



Совет

Distr.: General
27 June 2019
Russian
Original: English

Двадцать пятая сессия
Сессия Совета, часть II
Кингстон, 15–19 июля 2019 года
Пункт 11 повестки дня
**Проект правил разработки минеральных
ресурсов в Районе**

Замечания по проекту правил разработки минеральных ресурсов в Районе

Представлено делегацией Германии

I. Введение

1. Германия приняла к сведению третий проект правил разработки минеральных ресурсов в Районе (ISBA/25/C/WP.1) и признает значительный прогресс, достигнутый секретариатом Международного органа по морскому дну и Юридической и технической комиссией в доработке проекта правил.
2. Вместе с тем ряд существенных вопросов по-прежнему требует уточнения и заслуживает дальнейшего обсуждения, поскольку, по нашему мнению, их решение имеет важное значение для достижения сбалансированного подхода к регулированию.

II. Основные вопросы

3. Мы определили пять всеобъемлющих вопросов, проработку которых мы считаем крайне важной для достижения дальнейшего прогресса.

A. Стандарты и руководства

4. Настоящая глава посвящена главным образом проектам правил 11, 45, 94 и 95, а также приложениям IV, VII и VIII.

Правовой характер стандартов и руководств

5. Германия твердо убеждена в том, что стандарты должны иметь обязательную юридическую силу, в то время как руководства могут носить рекомендательный характер. Мы выступаем за такое юридическое толкование, которое



позволило бы Органу использовать руководства в качестве инструмента побуждения к соблюдению, с тем чтобы в тех случаях, когда контрактор может доказать соблюдение положений руководств, результаты его деятельности могли по умолчанию считаться соответствующими правовым нормам.

Запрет разработки до принятия соответствующих стандартов

6. Германия считает крайне важным, чтобы Орган не разрешал осуществлять никакую добычную деятельность до принятия соответствующих экологических или иных стандартов. Принятие решений по заявкам на разработку до окончательного согласования соответствующих стандартов может привести к несоблюдению статьи 145 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и подвергнуть заявителя или контрактора несправедливому регуляторному риску, а также поставить под сомнение законность выдачи разрешения в целом.

Необходимость в структурированной, прозрачной, инклюзивной и всеобъемлющей «дорожной карте» для обеспечения приоритетной разработки конкретных стандартов

7. На момент подготовки настоящего документа по итогам прошедшего в Претории 13–15 мая 2019 года семинара по разработке стандартов и руководств для добычного устава был составлен перечень, включающий 14 стандартов, и было выдвинуто предложение разработать их до принятия проекта правил. В свете подготовленной секретариатом «дорожной карты» принятия правил, а также тех потребностей в потенциале, ресурсах и времени, которые обычно испытывают многонациональные учреждения-регуляторы при разработке стандартов, для решения задачи потребуются совместные усилия. Кроме того, разработка приоритетных стандартов должна осуществляться в структурированной манере, так как отдельные стандарты могут противоречить друг другу. С другой стороны, при выборе правильного порядка их обсуждения можно добиться эффекта синергии. Важность координации между различными заинтересованными сторонами еще более очевидна в свете того, что за разработку различных стандартов или классов стандартов могут отвечать разные органы. Наконец, для обеспечения научной обоснованности и юридической адекватности стандартов процесс разработки стандартов и руководств в целом следует сделать прозрачным и открытым для всех заинтересованных сторон, включая представителей промышленности и природоохранных неправительственных организаций.

Сохраняющаяся проблема отсутствия конкретных экологических стандартов в нынешней редакции проектов правил, касающихся оценки экологического воздействия, плана экологического обустройства и мониторинга и плана прекращения операций

8. В настоящее время требования к оценке экологического воздействия предусматривают представление контрактором описательного отчета об определенных аспектах его деятельности и не включают ни конкретных критериев оценки и количественных пороговых значений, отражающих степень воздействия на окружающую среду, например причиненный ей вред, ни (как альтернативный вариант) методологий расчета таких пороговых значений. В периодическом обзоре, проводимом во исполнение статьи 154 Конвенции, а также в соответствующих докладах рекомендуется установить четкие и поддающиеся измерению требования, не в последнюю очередь потому, что установление согласованных пороговых значений позволит обеспечить равные условия для контракторов. Так, необходимо определить пороговые параметры для затронутых донных местообитаний и для осадочных шлейфов, будь то операционные шлейфы

на уровне морского дна или сбросовые шлейфы на средних глубинах или глубже.

Необходимость четкого разграничения типов и категорий стандартов

9. Германия поддерживает идею о необходимости проводить различие между технологическими стандартами и стандартами эффективности, предложенную Совету в ходе первой части его сессии в феврале/марте 2019 года. Однако ни одно из этих двух понятий не позволяет надлежащим образом описать критерии и пороговые значения, относящиеся к качеству окружающей среды, которые представляют собой третью категорию стандартов. Примеры таких критериев включают коэффициент биотурбации поверхностных отложений, индекс биоразнообразия бентической мейофауны и концентрацию кислорода на определенных глубинах осадочного слоя.

Взаимосвязь между экологическими стандартами, руководствами и технологиями

10. Германия считает, что в экологические стандарты и руководства надлежит включать требования и ссылки на предмет надлежащих технологий. В то же время такие требования должны быть гибкими, с тем чтобы подрядчики могли применять и другие виды технологий, если смогут продемонстрировать к удовлетворению Органа, что применение этих технологий с равной вероятностью принесет аналогичный результат.

В. Региональные планы экологического обустройства

11. В настоящей главе в основном затрагиваются проекты правил 2, 15, 20, 31, 38, 47, 48, 49, 52, 58, 60 и 76, а также приложения IV, VII и VIII.

Правовой характер региональных планов экологического обустройства

12. Германия считает, что положения регионального плана экологического обустройства должны носить обязательный характер и что их осуществление должно обеспечиваться как через принятие Советом соответствующих четко сформулированных решений при утверждении плана, так и посредством закрепления в правилах разработки обязательства обеспечивать соответствие заключения об экологическом воздействии, плана экологического обустройства и мониторинга и плана прекращения операций региональному плану экологического обустройства.

Запрет разработки в отсутствие региональных планов экологического обустройства

13. Германия считает, что региональный план экологического обустройства необходим для обеспечения эффективной защиты морской среды от пагубных последствий, к которым может привести деятельность в Районе. Поэтому Германия предлагает сделать наличие окончательных и согласованных региональных планов экологического обустройства условием выдачи разрешений на разработку. В то же время следует позаботиться о том, чтобы выдаче разрешений нельзя было помешать, просто заблокировав доработку и принятие соответствующих планов.

Последствия принятия планов

14. По мнению Германии, следует четко обозначить, что принятие региональных планов экологического обустройства повлечет за собой требования, исполнение которых станет обязательным условием утверждения планов работы. Например, необходимо, чтобы до предоставления добычных контрактов в таких планах были определены уязвимые экосистемы соответствующих регионов и намечены меры по их защите, причем в идеале это следует сделать до того, как те или иные участки будут выбраны для проведения разведки.

Региональные планы экологического обустройства и применение осторожного подхода

15. По мнению Германии, необходимо обеспечить, чтобы разработка региональных планов экологического обустройства и определение участков, представляющих особый экологический интерес, осуществлялись с опорой на научные факты. Учитывая ограниченность имеющихся научных знаний о большинстве глубоководных местообитаний, отправной точкой и основным принципом разработки любого такого плана должен быть осторожный подход.

Разработка и утверждение региональных планов экологического обустройства

16. Германия считает, что в настоящее время у Органа отсутствует генеральная стратегия в отношении разработки и утверждения региональных планов экологического обустройства. Прежде чем продолжить анализ конкретных потребностей регионов в области экологического планирования, в частности потребностей в ресурсах, необходимо согласовать основные процедуры разработки планов и основные предъявляемые к ним требования. Для этого потребуются определить правовой статус планов и их отдельных положений и роль соответствующих региональных организаций и других компетентных международных органов, установить требования и критерии, регулирующие развитие сетей охраняемых районов, а также осуществить «регионализацию» экологических стандартов и пороговых значений. Как было объявлено Совету в ходе первой части его сессии, Германия планирует провести у себя в Гамбурге 11–13 ноября 2019 года международный практический семинар по разработке стандартизированного подхода к работе с планами.

С. Адаптивное управление

17. Настоящая глава касается главным образом проекта правила 48 и приложения VII.

Концепция адаптивного управления

18. Германия считает, что необходимо в срочном порядке провести углубленное обсуждение концепции адаптивного управления. Контракт, заключаемый с Органом, предусматривает наличие у контрактора законного интереса. Внесение поправок в контракт в результате издания новых рекомендаций, решений и руководящих указаний Органа и наложение тем самым на контрактора дополнительных обязательств может привести к возникновению проблем правового характера. В принципе, поправки в добычные контракты следует вносить только по договоренности и на основе консенсуса договаривающихся сторон. В тех случаях, когда контракт необходимо изменить в одностороннем порядке, поправки должны носить обязательный характер, но вносить их надлежит сбалансированным образом. Для уравнивания различных интересов следует разработать и утвердить эффективную концепцию адаптивного управления. Критерии и

процедуры адаптивного управления, регулирующие корректировку утвержденных планов работы с учетом появления новых научных знаний и технологий, должны быть четко определены в проекте правил. Однако на настоящий момент требование в отношении применения методов адаптивного управления сформулировано лишь в очень общих чертах — в положениях, касающихся плана экологического обустройства и мониторинга (см. приложение VII к правилам), — и является обязательным к исполнению только для подрядчика. Германия придерживается гораздо более широкого взгляда на концепцию адаптивного управления и хотела бы конкретно обсудить вопрос о наделении Органа активной регулятивной ролью, а также конкретные процедуры применения осторожного подхода в этом контексте.

D. Добычные испытания

19. В настоящей главе, среди прочего, затрагиваются проекты правил 7 и 92. Германия предлагает разработать новый свод правил.

Запрет разработки до успешного проведения добычных испытаний

20. Германия вновь подтверждает свою позицию, согласно которой успешное проведение добычных испытаний с надлежащего разрешения должно быть юридически закреплено в качестве одного из условий подачи заявки на разработку минеральных ресурсов в соответствующем географическом районе, а также в качестве обязательного компонента планов работы, без которого последние не подлежат утверждению. В проект правил следует включить конкретные положения на этот счет. Условия, требования и процедуры, применимые к проведению добычных испытаний (например, требование о проведении оценки экологического воздействия, требования к мониторингу, раскрытие научных результатов и сертификация оборудования), должны регулироваться отдельным сводом правил, которым можно было бы, например, посвятить специальный раздел правил добычи.

E. Мониторинг

21. Настоящая глава главным образом посвящена проектам положений разделов 2 и 4 части IV, а также приложениям IV, VII и VIII.

Мониторинг на этапе начала производства

22. Германия считает, что в проект правил следует включить положение, содержащее требование о ведении независимого мониторинга в течение определенного периода времени, например в течение первых семи лет производства.

Мониторинг и положения, касающиеся оценки экологического воздействия

23. В проектах положений, касающихся оценки экологического воздействия, не обозначены конкретные и измеримые требования, подлежащие выполнению подрядчиком. Германия рекомендует разработать отдельное руководство по мониторингу и оценке до, во время и после этапа разработки. В это руководство можно было бы включить детализированные методологии установления экологического фона. Только при условии сбора стандартизированных данных можно своевременно выявлять те или иные изменения, включая потерю биоразнообразия, и предпринимать разумные шаги по смягчению негативных последствий.

Мониторинг добычных испытаний

24. Германия рекомендует разработать стратегию независимого и юридически обязательного научного контроля, предусматривающую осуществление мониторинга частично или исключительно третьими сторонами в целях подтверждения масштаба экологического воздействия добычных испытаний.

III. Конкретные вопросы

25. В дополнение к основным вопросам, упомянутым выше, мы хотели бы затронуть следующие моменты, касающиеся конкретных правил. Большинство из них уже упоминалось в наших замечаниях по документу [ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#)¹, представленных 4 октября 2018 года:

а) цели в области устойчивого развития, принятые Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций вместе с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, следует упомянуть как один из ведущих ориентиров при разработке минеральных ресурсов в Районе (см. проект правила 2);

б) в соответствии с проектом правила 11 на веб-сайте Органа должны размещаться только экологические планы. Однако для того, чтобы общественность имела возможность высказывать свои замечания по экологическим планам, необходимо обеспечить доступность общей информации о проекте, в частности о методах добычи. В этой связи важно, чтобы требования к подготовке заключений об экологическом воздействии, касающиеся предоставления информации о таких аспектах, как жизнеспособность проектов, минеральные ресурсы и методы добычи, были достаточно четкими (пункты 1 и 3 приложения IV к правилам);

в) в соответствующем положении следует уточнить, что исключительные права, предоставляемые добычным контрактом, не ограничивают право на проведение морских научных исследований (см. проект правила 18);

г) до начала промышленной добычи подрядчики, в частности, должны быть обязаны проводить обзор экологических планов. После проведения обзора только измененные части следует передать Комиссии для рассмотрения и Совету — для окончательного утверждения. В случае внесения существенных изменений необходимо привлечь к участию в данной процедуре официального утверждения общественность (см. пункт 1 проекта правила 25);

д) что касается «изменения плана работы», то мы считаем, что Комиссия и Совет должны участвовать в принятии решения о том, имело ли место «существенное изменение» (см. пункт 1 проекта правил 25 и пункт 2 проекта правил 57);

е) какие бы то ни было стимулы для подрядчиков (см. проект правила 63) следует предоставлять только в полном соответствии с принципами, изложенными в проекте правила 2;

ж) что касается конфиденциальности информации, то мы считаем необходимым выработать однозначные определения как конфиденциальной, так и общедоступной информации. Необходимо обеспечить максимальную прозрачность предлагаемых процедур обозначения. Следует обеспечить возможность

¹ URL: www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/2018/Comments/Germany.pdf.

проследить, какая организация владеет информацией, обозначенной как конфиденциальная, с тем чтобы обеспечить доступ к такой информации впоследствии, когда будет получено соответствующее разрешение (см. проект правила 89);

h) остается открытым вопрос о том, проводится ли в проектах правил, в частности в проектах правил 32, 37 и 53, четкое и последовательное различие между обязательствами Органа и дополняющими или остаточными обязательствами национальных органов. В этой связи остаются также нерешенными вопросы, касающиеся соответствующих ресурсов, персонала и финансов Органа;

i) Германия настоятельно рекомендует предоставить по крайней мере Совету возможность влиять на сферу охвата, разработку и/или публикацию руководств и оказывать стимулирующее воздействие в этом отношении (см. проект правила 95);

j) как было предложено в документе, представленном нами в 2018 году, в план финансирования следует включать анализ затрат и выгод, демонстрирующий, что план работы позволит получить чистую прибыль. Кроме того, при подготовке плана финансирования следует учитывать затраты на принятие мер по смягчению любого потенциального воздействия на морскую среду (см. приложение III к правилам). Германия предлагает провести первоначальное обсуждение возможных подходов в Финансовом комитете;

k) Федеральный институт землеведения и природных ресурсов Германии, являющийся подрядчиком Органа, при проведении оценки экологического воздействия подготовки к испытанию агрегата сбора конкреций на немецком контрактном участке руководствовался форматом проекта шаблона заключения об экологическом воздействии, содержащегося в приложении IV. Мы обнаружили, что разбивка на подразделы (такие как геологическая, физико-океанографическая и химико-океанографическая обстановка) дает хороший результат с точки зрения описания компонентов существующей среды, указанных в разделах 4 и 5, но не является целесообразной в тех случаях, когда необходимо отразить потенциальные последствия для различных слоев водной толщи и различных участков морского дна. Например, распространение и воздействие операционного сбросового шлейфа и его последующее осаждение влекут за собой седиментологические, химические и океанографические изменения, оказывающие комплексное воздействие на морскую среду. По нашему мнению, было бы эффективнее работать с «категориями потенциального воздействия», к которым можно отнести упомянутые в пункте 8 операционные осадочные шлейфы, с тем чтобы обеспечить подробное описание масштабов последствий и мер, которые надлежит принять для их митигации (см. приложение IV к правилам);

l) кроме того, необходимо выработать четкие определения некоторых терминов, в том числе таких, как «передовая природоохранная практика», «наилучшие имеющиеся научные данные» и «наилучшие имеющиеся методы».

Что касается последнего термина, то мы рекомендуем заменить нынешнее определение (см. добавление 1 к правилам) определением, содержащимся в директиве Европейского союза о промышленных выбросах²;

m) в целом, мы сомневаемся в целесообразности использования фигурирующей в нескольких местах формулировки «прилагают все усилия», поскольку она кажется нам не самой ясной, а уровень приверженности, который она подразумевает, вызывает сомнения с точки зрения практической достижимости.

² См. директиву 2010/75/EU Европейского парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах (комплексное предотвращение загрязнения и контроль), пункт 10 статьи 3, а именно:

«наилучшие имеющиеся методы» означают наиболее эффективный и продвинутый этап в разработке операций и методов их применения, который указывает на практическую пригодность конкретных методов с точки зрения обеспечения основы для расчета предельных значений выбросов и установления других параметров, которых необходимо придерживаться для получения разрешений и которые были разработаны с целью предупредить выброс вредных веществ и нанесение ущерба окружающей среде в целом или — в том случае, если это невозможно, — сократить объем таких выбросов и масштаб ущерба:

a) «методы» включают как применяемую технологию, так и то, каким образом установки проектируются, строятся, эксплуатируются, функционируют и выводятся из эксплуатации;

b) «имеющиеся методы» означают методы, разработанные в масштабах, допускающих их применение в соответствующем промышленном секторе при экономически и технически достижимых условиях с учетом затрат и преимуществ, независимо от того, используются ли или производятся ли эти методы в данном государстве-члене, при условии их разумной доступности для эксплуатанта;

c) «наилучшие» означает наиболее эффективные с точки зрения достижения высокого общего уровня охраны окружающей среды в целом.»