



Юридическая и техническая комиссия

Distr.: Limited
11 March 2009
Russian
Original: English

Пятнадцатая сессия

Кингстон, Ямайка

25 мая — 5 июня 2009 года

Предложение об установлении некоторых географических участков в зоне разломов Кларион-Клиппертон

Записка Секретариата

I. Введение

1. На своих заседаниях в ходе четырнадцатой сессии Международного органа по морскому дну Юридическая и техническая комиссия рассмотрела предварительное предложение о создании заповедных эталонных полигонов в связи с добычей конкреций в зоне Кларион-Клиппертон (ISBA/14/LTC/2). Это предварительное предложение было выработано на научном практикуме по проектированию охраняемых районов моря для подводных гор и абиссальной конкрециеносной провинции в Тихом океане, состоявшемся 23–26 октября 2007 года в Гавайском университете в Маное (шт. Гавайи, Соединенные Штаты Америки)¹. Комиссия также заслушала доклад д-ра Крейга Смита, главного исследователя и организатора практикума. В своем докладе д-р Смит разъяснил исходные посылки сформулированного предложения и привел его обоснование, а также рассказал об общих ориентирах и критериях возможного создания сети заповедных эталонных полигонов в зоне Кларион-Клиппертон. Кроме того, в распоряжении Комиссии имелся документ «Соображения относительно экономического анализа морской среды в Районе и применения зонально привязанных инструментов хозяйствования для сохранения биоразнообразия» (ISBA/14/LTC/5), который был подготовлен Секретариатом в порядке отклика на просьбу, высказанную Комиссией на тринадцатой сессии.

¹ Материалы практикума имеются на его веб-сайте: Pew Workshop on the Design of Marine Protected Areas for Seamounts and the Abyssal Nodule Province in Pacific High Seas, held at Honolulu, 23–26 October 2007, East West Center, University of Hawaii (http://www.soest.hawaii.edu/oceanography/faculty/csmith/MPA_webpage/MPAindex.html).

2. Комиссия обсудила предложение в целом, а также учредила рабочую группу, поручив ей более подробно рассмотреть затрагиваемые вопросы. Было отмечено, что суть предложения состоит в том, чтобы Орган выделил в зоне Кларион-Клиппертон место для сети экологически связанных друг с другом участков, где не должна будет вестись разведочная или добычная деятельность. Эти участки не должны будут пересекаться с районами, на которые распространяются действующие контракты. Было отмечено также, что в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и в Соглашении 1994 года предусматриваются некоторые юридические механизмы, которые можно было бы использовать для установления границ таких участков. В числе этих механизмов было названо предусмотренное в пункте 2 (х) статьи 162 Конвенции право отказывать в утверждении районов для разработки по экологическим мотивам. Однако необходимо детально рассмотреть ряд непростых вопросов. К ним относятся размер и расположение участков, критерии их создания, а также их согласование с наличием у подрядчиков обязанности предлагать рабочие и заповедные эталонные полигоны на этапе разработки.

3. Комиссия договорилась поручить подгруппе экологических и юридических экспертов из своего состава продолжить работу над этим предложением, опираясь при этом на содействие Секретариата и ориентируясь на выработку более законченного предложения, которое Комиссия сможет рассмотреть на пятнадцатой сессии. Настоящий документ подготовлен Секретариатом в консультации с названной подгруппой. Он призван дать Комиссии обзор экологических, юридических и распорядительских соображений, возникающих в связи с поступившим предложением, и изложить некоторые из возможных вариантов осуществления рекомендаций практикума 2007 года.

II. Обзор имеющихся сведений о морской среде зоны Кларион-Клиппертон и проведенной Органом работы

4. На международном научном практикуме, проведенном Органом в Санье (Китай) в 1998 году, было рекомендовано, чтобы Орган разработал модель экологических исследований, которая стимулировала бы сотрудничество между государствами, национальными научными учреждениями и тогдашними зарегистрированными первоначальными вкладчиками в области экологических изысканий и исследований. С учетом этой рекомендации Секретариат собрал в марте 1999 года небольшую группу международно признанных научных экспертов для выявления важнейших вопросов, подходящих для международного сотрудничества. Эксперты отметили, что если общее качество конкреционных экосистем в зоне Кларион-Клиппертон известно, то фактические сведения о сопротивляемости биологических сообществ, их восстанавливаемости и типах биоразнообразия весьма скудны. Нехватка таких знаний сильно затрудняет прогнозирование и продуманное регулирование потенциального воздействия добычных работ.

5. По итогам состоявшихся обсуждений было принято решение провести в 2002 году еще один международный научный практикум — по перспективам международного сотрудничества в области морских научных исследований.

Этот практикум был посвящен четырем ключевым научным вопросам, которые были сочтены подходящими для международного сотрудничества:

а) масштабность биоразнообразия, видовых ареалов и генного потока в абиссальных конкреционных провинциях;

б) процессы возмущения и реколонизации на морском дне после возникновения борозд от прохождения добычных агрегатов и после пересаживания шлейфа осадков;

в) воздействие шлейфа осадков при добычных работах на экосистемы водной толщи (перенасыщение питательными веществами, повышенная взмученность, токсичность из-за присутствия тяжелых металлов, повышенная потребность в кислороде);

г) естественная изменчивость экосистем конкреционных провинций.

6. Одним из совместных проектов, осуществленных Органом в результате практикума, стал «Каплановский проект», который был начат в 2002 году и завершился в 2007-м². Цель проекта заключалась в том, чтобы оценить масштабность биоразнообразия, видовых ареалов и генного потока в абиссальных конкреционных провинциях, способствуя тем самым усилиям по получению более четкого представления о потенциальных угрозах, которыми добыча конкреций может обернуться для биоразнообразия. Ученые, участвовавшие в «Каплановском проекте», использовали самые современные молекулярные и морфологические методы для оценки биоразнообразия и географических ареалов трех ключевых фауновых групп в абиссальной конкреционной провинции Тихого океана: червей полихет, червей нематод и простейших фораминифер. В совокупности на эти группы приходится более 50 процентов фаунового изобилия и видового богатства абиссальных осадочных слоев, и они представлены широко различающимися по экологии и жизненному циклу типами.

7. Органом опубликован итоговый доклад по «Каплановскому проекту», включающий полный перечень научных ссылок³; кроме того, о результатах проекта сообщалось в авторитетной научной литературе и на международных научных совещаниях и семинарах. В сильно резюмированном виде эти результаты заключаются в том, что на индивидуальных участках, выбранных для изучения, все три компонента фауны, населяющей осадочный слой, показали неожиданно высокое видовое разнообразие, до сих пор слабо представленное исследованными образцами. Выяснилось, что для полихет и нематод весьма характерно криптическое видообразование (т.е. наличие множественных видов, считавшихся ранее единым видом). Выяснилась также более высокая, чем предполагалось ранее, неоднородность местообитаний. Исследователями была выдвинута мысль о том, что совокупное видовое богатство обитающих в осадочном слое фораминифер, нематод и полихет

² Проект финансировался в основном Фондом Дж. М. Каплана при сопутствующих взносах со стороны Органа.

³ International Seabed Authority, Technical Study No.3: *Biodiversity, Species Range and Gene Flow in the Abyssal Pacific Nodule Province* (Kingston, Jamaica 2008). Там приводится также полный перечень библиографических ссылок и источников. См. также годовой доклад Генерального секретаря за 2008 год (ISBA/14/A/2) и сжатый доклад по «Каплановскому проекту», подготовленный для Совета в 2008 году (ISBA/14/C/2).

(притом что это еще не вся фауна) на одном участке в зоне Кларион-Клиппертон вполне может превысить 1000 единиц. Результаты по всем фауновым компонентам указывают на наличие специфической для абиссальных глубин фауны, а именно на то, что абиссальные местообитания отмечаются устойчивой видовой радиацией и не могут считаться простым отстойником для неразмножающихся особей, заносимых туда с океанских окраин. Кроме того, есть заметные признаки, указывающие на существенное изменение структуры фораминиферовых и полихетных сообществ в зоне Кларион-Клиппертон на дистанциях 1000–3000 км. Эти данные побудили участвовавших в проекте исследователей говорить о необходимости принятия надлежащих мер по защите биоразнообразия в зоне с учетом предполагаемой в будущем добычи конкреций.

8. После успешного завершения «Каплановского проекта» группа ученых, в которую вошли некоторые из основных исследователей, принимавших в нем участие, встретилась в октябре 2007 года для разработки предварительного свода рекомендаций относительно критериев определения размеров и местоположения сети репрезентативных заповедных полигонов в зоне Кларион-Клиппертон. Приступая к выработке этих критериев, участники практикума отметили, что необходимо опираться на здравые научные принципы при одновременном соблюдении существующих нормативных рамок и экологических ориентиров, установленных Органом в интересах управления глубоководной добычей конкреций и защиты глубоководной среды. Аргументация, которую участники практикума использовали при вынесении рекомендаций относительно установления предлагаемых полигонов, приводится в развернутом виде в документе ISBA/14/LTC/2, а вкратце ее можно изложить следующим образом:

a) проектирование и внедрение полигонов должно укладываться в существующие нормативные рамки, разработанные Органом для управления разработкой морского дна и защиты морской среды;

b) в процессе проектирования должны учитываться интересы всех сторон;

c) полигоны следует создать как можно скорее, чтобы принципы экосистемно ориентированного управления могли быть включены в стратегии добычной деятельности и учтены при определении местоположения будущих заявочных районов;

d) систему полигонов следует спроектировать с расчетом на выполнение следующих природоохранных задач:

i) сохранение репрезентативных и уникальных морских местообитаний;

ii) защита и сохранение морского биоразнообразия, а также структуры и функции экосистем;

iii) облегчение управления добычной деятельностью с тем, чтобы поддерживать устойчивость, ненарушенность и здоровое состояние морских экосистем;

e) зону Кларион-Клиппертон следует разделить на три полосы, ориентированные с востока на запад, и три полосы, ориентированные с севера

на юг, учитывая наличие в экосистемной структуре ярко выраженных градиентов продуктивности с востока на запад и с юга на север. Получаемая сетка делит зону на девять самостоятельных субрегионов, для каждого из которых требуется заповедный полигон;

f) границы полигонов должны представлять собой прямые линии, что облегчит их быстрое признание всеми заинтересованными сторонами;

g) размеры основной части каждого полигона должны составлять как минимум 200 км в длину и в ширину, т. е. быть достаточно крупными, чтобы поддерживать минимально жизнеспособный размер популяции для видов, которые могут встречаться только в одном из субрегионов зоны Кларион-Клиппертон;

h) в каждом полигоне должен присутствовать весь диапазон типов местообитаний, встречающихся внутри субрегиона;

i) основной участок каждого полигона должен быть окружен буферной зоной шириной 100 км для обеспечения того, чтобы внутренняя часть полигона не оказалась под воздействием шлейфа осадков, образующегося при добычных работах за пределами полигона. При этом размеры каждого полигона целиком (основной участок 200 × 200 км плюс буферная зона шириной 100 км) должны составлять 400 × 400 км.

Исходя из представленных выше параметров и аргументов, участники практикума рекомендовали полигоны в том виде, в котором они показаны на рисунке 1, приводимом в приложении к настоящему документу⁴.

9. На практикуме было также рекомендовано расположить полигоны так, чтобы охватить ими как можно больше подводных гор, встречающихся в субрегионе, и избежать или максимально сократить их пересечение с имеющимися районами, заявленными на разведку. Было отмечено, что установление девяти таких полигонов на общей площади 1 440 000 км² позволит окружить защитой примерно 25 процентов от общей хозяйственной площади зоны Кларион-Клиппертон. Это приближается к общепринятым природоохранным ориентирам, которыми предусматривается защита 30–50 процентов имеющихся местообитаний для предотвращения утраты биоразнообразия⁵.

III. Соотношение с существующим регламентационным режимом

10. В документе ISBA/14/LTC/5 приводились некоторые общие соображения относительно применения зонально привязанных инструментов хозяйствования для сохранения биоразнообразия как в районах под национальной юрисдикцией, так и за их пределами. В этом документе указывалось также, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций призвала государства и соответствующие международные организации

⁴ С приложением можно ознакомиться в архиве Секретариата Международного органа по морскому дну в Кингстоне, где оно хранится.

⁵ См., например: L. W. Botsford, A. Hastings, S. Gaines, “Dependence of sustainability on the configuration of marine reserves and larval dispersal distance”, *Ecology Letters*, No. 4 (2001), pp. 144–150.

на всех уровнях срочно рассмотреть способы, позволяющие на научной основе (в том числе путем применения критерия предосторожности, изложенного в принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию) преодолевать риски, угрожающие уязвимому морскому биоразнообразию, в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и сообразно с международным правом и принципами комплексного и экосистемно ориентированного хозяйствования⁶. В этом глобальном контексте создание сети полигонов, предложенное на практикуме 2007 года, могло бы в ряде важных проявлений содействовать достижению общих целей, которые предусматривает введенный Органом природоохранный режим. Кроме того, научная информация, которую можно было бы получать при появлении таких полигонов в зоне Кларион-Клиппертон, была бы полезна для утверждения норм, правил и процедур, вбирающих в себя применимые стандарты защиты и сохранения морской среды, а также значительно облегчило бы периодический обзор природоохранных правил и рекомендаций.

11. В ходе обсуждений на четырнадцатой сессии Комиссия рассмотрела вопрос о соотношении выдвинутого предложения с существующим режимом, регламентирующим зону Кларион-Клиппертон. Члены Комиссии отметили наличие существенной путаницы с употребляемой терминологией. В частности, при употреблении термина «заповедный эталонный полигон», предложенного на практикуме 2007 года, может возникнуть путаница с требованием, которое предусматривается в пункте 7 правила 31 Правил поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе, где контракторам предписывается предлагать участки, предназначенные для обособления в качестве «заповедных эталонных полигонов». В этом контексте заповедные эталонные полигоны — это участки, в которых добыча не производится, с тем чтобы обеспечить типичность и ненарушенность биоты морского дна для целей оценки любых изменений во флоре и фауне морской среды. Притом что некоторые из преследуемых природных целей могут быть сходными, имеется ряд юридических и практических сложностей, которые необходимо учитывать. В частности, было отмечено следующее:

а) обязательство, предусматриваемое пунктом 7 правила 31, будет вступать в действие только в том случае, если контрактор обратится за получением прав на разработку, чего может не происходить годами;

б) размеры будущих районов под разработку неизвестны, однако они не могут превышать по площади 75 000 км². Для сравнения: согласно научной рекомендации, в каждом таком районе должен обособляться участок размерами 400 × 400 км (160 000 км²). В пункте 7 правила 31 размеры участков, предлагаемых контракторами, детально не прописаны, однако они вряд ли будут крупными, а значит (если исходить из нынешних научных данных), не будут отвечать экологическим целям, которые ставятся в выдвинутом предложении;

в) участки, отбираемые контракторами, не обязательно будут иметь типичный характер и не будут являться компонентом экологически репрезентативной сети для природоохранных целей, а будут, скорее всего,

⁶ Резолюции Генеральной Ассамблеи 58/240 (п. 52), 59/24 (пп. 70 и 72), 60/30 (пп. 71–77), 61/222 (пп. 96–101 и 119), 62/215 (пп. 99 и 109–112) и 63/111 (пп. 117 и 132–135).

выбираться контракторами самостоятельно по критерию отсутствия у них ресурсного потенциала;

d) контракторам будет сложно заботиться об участках, отобранных в пределах активно разрабатываемых районов, и таким участкам грозит опасность подвергнуться случайному воздействию добычных работ, что делает их неэффективными.

12. Эти факторы подвели членов Комиссии к мысли о том, что пункт 7 правила 31 не дает удовлетворительной нормативной базы для реализации предложения о том, чтобы создать заповедные полигоны, обеспечивающие эффективное сохранение биоразнообразия зоны Клариян-Клиппертон. Комиссия отметила, что альтернативный нормативный механизм имеется в пункте 2 (х) статьи 162 Конвенции, согласно которому Совет Международного органа по морскому дну облечен правом отказывать в утверждении районов для разработки «в случаях, когда имеются существенные доказательства, указывающие на риск нанесения серьезного ущерба морской среде». Согласно пункту 6 правила 21, Комиссии будет запрещено утверждать план работы по разведке в каком-либо районе, который отнесен Советом к категории таковых. Однако было отмечено, что, хотя применение данного положения Советом будет содействовать долгосрочному и эффективному сохранению морской среды в таких районах, на самом деле данное положение нацелено на защиту от эксплуатации; к тому же для того, чтобы его применение было оправданным, требуется наличие «существенных доказательств», указывающих на риск нанесения серьезного ущерба морской среде. Таким образом, научное обоснование для применения пункта 2 (х) статьи 162 отнюдь не совпадает с научным обоснованием для создания предлагаемых полигонов.

13. Одна из возможностей, обсуждавшихся Комиссией, предусматривала применение другой терминологии, которая отражала бы разницу в акцентах между положениями Конвенции и положениями Правил, а также более широкие экологические и природоохранные цели, ставимые в научном предложении. В этом контексте обсуждалась идея об «экологических заповедных зонах», согласно которой заповедник определяется как охраняемое убежище, а предлагаемые зоны служат региональными экологическими убежищами от добычной деятельности на морском дне⁷.

IV. Анализ предложения и рекомендаций

14. Выводы «Каплановского проекта» и практикума 2007 года, а также выводы членов Комиссии после рассмотрения поступившего предложения указывают на прочную научную аргументацию в пользу принятия надлежащих мер по усилению защиты биоразнообразия зоны Клариян-Клиппертон. Масштабы, в которых необходимо принимать такие меры, и природоохранные цели таких мер не соотносятся с положениями правила 31, которые требуют, чтобы отдельно взятые контракторы производили на этапе разработки

⁷ Термин «заповедник» употребляется в этом виде в Акте о национальных морских заповедниках Соединенных Штатов, который разрешает министру торговли устанавливать охраняемые районы морской среды, которые в силу их природоохранных, рекреационных, экологических, исторических, научных, культурных, археологических, образовательных или эстетических качеств имеют особую национальную значимость в качестве национальных морских заповедников.

обособление заповедных эталонных полигонов для конкретной цели — измерять экологическое воздействие добычных работ. Природоохранная же цель сформулированного сейчас предложения состоит в том, чтобы защищать окружающую среду на региональной основе.

15. Возможное юридическое обоснование для обособления специфических районов предусматривается в пункте 2 (х) статьи 162 Конвенции, однако неясно, имеются ли в настоящее время «существенные доказательства», указывающие на риск нанесения серьезного ущерба морской среде в предлагаемых районах. Неясно и то, пожелает ли Совет на данном этапе ввести постоянный запрет на разработку таких районов. Однако, поскольку статья 165 Конвенции (речь идет, в частности, о подпунктах «d», «e» и «h» пункта 2 этой статьи) наделяет Комиссию широкими полномочиями на подготовку оценок экологических последствий деятельности в Районе, вынесение Совету рекомендаций относительно защиты морской среды и вынесение рекомендаций относительно создания программы мониторинга окружающей среды, была высказана мысль о том, что Комиссия сможет найти практическое воплощение поступившему ныне предложению, обозначив в зоне Кларион-Клиппертон сеть участков, представляющих особый природоохранный интерес.

16. Преимущество данного подхода — в том, что он позволил бы избежать потенциальной путаницы в терминологии и правовом статусе, обеспечивая в то же время значительную степень немедленной и практической защиты. Будучи единственным органом, уполномоченным выносить рекомендации об утверждении разведочной деятельности на установленных участках, Комиссия могла бы, опираясь на научную аргументацию, решать, давать ли разрешение на производство разведочных работ на таких участках в будущем. Это соответствовало бы и осторожному подходу, а также давало бы возможность корректировки при появлении новых научных данных. В этой связи важно признать, что нынешнее предложение, хотя оно и является вполне оправданным, опирается на ограниченный (правда, стремительно растущий) объем сведений о биоразнообразии и видовых ареалах в зоне Кларион-Клиппертон. Чтобы обеспечить более комплексную защиту, Совет мог бы в надлежащих случаях привлекать внимание других компетентных органов (например, соответствующих региональных рыбохозяйственных организаций) к установлению таких участков в интересах содействия эффективной и скоординированной защите морского дна и водной толщи.

17. Участки, которые предлагается относить к заповедным, определяются на основе здоровых научных оценок региона Кларион-Клиппертон, тогда как Комиссии предстоит рассмотреть практический вопрос о пространственном распределении этих участков. Очевидно, что ориентация предлагаемых участков вдоль оси зон разломов Кларион и Клиппертон, а не параллельно линиям широты и долготы усложняет управление этими участками по отношению к районам контракторов — как нынешних, так и будущих. Одно из возможных предложений, позволяющих решить эту проблему, предусматривает разворот предлагаемых участков вокруг их центральной точки таким образом, чтобы границы стали параллельны линиям широты и долготы. Такой разворот практически никак не отразится на окруженности изначального основного участка 100-километровой буферной зоной, что видно из рисунка 2 в приложении к настоящему документу.

18. Вместе с тем рисунок 2 указывает еще на одну сложность: некоторые из предлагаемых участков налегают на районы, на которые в настоящее время выдан контракт, совпадают с районами, зарезервированными за Органом, или являются предметом не утвержденных пока заявок на разведку. На рисунке 3 показан результат сдвига предлагаемых участков на дистанцию, минимально необходимую для того, чтобы они не посягали на эти контрактные и зарезервированные районы. Более значительные трансформации для устранения потенциальных коллизий потребуются для участков 5 и 6. При этом, хотя участок 5 пересекается с зарезервированными районами, его появление не вступает в коллизию с ныне осуществляемой там деятельностью. На рисунке 4 показаны потенциальные варианты для участка 6.

19. Комиссии предлагается рассмотреть следующие направления дальнейших действий:

а) Комиссия могла бы установить в зоне Кларион-Клиппертон сеть из девяти участков (их географическое местоположение предстоит определить), представляющих особый экологический интерес исходя из критериев, изложенных в настоящем документе;

б) Комиссия будет на регулярной основе возвращаться к рассмотрению статуса отнесенных к этой сети участков в свете новых научных данных. При этом Комиссия, возможно, пожелает вынести рекомендацию об организации в свое время международного практикума, на котором будет рассмотрен и проанализирован статус таких участков;

в) Комиссия может рекомендовать Совету ставить всех членов Органа и компетентные субрегиональные, региональные и всемирные организации в известность о местоположении и предназначении сети таких участков;

г) Комиссия может также рекомендовать членам Органа заниматься поощрением и содействием проведению морских научных исследований на таких участках и распространять результаты этих исследований в интересах всех членов Органа.