

невозможно приостановление процедуры и подача соответствующего иска в Суд ЕС<sup>72</sup>. Тем не менее Суд ЕС может установить истцу срок для предъявления иска в национальный суд и приостановить процедуру вплоть до момента вынесения соответствующего решения судом.

В отношении неокончателных решений, принимаемых на предварительных этапах, суд, который рассматривает дело о законности решения, должен иметь полномочия по проверке законности такого предварительного решения, что понимается как «расширенная модель» судопроизводства<sup>73</sup>. В частности: в случае проведения национальными властями оценки рисков в качестве предварительного этапа до принятия решения о классификации опасного вещества, при условии, что в рамках такой оценки рисков не было в надлежащем виде учтено мнение третьих лиц, такое нарушение процедуры должно быть оценено Судом в рамках дела о законности окончательного решения. Другой пример: если решение Комиссии оказывается принятым с нарушением процедуры по основаниям, предусмотренным ст. 6 абз. 4 Директивы о сохранении природной среды обитания диких животных и растений, такое нарушение должно расцениваться национальными властями в области планирования как ошибочное, и утвержденный ими план в свою очередь является принятым с нарушением установленной процедуры.

Перевод: Семенихина В.А.

<sup>72</sup> Решение Суда ЕС по делу C-97/91 (Oleificio Borelli), номер абзаца 12 и 13: «Таким образом, допущенное нарушение при принятии предварительного решения не может влиять на законность принятого Комиссией решения об отказе в выдаче субсидии. В соответствии с этим рассмотрение дела о законности решения национальных властей относится к юрисдикции национального суда (при необходимости для принятия решения используется предварительное решение Суда ЕС), при этом для оценки законности решений таких властей, которые затрагивают интересы третьих лиц, должен рассматривать соответствующие иски даже в тех случаях, когда внутригосударственное процессуальное, право не предусматривает подобной процедуры».

<sup>73</sup> Nehl, там же. С. 413.

## КЛИМАТ НЕ ТОВАР: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ КВОТАМИ НА ВЫБРОСЫ<sup>1</sup>

Концепция «лимитов и торговли» (*cap and trade*) составляет основу так называемого *гибкого механизма* охраны климата, при котором устанавливается максимальный предел использования натуральных ресурсов (в данном случае определенный объем выброса парниковых газов, с которыми связывается изменение климата). Из указанного максимального значения выделяются и предоставляются индивидуальные разрешения на выбросы, которые являются оборотоспособными, — они могут быть проданы или наоборот, приобретены.

Так просто и, казалось бы, идеально должна работать система «лимитов и торговли», но здесь следует также поставить вопрос о том, воплощаются ли на деле ожидания, связанные с ней. К сожалению, в этом приходится сомневаться. В данной статье анализируются недостатки системы и видимое преобладание экономической логики над экологическими задачами, а также предлагаются возможности реформирования.

**А. Предоставление квот на выбросы:** Киотский протокол 1997 г. установил целевое сокращение выбросов для промышленных стран на период с 2008 по 2012 г. Задача государств — перевести указанные целевые значения в контекст обязательств и распределить предоставленные квоты среди источников выбросов.

В ЕС к выбросам парниковых газов, связанным с торговлей, домашними хозяйствами и транспортом, применяются традици-

<sup>1</sup> Сокращенный перевод статьи: Gerd Winter. Das Klima ist keine Ware. Eine Zwischenbilanz des Emissionshandelssystems / Zeitschrift für Umweltrecht 2009 (6), Baden-Baden, Nomos. С. 289-298. Впервые на русском языке опубликовано в журнале Экологическое право. 2010. № 2. С. 27-33.

онные правовые инструменты — разнообразные сочетания общеевропейских и национальных норм регулирования, в частности, административно-правового характера, а также инструменты субсидирования и налогообложения. Для другой части выбросов, связанных с энергетикой и промышленностью, предусмотрены новые инструменты, связанные с системой торговли квотами, согласно Директиве Парламента и Совета ЕС 2003/87/EG. Статья 9 указанной Директивы устанавливает два периода — с 2005 по 2007 г. и с 2008 по 2012 г., которые должны соответствовать установленным в Приложении 3 критериям. В Германии данное положение реализуется посредством разработки макро- и микроплана для каждого из периодов, которым придается обязательная сила путем принятия законов о распределении (на данный момент приняты так называемые ZUG2007 и ZUG2012). Они устанавливают допустимый объем выбросов в эквиваленте CO<sub>2</sub> для энергетики и промышленности на соответствующие периоды.

Согласно ZUG2007 квоты распределяются бесплатно и привязаны к показателям выбросов за определенный прошлый период, уменьшенным на 3%. Указанный коэффициент не применяется, однако, к недавно переоборудованным производствам и к вновь введенным в эксплуатацию производствам при условии их соответствия действующим стандартам в технической сфере. Перенос неиспользованной части квоты на будущий период не допускается. ZUG2012 сохраняет приверженность данным принципам, но также вносит ряд изменений, в частности, предусматривая продажу части предоставленной квоты (§19(1)).

**Б. Гибкие механизмы:** Хотя Рамочная конвенция об изменении климата лишь упоминает гибкие механизмы и сам Киотский протокол не предписывает обязательное их использование, на уровне ЕС некоторым из них, в частности возможности торгового оборота квот на выбросы, был присвоен характер обязательных, в то время как вопрос о применении механизмов чистого развития и совместной имплементации был оставлен на усмотрение государств — членов ЕС (ст. 12 и 11 (а) Директивы 2003/87).

1. Торговля квотами. Вторичное право ЕС не унифицирует торговлю квотами государств — членов ЕС между собой и с третьими странами, оставляя данную сферу регулирования на откуп двусторонним соглашениям между государствами или их соглашениям с международными институтами (как, например, Углеродный фонд

Всемирного банка). Унифицированное регулирование в рамках ЕС распространяется на торговлю квотами между предприятиями и иными лицами. Сами государства лишь обязаны вести публично доступный реестр распределенных квот и регистрировать их владельцев, продажу и прекращение. Национальное законодательство далее конкретизирует нормы в отношении торговли квотами: в Германии, например, не предусматривается право самого государства приобрести квоту, а передача квот облекается в правовую форму (договор, предоставление в пользование, внесение в реестр). При этом большинство сделок совершается на сегодняшний день на площадке Европейской энергетической биржи в Лейпциге.

2. Проекты совместного осуществления. Суть механизма состоит в том, что инвестор из одного государства по Приложению I к Конвенции (со)финансирует определенный проект в другом государстве по Приложению I и приобретает соответствующие единицы сокращения выбросов. При этом Киотский протокол особо подчеркивает дополнительный характер (**additionality**) таких проектов. Он вытекает из п. (b) ч. 1 ст. 6: «...любой такой проект предусматривает сокращение выбросов из источников или увеличение абсорбции поглотителями, дополнительное к тому, которое могло бы иметь место в ином случае», а также из п. (a) ч. 1 ст. 6: «...приобретение единиц сокращения выбросов дополняет внутренние действия для целей выполнения обязательств по статье 3».

Марракешские соглашения 7-й Конференции утвердили создание Наблюдательного комитета, который наделен контрольными полномочиями и оценивает проекты на соответствие установленным требованиям. В ЕС Марракешские соглашения имеют прямое действие и не дублируются региональным законодательством, но дополняются специальными положениями, например, единицы сокращения выбросов, полученные в период с 2005 по 2007 г., могут быть использованы в первый обязательный период с 2008 по 2012 г.

Дальнейшая конкретизация регулирования происходит на уровне отдельных государств. В случае ФРГ издан специальный закон о механизмах проектов (Projektmechanismengesetz), который устанавливает правила предоставления ФРГ разрешений на реализацию проектов как при инвестировании в ФРГ, так и при инвестировании инвесторами из ФРГ. Также данный закон уточняет требования к проектам и, в частности, предписывает, что проект «не должен влечь серьезных негативных изменений окружающей среды».

**3. Механизмы чистого развития.** Механизм чистого развития предполагает, что инвестор из страны, входящей в Приложение I, (co)финансирует проект в стране, не входящей в Приложение I, и в результате получает так называемые сертифицированные единицы сокращения выбросов в размере, соответствующем «экономленным» в результате реализации проекта выбросам. Опять таки, Киотский протокол устанавливает дополнительный характер таких проектов, однако не требует подтверждения, что такие проекты реализуются «дополнительно» к политике соответствующего государства, в котором реализуется проект, в сфере охраны климата. Дополнительно к признанию и оценке проектов, здесь возникает функция сертифицирования единиц сокращения выбросов, которая передана уполномоченному Исполнительному комитету.

На уровне ЕС указанная система регулирования проектов чистого развития также имеет прямое действие и дополнительно позволяет использовать полученные начиная с 2000 г. единицы в первый обязательный период с 2008 по 2012 г.

В Германии ранее упомянутый закон о механизмах проектов детализирует нормы о согласовании проекта государством, на территории которого предполагается реализовать проект.

Стоит также упомянуть, что в рамках реализации проектов чистого развития инвесторы могут выступать в партнерстве — примером подобного сотрудничества может служить Углеродный фонд Всемирного банка.

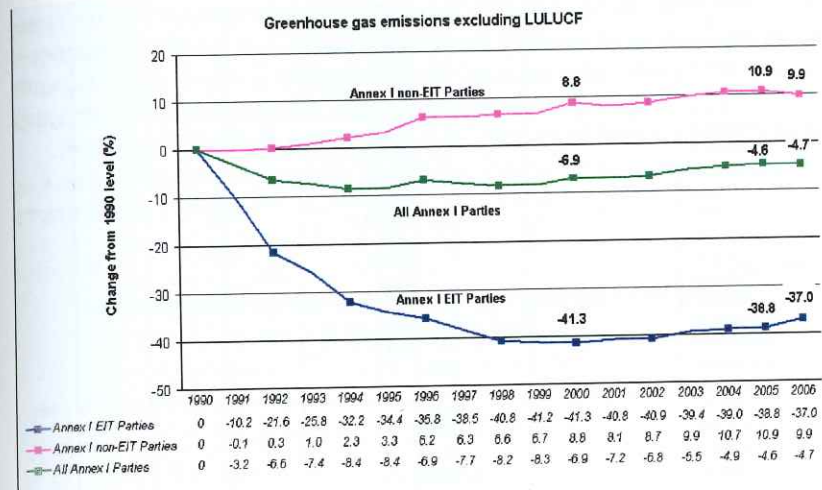
**В. Воздействие.** Далее необходимо выяснить, насколько гибкие механизмы в действительности способствуют охране климата, а если точнее, насколько они воздействуют на выбросы CO<sub>2</sub>. С методологической точки зрения это непростая задача, так как причины и эффекты каких-либо изменений сложно вычлениить из сложно структурированных отношений, а также легко упустить воздействие каких-либо параллельных факторов.

Тем не менее, поставив задачу выяснить воздействие применяемых инструментов, сопоставим общую цель понижения выбросов с фактическими показателями выбросов. Поставленная Киотским протоколом цель снизить выбросы до 95% от уровня 1990 г. пока не выполнена, но теоретически, так как она была поставлена в расчете на период с 2008 по 2012 г., она еще может быть достигнута. При этом ответа на вопрос о реальном воздействии инструментария Киотского протокола на уровень выбросов нет, так как имеющееся со-

кращение выбросов стран по Приложению В достигнуто в основном благодаря выводу производства в развивающиеся страны.

Рисунок 1

**Выбросы парниковых газов странами, включенными в Приложение I**

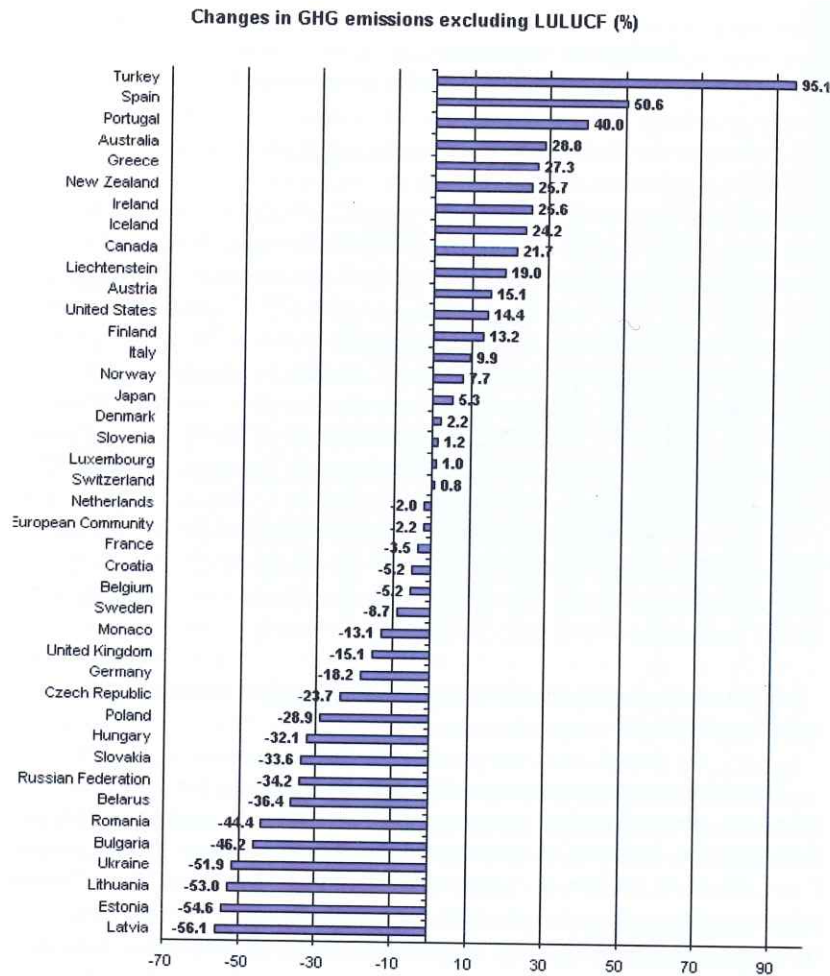


Источник: [http://unfccc.int/files/inc/graphics/image/gif/trends\\_excluding\\_2008.gif](http://unfccc.int/files/inc/graphics/image/gif/trends_excluding_2008.gif)

Именно это подтверждает график на рисунке 1: только благодаря положительной тенденции по сокращению выбросов в развивающихся странах общая статистика по странам Приложения В показывает снижение эмиссий по сравнению с 1990 г.<sup>2</sup> Такие данные приводят к выводу, что режим Киотского протокола пока не оправдывает ожидания, а снижение уровня выбросов в развивающихся странах связано, скорее, со сложностями переходной экономики.

<sup>2</sup> EIT означает страны с развивающимися экономиками. LULUCF означает землепользование, изменения в землепользовании и лесное хозяйство.

Рисунок 2  
Выбросы парниковых газов с 1990 по 2006 гг.



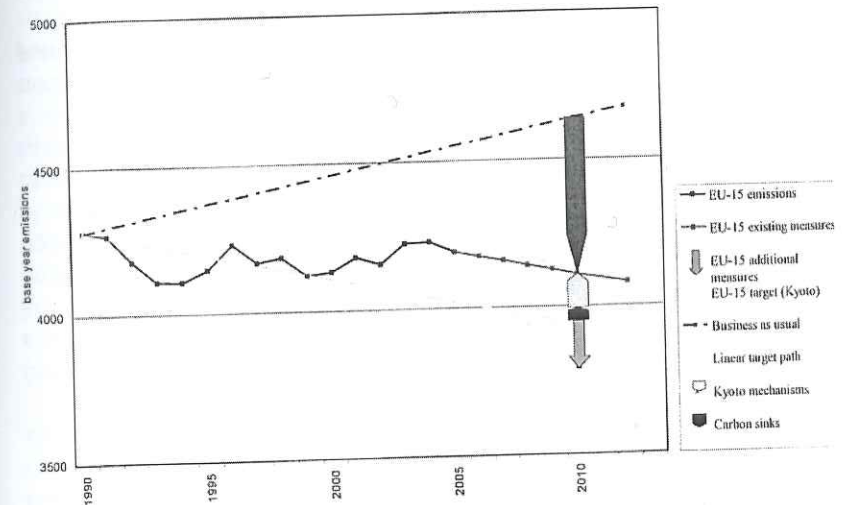
Источник: [http://unfccc.int/files/inc/graphics/image/gif/total\\_excluding\\_2008.gif](http://unfccc.int/files/inc/graphics/image/gif/total_excluding_2008.gif)

Обратимся к сравнению показателей стран, которые приняли на вооружение инструменты Киотского протокола, и стран, которые этого не сделали и подчиняются лишь общим обязательствам, установленным Конвенцией, в частности США, Турция и (до ратификации в конце 1997 г.) Австралия. Как видно из графика на рисунке 2, разница между показателями таких стран ощутима.

Применение инструментария Киотского протокола в среднем замедлило рост выбросов. В ЕС данной тенденции не соответствуют, однако показатели Испании, Португалии, Греции, Ирландии, Австрии, Финляндии и Италии, т.е. механизмы Киотского протокола, не смогли существенно повлиять на ситуацию в данных странах.

Рисунок 3 демонстрирует тенденции для 15 европейских стран и в целом свидетельствует о сохранении уровня выбросов по состоянию на 1990 г.

Рисунок 3  
Фактические и прогнозируемые объемы выбросов для 15 стран ЕС



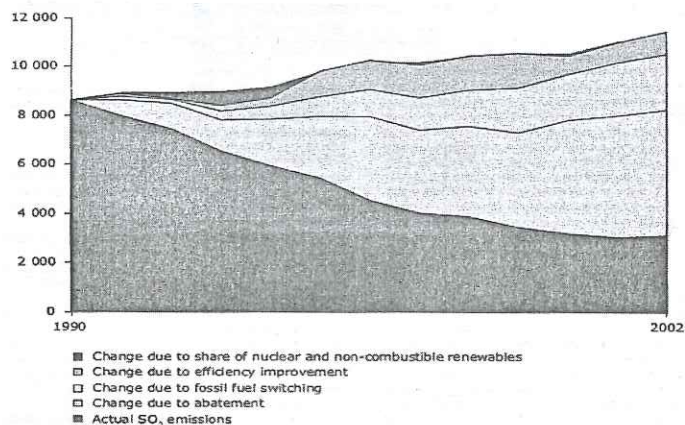
Источник: COM (2007)757. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0757:FIN:EN:PDF>

Данный рисунок помогает проследить (для 15 стран ЕС), является ли замедление в том виде, в каком оно регистрируется, достаточным для того, чтобы достичь целевых показателей, установленных Киотским протоколом, или же оно не соответствует преследуемой цели. С одной стороны, удалось не пойти по пути роста эмиссий — вариант, рассчитанный для модели, при которой не используются никакие меры по борьбе с изменением климата (пунктирная линия). Выбросы более или менее остались на уровне 1990 г. Но с другой стороны, хотя предполагается дальнейшее сокращение выбросов с 2005 г. и далее (средняя линия), применение механизмов первого периода (2005-2007 гг.) никак не сможет повлиять на них таким образом, чтобы достичь установленных Киотским протоколом целевых показателей к 2010 г. (нижняя линия с четырьмя точками на уровне целевых показателей). Таким образом, Комиссия признала, что необходимы более строгие меры.

Данные статистики по энергетике и промышленности в целом позволяют сделать вывод о том, что гибкие механизмы практически не оказали никакого воздействия на регистрируемое снижение выбросов. Вывод этот тем печальнее, что опыт планомерного снижения выбросов диоксида серы (SO<sub>2</sub>) и иных газов оказался в свое время куда более успешным.

Рисунок 4

#### Снижение выбросов SO с 1990 по 2002 гг.



Источник: [http://www.eea.europa.eu/publications/state\\_of\\_environment\\_report\\_2005\\_1/SOER2005\\_Part\\_A.pdf](http://www.eea.europa.eu/publications/state_of_environment_report_2005_1/SOER2005_Part_A.pdf)

Сравнение рисунков 3 и 4 явно свидетельствует о большем успехе сокращения выбросов SO<sub>2</sub>: результат сокращения составил 70% за 12 лет.

**Г. Объяснения.** В самом общем виде причина неудач, на мой взгляд, состоит в том, что с использованием гибких механизмов изначально чисто экологическая проблема охраны климата была радикально перенесена в экономическую плоскость. К сожалению, идея «лимитов и торговли» выразилась в том, что климат стал пониматься как некое благо, ресурс, который может быть поделен на части и распределен. В силу экономической мотивации, лежащей в основе системы торговли, вопросы снижения выбросов хотя и решаются, но типичным для экономических отношений методом, т.е. посредством наименее затратных способов. Даже сайт Конвенции утверждает, что квоты на парниковые газы — новый тип товара, который торгуется, как любой другой товар. «Торговля квотами на выбросы» имеет смысл для экологии только в том случае, если предусматривается экологическая обоснованность «лимита». В противном случае «торговля» не будет оказывать действительного воздействия на окружающую среду.

На мой взгляд, именно здесь и произошел дисбаланс: основываясь на экономической логике, система торговли квотами предполагает, что установленные «лимиты» являются рациональными с экологической точки зрения, что как раз не соответствует действительности. Кроме того, в связи с тем, что допустимое количество проектов с использованием механизмов чистого развития не ограничено, данная концепция, напротив, позволяет увеличивать объемы выбросов странам, ратифицировавшим Киотский протокол. В-третьих, вовлечение мер, связанных с земледелием, создает угрозу возникновения негативных побочных эффектов. И наконец, в целом это ведет к возникновению непомерно больших транзакционных издержек<sup>3</sup>.

**Д. Реформа.** Если моя догадка правильна и причина неуспеха в сфере снижения выбросов парниковых газов действительно кроется в подмене экологического смысла такого снижения экономическим смыслом и экономической мотивацией, встает вопрос о том, что же следует предпринять. Следует ли вообще отказаться от гибких механизмов? Возможно, что это так. Значительные и быстрые

<sup>3</sup> См.: Winter G. «Das Klima ist keine Ware» // Zeitschrift für Umweltrecht 2009(6). С. 295-297.

шаги в сфере охраны климата, вероятно, быстрее могли бы быть сделаны за счет формирования новых технологий в сфере энергетики и управления потребительскими отношениями. Данная цель, по-видимому, может быть более успешно реализована при прагматичном использовании инструментов того же административного права, субвенций, налогообложения и добровольных соглашений, чем при следовании идеалистичным представлениям о гибких механизмах. Европейская комиссия уже заметила это и разрабатывает и пропагандирует дополнительные меры<sup>4</sup>. Однако вопрос о критической оценке результатов применения гибких механизмов пока не был поднят. Возможно, пока не пришло соответствующее время — ведь любая реформа должна, прежде всего, иметь четко сформулированные задачи.

Текущие дискуссии по «Киото-2» также не вселяют оптимизма. Ориентир на снижение выбросов до 80% от базового уровня к 2020 г. явно не соответствует темпам снижения, необходимым в действительности, — в районе 60% от базового уровня. Тем не менее, будет наивным полагать, что соответствующие целевые показатели будут одобрены государствами. Даже ЕС соглашается только на 20%-ое снижение. Таким образом, тот факт, что целевые значения не были и не будут продиктованы экологическими потребностями, а лишь политическим компромиссом, должен быть учтен в разработке инструментария, используемого для их достижения. Есть слишком большой соблазн того, чтобы воспринимать квоты как «приписанный» определенному субъекту объем, что фактически приводит к представлению об экологическом ресурсе как о распределяемой массе — исчерпаемой, но, что еще важнее, доступной для использования. Обманчивость такого представления становится очевидной, если сравнить квоты на выбросы с лимитов на выбросы в контексте классических стандартов качества окружающей среды. Последние представляют собой верхний предел, который также является результатом компромисса, но при этом имеется общее представление о том, что по возможности они не должны на практике достигать установленного максимального уровня.

Таким образом, необходимо, чтобы меры по дополнительному снижению уровня выбросов были интегрированы в систему «лимитов и торговли». Они привнесут элемент традиционного административного регулирования в систему гибких механизмов.

<sup>4</sup> См.: Сообщение Комиссии COM(2007) 757.

Самой приоритетной и общей целью должно стать накопление государствами и удержание большого количества квот на выбросы с тем, чтобы по окончании их срока действия они были аннулированы. Это может быть достигнуто с помощью следующих четырех методов:

(i) Государства по Приложению В в целом не должны иметь права продавать или приобретать квоты. Они как политические объединения ответственны за качество политики в области охраны климата и не должны быть материально заинтересованы в получении прибыли за счет торговли квотами на рынке. Торговля квотами должна быть допустима только для загрязнителей, но не для регуляторов.

(ii) При распределении квот на выбросы необходимо принципиально отказаться от использования исторических показателей выбросов в качестве основы для установления квот на будущие периоды, а за основу взять систему распределения на основе критерия «наилучших имеющихся технологий», причем используя самое широкое толкование понятия «наилучшие имеющиеся технологии».

(iii) Накопление неизрасходованных квот на выбросы должно быть пересмотрено с точки зрения их экологической, а не экономической обоснованности. Те субъекты, которые изначально и на безвозмездной основе получили квоту на большой объем выбросов, чем им необходимо, не должны использовать их стоимость как затратную позицию при расчете тарифов и цен. Аналогично компания, которая сокращает производство, не может в прежнем объеме продолжать пользоваться соответствующей квотой на выбросы. С точки зрения чистой экономики такая ситуация нелогична, но с экологической точки зрения абсурдна как раз существующая ситуация: когда оператор-эмитент безвозмездно получает материальный ресурс и включает его «неиспользование» в состав своих затрат.

(iv) Введение платности квот на эмиссии для операторов-эмитентов представляет собой потенциальный действенный инструмент в целях сокращения общего количества квот, распределенных в конкретной стране, так как эмитенты могут предпочесть воздержаться от приобретения квоты по высокой цене. К настоящему моменту продажа на торгах (путем аукциона) была избрана как наиболее эффективный способ определения цены.

Вторая важная цель связана с импортом квот из развивающихся стран в индустриальные страны. Допустимый объем квот должен быть ограничен (например, на уровне 6-8% от целевого показателя снижения выбросов, как это ранее предлагалось в проекте системы торговли). Государства должны создать специальный и прозрачный фонд, который будет аккумулировать квоты на выбросы, полученные в результате реализации проектов чистого развития, и, таким образом, предоставлять открытую информацию о том, как они действуют в рамках системы общей, но дифференцированной ответственности. Кроме того, одобрение проектов чистого развития должно происходить только при условии, что они одновременно имеют действительно «дополнительный характер» для целей сокращения выбросов и являются «дополнительными» к мерам, принимаемым государством.

Подводя итог, представляется правильным сделать вывод о том, что необходимо ввести новые элементы в систему торговли квотами с тем, чтобы она представляла собой не самоцель, а действительно служила эффективной охране климата.

*Перевод Семенихина В.А.*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОПУСКА НА РЫНОК ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ<sup>5</sup>

Экологическое право на протяжении длительного времени в качестве важной проблемы рассматривало контроль над опасными для окружающей среды процессами производства продукции, особенно с помощью таких установок и оборудования, которые приводят к загрязнению воздуха, вод и почвы. Незамеченным оставалось, что опасность исходит также от продуктов, при использовании (потреблении) которых и позднее, когда они становятся отходами, высвобождаются опасные вещества. К таким продуктам относятся автомобили, электронная аппаратура, стиральные машины, краски, строительные материалы, средства защиты растений, косметика и т.д. Многие из этих продуктов содержат опасные химические вещества или с ними связаны, и раньше или позже они попадают в окружающую среду. Одного примера достаточно, чтобы показать, какова исходящая от продуктов опасность в сравнении с опасностью самого производства. Этиланин азота, одно из исходных веществ для производства красителей, в ФРГ используется в размерах от 1400 до 1800 т ежегодно. Эти объемы диффузным путем попадают в окружающую среду, а при их производстве в окружающую среду вносится лишь 1,5 т в год.

Ежегодно в ЕС появляется более 300 новых химических веществ. В мире за год производится более 300 млн. т органических химических веществ. Химия проникает во все области жизни человека и оказывает негативное воздействие на окружающую среду.

<sup>5</sup> Впервые опубликовано на русском языке в сборнике Современное экологическое право в России и за рубежом. Сборник научных трудов / Редкол.: Е.В. Алферова, М.М. Бринчук, В.Н. Гиряева, О.Л. Дубовик (Отв. ред.), В.Н. Листовская, Ю.Р. Храмова. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2001. С. 122-131.

Каким образом справиться с этой проблемой правовыми средствами? Следует ли контролировать отдельные продукты и определять, какое количество опасного вещества они могут содержать. Учитывая необъятность списка, это был бы Сизифов труд. Поэтому целесообразно еще до поступления на рынок опасных веществ, т.е. не в момент допуска на рынок содержащих их продуктов, попытаться не вводить их в оборот. Было бы правильным распространить тот же самый режим на некоторые вещества, которые в дальнейшем вплоть до их захоронения могут быть опасными.

Можно поступить еще более радикально — запретить производство этих веществ, но тогда расширяются возможности их экспорта, и тут может получиться так, что другое государство смотрит на эту проблему иначе. Поэтому, за небольшими исключениями, особенно очевидная опасность должна быть предвидена и установлен правовой контроль за допуском на рынок.

Цель этой статьи — представить и оценить предписания, относящиеся к уменьшению риска (регулированию риска)<sup>6</sup>, которые в настоящее время выработаны в рамках законотворческой деятельности Европейского Союза. При этом выдвигаются некоторые предложения к их изменению, опирающиеся на юридические и экономические исследования, и предлагается проект новых Директив по регулированию риска.

Оценка риска и регулирование риска: разделять или рассматривать совместно? Как и насколько оценка и регулирование риска должны осуществляться совместно или отдельно, следует рассматривать на трех уровнях, а именно: а) на уровне осмысления; б) в текстах нормативно-правовых актов; в) на уровне должностных полномочий.

1. Уровень осмысления. Не только оценка риска, но выбор и оценка подходящих для уменьшения риска мер представляют собой комплексные мыслительные операции, которые требуют оптимального методического структурирования. К тому же было установлено, что обе операции, которые так сильно друг с другом связаны, все-таки должны быть разделены таким образом, чтобы первая операция (оценка риска) вносила ясность по вопросу о необходимости регулирования (говоря правовым языком, об осу-

<sup>6</sup> В литературе для обозначения такого рода деятельности, системы мероприятий, политики используются различные, но смежные термины — регулирование риска, управление риском, менеджмент риска. — Прим. пер.

ществлении оценочного решения), тогда как подходящие варианты регулирования (говоря правовым языком, осуществление выбора) реализуются во второй операции (регулирование риска). Экономические исследования имеют значение только в рамках второй операции и притом — лишь в целях получения информации о цене регулирования. Если она (цена) в целом непереносимо высока, можно возвращаться к первой операции и спрашивать: какими были бы экономические блага уменьшения риска.

2. Уровень нормативно-правовых актов. До сих пор предписания об оценке и регулировании риска появлялись отдельно. Это связано с тем, что внимание к оценке риска до сих пор доминировало. Подготовка административных предписаний концентрировалась именно на них. Было бы лучше, однако, если бы оба этапа воплощались в едином предписании. Иными словами, правовое регулирование следует формировать таким образом, чтобы оценка риска влияла на регулирование риска, а в последнем была бы отражена первая.

3. Уровень должностных полномочий. Разделение оценки и регулирования риска, по всей вероятности, прежде всего, зависит от разделения полномочий, с одной стороны, между специализированными учреждениями охраны здоровья и окружающей среды, и с другой стороны — между учреждениями, призванными готовить регулирующие мероприятия. В ФРГ это, с одной стороны, учреждения, связанные с выдачей разрешений либо принятием заявлений в данной сфере, а с другой — федеральные министерства окружающей среды и экономики. На уровне ЕС этому соответствует разделение между Европейским бюро химических веществ и Генеральными дирекциями III и I. Такое разграничение между профессиональными оценками и политическими решениями является разумным. Оно обеспечивает отход — при профессиональной оценке политических позиций и точек зрения на второй план, но зато при этом становится прозрачным, очевидным, с какими рисками придется считаться на политическом уровне. Если же, однако, те аспекты, которые до сих пор считались политическими (а именно, цены регулирования рисков), выглядели бы как профессиональные вопросы, было бы эффективным либо создание единого профессионального учреждения для разработки экономических анализов результатов их регулирования, либо расширение компетенции существующих специальных учреждений (например, Федерального министерства



охраны окружающей среды). В экономической сфере второй выбор, с моей точки зрения, более желателен, поскольку связи между ценой (затратами) регулирования и выгодами регулирования настолько тесны, что между двумя различными учреждениями могли бы возникнуть соперничество и конфликты. Кроме того, поскольку речь идет о заменителях веществ и процедурах, необходимы технические знания. В то же время единое учреждение из соображений оправдания своего существования пыталось бы переоценить значение анализа выгод и расходов и создать иллюзию, что такие исследования могут быть надежными научными разработками. Цена должна быть установлена в тесном соответствии с оценкой риска. Предложенная модель действует в Великобритании и США, где экономические анализы разрабатываются министерствами охраны окружающей среды.

Для правильного соотношения оценки риска и регулирования риска рекомендуется следующее. Оценку риска и разработку регулирующих стратегий как мыслительных операций разделить, заботясь, однако, о том, чтобы учитывать их внутренние связи. Оценку вариантов регулирования сделать объектом профессиональной экспертизы, которая должна находиться в компетенции учреждений, уполномоченных на оценку риска. Обе операции лучше всего регулировать совместно в единых нормативных актах. Однако, учитывая современное состояние этих предписаний, следует уделить особое внимание разработке Единых административных предписаний о развитии и оценке вариантов регулирования.

Обзор существующих предписаний об оценке риска. Наряду с правом химических веществ данную проблему регулирует право отходов. Но оно вступает в игру только тогда, когда опасные вещества становятся и признаются отходами. Возникает опасность, что они не будут должным образом захоронены и, например, попадут в подземные воды. По этой причине право отходов содержит предписание о том, что собственники отходов должны разместить их (отходы) в безопасном месте или сжечь их в высокотемпературной печи, для чего существуют детальные технические предписания предприятиям по утилизации отходов либо мусоросжигательным заводам. Иная опасность возникает в связи с экспортом опасных отходов в страны, где они, несмотря на отсутствие условий для безопасного захоронения, размещаются. В отношении этой проблемы право ЕС в Распоряжении № 259/93

Совета от 1.02.93 г. указывает, что государства — члены ЕС обязуются трансграничные перевозки отходов в небезопасные места их размещения не осуществлять.

Право отходов, как уже говорилось, а в особенности свойства опасных веществ как отходов, регулирует эти вопросы наряду с правом химических веществ. Действие последнего является профилактическим и делает возможным уже на ранней стадии введения в оборот, т.е. задолго до того, как они станут отходами, воспрепятствовать обороту опасных веществ, поскольку они позже могут причинить вред как отходы. Действие права отходов, которое вступает в силу в определенной стадии, тем самым облегчено. Впрочем, несколько вводит в заблуждение то обстоятельство, что предписания, которые управомочивают запрещать введение в оборот вещество из соображений борьбы с отходами, находятся не в Законе о химических веществах, а в Законе об отходах. Это регулирование является более широким, чем право химических веществ, поскольку оно занимается не только опасными веществами, но всеми продуктами. Ведь проблемы отходов проистекают не только из опасных веществ, но из широкого множества отходов, из возможности повторного использования некоторых веществ и энергии. Поэтому и право химических веществ в будущем могло бы быть включено во всеобъемлющее действие права оборота продуктов и продукции. Но поскольку это вызвало бы слишком острые комплексные проблемы, целесообразно легко ограничиваемый сектор опасных веществ подвергнуть специальному регулированию. Во всяком случае, такой до сих пор является тенденция права ЕС, так же как и немецкого экологического права.

Новые вещества. Предписания ЕС. Оценка новых веществ выражена в Директиве 93/67 ЕЭС от 20 июня 1993 г. «Об установлении принципов оценки рисков для человека и окружающей среды. Это директивное рамочное предписание Комиссии, которое, в свою очередь, основано на Директиве Совета 67/548, и является обязательным для немецких учреждений. Эта директива различает оценку риска для здоровья людей (ст. 4 Приложение 1) и для окружающей среды (ст. 5 Приложение 3). Однако для обеих оценок здесь предлагаются одни и те же шаги проверки. Директива требует в соответствии с абз.1 ст. 3 вначале выявления потенциального риска, присущего данным веществам, затем выяснения (установления) воздействующей концентрации. Из сопоставления этих бло-

ков информации должны быть извлечены описания риска и выводы, перечень которых назван в ст. 3 абз.4.

Применительно к опасности для здоровья должна быть установлена наиболее высокая степень концентрации воздействия данных веществ даже без наблюдения вредного воздействия и, если это невозможно, самая низкая проверенная концентрация, при которой еще устанавливаются вредные воздействия (соответственно, в английской транскрипции NOAEL и LOAEL). Таким же образом решается вопрос о рисках для окружающей среды.

При переносе информации, полученной в лаборатории, на окружающую среду в условиях неопределенности измерительных результатов применяется так называемый экстраполяционный фактор. Размеры этого фактора не определяются в Директиве. Но в принципе экстраполяционный фактор тем меньше, чем больше объем информации и длительность проводимых исследований. В начале проверки относительно опасности для здоровья должна быть показана опасность данной концентрации применительно к определенной группе людей. Это делается в двух формах: опасность выявляется как реально существующая или потенциальная. В отношении окружающей среды предсказывается концентрация вредных веществ, которая, возможно, может существовать в ней.

Если количественное определение невозможно, необходимо предпринять качественную оценку. Исходные данные в отношении населения являются оценочными. В отношении окружающей среды они выражаются через ПДК. Дальнейшие подробности оценки риска отражены в технических актах, которые действуют также и для оценки старых веществ. В целом оценка риска ведет к следующим четырем выводам: 1) никакого повода для беспокойства; 2) повод для беспокойства, но возможно достижения большего объема; 3) повод для беспокойства и требование дальнейшей информации; 4) повод к беспокойству и рекомендация по уменьшению риска.

Здесь следует указать, что в данном перечне отсутствует один вариант, который соответствует логике решения в условиях неопределенности, а именно: временное ограничение обращения химического вещества до последующего выяснения риска. Подобный — пятый — вариант, например, предусмотрен в американском праве химических веществ.

Немецкие предписания. В Германии оценка риска структурирована административными предписаниями<sup>7</sup>. Административные предписания в содержательном плане разделяют компетенцию применительно к различным задачам оценки на принадлежащую

<sup>7</sup> Эти предписания базируются на законодательных актах, регулирующих право химических веществ и смежные с ним вопросы, например, основные внутренние нормативные акты в этой области – Закон «О химических веществах» от 25 июля 1994 г. (Chemikaliengesetz), Закон «О защите растений» (Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen – PflSchG) от 15 сентября 1986 г., Закон «О моющих и чистящих средствах» (Gesetz ueber die Umweltvertraeglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln – WRMG) от 5 марта 1987 г., Закон «О медицинских препаратах» (Gesetz ueber den Verkeer mit Arzneimitteln -Arzneimittelngesetz) от 19 октября 1994 г., Закон «О свинце в бензине» (Benzinbleigesetz) от 5 августа 1971 г., Закон «Об удобрениях» (Duengemittelngesetz) от 15 ноября 1977 г., Закон «О взрывчатых веществах» (Gesetz ueber explosionsgefаehrliche Stoffe – Sprengstoffngesetz) от 17 апреля 1986 г., Закон «Об обращении веществ и отходов» (Gesetz zur Foerderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltvertraglichen Beseitigung von Abfaellen – KrW-/AbfG) от 22 июня 1998 г. На основе Закона «О транспортировке опасных грузов» (Gesetz ueber die Befoerderung gefаehrlichen Gueter) от 6 августа 1975 г. приняты следующие предписания: Предписание о внутренних и международных перевозках опасных грузов по улицам (GGVS) Предписание о внутренних и международных перевозках опасных грузов по железной дороге (GGVE), Предписание о транспортировке опасных грузов по морю (Gefahrgut V-See). Предписание о транспортировке опасных грузов по рекам (GGVBinScn).

Введение в оборот химических веществ регулируется Предписанием об опасных веществах от 1993 г. Предписанием о запретах и ограничениях введения в оборот опасных веществ, промежуточных продуктов химической переработки и конечных продуктов химической переработки по Закону «О химических веществах».

В британском праве можно выделить следующие основные законы: Закон о контроле за загрязнением (1974), Закон о защите окружающей среды (1990), Закон о защите окружающей среды (1995) (дополнительная и переработанная редакция). Закон о защите здоровья на производстве, Закон о защите потребителей (он направлен на защиту потребителей от некачественной продукции), ограничения выпуска веществ на рынок и их применения регулируются большим количеством распоряжений. Основопологающие нормы по безопасности на рабочем месте, связанные с опасными химическими веществами, закреплены в Распоряжении об опасных для здоровья веществах» Основной законодательный акт по обращению с химическими веществами США – Закон «О контроле за токсичными веществами» (1977), базирующийся на тех же принципах, что и аналогичный немецкий закон.

заявительным и оценивающим учреждениям. Примечательно, что о компетенции при разработке регулирующих мероприятий почти ничего не сказано. Лишь в одном из актов говорится чрезвычайно общим образом, что эти учреждения поддерживают Федеральное правительство при подготовке правовых предписаний. Поэтому рекомендуется дополнить административные предписания, уточняя, каким образом оценивающие учреждения должны сотрудничать в разработке предложений по регулированию обращения с химическими веществами.

Дальнейшее развитие правового регулирования и проекты правовых предписаний (нормативно-правовых актов) о регулировании риска. В настоящее время на уровне Европейского Союза разработаны два проекта, направленные на достижение согласия в правовом регулировании рассматриваемой сферы. По-видимому, эти документы отражают неясности в разграничении компетенции между различными органами Союза. Однако в целом их содержание является весьма важным. Следует считать, что оба эти документа должны быть объединены в одной Директиве для совместного развития вариантов регулирования и в них должны быть предложены такие методы разработки проектов регулирования, которые будут охватывать как старые, так и новые вещества с тем, чтобы их особенности могли быть учтены в соответствующих вариантах.

Проекты исходят из того, что должна состояться оценка риска и только потом может быть осуществлен переход к управлению рисками. Оценка риска должна содержать в себе сведения о вредных воздействиях на окружающую среду на основе представлений о характере вредных веществ, тогда как управление рисками должно отражать процесс взвешивания различных альтернатив действия и выбор наиболее подходящих мероприятий.

При этом оценка риска должна не только объяснить, какие виды подлежащих ограничению рисков ожидаются, но также выявить, на каком этапе существования того или иного вещества происходят наиболее существенные риски. Такое рассмотрение целесообразно, поскольку оно позволяет выявить целостный спектр возможных рисков. Если же из исследованных веществ не исходят риски либо они невелики, естественно, не требуются никакие дополнительные мероприятия. В противном случае мероприятия по ограничению неизбежны. Все важнейшие варианты мероприятий по ограничению риска могут быть представлены в следующей

классификации: оформление опознавательных знаков, упаковок, листовок о приемах и методах безопасности, предписания к процедурам изготовления, чрезвычайные стратегии, ограничения введения в оборот и использования.

При этом следует различать две общих концепции ограничений такого рода: запрещение с исключениями и ограниченное использование. Экономическая оценка выгод и издержек регулирования структурирует Проработку политических проблем и предложений и является важнейшим вспомогательным средством для субъектов политических решений.

Риск рассматривается как комбинация вероятности наступления и сущности и значения результатов. Риск может оцениваться различным образом. Поэтому важна коммуникация с общественностью относительно рисков. В связи со сказанным целесообразно при регулировании процесса получения оценок в данной сфере исследовать не только пользу и вред от веществ, но и пользу, и вред от проводимых для уменьшения риска мероприятий и применения заменителей. Предлагается в этой связи указание на то, что если контрольные мероприятия охватывают рекомендации к ограничению введения в оборот и применения соответствующих химических веществ, то эксперт должен распространить информацию о результатах ограничения для потребителей и пользователей вещества или его заменителя. При этом различные способы выявления позитивных и негативных свойств веществ обычно применяются как тренд-анализ на базисе матрицы, как контрольные проверки и др. Собственно, выбор метода зависит от характера каждого отдельного случая.

Но, во всяком случае, исходным пунктом являются качественные исследования, которые состоят в сопоставлении наличной ситуации с изменениями, которые следуют из предлагаемых мероприятий. Этот критерий связывает оценку риска и управление риском. Путем качественного исследования должны быть максимально возможно выявлены такие аспекты, которые являются центральными для поиска решений. И уже в силу этого они нуждаются в тщательном исследовании.

Методы квалификации положительных и отрицательных следствий между государствами-членами ЕС являются спорными. По общему правилу рекомендуется осуществление количественных методов с тем, чтобы повысить прозрачность и определенность ре-

шений. Но это, на наш взгляд, никак не вытесняет политических решений. При этом рассматриваются различные методы анализа, в частности издержки, т.е. результативность — анализ, пользы — издержки — анализ. Здесь является спорной необходимостью полноценной монетаризации сопоставления негативных и позитивных результатов при проведении количественных исследований.

В итоге можно предположить следующие результаты исследования: 1) не стоит ожидать никаких существенных негативных последствий; выгоды оправдывают проведение мероприятий; 2) негативные следствия существенны, но преимущества их перевешивают; 3) негативные следствия существенны, но преимущества не могут оправдать проведение мероприятий; 4) негативные следствия наблюдаемы, но преимущества не могут быть выявлены надлежащим образом, поэтому результат неоднозначен. В последнем случае необходимы либо дальнейшие исследования, либо решение должно быть принято на основе использования иных критериев. Неопределенность квалификации выявляется с достаточной очевидностью. Важно избежать того, что расходы на мероприятия для индустрии будут преувеличены, а ее технологические и хозяйственные адаптационные возможности уменьшены.

Существенный интерес представляет и содержание проекта нормативно-правового акта, который рассматривается как руководство для практической работы по развитию предложений о регулировании рисков. Этот акт сориентирован на предложения, которые эксперт может разработать в рамках режима старых веществ.

Документ подразделяет проверку на шесть шагов:

- а) идентификация потенциальных рисков в цикле (жизненном) существования вещества;
- б) идентификация намечаемых мероприятий по уменьшению риска с учетом существующего регулирования;
- в) идентификация административных, правовых и других инструментов, которые могут быть приняты во внимание для осуществления мероприятий по уменьшению рисков;
- г) выбор наиболее подходящих стратегий по критериям эффективности, практичности, экономическим результатам, проверяемости;
- д) анализ позитивных и негативных последствий ограничения введения в оборот или использования;

е) изложение результатов исследования в единой форме. Деление развития стратегий ограничения рисков на отдельные шаги, несомненно, является разумным. Однако на основе ряда проведенных исследований и оценки рассмотренных проектов появляется возможность сделать собственные предложения, в соответствии с которыми рекомендуются следующие этапы проверки (экспертизы) вещества:

1. Сводная характеристика экологических рисков, которые данное вещество причиняет в процессе своего цикла существования.
2. Идентификация мероприятий, которые практическим образом приспособлены к тому, чтобы ограничить риски до переносимых масштабов.
3. Оценка результатов проводимых мероприятий применительно к условиям оборота веществ, включая рыночные.
4. Разъяснение правовых рамок и специальных правовых требований, адаптация к ним проводимых мероприятий.

*Перевод О.Л. Дубовик*