

## ПРОШЛЫЙ (НАКОПЛЕННЫЙ) ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ УЩЕРБ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ. 3. ОПЫТ СТРАН ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ



А.А. Соловьянов

### 1. Великобритания

Подход, избранный в Великобритании для решения проблем загрязненных территорий, увязан с ее национальной системой планирования землепользования, регламентируемой, преимущественно, Законом о землеустройстве и застройках в сельской местности 1990 года. В соответствии с ним для любых видов строительства, горных или иных производственных работ, а также для любого значимого изменения функционального использования земли в данной местности, требуется получить разрешение на изменение характера землепользования от местных органов власти.

В 1995 году в Великобритании была разработана и внедрена система контроля загрязнения окружающей среды за счет включения в 2000 году в рамочный Закон об

охране окружающей среды 1990 года новой Части IIA, устанавливающей правовой режим загрязненных территорий.

В Части IIA дается определение загрязненных территорий, а именно - это участки, в которых вредные вещества находятся либо в почве, либо в грунте, что (а) наносит существенный вред или (b) происходит или может произойти загрязнение водных ресурсов.

Часть IIA Закона устанавливает стандарт для организации работ на загрязненных территориях в формализованном виде (с определением ситуаций, при которых может потребоваться дополнительное вмешательство) и в правовом аспекте (с определением лиц, ответственных за организацию дополнительной рекультивации).

Для работы с загрязненными территориями Правительство Великобри-

**Территории или объекты значительной деградации природных экосистем, обусловленной длительным негативным воздействием хозяйственной деятельности, принято называть объектами прошлого или накопленного экологического ущерба (НЭУ). К настоящему времени, по мнению Росприроднадзора, на территории Российской Федерации имеется не менее 340 таких объектов. Для их ликвидации требуется разработка и реализация целого комплекса организационных, нормативных правовых и технологических мероприятий. Так, в течение 2014 года по заказу Минприроды России был проведен НИР 13-Н4-05 «Разработка справочника технологических решений, направленных на ликвидацию загрязнений и восстановление нарушенных свойств и характеристик окружающей среды», в которой был проведен анализ международного и отечественного опыта по ликвидации объектов НЭУ.**

**Как научный руководитель и основной исполнитель вышеназванной работы, автор настоящей статьи в ряде публикаций будет знакомить читателей журнала ЭВР с некоторыми результатами проведенного научного поиска.**

тании определили следующие цели: (1) выявление и устранение недопустимых рисков для здоровья людей и состояния окружающей среды; (2) обеспечение восстановления пострадавшей территории для дальнейшего полезного использования; (3) обеспечение пропорционального распределения, управляемости и экономической оправданности бремени затрат для частных лиц, компаний и общества.

В 2004 году в рамках программы «Инициатива устойчивых сообществ» администрация заместителя Премьер-министра выпустила «Программу действий в области землепользования PPG23: Землепользование и ограничение загрязнения».

Обследования пострадавших территорий, последовавшие один за другим в 1974, 1982, 1988 и 1993 годах, позволили получить относительно над-

ежные данные о масштабах их загрязнения в результате промышленного и иного освоения.

В рамках реализации положений Части IIA Закона местные органы власти (обычно это департаменты по охране окружающей среды) обязаны:

- проводить обследование своих территорий, выявлять загрязненные участки по критериям, указанным в Законе;
- определять мероприятия по рекультивации и ответственных лиц за их осуществление;
- обеспечивать рекультивацию;
- при необходимости, направлять уведомления о проведении таких работ и обеспечивать внесение соответствующих сведений в государственный регистр.

Региональные Советы землепользования, которые относятся к системе планирования землепользования Великобритании, должны разработать конкретные меры в отношении любых загрязненных территорий, имеющих существенное значение для региона, в том числе за счет территориальных планов действий. Если территория загрязнена или существует опасность ее загрязнения, потенциальным застройщикам рекомендуется проводить консультации с заинтересованными структурами на предмет установления опасности. Особое внимание предлагается обратить на проекты застройки территорий, на которых предполагается разместить социально значимые объекты, например, детские сады или жилые дома для семей с маленькими детьми.

Если местными органами власти установлено, что участок загрязнен, они обязаны найти лицо, на которое можно возложить затраты по рекультивации. Им может быть лицо, «которое осуществило загрязнение или разрешило деятельность, приведшую к загрязнению». Вопрос о материальной ответственности рассматривается отдельно по каждой группе загрязнителей, выявленных на данной территории.

Если найти такое лицо не представляется возможным, то, согласно Части IIA, ответственность за загрязне-

ние несет собственник или арендатор этого участка.

И Закон об охране окружающей среды 1990 года, и Закон о водных ресурсах 1991 года наделяют представителей природоохранных служб правом принимать решения о проведении восстановительных работ на загрязненных объектах и взыскивать затраты с виновных лиц.

Сделки с недвижимостью в Великобритании заключаются по принципу «caveat emptor», т.е. «качество на риск покупателя». Это означает, что на покупателя может быть возложена ответственность за ущерб, который был нанесен объекту сделки в результате опасных видов воздействия, если указанный объект не был подвергнут тщательной экспертизе перед оформлением передачи прав собственности. Продавец и покупатель вправе сами определять ответственное лицо, обозначив его в контракте на сделку купли-продажи.

В соответствии с Законом о финансах 2001 года землевладельцы и инвесторы могут рассчитывать на налоговый кредит до 150% в порядке компенсации своих затрат по выполнению работ по очистке загрязненных территорий.

В Великобритании активно поощряется участие местного населения с самых ранних стадий в процессе принятия решений в части управления рисками, исходящими от загрязненных территорий. К другим заинтересованным сторонам, которые могут принимать участие в процессе принятия решений, относятся владельцы земельных участков, арендаторы, застройщики, регулирующие органы, финансисты, страховщики и экологические организации.

Весьма существенно, что деятельность по ликвидации объектов НЭУ имеет мощную информационную поддержку на сайтах Агентства по охране окружающей среды Великобритании (Environment Agency - [www.environment-agency.gov.uk](http://www.environment-agency.gov.uk)) и Министерства по окружающей среде, продовольствию и сельским территориям (Department for Environment Food & Rural Affairs - [www.gov.uk](http://www.gov.uk)). Там можно, например,

найти карты, на которых нанесены все обнаруженные объекты НЭУ, историю их происхождения, правовой статус, характеристики и др. Например, для каждого полигона по размещению отходов приводятся сведения о том, когда он возник и когда закрыт, сколько и какого вида отходы были на него завезены. На этих же сайтах приводятся сведения о возможных источниках финансирования, которыми можно воспользоваться для проведения работ по ликвидации объектов НЭУ и условиях, на которых выделяются финансовые средства.

На сайте Department for Environment Food & Rural Affairs (Defra) найти описания технологических решений, которые можно использовать для рекультивации земель и обезвреживанию отходов, получить необходимые консультации по их применению.

### 2. Германия

В Германии, одной из самых развитых в промышленном отношении стран Европы, проблемы загрязненных территорий в политической повестке дня входят в перечень приоритетных. По состоянию на январь 2006 года в Германии выявлено 271.000 объектов с признаками загрязнения. Они могут быть производственными или коммерческими объектами или площадками, которые используются для переработки, хранения или захоронения отходов, или территориями, где использовались опасные для окружающей среды вещества (в том числе радиоактивные).

Особенно много загрязненных участков находится в Рурской области, а также на территории бывшей Германской демократической республики (ГДР). Спад промышленного производства в Восточной Германии наметился еще до воссоединения и продолжался до 90-х годов, что привело к образованию большого количества бесхозных производственных площадок. Особенно пострадали территории на границах с Польшей и Чешской Республикой, которые загрязнены в результате деятельности предприятий горнорудной и тяжелой промышленности. Они вхо-

дят в зону так называемого «Черного треугольника».

После воссоединения западной и восточной зон были разработаны специальные программы, в которых особое внимание было уделено отдельным «горячим точкам» на территории бывшей ГДР.

Действующее законодательство в области охраны земель включает Федеральный закон об охране почвы (Bundesbodenschutzgesetz - BBodSchG) от 17 марта 1998 года и дополняющее его Федеральное постановление о рекультивации загрязненных территорий (Bundesbodenschutzverordnung - BBodSchV) от 12 июля 1999 года.

Закон 1998 года обязывает тех, кто загрязняет или может загрязнить почву, а также собственников земельных участков принимать меры по снижению риска загрязнения, в том числе осуществлять действия по снижению в почве концентраций загрязняющих веществ. Закон предусматривает также разработку специальных стандартов, направленных на снижение загрязнения, рациональное землепользование и ликвидацию загрязнения. По результатам анализа состояния почв могут быть разработаны рекомендации о возможном функциональном использовании земельных участков, которые подверглись воздействию хозяйственной деятельности. Данные о загрязнении почв являются также основой по принятию мер по защите прав владельцев или арендаторов земельных участков и инвесторов.

Правительства федеральных земель обязаны обеспечивать выполнение федеральных законов и вправе дополнять его собственными административными процедурами. Например, в Баварии 23 февраля 1999 года принят Баварский закон о реализации Федерального закона об охране почвы (BayBodSchG). Этот Закон:

- регламентирует действия по анализу и контролю загрязнения почвы, по созданию информационной системы, содержащей сведения о загрязненных участках;
- определяет ответственность заинтересованных органов исполни-

тельной власти в сфере охраны почв и меры по отношению к нарушителям баварского земельного законодательства;

- устанавливает виды компенсации за вывод земель их хозяйственного оборота и правила перевода земель из одной категории в другую.

В развитие BayBodSchG 3 декабря 2001 года утверждено Положение об экспертных и следственных органах по охране почвы и реабилитации загрязненных территорий. В Положении содержатся требования к квалификации специалистов, которые могут быть вовлечены в охрану и восстановление почв, к их правам и ответственности, к оборудованию и процедурам, необходимым для их деятельности.

Как следует из принятых законодательных актов, органы власти федеральных земель обязаны проводить анализ почв, на которых обнаружены признаки наличия загрязняющих веществ или есть подозрение, что такие вещества остались после производственной деятельности. Результаты проведенных исследований оцениваются в соответствии с процедурой, описанной в Статье 4 BBodSchV. Если дополнительные исследования не выявили загрязнения, законодательство предусматривает возможность компенсации затрат.

В соответствии с Законом об охране почвы Федеральное Агентство по охране окружающей среды разработала общенациональную информационную систему по состоянию территорий (BIS). Она позволяет осуществлять оперативный и качественный сбор, представление и анализ данных об использовании почв, их качестве, степени загрязнения и содержании химических веществ. Система BIS состоит из трех информационных подсистем, в том числе ALIS (Информационной системы по загрязненным территориям) и DIS (Информационной системы по состоянию почв). Все сведения о концептуальной основе, содержании и структуре информационной системы BIS можно получить на сайте [www.umweltDatenkatalog.de](http://www.umweltDatenkatalog.de).

Сеть экологической информации Германии (GEIN) позволяет пользователям вести поиск по всем информационным базам данных, включая сайты Федеральных структур и правительственных органов федеральных земель.

Основными принципами к управлению загрязненными землями, установленными в Законе 1998 год, являются:

- ответственность соответствующих органов федеральных земель за регистрацию, обследование и оценку риска загрязненных или заброшенных земельных участков;
- право взыскания затрат на обследование территорий с лица, чья деятельность привела к их загрязнению;
- принятие решения о характере и масштабе восстановительных работ в каждом конкретном случае в зависимости от нынешнего и будущего использования данного земельного участка, а также от того, на кого или на что оказывает воздействие загрязнение.

Финансирование мероприятий по рекультивации (очистке) загрязненных территорий осуществляется прежде всего за счет частного сектора. Государственные средства используются только для реабилитации территорий, загрязнителей которых либо невозможно установить, либо они неплатежеспособны. Роль Федерального правительства в рекультивации таких территорий ограничена организацией мероприятий по очистке территорий от опасных отходов, захороненных до 1945 года.

В случае ликвидации НЭУ ответственность за затраты на рекультивацию и применимость различных законов зависят от того, когда прекратилось захоронение опасных (вредных) веществ.

Ликвидация загрязнения, произошедшего до 1960 года, подпадает под действие Закона о полиции и поддержании правопорядка. Ликвидация захоронений опасных веществ, которые осуществлялись в интервале между 1960 и 1972 годами, регулируются Законом о водных ресурсах 1960 года.

Территории, на которых захоронения отходов не прекратились к 1972 году, подпадают под действие Закона об утилизации отходов 1972 года. Государственные органы вправе приостановить или полностью прекратить работы на таких объектах и обязать оператора оплатить затраты на рекультивацию территории.

Чтобы установить виновника, требуется проведение специального исследования с учетом всех обстоятельств. В категорию обвиняемых могут попасть:

- лица, которое захоранивали вредные вещества (Handlungsstorer - лица, своими действиями создающее опасность для людей);
- лица, имеющее разрешение (лицензию) на работу на этом объекте, и нынешние собственники территории, выступающие в роли Zustandsstorer (лица, ответственные за текущее состояние объекта).

В соответствии с Законом 1998 года лицо, ответственное за загрязнение конкретного участка земли или его правоспособный преемник, равно как и собственник соответствующего объекта и его оператор, обязаны обеспечить проведение работ по рекультивации почвы и очистке загрязненных участков территории, включая поверхностные водоемы и грунтовые воды.

Ответственность может быть солидарной и индивидуальной. При этом органы исполнительной власти могут привлечь и других лиц, чтобы ускорить рекультивацию территории и обеспечить ее эффективность. При отсутствии собственника, по вине которого произошла загрязнение, ответственность может перейти на текущего собственника или оператора. Если виновников загрязнения было несколько, то ответственность за ликвидацию загрязнения может быть возложена на того, кто был инициатором опасной деятельности. Альтернативой может быть распределение ответственности между всеми загрязнителями.

При приватизации бывших государственных предприятий ответственность за НЭУ передавалась новым собственникам, но государство в таких случаях, как правило,



Рис. 1. Накопитель токсичных отходов (красный шлам) в Венгрии

оставляло за собой ответственность за ликвидацию объекта НЭУ через так называемое ведомство по управлению госимуществом (Treuhandanstalt). Во многих случаях, по договорам о компенсации предусматривалось частичное или полное финансирование ведомством Treuhandanstalt мероприятий по очистке загрязненных территорий.

Если объект собственности был передан новому владельцу до 1 марта 1999 года, то бывший собственник был обязан выполнить работы по рекультивации за свой счет. Однако новый владелец мог избежать ответственности, если был в состоянии доказать, что он не знал о загрязнении почвы или о том, что произойдет загрязнение.

Особую проблему для ФРГ составили работы по нормализации экологической обстановки на территориях, входивших в состав ГДР. Федеральный парламент принял решение об освобождении инвесторов от ответственности по финансированию работ по очистке примерно 25000 загрязненных объектов во вновь образованных землях. В декабре 1992 года Федеральное правительство и земли бывшей ГДР заключили административное соглашение о проведении рекультивации загрязненных территорий. В соответствии с этим соглашением, бывшие восточногерманские

государственные предприятия, находящиеся в ведении Treuhandanstalt, были освобождены от материальной ответственности за работы по очистке загрязненных объектов на их территориях. Одновременно Федеральное правительство и федеральные земли поделили между собой затраты на рекультивацию этих территорий в соотношении 60:40.

По крупным проектам особой важности Федеральное правительство взяло на себя большую долю финансового участия (т.е. 75% - Федеральное правительство и 25% - земли). По такой схеме финансировались несколько проектов, а генеральные соглашения с окончательной схемой финансирования работ по очистке загрязненных территорий были заключены в 1999 году с Тюрингией и в 2001 году с Саксонией-Анхальт.

Ведомство Treuhandanstalt было ликвидировано в 1994 году, и вместо него возникло много разных организаций, в том числе Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Федеральное ведомство по координации специальных проектов) и его дочернее предприятие Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (Управляющая компания по рекультивации загрязненных почв) (BVVG). В круг





Рис. 2. Одна из свалок в Неаполе (Италия)

ведения BVVG входит управление, выдача лицензий и продажа участков на территории вновь образованных федеральных земель.

Федеральное правительство Германии, правительства федеральных земель и местные органы власти совместно финансируют проекты реконструкции очищенных территорий и ставят перед собой цель привлечь инвестиции из частного сектора. Поощряются модели частно-государственного партнерства, которые предполагают затраты инвесторов, застройщиков или собственников в размере 10-20% от общей стоимости работ. Остальные затраты покрываются государством или из средств, выделяемых Европейским сообществом (ЕС). У каждой земли имеется собственная программа финансирования с расчетом на финансовую помощь ЕС.

### 3. Дания

Активизация работ по решению проблем, связанных с НЭУ, в Дании относится к концу 1970-х годов, когда было обнаружена утечка опасных веществ из свалки химических отходов, в результате которой эти вещества попадали в Северное море и угрожали рыболовному промыслу вдоль его побережья. В период 1980-1983 годов было выявлено примерно 500 старых площадок, на которых были захоронены химиче-

ские отходы. В 1983 году был принят Закон о полигонах для захоронения химических веществ, который предусматривал ликвидацию всех заброшенных свалок. При этом Закон не ставил задачу выявления тех лиц, которые были виновниками возникновения этих свалок. Закон предусматривал обязательную регистрацию загрязненных объектов, а также проведение исследований, в ходе которых должны быть определены необходимые действия в отношении этих объектов. В перечень этих действий (мер) входили рекультивация объекта, ограждение (изоляция) или отсутствие каких-либо мероприятий.

Результаты вскрытия ряда захоронений отходов привели к необходимости принятия в 1983 года Закона о загрязненных земельных участках. В дальнейшем стало ясно, что полигоны бытовых и промышленных отходов также представляют опасность для людей и окружающей среды. В результате к Закону о загрязненных земельных участках были приняты поправки с тем, чтобы он охватывал все виды загрязненных земель.

К 1990 году органы государственного управления Дании пересмотрели свои данные о количестве загрязненных территорий и пришли к выводу, что их насчитывается от 7000 до 12000. Агентство по охране окружающей среды Дании подсчитало, что

для выполнения всего цикла работ по очистке загрязненных территорий потребуется 30 лет, а общие затраты на эти мероприятия составят 1-1,5 млрд. американских долларов. Закон о захоронении отходов, принятый в 1990 году, регламентировал работы на территориях, пострадавших от загрязнения нефтепродуктами и бытовыми отходами.

В 1994 году Министерство окружающей среды и энергетики создало Комитет по загрязненным землям, который предложил внести изменения в законодательство о загрязненных землях. Парламенту был представлен проект нового закона. Цель этого акта, Закона о загрязнении почв, принятого в 1999 году - упростить структуру законодательства в данной области и объединить в одном акте ключевые положения разных законодательных актов, касающихся нарушенных земель.

Основные изменения заключались в следующем:

- законодательством должны охватываться все виды загрязненных земель, а также все аспекты загрязнения почв;
- не должно проводиться никакого различия между загрязнением, происшедшим до середины семидесятых годов, и после этого периода;
- все случаи загрязнения, происшедшие до вступления в силу нового закона, также должны регулироваться им, что означает, в частности, применение принципа «загрязнитель платит»;
- на все случаи загрязнения, происшедшие после вступления в силу нового законодательства, распространяется строгая ответственность.

В новом Законе предусматривается право органов власти принимать решение об обследовании и направлять уведомления в целях реализации принципа «загрязнитель платит» независимо от того, когда произошло загрязнение. Закон, таким образом, приобретал обратную силу.

С 1990 года в Дании началось систематическое обследование загрязненных (деградированных) земель. Если в результате обследований подтверждается, что загрязнение участка (при его современном использовании) достигает уровня, представляющего

опасность для здоровья или окружающей среды, данный участок квалифицируется как загрязненный и вносится в Реестр загрязненных земельных участков.

Закон о загрязнении почвы 1999 года предусматривает систему картирования загрязненных территорий. По результатам картирования территория относится к категории 1, если имеются факты, подтверждающие, что там выполняются работы, которые могут быть источником загрязнения. Территории относятся к категории 2, если имеются документально подтвержденные факты, свидетельствующие о высокой вероятности наличия на них загрязнения такого типа и уровня концентрации, что оно может оказывать вредным для здоровья людей и состояния окружающей среды.

Эти данные вводятся в Земельный кадастр. Собственники объектов, которые по результатам картирования отнесены к двум первым категориям, обязаны ввести ряд ограничений на виды землепользования на своих территориях. Прежде чем приступить к строительным работам на объекте, следует направить заявку на получение соответствующего разрешения в региональный орган исполнительной власти. Такое разрешение может быть выдано при условии, что собственник или арендатор обязуется за свой счет провести необходимые исследования возможного загрязнения. Если вид функционального использования территории не меняется, то получать специальное разрешение и не требуется.

Поскольку в Дании вся питьевая вода берется из грунтовых вод, защита этих источников признана первоочередной задачей.

Ответственность за постановку на учет, исследования и рекультивацию загрязненных территорий в соответствии с Законом о загрязнении почвы 1999 года возложена на 14 округов и муниципалитеты Копенгагена и Фредериксберга. Все 275 муниципалитетов обязаны контролировать большую часть видов хозяйственной деятельности, которые потенциально могут привести к загрязнению.

В Дании утверждены критерии качества почвы и грунтовых вод на основе предельно допустимых концентрации. В Инструкции по рекультивации загрязненных территорий 1998 года содержится подробное описание процедур организации работ на загрязненных территориях, включая методику оценки риска для видов функционального использования, требующих особого отношения к опасности загрязнения. Если концентрации загрязняющих веществ превышают предельные значения стандартов качества и если в результате оценки риска установлено, что данная территория представляет определенную опасность для здоровья людей и/или состояния окружающей среды, то рассматривается вопрос о проведении работ по очистке.

В Инструкциях 1998 года также устанавливаются так называемые «предельно допустимые концентрации». Если загрязнение не превышает этот показатель или если контакт с загрязненным участком исключен, например, специальным ограждением, то может быть принято решение об отказе от рекультивации этого участка.

До принятия закона о загрязнении почвы 1999 года органы исполнительной власти Дании неоднократно предпринимали попытки взыскать средства на работы по очистке загрязненных территорий, где это представлялось возможным, с загрязнителей, однако датские суды выносили, как правило, решения ограничивающие возможность применения закона задним числом. При этом они всегда настаивали на представлении убедительных доказательств факта нарушения. В результате взыскать затраты на ликвидацию объектов НЭУ не представлялось возможным, если хозяйственная деятельность на момент захоронения отходов велась без нарушений законодательства. В постановлении Верховного суда 1992 года было определено, что нормальным сроком давности для ответственности за нарушения законодательства, связанные с загрязнением почвы, является 20 лет, и загрязнители, которые допустили загрязнение более чем

20 лет назад, не могут привлекаться, даже если их можно было уличить в недобросовестных действиях.

После 1992 года в связи с любым загрязнением, вызванным отходами нефтехимического производства, автоматически возникает обязательная материальная ответственность. Местные органы власти могут издавать распоряжения, обязывающие выполнять очистку территорий, загрязненных во время хранения, перевозки или уничтожения/удаления отходов нефтехимического производства, и взыскивать понесенные расходы с виновного лица.

За загрязнения, относящиеся к категории НЭУ, произошедшие по вине нескольких лиц, например, городские свалки, а также за территории, загрязненные лицами, которых невозможно найти или привлечь к материальной ответственности (неплатежеспособные), ответственность несет государство.

Закон о загрязнении почвы 1999 года предусматривает обязательную ответственность финансировать мероприятия по реабилитации любых территорий, загрязненных после 2001 года. Власти наделены правом давать указания о проведении исследований любых видов загрязнения, произошедших после 1991 года. Если загрязнение не будет обнаружено, или если лицо, которое было обязано во исполнение указания провести исследование, представит доказательства, что оно не виновно в указанном загрязнении, то затраты компенсируются государством.

В Законе о загрязнении почвы 1999 года предусмотрена возможность финансовой поддержки муниципалитетов в организации мероприятий по ликвидации загрязнения, представляющего опасность для грунтовых вод, которые могут использоваться на питьевые нужды, или загрязнения, опасного для определенных видов функционального использования территории (например, игровые площадки, школы, жилые дома).

Закон о мерах по противодействию экономической деградации семейного жилья на загрязненных территориях 1993 года (Закон об утраченной стои-



мости) предложил специальную систему проведения работ по очистке загрязненных объектов для землевладельцев, которые не виновны в загрязнении. Внеся незначительный взнос, землевладелец может инициировать проект очистки загрязненных территорий за счет государства. Такая схема поддержки невозможна, если загрязнение было произведено самим собственником, или если он знал о загрязнении в момент заключения сделки и приобрел данный объект по сниженной цене.

Датское Агентство по охране окружающей среды предоставляет рекомендации по работе региональных и местных природоохранных служб и оказывает поддержку научным исследованиям методик рекультивации.

#### 4. Нидерланды

Внимание политиков проблемы НЭУ привлекли к себе 1980 году, когда опасные химические вещества, захороненные на старом полигоне, начали проникать в систему водоснабжения, обслуживающую более 200 жилых домов в городке Леккеркерк. Голландское правительство организовало очистку загрязненной территории, выделив для этих целей около 75 миллионов евро. В последующие 10 лет было выявлено еще 100000 потенциально загрязненных территорий, в том числе 3000 бывших полигонов, требовавших проведения работ по рекультивации.

В 1983 года было принято Постановление об очистке загрязненных почв, где определялись меры, которые должны осуществлять органы государственного управления. В Постановлении предлагалось также выделять средства на рекультивацию из бюджетов местных, региональных администраций и центрального правительства. В нем также устанавливались стандарты качества почвы (так называемые «показатели ABC»), с помощью которых предлагалось определять, в каких случаях требуется проведение рекультивации.

Стандарты качества почвы, утвержденные в 1983 году, первоначально были главным инструментом для определения загрязнения почвы и необходимости в проведении работ по очистке. Впоследствии эти стандарты были переработаны и увязаны с оценкой риска для примерно ста веществ,

обнаруженных в почве и воде. «Целевыми показателями» являются концентрации, соответствующие фоновым значениям, а «показатели, требующие вмешательства» - это значения, которые могут потребовать ограничений на использование почвы и/или проведения работ по рекультивации.

Постановление 1983 года предоставило органам государственного управления право подавать иск о взыскании затрат на очистку загрязненных территорий с частных или юридических лиц, которые своими неправомерными действиями вызвали загрязнение почвы. Правительство, обратившись к нормам гражданско-правовой ответственности, возбудило сотни исков по установлению вины в порядке взыскания затрат на очистку загрязненных территорий.

В 1987 в Нидерландах был принят Закон о защите почвы, который предписывал принятие необходимых мер в случае конкретных видов загрязнений - от подземных хранилищ топлива, канализационных стоков, удобрений и объектов по размещению (утилизации) отходов на поверхности земли. В результате реализуемых мероприятий по очистке загрязненных территорий, предполагалось менять вид их функционального использования.

Начиная с 1987 года, загрязнители обязаны принимать меры по организации рекультивации сразу после того, как им становится известно о произошедшем загрязнении почвы. В 1992 году в результате пересмотра Гражданского кодекса Нидерландов была установлена обязательная ответственность за вред, причиненный окружающей среде опасными веществами, площадками по захоронению и уничтожению отходов и буровыми скважинами.

Начиная с 1997 года, в Нидерландах решается стратегическая задача, которая состоит в применении поэтапного подхода к рекультивации почвы:

- территории, загрязненные в течение или после 1987 года, подлежат очистке по полному циклу восстановительных мероприятий;
- на территориях, загрязненных до 1987 года подвижными загрязняющими веществами, очистка должна

быть по возможности наиболее тщательной и с учетом эффективности затрат;

- старые объекты, загрязненные неподвижными веществами, должны подвергаться очистке в необходимых пределах с учетом предполагаемого функционального использования территории.

В 2003 году в Нидерландах прошел процесс пересмотра политики в области борьбы с загрязнением почвы (проект «BEVER») в целях ее большей интеграции, децентрализации и усиления роли частного сектора. Цель этой политики в нынешнем состоянии заключается в минимизации затрат на очистку и в создании специальных схем финансового стимулирования для привлечения дополнительных частных инвестиций в проекты восстановления загрязненных территорий.

Общая политика в области защиты почв определяется Министерством жилищного строительства, пространственного планирования и охраны окружающей среды Нидерландов. Это министерство подготовило много различных законодательных актов и выпустило соответствующие административные распоряжения, определило ориентиры стандартов качества почвы и процедуры оценки рисков на конкретных объектах, которые обобщенно представляют собой исполнительный механизм Закона о защите почвы.

Местные органы власти, провинциальные администрации и муниципалитеты несут ответственность за применение Закона и за принятие решений по применению наиболее эффективных схем очистки конкретных загрязненных территорий. Методики оценки качества почвы и другие инструменты согласовываются с соответствующими заинтересованными сторонами, чтобы убедиться в их пригодности и приемлемости.

Местные органы власти, провинциальные администрации и муниципалитеты участвуют в работе по проектам, связанным с очисткой загрязненных почв с самых ранних этапов, и их интересы учитываются на протяжении всего процесса выполнения работ.

Голландский опыт решения задач, связанных с очисткой территорий, негативно отразился на возможно-

стях передачи прав собственности на землю. Застройщики теперь обязаны проводить проверку участков на загрязнение и, при необходимости, производить очистку под государственным контролем. В результате в настоящее время экологический аудит проводится при заключении любой крупной сделки по слиянию или поглощению. Во избежание бюрократических осложнений некоторые компании самостоятельно принимают меры по очистке загрязненных территорий.

В Нидерландах существует несколько финансовых инструментов для решения проблем очистки загрязненных территорий. Так называемые обязательства VINEX получили финансирование в размере 400 миллионов евро для обеспечения очистки загрязненных территорий в период между 1995 и 2005 годом. В области проектов реконструкции очищенных территорий следует упомянуть фонд реконструкции городов (приблизительно 363 миллионов евро ежегодно в период 1990-2005 гг.)

#### 5. Фландрия (Бельгия)

В Бельгии политика в сфере охраны окружающей среды, в том числе проблемы ликвидации объектов НЭУ, находится в компетенции регионов. Особый интерес представляет опыт Фландрии, где существует специальное законодательство в этой области - Декрет о восстановлении земель 1995 года. В нем нашли отражение основные тенденции, характерные для развития правовой основы управления нарушенными землями в западно-европейских странах.

Декрет охватывает вопросы защиты и восстановления, как почв, так и подземных вод. Он содержит ряд положений, лежащих в основе управления загрязненными землями:

- предусмотрено составление реестра загрязненных земель и право требовать сертификат качества почвы, а также выписку из реестра;
- проводится различие между прошлым и новым загрязнением земель;
- установлено различие между обязательством очистки загрязненного земельного участка и проведением очистки в силу гражданско-правовой ответственности.



Рис. 3. «Ржавая» река Рио-Тинто (Испания)

В Декрете предусмотрена жесткая процедура обследования земельного участка и проведения очистных работ. Началом является предварительное обследование, после чего может быть проведено полное обследование, затем составляется план очистных работ и осуществляются сами очистные работы.

К категории прошлого («исторического») загрязнения отнесены места, загрязненные до 29 октября 1995 года. Под «новым» загрязнением понимается загрязнение земель, происшедшее после указанной даты. Рассматриваются и так называемые смешанные ситуации. Согласно Декрету очистка вновь загрязненных участков должна происходить во всех случаях, когда превышены показатели допустимого загрязнения почвы. В случаях «прошлого» загрязнения решение об очистке принимается в зависимости от оценки рисков, которые представляет данное загрязнение для здоровья и окружающей среды. Затем составляется план работ по очистке, за их проведением наблюдает государственное учреждение Фландрии, занимающееся отходами.

Реестр загрязненных участков является источником данных, необходимых для принятия решений об очистке, а также для информирования потенциальных покупателей о состоя-

нии продаваемого участка. Он составляется на основе данных, получаемых в результате обследования загрязненных участков, которое проводится преимущественно в трех ситуациях:

- при переходе права собственности на недвижимость;
- при ликвидации какой-либо установки (производства), использование которой подлежит лицензированию;
- при возобновлении лицензии (разрешения).

В первых двух случаях обследование является обязательным.

Ответственным органом по вопросам рекультивации почв во Фландрии является Агентство по обращению с отходами Фландрии (Openbare Vlaamse Afvalstoffen Maatschappij - OVAM). Подход OVAM со временем развился во всеобъемлющую систему идентификации НЭУ и в определения очередности при планировании работ на территориях, нуждающихся в рекультивации. К составлению перечня объектов, потенциально опасных в результате загрязнения Агентство приступило в начале 1990-х годов.

OVAM играет активную роль во многих областях. Оно несет ответственность за разработку и реализацию программных установок для решения проблем загрязненных территорий во Фландрии. Оно ведет Регистр загрязненных территорий

и выдает сертификаты о состоянии объектов при передаче прав собственности на них. Оно контролирует исследования состояния почв, утверждает предложения по проектам рекультивации и осуществляет надзор над рекультивационными работами.

Оно вмешивается в ситуации, требующие принятия коррективных мер, посредством указаний соответствующим лицам (например, собственникам) о проведении очистки загрязненных почв и бесхозных промышленных производств, если они представляют угрозу здоровью людей и состоянию окружающей среды. Если виновное лицо не принимает соответствующих мер по указанию OVAM в установленные сроки, то для выполнения работ по рекультивации OVAM выделяет авансом финансовые средства, которые оно берет из специального фонда, формируемого из поступлений от экологического налогообложения, а затем подает судебный иск против виновного лица в порядке взыскания затрат.

Во исполнение Декрета о восстановлении земель в 1996 году вышло Положение о проведении работ по рекультивации почв Фландрии (VLAREBO). В Приложении I к VLAREBO содержится перечень «видов хозяйственной деятельности и производств, представляющих особую опасность», которые могут вызвать загрязнение почвы. Каждый муниципалитет обязан разработать и вести перечень объектов в границах своей территории, на которых ведутся такие опасные работы или размещены опасные производства.

Объекты, на которых в прошлом выполнялись такие опасные работы или размещались такие производства, или если то же самое имеет место и в настоящее время, должны подвергаться проверке (1) периодически; (2) после закрытия такого опасного производства или прекращения такого опасного вида деятельности; и (3) при смене собственника. Частота периодических проверок зависит от категории опасности производства или вида деятельности:

- Категория А: первое исследование почвы проводится до 31 декабря 2003 года, в дальнейшем через

каждые 20 лет.

- Категория В: первое исследование почвы проводится до 31 декабря 2001 года, в дальнейшем через каждые 10 лет.

- Категория С: первое исследование почвы проводится до 31 декабря 1999 года, в дальнейшем через каждые 5 лет.

Производство, имеющее резервуар для хранения нефти общей емкостью меньше 20.000 литров, относится к категории В.

Все данные о загрязненных территориях заносятся в специальный регистр загрязненных объектов, который ведет OVAM, и который доступен для широкой общественности. По состоянию на 2002 год было выявлено 6500 закрытых промышленных объектов и полигонов для захоронения отходов. После предварительных исследований было установлено, что 970 из этих территорий были загрязнены, а половина из них (489) представляют опасность и требуют дополнительных исследований. Из 223 объектов, которые были тщательно проверены к 2002 году, 94 представляли серьезную опасность и требовали рекультивации; соответствующие проекты рекультивации были согласованы агентством OVAM для 60-ти из них.

В соответствии с Декретом о восстановлении земель 1995 года рекультивация считается обязательной в следующих ситуациях: (1) в случае «нового» загрязнения почвы, если оно превышает предельный уровень по стандартам для рекультивации, приведенным в Приложении 4 к VLAREBO; (2) в случае старого загрязнения почвы, если оно представляет серьезную опасность для здоровья людей и состояния окружающей среды, например, если при контакте человека с загрязнением могут возникнуть серьезные последствия для здоровья.

Обязанность по организации очистки территорий возлагается на лицо, которое является фактическим владельцем земельного участка, где произошло загрязнение. Таким лицом может быть либо оператор (если на территории, на которой возникло загрязнение, размещалось производство, для которого необходимо было получить разрешение соответ-

ствующей природоохранной службы), либо собственник данной территории. Однако, если собственник участка сможет представить доказательства, подтверждающие, что фактически владельцем этого объекта является другое лицо, то указанная обязанность переходит к этому лицу.

Если такое лицо, обязанное произвести очистку, само не причинило загрязнение, оно вправе взыскать затраты на рекультивацию с лица, которое фактически произвел указанное загрязнение. Декрет о восстановлении земель устанавливает обязательную материальную ответственность за причинение загрязнения почвы, и эта ответственность ограничена стоимостью затрат на рекультивацию почвы. Такая обязательная ответственность не распространяется на затраты, понесенные при рекультивации старых загрязненных территорий. На такие случаи распространяются правила назначения ответственности, которые действовали до выхода Декрета о восстановлении земель 1995 года, т.е. те, которые основывались на установлении нарушения или вины.

В соответствии с Декретом о восстановлении земель 1995 года так называемые «добросовестные собственники» освобождаются от ответственности. Чтобы попасть в такую категорию, собственник обязан представить доказательства, подтверждающие, что:

- он не производил это загрязнение;
- он не знал о загрязнении, когда приобрел этот участок земли или стал оператором на нем;
- по состоянию на январь 1993 года на объекте не выполнялись никакие особо опасные работы и не размещались никакие опасные производства.

Декрет о восстановлении земель 1995 года предусматривает процедуру, в соответствии с которой, прежде чем заключать сделку о передаче прав собственности на землю, продавец обязан получить сертификат о состоянии почвы, который выдает OVAM, и поставить покупателя в известность о содержании указанного сертификата. Если участок, в действительности, загрязнен, то права собственности

на него можно передать новому собственнику, только после того, как (1) OVAM выдаст согласованный план рекультивации; (2) будет выдана финансовая гарантия покрытия затрат на рекультивацию, и (3) взято обязательство перед OVAM о проведении рекультивации участка.

В результате реализации этого требования в 1999 было подано 10.000 заявок об отложенных сделках по передаче прав собственности на землю, причем в 40% случаев они «зависли» из-за загрязнений. В результате дополнительных исследований было выявлено 801 таких участков, которые требовали проведения рекультивации, а OVAM выдал планы рекультивации на 446 из этих объектов.

Хотя режим, введенный Декретом о восстановлении земель, способствует реализации проектов восстановления почвы на объектах, это решение все-таки не является комплексным. Если объекты относятся к категории заброшенных и остаются бесхозными по причине загрязненной почвы, то чаще всего новых пользователей или покупателей не удается найти.

Проекты по рекультивации во Фландрии могут финансироваться авансом из специального фонда, который формируется за счет поступлений экологических налогов.

Фландрия приняла постановление по заброшенным предприятиям, в котором предусматривается специальная схема налогообложения. В качестве стимула к участию предприятий частного сектора в проектах по рекультивации загрязненных земель предусматривается их освобождение от налогообложения на срок до двух лет при наличии планов рекультивации.

#### 6. Заключение

Серьезное внимание на объекты НЭУ (на загрязненные и деградированные территории) страны Западной Европы обратили в разное время. Если в Дании и Нидерландах анализом ситуации органы государственного управления начали заниматься в 80-х и даже в 70-х годах, то в Великобритании и Германии серьезный интерес к этой проблеме возник лишь в 90-х годах. Тем не менее, к настоящему времени все страны,

о которых шла речь, разработали пакеты весьма развитых законодательных и нормативных правовых актов, которые регулируют все аспекты решения проблемы по ликвидации НЭУ. Несмотря на различия в государственном устройстве и экономическом развитии в действиях этих стран можно выделить общие принципиальные позиции:

1. ответственность по выявлению и ликвидации объектов НЭУ лежит преимущественно не на федеральных, а на региональных органах власти, при этом последние имеют право принимать свои нормативные правовые акты в этой сфере, учитывающие специфику их территорий;

2. подход к объектам НЭУ носит дифференцированный характер – в первую очередь рекультивации подлежат территории, чье влияние на состояние окружающей среды и здоровье людей вызывает опасение, прочие объекты могут оставаться законсервированным долгое время;

3. изменению функционального использования территории (земельного участка), смена ее правового статуса (например, смена собственника) сопровождается обязательным исследованием ее состояния на предмет установления наличия на ней опасных веществ;

4. для финансирования проектов по ликвидации объектов НЭУ привлекаются, прежде всего, виновники их возникновения этих объектов, однако в тех случаях, когда виновник не найден, не платежеспособен или истек срок давности действия закона, государство признает свою обязанность провести рекультивацию загрязненных (деградированных) территорий;

5. для стимулирования деятельности по ликвидации объектов НЭУ разработаны различные экономические механизмы и финансовые схемы, в том числе льготное налогообложение и кредитование, выделение грантов, и др.:

6. каждая страна имеет общедоступные детализированные электронные информационные ресурсы (сайты, реестры, кадастры и др.), которые позволяют получить исчерпывающие сведения о состоянии территории страны, наличии на ней объектов НЭУ

(в том числе загрязненных участков, полигонов по размещению отходов), проводимых на объектах НЭУ работах, а также получить консультации по возможным источникам финансирования рекультивации и возможным технологическим решениям для ее проведения.

#### Источники информации

1. Г. Голденман, *Опыт стран Евросоюза и стран центральной и восточной Европы в решении проблем прошлого экологического ущерба*, 2006.

2. K. Jansen, C. Van Gool, *Overview of soil surveys and remediation*, OVAM, 5.10.2011.

3. G. Prokop, M. Schamann, I. Edelgaard, *Management of contaminated sites in Western Europe*, European Environment Agency, 2000.

4. *Order of the Flemish Government for the establishment of the flemish regulations relating to waste prevention and management*.

5. *The Environmental Protection Agency and the Agency for Spatial and Environmental Planning, Environmental Liability Directive Guidelines*, Denmark, 2012.

6. *Guidelines for Part 17.2 of the Dutch Environmental Management Act: measures in the event of environmental damage or its imminent threat*, The Netherlands, 2008.

7. *Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations, Guidance for England and Wales, 2009* <http://archive.defra.gov.uk/environment/policy/liability/pdf/indepth-guide-regs09.pdf>.

8. *Defra and Welsh Assembly Government, The Environmental Damage Regulations, Preventing and Remedying Environmental Damage, 2009* (<http://archive.defra.gov.uk/environment/policy/liability/pdf/quick-guide-regs09.pdf>).

9. *Department of Environment for Northern Ireland (DOENI), The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations, Northern Ireland Guidance, 2009* [http://www.doeni.gov.uk/eld\\_guidance.pdf](http://www.doeni.gov.uk/eld_guidance.pdf).