

Оценка состояния дел в области ответственности за ядерный ущерб

Ха-Вин Фуонг

Режим ответственности за ядерный ущерб через два десятилетия после его создания и принятия руководящих принципов и правил широким кругом стран был недавно подвергнут тщательной переоценке операторами ядерных установок, представителями регулирующих органов, а также экспертами по юридическим вопросам и страхованию.

Местом действия был симпозиум (по ответственности перед третьей стороной и страхованию за ядерный ущерб), организованный МАГАТЭ совместно с Агентством по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития (АЯЭ) и проходивший в сентябре 1984 г. в Мюнхене, ФРГ.

В симпозиуме приняли участие около 250 специалистов из 40 стран и различных международных организаций, которые обсуждали широкий круг вопросов — от уровней компенсации за ядерный ущерб до круга ведения ядерных конвенций и их будущего.

Симпозиум внес важный вклад в выявление конкретных областей, где необходимы коррективы или улучшения для решения текущих практических проблем или новых задач. Сосредоточив главное внимание на вопросах, вызывающих законную озабоченность общественности, симпозиум способствовал также росту доверия к системе компенсирования, которая является во многих отношениях уникальной в области защиты общественных интересов.

Важность усиления согласованности

Было подчеркнуто, что вступление в силу Протокола поправок 1982 г. привело бы к большей согласованности в отношении сумм компенсации за ядерный ущерб в различных странах в соответствии с Парижской конвенцией и Брюссельской дополнительной конвенцией, участниками которых является большинство европейских стран.

Было отмечено, что разночтения в этом вопросе могут подорвать доверие к режиму ядерной ответственности.

Желательна также большая ясность в сфере действия Парижской конвенции, которая может быть достигнута более широким применением

Г-н Ха-Вин Фуонг — сотрудник Юридического отдела Агентства — был соисполнительным Секретарем Симпозиума АЯЭ/МАГАТЭ по ответственности перед третьей стороной и страхованию за ядерный ущерб.

рекомендации инициативного комитета АЯЭ от 1971 г., предусматривающей компенсацию за ядерный ущерб на территории участника конвенции, независимо от того, где произошла авария. Это позволило бы добиться большего единообразия в возмещении ущерба жертвам аварии.

До вступления в силу Протокола поправок 1982 г. некоторые страны приняли систему компенсации из государственных средств за ядерный ущерб, возмещение которого превысило бы по совокупности сумму компенсации по Брюссельской дополнительной конвенции, которая в настоящее время составляет 120 млн. SDR или приблизительно 122 млн. долл. США. Так поступили Федеративная Республика Германии, Нидерланды и Швеция, где максимальная сумма ответственности, принимаемой на себя государством, составляет соответственно 1000 млн. марок, 1000 млн. гульденов и 3000 млн. крон за каждую аварию. Эти суммы включают в себя любую компенсацию, выплачиваемую в соответствии с Парижской и Брюссельской конвенциями.

Концепция неограниченной ответственности

В Швейцарии, которая не является участником этих конвенций, максимальная компенсация из государственных средств была установлена в размере 1000 млн. шв. франков, что включает выплату по обязательному страхованию до 300 млн. шв. франков. Важным положением закона, принятого в Швейцарии в 1983 г. по этому вопросу, было введение концепции *неограниченной ответственности*.

В пользу принятия этого нового подхода — даже в рамках действующих конвенций, — по мнению его сторонников, свидетельствует развитие технологии мирного использования атомной энергии с точки зрения экономики и безопасности. Однако выражались сомнения в том, приведет ли переход к неограниченной ответственности к эффективно-му увеличению финансового обеспечения, а также в том, будет ли возможно совместить концепции *абсолютной* и неограниченной ответственности, в виду неизбежной ограниченности ресурсов в распоряжении операторов ядерных установок. Кроме того, принятие концепции неограниченной ответственности за ядерный ущерб могло бы оказать отрицательное воздействие на общественное мнение, а также на экономику ядерной энергетики.

Ответственность за ядерный ущерб и страхование — историческая справка

Ядерный ущерб может быть результатом аварии, связанной с повреждением ядерной установки или радиоактивного материала во время транспортировки. Для ослабления общественной озабоченности о финансовой защите потенциальных жертв ответственность перед третьими сторонами за ядерный ущерб регулируется на международном уровне двумя основными конвенциями, принятыми в начале 60-х годов.

Это (1) Конвенция об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии от 29 июля 1960 г. (Парижская конвенция), депозитарием которой является Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и которая вступила в силу 1 апреля 1968 г.; и (2) Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21 мая 1963 г., депозитарием которой является МАГАТЭ и которая вступила в силу 12 ноября 1977 г.

Обе конвенции устанавливают специальный режим ответственности, имеющий целью обеспечение достаточной компенсации за ущерб, который может быть нанесен определенными видами мирного использования атомной энергии. Данный режим базируется на следующих принципах:

- Абсолютная и исключительная ответственность оператора соответствующей ядерной установки
- Пределы ответственности оператора во времени и в материальном плане
- Обязанность оператора — обеспечивать свою ответственность страхованием или другим видом финансового обеспечения
- Гарантия со стороны государства — удовлетворять требования о компенсации, сумма которой превышает финансовое обеспечение оператора.

Дополнительные конвенции и поправки

Для создания системы взаимной финансовой помощи Парижская конвенция была дополнена Брюссельской дополнительной конвенцией от 21 января 1963 г. По этой системе компенсация за ядерный ущерб предоставляется на трех уровнях: (1) оператором соответствующей ядерной установки до предела ответственности, установленного национальным законодательством; (2) государством, где расположена ядерная установка; и (3) участниками конвенции на коллективной основе.

Брюссельская дополнительная конвенция, депозитарием которой является правительство Бельгии, вступила в силу 4 декабря 1974 г. Парижская и Брюссельская конвенции были пересмотрены и дополнены протоколами от 28 января 1964 г. с целью приведения их в соответствие с Венской конвенцией, которая применяется в мировом масштабе. Сфера действия Парижской и Брюссельской конвенций ограничена странами Европы*.

В рамках ОЭСР 16 ноября 1982 г. были приняты еще два протокола для внесения поправок в Парижскую и Брюссельскую конвенции, которые еще не вступили в силу. Основные поправки касаются принятия расчетной единицы Международного валютного фонда — SDR (Special Drawing Rights — Специальные права пользования) — для расчетов размеров компенсации, устанавливаемых этими конвенциями, а также увеличение государственной компенсации и суммарной компенсации, выплачиваемой третьим сторонам по Брюссельской конвенции, с 70 до 175 млн. и со 120 до 300 млн. SDR соответственно.

* Участниками Парижской конвенции являются: Англия, Бельгия, Дания, Греция, Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция, ФРГ, Финляндия, Франция и Швеция; Брюссельской конвенции: Англия, Дания, Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия, ФРГ, Финляндия, Франция, Швеция; и Венской конвенции: Аргентина, Боливия, Египет, Камерун, Куба, Нигер, Перу, Филиппины, Тринидад и Тобаго, Югославия.

Транспортировка

Парижская и Венская конвенции не затрагивают применения ни одной из действующих международных конвенций в области транспортировки. Поэтому в определенных обстоятельствах как оператор ядерной установки, так и перевозчик могут оказаться ответственными за ядерный ущерб, нанесенный при международной перевозке радиоактивных материалов. Расширение рамок ответственности по ядерным и транспортным конвенциям может таким образом привести к серьезным трудностям в получении достаточного страхового обеспечения для такой транспортировки.

Конвенция по гражданской ответственности в области морских перевозок ядерного материала, принятая в Брюсселе 17 декабря 1971 г., является попыткой разрешения этой проблемы путем освобождения любого лица, на которое могла бы быть возложена ответственность за ядерный ущерб по какой-либо международной морской конвенции или в соответствии с национальным законодательством, от такой ответственности в тех случаях, когда ответственность лежит на операторе ядерной установки.

Эта конвенция, депозитарием которой является Международная морская консультативная организация, вступила в силу 15 июля 1975 г.*.

Ядерное страхование

Международное сотрудничество при установлении этого режима специальной ответственности произошло с самого начала при участии страховых компаний с учетом их мнения и опыта. Цель всего этого заключалась в том, чтобы привести в соответствие размеры ответственности, налагаемые законом на операторов ядерных установок, и возможностями рынка страхования.

За последние 25 лет значительно возросли потребности в страховом обеспечении ядерного риска. Однако в результате коллективных усилий национальных страховых объединений и повторного страхования среди них ядерное страхование в настоящее время обеспечивается во многих странах. Благодаря международной системе объединенного страхования в 24 странах обеспечивается в настоящее время страхование от материального ущерба и риска ответственности.

Несмотря на большие различия по отдельным районам, все страховые объединения вместе взятые могут предоставить обеспечение до 160 млн. долл. США. Это значительно превышает налагаемые законом пределы ответственности операторов ядерных установок во многих странах, за исключением таких стран как ФРГ, Соединенные Штаты и Швейцария. В этих последних странах разница между коммерчески предоставляемыми размерами страхования и пределами ответственности, устанавливаемыми законодательством, должна покрываться за счет государственных средств или комбинации государственных фондов и вкладов ядерной промышленности.

В Соединенных Штатах, однако, выплата правительственной компенсации была прекращена в ноябре 1982 г., когда было установлено, что предел ответственности в размере 560 млн. долл. США, установленный законом Прайса-Андерсона в 1957 г., соответствует комбинации страхового обеспечения (160 млн. долл. США) и ретроспективной выплаты владельцами по 5 млн. долл. США за каждый из 80 действовавших тогда энергетических реакторов (в сумме 400 млн. долл. США). По этой системе сумма максимальной компенсации будет таким образом автоматически возрастать по мере получения разрешений на ввод в действие большего числа энергетических реакторов.

* Участниками конвенции являются: Аргентина, Дания, Испания, Италия, Йеменская Арабская Республика, Либерия, Норвегия, ФРГ, Франция и Швеция.

Требования о компенсации

Срок для предъявления требований о компенсации как в Парижской, так и в Венской конвенциях установлен в 10 лет. Тем не менее этот срок может быть продлен в соответствии с национальным законодательством, при условии, что ответственность оператора ядерной установки обеспечивается страхованием или другим видом финансового обеспечения в течение длительного времени. В ряде стран установлен более длительный срок предъявления претензий, с учетом некоторых дальнейших последствий для здоровья пострадавших. По мнению страховых компаний такая достаточно гибкая система установления сроков претензий позволяет законодателям отходить от предусмотренного в конвенциях срока в 10 лет в зависимости от наличия государственных средств для удовлетворения компенсационных требований течение более длительного периода.

В Соединенных Штатах предлагается продлить временное ограничение для предъявления претензий с 20 до 30 лет. По имеющимся сведениям, не было достигнуто также удовлетворительного решения проблемы обоснованной причинности, которая неизбежно возникает при предъявлении претензий за ущерб здоровью в результате профессионального облучения. Судебные решения не дают оснований для установления рациональной основы для определения правомерности требования компенсации в таких случаях.

Таким образом, по сложному и спорному вопросу о причинной связи не удалось пока достигнуть консенсуса, которым можно было бы руководствоваться при решении вопросов, связанных с отдаленными последствиями облучения.

Концепция ядерного ущерба

В связи с концепцией ядерного ущерба в рамках существующих конвенций выражалось также сомнение в том, *inter alia* должна ли ответственность оператора распространяться и на расходы по аварийным мерам с целью предотвращения или сведения к минимуму последствий ядерной аварии. В качестве возражения указывалось, что такое расширение концепции непосредственно повлияло бы на порядок очередности компенсационных требований и, как следствие, на распределение компенсации. Продолжает также оставаться неясным, может ли оператор ядерной установки быть освобожден от ответственности в случае ядерной ава-

рии, непосредственно связанной с актами терроризма, поскольку в конвенциях четко не оговаривается возможность такого освобождения.

Будущее конвенций

Несколько докладов было посвящено ответственности в связи со снятием с эксплуатации ядерных установок и удалением радиоактивных отходов. Это привлекло внимание к необходимости дальнейших исследований и международных мер для решения специальных проблем на конечной стадии ядерного топливного цикла, либо посредством более широкого понимания сферы действия существующих конвенций, либо с помощью дополнительных юридических инструментов.

В обзоре состояния и перспектив Венской конвенции было подчеркнуто, что эта конвенция устанавливает лишь *минимальные стандарты* для финансовой защиты на случай ущерба, который может явиться следствием определенных видов мирного использования атомной энергии и как таковая она представляет широкую основу для того, чтобы с достаточной гибкостью способствовать сотрудничеству между странами, находящимися на различных стадиях ядерного развития. Хотя некоторые положения конвенции могли бы быть и обновлены — это касается, в частности, единицы расчета при определении минимальной ответственности оператора — ее участники согласились отложить пересмотр, в ожидании присоединения к ней новых государств.

Страховое обеспечение

Доклады специалистов по страхованию на симпозиуме подтвердили, что благодаря международному сотрудничеству объединения страховых компаний были в состоянии удовлетворять растущие требования о финансовой защите от ядерного риска. По их мнению, эффективность этого вклада в мирное использование атомной энергии зависит прежде всего от стабилизации концепций ответственности и страхового обеспечения. В этой связи была отмечена полезность 27-летнего опыта ядерного страхования в Соединенных Штатах, принимая во внимание малочисленность аварий, связанных с ущербом для населения. Авария на АЭС „Три майл айленд” была исключительным событием, и важнейшая ее особенность состояла в том, что ущерб был нанесен реактору, но не населению.