразнообразия, приведенное в решении VII/30;
- h) вопрос пороговых уровней значительности ущерба.

5. Установление ущерба, причиненного биоразнообразию в результате происшествия, является одним из основных этапов в процессе применения правил в области ответственности и возмещения. Оно обеспечит основу для определения масштаба необходимого фактического восстановления ущерба, любых дополнительных вспомогательных и компенсационных мер, а затем их стоимости и в конечном итоге - лица, несущего ответственность за них.

6. Установление ущерба не является чисто правовым вопросом. Правила в области ответственности и возмещения будут содействовать определению ущерба, причиненного биоразнообразию, но оно является большей частью техническим вопросом, опирающимся на целый ряд дисциплин, включая экологию и экономику.

7. Четкое определение ущерба, причиненного биоразнообразию, будет иметь чрезвычайно важное значение для применения любых правил в области ответственности и возмещения.

В. Определение ущерба, причиненного биоразнообразию

8. Для приведения в исполнение правил в области ответственности и возмещения необходимо будет разработать определение ущерба, причиняемого биоразнообразию.

9. В определении биологического разнообразия, даваемом в Конвенции, делается упор на разнообразии внутри генов, видов и экосистем и между ними. Определение масштаба и значимости изменений параметра варибельности биоразнообразия может оказаться сложной задачей. Поэтому, также как и в случаях мероприятий по сохранению и устойчивому использованию, целью которых является сохранение максимального объема генетического, видового и экосистемного разнообразия, в рамках деятельности, связанной с ответственностью и возмещением, необходимо будет, возможно, первоначально концентрировать внимание на осязаемых проявлениях биоразнообразия, которые прежде всего содействуют разнообразию: его компонентах-генах, популяциях видов и экосистемах.

10. Ориентирование на компоненты биоразнообразия и на товары и услуги, которые оно обеспечивает, уже отмечалось ранее как в рамках Конвенции, так и в практике государств. Например, Конференция Сторон дала определение «утраты биоразнообразия».

11. Определение утраты биоразнообразия, хотя и было разработано в других обстоятельствах, может быть удобным отправным моментом для разработки определения ущерба, причиняемого биоразнообразию, для целей правил в области ответственности и возмещения. Это было признано Группой экспертов в их выводе о том, что определение утраты биоразнообразия, приведенное в решении VII/30, необходимо принимать в расчет^{1/}.

1. Утрата биоразнообразия

12. Появление термина было обусловлено необходимостью проведения оценки результатов достижения цели, намеченной на 2010 год, по значительному снижению существующих темпов утраты биоразнообразия. Конференция Сторон определила «утрату биоразнообразия» как «долгосрочное или постоянное количественное или качественное сокращение компонентов биоразнообразия и их возможностей обеспечения товаров и услуг, подлежащее измерению в глобальном, региональном и национальном масштабах»^{2/}.

13. Ключевые компоненты этого определения, хотя и были разработаны для измерения результатов осуществления Конвенции, могут быть пригодны в контексте ответственности и возмещения. Например, правила в области ответственности и возмещения можно было бы практически соотнести с аспектом измеримого, качественного или количественного сокращения компонентов биоразнообразия.

14. В рамках правил в области ответственности и возмещения можно рассматривать не только саму физическую утрату компонентов биоразнообразия, но и утрату их способности обеспечивать фактические или потенциальные товары и услуги. Соответственно будет определена связь со

структурами и функциями экосистем, как указывается в Оценке экосистем на пороге тысячелетия, и с экологическим и экономическим вкладом экосистем в улучшение качества окружающей среды и в благосостояние людей. Это будет одним из ключевых соображений при любой оценке ущерба и также для последующего проявления решимости, необходимой для внедрения основных, дополнительных и компенсационных мер по восстановлению ущерба, причиненного биоразнообразию, и последующему наложению ответственности (см. раздел III).

15. И наконец, также как и в случае определения утраты биоразнообразия, в определение ущерба, причиняемого биоразнообразию, было бы полезно включить элемент продолжительности нанесения ущерба, отражающий тот факт, что продолжительность утраты должна носить длительный характер. Это соответствует выводу, также сделанному Группой экспертов: для того, чтобы изменения квалифицировались как ущерб, необходима «их продолжительность в течение длительного периода времени, т.е. невозможность возмещения ущерба путем естественного восстановления в течение разумного периода времени»^{3/}.

2. Изменения должны носить неблагоприятный или отрицательный характер

16. Еще одним элементом определения ущерба, причиняемого биоразнообразию, может быть обязательное наличие неблагоприятного или отрицательного характера наблюдаемых изменений. Под этим подразумевается необходимость установления при оценке изменений биоразнообразия последствий происшествия и его воздействия. Этот аспект был отражен в более общем выводе Группы экспертов о том, что изменения не будут обязательно являться нанесением ущерба^{4/} и что таковыми они будут при наличии неблагоприятных или отрицательных последствий^{5/}.

3. Изменения должны быть значительными

17. Группа экспертов также заключила, что «вопрос пороговых уровней значительности ущерба» является одним из элементов, который можно было бы учитывать при разработке дальнейших руководящих указаний. Это положение соответствует прочно установившемуся принципу о том, что для возникновения ответственности ущерб должен превышать минимальный порог изменений^{6/}. Если объем причиненного ущерба ниже такого порогового уровня, то виновная сторона не подлежит ответственности^{7/}.

18. Установление того, соответствует ли объем ущерба пороговому уровню значительности или превышает его, является отчасти технической и отчасти политической задачей^{8/}. Такое решение отражает объективные и субъективные суждения и в случаях существования законодательства принимается в соответствии с юридическим определением ущерба, причиняемого биоразнообразию^{9/}.

19. Понятие того, что ответственность должна возникать, когда объем ущерба превышает определенный порог, хорошо обосновано, но это положение представляется достаточно сложным с практической, методологической и технической точек зрения^{10/}. Несмотря, однако, на такую сложность, данное положение может предусматривать, кроме всего прочего, определение характера воздействия и важности или ценности утраченных ресурсов или видов использования^{11/}.

С. Государственная практика

20. В полученных секретариатом ответах на уведомление 2006-032, в котором «Сторонам и другим правительствам предлагалось представить Исполнительному секретарю примеры национального/внутреннего законодательства и тематические исследования в области ответственности и возмещения за ущерб, причиняемый биологическому разнообразию, включая подходы к проведению стоимостных оценок и восстановительных работ», указывалось, что

концепция причинения ущерба биоразнообразию, применяемая в сфере ответственности и возмещения, является относительно новой и развивающейся концепцией. Например, ни одна из стран-респондентов не сообщала об определении в своем законодательстве ущерба, причиняемого биоразнообразию, в контексте изменчивости.

21. Вместо этого, как свидетельствуют приводимые ниже примеры, государства уделяют основное внимание в своих правилах в области ответственности и возмещения ущерба, причиняемому окружающей среде в более общем смысле, или, точнее говоря, природным ресурсам. В обоих случаях данные более традиционные подходы к определению экологического ущерба включают ссылки на компоненты биоразнообразия и на услуги, которые они обеспечивают.

Аргентина

22. Аргентина указала в своем материале, что в рамках Общего закона об окружающей среде «экологический ущерб» определен как «любое значительное изменение, которое негативно преобразует окружающую среду, ее ресурсы, баланс экосистем или общественные блага и ценности»^{12/}.

Европейский союз

23. Европейский союз сослался в своем материале на Директиву 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации экологического ущерба^{13/}. Основным положением Директивы Европейского союза об ответственности является обязанность оператора, чья деятельность стала причиной нанесения ущерба окружающей среде, нести финансовую ответственность за устранение ущерба.

24. Ущерб, причиняемый биоразнообразию, не определен. Однако в определении «экологического ущерба» приводится ссылка на компоненты биологического разнообразия, считающиеся приоритетными в Европейском союзе. В их число входят охраняемые виды и естественные местообитания, и в частности те, которые рассматриваются в соответствующих директивах Европейского союза о местообитаниях и птицах. Ущербом, причиняемым данным компонентам биологического разнообразия, считается «любой ущерб, оказывающий значительное неблагоприятное воздействие на обеспечение или поддержание сохранения таких местообитаний или видов»^{14/}.

25. Кроме того, понятие «ущерба» определено как «измеримое неблагоприятное изменение природного ресурса или измеримое нарушение функционирования природного ресурса, которое может быть прямым или косвенным»^{15/}. Природными ресурсами считаются «охраняемые виды и естественные местообитания, вода и земля»^{16/}.

26. Предпосылкой применения правил в области ответственности и возмещения является причинение ущерба охраняемым видам и естественным местообитаниям, оказывающего «значительное неблагоприятное воздействие» на достижение или поддержание благоприятного статуса сохранности видов или местообитаний^{17/}.

В приложении I к Директиве приводятся критерии оценки значимости последствий происшествия. Они разбиты на три обширные области: а) статус сохранности в момент причинения ущерба; б) услуги, обеспечиваемые за счет ценностей, которые они производят; и с) способность естественного возобновления^{18/}. В приложении I приводятся также критерии, согласно которым ущерб не будет считаться значительным^{19/}.

Соединенные Штаты Америки

27. В своем материале Соединенные Штаты Америки признают, что любые правила в области ответственности и возмещения за ущерб, причиненный биоразнообразию, должны включать четкое определение ущерба. Более того, элементы определения должны как минимум отражать тот факт, что изменение сказывается на изменчивости и что изменение носит негативный характер.

28. Вместе с тем в представленном материале подчеркивается, что в Соединенных Штатах Америки не существует внутреннего законодательства, конкретно касающегося причинения ущерба самого по себе. Вместо этого в законодательстве Соединенных Штатов Америки содержится ссылка на причинение ущерба «природным ресурсам», различные определения которых включают компоненты биоразнообразия, такие как рыбы, дикая природа и другая биота. В этом материале отмечается, однако, что, как и во многих других странах, правовые нормы Соединенных Штатов Америки позволяют устанавливать и рассматривать ущерб, причиняемый биоразнообразию.

29. В Соединенных Штатах Америки существует режим оценки для целей восстановления некоторых форм ущерба, причиненного природным ресурсам. Расчет калькуляции производится на основе «оценки ущерба, причиняемого природным ресурсам», общие методы которой применяются компетентными государственными органами в соответствии с законодательными актами и нормативными положениями, применимыми к ситуации.

30. В материале, представленном Соединенными Штатами Америки, приводятся два примера законодательных актов, предусматривающих проведение оценки ущерба, причиненного природным ресурсам. В Акте о комплексном экологическом реагировании, компенсации и ответственности (АКЭРКО)²⁰ рассматриваются вопросы причинения вреда природным ресурсам в результате использования опасных веществ. В Акте о загрязнении нефтью (АЗН)²¹ рассматривается причинение вреда природным ресурсам в результате разлива нефти.

31. Согласно представленному материалу в АКЭРКО и в сопутствующих нормативных положениях вред определяется как «измеримое неблагоприятное изменение, долго- либо краткосрочное, химического или физического качества или жизнеспособности природного ресурса». В применимых нормативных положениях отмечено, что термин вред включает и другие формулировки, такие как «разрушение» и «утрата». С другой стороны, в АЗН вред определен как «наблюдаемое или измеримое неблагоприятное изменение природного ресурса или нарушение функционирования природного ресурса».

32. В подходе Соединенных Штатов Америки не требуется также, чтобы изменение носило значительный характер. Вместо этого, механизмом приведения в действие соответствующих процедур является просто причинение вреда, который представляет собой измеримое, кратко- или долгосрочное неблагоприятное изменение.

D. Проведение оценки ущерба

33. Необходимо проводить оценку ущерба, причиняемого биоразнообразию в результате инцидента, чтобы можно было установить, применимы ли в данном случае правила в области ответственности и возмещения. Фактически, проводимая оценка обеспечит доказательства причинения ущерба. Она поможет также обосновать причинную связь: т.е. то, что рассматриваемое происшествие было причиной выявленного ущерба. И наконец, такая оценка обеспечит основу для определения масштаба восстановительных и дополнительных мер, которые можно было бы принять для возмещения ущерба.

34. В ходе обзора было выявлено три основных этапа проведения оценки ущерба, причиняемого природным ресурсам, которые можно было бы адаптировать к контексту биоразнообразия: а) установление ущерба; б) определение условий, существовавших до происшествия, или исходных условий; и с) сопоставление выявленного ущерба с изначальным состоянием.

1. Установление ущерба

35. В идеальном случае в ходе оценки, проводимой с целью установления ущерба, анализируются изменения биоразнообразия на генетическом, видовом и экосистемном уровнях. В ходе такого анализа будет, очевидно, делаться различие между естественными и антропогенными изменениями. Именно к такому выводу пришла Группа экспертов, указавшая на необходимость проведения различий между естественными и антропогенными изменениями, чтобы определить, можно ли данные изменения характеризовать как ущерб для цели наложения ответственности и возмещения.

36. Меры по установлению ущерба, причиненного биоразнообразию, могут быть использованы непосредственно или же их можно при необходимости заимствовать из других областей, таких как оценка экологических последствий (ОЭП). Специалисты сведут воедино физические, химико-биологические, социально-экономические, культурные и прочие данные^{22/}. В число возможных источников информации войдут полевые исследования, лабораторные исследования и обзоры литературы. На основе оценки данных будет сделан ряд заключений о последствиях причиненного ущерба.

В данном случае потенциально применимыми могут быть многие методологии, но типичные параметры, заимствованные в области ОЭП, которые могут быть адаптированы и систематически применяться для установления ущерба, причиненного биоразнообразию, и проведения оценки его воздействия, могут включать проведение анализа: а) характера изменений (положительные, отрицательные, прямые, косвенные, кумулятивные); б) значительности изменений (интенсивные, умеренные, незначительные); с) масштаба/местонахождения изменений (площадь/объем, распространение); d) распределения изменений во времени; е) продолжительности изменений (краткосрочные, долгосрочные, периодические, постоянные); f) обратимости/необратимости изменений; и g) значимости изменений (в соответствующем географическом масштабе, например, местные, региональные, глобальные)^{23/}.

2. Определение условий, существовавших до происшествия, или исходных условий

37. Вывод Группы экспертов о необходимости наличия исходных данных, на основе которых можно проводить оценку изменений^{24/}, дополняет прочно укоренившийся принцип о необходимости измерения ущерба в сопоставлении с контрольной точкой или с исходными условиями. Исходные условия отражают состояние поврежденных ресурсов до происшествия. Исходные условия могут также служить контрольной точкой при проведении восстановительных мероприятий.

38. Общие области изучения на предмет определения исходных условий могут включать установление состояния биоразнообразия до происшествия на генетическом, видовом и экосистемном уровнях с учетом, однако, динамичности характера исходных условий^{25/}. Можно также проанализировать состав биоразнообразия, его структуру и основные процессы, а также экосистемные услуги^{26/}. Особенно важно выявить ключевые экосистемные процессы и обеспечиваемые услуги, включая экологические функции и антропогенные/экономические виды использования^{27/}.

39. Необходимая информация может поступать в зависимости от обстоятельств из самых разных источников. Источники могут включать научные обзоры и оценки, традиционные экологические знания и научные публикации. Возможными источниками информации могут также быть национальные стратегии и планы действий по сохранению биоразнообразия, планы управления охраняемыми районами, планы восстановления видов и результаты проводившихся ранее оценок экологических последствий.

40. Существует по крайней мере три метода определения исходных условий^{28/}. С помощью метода использования «исходных условий за прошлые периоды» можно установить исходные условия, независимо от эталонного участка или популяции. Этот метод основан на обобщении общих знаний и исторических данных. Метод «местных эталонов» предусматривает спаривание одного или нескольких эталонных участков с одним или несколькими участками, на которых проводится оценка. Каждый оцениваемый участок сопоставляется с эталонным участком. При методе «эталонной популяции» намечается эталонная популяция участков или организмов, менее всего подвергающихся воздействию стрессоров, и затем сравнивается с участками, на которых проводится оценка.

41. Одним из важных соображений является то, что «базисная тенденция», возможно, не будет статичной, а будет изменяться во время происшествия. Поэтому одной из задач при установлении исходных условий является определение тенденции с учетом того, что базисные тенденции, существовавшие до происшествия, могут быть постоянными, повышающимися или переменными^{29/}.

Измерение изменений без использования исходных условий

42. В большинстве ситуаций определение исходных условий является одним из основных элементов в процессе оценки ущерба, причиненного окружающей среде и биоразнообразию в результате происшествия. Группа экспертов признала, однако, что в некоторых случаях определение исходных условий оказывается невозможным из-за отсутствия информации о состоянии биоразнообразия в период до происшествия. В этом отношении члены Группы заключили, что «в случаях отсутствия исходных данных необходимо применение других методов проведения оценки изменений»^{30/}.

43. В своих материалах ни одна из стран не представила сведений о способах осуществления этого, и обзор литературы также не выявил ни одного примера.

3. Сопоставление выявленного ущерба с изначальным состоянием

44. Сопоставление выявленного ущерба с изначальным состоянием является заключительным этапом оценочного процесса. На этом этапе будет, скорее всего, установлено, является ли объем ущерба достаточно существенным для приведения в исполнение правил в области ответственности и возмещения.

Е. Государственная практика

Канада

45. В своем материале Канада отметила, что в стране не существует отдельного законодательного акта, содержащего правила в области ответственности и возмещения за ущерб, причиненный биологическому разнообразию. Канада продолжает применять общее право и гражданский кодекс в качестве главных источников основания иска.

46. Решение Верховного суда Канады, принятое в 2004 году, дает некоторое представление об оценке экологического ущерба. Суд подтвердил решение судьи первой инстанции по делу корпорации *Канфор* прекратить дело за отсутствием доказательств для количественного определения четкого экологического или природоохранного ущерба. Однако Верховный суд, как указывается в материале, представленном Канадой, «отметил, что можно было бы представить доказательства характера дикой природы, растений и других организмов, защищаемых данным экологическим ресурсом, уникальности экосистем, экологических услуг или рекреационных возможностей, обеспечиваемых ресурсом, или эмоциональной привязанности общественности к пострадавшему или разрушенному району».

Европейский союз

47. В описании природоохранного ущерба, включающего причинение ущерба охраняемым видам и естественным местообитаниям, которое приводится в Европейской директиве об ответственности, отмечается, что значимость последствий ущерба следует определять в сопоставлении с изначальным условием^{31/}. «Изначальное условие» определяется как «условие, существовавшее во время причинения ущерба природным ресурсам и услугам, которое продолжало бы существовать, если бы не был причинен природоохранный ущерб, установленный на основе наилучшей имеющейся информации»^{32/}.

Мексика

48. В своем материале Мексика отметила, что в рамках ее *Общего закона о дикой природе* восстановление ущерба, причиненного дикой природе и местообитаниям, состоит в восстановлении условий, существовавших до причинения ущерба^{33/}. Кроме того, Мексика сообщила, что в статье 421^{34/} ее уголовного кодекса заявлено, что судья может налагать на любого, совершившего природоохранное преступления, необходимые условия по восстановлению состояния «природных элементов», образующих пострадавшую экосистему, в том виде, в каком они были до совершенного преступления^{35/}.

Соединенные Штаты Америки

49. В Соединенных Штатах Америки установление исходных условий входит в качестве одного из элементов в более широкую оценку природных ресурсов, проводимую в случаях происшествий. В материале, представленном Соединенными Штатами Америки, объясняется, что ущерб определяется как отклонение от исходных условий^{36/}.

50. Согласно их правилам «исходные условия» означают условие или условия, которое(которые) существовало(существовали) бы, если ли бы расследуемого происшествия не случилось. Далее в представленном материале указывается, что в нормативных положениях, в которых подробно излагается процедура в рамках АЗН, конкретно говорится, что исходные данные могут быть определены с помощью данных за прошлые периоды, справочных данных, контрольных данных или данных о постепенно нарастающих изменениях, используемых по отдельности или в определенном сочетании.

51. В рамках АКЭРКО оценки ущерба, причиняемого природным ресурсам, проводятся в три этапа: 1) установление вреда, 2) количественная оценка вреда и 3) установление размера убытка. Второй этап – количественная оценка вреда – является оценочным этапом, на котором проводится квалификация тяжести вреда в плане снижения функционирования природного ресурса в сопоставлении в исходным состоянием, а также установление времени, которое потребуется для восстановления исходных условий. Установление исходных физических, химических и

биологических условий, существовавших до происшествия, предполагает изучение условий, которые существовали бы на участке, подвергающемся оценке, если бы происшествия не случилось, с учетом также естественных процессов и тех, что являются результатом антропогенной деятельности.

III. ПОДХОДЫ К ВОССТАНОВЛЕНИЮ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО БИОЛОГИЧЕСКОМУ РАЗНООБРАЗИЮ

A. Введение

52. В своем докладе Группа экспертов по правовым и техническим вопросам заключила, что если Конференция Сторон пожелает дать дальнейшие указания относительно восстановления ущерба, наносимого биологическому разнообразию, то следовало бы учесть ряд определенных элементов.

53. Например, она признала, что существуют различные категории восстановительных мер, такие как восстановление до исходного состояния и компенсаторное восстановление, которые можно было бы использовать.

54. Группа экспертов пришла к выводу о том, что в случаях осуществимости следует отдавать предпочтение подходу с позиций первоочередного восстановления или уделять ему основное внимание. Она также заключила, что было бы полезно проанализировать «диапазон вариантов первоочередного восстановления, применяемых в настоящее время на национальном и международном уровнях».

55. Она далее заключила, что можно было бы также изучить вопрос о «разработке критериев отбора надлежащих вариантов/подходов и их приспособления к конкретным обстоятельствам», и предложила некоторые «критерии, которые могли бы быть уместны для отбора конкретного варианта: воздействие на здоровье человека и общественную безопасность, издержки, вероятность успеха, вероятность предотвращения ущерба в будущем и сроки реализации восстановления».

56. Вместе с тем она также признала, что «в случаях невозможности или нецелесообразности проведения первоочередного восстановления следует изучить вопрос о применении иных методов возмещения ущерба, таких как дополнительные методы восстановления ущерба и/или выплата компенсаций за причинение необратимого ущерба на основе критериев, подлежащих разработке». Она заключила, что «вопрос присуждения денежной компенсации в целях возмещения необратимого ущерба, наносимого биологическому разнообразию, следует изучить подробнее».

57. Выводы Группы экспертов поддерживают более общую теорию и практику, в рамках которых отмечается существование широкого диапазона подходов к возмещению ущерба, причиняемого природным ресурсам, и в расширительном смысле - биоразнообразию. Выбор и применение одного или нескольких из данных подходов будет определяться ситуацией.

58. В правилах в области ответственности и возмещения может быть вкратце изложен процесс оказания содействия выбору и применению одного из подходов и определение соответствующих функций и обязанностей в этом процессе компетентных государственных органов, ответственных сторон и гражданского общества. В правилах в области ответственности и возмещения могут быть также даны руководящие указания относительно самостоятельного выбора подхода.

В. Основные концепции: первоочередные, дополнительные и компенсаторные меры по восстановлению ущерба, причиненного биоразнообразию

59. На основе обзора литературы и изучения примеров государственной практики можно прийти к выводу о том, что существующая тенденция заключается в установлении правил в области ответственности и возмещения, которые обеспечивали бы первоочередное (или фактическое) восстановление природных ресурсов и связанных с ними услуг до их состояния, существовавшего до происшествия, чтобы восстановить экологическую и общественную «невредимость».

60. Кроме того, в случаях невозможности или непрактичности первоочередного восстановления пострадавшего участка до исходных условий или если просто невозможно восстановить условия, существовавшие на пострадавшем участке до происшествия, то тенденция заключается в применении так называемых «дополнительных мер», как правило, вне территории участка. Такие косвенные методы восстановления ущерба, как, например, защита или улучшение природных ресурсов и/или услуг на альтернативном участке, будут дополнять первоочередное восстановление. Применение дополнительных методов будет, кроме всего прочего, зависеть от определения эквивалентности, включая шкалирование, для обеспечения того, чтобы альтернативы обеспечивали, например, эквивалентную экологическую ценность в сопоставлении с утраченными ресурсами или услугами. Зачастую в зависимости от обстоятельств используются подходы с позиций ресурс за ресурс, услуга за услугу и экономической оценки ценности.

61. И наконец, в результате обзора было также выявлено, что правила в области ответственности и возмещения могут включать компенсаторные меры для «временных потерь», причиненных общественности или окружающей среде в период между нанесением ущерба и принятием первоочередных восстановительных или дополнительных мер. Выбор подходов зависит от целей политики, достижение которых предусмотрено в действующих правилах в области ответственности и возмещения.

62. Например, в случаях, когда невозможно применение подходов с позиций возмещения в натуре, можно изучить вопрос о компенсации в виде дополнительных улучшений на пострадавшем участке или на альтернативном участке, или выплате вместо этого финансовой компенсации за утраченные или нарушенные природные ресурсы и услуги. Можно также использовать компенсационные механизмы для возмещения прямых или косвенных издержек государственного учреждения, связанных, например, установлением размера убытков, планированием и мониторингом восстановительных мер и административными накладными расходами.

Денежная компенсация за необратимую утрату биоразнообразия

63. Разработка критериев денежной компенсации в случаях необратимой утраты биоразнообразия была одним из вопросов, требующих, как заключила Группа экспертов, дальнейшего изучения.

64. В концептуальном плане его можно охарактеризовать как один из вопросов компенсации временной утраты. Иными словами, если на участке нет возможности применения методов первоочередного восстановления, то восстановление до исходного уровня никогда не будет обеспечено. Поэтому в более широком смысле концепции, лежащей в основе компенсационных механизмов возмещения временной утраты, можно сказать, что временные потери на участках, на которых утрачено биоразнообразие, никогда не будут прекращены.

65. Это, по крайней мере теоретически, может накладывать на виновную сторону обязательство компенсировать временные потери бесконечно. Решение вопроса об уместности денежной компенсации, либо в виде ряда компенсационных выплат или единовременно выплачиваемой суммы, носит политический характер и должно быть соответственно отражено в правилах в области ответственности и возмещения.

66. Две страны особо отметили в своих материалах, представленных в секретариат, что в их правовых системах существует потенциальная возможность решения вопросов необратимого ущерба, причиняемого биоразнообразию. Аргентина отметила в своем материале, что в ее Общем законе об окружающей среде существуют положения о причинении, компенсации и восстановлении экологического ущерба и ответственности за него. Примечательно, что в случаях причинения необратимого ущерба биоразнообразию компенсационные выплаты будут помещаться в фонд природоохранных компенсаций, который должен еще быть создан^{37/}.

67. Мексика отметила в своем материале, что в случаях невозможности восстановления ущерба, причиненного фауне и флоре и их местообитаниям до условий, существовавших до происшествия, статьей 108 ее Общего закона о дикой природе предусмотрена выплата компенсации в бюджеты программ, проектов или мероприятий, обеспечивающих восстановление сохранение и возмещение видов и популяций^{38/}.

С. Первоочередное восстановление как предпочитаемый предмет внимания или подход к возмещению

68. Заключение Группы экспертов о том, что первоочередное восстановление должно быть предпочитаемым подходом или предметом внимания к возмещению в случаях причинения ущерба биоразнообразию, соответствует развивающейся теории и практике, применяемым более широко в случаях повреждения или утраты природных ресурсов и услуг, которые они обеспечивают. Оно основывается на общем принципе принятия мер на участке для непосредственного восстановления поврежденных природных ресурсов и связанных с ними услуг до условий, существовавших до происшествия, или до исходных условий.

69. В правилах в области ответственности и возмещения можно кратко изложить процесс выявления и оценки вариантов первоочередного восстановления. Он может включать меры по выявлению, классификации и выбору технических вариантов первоочередного восстановления; при этом следует принимать во внимание, что в выбранном варианте будет, скорее всего, учитываться местная специфика и что его выбор будет продиктован целями государственной политики, для достижения которых были разработаны правила в области ответственности и возмещения. Можно было бы наметить и классифицировать ряд вариантов первоочередного восстановления.

70. В докладе^{39/}, заказанном Европейской комиссией в виде вклада в разработку Европейской директивы об ответственности, предлагается типовой процесс. В нем в частности предлагаются критерии оценочного процесса, разработанные на основе подхода, применяемого в Соединенных Штатах Америки, и стандартных руководящих указаний по оценке проектов. Некоторые из данных критериев случайно совпадают с теми, что приводятся в выводах Группы экспертов.

71. Критерии для отбора вариантов включают: а) стоимость; б) масштаб восстановления поврежденных ресурсов до исходного уровня; в) вероятность достижения успеха; г) степень предотвращения потенциального ущерба и степень, в которой можно было бы избежать косвенного ущерба в процессе реализации мер; д) степень, в которой будет принесена польза более чем одному природному ресурсу и/или услуге; и е) воздействие на здоровье и безопасность населения^{40/}.

72. Оценивая различные варианты по данным критериям, авторы доклада замечают, что:
- Не существует общего правила, определяющего, какой из критериев будет важнее другого, поскольку их важность будет, скорее всего, зависеть от типа и масштаба ущерба и ресурсов и относительной эффективности вариантов восстановления в сопоставлении с целями восстановления. Определенное сочетание приведенных выше критериев может оказаться достаточным для отбора предпочитаемого варианта, соответствующего цели восстановления^{41/}.
73. Авторы доклада отмечают далее, что в случаях, если два или более вариантов будут давать одинаковые результаты, то предлагается проводить анализ экономической эффективности для отбора наиболее рентабельного варианта.
74. Проведение оценочного процесса поможет заимствовать информацию, полученную в результате установления размера убытков, для выявления существующих вариантов устранения ущерба.

1. Ценность сохранения природы

75. В докладе Европейской комиссии отмечается, что в процессе классификации и отбора вариантов первоочередного восстановления можно также учитывать «фундаментальные аспекты участка, которые считаются важными для сохранения природы и природных ресурсов»^{42/}. Вследствие широкого применения в других контекстах критериев, разработанных Дереклом Рэтклиффом в 1977 году, в частности в Соединенном Королевстве, авторы доклада выделили для возможного применения десять из них, которые могут быть полезны в процессе измерения такой ценности в контексте ответственности и возмещения.

76. Критерии Рэтклиффа помогают определять участок в плане: а) размера, б) разнообразия, с) естественности, d) малой распространенности, е) хрупкости, f) типичности, g) документированной истории, h) положения в экологической единице, i) потенциальной ценности, j) присущей привлекательности. Проведение такой оценки может содействовать определению исходных условий, выявлению целей восстановительной деятельности и определению вариантов первоочередного восстановления, включая сопоставление масштаба естественного восстановления и активного восстановления, которое будет проводиться на участке.

2. Сопоставление естественного восстановления и активного восстановления

77. Оценочный процесс поможет также ответить на вопросы о масштабе территории, на которой восстановление будет происходить естественным путем и/или потребуются оказание активной поддержки. Самым важным аспектом в данном случае является понимание характера природных ресурсов, встречающихся на участке, и услуг, которые они обеспечивают, и определение возможных сроков восстановления нарушенных природных ресурсов и/или услуг до исходных условий. Тогда как естественное восстановление может ограничивать или вообще устранять необходимость активного восстановления, сокращая в потенциале расходы виновной стороны по первоочередному восстановлению, оно может быть замедлено временными утратами, возникающими вследствие длительности периода времени, необходимого для естественного восстановления участка до исходных условий.

3. Проведение анализа затрат и выгод вариантов первоочередного восстановления

78. Группа экспертов указала в своих выводах, что одним из определяющих факторов при выборе других методов восстановления может быть обоснованность варианта первоочередного

восстановления: «в случаях невозможности или нецелесообразности проведения первоочередного восстановления следует изучить вопрос о применении иных методов возмещения ущерба»^{43/}. Одним из параметров обоснованности может быть стоимость предлагаемых мер.

79. Решение о выборе определенного варианта восстановления, будь то первоочередного, вспомогательного или компенсационного, подразумевает, что выгоды восстановления не ниже или не превышают расходов^{44/}. Выгодами первоочередного восстановления является восстановленная способность поврежденных природных ресурсов обеспечивать услуги на благо общества^{45/}. Издержки первоочередного восстановления будут разными в зависимости от серьезности ущерба, сложности восстановления и выбранного варианта восстановления^{46/}.

80. В случаях, когда по определению требуется учитывать фактор стоимости, можно применять методы анализа эффективности затрат. Описание анализа эффективности затрат приводится ниже, в пункте 116.

81. В докладе Европейской комиссии отмечается, что правила в области ответственности и возмещения будут использоваться для определения степени учета издержек, связанных с предлагаемыми вариантами восстановления, в процессе принятия решений. Авторы доклада подчеркивают, например, что издержки сами по себе не играют определяющей роли в процессе принятия решений в Соединенных Штатах Америки о первоочередном восстановлении: восстановление до исходных условий является правовым обязательством, независимо от издержек^{47/}. В отличие от этого издержки принимаются во внимание в процессе принятия решений в Соединенных Штатах Америки относительно компенсационных мер.

82. В рамках Европейской директивы об ответственности выбор «разумных» вариантов восстановительных мер включает учет издержек реализации первоочередных, вспомогательных или компенсационных восстановительных мер^{48/}. Более того, в Европейском союзе компетентный орган может по своему усмотрению решать, что не следует больше принимать никаких дальнейших восстановительных мер, если, например, «стоимость восстановительных мер, подлежащих реализации для восстановления исходных условий или аналогичного уровня, будет несоразмерна с потенциальными экологическими выгодами»^{49/}.

D. Государственная практика

Европейский союз

83. Статья 7 Европейской директивы об ответственности относится к определению восстановительных мер. Операторы обязаны определять потенциальные восстановительные меры и представлять их для утверждения в компетентный орган, за исключением случаев, когда компетентный орган самостоятельно принял меры^{50/}. Процесс определения мер следует осуществлять в соответствии с положениями приложения II (Восстановление экологического ущерба).

84. Компетентный орган принимает решение о восстановительных мерах, подлежащих реализации, также в соответствии с положениями приложения II. Компетентный орган руководствуется в своем решении, кроме всего прочего, характером, масштабом и серьезностью экологического ущерба и возможностью естественного восстановления. Следует также учитывать риск для здоровья человека^{51/}.

85. В приложении II приводится общая структура для принятия решений о мерах по восстановлению экологического ущерба^{52/}. В отношении охраняемых видов и местообитаний восстановление экологического ущерба обеспечивается путем реализации первоочередных,

вспомогательных и компенсационных мер по восстановлению окружающей среды до ее исходного состояния.

86. В результате реализации первоочередных восстановительных мер поврежденные природные ресурсы и/или нарушенные услуги восстанавливаются до исходного состояния или близкого к нему^{53/}.

87. Вспомогательные восстановительные меры компенсируют поврежденные природные ресурсы и/или услуги в тех случаях, когда первоочередные меры не обеспечивают их полного восстановления^{54/}. Их назначением является обеспечение «аналогичного уровня природных ресурсов и/или услуг, включая в соответствующих случаях на альтернативном участке, как было бы обеспечено, если бы пострадавшему участку было возвращено его исходное состояние^{55/}. Альтернативный участок должен быть по возможности географически связан с пострадавшим участком.

88. Компенсационные восстановительные меры компенсируют «временную утрату» природных ресурсов и/или услуг. Она определяется с даты причинения ущерба и до того момента, когда будет обеспечен полный результат реализации первоочередных восстановительных мер^{56/}. Временная утрата представляет собой «утрату, являющуюся результатом того факта, что поврежденные природные ресурсы и/или услуги не в состоянии выполнять своих экологических функций или обеспечивать услуги для других природных ресурсов или для общества, пока не будут внедрены первоочередные или вспомогательные меры. В данном случае не предполагается выплаты финансовой компенсации рядовым членам общества»^{57/}.

89. В приложении II проясняется взаимоотношение между тремя типами восстановительных мер. Если в результате первоочередных восстановительных мер не обеспечивается восстановления окружающей среды до исходных условий, то следует прибегать к вспомогательным восстановительным мерам. Компенсационные восстановительные меры будут применяться во всех случаях по мере необходимости для компенсации временной утраты.

90. В приложении II приводятся также критерии для ориентирования процесса определения восстановительных мер и выбора надлежащих восстановительных мер.

91. В разделе приложения II, посвященном вопросам определения восстановительных мер, отмечено, что варианты первоочередных восстановительных мер должны включать «меры по непосредственному восстановлению природных ресурсов и услуг до исходного состояния [sic] в ускоренные сроки или путем естественного восстановления»^{58/}.

92. Определение вспомогательных и компенсационных мер представляется значительно более сложной задачей. В своей работе Klaphake^{59/} описал подход, изложенный в приложении II Европейской директивы об ответственности, как поэтапный подход, состоящий из четырех этапов, в рамках которого последующий этап выбирается, если предыдущий не применим или не осуществим:

а) первый этап: определение мер, обеспечивающих природные ресурсы и/или услуги такого же типа, качества и в том же количестве, как те, что были повреждены. Подходы с позиций эквивалентности «ресурс за ресурс» или «услуга за услугу» являются наиболее предпочтительным вариантом для определения эквивалентности;

б) второй этап: определение альтернативных природных ресурсов и/или услуг, если реализация первого этапа оказывается невозможной;

с) третий этап: использование альтернативных оценочных методов, если реализация первого и второго этапов оказывается невозможной. Компетентный орган может конкретно указать метод, подлежащий использованию, как, например, проведение стоимостной оценки для определения масштаба альтернативных вспомогательных и компенсационных мер. Данный подход получил название подхода с позиций «ценность за ценность»^{60/};

d) четвертый этап: если реализация третьего этапа оказывается возможной, но не представляется возможным проведение стоимостной оценки в разумный период времени или по приемлемым ценам, то компетентный орган может выбрать восстановительные меры, стоимость которых будет эквивалентна определенной денежной ценности утраченных природных ресурсов и/или услуг^{61/}. Этот подход называется подходом с позиций «ценность за стоимость», но возможности компетентного органа не ограничены только этим методом стоимостной оценки^{62/}.

93. В разделе приложения II, в котором рассматриваются вопросы выбора восстановительных мер, конкретно излагаются критерии отбора «разумных» восстановительных мер с использованием наилучшей существующей технологии. Они по сути являются теми же, что приведены выше, в пункте 71, но также включают:

a) степень учета в каждом варианте «соответствующих социальных, экономических и культурных интересов и других соответствующих факторов, присущих району; и

b) географическую связь с пострадавшим участком^{63/}.

94. В приложении II предусматривается гибкость выбора первоочередных восстановительных мер, не обеспечивающих полного восстановления ущерба до исходного состояния или восстанавливающих его медленней, при условии расширения надлежащих вспомогательных или компенсационных мер «для обеспечения аналогичного уровня природных ресурсов и/или услуг тому, который был утрачен»^{64/}. В приложении II отмечается, например, что так может обстоять дело, когда эквивалентные природные ресурсы и/или услуги можно обеспечивать в ином месте с меньшими издержками.

Соединенные Штаты Америки

95. Подход Соединенных Штатов Америки с точки зрения процесса, по крайней мере по мнению аналитиков^{65/}, представляется яснее, чем подход, приведенный в Европейской декларации об ответственности, несмотря на то, что последний концептуально выведен из первого. Более того, в нем выбор надлежащих подходов и методологий для достижения в конечном счете первоочередного восстановления и компенсации временной утраты оставлен на усмотрение доверенного лица.

96. Например, в Соединенных Штатах Америки ни в одном из применимых законодательных актов не приводится описания способов восстановления поврежденных ресурсов^{66/}. Одним из примеров данного положения служат АКЭРКО и АЗН, законодательные акты, нормативные положения которых обеспечивают средства для оказания содействия доверенному лицу в принятии решения.

97. Основная идея заключается в подборе серии разумных восстановительных альтернатив, включающих альтернативу бездействия, с последующим отбором одной из них на основе ряда факторов^{67/}. В основополагающем руководстве^{68/} по процессу оценки ущерба, причиняемого природным ресурсам, описаны факторы в рамках нормативных положений АКЭРКО, разъясняющие: a) техническую осуществимость; b) взаимосвязь ожидаемых издержек и ожидаемых выгод; c) рентабельность; d) результаты фактических или запланированных восстановительных мер; e) потенциальные возможности причинения косвенного вреда в

результате реализации предлагаемых мер; f) период естественного восстановления; g) способности ресурсов восстанавливаться; h) потенциальное воздействие на здоровье и безопасность людей; и i) соответствие различным политикам и законам. В нормативных положениях АЗН добавляется: а) степень реализации целей и задач восстановления; и б) вероятность успеха.

98. Одним из важных отличий от европейского подхода является то, что издержки не входят в число определяющих факторов при отборе альтернативы первоочередного восстановления, хотя они и отражены в нескольких используемых факторах^{69/}. Однако, в подходе Соединенных Штатов Америки, как и в европейском подходе, предполагается компенсация за природные ресурсы и/или услуги, утраченные для общественности, начиная с момента происшествия до того как, они будут полностью восстановлены до исходного состояния.

99. В отношении временной утраты отмечается, однако, очевидное различие между подходами в рамках АКЭРКО и АЗН. В рамках АКЭРКО используется понятие «возместимой ценности» для описания потребительских и непотребительских ценностей, утраченных для общественности в результате причинения вреда природным ресурсам и услугам, которые они обеспечивают^{70/}. С другой стороны, в рамках АЗН используется понятие «компенсаторное восстановление» для описания средств учета временной утраты и требуется, чтобы доверенное лицо во всех возможных случаях использовало подходы с позиций ресурс за ресурс или услуга за услугу для установления объема необходимой компенсации^{71/}.

100. В применимых законодательных актах от доверенных лиц не требуется следования каким-либо конкретным правилам для определения временной утраты. Они могут предпочесть использование руководящих указаний в нормативных положениях, сопутствующих законодательным актам^{72/}.

101. Нормативные положения АКЭРКО полезны в том плане, что они обеспечивают подробные руководящие указания относительно методов проведения экономической оценки ценности для расчета стоимостной ценности временной утраты. В них приводится целый ряд методологий, которые можно использовать для установления экономической стоимости, подлежащей возмещению^{73/}. Некоторые из данных методов описаны подробнее в разделе III настоящего документа, в части о проведении стоимостной оценки.

102. В идеальном случае будет установлена общая стоимостная ценность природного ресурса, отражающая его потребительские и непотребительские ценности.

103. При выборе методологии экономической оценки ценности предполагается изучение: а) типов утраченных услуг; б) типа поврежденного ресурса(ресурсов); с) доступности информации об оценочном методе; и d) стоимости использования оценочного метода^{74/}. Цель будет заключаться в выборе надлежащей методологии для выявления стоимостной ценности утраченных услуг^{75/}.

104. В нормативных положениях АЗН конкретно излагаются подходы с позиций ресурс за ресурс и услуга за услугу^{76/}. Хорошим примером подхода с позиций услуга за услугу является анализ эквивалентности местообитаний, который описан подробнее ниже, в пункте 120. Он используется для установления надлежащего объема компенсации за временную утрату ресурсов местообитания^{77/}.

IV. ПОДХОДЫ К СТОИМОСТНОЙ ОЦЕНКЕ УЩЕРБА, ПРИЧИНЯЕМОГО БИОЛОГИЧЕСКОМУ РАЗНООБРАЗИЮ

A. Введение

105. В своем докладе Группа экспертов заключала, что в процессе дальнейшей работы по выработке концепции стоимостной оценки ущерба, причиняемого биоразнообразию, следует, кроме всего прочего, учитывать следующие элементы:

- a) стоимостная оценка привязывается к определению термина «ущерб»;
- b) в случае возможности восстановления компонентов биологического разнообразия стоимость восстановительных мер может служить основой для проведения стоимостной оценки ущерба, нанесенного таким компонентам;
- c) определение стоимости необратимого ущерба является новым элементом в контексте действующих международных режимов, но могут существовать полезные прецеденты в других областях (например, причинение ущерба архитектурному наследию) и на национальном уровне. Вопрос определения стоимости необратимого ущерба требует дальнейшего изучения;
- d) при применении нерыночных методов оценки важное значение могут иметь духовные и культурные ценности;
- e) методы оценки необходимо будет, возможно, адаптировать к национальным потребностям;
- f) итоги работы в области методов проведения стоимостной оценки, реализуемой Вспомогательным органом по научным, техническим и технологическим консультациям, могут стать важным вкладом в работу по стоимостной оценке ущерба, наносимого биоразнообразию, которая проводится в рамках пункта 2 статьи 14.

106. Остальная часть настоящего раздела будет в значительной степени основана на работе в области методов стоимостной оценки, проводимой Вспомогательным органом по научным, техническим и технологическим консультациям, в соответствии с приведенным выше элементом f), и в частности на решении VIII/25 и приводимых в приложении Вариантах применения инструментов стоимостной оценки, а также Технической серии №28 *Изучение инструментов и методологий стоимостной оценки биоразнообразия и ресурсов и функций биоразнообразия*^{78/} и проанализированной в ней литературы. В этом разделе будут использованы отдельные публикации о роли стоимостной оценки в контексте ответственности^{79/}, а также соответствующая информация о национальном законодательстве.

B. Стоимостная оценка и определение ущерба

1. Определение биологического разнообразия

107. Стоимостная оценка представляет собой особо сложную задачу, если речь идет о причинении ущерба *вариабельности* живых организмов из всех источников, как биологическое разнообразие определено в статье 2 Конвенции. Группа экспертов отметила, что простое изменение состояния биологического разнообразия не обязательно может представлять собой нанесение ущерба. Причинение ущерба означает такое изменение, которое приводит к неблагоприятным или негативным последствиям и должно поддаваться измерению^{80/}. Проведение анализа и стоимостной оценки таких неблагоприятных или негативных последствий в отношении

вариабельности требует глубокого понимания взаимозависимости между структурой и разнообразием биотических сообществ и функционированием экосистем. Такое понимание, однако, пока еще носит ограниченный и фрагментированный характер, что затрудняет присвоение экологических уровней важности (т.е. экологической ценности) вариабельности как таковой, а также присвоение экономической ценности^{81/}.

108. Проведение стоимостной оценки будет сравнительно менее проблематичным, если основное внимание обращается на ущерб, причиняемый компонентам биоразнообразия, в соответствии с положениями пункта а) статьи 7 и приложения I к Конвенции, и их потенциальным возможностям обеспечивать товары и услуги^{82/}. Фактически, оценкам, как правило, подвергается главным образом экономическая ценность товаров и услуг, производимых ресурсами и/или функциями биоразнообразия, так называемых экосистемных услуг^{83/}.

2. Типы ценности

109. Типы ценности, считающиеся актуальными для определения ущерба, будут также оказывать влияние на оценочный процесс. Коммерческую ценность определять проще, поскольку в большинстве случаев в наличии имеется информация о ценах на компоненты биоразнообразия, например, на коммерчески ценный вид. Для определения некоммерческой ценности необходимо применение сложных инструментов проведения нерыночной экономической стоимостной оценки^{84/}. Некоторые из данных инструментов представляют собой ценовую информацию о суррогатах, при условии, что такие суррогаты действительно существуют; например, товары, в производстве которых используются компоненты биоразнообразия^{85/}.

110. Следует отметить, что при экономической оценке ценности признается возможность присвоения ценности физическими лицами по различным причинам, а не только в связи с прямыми выгодами коммерческого использования. Структура, обычно применяемая для описания различных типов экономической ценности, присвоенной природным ресурсам, известна под названием Полной экономической ценности^{86/}.

3. Состояние ресурсов до причинения ущерба

111. Состояние ресурсов до происшествия, ведущего к причинению ущерба, может также оказывать влияние на определение стоимости ущерба. Например, то или иное неблагоприятное последствие может, вероятно, приводить к большей стоимости ущерба, если оно будет иметь место в нетронутый экосистеме, чем в экосистеме, уже деградировавшей вследствие антропогенной деятельности. Выявление и измерение исходного состояния поврежденных компонентов биоразнообразия будет одним из важнейших предварительных условий не только для выявления ущерба, как уже было отмечено рядом экспертов на совещании Группы экспертов^{87/}, но также для определения стоимости ущерба. Группа экспертов подчеркнула, что во многих случаях вообще не имеется информации об исходном состоянии для определения и измерения изменений^{88/}.

4. Масштаб ущерба

112. Масштаб ущерба, или степень проявления ущерба в различных масштабах, будет также влиять на определение его стоимости, в частности в плане выбора соответствующего оценочного инструмента или набора инструментов. Ни один из отдельных оценочных методов не сможет, очевидно, обеспечивать учета всех различных типов ценности, связанных с определенной ситуацией, и, возможно, потребуются применение различных методов при необходимости оценки того же ресурса биоразнообразия в различных масштабах. Например, диапазон услуг,

/...

обеспечиваемых лесом, тип ценности данных услуг и их фактическая ценность для местной общины, живущей в окрестностях леса, могут значительно отличаться от типов ценности и ценности, которые соответствующие национальные, региональные или международные субъекты деятельности или общины могут присваивать различным услугам, обеспечиваемым тем же лесом. Поэтому выбор метода или методов должен зависеть от того, какие типы ценности и на каком уровне считаются или, возможно, являются наиболее важными в каждой конкретной ситуации.

С. Стоимость восстановительных мер – основа стоимостной оценки

113. Группа экспертов отметила, что в случаях, когда восстановление пострадавших компонентов биоразнообразия представляется возможным, в качестве основы стоимостной оценки ущерба можно использовать стоимость восстановительных мер. В Италии, например, в Законе об оценке экологического ущерба предусматривается проведение денежной оценки экологического ущерба с использованием стоимости мер первоочередного восстановления плюс издержки, связанные с временной утратой природных ресурсов и экосистемных услуг, которые они обеспечивают, в период между началом повреждения и до полного их восстановления до исходного состояния. Такая временная утрата определяется, в свою очередь, сложным законным процентом, наросшим на издержки первоочередного восстановления за период невозможности использования (процентная ставка без учета инфляции)^{89/}.

114. Несмотря на то, что затраты на восстановление и ценность нарушенной экосистемной услуги не обязательно связаны друг с другом, затратные подходы, включающие расходы не только по восстановлению, но и по замене, как правило, упоминаются в числе набора доступных инструментов экономической оценки ценности, поскольку они могут обеспечивать полезные руководящие указания, в частности в случаях, когда из-за возникающей проблемы в процессе принятия конкретного решения требуется проводить анализ рентабельности и сравнивать издержки всех различных вариантов восстановления или замены^{90/}. В контексте ответственности сметы расходов можно использовать для выявления и отбора рентабельного набора адекватных восстановительных мер, включающих первоочередные, компенсаторные и при необходимости вспомогательные меры^{91/}.

115. Важным предварительным условием использования данного подхода является обязательное понимание характера и масштаба физического ущерба и возможность определения с достаточной степенью точности расходов по замене или восстановлению поврежденных активов. Еще одним важным исходным положением, которое, возможно, не будет правомерным во всех случаях, является то, что рассматриваемые расходы не должны превышать экономической ценности услуги, и при этом следует учитывать возможность причинения дальнейшего экологического ущерба в результате деятельности по восстановлению или замене активов. В противном случае будет происходить переоценка ее ценности^{92/}.

116. Вышеупомянутое предварительное условие представляет особый интерес в контексте экологической ответственности, поскольку в этой связи часто подчеркивается необходимость избегать вариантов восстановления, сопряженных с «чрезмерными» расходами, т.е. с расходами, несоразмерными с ожидаемыми экологическими выгодами^{93/}. Например, в Европейской директиве об ответственности компетентному органу предоставляется право по своему усмотрению решать, что не следует больше принимать никаких дальнейших восстановительных мер, если, кроме всего прочего, стоимость восстановительных мер, подлежащих реализации для восстановления исходных условий или аналогичного уровня, будет несоразмерна с потенциальными экологическими выгодами^{94/}. С экономической точки зрения проведение анализа рентабельности будет в принципе одним из эффективных средств для выявления такой диспропорции^{95/}. Он будет, однако, предполагать проведение стоимостной оценки экологических выгод, обеспечиваемых

конкретными восстановительными мерами, и, следовательно, будет выходить за рамки затратных подходов^{96/}.

D. Установление стоимости необратимого ущерба

117. Используя терминологию, введенную выше, в разделе III, о подходах к восстановлению ущерба, ущерб можно понимать как необратимый, когда первоочередное восстановление, т.е. восстановление того же ресурса и в том же фактическом месторасположении, технически не представляется возможным, или же возможно лишь до определенной степени. В таких случаях необходимо применение других мер для обеспечения полного восстановления: вспомогательных восстановительных мер, т.е. восстановления не того же самого, но аналогичного уровня ресурсов и/или услуг, в том числе в соответствующих случаях на другом участке, а также дополнительных мер сверх вспомогательного восстановления для компенсации любой остающейся временной утраты (компенсаторное восстановление).

118. Выбор адекватного объема вспомогательных и компенсаторных мер поднимает вопросы соизмеримости в масштабе ресурсов или компонентов биоразнообразия и, возможно, в масштабе экосистем, независимо от того, выбраны ли методы экономической или неэкономической оценки ценности.

1. Неэкономическая оценка ценности

119. В отношении неэкономической оценки ценности в Европейской директиве об ответственности отдается предпочтение использованию так называемых подходов с позиций эквивалентности «ресурс за ресурс» или «услуга за услугу» для определения объема необходимых вспомогательных и компенсаторных мер^{97/}. Прежде всего изучаются меры, обеспечивающие природные ресурсы и/или услуги того же типа, качества и количества, что и поврежденные, тогда как альтернативные природные ресурсы и/или услуги обеспечиваются в тех случаях, когда обеспечение таких же природных ресурсов и/или услуг не представляется возможным, например, снижение качества может быть компенсировано увеличением числа восстановительных мер.

120. В Соединенных Штатах Америки в рамках и АКЭРКО, и АЗН предусматривается восстановление ущерба путем либо первоочередного, либо компенсаторного восстановления, при том что последнее опять же проводится в целях компенсации временной утраты природных ресурсов^{98/}. При оценке компенсаторного восстановления в рамках АЗН доверенные лица должны изучать меры, обеспечивающие услуги того же типа, качества и сопоставимой ценности, что и поврежденные. Если по мнению доверенных лиц компенсаторные меры того же типа, качества и сопоставимой ценности не могут обеспечивать разумного диапазона альтернатив, то доверенные лица должны выявлять меры, обеспечивающие природные ресурсы и услуги сопоставимого типа и качества с теми, что обеспечивали поврежденные природные ресурсы. Определяя масштаб восстановительной деятельности, обеспечивающей природные ресурсы и/или услуги того же типа и качества и сопоставимой ценности, что и те, которые были утрачены, доверенные лица должны изучать вопрос об использовании масштабного подхода с позиций ресурс за ресурс и услуга за услугу^{99/}.

121. В литературе часто приводятся ссылки на большое число систем классификации и баллов, которые уже используются или могут быть использованы для такого определения масштаба восстановительных вариантов. Одним из таких подходов является Анализ эквивалентности местообитаний, конкретно разработанный и применяемый Национальной администрацией Соединенных Штатов Америки по океану и атмосфере с целью определения полагающейся обществу компенсации для урегулирования вреда, причиненного экосистеме и утратой услуг, обеспечиваемых экосистемой для биотического компонента^{100/}.

122. Несколько стран-членов Европейского союза^{101/} накопили опыт предварительного определения мер неденежной компенсации в контексте планирования землепользования, и в Белой книге^{102/} Европейского союза и в докладе^{103/} членов Европейского парламента и фирмы Экономика для экологического консалтинга приводятся две методологии в качестве потенциально полезных моделей для проведения стоимостной оценки ущерба в контексте ответственности.

123. Подходы, сопоставимые в определенной степени с Андалузской компенсационной таблицей, описанной в примечании 102, существуют в других юрисдикциях. В Аргентине, например, в указах 860/96 и 861/96 конкретно определены ежемесячные компенсационные выплаты землевладельцам, возмещающие неблагоприятные последствия функционирования нефтедобывающей инфраструктуры, расположенной на их земле, и в резолюции 584/98, принятой национальным регулирующим агентством в секторе природного газа, ЭНАРГАЗ, конкретно изложена формула вычисления обязательных платежей национальной газовой промышленностью за эксплуатацию газопровода^{104/}.

2. Экономическая оценка ценности

124. В приложении к решению VIII/25 приводится краткий обзор существующих инструментов экономической оценки ценности, способов их обычного применения, информационных потребностей и потенциальных проблем или ограничений^{105/}. Согласно данным Оценки экосистем на пороге тысячелетия некоторые методы были конкретно разработаны с учетом характера определенных проблем, тогда как остальные могут применяться намного шире, но не лишены других ограничений, которые необходимо в полной мере учитывать при отборе соответствующего инструмента или набора инструментов. В большинстве случаев предпочтение отдается инструментам, основанным на наблюдаемом поведении (так называемые методы выявленных предпочтений), а не инструментам, основанным на предполагаемом поведении (так называемые методы субъективных предпочтений). Однако, ценность существования, значение которой может считаться важным в определенных контекстах биоразнообразия, можно оценивать с помощью методов выявленных предпочтений^{106/}, см. ниже, пункты 133 – 135, в которых данный аспект рассматривается подробнее. В других же случаях, например, если основное внимание уделено квантификации ценности косвенного пользования, предпочтение зачастую отдается, по всей видимости, применению других (менее проблематичных) оценочных инструментов.

125. В рамках нормативных положений Национальной администрации по океану и атмосфере, регулирующих проведение оценки ущерба, причиняемого природным ресурсам, доверенные лица могут прибегать к проведению стоимостной оценки во всех случаях, когда они определяют, что применение метода шкалирования ресурса за ресурс и услуги за услугу не уместно. В рамках оценочного подхода доверенные лица должны четко определять стоимостную ценность поврежденных природных ресурсов и/или услуг и затем устанавливать масштаб восстановительной деятельности, необходимой для обеспечения природных ресурсов и/или услуг эквивалентной ценности для общества. Если такая стоимостная оценка утраченных услуг практически осуществима, но невозможно обеспечить проведение стоимостной оценки возмещающих природных ресурсов и/или услуг в разумные сроки или по разумной цене, то доверенные лица могут определять долларовую стоимость утраченных услуг и выбирать масштаб восстановительной деятельности, стоимость которой эквивалентна утраченной ценности^{107/}.

126. В Европейской директиве об ответственности в значительной степени перенят данный подход. Альтернативные методы стоимостной оценки используются, если невозможно применять наиболее предпочтительные подходы с позиций эквивалентности ресурс за ресурс и услуга за услугу. Тогда компетентный орган может предписать использование определенного метода, например, денежной оценки стоимости, для определения объема необходимых дополнительных и

компенсационных восстановительных мер. Если стоимостная оценка утраченных ресурсов и/или услуг практически осуществима, но невозможно обеспечить проведение стоимостной оценки возмещающих природных ресурсов и/или услуг в разумные сроки или по разумной цене, то компетентный орган может выбрать восстановительные меры, стоимость которых будет эквивалентна сметной денежной ценности утраченных природных ресурсов и/или услуг^{108/}.

127. В Канаде решением Верховного суда, принятым в 2004 году, поясняется, что новаторские методы стоимостной оценки могут быть приняты судами, если и когда они применяются надлежащим образом^{109/}. Суд пересматривал дело о лесном пожаре, причиненном корпорацией Канфор, крупной владелицей лесной лицензией, и разрушившем леса, отведенные для экологических целей в уязвимых районах, учрежденных государством. Суд в конечном итоге отклонил иск государства о компенсации за причинение экологического ущерба на том основании, что он является *слишком бездоказательным и упрощенческим* (взыскивалась просто 20% премия от рыночной стоимости уничтоженной древесины), но также указал, что существуют менее спорные методы и что иск был бы тщательно рассмотрен судами, если бы и когда он был представлен надлежащим образом. Суд отметил, что законные претензии, подаваемые надлежащим образом, не следует «душить» из-за чрезмерных технических возражений по поводу новых методов оценки^{110/}.

3. *Международный контекст*

128. В контексте временного ущерба, причиненного природным ресурсам, не имеющим рыночной стоимости, актуальными являются некоторые выводы Комитета по компенсациям Организации Объединенных Наций, сделанные в ходе его работы в связи с ответственностью Ирака за причиненный экологический ущерб во время вторжения в Кувейт и оккупации страны. В своем докладе, выпущенном в 2005 году, и рекомендациях по поводу так называемых претензий категории «F4»^{111/} Группа по претензиям изучила роль оценочных методологий^{112/}. Истцы опирались на статистические данные и расчеты, а также на оценочные методологии для установления масштаба ущерба и количественного определения убытков, подлежащих компенсации, включая в частности приводимую выше методологию анализа эквивалентности местообитаний (АЭМ). Ирак утверждал, что данные методологии неприемлемы, поскольку они еще «слишком новые и не оттестированы» и «сопряжены с высокой степенью неопределенности». Ирак заявил, что отсутствует какая-либо общенациональная практика, подтверждающая применение таких методологий, и, следовательно, нельзя утверждать, что использование подобных методологий находит отражение в каком-либо общем принципе права, признаваемом цивилизованными государствами.

129. Отвечая на данные утверждения, Группа по претензиям высказала мнение о том, что международное право не предписывает использования для целей исчисления размера компенсации за ущерб в результате совершенных государствами международно-противоправных деяний каких-либо конкретных и исключительных методов количественной оценки. Общим критерием во всех случаях является эффективное возмещение для ликвидации последствий противоправного деяния, совершенного государством. Следовательно, даже при отсутствии четких правил или предписаний в отношении методов оценки ущерба суды и трибуналы вправе и обязаны давать оценку ущерба и определять размер соответствующей компенсации, руководствуясь общими принципами, в первую очередь принципом, согласно которому возмещение должно насколько возможно ликвидировать все последствия противоправного деяния. Группа признала, что попытки установить денежную стоимость поврежденных природных ресурсов, в особенности ресурсов, которые не являются объектом рыночной торговли, сопряжены с неизбежными трудностями. Что же касается конкретно АЭМ, то, как признает

Группа, «анализ эквивалентности местообитаний» относится к числу относительно новых методологий, не применявшихся широко на национальном и международном уровнях. Поэтому, по мнению Группы, претензии, предъявленные на основе стоимостной оценки ресурсов, производившейся с использованием АЭМ или аналогичных методологий, должны быть признаны приемлемыми только после того, как Группа удостоверится, что масштабы ущерба и сумма истребуемой компенсации являются уместными и разумными в обстоятельствах каждой претензии.

130. Однако Группа не считает, что такие потенциальные затруднения могут служить достаточным основанием для полного отказа от подобных методологий либо для вывода о том, что их использование противоречит принципам международного права. Группа повторила сделанные ею ранее заявления о том, что в рамках мер по восстановлению поврежденных ресурсов основной упор необходимо делать на восстановлении окружающей среды до ее исходного состояния в плане ее экологического функционирования. Следовательно, возможность принятия мер по компенсаторному восстановлению необходимо рассматривать только при наличии достаточных доказательств того, что первоочередное восстановление не компенсирует в полной мере любых выявленных потерь. Только в таких случаях АЭМ может считаться полезным инструментом для определения того, насколько компенсаторное восстановление является необходимым и осуществимым в сложившихся обстоятельствах.

Е. Актуальность духовных и культурных ценностей в рамках методов нерыночной оценки

131. Как было отмечено выше, при экономической оценке ценности признается возможность присвоения ценности физическими лицами по различным причинам, а не только в связи с прямыми выгодами коммерческого использования. Существует много причин, по которым люди, судя по косвенным наблюдениям или по прямым их заявлениям, готовы идти на компромисс между своей обеспеченностью (в плане времени, трудовых усилий, денежного дохода или богатства) и охраной нерыночных природных ресурсов, включая охрану определенных уровней экосистемных услуг, и данные причины могут вполне включать духовные и культурные мотивы. Важно именно то, что люди готовы идти на компромиссы. И пока такая ситуация будет сохраняться, духовные и культурные ценности будут учитываться в концепции полной экономической ценности, и в частности в концепции ценности существования (т.е. в ценности, связанной с текущим существованием ресурса, который фактически не используется и не предусматривается к использованию в будущем), а в отношении культурных ценностей – также и в ценности косвенного пользования (например, эстетическая ценность, связанная с живописными ландшафтами и с участками природного наследия)^{113/}.

132. Ценности существования можно учитывать только методами выявленных предпочтений, такими как методы оценки субъективных предпочтений и ранжирования предпочтений. Данные методы достаточно спорны. В Соединенных Штатах Америки была организована специальная экспертная комиссия в связи со вспыхнувшей полемикой по поводу использования метода субъективной оценки для стоимостной оценки ущерба, причиненного при разливе нефти в результате крушения танкера Эксон Вальдез в 1989 году^{114/}. Авторы Оценки экосистем на пороге тысячелетия указывают, что в докладе этой так называемой группы Национальной администрации по океану и атмосфере сделан вывод о том, что метод субъективной оценки может обеспечивать полезную и надежную информацию, если его использовать осмотрительно, и что группа дала руководящие указания по использованию данного метода, которые повсеместно считаются авторитетным руководством по надлежащему использованию данного метода^{115/}.

133. Люди, однако, могут быть не склонны к выражению духовных или культурных ценностей в форме компромиссов, которые обычно предлагаются им в рамках методов выявленных предпочтений^{116/}. В таких случаях можно было бы изучить вопрос о применении инструментов, основанных на более широком согласии сторон и ориентированных на более широкое участие общественности. Такие совещательные процессы включают групповые оценки, целевые группы, Дельфийский метод, конференции, нацеленные на достижение консенсуса, и гражданские коллегии. Данные методы нацелены на принятие более обоснованных решений, которые являются достоянием соответствующих участников и субъектов деятельности и достигнуты на основе их широкого согласия. Они предусматривают создание процессов определения и переопределения интересов, представляемых субъектами деятельности по мере развития коллективного опыта совместного участия в работе. Со временем роль участников расширяется, т.е. они становятся более уважаемыми и более уверенными в себе, и считается, что им проще будет приспособливаться, слушать, учиться и обеспечивать поддержку более широкого консенсуса. Совещательные и общественные подходы могут быть использованы совместно с инструментами экономической оценки ценности^{117/} или с проведением анализа по множеству критериев^{118/}.

F. Адаптация оценочных методов к национальным потребностям

134. Конференция Сторон на своем восьмом совещании в преамбуле решения VIII/25 заявила о своей осведомленности о том, что грамотное применение методологий стоимостной оценки требует значительного потенциала и времени и что основными препятствиями, очевидно, будут издержки внедрения, отсутствие понимания взаимодополняемости подходов и дефицит квалифицированных специалистов, особенно в развивающихся странах, в частности в наименее развитых странах и в малых островных развивающихся государствах среди них, и в странах с переходной экономикой.

135. Такая ограниченность потенциала свидетельствует, как создается впечатление, о необходимости, в частности для группы стран, о которых говорится в решении, разработки оценочных методов, сравнительно простых и не требующих больших затрат времени для понимания и использования. Следует также отметить необходимость применения в соответствующих случаях критерия рентабельности к проведению самого оценочного исследования и что в принципе оценочные методы или инструменты следует использовать, когда последовательные (включая долгосрочные) улучшения, предусматриваемые в решении о способах наилучшего восстановления ущерба, причиненного биоразнообразию, соизмеримы с издержками проведения оценочного исследования^{119/}.

136. Одним из сравнительно недорогих и оперативных методов является метод переноса выгод, т.е. использование оценочных результатов, полученных (любыми методами) в одном случае или на одном участке, для оценки ценности в другом случае или на другом участке. Метод переноса выгод вызывает значительную полемику в экономической литературе, поскольку он используется ненадлежащим образом. Авторы Оценки экосистем на пороге тысячелетия замечают, что, по всей видимости, возникает консенсус о том, что при определенных условиях метод переноса выгод может обеспечивать обоснованные и надежные оценочные данные^{120/}. Оценочные данные на основе метода переноса выгод можно получать при существенно меньших затратах времени и ресурсов, чем требуется для проведения предварительных оценочных исследований, и поэтому в некоторых контекстах принятия решений кое-кто будет готов поступиться определенной точностью ради оперативного получения дешевых данных при условии, что при этом соблюдаются минимальные стандарты качества. Например, если имеются оценочные данные об ущербе, причиненном биоразнообразию, и о его восстановлении в очень схожем другом случае, перенос выгод может дать по крайней мере некоторое представление о том, не являются ли

предлагаемые расценки на проведение восстановительных мер чрезмерными в сравнении с ожидаемыми выгодами от реализации данных мер^{121/}.

137. Авторы Оценки экосистем на пороге тысячелетия отмечают, что выбор оценочного инструмента или оценочных инструментов в каждом определенном случае будет обусловлен характерными особенностями случая, включая масштаб проблемы и типы ценностей, которые считаются наиболее актуальными, и наличием данных^{122/}. В докладе членов Европейского парламента и фирмы Экономика для экологического консалтинга приводится перечень критериев для учета в процессе принятия решений об использовании оценочных инструментов, который может ориентировать определение национальных потребностей в плане применения оценочных инструментов и их адаптации к национальным обстоятельствам^{123/}:

- *возможная серьезность ущерба, критическое значение затронутых экологических ресурсов, значительность воздействия и типы ценностей, подлежащих оценке*: чем важнее будут данные критерии, тем большей будет необходимость проведения комплексного анализа;
- *масштаб возможного проведения восстановительных мероприятий с ресурсами того же типа, качества и ценности*: чем менее схожи и чем дальше будут друг от друга ресурсы, намеченные для компенсаторного восстановления, тем сложнее будет удовлетворительным образом гарантировать, чтобы в результате восстановительной деятельности был обеспечен надлежащий уровень ремедиации и не было необходимости прибегать к использованию тех или иных оценочных методологий;
- *применимость индивидуальных инструментов к рассматриваемым вопросам*: i) системы баллов/взвешивания достаточны, если подход с позиций услуга за услугу и анализ рентабельности применимы к отбору вариантов восстановления; ii) моделирование выбора (не обязательно включающее денежное выражение ущерба), если считается важным мнение общественности об относительной важности аспектов ущерба и восстановления; iii) экономическая оценка ценности ущерба, причиненного биоразнообразию, или выгод восстановления, если считается необходимым проведение анализа рентабельности или оценочного шкалирования ценности за ценность;
- *наличие данных и времени и учёт стоимости*;
- *сроки проведения оценочного процесса*: в целях избежания стратегических ответов при использовании методов субъективных предпочтений.

^{1/} See decision VII/30 and UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3, annex, paragraph 6 (g).

^{2/} Decision VII/30.

^{3/} UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3, annex, paragraph 6 (b) (ii).

^{4/} *Ibid*, paragraph 6 (a).

^{5/} *Ibid*, paragraph 6 (b) (i).

^{6/} UNEP/CBD/EG-L&R/1/2/Rev.1 paragraph 19.

^{7/} *Idem*.

^{8/} United Nations University (UNU) Environmental Impact Assessment Course Module, at: http://eia.unu.edu/course/?page_id=173.

^{9/} *Idem*.

^{10/} Klaphake, A. (2005) "The Assessment and Restoration of Biodiversity Damages", *Journal for European Environmental & Planning Law*; Vol. 2(4); Germany, p.275.

^{11/} UNU *op.cit*.

^{12/} Honorable Congreso de la Nación Argentina, Artículo 27 of the *Ley General del Ambiente* at:

- <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=85&IdSeccion=0> .
- 13/ “Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage”, see <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0035:EN:NOT>.
- 14/ *Ibid*, Article 2 (1) (a).
- 15/ *Ibid*, Article 2 (2).
- 16/ *Ibid*, Article 2 (12).
- 17/ *Ibid*, Article 2 (1) (a).
- 18/ *Ibid*, Annex 1. More specific criteria include: (a) The number of individuals, their density or the area covered; (b) The role of the particular individuals or of the damaged area in relation to the species or to the habitat conservation, the rarity of the species or habitat (assessed at local, regional and higher level including at Community level); (c) The species' capacity for propagation (according to the dynamics specific to that species or to that population), its viability or the habitat's capacity for natural regeneration (according to the dynamics specific to its characteristic species or to their populations); and (d) The species' or habitat's capacity, after damage has occurred, to recover within a short time, without any intervention other than increased protection measures, to a condition which leads, solely by virtue of the dynamics of the species or habitat, to a condition deemed equivalent or superior to the baseline condition.
- 19/ The following does not have to be classified as significant damage: (a) Negative variations that are smaller than natural fluctuations regarded as normal for the species or habitat in question; (b) Negative variations due to natural causes or resulting from intervention relating to the normal management of sites, as defined in habitat records or target documents or as carried on previously by owners or operators; and (c) Damage to species or habitats for which it is established that they will recover, within a short time and without intervention, either to the baseline condition or to a condition which leads, solely by virtue of the dynamics of the species or habitat, to a condition deemed equivalent or superior to the baseline condition. *Ibid*.
- 20/ For more information see Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA): <http://www.epa.gov/superfund/policy/cercla.htm>.
- 21/ For more information see Oil Pollution Act (OPA): <http://www.epa.gov/emergencies/content/lawsregs/opaover.htm>.
- 22/ UNU *op.cit*.
- 23/ *Idem*.
- 24/ UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3, annex, paragraph 6 (c).
- 25/ See Slootweg R., Kolhoff A., Verheem R. and Hoft R. (2006) *Biodiversity in EIA and SEA-Background Document to CBD decision VIII/28. Voluntary Guidelines on Biodiversity-Inclusive Impact Assessment*, Commission for Environmental Assessment, The Netherlands, p.35.
- 26/ *Ibid*, p.37.
- 27/ Slootweg, Kolhoff, Verheem and Hoft (2006), *op cit.*, p.36; see generally MacAlister Elliot and Partners Ltd (MEP) and Economics for the Environment Consultancy Ltd (EFTEC) (2001), “Study of the Valuation and Restoration of Damage to Natural Resources for the Purpose of Environmental Liability”, European Commission Directorate-General Environment-1488-REG/R/03/B, at: http://ec.europa.eu/environment/liability/pdf/biodiversity_main.pdf.
- 28/ Lee V.A., Bridgen P.J. and Environment International Ltd Washington (2002), *The Natural Resource Damage Assessment Deskbook: A Legal and Technical Analysis*, Environmental Law Institute, Washington, DC, p.245.
- 29/ *Ibid*, p.289.
- 30/ UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3, annex, paragraph 6 (d).
- 31/ Directive 2004/35/CE, *op cit.*, Article 2 (1) (a).
- 32/ *Ibid*, Article 2 (12).
- 33/ Government of Mexico (2002), “Ley General de Vida Sylvestre”, Article 108: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/146.doc>.
- 34/ Government of Mexico, “Código Penal Federal”, Article 421: <http://info4.juridicas.unam.mx/jure/tcfed/8.htm?s=> .
- 35/ Submission from Mexico to the Executive Secretary.
- 36/ Submission from the United States of America to the Executive Secretary.
- 37/ Government of Argentina “Ley General Del Ambiente”: <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=85&IdSeccion=0>.
- 38/ Government of Mexico (2000), *op cit*.
- 39/ MEP and EFTEC (2001), *op cit*.
- 40/ *Idem*.
- 41/ UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3.
- 42/ MEP and EFTEC (2001), *op cit*.
- 43/ UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3, Annex, paragraph 8 (a).
- 44/ MEP and EFTEC (2001), *op cit*.
- 45/ *Idem*.
- 46/ *Idem*.
- 47/ *Idem*.

-
- 48/ Directive 2004/35/CE, *op cit.*, annex II section 1.3.1.
- 49/ *Ibid*, annex II section 1.3.3 (b).
- 50/ *Ibid*, Article 7 paragraph 1.
- 51/ *Ibid*, Article 7 paragraph 3.
- 52/ *Ibid*, annex II, chapeau.
- 53/ *Ibid*, annex II section 1 (a) and section 1.1.1.
- 54/ *Ibid*, annex II section 1 (b).
- 55/ *Ibid*, annex II section 1.1.2.
- 56/ *Ibid*, annex II section 1(c).
- 57/ *Ibid*, annex II section 1 (d).
- 58/ *Ibid*, annex II section 1.2.1.
- 59/ Klaphake (2005), *op cit.*, p.272.
- 60/ *Ibid*, p. 273.
- 61/ Directive 2004/35/CE, *op cit.*, annex II section 1.2.3.
- 62/ Klaphake (2005), *op cit.*, p.274.
- 63/ Directive 2004/35/CE, *op cit.*, annex II section 1.3.1.
- 64/ Directive 2004/35/CE, *op cit.*, annex II section 1.3.2.
- 65/ Klaphake (2005), *op cit.*, p.271.
- 66/ Lee, Bridgen and Environment International Ltd (2002), *op cit.*, p.292.
- 67/ *Ibid*, p.292.
- 68/ *Idem*.
- 69/ *Ibid*, p.293.
- 70/ *Ibid*, p.297.
- 71/ *Idem*.
- 72/ *Ibid*, p.296.
- 73/ These include (i) Market price methodology; (ii) Appraisal methodology; (iii) Factor-income approach; (iv) Travel-cost method; (v) Hedonic pricing; (vi) Unit value approach; (vii) Contingent valuation methodology; (viii) Conjoint analysis; and (ix) Benefits transfer. *Ibid*, p.304.
- 74/ *Ibid*, p.303.
- 75/ *Idem*.
- 76/ *Ibid*, p.298.
- 77/ *Ibid*, p.300.
- 78/ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2007): *An exploration of tools and methodologies for valuation of biodiversity and biodiversity resources and functions*. Technical Series no. 28, Montreal, Canada, 71 p. Publication of the report was made possible through the financial support of the Government of the Netherlands.
- 79 Referenced in the submissions from the European Commission and the IUCN Environmental Law Centre to the Executive Secretary.
- 80/ See UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3, paragraph 19; submission of India to the Executive Secretary.
- 81/ See decision VIII/25 Annex, section D; SCBD (2007), section V C. See for a recent discussion also Marris, E. (2007): "Conservation priorities: What to let go." *Nature* 450, 152-155.
- 82/ Such focus is provided in the definition of biodiversity loss of decision VII/30, paragraph 2.
- 83/ Decision VIII/25 annex. A comprehensive assessment of the values of such ecosystem services has been undertaken by the Millennium Ecosystem Assessment. This assessment was based on a wide understanding of ecosystem services, which includes goods under the concept of "provisioning services". For a recent overview article prepared in the context of the DIVERSITAS EcoServices project, see Perrings et al. (under preparation): *The valuation of ecosystem services*. Mimeo.
- 84 Submission of India to the Executive Secretary.
- 85/ See examples discussed further below.
- 86/ For a summary as well as for typical examples in a biodiversity context and the valuation tools that could be applied for each type of value see SCBD (2007), *op cit.*, p.12.
- 87/ See UNEP/CBD/COP/8/27/add.3, paragraph 22.
- 88/ *Ibid*, paragraph 19.
- 89/ See Di Marco, G; A. Maggiore (2007): *Environmental Damage Assessment*. Mimeo.
- 90/ SCBD (2007), *op cit.*, p.16; Submission of India to the Executive Secretary. For instance, in an often-quoted case, the New York City water authority avoided spending US \$6-8 billion on water purification plants by investing US\$1.5 billion for protection and restoration of the upstate watershed of the Catskills Mountains. Here, the decision-making problem was simply to minimize the cost of meeting an objective, by comparing the costs resulting from replacement and from restoration options. See Postel, S. L., B. H. Thompson, Jr. (2005): "Watershed Protection: Capturing the Benefits of Nature's Water Supply Services." *Natural Resources Forum* 29/2, p.98.
- 91/ See section III above for an explanation of the concepts of primary, compensatory and complementary measures of redress. Directive 2004/35 annex II, provides, in annex II, paragraph 1.3.1, a list of criteria relating to the costs of the remedial options and to their expected quality (such as, for instance, the likelihood of success, the extent to which the option will prevent future damage, and avoid collateral damage as a result of implementing the option, or the extent to

- which benefits to each component of the natural resource and/or service, which would support identifying cost-effective measures and choosing lower-cost options. See for a discussion Klaphake, A. (2005): *op cit.*, “Some remarks on environmental damages under Directive 2004/35.” p.274.
- 92/ SCBD (2007), *op cit.*, p.16.
- 93/ See MEP and EFTEC (2001), *op cit.*, p.23.
- 94/ See Directive 2004/35/CE, annex II, paragraph 1.3.3 (b). The U.S. legislation for damage assessment does not allow a discussion of cost excessiveness for primary restoration option, as meeting the primary restoration target is a legal obligation – see MEP and EFTEC (2001), *op cit.*, p.34.
- 95/ It was for instance called for in MEP and EFTEC (2001), *op cit.*, p.23 and 35-37.
- 96/ Klaphake (2005), *op. cit.*, at p.274, notes in this regard that “such a cost-benefit test is certainly justified from an economic standpoint and useful to avoid disproportionate burdens to individual causers – note that the European Liability Directive do not provide for a cap on restoration efforts.” The submission of India to the Executive Secretary notes that if cost-benefit-analyses is used economic valuation techniques need to be implemented unless there is a good justification for using non-monetary expressions of benefits.
- 97/ See Directive 2004/35/CE, annex II, paragraph 1.2.2.
- 98/ Submission of the United States of America.
- 99/ United States National Oceanic and Atmospheric Administration (1996): Restoration Planning. *Guidance Document for Natural Resource damage Assessment*. Annex I: OPA Regulations, p.A-19-20. See <http://www.darrp.noaa.gov/library/pdf/rpd.pdf>.
- 100/ The method is specifically used in cases of habitat injury when the service of the injured area is ecologically equivalent to the service that will be provided by the replacement habitat, under the service-to-service approach – it hence includes services that are functionally equivalent, though not the same type and quality. The use of conversion factors can be used for equating dissimilar services, which could be calculated from ratios of functional or structural characteristics. See <http://www.csc.noaa.gov/coastal/economics/habitatqu.htm> for more information.
- 101/ In Germany, federal impact mitigation regulation requires the restoration or in-kind compensation of the significant negative environmental impacts of planned projects. The model of the Federal State of Hesse is used to assess a compensatory fee for the negative effects of a planned intervention if primary restoration measures cannot be taken or will not fully compensate the loss. It is based on a classification of the territory into various different types of biotopes. These biotope types (approximately 180) are evaluated on the basis of eight different characteristics, which reflect the environmental value of the biotopes, and are each awarded a point value. The amount of compensation payable for injuries to the biotopes covered is finally reached by multiplying the final number of points attributed to a certain biotope with the amount of square meters affected and the average restoration cost per square meter.
- A compensation table is used in Andalucía, Spain, to assess damages for injuries to protected animal species. The table specifies monetary figures to be paid in case of an injury to a covered animal species, which reflect the cost of re-introduction of the animals concerned and are based on the average cost of maintaining and preserving the species covered. However, according to MEP and EFTEC (2001), it is unclear, inter alia, under what conditions the model is being applied, whether monetary payments are earmarked for specific purposes, how often the model is used, and whether the model has been tested in court.
- 102/ White Paper, paragraph 4.5.1.
- 103/ MEP and EFTEC (2001), *op cit.*, Annex B.
- 104/ Submission of Argentina to the Executive Secretary. It does not seem to transpire from the legislation on which basis the relevant numbers (monthly payments in case of the regulatory decrees, coefficients in the case of the ENARGAS resolution) were calculated, and whether and to what extent these figures reflect environmental or biodiversity-related damage.
- 105/ The overview is based on an overview provided in the Millennium Ecosystem Assessment (2003). MEP and EFTEC (2001), *op cit.*, Annex I, provides a similar overview.
- 106/ Decision VII/25 Annex, section A.
- 107/ NOAA (1996), *op cit.*, annex I.
- 108/ *Ibid*, Annex I, paragraph 1.2.3.
- 109/ Submission of Canada to the Executive Secretary.
- 110/ *British Columbia v. Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 S.C.R. 74.
- 111/ United Nations Compensation Commission Governing Council, *Report and Recommendations made by the Panel of Commissioners Concerning the Fifth Installment of “F4” Claims*, doc. S/AC.26/2005/10 (30 June 2005). “F4” claims are claims for damage to the environment.
- 112/ *Ibid*, sub-section II E 7, paragraphs 72 to 82.
- 113/ See SCBD (2007), *op cit.*, p.16, referring to Millennium Ecosystem Assessment (2003): *Ecosystems and Human Well Being: A Framework for Assessment*. Island Press, Washington D.C., p.133.
- 114/ See case XIII in SCBD (2007) *op cit.*
- 115/ See Arrow K. Solow R. Portney P. Leamer E. Radner R. Shuman H. (1993): *Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation*. Resources for the Future, Washington D.C. See SCBD (2007), p.19, for a brief summary of the guidance

provided by the Panel.

- 116/ For instance, an important limitation in terms of applying these methods to biodiversity and associated ecosystem services is that respondents cannot typically make informed choices if they have a limited understanding of the issue in question. Choosing the right approach for, and the adequate intensity of efforts in, improving the understanding of biological complexity of the sample group is a challenge for stated preference methods.
- 117/ For instance, a contingent valuation study can well be integrated with and extended into a public participation exercise. Deliberative and participatory approaches, by disseminating pertinent knowledge, may play an important role in broadening the understanding on the issue of the relevant stakeholders. See studies IV and IX in SCBD (2007) as examples for the use of participatory and deliberative approaches within economic valuation.
- 118/ See for details De Groot *et al* (2006): *Valuing Wetlands. Guidance for Valuing the Benefits Derived from Wetland Ecosystem Services*. Ramsar Technical Report Number 3; CBD Technical Series 27.
- 119/ Decision VIII/25 annex, paragraph 5.
- 120/ See for further discussion SCBD (2007), pp.20-22, and references therein.
- 121/ For instance, in the context of the introduction of the European Liability Directive, the government of Scotland used benefits transfer to assess the benefits of additional remediation measures that may be required under the Directive. See The Scottish Government (2006): *European Liability Directive – a Consultation*. Annex II, paragraph 86. Available under <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2007/01/04155835/21>.
- 122/ Decision VIII/25 annex, section A.
- 123/ MEP and EFTEC (2001), *op cit.*, annex A, pp.29-30.