

**Совет**

Distr.: General
8 June 2015
Russian
Original: English

Двадцать первая сессия
Кингстон, Ямайка
13–24 июля 2015 года

Рассмотрение проблемы серьезного ущерба морской среде в правилах добычи минеральных ресурсов Района

Представлено делегацией Нидерландов

I. Введение

1. На своей семнадцатой сессии в июле 2011 года Совет Международного органа по морскому дну просил секретариат подготовить стратегический план работы по составлению правил, регулирующих глубоководную добычу полезных ископаемых в Районе. Это решение было принято Советом в ответ на заявление, с которым выступила делегация Фиджи ([ISBA/17/C/22](#)).
2. Руководствуясь решением Совета, секретариат подготовил стратегический план работы по составлению правил добычи полиметаллических конкреций в Районе (см. [ISBA/18/C/4](#)) и представил его на восемнадцатой сессии в 2012 году.
3. По итогам рассмотрения плана Советом и с одобрения целым рядом делегаций в секретариате, Юридической и технической комиссии и в настоящем Совете проводится работа по составлению правил разработки минеральных ресурсов в Районе.

II. Причина представления настоящей записки

4. Вопросы, сопряженные с составлением правил разработки, оказались весьма непростыми. Основательный обзор этих вопросов приводится в техническом исследовании, подготовленном для секретариата внешним консультантом¹. В резюме, предваряющем это исследование, отмечается, что при выполнении просьбы, упомянутой в пункте 1 выше, Орган решает сложную задачу

¹ Clark, A. et al., *Towards the Development of a Regulatory Framework for Polymetallic Nodule Exploitation in the Area* (International Seabed Authority Technical Study No. 11, Kingston, February 2013).



разработки рамок добычной деятельности, которые призваны обеспечить, чтобы эксплуатация полиметаллических конкреций: а) велась на благо всего человечества (включая будущие поколения) и б) способствовала жизнеспособной с коммерческой точки зрения и неистощительной добыче минеральных ресурсов Района, включая разумную экономическую отдачу.

5. В исследовании не разбираются конкретные детали экологического режима, регулирующего разработку полиметаллических конкреций. Вместе с тем там озвучены ключевые экологические компоненты, которые необходимо будет сформулировать и включить в общие контуры добычной деятельности. Кроме того, в исследовании отмечается, что если меры по исправлению положения не являются практически осуществимыми или невозможны технически, то было бы логично предусмотреть альтернативу в виде финансовой компенсации за ущерб, причиненный окружающей среде, и утрату экосистемных услуг морского дна.

6. В докладе Генерального секретаря, содержащем предлагаемый план работы (ISBA/18/C/4), отмечается, что ввиду сложности вопросов, связанных с разработкой правил добычи:

Юридической и технической комиссии понадобятся соответствующие технические консультации и информация, прежде чем она приступит к подробному рассмотрению проекта правил. Это будет включать информацию о финансовых режимах сопоставимых добычных операций на суше; экономические оценки производства полезных ископаемых, включая капитализацию, эксплуатационные расходы, износ и амортизацию шахт; прогнозы тоннажа, сортности и эффективности добычи; прочие финансовые и технические вопросы. Потребуется также провести дальнейшую работу по оценке потенциального экологического воздействия будущей добычи.

7. В своем докладе членам Органа и всем заинтересованным сторонам, озаглавленном «Разработка нормативной базы по добыче полезных ископаемых в Районе», опубликованном в марте 2015 года, Юридическая и техническая комиссия обозначила вопрос о восстановлении и оздоровлении морской среды в качестве одной из проблем, которую надлежит решить в ходе составления проектов правил, касающихся: а) плана экологического обустройства; б) внесения залога в целях возмещения возможного экологического ущерба и гарантий исполнения; с) восстановления и оздоровления морской среды.

8. Принимая во внимание мандат Органа согласно пункту 5(k) раздела 1 приложения к Соглашению 1994 года об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, где говорится о «своевременной выработке норм, правил и процедур в отношении разработки, в том числе касающихся защиты и сохранения морской среды», и возложенную на Совет задачу принимать руководящие принципы и директивы, в соответствии с которыми осуществляют свои функции его органы, а именно Юридическая и техническая комиссия (см. Конвенцию, статья 163, пункт 9), делегация Нидерландов представляет приобщаемый к настоящей записке документ о рассмотрении проблемы серьезного ущерба морской среде в правилах разработки минеральных ресурсов в Районе.

III. Цель

9. Цель прилагаемого документа состоит в том, чтобы обеспечить включение в правила разработки положений, призванных не допустить причинения серьезного ущерба морской среде или угрозы такого ущерба вследствие аварии, произошедшей в ходе или в результате осуществления контрактором деятельности в Районе.

10. В этой связи делегация хотела бы отметить задачу укрепления нормативно-правовой базы, заложенной в Конвенции, и результаты, достигнутые на сегодняшний день Органом, в том числе три комплекта правил по разведке полезных ископаемых в Районе («правила разведки»).

IV. Рекомендации

11. Совету предлагается принять во внимание изложенные выше соображения при рассмотрении прилагаемого документа.

12. Совету предлагается также поручить Юридической и технической комиссии рассмотреть возможность вынесения рекомендации о том, чтобы:

а) правила разработки были основаны на положениях о чрезвычайных распоряжениях, сформулированных в правилах разведки, с целью учета угроз причинения серьезного ущерба морской среде вследствие аварии, произошедшей в ходе или в результате осуществления контрактором деятельности в Районе;

б) в правилах разработки было сформулировано обязательство, предписывающее контракторам рассматривать проблему причинения серьезного ущерба морской среде посредством:

i) проведения оценки технической и экономической осуществимости восстановительных мер; и

ii) обеспечения восстановления среды с помощью эквивалентных компенсационных мер и/или выплаты денежной компенсации, если надлежащие восстановительные меры не были или не могут быть осуществлены;

с) обеспечивалась поддержка и поощрение инициатив частного сектора по устранению ущерба морской среде.

Приложение

Рассмотрение проблемы серьезного ущерба морской среде в правилах добычи минеральных ресурсов Района

I. Введение

1. Деятельность в Районе может причинять ущерб интересам других, в том числе частным лицам (юридическим и физическим) и государствам, международным организациям и международному сообществу в целом. Ущерб может быть причинен в виде телесных повреждений, порчи имущества, экономических или экологических потерь, включая утрату биологического разнообразия. В настоящем документе основное внимание уделяется экологическим потерям.

2. Деятельность в Районе будет оказывать воздействие на морскую среду. Виды воздействия необходимо будет определять и описывать в ходе экологической экспертизы. Деятельность в Районе может также создавать опасность такого воздействия. В соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года Совет Международного органа по морскому дну может запрещать разработку в районах, где имеются существенные свидетельства, указывающие на риск причинения серьезного ущерба морской среде (статья 162.2(x)). Риски следует выявлять и оценивать на этапе экологической экспертизы. При утверждении плана работы применительно к какой-либо деятельности Совету надлежит делать заключение о том, являются ли выявленные последствия и риски приемлемыми, и предписывать меры по управлению такими рисками.

3. Качество экологической экспертизы зависит от имеющихся научных данных, и соответственно такая экспертиза может и не выявить всех последствий и рисков или не обеспечить их точной количественной оценки в полном объеме.

4. Согласно общепринятым нормам в национальных юрисдикциях, ущерб привязан к месту его причинения, за исключением тех случаев, когда он происходит в результате противоправного деяния какого-либо лица, например контрактора (гражданская ответственность на основе вины). Необходим механизм, с помощью которого можно будет определять, следует ли считать ущерб (и если да, то в какой степени), причиненный в результате деятельности в Районе, привязанным к месту и не подлежащим устранению или же за него нужно привлекать к ответственности субъект, ведущий деятельность в Районе.

5. Для ряда видов деятельности, которые, как считается, создают серьезную опасность ущерба, были разработаны специальные правила, в том числе на международном уровне применительно к ущербу от загрязнения нефтью ядерных аварий. В соответствии с такими правилами стандарты гражданской ответственности высоки (т.е. не основываются на вине), вариантов защиты с целью освобождения от ответственности или смягчения последствий мало или вообще нет, и ответственность ограничивается общей суммой и временем. Кроме того, такие специальные правила могут предусматривать дополнительные механизмы для обеспечения возмещения, например из фонда, который финансируется за счет отрасли, по линии остаточной ответственности государства и/или из фонда, финансируемого государствами.

6. Традиционные методы установления гражданской ответственности не подходят для урегулирования проблемы экологических потерь, поскольку они предполагают существование физического или юридического лица (жертвы), которое может подать иск о возмещении понесенного ущерба. В связи с экологическими потерями гражданское право может обеспечивать средства правовой защиты в том случае, если лицу позволено: а) претендовать на возмещение расходов, понесенных при принятии меры, принятых этим лицом в связи с ущербом или угрозой такого ущерба, либо б) требовать выплаты компенсации или принятия обеспечительных мер в связи с причиненным ущербом. Вместе с тем гражданская ответственность не налагает на загрязнителя обязательство принимать меры реагирования. Кроме того, гражданская ответственность является одним из основных элементов национального права, правила и процедуры в разных государствах неодинаковы, а предпринимавшиеся попытки согласовать нормы гражданской ответственности не увенчались сколь-либо существенным успехом. Касательно районов за пределами действия национальной юрисдикции нормы гражданского права применимы к экологическому ущербу лишь в том случае, если имеется международная нормативно-правовая база, позволяющая лицу: а) принимать меры реагирования и претендовать на возмещение расходов или б) требовать выплаты компенсации или принятия обеспечительных мер от имени международного сообщества.

II. Решение проблемы ущерба, причиненного окружающей среде

7. Применительно к экологическим потерям или угрозе такого ущерба главной целью должно быть предотвращение и восстановление, а не денежная компенсация. Устранение угрозы экологических потерь в результате аварии должно быть направлено на предотвращение убытков. Чтобы исправить экологические потери, нужны усилия по восстановлению окружающей среды от причиненного ущерба. Этого можно достичь за счет предписания мер реагирования. Такие меры реагирования должны предусматривать:

а) предотвращение, максимальное сокращение и сдерживание экологического ущерба в случае неминуемой угрозы его причинения;

б) восстановление окружающей среды до состояния, существовавшего до причинения ущерба в случае экологических потерь.

8. Имеется несколько согласованных на международном уровне прецедентов этого альтернативного подхода к исправлению экологических потерь, а именно:

а) Устав разработки, в частности правило 33 Правил поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе (ISBA/6/A/18, приложение), правило 35 Правил поиска и разведки полиметаллических сульфидов в Районе (ISBA/16/A/12/Rev.1, приложение) и правило 35 Правил поиска и разведки кобальтоносных железомарганцевых корок в Районе (ISBA/18/A/11, приложение), требует осуществления мер реагирования в целях предотвращения серьезного ущерба морской среде в случае чрезвычайной ситуации;

б) на случай чрезвычайных экологических ситуаций в зоне действия Договора об Антарктике в приложении VI к Протоколу об охране окружающей среды к Договору об Антарктике, посвященном материальной ответственности, возникающей в результате чрезвычайных экологических ситуаций (мера 1 (2005 год)), предписано осуществление мер реагирования в целях предотвращения экологического ущерба в случае чрезвычайных экологических ситуаций; и

с) применительно к ущербу, причиняемому живыми измененными организмами, принятый в 2010 году Нагойско-Куала-Лумпурский дополнительный протокол по вопросам ответственности и возмещения ущерба к Картахенскому протоколу по биобезопасности требует осуществления мер реагирования во избежание ущерба биологическому разнообразию или в целях восстановления среды после такого ущерба.

9. Согласно документам, о которых говорится в пункте 8, обязательство принимать меры реагирования не применяется ко всем видам экологического ущерба. Ущерб должен приводить к пагубному воздействию на окружающую среду, которое поддается количественной оценке или наблюдается каким-либо иным образом и превышает определенный порог. Порог обычно определяется с использованием качественных терминов, как то «значительный» или «серьезный». Применительно к деятельности в Районе пороговый уровень для выдачи чрезвычайных распоряжений в целях предотвращения экологического ущерба, сводится к «серьезному ущербу морской среде» (см. пункт 1 статьи 162.2(w) Конвенции и правила Устава разработки, о которых говорится в пункте 8). Кроме того, необходимо будет устанавливать, может ли ущербное состояние окружающей среды быть восстановлено естественным образом в течение разумного периода времени (пассивная реабилитация).

10. Осуществление мер реагирования не всегда будет технически возможным и экономически обоснованным. В случае экологического ущерба в Районе вероятность осуществления восстановительных мер более высока. Возникает вопрос о том, следует ли привязывать ущерб к месту его причинения или нужно сформулировать обязательство по устранению последствий ущерба альтернативными мерами. Такие альтернативные решения могут осуществляться в виде восстановления эквивалентными компенсационными мерами и денежной компенсации, о которых говорится ниже.

а) Восстановление эквивалентными мерами может обеспечиваться заменой поврежденных элементов окружающей среды эквивалентными компонентами того же или иного предназначения, будь то в том же или альтернативном месте. Если восстановление с помощью эквивалентных мер в Районе не является технически возможным или экономически обоснованным, восстановительные меры могут осуществляться за пределами Района, например в прибрежных зонах с неблагоприятным статусом сохранения. Такие меры могли бы, в частности, преследовать цель восстановления поврежденных коралловых рифов и мангровых зарослей. В Нагойско-Куала-Лумпурском дополнительном протоколе заложен прецедент для восстановления с помощью эквивалентных мер (см. статью 2.2 (d)(ii)(b));

b) осуществление компенсационных мер могло бы состоять в установлении в Районе зоны, в которой деятельность будет запрещена. Таким образом, наличие пострадавшего района будет компенсироваться заповедной зоной, которая в противном случае подлежала бы разработке. Такие меры повлекут за собой подающуюся количественной оценке потерю дохода для Международного органа по морскому дну, в связи с чем Органу должна выплачиваться компенсация;

c) выплата денежной компенсации может потребоваться с целью продемонстрировать, что причинение экологического ущерба не останется без последствий. Объем выплат может основываться на размере издержек в связи с эквивалентными восстановительными мерами. Приложение VI к Протоколу об охране окружающей среды к Договору об Антарктике выступает прецедентом денежной компенсации в качестве альтернативы принятию мер реагирования (см. статью 6.2(b)).

11. В дополнение к межправительственной нормативно-правовой базе рассмотрение проблемы экологического ущерба может происходить за счет инструментов частного сектора (саморегулирования). В качестве примеров можно сослаться на документ, озаглавленный «Договор: контрактный механизм реагирования в случае причинения ущерба биологическому разнообразию в результате высвобождения живых измененных организмов», и Соглашение об ответственности за загрязнение моря в связи с морской разведкой или добычей нефти и газа. В контексте глубоководной разработки морского дна платформой для дополнительной работы выступает Международное общество морских полезных ископаемых, а строить такую работу можно на добровольном Кодексе экологического управления морской добычей, в котором имеются положения о реабилитации и компенсации.

III. Существующие правовые рамки

12. В существующих правовых рамках, в том числе в Конвенции, Соглашении 1994 года об осуществлении части XI Конвенции и добычном уставе, содержатся нормы, касающиеся ответственности за ущерб. Международный трибунал по морскому праву прояснил нынешние правовые рамки в своем консультативном заключении, вынесенном 1 февраля 2011 года, относительно обязанностей и обязательств государств, поручившихся за физических и юридических лиц применительно к деятельности в Районе.

a) Ответственность государств и международных организаций

i) В соответствии со статьей 139 Конвенции государство или международная организация могут нести ответственность за ущерб, причиненный в результате их неспособности выполнять свои обязанности по части XI. В своем консультативном заключении Трибунал пояснил, что это обязательство выполнять обязанности по части XI выступает в качестве обязательства поведения и обязательства проявлять должную осмотрительность (пункт. 111). Таким образом, когда то или иное государство или международная организация проявляют должную осмотрительность (в том что касается подрядчиков, за которых оно поручилось), оно/она не несет ответственности за какой-либо причиненный ущерб.

ii) В соответствии со статьей 235 Конвенции на государства возлагается ответственность за выполнение их международных обязательств по защите и сохранению морской среды, и они несут ответственность в соответствии с международным правом. В международном праве международно-противоправное деяние влечет за собой ответственность государства-участника. Обычное международное обязательство государства не допускать, чтобы деятельность, осуществляемая в рамках его юрисдикции или под его контролем, причиняла трансграничный ущерб, как правило, рассматривается в качестве обязательства поведения и обязательства проявлять должную осмотрительность. Для проявления требуемой степени осмотрительности государства должны обеспечивать, чтобы имелась возможность обращения в соответствии с их правовыми системами за получением в короткие сроки надлежащего возмещения или другой компенсации ущерба, причиненного загрязнением морской среды физическими или юридическими лицами под их юрисдикцией (статья 235.2).

b) Ответственность контракторов

Согласно статье 22 приложения III к Конвенции, контрактор несет ответственность за любой ущерб, причиненный в результате противоправных действий, совершенных в ходе проведения им своих операций. Это положение нашло дальнейшее подтверждение в правилах по конкретиям (правило 30 и раздел 16 приложения IV), сульфидам (правило 32 и раздел 16 приложения 4) и коркам (правило 32 и статья 16 приложения IV).

c) Ответственность Органа

Согласно статье 22 приложения III к Конвенции, Орган несет ответственность за любой ущерб, причиненный в результате противоправных действий, совершенных при осуществлении им своих полномочий и функций. Это положение нашло дальнейшее подтверждение в правилах по конкретиям (правило 30 и раздел 16 приложения IV), сульфидам (правило 32 и раздел 16 приложения 4) и коркам (правило 32 и статья 16 приложения IV).

IV. Анализ пробелов

13. В своем консультативном заключении от февраля 2011 года Трибунал отметил возможность возникновения разрыва в ответственности в том случае, если, несмотря на тот факт, что поручившееся государство приняло все необходимые и надлежащие меры к выполнению своих обязательств, контрактор, за которого оно поручилось, причинил ущерб и не может нести ответственность в полном объеме (пункт 203). Кроме того, было подчеркнуто, что разрыв в ответственности может возникать в том случае, если поручившееся государство не выполнило свои обязательства, но не имеет причинно-следственной связи с ущербом (пункт 203). Трибунал предложил Органу рассмотреть вопрос о создании целевого фонда для выплаты компенсаций за непокрываемый ущерб (пункт 205).

14. В связи с этим заслуживает внимания вопрос о том, следует ли (и если да, то каким образом) компенсировать ущерб в подобных ситуациях, особенно в случае экологических потерь. Что касается традиционных видов ущерба (личный вред, материальный ущерб и экономические потери), то существующие правовые рамки можно признать удовлетворительными. Если деятельность в Районе расценивается в качестве создающей опасность серьезного ущерба морской среде, то следует рассмотреть вопрос о принятии специальных норм гражданской ответственности (см. пункт 5). Применительно к экологическому ущербу существующие правовые рамки не могут быть признаны удовлетворительными. В частности, проблема серьезного ущерба морской среде может оказаться неразрешимой в том случае, если контрактор не несет материальной ответственности или не в состоянии понести ответственность в полном объеме. Соответственно, было бы полезно рассмотреть данный вопрос в рамках правил добычи.

V. Варианты решения проблемы серьезного ущерба или угрозы серьезного ущерба морской среде

15. В целях решения проблемы возникновения угрозы серьезного ущерба морской среде в результате аварии, ставшей следствием или вызванной деятельностью контрактора в Районе, рекомендуется взять за основу правила добычи положения о чрезвычайных распоряжениях в правилах разведки (см. пункт 8).

16. Во избежание серьезного ущерба морской среде рекомендуется рассмотреть возможность включения в правила добычи обязательства, предписывающего подрядчикам:

а) проводить оценку технической и экономической осуществимости восстановительных мер;

б) обеспечивать восстановление среды с помощью эквивалентных компенсационных мер и/или выплаты денежной компенсации, если надлежащие восстановительные меры не были или не могут быть осуществлены (см. пункт 10).

17. Кроме того, рекомендуется также поддерживать и поощрять инициативы частного сектора в целях решения проблемы причинения ущерба морской среде (см. пункт 11).