

RECLAMACIONES POR DAÑOS A LOS RECURSOS NATURALES*

Will AMOS

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto de los principios de determinación de las sanciones, existe la necesidad de evaluar y equilibrar las medidas directas de restauración y protección ambientales junto con consideraciones punitivas y disuasivas más tradicionales. De esta manera, al argumentar a favor de la imposición de una sanción específica, los demandantes deben entender el motivo por el cual los tribunales se deciden por soluciones no pecuniarias dirigidas a garantizar la restauración o la restitución de los recursos naturales. En este documento de trabajo se resumen las disposiciones legales federales y provinciales aplicables en Canadá que contemplan estas medidas y, posteriormente, se destaca la jurisprudencia disponible al respecto.

II. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA FEDERALES APLICABLES

La Ley de Pesca¹ (*Fisheries Act*) y la Ley Canadiense de Protección Ambiental (*Canadian Environmental Protection Act, CEPA*)² de 1999 son ejemplos de leyes federales que contienen amplias disposiciones que facultan a los tribunales a imponer medidas no monetarias en casos de daños a los recursos naturales. De conformidad con lo establecido en el subinciso 79.2 de la Ley de Pesca, el tribunal puede:

* Documento de referencia a cargo del Secretariado de la CCA, 2008.

¹ *Ley de Pesca*, RSC 1985, c. F-14.

² *Ley Canadiense de Protección Ambiental*, 1999, SC 1999, c. 33.

- Prohibir al infractor participar en actos o actividades que resulten en la continuación o la recurrencia de la infracción, artículo 79.2(a);
- Ordenar emprender cualquier acción que el tribunal considere necesaria a fin de solucionar o evitar daño futuro o presente a la fauna marina o a su hábitat y a la pesca, derivado de la infracción cometida, artículo 79.2 (b);
- Ordenar la realización de servicios comunitarios, artículo 79.2(e), y
- Solicitar el cumplimiento de otras condiciones que el tribunal considere oportunas a fin de garantizar la buena conducta del infractor y evitar que despliegue conductas dañinas en el futuro, artículo 79.2 (i).

La amplitud de la reparación judicial prevista en estas disposiciones queda de manifiesto, como se ejemplifica en *R. v. Northwest Territories (Commissioner)*, donde el fiscal de la Corona propuso que el acusado cumpliera con una sanción consistente en la orden correctiva de restablecer la laguna de aguas negras Iqaluit que permitió la afluencia de aguas residuales municipales no tratadas a Koojesse Inlet. A pesar de que el tribunal no aceptó finalmente esta propuesta, sí estableció que en el artículo 79.2 “se prevé un rumbo para las sentencias: se aplicarán sanciones significativas a fin de alcanzar el objetivo de la legislación”.³ En marzo de 2003, el Tribunal Territorial de Yukon impuso en la ciudad de Dawson la obligación de construir y completar una planta secundaria de tratamiento de aguas negras, la cual estaría en pleno funcionamiento para el 1o. de septiembre de 2004.⁴

En el caso *R. v. Basso*, se decretó una orden de restauración en contra del propietario de un terreno costero, donde se dispuso que retirara las rocas de granito que había tirado ilegalmente en la cuenca Wainwright.⁵ El pronunciamiento de esta sentencia se debió a que las rocas habían dañado helecho pantanoso, vital para el desarrollo del salmón joven.

³ El tribunal consideró esta medida propuesta, pero no la impuso porque el infractor ya había reconstruido la laguna. Véase *R. v. Northwest Territories (Commissioner)* (1993), NWTJ No. 131, en parágrafo 8.

⁴ *R. v. City of Dawson* (2003), YKTC 16.

⁵ *R. v. Basso* (2001), BCJ núm. 1285.

En la CEPA se incluye un lenguaje similar al empleado en el artículo 79.2 de la Ley de Pesca. En el artículo 291(1) de la CEPA se contempla una variedad de órdenes adicionales que el tribunal puede imponer a las personas que hayan cometido alguna infracción conforme a lo previsto en esta normativa. En el caso *Canada v. IPSCO Recycling Inc.*, el Tribunal Federal de Canadá reconoció, con fundamento en el artículo 291(1), que la CEPA permite a los jueces dictar órdenes adicionales además de las multas para su aplicación en asuntos ambientales.⁶

En el artículo 291(1) se destacan algunas disposiciones que conceden discrecionalidad al tribunal para:

- Ordenar al infractor emprender acciones que los jueces consideren necesarias a fin de solucionar o evitar el daño ambiental ocasionado por los actos o las omisiones de aquél que causaron el incumplimiento inicial, artículo 291(1)(b);
- Ordenar la realización de servicios comunitarios, artículo 291(1)(l), y
- Solicitar al infractor que cumpla con otras condiciones razonables que se consideren necesarias a fin de garantizar su buena conducta y evitar que despliegue acciones u omisiones dañinas en el futuro, artículo 291(1)(q).

Entre otras legislaciones federales que comprenden disposiciones correctivas similares de restauración se incluyen la Ley de Especies en Riesgo (*Species at Risk Act*, SC) de 2002, c. 29, s. 105, la Ley de la Convención de Aves Migratorias (*Migratory Birds Convention Act*) de 1994, c. 22, s. 16(1) y la Ley para la Protección de Especies Silvestres de Flora y Fauna y Reglamentación del Comercio Internacional e Interprovincial (*Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act*, SC) de 1992, c. 52, s. 22(6).

III. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA PROVINCIALES APLICABLES

En varias legislaciones provinciales se incluyen disposiciones correctivas de restauración. En Ontario, diversas leyes revisten interés al res-

⁶ *Canada v. IPSCO Recycling Inc.* (2003), FCJ núm. 1950, párrafos 87 y 88.

pecto.⁷ En primer lugar, en la ley que regula la administración de tierras y recursos públicos en esta provincia, la Ley de Tierras Públicas (*Public Lands Act*), se autoriza al tribunal ordenar la rehabilitación de las tierras de la Corona.

En segundo lugar, la Ley de Derechos Ambientales (*Environmental Bill of Rights*) de Ontario, en el artículo 93(1)(b), permite que las resoluciones de los tribunales instruyan a las partes a entrar en negociaciones de un plan de restauración en el lugar donde resultó dañado el recurso natural.⁸ Este plan debe incluir los siguientes propósitos:

- Prevención, disminución o eliminación del daño al recurso natural en cuestión, artículo 95(2)(a);
- Restauración de todas las formas de vida, condiciones físicas, ambiente natural y otros aspectos del recurso natural que el infractor afectó adversamente, artículo 95(2)(b), y
- Restauración de todos los usos para los que servía el recurso natural, como goce público, que el infractor afectó adversamente, artículo 95(2)(c).

Estos planes de restauración pueden incluir programas comunitarios y educativos, además de iniciativas de investigación y desarrollo.⁹ De acuerdo con lo señalado en el artículo 98, si las partes no pueden llegar a un acuerdo sobre el plan de restauración, el tribunal está facultado para elaborarlo y entregarlo a las partes.¹⁰

En tercer lugar, la Ley Forestal (*Forestry Act*) de Ontario, cuyo objeto es la conservación y la administración de recursos forestales, ofrece medidas de restauración con respecto al daño ocasionado a la silvicultura dentro de la provincia.¹¹ Las contravenciones de esta ley pueden tener

⁷ RSO 1990, c. P.43, s. 14(7).

⁸ *Carta de Derechos Ambientales (Environmental Bill of Rights, SO)* de 1993, c. 28, s. 93(1)(a).

⁹ *Ibidem*, s. 95(3).

¹⁰ *Ibidem*, s. 98.

¹¹ *Ley Forestal (Forestry Act)*, RSO 1990, c. F.26. De manera similar, véanse las órdenes de replantación encontradas con fundamento en lo establecido en el artículo 6(2) de la *Ley Arbórea (Trees Act)*, RSO 1990, c. T-20. En el caso *R. v. Iacobelli* (2005), OJ núm. 833, donde el infractor había talado aproximadamente siete acres de árboles que habitaban en su propiedad, pero que estaban situados cerca de un área protegida geoló-

como consecuencia una orden del tribunal para replantar los árboles que se destruyeron.¹² Por ejemplo, en el caso *R. v. Vastis*, el tribunal ejerció esta facultad a fin de ordenar la restauración de aproximadamente 23 acres de árboles que se talaron con la intención de construir un campo de golf.¹³

IV. IMPORTANCIA DE LAS MEDIDAS NO PECUNIARIAS

La variedad de opciones en las sentencias que pueden imponer los tribunales desempeña una función esencial en los procesos ambientales. Existe un extenso apoyo doctrinal a la idea de que “el simple incremento o disminución de las multas no pueden por sí solos inculcar la cultura de cumplimiento ambiental”.¹⁴ Sin embargo, la falta de una amplia jurisprudencia que demuestre el uso de estas medidas por parte de los tribunales canadienses tal vez refleje el hecho de que resulta más difícil calcular y exigir el cumplimiento de las órdenes de restauración. Campbell asevera que “el fiscal no debe concebir y proponer una sentencia creativa al tribunal exclusivamente en términos de su valor pecuniario, ya que los jueces simplemente pueden considerar que esta sentencia creativa es intercambiable por una multa”.¹⁵ Resulta evidente que la cuantificación de la restauración no es el objetivo, más bien la meta es obligar a los infractores a desempeñar un papel integral en la restauración de los recursos. De hacerse así, se espera que el recurso natural regrese al estado original que tenía antes de sufrir el daño, al mismo tiempo que también se disuaden y denuncian las conductas que condujeron al perjuicio.

gicamente vulnerable, el tribunal ordenó la instrumentación de un plan de restauración conforme a lo dispuesto en la *Ley Arbórea*.

¹² *Ley Forestal (Forestry Act)*, RSO 1990, ss. 19(1), (2).

¹³ *R. v. Vastis* (2006), OJ núm. 3774.

¹⁴ Gordon Scott Campbell, “Fostering a Compliance Culture through Creative Sentencing for Environmental Offences”, *Canadian Criminal Law Review* (septiembre de 2004) 9, 1, 32. Véase también Jamie Benidickson, *Environmental Law*, 2a. ed., Toronto, Irwin Law, 2002, p. 160.

¹⁵ Campbell, *ibidem*, p. 30.

CLAIMS FOR NATURAL RESOURCE DAMAGES*

Will AMOS

I. INTRODUCTION

In the context of sentencing principles, there is a need to assess and balance direct environmental protection and restoration measures alongside more traditional punitive and deterrence considerations. Thus, when pleading sentencing arguments, prosecutors must understand how courts may order non-monetary remedies to ensure the restoration or replacement of the natural resources. This background paper summarizes Canada's relevant federal and provincial statutory provisions dealing with such remedies, and subsequently highlights applicable jurisprudence in this regard.

II. RELEVANT FEDERAL STATUTES AND JURISPRUDENCE

The *Fisheries Act*¹ and the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* (CEPA)² are examples of two federal statutes which contain broad provisions authorizing the courts to order non-monetary remedies in cases where there have been damages to natural resources. Pursuant to s. 79.2 of the *Fisheries Act*, the court may:

- prohibit a person from engaging in acts or activities that may result in the continuation or reoccurrence of the offence—section 79.2(a);

* Background paper for the CEC Secretariat, 2008.

¹ *Fisheries Act*, RSC 1985, c. F-14.

² *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, SC 1999, c. 33.

- direct a person to take any action the court deems appropriate to remedy or avoid future or present harm to the fish, fisheries or fish habitat arising out of the offence that occurred—section 79.2 (b);
- direct a person to perform community service—section 79.2(e); and
- require the person to comply with other conditions the court deems appropriate to secure the person’s good conduct and prevent that person from carrying out future harmful conduct—section 79.2(i).

The breadth of potential relief under these provisions is evident, as exemplified in *R. v. Northwest Territories (Commissioner)*, where Crown counsel proposed that the accused serve a punishment that included a remedial order to rebuild the Iqaluit sewage lagoon, which let out untreated municipal sewage into the Koojesse Inlet. Although the court did not ultimately agree with this proposition, it did state that section 79.2 “indicates a direction with respect to sentences: that significant sanctions be applied to achieve the purpose of the legislation.”³ In March 2003, the Yukon Territorial Court imposed on the City of Dawson a requirement to build and complete a secondary sewage treatment plant, to be fully operational by 1 September 2004.⁴

In *R. v. Basso*, a restoration order was made against a waterfront property owner to remove the granite rocks he had illegally dumped into the Wainwright Basin.⁵ This sentence was given because the rocks had damaged sedge grass plants, which are vital for the development of young salmon.

CEPA contains similar language to that found under section 79.2 of the *Fisheries Act*. Section 291(1) of CEPA provides the court with a variety of additional orders that may be imposed upon persons who have committed an offence under this law. In *Canada v. IPSCO Recycling Inc.*, section 291(1), the Federal Court of Canada acknowledged that CEPA provides the courts with additional orders apart from mere fines in environmental cases.⁶

³ The court considered this proposed remedy but did not order it because the accused had already rebuilt the lagoon. See *R. v. Northwest Territories (Commissioner)* (1993), NWTJ No. 131, para. 8.

⁴ *R v. City of Dawson* (2003), YKTC 16.

⁵ *R. v. Basso* (2001), BCJ No. 1285.

⁶ *Canada v. IPSCO Recycling Inc.* (2003), FCJ No. 1950, paras. 87 and 88.

Certain provisions are notable under section 291(1), granting discretion for the court to:

- direct an offender to take any action the court deems appropriate to remedy or avoid environmental harm caused by that offender's acts or omissions which caused the initial offence—section 291(1)(b);
- direct the offender to perform community service—section 291(1)(l); and
- require the offender to comply with any other reasonable conditions deemed appropriate and just by the court to secure the offender's good conduct and prevent future harmful conduct by the offender—section 291(1)(q).

Other federal statutes which contain similar provisions with respect to restorative remedial provisions include the *Species at Risk Act*, SC 2002, c. 29, s. 105, the *Migratory Birds Convention Act, 1994*, c. 22, s. 16(1), and the *Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act*, SC 1992, c. 52, s. 22(6).

III. RELEVANT PROVINCIAL STATUTES AND JURISPRUDENCE

Several provincial statutes provide for restorative remedial provisions. In Ontario, several statutes are of interest in this regard.⁷ First, the legislation governing the management of public lands and resources in this province, the *Public Lands Act*, authorizes a court to order the rehabilitation of Crown lands.

Second, the Ontario *Environmental Bill of Rights*, at section 93(1)(b), allows for court orders directing parties to negotiate a restoration plan where a public natural resource has been harmed,⁸ consistent with the following purposes:

prevention, diminution, or elimination of the harm to the natural resource at issue —section 95(2)(a);

⁷ RSO 1990, c. P.43, s. 14(7).

⁸ *Environmental Bill of Rights*, SO 1993, c. 28, s. 93(1)(a).

restoration of all forms of life, physical conditions, the natural environment and other aspects of the natural resource which were adversely affected by the offender—section 95(2)(b); and

restoration of whatever uses that natural resource served, such as public enjoyment, that were adversely affected by the offender—section 95(2)(c).

It is notable that such restoration plans may include community and education programs, and also research and development initiatives.⁹ In accordance with section 98, if parties cannot agree to a restoration plan, the court is empowered to develop one for the parties.¹⁰

Third, Ontario's *Forestry Act*, which governs the conservation and management of forest resources, provides for restoration measures with respect to harm caused to forestry within the province.¹¹ A contravention under this law may result in a court order to replant trees that have been destroyed.¹² For example, in *R. v. Vastis*, the court exercised these powers to order the restoration of approximately 23 acres of trees that had been destroyed for the purposes of building a golf course.¹³

IV. SIGNIFICANCE OF NON-MONETARY REMEDIES

The choice of sentences imposed by the courts plays a vital role in environmental prosecutions, and there is extensive doctrinal support for the idea that “simply moving fines up or down a scale cannot foster an environmental compliance culture alone”.¹⁴ However, the lack of an extensive jurisprudence demonstrating Canadian courts' use of such remedies may reflect the fact that restorative orders are more difficult to calculate

⁹ *Ibidem.*, s. 95(3).

¹⁰ *Ibidem.*, s. 98.

¹¹ *Forestry Act*, RSO 1990, c. F.26. Similarly, see the replanting orders found under section 6(2) of the *Trees Act*, RSO 1990, c. T-20. In *R. v. Iacobelli* (2005), OJ No. 833, a court ordered the implementation of a restoration plan pursuant to the *Trees Act*, where an offender clear-cut approximately seven acres of trees that resided on his own property, but which were situated near a protected and geologically sensitive area.

¹² *Forestry Act*, RSO 1990, ss. 19(1), (2).

¹³ *R. v. Vastis* (2006), OJ No. 3774.

¹⁴ Gordon Scott Campbell, “Fostering a Compliance Culture through Creative Sentencing for Environmental Offences”, *Canadian Criminal Law Review* (Sept. 2004) 9, 1, at 32. See also Jamie Benidickson, *Environmental Law, Second Edition* (Toronto: Irwin Law Inc., 2002), at 160.

and to enforce compliance with. Campbell asserts that “[a] creative sentence must not be thought of and presented by counsel to the court solely in terms of its monetary value, otherwise a court might simply treat a creative sentence interchangeably with a fine”.¹⁵ Clearly, the quantification of restoration is not the goal, but rather the goal is to force offenders to play an integral role in the restoration of the resources. In so doing, it is hoped that the natural resource will be returned to its original state prior to being harmed, while also deterring and denouncing such acts that led to the harm.

¹⁵ Campbell, *supra* note 14, at 30.