

Н.В. Данилова, А.П. Гоглов

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ПРАВЕ ФРАНЦИИ

Рассматривается современное состояние института экологической ответственности во Франции. Выявляются специфика экологической ответственности как особого вида юридической ответственности в европейском и французском праве, пределы ее применения, показана роль органов публичной власти в механизме ее реализации. Определяются наиболее эффективные правовые конструкции и нормы, которые могут быть использованы для совершенствования российского института возмещения экологического вреда.

Ключевые слова: право Франции; экологическая ответственность; экологический вред; Экологический кодекс Франции; Директива об экологической ответственности.

Введение

Принятие Европейским парламентом и Советом Европейского Союза Директивы № 2004/35/СЕ от 21 апреля 2004 г. «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» [1] (далее – Директива) положило начало процессу формирования на национальном уровне в праве отдельных государств – членах ЕС новой публично-правовой модели взаимодействия государства и бизнеса в вопросах восстановления и предупреждения экологического вреда. Франция не только транспонировала нормы европейского права в свою национальную правовую систему, но и пошла несколько дальше по пути развития института экологической ответственности.

В отличие от стран Европы, в научной доктрине и правоприменительной практике России до сих пор преобладают взгляды на институт возмещения экологического вреда как на частноправовой. Результатом искусственного встраивания категорий частного права в публично-правовую ткань экологических отношений является то, что нивелируется сама возможность восстановления нарушенного состояния окружающей среды, в связи с чем эффективность данного института экологического права падает. Вместе с тем идея о признании экологической ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности в научных кругах чаще всего встречает непонимание и критику. Полагаем, что для России опыт правового регулирования этих вопросов в странах ЕС может представлять практический интерес для определения путей дальнейшего развития института возмещения экологического вреда.

В рамках настоящей работы институт экологической ответственности будет рассмотрен на двух уровнях: (1) Европейского Союза и (2) Франции. На первом уровне будут проанализированы положения Директивы как центрального звена системы правового регулирования, на втором уровне – особенности ее имплементации в Экологический кодекс Франции, а также пределы и возможности применения во Франции гражданской ответственности за экологический вред. Соответственно, этому будут посвящены первая и вторая часть работы. В заключительной части определим, какие принципы и механизмы европейского и французского экологического права в данной области могут быть заимствованы правом России.

Экологическая ответственность в праве Европейского Союза

В современных исследованиях оценка правовой природы юридической ответственности, предусмотренной Директивой, достаточно однозначна. На уровне Европейского Союза она создает «стандарт публично-правовой ответственности за экологический ущерб» [2. Р. 26]. Отметим, что концепция Директивы менялась в процессе ее подготовки. Первоначально Директива предполагала использование гражданско-правового механизма возмещения как экологического вреда, так и связанного с ним вреда здоровью человека и частной собственности [3. Р. 171]. Однако в последующем разработчики отказались от этой идеи в пользу публично-правового порядка. Это объяснялось тем, что принадлежность какому-либо лицу экологического блага, которое по своей природе является публичным, недопустимо. Поэтому положения классического деликтного права здесь, в публичных правоотношениях, не могут подлежать применению. Кроме того, сами методы оценки причиненного вреда не в полной мере вписываются в гражданско-правовые механизмы [4. Р. 12].

Своего рода методологической основой Директивы послужила Белая книга об экологической ответственности, выпущенная Европейской Комиссией в 2000 г. [5]. Именно в ней впервые были намечены основы публично-правовой ответственности за экологический вред. Интересно, что Белая книга предлагала двухуровневый механизм ответственности за экологический вред. Согласно ему государственные органы были обязаны выполнять восстановление окружающей среды (первый уровень), а общественные организации получали право действовать на вспомогательной основе в том случае, если компетентные органы бездействовали или действовали не должным образом (второй уровень) [6. Р. 7]. Иными словами, экологические неправительственные организации наделялись правом подавать в суды иски на предполагаемых загрязнителей, без обращения к компетентным органам. Однако в последующем при работе над проектом Директивы этот вариант был расценен как неприемлемый в силу того, что он приводил к делегированию важных функций государства общественным организациям. Согласно Директиве единственным «защитником» окружающей среды как общественного блага может быть только государство в лице органов публичной власти.

Именно в обязанности государства в лице компетентных органов входит определение ответственных загрязнителей и обеспечение того, чтобы они принимали или финансировали необходимые профилактические или восстановительные меры, детализирующиеся в Директиве. Директива базируется на идее, что государство несет ответственность перед своими гражданами за благоприятное состояние окружающей среды, поскольку окружающая среда является общественным благом. Как верно отмечает В.Г. Мельникова, в итоге в ЕС конструкция правового регулирования возмещения экологического вреда все более отдаляется от гражданско-правового механизма возмещения вреда, что обусловлено как особым публичным характером защищаемого блага, так и развитием специальных механизмов юридической ответственности и устранения его последствий (санации) в сфере экологических отношений, и становится элементом экономического регулирования, обеспечивая реализацию принципа «загрязнитель платит» [7. С. 102].

Граждане, пострадавшие от экологического вреда, а также неправительственные организации, занимающиеся вопросами защиты окружающей среды, в таком механизме не имеют права на обращение в суд с требованием о возмещении экологического вреда. Для защиты своих прав они должны обратиться к властям и представить необходимые доказательства экологического инцидента. Уполномоченные органы обязаны рассмотреть данное обращение, и если предполагаемый экологический вред произошел (или должен произойти), то компетентный орган должен потребовать, чтобы загрязнитель принял меры для его устранения (или предотвращения).

Директива имеет достаточно жесткие пределы действия. Прежде всего, она регламентирует только вопросы причинения вреда самой окружающей среде. Ее положения не распространяются на случаи причинения вреда здоровью человека, имуществу и т.п. (п. 14 Преамбулы). Это является решающим обстоятельством, благодаря которому Европейский Союз выделил экологическую ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности.

Кроме того, Директива использует дефиницию «экологический ущерб» («environmental damage») [8. С. 28], который охватывает лишь определенные объекты регулирования (ст. 3 Директивы). Так, Директива применяется в отношении:

1) экологического ущерба, возникшего вследствие осуществления вида профессиональной деятельности, указанного в Приложении III, и любой потенциальной угрозы такого ущерба, возникшего по причине такой деятельности;

2) ущерба защищенным видам и естественным средам обитания, возникшего вследствие какого-либо иного вида профессиональной деятельности, чем указанного в Приложении III, и потенциальной угрозы такого ущерба, возникшей по причине какой-либо такой деятельности, когда руководство предприятия совершило нарушение или допустило небрежность.

Приложение III Директивы выделяет 14 видов профессиональной деятельности, которые находятся в

правовом поле режима экологической ответственности. К ним относятся, например, работы по сбору, транспортировке, утилизации и хранению отходов, включая обслуживание территорий хранения отходов; забор воды и создание водохранилищ и иные виды деятельности, которые в основном сводятся к производству, хранению и перевозке опасных веществ.

Что касается второй группы объектов регулирования Директивы, то она охватывает виды животных, растений и ареалов их обитания, указанных в Директивах № 79/409/ЕЭС «О сохранении диких птиц» [9] и № 92/43/ЕЭС «О сохранении естественных сред обитания дикой фауны и флоры» [10]. Указанное означает, что Директивой не охватываются случаи причинения вреда большинству видов животных, растений и ареалов их обитания. Кроме того, Директива, как правило, не охватывает случаи причинения вреда некоторым компонентам природной среды, таким как озоновый слой, околоземное космическое пространство, недра. Экологический ущерб может включать в себя случаи причинения вреда атмосферному воздуху, но только при условии, что такой вред влечет за собой причинение вреда воде, почве, охраняемым видам или естественным средам обитания, т.е. является по своей природе сопутствующим. Что касается земли как компонента природной среды, то Директива может применяться только при условии наличия двух обстоятельств: а) должно иметь место загрязнение почвы; б) должна присутствовать угроза причинения вреда здоровью человека.

Пункт 13 Преамбулы указывает на один из важнейших принципов экологического права Европейского Союза – экологический ущерб должен быть конкретным и поддаваться определению (подсчету). Не может приниматься во внимание вред, трудновосполнимый и невозполнимый, как это происходит в России при применении такс и методик расчета вреда, по сути условных способов определения вреда. В том случае, если предписанные уполномоченным органом действия причинителя вреда не привели к восстановлению окружающей среды, то принцип *res judicata* не подлежит применению, и компетентный орган государства вправе требовать от оператора проведения дополнительных работ или возмещения оставшегося экологического вреда, при условии, что стоимость таких мер пропорциональна нанесенному вреду [11. Р. 41]. Примечательно, что данный принцип в свое время был подтвержден Судом Европейского Союза в объединенных делах от 09.03.2010 С-379/08 и С-380/08 [12].

Согласно Приложению II Директивы процедура устранения экологического ущерба различается в зависимости от вида природного ресурса. Так, устранение экологического ущерба в отношении вод, защищенных видов или естественных сред обитания достигается через восстановление природы до ее исходного уровня путем первичного, дополнительного и компенсирующего восстановления. Первичное восстановление предполагает проведение восстановительных мер, которые возвращают поврежденные природные ресурсы к исходному уровню или приближают к нему. Дополнительное восстановление

применяется тогда, когда первичное восстановление недостаточно. Компенсирующее восстановление призвано устранить потери природных ресурсов, возникшие с момента причинения ущерба до момента полного действия первичного восстановления.

Процедура устранения экологического ущерба землям несколько отличается от предыдущей. При устранении такого ущерба должны быть приняты необходимые меры по полному или частичному удалению загрязняющих веществ с территории, с тем, чтобы исключить риск негативного влияния на здоровье человека. Наличие таких рисков оценивается с помощью процедур оценки рисков с учетом характеристик и функций почвы, типа и концентрации загрязняющих. Можно заметить, что процедура устранения экологического вреда землям увязывается с негативным влиянием на здоровье человека, тогда как в отношении ущерба водам, защищенным видам или естественным средам обитания для его устранения необходимо восстановление исходного уровня природной среды.

Важно, что в качестве целей возмещения экологического вреда Директива называет не только восстановление окружающей среды, но и предотвращение экологического вреда. Она предоставляет компетентным органам государства право требовать от руководства компаний принимать превентивные меры, направленные на предотвращение экологического вреда, либо вообще самим принять подобные меры. Данное положение, естественно, не следует толковать абсолютно. Суд Европейского Союза в одном из решений (С-683/16 от 13.06.2018) указал, что превентивные меры могут быть предписаны только в ответ на событие, действие или бездействие, которые создали неминуемую угрозу экологического ущерба [13]. Помимо этого у уполномоченных органов есть право требовать в административном порядке возмещения и уже свершившегося экологического вреда. Данное положение Директивы было заимствовано из американского законодательства, а именно Комплексного акта об экологических мерах, компенсации и ответственности (CERCLA) 1980 г., более известного как «Закон о Суперфонде» [14]. И указанный американский акт, и Директива, по сути, устанавливают первичную обязанность причинителя вреда устранить экологический вред и субсидиарную обязанность компетентных органов государства обеспечить полное восстановление окружающей среды (безусловно, за счет средств причинителя вреда) [15. Р. 176].

Директива была транспонирована всеми государствами – членами Европейского союза. Нельзя сказать, что этот процесс проходил безболезненно. Например, в Австрии он породил серьезную дискуссию относительно приемлемости публичных механизмов в этой эколого-правовой сфере [16. Р. 478]. Далеко не все страны Европейского Союза выполнили требование ст. 19 Директивы о приведении законов, регламентов и административных положений в соответствие с Директивой к 30 апреля 2007 г. Из Доклада Европейской комиссии Совету и Европейскому парламенту ясно, что полное осуществление всеми государствами – членами Европейского Союза пере-

носа положений Директивы было достигнуто только в середине 2010 г. [17]. В отношении некоторых стран понадобилось обращение Европейской комиссии в Суд Европейского Союза (материалы дела С-417/08 от 18.06.2009 [18]). Отметим, что и Франция нарушила срок, предусмотренный ст. 19 Директивы, поскольку имплементировала положения Директивы лишь 1 августа 2008 г. Представляется, что основной причиной медленного процесса транспонирования норм Директивы явилась необходимость введения нового публично-правового режима экологической ответственности, идущего в разрез с устоявшимися механизмами гражданской ответственности за экологический вред.

Европейской комиссией была разработана Рабочая программа на 2017–2020 гг. для улучшения действия Директивы [19]. В ней предусматривается ряд мероприятий, направленных, во-первых, на развитие финансовой безопасности операторов через использование экологического страхования и, во-вторых, на обучение сотрудников компетентных органов государств – членов Европейского Союза по применению положений Директивы. В качестве конечной цели декларируется предотвращение и устранение экологического вреда на основе принципа «загрязнитель платит», а значит, способствует улучшению качества окружающей среды Европейского Союза.

Таким образом, на сегодняшний день право Европейского Союза служит тем краеугольным камнем, вокруг которого строится вся система французского экологического законодательства. Директива устанавливает систему экологической ответственности, основная цель которой – предотвращение и устранение экологического вреда. Директива, несмотря на использование терминов цивилистики, применяет публично-правовой подход к обеспечению того, чтобы оператор (хозяйствующий субъект), чья деятельность наносит экологический вред, нес финансовую ответственность за устранение такого ущерба. Цель экологической ответственности, отличающей ее от традиционной деликтной, состоит в том, чтобы побудить операторов принимать меры по минимизации экологического вреда в соответствии с принципом устойчивого развития, а также непосредственно восстанавливать нарушенное состояние окружающей среды.

Экологическая ответственность в праве Франции

Во Франции нормативными актами, имплементировавшими положения Директивы № 2004/35/СЕ в национальное право, являются Закон № 2008-757 от 1 августа 2008 г. «Об экологической ответственности и имплементации различных положений права Сообщества в сфере окружающей среды» [20] и Указ № 2009-468 от 23 апреля 2009 г. «О предотвращении и устранении некоторых повреждений, нанесенных окружающей среде» [21]. Этими документами были внесены дополнения в Экологический кодекс Франции (Code de l'environnement) [22] (далее – ЭК Франции). Рассмотрим его положения подробно.

Статьи L.160-1 – L165-2 ЭК Франции определяют общие условия экологической ответственности во Французской Республике. Согласно ст. L160-1 Экологического кодекса Франции при определении экологического вреда следует ориентироваться на выработанный Директивой принцип «загрязнитель платит». В отличие от Директивы французский законодатель разъясняет, кого следует понимать под оператором. Оператором признается любое физическое или юридическое лицо (государственное или частное), которое осуществляет профессиональную деятельность, приносящую прибыль, либо некоммерческую экономическую деятельность. По сути, речь здесь идет непосредственно о субъектах, которые своей профессиональной деятельностью оказывают воздействие на окружающую среду.

Для применения экологической ответственности во Франции экологический вред должен быть классифицирован как «серьезный». В силу положений статьи L161-1 Экологического кодекса Франции такой экологический вред может быть установлен в случаях, если он:

- во-первых, создает серьезный риск причинения вреда здоровью человека вследствие загрязнения почвы в результате прямого или косвенного воздействия на поверхность или почву веществ, смесей, организмов или микроорганизмов. Такая «серьезность» причинения личного вреда здоровью человека оценивается в момент события или в момент причинения вреда в зависимости от характеристик и свойств грунта, а также от природы и концентрации загрязняющих веществ. Аналогичного рода положение мы можем встретить и в Директиве № 2004/35/СЕ;

- во-вторых, оказывает серьезное негативное влияние на химический, количественный или экологический потенциал вод, в том числе и вод в исключительной экономической зоне, территориальном море и внутренних французских водах, за исключением случаев, установленных законом;

- в-третьих, оказывает серьезное негативное влияние на восстановление и сохранение видов и ареалов обитания, упомянутых в Директивах № 79/409/ЕЭС и № 92/43/ЕЭС;

- в-четвертых, создает непосредственную угрозу нанесения экологического вреда в ближайшем будущем.

Как и в рамках наднационального регулирования, дефиниция экологического вреда во Франции охватывает не только случаи непосредственного негативного воздействия на окружающую среду, но и угрозу возникновения такого экологического вреда в ближайшем будущем. Сделано это с целью применения превентивных мер, направленных на недопущение фактического негативного изменения состояния окружающей среды. Вопросы применения превентивных мер детально раскрываются в статьях R162-2 – R162-5. Статьей R162-2 Экологического кодекса Франции определяются компетентные органы, которые уполномочены принимать превентивные меры в контексте Директивы № 2004/35/СЕ. Ими являются префект департамента, в котором происходит деятельность оператора, представляющая угрозу окружающей сре-

де, а в Париже таким лицом является специально уполномоченный префект полиции.

По французскому законодательству оператор, деятельность которого вызывает риск возникновения экологического вреда, должен сообщить указанному административному органу информацию, которая должна включать:

- происхождение и значительность угрозы экологического вреда;

- меры, предпринятые оператором для устранения или ограничения угрозы;

- прогнозируемое развитие угрозы с учетом мер, принятых оператором;

- факторы, позволяющие считать, что эти меры вряд ли предотвратят повреждение.

Далее административный орган обязан выяснить эффективность предпринятых оператором мер. В случае, если они оказались неэффективными, либо когда оператор вообще не проинформировал орган об их выполнении, компетентный орган должен немедленно реализовать возложенные на него законом полномочия.

Из изложенных нормативных положений видно, что режим экологической ответственности во Франции преследует в первую очередь цель не допустить возникновения экологического вреда, в чем и заключается огромное преимущество законодательства об охране окружающей среды Франции. Как указывают европейские исследователи П. Бентата и М. Форэ, такая интерпретация текста ЭК Франции предотвращает случаи, когда оператор может умышленно причинять экологический вред, поскольку в случае его умышленного причинения он должен доказать, что вред окружающей среде не мог быть предотвращен при помощи превентивных мер [23. Р. 124]. В этой связи О.А. Терновая отмечает, что в нормах ЭК Франции проявляются особенности французского и европейского понимания экологического вреда, тогда как в России экологический вред охватывается только случаями фактического загрязнения окружающей среды [24. С. 44].

Положения ст. L161-2 – L161-5 ЭК Франции аналогичны положениям Директивы. Так, в них идет речь о том, что нормы об экологической ответственности не подлежат применению, если с момента причинения экологического вреда прошло больше 30 лет. Что касается действия во времени ЭК Франции, то его нормы не подлежат применению, если экологический вред имел место до 30 апреля 2007 г. (последней даты, когда государства – члены Европейского Союза должны были имплементировать нормы Директивы в национальное законодательство) вне зависимости от времени наступления последствий.

В статье L162-1 ЭК Франции нашли своё закрепление два вида экологической ответственности – объективная (безвиновная) и виновная. Перечень случаев применения объективной ответственности устанавливается, во-первых, Приложением III к Директиве и, во-вторых, статьей R162-1 Экологического кодекса Франции. Выше нами отмечалось, что Директива применяется, в частности, в отношении экологического ущерба, возникшего вследствие осуществления какого-либо вида профессиональной деятельности,

указанного в Приложении III, и любой потенциальной угрозы такого ущерба, возникшего по причине такой деятельности. Французский законодатель в связи с этим дублирует данные виды профессиональной деятельности в указанной ст. R162-1 ЭК Франции и устанавливает, что оператор, причинивший экологический ущерб в результате осуществления такой деятельности, несет объективную ответственность за него. Во всех же остальных случаях применяется традиционная виновная ответственность.

В 2009 г. произошел прецедент разрыва трубопровода в заповеднике Coussouls de Gau в департаменте Буш-дю-Рон на юге Франции, повлекший разлив нефти, который не подпадал под режим объективной ответственности [25] в силу того, что транспортировка нефти по трубопроводу не является видом деятельности, предусмотренной в Приложении III к Директиве. Учитывая указанный пробел, во Франции 2 мая 2012 г. был издан Указ № 2012-615 [26], касающийся безопасности транспортировки по трубопроводам химических веществ, природного газа и т.п., который, в том числе, ввел объективную экологическую ответственность за причинение экологического вреда в результате эксплуатации подобных трубопроводов, расширив тем самым рамки применения Директивы № 2004/35/СЕ. И это не единственный случай, когда Французская Республика пошла дальше рассматриваемой Директивы.

Так, в исключительных обстоятельствах (например, когда оператор, ответственный за принятие превентивных мер, не может быть идентифицирован) экологические неправительственные организации могут обратиться либо к компетентному органу, либо сами принять эти меры. Эта возможность не предусмотрена в Директиве № 2004/35/СЕ, но дополняет ее и рассматривается как шаг вперед, и этот вариант гарантирует, что экологический вред будет эффективно устранен (или приняты превентивные меры), особенно в случае бездействия компетентного органа.

Примечательно, что ст. L162-2 ЭК Франции, следуя положениям Директивы, подчеркивает особенности и самостоятельную правовую природу экологической ответственности, поскольку лицо, которому причинен вред в результате экологического вреда или непосредственной угрозы такого вреда, не может требовать компенсации в соответствии с рассматриваемыми нами положениями. Это обусловлено тем, что цель существования экологической ответственности в Европе в целом и во Франции в частности – предотвратить нанесение ущерба окружающей среде и в случае его возникновения обеспечить устранение. Если ущерб окружающей среде наносит вред человеку или затрагивает имущество, то возможна подача иска в соответствии с гражданским законодательством, регулирующим гражданско-правовую ответственность. При этом граждане и общественные организации имеют право обратиться в компетентный административный орган и просить его установить или применить превентивные меры или меры, направленные на восстановление нарушенного состояния окружающей среды. Само обращение должно

сопровождаться соответствующей информацией и данными исходя из положений ст. R162-3 ЭК Франции.

В ст. L163-1 ЭК Франции нашел свое закрепление приоритет возмещения экологического вреда в натуре. Часть 2 данной статьи возлагает на лицо, которое должно устранить экологический вред, обязанность ликвидировать данный вред либо самому, либо заключить договор с оператором, который будет осуществлять восстановление нормального состояния окружающей среды. В любом случае административный орган государства, обязавший устранить экологический вред, должен контролировать данный процесс, а лицо, причинившее экологический вред, несет единоличную ответственность перед таким государственным органом.

Если меры по возмещению экологического вреда планируется осуществлять на землях, которые не принадлежат виновному лицу на праве собственности или ином вещном праве, необходимо заключить договор с владельцем данного земельного участка, в котором определяются характер компенсационных мер, способы их реализации, а также продолжительность возмещения экологического вреда.

В случае, если лицо, обязанное возместить экологический вред, отказывается это делать, то административный орган самостоятельно приступает к выполнению предписанных мер, поручая их выполнение третьему лицу, с которым заключает договор. Безусловно, впоследствии административный орган взыскивает в установленном законом порядке средства, потраченные на восстановление нормального состояния окружающей среды.

Таким образом, исходя из анализа указанных положений, становится очевидным, что главная цель существования института экологической ответственности во Франции заключается не в защите частных имущественных интересов собственников, а в защите окружающей среды – публичного блага, общественного достояния. Именно в этом состоят несомненные преимущества данного института перед гражданско-правовым [27. Р. 18].

Установление института экологической ответственности не исключает возможность применения традиционной деликтной ответственности за экологический вред согласно ст. 1246–1252 Гражданского кодекса Франции (Code Civil) [28]. Последняя применяется по остаточному принципу, т.е. при отсутствии оснований для применения экологической ответственности. Однако и в этом случае имеют место некоторые особенности.

Возмещение такого экологического вреда происходит в судебном порядке, а не в административном. Иски о возмещении экологического вреда вправе подавать как органы государственной власти и органы местного самоуправления (например, Французское агентство по биоразнообразию, муниципальные органы, на территории которых произошло правонарушение), так и общественные организации. Последние должны быть созданы не менее чем за пять лет до даты обращения в суд и целью их деятельности должна являться защита окружающей среды. В установле-

нии такого требования к общественным организациям, с одной стороны, видится благоприятный момент, поскольку уменьшается риск предъявления большого количества необоснованных требований, которые могут повлечь финансовые и репутационные потери для оператора. С другой стороны, это несколько ограничивает общественные организации в их праве на защиту публичного блага.

При этом гражданское законодательство Франции прямым образом устанавливает приоритет возмещения экологического вреда в натуре. В случае же, если причинитель вреда не может осуществить его возмещение в натуре, на него возлагается обязанность перечислить необходимую денежную сумму истцу, который обязан направить её на восстановление благоприятного состояния окружающей среды. По нашему мнению, это является существенным преимуществом регулирования института возмещения экологического вреда во Франции. Экологический вред гражданское законодательство Франции понимает как существенный вред элементам или функциям экосистемы или коллективным благам, получаемым человеком от окружающей среды, подлежащий возмещению в установленном законом порядке. Здесь можно заметить, что французский законодатель делает акцент на причинении вреда не только элементам и функциям экосистемы, но и коллективным благам, которые человек получает от окружающей среды, т.е. экологический вред понимается в широком смысле.

Отметим, что на формирование такого понимания экологического вреда значительное влияние оказала прецедентная судебная практика, а именно так называемое «Дело “Эрика”».

В декабре 1999 г. у берегов Бретани затонул танкер «Эрика», ходивший под мальтийским флагом и зафрахтованный французской нефтяной компанией Total International Ltd, перевозивший более 30 тысяч тонн мазута. Как следует из материалов данного дела, итальянская компания ENEL заключила контракт с Total International Ltd на поставку мазута, предназначенного для использования в качестве топлива для производства электроэнергии. Для выполнения контракта Total Raffinage Distribution (в настоящее время Total France SA) продала мазут компании Total International Ltd, которая зафрахтовала судно Erika, чтобы перевезти мазут из Дюнкерка (Франция) в Милаццо (Италия). Коммерческий суд в городе Сен-Назар и Апелляционный суд в городе Ренн, несмотря на очевидное причинение экологического вреда окружающей среде, отказали в удовлетворении требований Коммуны де Мескер, возбудившей дело против компании Total. Основной аргумент указанных французских судов сводился к тому, что во Франции отсутствовали необходимые нормативные положения, позволяющие привлечь компанию Total (фрахтователя) к ответственности, поскольку по французскому законодательству об охране окружающей среды того периода нельзя было требовать возмещение экологического вреда как такового (вне связи с причинением вреда здоровью человека, имуществу и т.п.). Итогом же данного процесса стало вынесение 25 сентября 2012 г. Кассационным Судом Франции Решения

№ 3439 [29], которым он признал компанию Total ответственной за экологический вред, случившийся в результате кораблекрушения.

Примечательно то, что до рассмотрения данного дела экологический вред во Франции в цивилистическом контексте не воспринимался в качестве самостоятельного, а рассматривался только как причина возникновения вреда здоровью человека либо имуществу. Именно с принятием указанного решения Кассационного Суда Франции связано издание Закона от 8 августа 2016 г. № 2016–1087 [30], который ввел в законодательство Франции категорию «непосредственно экологического вреда» («*préjudice écologique*»). До этого «непосредственный экологический вред» рассматривался только в рамках механизма экологической ответственности, которая, однако, не могла быть применена к компании Total ввиду отсутствия обратной силы Директивы.

Таким образом, во Франции законодательно действуют два режима ответственности за экологический вред. Первый носит публично-правовой характер и основан на положениях Директивы и ЭК Франции. Его применение имеет место только при соблюдении ряда достаточно жестких требований (наличие серьезного ущерба, определенного объекта регулирования и т.д.), а его реализация осуществляется компетентным органом государства в административном порядке без судебного решения. Второй режим ответственности является гражданско-правовым и применяется на основе норм Гражданского кодекса Франции в судебном порядке.

Отметим, что, несмотря на признаваемые преимущества экологической ответственности, она, как следует из Доклада Франции Европейской Комиссии о применении Директивы № 2004/35/ЕС, применяется крайне редко. Однако из данного обстоятельства французские власти делают позитивный для себя вывод. По их мнению, отсутствие реализации мер, предусмотренных Директивой, не может интерпретироваться как выявление неисполнения или неполного выполнения ее положений. Здесь следует искать превентивный эффект существования жестких мер экологической ответственности, заложенных в Директиве. Именно «возможность применения превентивных мер, предусмотренных Директивой и ЭК Франции, а также эффективная система государственного контроля за деятельностью операторов влияют на редкое применение механизмов возмещения экологического вреда, заложенного в указанной Директиве и ЭК Франции», – говорится в Докладе [25].

В то же время инцидент с «Эрикой» показал слабые места французского экологического законодательства, выявил проблемы правового регулирования института возмещения экологического вреда, особенности экологического вреда как такового, и стал толчком к изменению гражданского законодательства. При этом, как отмечается в Исследовании эффективности применения Директивы № 2004/35/СЕ, проведенном Европейской комиссией, случай с «Эрикой» указал на необходимость в сближении гражданско-правовой ответственности и экологической ответственности, где на первый план должен выйти именно

механизм ответственности, заложенный в Директиве № 2004/35/CE [31].

Заключение

Проведенное исследование опыта правового регулирования и применения института экологической ответственности во Франции позволяет выделить ряд эффективных правил, которые с успехом могут быть использованы в российской практике.

Во-первых, приоритет возмещения экологического вреда в натуре. Обязанность по проведению восстановительных мероприятий должен нести причинитель вреда. В случае невыполнения им этой обязанности они проводятся компетентным государственным органом за счет нарушителя. В итоге именно государство как «хранитель окружающей среды», несет окончательную ответственность перед своими гражданами за ее благоприятное состояние.

Во-вторых, возможность требовать от нарушителя принятия не только восстановительных, но и превен-

тивных мер, направленных на недопущение возникновения экологического вреда.

В-третьих, административный (внесудебный) порядок возмещения экологического вреда.

В-четвертых, правило, согласно которому использование механизма экологической ответственности возможно только при условии установления экологического вреда конкретного, поддающегося подсчету.

Данные предложения, очевидно, не могут быть вписаны в действующий в России механизм гражданской ответственности за вред, причиненный окружающей среде. Однозначно, что они потребуют более решительных преобразований института возмещения экологического вреда путем утверждения и формирования самостоятельного вида юридической ответственности – экологической. Проведенное исследование показывает, что экологическая ответственность может иметь более высокую степень эффективности для достижения конечной цели экологического права – обеспечения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

ЛИТЕРАТУРА

1. Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux // Journal officiel de l'Union européenne. 2004. № L 143. P.56.
2. Knopp L., Piroch I. Die EU-Umweltrichtlinie in der mitgliedstaatlichen Praxis // Natur und Recht. 2013. Vol. 35, is. 1. P. 25–28.
3. Winter G., Jans J.H., Macrory R., Krumer L. Weighing up the EC Environmental liability // Journal of environmental law. 2008. Vol. 20, № 2. P. 163–191.
4. Hinteregger M. Environmental Liability and Ecological Damage in European Law. Cambridge University Press, 2008. 607 p.
5. White Paper on Environmental Liability. COM. 2000. 66 final // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX%3A52000DC0066> (дата обращения: 23.05.2019).
6. De Smedt K. Is Harmonization Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive // European Environmental Law Review. 2009. Vol. 18, Is. 1. P. 2–18.
7. Мельникова В.Г. Возмещение экологического вреда как элемент экономического механизма охраны окружающей среды в Европейском Союзе // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. Томск : Издательский дом Том. гос. ун-та, 2018. Ч. 76. С. 100–102.
8. Кодолова А.В. Правовая природа ответственности за вред окружающей среде в России и Европейском Союзе: сравнительно-правовой анализ // Экологическое право. 2018. № 2. С. 27–32.
9. Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages // Journal officiel de l'Union européenne. 1979. № L 103. P. 1.
10. Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages // Journal officiel de l'Union européenne. 1992. № L 206. P. 7.
11. Bergkamp L., Goldsmith B.J. The EU Environmental Liability Directive: A Commentary. Oxford University Press, 2013. 406 p.
12. La Cour de justice de l'Union européenne. Arrêt du 09 Mars 2010. Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA and Syndial SpA v. Ministero dello Sviluppo economico and Others (C-379/08) and ENI SpA v. Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare and Others (C-380/08) // Journal officiel de l'Union européenne. 2010. № C 113. P. 10.
13. La Cour de justice de l'Union européenne. Arrêt du 13 Juin 2018. Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur – und Umweltschutzverbände e.V. v Bundesrepublik Deutschland (C-683/16) // Journal officiel de l'Union européenne. 2018. № C 276. P. 4.
14. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 // Public Law. 96–510. 42 U.S.C. 1980. § 9601–9675.
15. Cassola S. Environmental Damage and Liability Problems in a Multilevel Context: The Case of the Environmental Liability Directive. Kluwer Law International, 2012. 280 p.
16. Kerschner F. Umwelthaftung // Juristische Blätter. 2012. Vol. 134, is. 8. P. 477–481.
17. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52016DC0204> (дата обращения: 26.05.2019).
18. La Cour de justice de l'Union européenne. Arrêt du 18 Juin 2009. Commission of the European Communities v. United Kingdom (C-417/08) // Journal officiel de l'Union européenne. 2009. № C 180. P. 22.
19. Multi-Annual Eld Work Programme (MAWP) For The Period 2017–2020 // European Union. URL: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/MAWP_2017_2020.pdf (дата обращения: 26.05.2019).
20. LOI № 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement // Journal officiel de la République française. 2008. Vol. 2, № 0179. P. 12361.
21. Décret № 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement // Journal officiel de la République française. 2009. Vol. 1, № 0098. P. 7182.
22. Code de l'environnement // Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220> (дата обращения: 26.05.2019).
23. Bentata P., Faure M. The role of environmental civil liability: an economic analysis of the French legal system // Environmental Liability: Law, Policy and Practice. 2012. № 20. P. 120–128.
24. Терновая О.А. Экологическая ответственность юридических лиц по законодательству Франции // Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (МИИГАиК, ИЗиСП, 23 марта 2017 года) / отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. М. : МИИГАиК, 2017. С. 43–46.

25. Rapport des autorités françaises sur la mise en œuvre de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux en application de son article 18 // European Union. URL: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_ms_reports/FR.pdf (дата обращения: 26.05.2019).
26. Décret № 2012-615 du 2 mai 2012 relatif à la sécurité, l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques // Journal officiel de la République française. 2012. Vol. 1, № 0105. P. 7874.
27. Petersen M. The Environmental Liability Directive – Extending Nature Protection in Europe // *Environmental Law Review*. 2009. № 11. P. 18.
28. Code civil // Legifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721> (дата обращения: 27.05.2019).
29. La Cour de cassation. Arrêt № 3439 du 25 septembre 2012 // Cour de cassation. URL: https://www.courdecassation.fr/IMG/Crim_arret3439_20120925.pdf (дата обращения: 27.05.2019).
30. LOI № 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages // Journal officiel de la République française. 2016. Vol. 2, № 0184.
31. BIO Intelligence Service. 2014. ELD Effectiveness: Scope and Exceptions, Final Report prepared for European Commission – DG Environment // European Union. URL: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/BIO%20ELD%20Effectiveness_report.pdf (дата обращения: 28.05.2019).

Статья представлена научной редакцией «Право» 2 июля 2019 г.

Environmental Liability in French Law

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2019, 447, 232–240.

DOI: 10.17223/15617793/447/28

Natalia V. Danilova, Tyumen State University (Tyumen, Russian Federation). E-mail: nvdanilova@mail.ru

Artem P. Goglov, Tyumen State University (Tyumen, Russian Federation). E-mail: artem.goglov@gmail.com

Keywords: French law; environmental liability; environmental damage; Environment Code of France; Environmental Liability Directive.

The research focuses on the modern status of the French environmental liability institution. 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 was analyzed with due account of the two-level legal regulation in the euro-zone countries and the special aspects of the implementation of the Directive in the Environmental Code of France. The research objectives are: to consider environmental liability as a special type of liability in the French law and its applicability, to define the most effective law constructions and rule for improving the Russian institution of environmental damage recuperation. The research methods are formal-logical, formal-legal, comparative-legal. The institution of environmental liability was initially configured as public. An enabling environment is recognized as a public good; that is why the state plays a special role in the mechanism of compensation for environmental damage. The state is the one and only defender of the environment, and the state must determine its recovery measures. This idea designates the content and the procedure for applying environment liability, which stands out from traditional civil law sanctions. The essence of environmental liability is the offender's taking primary, additional and compensating measures aimed at restoring the original state of the environment. The liabilities are applied by administrative procedure after an authority's decision. In addition to a regenerative purpose, environmental liability pursues a preventive one. To achieve this, the authorized body has the right to require companies to take measures aimed at preventing environmental damage, or to apply such measures on its own, with a subsequent recovery of its costs by the offender. The Court of Justice of the European Union ruled that the preventive methods can be dictated in the case of inevitable environmental damage. Through this mechanism, one of the basic principles of the EU environmental law "to prevent is better than to correct" is implemented. The Environmental Code of France develops and specifies these rules. But environmental liability does not exclude the possibilities to claim damages under the civil liability regimes under the Civil Code of France. The results of the analysis can be applied to develop the Russian institution of the reparation of environmental damage by assimilation of European and French laws.

REFERENCES

1. *Journal officiel de l'Union européenne*. (2004) Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. L 143. p. 56.
2. Knopp, L. & Piroch, I. (2013) Die EU-Umweltrichtlinie in der mitgliedstaatlichen Praxis. *Natur und Recht*. 35 (1). pp. 25–28.
3. Winter, G. et al. (2008) Weighing up the EC Environmental liability. *Journal of Environmental Law*. 20 (2). pp. 163–191.
4. Hinteregger, M. (2008) *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge University Press.
5. COM. (2000) *White Paper on Environmental Liability*. [Online] Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX%3A52000DC0066>. (Accessed: 23.05.2019).
6. De Smedt, K. (2009) Is Harmonization Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive // *European Environmental Law Review*. 18 (1). pp. 2–18.
7. Mel'nikova, V.G. (2018) Vozmeshchenie ekologicheskogo vreda kak element ekonomicheskogo mekhanizma okhrany okruzhayushchey sredy v Evropeyskom Soyuze [Compensation of environmental damage as an element of the economic mechanism of environmental protection in the European Union]. In: Lebedev, V.M. et al. (eds) *Pravovye problemy ukrepleniya rossiyskoy gosudarstvennosti* [Legal problems of strengthening Russian statehood]. Pt. 76. Tomsk: Tomsk State University. pp. 100–102.
8. Kodolova, A.V. (2018) The Legal Nature of the Liability for Damage to the Environment in Russia and the European Union: Comparative Law Analysis. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 2. pp. 27–32. (In Russian).
9. *Journal officiel de l'Union européenne*. (1979) Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages. L 103. p. 1.
10. *Journal officiel de l'Union européenne*. (1992) Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. L 206. p. 7.
11. Bergkamp, L. & Goldsmith, B.J. (2013) *The EU Environmental Liability Directive: A Commentary*. Oxford University Press.
12. *Journal officiel de l'Union européenne*. (2010) La Cour de justice de l'Union européenne. Arrêt du 09 Mars 2010. Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA and Syndial SpA v. Ministero dello Sviluppo economico and Others (C-379/08) and ENI SpA v. Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare and Others (C-380/08). C 113. pp. 10.

13. *Journal officiel de l'Union européenne*. (2018) La Cour de justice de l'Union européenne. Arrêt du 13 Juin 2018. Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur – und Umweltschutzverbände e.V. v Bundesrepublik Deutschland (C-683/16). C 276. p. 4.
14. *Public Law*. 96–510. 42 U.S.C. 1980. § 9601–9675. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980
15. Cassota, S. (2012) *Environmental Damage and Liability Problems in a Multilevel Context: The Case of the Environmental Liability Directive*. Kluwer Law International.
16. Kerschner, F. (2012) Umwelthaftung. *Juristische Blätter*. 134 (8). pp. 477–481.
17. COM. (2016) *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*. [Online] Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52016DC0204>. (Accessed: 26.05.2019).
18. *Journal officiel de l'Union européenne*. (2009) La Cour de justice de l'Union européenne. Arrêt du 18 Juin 2009. Commission of the European Communities v. United Kingdom (C-417/08). C 180. p. 22.
19. EU. (2017) *Multi-Annual Eld Work Programme (MAWP) For The Period 2017–2020*. [Online] Available from: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/MAWP_2017_2020.pdf. (Accessed: 26.05.2019).
20. *Journal officiel de la République française*. (2008) LOI № 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. 0179:2. p. 12361.
21. *Journal officiel de la République française*. (2009) Décret № 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement. 0098:1. p. 7182.
22. Legifrance. (2018) *Code de l'environnement*. [Online] Available from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>. (Accessed: 26.05.2019).
23. Bentata, P. & Faure, M. (2012) The role of environmental civil liability: an economic analysis of the French legal system. *Environmental Liability: Law, Policy and Practice*. 20. pp. 120–128.
24. Ternovaya, O.A. (2017) [Environmental liability of legal entities under the laws of France]. *Pravovye problemy vozmeshcheniya vreda, prichinennogo okruzhayushchey srede* [Legal problems of compensation for harm caused to the environment]. Moscow State University of Geodesy and Cartography, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 23 March 2017. Moscow: Moscow State University of Geodesy and Cartography. pp. 43–46.
25. European Union. (2004) *Rapport des autorités françaises sur la mise en œuvre de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux en application de son article 18*. [Online] Available from: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_ms_reports/FR.pdf. (Accessed: 26.05.2019).
26. *Journal officiel de la République française*. (2012) Décret № 2012-615 du 2 mai 2012 relatif à la sécurité, l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques. 0105:1. p. 7874.
27. Petersen, M. (2009) The Environmental Liability Directive – Extending Nature Protection in Europe. *Environmental Law Review*. 11. p. 18.
28. Legifrance. (2018) *Code civil*. [Online] Available from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721>. (Accessed: 27.05.2019).
29. Cour de cassation. (2012) *La Cour de cassation. Arrêt № 3439 du 25 septembre 2012*. [Online] Available from: https://www.courdecassation.fr/IMG///Crim_arret3439_20120925.pdf. (Accessed: 27.05.2019).
30. *Journal officiel de la République française*. (2016) LOI № 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. 0184. 2.
31. European Union. (2014) *BIO Intelligence Service. 2014. ELD Effectiveness: Scope and Exceptions, Final Report prepared for European Commission – DG Environment*. [Online] Available from: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/BIO%20ELD%20Effectiveness_report.pdf. (Accessed: 28.05.2019).

Received: 02 July 2019