



КОМИТЕТ ПО РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

ПОДКОМИТЕТ ПО ТОРГОВЛЕ РЫБОЙ

Восемнадцатая сессия

Процедура рассмотрения по переписке: 8 апреля – 8 мая 2022 года
Пленарные заседания в виртуальном формате:
7, 8, 9 и 20 июня 2022 года

ВЛИЯНИЕ ИНИЦИАТИВ ПО СОХРАНЕНИЮ БИОРАЗНООБРАЗИЯ НА ТОРГОВЛЮ ПРОМЫСЛОВЫМИ ВИДАМИ ВОДНЫХ ОРГАНИЗМОВ

Резюме

В 2022 году в рамках Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) будет принята "Глобальная рамочная программа в области биоразнообразия на период после 2020 года", которая будет определять осуществление работы по Конвенции на ближайшее десятилетие и далее. Кроме того, на 19-м совещании Конференции Сторон Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), будут рассмотрены вопросы включения новых видов в перечни промысловых видов водных организмов приложений I и II. Предполагается, что оба эти события и их итоги повлияют на торговлю рыбой.

ФАО продолжает работу с многосторонними природоохранными соглашениями (МПС), направленную на укрепление мер политики и практических мер, осуществляемых во всех областях, представляющих взаимный интерес, включая работу, нацеленную на определение теоретической направленности и приемов практической реализации этих инициатив сообразно той ценности, которую рациональное использование природных ресурсов на принципах устойчивости может представлять для обеспечения структурного и функционального сохранения биоразнообразия. Конечные цели большинства глобальных инициатив в области сохранения биоразнообразия – особенно таких МПС, как КБР и СИТЕС – в значительной степени перекликаются с целями инициатив в области рыболовства и аквакультуры.

В настоящем рабочем документе определяются направления, по которым необходимо вести работу для лучшего согласования интересов рыболовства и аквакультуры с интересами МПС при осуществлении мероприятий по сохранению биоразнообразия в целях поддержания

С документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.

устойчивой, законной и равноправной торговли рыбой и для получения вытекающих из этого положительных результатов долгосрочного плана.

Проект решения Подкомитета

Подкомитету предлагается:

- принять к сведению рост внимания со стороны МПС к вопросам управления промысловыми водными видами и их сохранения;
- предложить мероприятия, направленные на укрепление сотрудничества между ФАО и профильными МПС, учитывая при этом выявленные пробелы и нестыковки, требующие устранения;
- предоставлять информацию о текущей и перспективной работе ФАО по вопросам сохранения биоразнообразия в рыболовстве: по темам, содержанию и процессам последующей деятельности, чтобы ФАО могла продолжить информирование членов и помочь им;
- обсудить важность механизмов формирования экосистемного подхода к рыболовству и аквакультуре (ЭПР и ЭПА) в качестве структурных мер, обеспечивающих рациональное использование и сохранение; и
- представить методические указания относительно работы ФАО по предоставлению международным экологическим форумам научно обоснованных информации и рекомендаций.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА СОХРАНЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ

1. Международные природоохранные соглашения (МПС), например, Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) и Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), и такие взаимосвязанные международно-правовые документы, как Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (КМВ) и (Рамсарская) Конвенция о водно-болотных угодьях, нацелены на решение задач, связанных с сохранением биоразнообразия водных систем. Эти договоренности отражают цели в области рационального использования и сохранения для обеспечения всестороннего учета вопросов биоразнообразия во всех аспектах мер политики и практической деятельности в рыболовстве и аквакультуре.

2. Цель 14 в области устойчивого развития (ЦУР)¹ предполагает решение целого ряда задач, предусматривающих улучшение состояния океанической среды, рыбных запасов и устойчивое использование водных живых организмов и торговлю ими. Эти задачи отражают желание широких слоев общества добиться необходимого прогресса в интересах различных субъектов, включая сектор рыболовства и аквакультуры, основой функционирования которых является продуктивность природных ресурсов в долгосрочном плане.

3. Что касается КБР, то в данный момент идут переговоры об изменении осуществляемой в настоящее время глобальной программы работы по всестороннему учету вопросов биоразнообразия, чтобы она отражала положения Глобальной рамочной программы в области

¹ ЦУР 14: "Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития": <https://sdgs.un.org/ru/goals/goal14>.

биоразнообразия на период после 2020 года² (Рамочная программа на период после 2020 года), в которой изложена новая концепция сохранения биоразнообразия на период 2021–2030 годов и далее.

4. Кроме того, в настоящее время также ведутся переговоры о заключении нового юридически обязательного соглашения о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции (РПНЮ)³ в рамках действующего правового механизма Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (ЮНКЛОС) и соглашения об осуществлении ее положений, а также Соглашения Организации Объединенных Наций по рыбным запасам (СРЗ).

5. В обязательствах, касающихся устойчивого развития и сохранения биоразнообразия, прописанных во многих многосторонних природоохранных договоренностях (например, в ЦУР, КБР, СИТЕС, КМВ, Рамсарской конвенции) первоочередное внимание уделяется работе на основе повидового или экосистемного подхода:

- повидовой подход – прекращение экстирпации (исчезновения в том или ином районе) и вымирания (полного исчезновения) видов, являющихся объектами рыболовства или аквакультуры;
- экосистемный подход – поддержание и восстановление экосистемных функций, включая среду обитания, обеспечивающих ведение рыболовства и/или аквакультуры, в том числе налаживание и укрепление пространственного планирования и управления (включая охраняемые морские районы и другие действенные меры охраны на порайонной основе) для достижения целей сохранения биоразнообразия.

6. Многие страны испытывают проблемы с обеспечением достижения в установленные сроки пороговых показателей в области устойчивого развития и сохранения биоразнообразия, предусмотренных ЦУР, КБР и СИТЕС, некоторые из которых должны быть достигнуты в 2020 году. Кроме того, общество все более настойчиво заявляет о необходимости увеличения инвестиций, призванных обеспечить выполнение обязательств в области биоразнообразия.

МЕРОПРИЯТИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРОМЫСЛОВЫХ ВОДНЫХ ВИДОВ, СПОСОБНЫЕ ПОВЛИЯТЬ НА ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ И ТОРГОВЛЮ ИМИ

7. В рамках КБР, в разрабатываемом в настоящее время проекте Глобальной рамочной программы в области биоразнообразия на период после 2020 года (Рамочная программа на период после 2020 года) вопросы сохранения видов рассматриваются в более общем плане без конкретного упоминания рыбы или рыбного промысла. Это отличается от инициативы КБР прошедшего десятилетия – Айтинской целевой задачи б, в которой конкретно оговорены целевые показатели влияния на задействованные в рыбном промысле виды, запасы и экосистемы в экологически безопасных пределах⁴.

² Текущая документация по Рамочной программе на период после 2020 года доступна по ссылке: cbd.int/conferences/post2020.

³ Генеральная Ассамблея ООН созвала подготовительную конференцию (см. резолюцию, принятую Генеральной Ассамблеей: <https://undocs.org/A/RES/72/249>).

⁴ Айтинская целевая задача б КБР "К 2020 году регулирование и промысел всех запасов рыбы и беспозвоночных и водных растений осуществляются устойчиво, на законных основаниях и с применением подходов с позиций экосистем, чтобы избежать чрезмерной эксплуатации рыбных ресурсов, внедрены планы и меры восстановления всех истощенных видов, рыболовный промысел не оказывает значительного неблагоприятного воздействия на угрожаемые виды и уязвимые экосистемы, и воздействие рыболовства на живые запасы, виды и экосистемы не превышает экологически безопасных пределов".

8. На основе Меморандума о взаимопонимании между ФАО и СИТЕС 2006 года и после одобрения 25-й сессией Комитета по рыбному хозяйству (КРХ) ФАО продолжает тесное сотрудничество с Секретариатом СИТЕС. Это сотрудничество нацелено на поддержку членов и Сторон СИТЕС при принятии решений, касающихся внесения поправок в приложения к СИТЕС в отношении промысловых водных видов, а также в применении положений СИТЕС в отношении видов, уже внесенных в приложения.

9. В 2022 году должна состояться Конференция Сторон СИТЕС (КС); в этой связи предполагается вновь предложить КС представить поправки к приложениям к СИТЕС в отношении промысловых водных видов. В настоящее время не подготовлено каких бы то ни было официальных документов с предложениями о включении видов; однако неправительственные организации (НПО) представили документы, свидетельствующие об их заинтересованности в том, чтобы i) включить в приложения все виды, которые Международный союз охраны природы (МСОП) включил в Красный список видов, находящихся под угрозой исчезновения; и ii) внести поправки в приложения, включив в них широкий спектр конкретно поименованных промысловых водных видов, в том числе акул, скатов, тарпонов, трепангов, угрей, морских коньков, декоративных рыб, а также того или иного моллюска⁵.

10. Если не будет задержек, связанных с COVID-19, Секретариат СИТЕС опубликует предложения по видам, которые планируется представить на рассмотрение 19-й сессии КС СИТЕС, примерно 24 июня 2022 года. Затем в кратчайшие возможные сроки после опубликования этих предложений будет созвано 7-е совещание Консультативной группы экспертов ФАО по оценке предложений о поправках в приложения СИТЕС⁶, чтобы члены ФАО и Стороны СИТЕС имели достаточно времени для анализа информации, представленной в предложениях и Консультативной группой экспертов⁷, перед голосованием по ним в ходе 19-й сессии КС СИТЕС⁸. В связи с этим ФАО нуждается в дополнительной поддержке, чтобы провести это 7-е совещание Консультативной группы экспертов ФАО в очном формате с участием признанных специалистов по вопросам видов, рыбного промысла и торговли и чтобы выводы этой Группы можно было широко распространить в самых разных форматах.

11. Вопрос о том, "удовлетворяет" или "не удовлетворяет" тот или иной вид критериям СИТЕС для включения в приложения, вызывает все больше споров, особенно в связи с сохраняющейся долгое время неясностью относительно понимания минимально необходимого для этого объема фактологического обоснования⁹, о чем уже говорилось в документе COFI:FT/XVII/2019/9. Эта проблема особо остро встает в тех случаях, когда виды предлагаются для включения в приложения, исходя из критерия В пункта 2а Приложения 2 критериев включения в приложения к СИТЕС⁷. По мнению некоторых, этот критерий должен толковаться не столь строго, как критерий А. ФАО не поддерживает гибкое толкование критерия В пункта 2а Приложения 2¹⁰.

12. Предложение использовать определения статуса угрозы, приведенные в Красном списке МСОП, могут еще больше усложнить принятие решений относительно критериев включения в приложения СИТЕС. Использование этих аргументов в сочетании с рекомендациями Группы

⁵ www.regulations.gov/document/FWS-HQ-IA-2021-0008-0001/comment

⁶ fao.org/fishery/en/cites-fisheries/ExpertAdvisoryPanel/en

⁷ Эта информация включена в доклад о работе Группы экспертов, резюме по видам (на пяти языках) и пояснительные видео, которые доступны по следующей ссылке: fao.org/fishery/cites-fisheries/ExpertAdvisoryPanel/en.

⁸ Запланировано на 14–25 ноября 2022 года в г. Панама-Сити (Панама).

⁹ Удовлетворяют ли они критериям в том виде, как их понимает ФАО, или нет. См. также СИТЕС, 2011 (<https://cites.org/sites/default/files/com/ac/25/E25-10.pdf>) пункт 4 Приложения 3, объясняющий подход МСОП и ТРАФФИК к определению критериев СИТЕС ("нынешняя формулировка критерия В в пункте 2а Приложения 2 обеспечивает гибкость толкования, позволяющую принимать решения в каждом отдельном случае").

¹⁰ fao.org/3/i2235e/i2235e00.pdf

экспертов ФАО может привести к формированию неоднозначных мнений относительно устойчивости в силу признаваемых всеми проблем в гармонизации оценок для целей Красного списка МСОП и проводимых ФАО оценок состояния запасов¹¹.

13. Если и дальше будут поступать предложения принимать решения о включении видов в Приложение II к СИТЕС на основе характеристик угрозы Красного списка МСОП и исходя из гибкого толкования критерия В пункта 2а Приложения 2 к СИТЕС, то заинтересованные стороны в секторах рыболовства и аквакультуры могут быть вынуждены пересмотреть результаты обсуждения в прошлом с секретариатами ФАО, МСОП и СИТЕС¹² вопросов толкования угроз и критериев, определенных в "сноске, касающейся рыболовства" в формулировках Конвенции¹³. В отсутствие единого видения вопросов оценки рисков высока вероятность постоянных споров относительно того, какие промысловые водные виды отвечают критериям СИТЕС для включения в приложения.

14. Стороны СИТЕС и НПО активно финансируют работы по не включенным и включенным в приложение к Конвенции СИТЕС водным видам. В прошлом работа Группы экспертов ФАО и поддержка государств-членов в вопросах осуществления положений СИТЕС о включенных в перечни видов финансировалась главным образом за счет средств Регулярной программы ФАО, а дополнительные средства выделяли Япония, Соединенные Штаты Америки и Европейский союз.

15. Публикация доклада "Состояние водных генетических ресурсов в мире для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства"¹⁴ – первая глобальная оценка состояния водных генетических ресурсов для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства; этот доклад посвящен культивируемым водным видам и их диким сородичам, обитающим в пределах действия национальной юрисдикции. Генетика стремительно развивается, и новые достижения в области генетических технологий, возможно, окажут влияние на рациональную организацию рыбного промысла, генетическое улучшение и одомашнивание, торговлю, сбыт, отслеживаемость, сохранение биоразнообразия и поддержание экосистемных услуг. Для этого Отдел рыболовства и аквакультуры (NFI) отслеживает информацию об этих процессах и доводит до государств-членов информацию о ходе работы и ее возможных последствиях для рационального использования рыбных запасов и доступа к рынкам законно добытой с соблюдением принципов устойчивости рыбы.

МЕРОПРИЯТИЯ В ОТНОШЕНИИ ЭКОСИСТЕМ, КОТОРЫЕ ПОТЕНЦИАЛЬНО МОГУТ ОКАЗАТЬ ВЛИЯНИЕ НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОДУКЦИИ РЫБОЛОВСТВА И АКВАКУЛЬТУРЫ И ТОРГОВЛЮ ЕЙ

16. Инициативы в области сохранения биоразнообразия необходимо выстраивать вокруг отношений человека с природой. Признание человека как части природы и поощрение

¹¹ В некоторых случаях имеются расхождения в определении видов, находящихся под угрозой исчезновения (COFI/2020/SBD.18. [fao.org/3/cb1489en/cb1489en.pdf](https://www.fao.org/3/cb1489en/cb1489en.pdf)).

¹² Секретариат СИТЕС отметил и согласился с тем, что существуют "разные подходы" к толкованию критерия В пункта 2а Приложения 2 к СИТЕС, содержащего перечень критериев для включения (16-е совещание КС, Бангкок (Таиланд), 3–14 марта 2013 года). Толкование и применение положений Конвенции о внесении поправок к приложениям (<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/doc/E-CoP16-71.pdf>). См. также справочный сессионный документ КРХ (COFI/2020/SBD.18 [fao.org/3/cb1489en/cb1489en.pdf](https://www.fao.org/3/cb1489en/cb1489en.pdf)) "Нестыковки оценок Красного списка МСОП и оценок для целей рыбного промысла" (на английском языке).

¹³ В документе СИТЕС Conf. 9.24. государствами-членами предпринята попытка определить, что все-таки означает понятие "находящийся под угрозой исчезновения" применительно к разным видам растений и животных (<https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-09-24-R17.pdf>). В нем содержится "сноска, касающаяся рыболовства".

¹⁴ [fao.org/3/CA5256EN/CA5256EN.pdf](https://www.fao.org/3/CA5256EN/CA5256EN.pdf)

рационального использования возобновляемых водных ресурсов на принципах устойчивости отвечает целям работы по сохранению структуры и функций экосистем. Такой подход существенно отличается от подходов, подразумевающих в первую очередь исключение ведения рыбного промысла и аквакультуры из сферы осуществления мер по сохранению биоразнообразия (известных, как "защита" или "сохранение крепостей")¹⁵. Этот последний подход был бы пригоден лишь для ограниченного круга существующих экологических районов; и даже в случае его реализации, эти районы будут по-прежнему подвергаться антропогенному давлению глобального масштаба, например, загрязнению в результате выбросов парниковых газов и интродукции инвазивных чужеродных видов.

17. Предложенная ФАО концепция сохранения биоразнообразия на всех населенных ландшафтах суши и морей продвигается в ряде процессов в рамках Организации Объединенных Наций и МПС. Согласно этой концепции, при стратегическом планировании мер по сохранению биоразнообразия центральное место занимают вопросы продовольственной безопасности и источников средств к существованию. Например, в ходе Десятилетия ООН по восстановлению экосистем (2021–2030 годы)¹⁶ ФАО выступает за реализацию концепции восстановления всех экосистем, вне зависимости от степени их использования¹⁷.

18. Мероприятия по прямому восстановлению, предусматривающие сведение к минимуму антропогенного воздействия на структуру и функции экосистем, нацелены на восстановление составляющих этих систем. В контексте реализации мероприятий Десятилетия ООН по восстановлению экосистем растет осознание того, что эти мероприятия не следует ограничивать стационарными составляющими экосистем (например, мангровыми лесами, коралловыми сообществами, пластами морских водорослей), поскольку мобильные составляющие, такие как сообщества рыбных видов, также имеют критически важное значение в качестве факторов формирования структуры и функционирования природных систем. Учитывая, что рыбы представляют собой крупнейшую биомассу позвоночных на Земле¹⁸, их жизненный цикл является одной из важнейших составляющих глобального углеродного цикла¹⁹. Поэтому мероприятиям, направленным на восстановление рыбных запасов, следует уделять такое же внимание, что и мероприятиям по восстановлению стационарных структурных составляющих.

19. В работе по поощрению инвестирования во все составляющие более широкой концепции сохранения, заложенной в основу проекта Рамочной программы на период после 2020 года, ФАО подчеркивает полезность экосистемного подхода к рыболовству и к аквакультуре (ЭПР и ЭПА) в качестве одного из рабочих механизмов сохранения биоразнообразия. В случае его внедрения этот подход поможет обеспечить, чтобы вопросы продовольственной безопасности и источников средств к существованию на основе рыбных ресурсов учитывались при определении направленности работы в интересах как людей, так и окружающей среды. Это чрезвычайно важно для обеспечения того, чтобы реализация Рамочной программы на период после 2020 года не стала препятствием для использования продукции рыболовства и аквакультуры и торговли ею, если она производится на законных основаниях и с соблюдением принципов устойчивости.

¹⁵ Например, в МСОП установлена глобальная цель, предусматривающая провозглашение не менее 30 процентов акватории океанов зонами, свободными от добычи природных ресурсов: к 2030 году 30 процентов каждой морской среды обитания должно быть включено в состав особо охраняемых морских районов (ОМР) и защищено другими эффективными мерами по охране на порайонной основе. Это требование также выдвигается многими Сторонами КБР на переговорах по Глобальной рамочной программе в области биоразнообразия на период после 2020 года.

¹⁶ Под общим руководством ФАО и Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП)

¹⁷ COFI/2020/Inf.15.2. Позиционный документ "Восстановление экосистем", посвященный производственным экосистемам и подготовленный в контексте Десятилетия ООН по восстановлению экосистем (2021–2030 годы) (<https://www.fao.org/3/nd261ru/nd261ru.pdf>).

¹⁸ Bar-Ona, Phillips and Milo (2018, pnas.org/content/115/25/6506), а также иллюстрация (visualcapitalist.com/all-the-biomass-of-earth-in-one-graphic/).

¹⁹ Kwok, 2009. nature.com/articles/news.2009.30; Bianchi, et al. 2021. science.org/doi/epdf/10.1126/sciadv.abd7554.

20. Участвуя в работе тех субъектов, которые занимаются вопросами сохранения биоразнообразия, ФАО пропагандирует понимание других эффективных природоохранных мер по сохранению на порайонной основе, намеченных Сторонами КБР в конце 2018 года в контексте подходов, дополняющих подходы на основе охраняемых морских районов (ОМР) или являющихся альтернативой им. Этот пространственный механизм открывает перед сектором рыболовства новые возможности для того, чтобы возглавить процесс и добиться международного признания территориально-пространственного управления, давая положительные результаты как для рыболовства, так и биоразнообразия в целом на основе регулирования на местном, национальном и региональном уровнях.

ПЛАНЫ РАБОТЫ ФАО В ОБЛАСТИ РЫБНОГО ХОЗЯЙСТВА НА ДВУХГОДИЧНЫЙ ПЕРИОД 2022–2023 ГОДОВ

21. Одной из основополагающих составляющих работы КРХ является обсуждение современных вопросов биоразнообразия применительно ко всем системам производства. На 34-й сессии КРХ члены Комитета предложили ФАО оказать поддержку в осуществлении ряда обязательств в области биоразнообразия и приступить к реализации плана обеспечения биоразнообразия в сфере рыболовства и аквакультуры как составной части Стратегии ФАО в области биоразнообразия и Платформы для всестороннего учета вопросов биоразнообразия.

22. В рамках Десятилетия по восстановлению экосистем ФАО при содействии ЮНЕП (как одного из кураторов) определит и разработает возможные мероприятия и программы исходя из их мандатов и имеющихся ресурсов и, при необходимости, с привлечением добровольных взносов.

23. Продолжается рост объемов трансграничной торговли и прямых иностранных инвестиций в области рыболовства и аквакультуры, особенно в развивающихся странах. Заключение экологических договоренностей и принятие регламентов в рамках таких конвенций, как СИТЕС, может оказать прямое воздействие на характер инвестиционных потоков и на то, как они будут обеспечивать законное и устойчивое управление рыболовством, аквакультурой и торговлю их продукцией. В этой связи ФАО планирует:

- обеспечивать обсуждение всестороннего учета соображений биоразнообразия и стратегические процессы во всех отделах и региональных представительствах ФАО, в том числе на основе развертывания работы в рамках Десятилетия по восстановлению экосистем, чтобы способствовать рассмотрению и учету вопросов биоразнообразия, производства продовольствия и источников средств к существованию в рыболовстве и аквакультуре;
- представлять в ходе переговоров по международным договоренностям, касающимся биоразнообразия, – например, Рамочной программы на период после 2020 года – заключение которых может оказать влияние на использование водных возобновляемых ресурсов и торговлю ими, концепцию ФАО в области использования промысловых видов и торговли ими на принципах устойчивости;
- продолжать, там, где это возможно, сотрудничество с МСОП в вопросах включения промысловых видов в Красный список и индекс Красного списка МСОП;
- обеспечивать поддержку членов и Сторон СИТЕС при их обсуждении видов, которые предлагается включить в приложения к СИТЕС;
- вырабатывать директивы относительно выполнения членами положений СИТЕС, относящихся к торговле промысловыми водными видами, включенными в приложения к СИТЕС, включая работу с заинтересованными сторонами во всех звеньях производственно-сбытовой цепочки от рыбопромысловиков до экспортеров;

- продолжать работу по характеристике вероятных последствий быстрого развития молекулярных технологий, используемых для характеристики и отслеживания водных генетических ресурсов, в плане управления, сохранения и работы рынков;
- продолжать разработку и распространение коммуникационных материалов по определению и статусу промысловых водных видов и их рациональному использованию²⁰.

²⁰ Примеры таких материалов см. в докладах Консультативной группы экспертов (fao.org/fishery/cites-fisheries/ExpertAdvisoryPanel/en), "База данных по мерам сохранения акул и управления их запасами" (fao.org/ipoa-sharks/database-of-measures/en/) и материалы по определению видов (fao.org/fishery/fishfinder/en).