

Submarine Oil and Gas Pipelines under the Aktau Convention and the EIA Protocol to the Tehran Convention

Sassan Seyrafi*

Assistant Professor of International Law, University of Tehran

(Date received: 4 Apr. 2020 - Date approved: 24 Jun. 2020)

Abstract

On August 12, 2018 at the fifth Caspian Summit in Aktau, Kazakhstan, the Convention on the Legal Status of the Caspian Sea (hereinafter Aktau Convention) was signed by the Presidents of the five Caspian littoral states. If this landmark treaty comes into force, it will establish a new legal order for the Caspian Sea. The Aktau Convention is the result of 21 years of difficult negotiations, whereby the Caspian states endeavored to create a unique legal regime that would reflect the characteristics of the Caspian Sea and the diverse interests of its littoral states in the post-Soviet era. Indeed, if the Aktau Convention is implemented, it is likely to have a substantial impact on the geopolitical landscape of the Caspian region. A key element of the new Caspian legal regime is its submarine oil and gas pipelines. This was a point of contention throughout the negotiations on the above-mentioned issue. On the one hand, Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan sought the right to lay submarine pipelines on the bed of the Caspian Sea to transport their oil and gas to European markets and on the other, Russia and Iran, ostensibly concerned with the environmental effects of submarine oil and gas pipelines, believed that the construction of such pipelines should be approved by all littoral states. Still, the Russian and Iranian position had more to do with their opposition to the Trans-Caspian Pipeline (hereinafter TCP) project. Under the TCP project, it is proposed that a submarine pipeline be constructed on the Caspian seabed that would connect Turkmen gas fields to the Azeri shores in order to export Turkmen gas to the European market. Originally conceived and supported by the United States (US), the TCP project is also supported by the European Union (EU), which wants to import Turkmen gas to Europe via the so-called Southern Gas Corridor. But Russia and Iran have long been opposed to the TCP project since it

* E-mail: sasanseyrafi@ut.ac.ir

effectively circumvents them as transit countries; not to mention that it would enable Turkmenistan to compete with Russia in the European gas market.

Of course, the dispute over the TCP must be seen in the wider context of energy geopolitics in the Caspian Sea region. Given that Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan are land-locked states, they are dependent on pipelines for the export of their oil and gas to foreign markets. That is why various pipeline projects have been either planned or implemented in the Caspian region during the past three decades. The underlying geopolitical significance of these pipeline projects is due to their transit routes as transit states, whose territories, not only benefit economically but are also able to exert political influence over the exporting states and its customers. As such, since the fall of the Soviet Union, Western policy has supported pipeline projects along the so-called Western Route, namely from Azerbaijan via Georgia and Turkey to terminals on the Black Sea and Mediterranean coasts or to southern Europe. The purpose of this policy is to deprive Russia and Iran from the political and economic benefits of transit pipelines and reduce Europe's dependence to Russian gas. The TCP would connect Turkmenistan to the Western Route through which Turkmen gas can be transported to Europe without transiting either Russia or Iran, hence their opposition to the TCP and conceivably similar submarine-pipeline projects will arise.

It was in this context that the two sides reached a compromise, which is reflected in Article 14 of the Aktau Convention. According to paragraph 1 of Article 14, Caspian littoral states "may lay submarine cables and pipelines on the bed of the Caspian Sea". However, paragraph 2 of the said Article provides that "[t]he Parties may lay trunk submarine pipelines on the bed of the Caspian Sea, on condition that their projects comply with environmental standards and requirements embodied in it... the Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea and its relevant protocols". Therefore, the construction of submarine trunk pipelines such as the TCP is conditional upon compliance with the environmental standards and requirements of the Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea (hereinafter Tehran Convention) and its protocols.

At first view, Article 14 should satisfy both sides as it allows Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan to construct oil and gas pipelines on the bed of the Caspian Sea while addressing Russia and Iran's concerns about the environmental impacts of such projects. However, the key phrase in paragraph 2 of Article 14 is "relevant protocols", which is a hidden reference to the Protocol on Environmental Impact Assessment in a Trans boundary

Context (hereinafter EIA Protocol). This additional protocol to the Tehran Convention was signed in Moscow three weeks before the Aktau Convention. Indeed, Russia and Iran reportedly considered the conclusion of the EIA Protocol as a precondition for signing the Aktau Convention. More importantly, Russia and Iran seem to have a peculiar understanding of the legal effects of the EIA Protocol insofar as Russian and Iranian authorities have implied that the EIA Protocol effectively gives them environmental veto power over submarine trunk pipeline projects such as the TCP.

This paper seeks to examine the provisions of the Aktau Convention and the EIA Protocol with regard to submarine oil and gas pipelines to clarify their effect on the TCP and other similar projects in the future. As such, the paper's main question is how will the implementation of the Aktau Convention and the EIA Protocol to the Tehran Convention impact submarine oil and gas pipeline projects in the Caspian Sea? The hypothesis is that although the EIA Protocol enables all Caspian states to participate in the environmental impact assessment procedure of submarine oil and gas pipeline projects, it does not make such projects subject to their approval.

Keywords: EIA Protocol, Oil and Gas, Submarine Pipelines, The Aktau Convention, The Caspian Sea, The Tehran Convention, Trans-Caspian Pipeline.

پښتونستان ښار، ښار ښار
پښتونستان ښار، ښار ښار



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی

خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز از دیدگاه کنوانسیون آکتائو و پروتکل ارزیابی زیست محیطی کنوانسیون تهران

ساسان صیرفی⁻

استادیار حقوق بین الملل، دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۱/۱۶ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۰۴/۰۴)

چکیده

کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر (کنوانسیون آکتائو) با هدف پی ریزی یک رژیم حقوقی نوین برای دریای خزر بین پنج کشور ساحلی آن بسته شده است. از عناصر اصلی این رژیم حقوقی، مسئله خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز است که مدت‌ها بین کشورهای ساحلی محل نزاع بوده است، زیرا ایران و روسیه ظاهراً از نظر آثار زیست محیطی خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز و در واقع برای حفظ منافع سیاسی و اقتصادی خود خواستار این بودند که ساختن این نوع خطوط لوله - و به طور مشخص اجرای طرح خط لوله سراسری دریای خزر - وابسته به تأیید همه کشورهای ساحلی باشد. ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو گذاشتن خطوط لوله اصلی نفت و گاز بر بستر دریای خزر را به شرط رعایت مقررات کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریای خزر (کنوانسیون تهران) و پروتکل ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی این کنوانسیون، مجاز می‌شمارد. ادعا می‌شود که با وجود این پروتکل ایران و روسیه از نوعی حق وتو در برابر طرح‌های ساختن خطوط لوله زیردریایی برخوردار شده‌اند. این نوشتار به روش توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای در پی پاسخ به این پرسش است که اجرای کنوانسیون آکتائو و پروتکل ارزیابی زیست محیطی کنوانسیون تهران چه اثری بر طرح‌های ساخت خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز در دریای خزر خواهد داشت؟ فرضیه نویسنده این است اگرچه پروتکل ارزیابی زیست محیطی امکان شرکت همه کشورهای ساحلی خزر در ارزیابی آثار زیست محیطی طرح‌های خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز را فراهم می‌کند، اما اجرای این طرح‌ها را رضایت همه کشورهای مشروط نمی‌کند.

واژگان اصلی

پروتکل ارزیابی زیست محیطی، خط لوله سراسری دریای خزر، خطوط لوله زیردریایی، دریای خزر، کنوانسیون آکتائو، کنوانسیون تهران، نفت و گاز.

مقدمه

در جریان پنجمین نشست سران کشورهای ساحلی دریای خزر که در ۱۲ اوت ۲۰۱۸ در بندر آکتائوی قزاقستان برگزار شد، کنوانسیون وضعیت حقوقی دریای خزر^۱ (از این پس «کنوانسیون آکتائو» خوانده می‌شود) پس از ۲۱ سال مذاکرات پایدار^۲ به امضای رؤسای جمهور پنج کشور حاشیه دریای خزر رسید.^۳ هدف و موضوع کنوانسیون آکتائو پی‌ریزی رژیم حقوقی نوینی برای دریای خزر است. به‌طور طبیعی، رژیم کنوانسیون آکتائو جنبه‌های متعددی دارد که هر کدام در جای خود نیاز به مطالعه دارند، اما در این میان، مقررات ماده ۱۴ این کنوانسیون در مورد خطوط لوله زیردریایی در درخور توجه ویژه به نظر می‌رسد. در واقع، اختلاف درباره موضوع این ماده از دلایل اصلی به درازکشیدن مذاکرات کنوانسیون آکتائو بود. در یک سوی این اختلاف جمهوری آذربایجان و ترکمنستان و قزاقستان قرار داشتند که خواستار دست باز برای ساختن و استفاده از خطوط لوله انتقال نفت و گاز بر بستر دریای خزر بودند. در سوی دیگر، ایران و روسیه قرار داشتند که دست‌کم در ظاهر به لحاظ آثار زیست‌محیطی این نوع خطوط لوله با خواسته این سه کشور مخالف بودند (Janusz-Pawletta, 2015: 97-104).

بند ۲ ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو نوعی سازش بین مواضع دو گروه را بازتاب می‌دهد. به موجب این ماده کشورهای ساحلی مجاز به گذاشتن خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز بر بستر دریای خزر هستند، مشروط بر اینکه طرح ساخت خط لوله «با ضوابط و الزام‌های زیست‌محیطی مقرر در توافق‌های بین‌المللی که طرف‌ها عضو آن‌ها هستند، از جمله کنوانسیون

۱. متن کنوانسیون آکتائو به پنج زبان کشورهای ساحلی و انگلیسی نگارش یافته است. برای ملاحظه متن رسمی فارسی نگاه کنید به: <https://www.mfa.gov.ir/files/mfa/caspian/hoghooghi.pdf> به لحاظ ایرادهای متن رسمی فارسی و با لحاظ ماده ۲۴ کنوانسیون که متن انگلیسی را به عنوان متن برتر تعیین کرده است، در این نوشتار مقررات کنوانسیون آکتائو بر مبنای متن انگلیسی نقل خواهد شد.

۲. در مورد پیشینه تاریخی رژیم حقوقی دریای خزر و مذاکرات کنوانسیون آکتائو نگاه کنید به: Damirchilou, 2004.

۳. به موجب ماده ۲۲ کنوانسیون آکتائو، این کنوانسیون وابسته به تصویب بوده و تا زمانی که هر پنج طرف کنوانسیون سند تصویب آن را نزد امین پیمان تودیع نکنند، لازم‌الاجرا نخواهد شد (CLSCS, 2018: Art. 22). از آنجا که ایران تا زمان نگارش این نوشتار از تصویب کنوانسیون خودداری کرده است، این کنوانسیون تاکنون لازم‌الاجرا نشده است.

چارچوب حفاظت از محیط زیست دریای خزر و پروتکل های مربوط آن منطبق باشد» (CLSCS, 2018: Art. 14.2). می دانیم که کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط زیست دریای خزر، ۴ نوامبر ۲۰۰۳ (معروف به «کنوانسیون تهران» و از این پس به این عنوان خوانده می شود) سنگ شالوده رژیم منطقه ای حفاظت از محیط زیست دریای خزر است و با چهار پروتکل الحاقی تکمیل شده است.

در میان پروتکل های کنوانسیون تهران، سندی که نقش اصلی را در مورد خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز دارد پروتکل ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی، ۲۰ ژوئیه ۲۰۱۸ (از این پس «پروتکل ارزیابی زیست محیطی» خوانده می شود) است. این پروتکل سه هفته قبل از کنوانسیون آکتائو در مسکو امضا شده است.^۱ در واقع، قید «پروتکل های مربوط» در ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو اشاره تلویحی به همین پروتکل است، چنان که ایران و روسیه بستن این پروتکل را شرط موافقت خود با متن کنونی ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو قرار داده بودند. چنین ادعا شده است که با وجود این پروتکل، ایران و روسیه از نوعی حق وتوی زیست محیطی در برابر ساخت خطوط لوله انتقال نفت و گاز در دریای خزر برخوردار شده اند.

این نوشتار در پی پاسخ به این پرسش است که اجرایی شدن کنوانسیون آکتائو و پروتکل ارزیابی زیست محیطی چه اثری بر طرح های ساخت خطوط لوله نفت و گاز در دریای خزر خواهد داشت؟ فرضیه نویسنده این است که پروتکل ارزیابی زیست محیطی امکان شرکت همه کشورهای ساحلی خزر را در فرایند ارزیابی آثار زیست محیطی طرح های خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز فراهم می کند، اما اجرای این طرح ها را به رضایت همه این کشورها مشروط نمی کند. روش این نوشتار توصیفی - تحلیلی است و برای گردآوری اطلاعات از منابع کتابخانه ای بهره گرفته ایم. نوشتار را در سه بخش تنظیم کرده ایم: پس از بررسی اجمالی جایگاه خطوط لوله در ژئوپلیتیک انرژی منطقه خزر، به مقررات کنوانسیون آکتائو در مورد خطوط لوله زیردریایی خواهیم پرداخت. سپس، مقررات پروتکل ارزیابی زیست محیطی در این زمینه بررسی خواهد شد.

۱. به موجب ماده ۱۶ پروتکل ارزیابی زیست محیطی، این پروتکل وابسته به تصویب بوده و تا زمانی که هر پنج طرف پروتکل سند تصویب آن را نزد امین کنوانسیون تهران تودیع نکنند، لازم الاجرا نخواهد شد (PEIATC, 2018: Art. 16. 3, 5). تا زمان نگارش این نوشتار فقط جمهوری آذربایجان نسبت به تصویب این پروتکل اقدام کرده است.

جایگاه خطوط لوله در ژئوپلیتیک انرژی منطقه خزر

الف) باز نمود رقابت کنشگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در خطوط لوله نفت و گاز

می‌دانیم که حوزه دریای خزر ذخایر سرشار نفت و گاز دارد (Etaat and Nosrati, 2009: 5-6). در پی نابودی اتحاد شوروی و استقلال جمهوری‌های آذربایجان، ترکمنستان و قزاقستان، این سه کشور با جذب سرمایه‌گذاری خارجی به تولیدکنندگان اصلی نفت خام و گاز طبیعی تبدیل شده‌اند. با این حال، از آنجا که هر سه کشور محاط در خشکی هستند برای صدور تولیدات نفت و گاز خود وابسته به خطوط لوله‌ای هستند که از راه کشورهای همسایه نفت و گاز تولیدی آن‌ها را حسب مورد به پایانه‌های دریایی در دریای سیاه و مدیترانه یا بازارهای مصرف در آسیا و اروپا انتقال می‌دهند. بنابه تقسیم‌بندی مشهور، این پنج مسیر اصلی برای خطوط لوله انتقال نفت و گاز حوزه دریای خزر وجود دارد: مسیر شمالی از راه روسیه، مسیر غربی از راه گرجستان و ترکیه، مسیر شرقی از راه چین، مسیر جنوب شرقی از راه افغانستان و پاکستان و مسیر جنوبی از راه ایران (Etaat and Nosrati, 2009: 11-15).

با توجه به شرایط پیش‌گفته، از زمان فروپاشی اتحاد شوروی تاکنون، مسئله خطوط لوله انتقال نفت و گاز نقشی مهم در ژئوپلیتیک انرژی دریای خزر داشته است. عبور خط لوله انتقال نفت و گاز از یک کشور، گذشته از منافع مالی و اقتصادی از جمله دریافت تعرفه انتقالی، اهمی برای اعمال نفوذ سیاسی نیز محسوب می‌شود. این امر سبب شده است که کنشگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای حوزه خزر به آنچه «دیپلماسی خط لوله» خوانده می‌شود، روی آورند. در یک سو روسیه قرار دارد که مدافع استفاده از مسیر شمالی است تا از این رهگذر قادر به اعمال نفوذ بر جمهوری‌های شوروی باشد. در مقابل، آمریکا قرار دارد که همواره پشتیبان استفاده از مسیر غربی است. حمایت آمریکا از مسیر غربی در راستای سیاست منطقه‌ای این کشور با هدف تضعیف روسیه و انزوای ایران است. نمود آشکار این سیاست البته خط لوله «باکو - تفلیس - جیحان» است که با حمایت آمریکا و سرمایه‌گذاری کنسرسیومی از چندین شرکت نفتی غربی ساخته شده است. این خط لوله، نفت خام تولیدی جمهوری آذربایجان را از راه گرجستان به پایانه دریایی بندر جیحان ترکیه در ساحل مدیترانه انتقال می‌دهد.

افزون بر آمریکا، اتحادیه اروپا نیز همواره پشتیبان مسیر غربی بوده است. به‌طور مشخص، در سال‌های اخیر اتحادیه اروپا برای کاهش وابستگی خود به واردات گاز طبیعی از روسیه، در

صدد اجرای طرح معروف به «دالان جنوبی گاز اروپا»^۱ بوده است که هدف آن انتقال گاز طبیعی از دو منطقه خاورمیانه و دریای خزر به بازار اروپا است. این دالان مرکب از سه خط لوله گازی است که در مرحله اول گاز میدان فراساحلی شاه‌دینیز جمهوری آذربایجان را از مسیر گرجستان و ترکیه به اروپا انتقال خواهند داد (Zhiltsov, 2016: 95-101).

ب) طرح خط لوله گازی سراسری خزر

از جمله طرح‌های پیشنهادی ساختن خط لوله در مسیر غربی که آمریکا و اروپا از آن حمایت می‌کنند، طرح معروف به «خط لوله گازی سراسری خزر»^۲ است که همواره حساسیت فراوانی برانگیخته است. بر اساس این طرح یک خط لوله زیردریایی به طول تقریبی ۳۰۰ کیلومتر بر بستر دریای خزر گذاشته خواهد شد تا گاز تولیدی ترکمنستان را به جمهوری آذربایجان منتقل کند (نگاه کنید به شکل ۱) تا از راه این کشور به بازارهای مصرف در اروپا انتقال پیدا کند (Gurbanov, 2018: 161-162). اگرچه این طرح در ابتدا در دهه ۱۹۹۰ توسط آمریکا پیشنهاد شده است، اما در دهه گذشته و به پایه‌گذاری دالان جنوبی گاز، اتحادیه اروپا هم به پشتیبان استوار آن تبدیل شده است تا گاز ترکمنستان از راه دالان جنوبی به اروپا انتقال پیدا کند (Gurbanov, 2018: 163-164; Zhiltsov, 2016: 101-102). به‌طور طبیعی ترکمنستان و آذربایجان نیز با اجرای این طرح همراه هستند، زیرا ترکمنستان خواستار کاهش وابستگی صادرات گاز خود به روسیه است و جمهوری آذربایجان از منافع ناشی انتقال گاز ترکمنستان برخوردار خواهد شد (Gurbanov, 2018: 165-169, 177).

با این همه، اجرای طرح خط لوله گازی سراسری خزر در دو دهه گذشته معطل مانده است. جدا از موانع اقتصادی و اجرایی (Gurbanov, 2018: 162-163)، اجرانشدن این طرح ناشی از مخالفت ایران و به‌ویژه روسیه بوده است. استدلال ایران و روسیه برای توجیه مخالفت خود در مرحله نخست این بود که تا زمان تعیین رژیم حقوقی جدید دریای خزر، اجرای چنین طرحی وابسته به موافقت هر پنج کشور ساحلی است. افزون بر این، ایران و روسیه آثار زیست‌محیطی ساختن چنین خط لوله‌ای را دلیل مخالفت خود با آن مطرح می‌کردند. البته هم روسیه و هم ایران در ورای این استدلال‌ها، منافع سیاسی و اقتصادی خود را در نظر داشتند، چراکه خط لوله مورد بحث آن‌ها را به‌عنوان کشور انتقال دور زده و ترکمنستان را به رقیب

1. European Southern Gas Corridor
2. Trans-Caspian Gas Pipeline (TCP/TCGP)

صادرات گازی بالفعل و بالقوه آنها به بازارهای اروپایی تبدیل می‌کند (Gurbanov, 2018: 170-171).

تردید نیست که پس‌زمینه مذاکرات مربوط به ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو، مسئله طرح خط لوله سراسری خزر بوده است (Janusz-Pawletta, 2015: 102-103). همچنان‌که پس از امضای کنوانسیون آکتائو، هم آمریکا و هم اتحادیه اروپا به تلاش‌های دیپلماتیک خود برای اجرایی کردن این طرح شدت بخشیده‌اند.^۱ به‌طور طبیعی، مبنای تلاش‌های بیان‌شده این است که با بسته‌شدن کنوانسیون آکتائو مانع حقوقی اجرای طرح مورد بحث برطرف شده است. در برابر، مقام‌های ایران و روسیه آشکارا و به‌روشنی ادعا می‌کنند که با وجود پروتکل ارزیابی زیست‌محیطی همچنان از ابزار قانونی لازم برای جلوگیری از اجرای این طرح، برخوردار هستند (Bayramov, 2019: 15-17; Gurbanov, 2019: 171-172).^۲

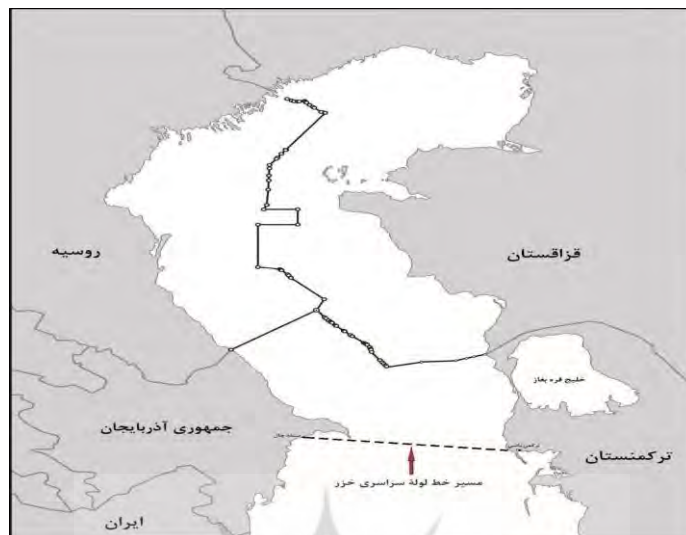
از اینها گذشته، باید در نظر داشت که طرح خط لوله گازی سراسری خزر تنها طرح پیشنهادی خط لوله زیردریایی نفت و گاز در دریای خزر نیست. در این مورد می‌توان به طرح معروف به «خط لوله سراسری خزر آکتائو-باکو»^۳ اشاره کرد که از سوی دولت قزاقستان و شرکت‌های نفتی بررسی شده است. بنابر این طرح پیشنهادی یک خط لوله‌ای به طول تقریبی ۶۰۰ کیلومتر بر بستر دریایی خزر ساخته می‌شود تا نفت خام تولیدی قزاقستان از بندر آکتائو به جمهوری آذربایجان و از مسیر خط لوله باکو - تفلیس - جیحان به بازارهای مصرف حمل شود (Parkhomchik, 2016: 149).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱. در مورد تلاش‌های دیپلماتیک آمریکا و اتحادیه اروپا برای اجرای طرح خط لوله گازی سراسری خزر بعد از امضای کنوانسیون آکتائو نگاه کنید به: Garibov, 2019 (a); Cutler, 2019 (a). بنا به گزارش رسانه‌ها کنسرسیومی مرکب از شرکت‌های اروپایی و چینی در مورد اجرای طرح خط لوله گازی سراسری خزر با ترکمنستان وارد مذاکره شده است. با این حال، همچنان در مورد توجیه اقتصادی و امکان عملی اجرای این طرح تردید وجود دارد. در این مورد نگاه کنید به: Cutler, 2019 (b).

۲. برای نمونه می‌توان به سخنان ایگور برادچیکوف نماینده ویژه وزارت خارجه روسیه در امور خزر در مصاحبه با روزنامه کمرسات اشاره کرد. نگاه کنید به: Bratchikov, 2018. همچنین می‌توان به سخنان بهروز نامداری نماینده شرکت ملی گاز ایران در همایش اقتصادی خزر که در سال ۲۰۱۹ در ترکمنستان تشکیل شد، اشاره کرد. نگاه کنید به: Garibov, 2019.

3. Trans-Caspian Pipeline Aktau-Baku



شکل ۱. مسیر اجرای طرح خط لوله سراسری دریای خزر - تحدید حدود بستر حوضه شمالی و میانی دریای خزر

منبع: عبدالمجید فکری شکل را ترسیم کرده و در اختیار نویسنده قرار داده است.

خطوط لوله زیر دریایی نفت و گاز از دیدگاه کنوانسیون آکتانو

الف) تقسیم بخشی بستر و زیر بستر دریای خزر

رژیم حقوقی مقرر در کنوانسیون آکتانو بر جدا کردن سطح و ستون آب دریای خزر از بستر و زیر بستر آن بنیاد نهاده شده است. به موجب ماده ۵ کنوانسیون: «منطقه آبی دریای خزر به آب‌های داخلی، آب‌های سرزمینی، مناطق ماهیگیری و پهنه دریایی مشترک تقسیم می‌شود.» بدین سان که بخشی از سطح و ستون آب دریای خزر به عنوان «آب‌های داخلی» که در سمت خشکی خط مبدأ واقع شده و «آب‌های سرزمینی» به عرض ۱۵ مایل دریایی از خط مبدأ، در حاکمیت کشورهای ساحلی قرار خواهد گرفت. بعد از آب‌های سرزمینی «منطقه ماهیگیری» به عرض ۱۰ مایل دریایی قرار خواهد داشت که بهره‌برداری از منابع زنده آبی آن در انحصار کشور ساحلی خواهد بود. خارج از آب‌های سرزمینی و مناطق ماهیگیری «پهنه دریایی مشترک»^۱ قرار دارد که همه کشورهای ساحلی به‌طور یکسان مجاز به استفاده از آن هستند (CLSCS, 2018: Arts. 1.6-8, 5, 7, 9).

اما به دلالت بند ۱۰ ماده ۱ و ماده ۸ کنوانسیون آکتائو بستر و زیربستر دریای خزر خارج از آب‌های داخلی و سرزمینی، به‌طور کامل بین کشورهای ساحلی تقسیم خواهد شد. بدین‌گونه که هریک از کشورهای ساحلی دارای بخشی ویژه خود از بستر و زیر بستر به نام «بخش»^۱ خواهد بود (CLSCS, 2018: Arts.1.10, 8). بدین ترتیب، در جایی از دریای خزر که سطح و ستون آب جزو مناطق ماهیگیری یا پهنه دریایی مشترک است، بستر و زیر بستر جزو بخش‌های کشورهای ساحلی خواهد بود. این رویکرد به «تقسیم بخشی»^۲ بستر و زیربستر دریای خزر معروف است.

بخش‌های کشورهای ساحلی در بستر و زیربستر در حاکمیت آن‌ها نیستند، بلکه به دلالت بند ۱ ماده ۸ و بند ۳ ماده ۱۲ کنوانسیون آکتائو هر کشور ساحلی از «حقوق حاکمه در بهره‌برداری از منابع زیربستر و دیگر فعالیت‌های اقتصادی مشروع مربوط به توسعه منابع بستر و زیربستر» برخوردار است (CLSCS, 2018: Arts. 8.1 and 12.3). مسئله اساسی در مورد تقسیم بخشی بستر و زیربستر دریای خزر تعیین حدود بخش‌های کشورهای ساحلی است. به دلالت بند ۱ ماده ۸ کنوانسیون آکتائو، راهکار کنوانسیون این است که تعیین حدود بخش‌ها را به توافق کشورهای دارای سواحل مجاور و مقابل واگذار کند (CLSCS, 2018: Art. 8.1). البته تعیین حدود بخش‌های کشورهای ساحلی در مورد حوضه‌های شمالی و میانی دریای خزر در عمل متفی است، زیرا پیش از بستن کنوانسیون آکتائو، بستر و زیربستر این دو حوضه بنا بر موافقت‌نامه‌های دوجانبه میان کشورهای پیرامونی آن‌ها تعیین شده بودند^۳ و ماده ۲۰ کنوانسیون آکتائو نیز به‌طور ضمنی این موافقت‌نامه‌ها تأیید کرده است (CLSCS, 2018: Art. 20). در واقع، مورد اجرای ماده ۸ کنوانسیون آکتائو حوضه جنوبی دریای خزر خواهد بود که نیازمند تعیین حدود بستر و زیربستر میان جمهوری آذربایجان و ایران و ترکمنستان است (Thévenin, 2019: 456-458).

ب) گذاشتن کابل و خط لوله زیردریایی بر بستر دریای خزر

بنابر بند ۱ ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو: «طرف‌ها می‌توانند بر بستر دریای خزر کابل و خط لوله زیردریایی بگذارند» (CLSCS, 2018: Art. 14.1). ظاهر این بند و اطلاق عبارت «بستر دریای خزر» دلالت بر این دارد که هر کشور ساحلی مجاز به کارگذاری کابل و خط لوله در هر نقطه‌ای

1. Sector

2. Sectoral division

۳. نگاه کنید به شکل ۱ و برای توضیح بیشتر نگاه کنید به: Bantekas, 2011.

از بستر دریای خزر است، ولی دقت بیشتر نشان می‌دهد که این بند منصرف به گذاشتن کابل و خط لوله بر بخش‌های کشورهای ساحلی در بستر است، زیرا از یک‌سو در بند ۳ ماده یادشده آمده است که: «مسیرهای کابل‌ها و خطوط لوله زیردریایی با موافقت طرفی که کابل یا خط لوله از بخش بستر آن عبور می‌کند، تعیین خواهد شد.» (CLSCS, 2018: Art. 14.3) از سوی دیگر، بنابر بند ۴ این ماده: «کشور ساحلی که کابل یا خط لوله از بخش آن عبور می‌کند» می‌تواند با اعلام به دیگر کشورهای ساحلی در امتداد مسیر کابل یا خط لوله «لنگراندازی، صید ماهی با ادوات صید نزدیک بستر، عملیات زیرآبی و لایروبی و نیز دریانوردی با لنگر لایروب» را ممنوع کند (CLSCS, 2018: Art. 14.4). وانگهی، نمی‌توان پذیرفت که مسیر کابل یا خط لوله در بخش یک کشور ساحلی تابع رضایت آن کشور باشد، اما در مورد بستر آب‌های داخلی و سرزمینی که در حاکمیت کشور ساحلی است، چنین حقی وجود نداشته باشد.

بنابراین هر کدام از کشورهای ساحلی خزر حق دارند نسبت به گذاشتن کابل یا خط لوله زیردریایی در بخش خود یا بخش‌های سایر کشورهای ساحلی اقدام کنند، اما در فرض اخیر، مسیر کابل یا خط لوله باید توسط کشوری تعیین شود که از بخش آن استفاده می‌شود. به‌نظر می‌رسد که این شرط در عمل، گذاشتن کابل یا خط لوله در بخش متعلق به یک کشور را وابسته به مجوز قبلی آن کشور می‌سازد. از این‌رو، می‌توان گفت در صورتی که مسیر کابل یا خط لوله از جایی از بستر دریای خزر عبور کند که تحدید حدود نشده است، اجرای ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو ممکن نخواهد بود؛ زیرا در این صورت معلوم نیست که مجوز ساختن کابل یا خط لوله باید از سوی کدام کشور یا کشورهای ساحلی صادر شود. این مسئله در مورد طرح خط لوله سراسری دریای خزر مطرح می‌شود، زیرا مسیر اجرای این طرح در قسمتی از بستر دریای خزر قرار دارد که تاکنون میان جمهوری آذربایجان و ایران و ترکمنستان تحدید حدود نشده است (نگاه کنید به شکل ۱).

به‌نظر می‌رسد که بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو با الگوبرداری از ماده ۷۹ کنوانسیون ۱۹۸۲ ملل متحد در مورد حقوق دریاها تنظیم شده است. به موجب بند ۱ ماده ۷۹ کنوانسیون یادشده: «همه کشورهای حق دارند ... در فلات قاره [هر کشور ساحلی] کابل و خط لوله زیردریایی بگذارند.» (UNCLOS, 1982: Art. 79.1). در بند ۳ این ماده می‌خوانیم: «تعیین مسیر خطوط لوله در فلات قاره وابسته به رضایت کشور ساحلی است» (UNCLOS, 1982: Art. 79.3). در فرهنگ تعاریف حقوق دریاها «کابل زیردریایی»^۱ تعریف شده است: «سیم یا

1. Submarine cable

دسته‌ای سیم یا فیبرنوری روپوش‌دار ضدآب که برای انتقال جریان یا پیام الکترونیک از زیر آب ... بر بستر دریا یا درون آن گذاشته می‌شود» (Walker, 2012: 310) کابل‌های زیردریایی بیشتر برای ارتباط‌های تلفنی و انتقال برق استفاده می‌شوند و البته شبکه جهانی اینترنت نیز به کابل‌های فیبرنوری زیردریایی وابسته است که بر بستر دریاها و اقیانوس‌ها گذاشته شده‌اند. منظور از «خط لوله زیردریایی»^۱ - که از آن به «خط لوله دریایی» و «خط لوله فراساحلی» نیز تعبیر می‌شود - خطی از لوله‌های متصل به هم است که برای انتقال سیالات مانند آب، نفت، گاز از زیر آب، بر بستر دریا یا در عمق نزدیک بستر گذاشته یا در زیر بستر مدفون می‌شود (Walker, 2012: 313-314).

ج) مقررات ویژه خطوط لوله اصلی انتقال نفت و گاز

رهاورد اصلی ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو در بند ۲ این ماده بازتاب یافته است که مقررات ویژه‌ای در مورد خطوط لوله اصلی انتقال نفت و گاز وضع کرده است. در این بند می‌خوانیم: «طرف‌ها می‌توانند نسبت به گذاشتن خطوط لوله اصلی زیردریایی بر روی بستر دریای خزر اقدام کنند، مشروط بر آنکه طرح‌های آن‌ها با ضوابط و الزام‌های زیست‌محیطی مندرج در توافقی‌های بین‌المللی که طرف‌ها عضو آن‌ها هستند از جمله کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط‌زیست دریایی خزر و پروتکل‌های مربوطه آن منطبق باشند.» چنانکه ملاحظه می‌شود موضوع بند فوق نوع ویژه‌ای از خط لوله است که در فارسی به «خط لوله اصلی زیردریایی» ترجمه می‌شود.^۲

به‌طور کلی، خطوط لوله انتقال نفت و گاز به این سه نوع تقسیم می‌شوند: «خطوط جریان»^۳، «خطوط گردآوری»^۴ و «خطوط اصلی»^۵. خطوط جریان به خطوط لوله‌ای گفته می‌شود که تولیدی از چاه‌های یک میدان را به مخزن‌های ذخیره میدان انتقال می‌دهند. خطوط گردآوری، به خطوط لوله‌ای گفته می‌شود که نفت خام تولیدی میدان مختلف را به «ایستگاه گردآوری» - مجموعه‌ای از مخازن ذخیره بزرگ‌تر - انتقال می‌دهند. در مورد گاز طبیعی، خطوط گردآوری گاز استخراجی را برای تصفیه از محل چاه به پالایشگاه (کارخانه فرآوری) گاز حمل می‌کنند. «خط

1. Submarine pipeline

۲. در متن انگلیسی کنوانسیون آکتائو عبارت «Trunk submarine pipelines» و در متن روسی آن عبارت «Подводные магистральные трубопроводы» به کار رفته است. در متن رسمی فارسی عبارت «خطوط لوله سراسری زیردریایی» به کار رفته است که دقیق به نظر نمی‌رسد.

3. Flow lines

4. Gathering lines

5. Trunk/main lines

لوله اصلی» به خط لوله‌ای گفته می‌شود که نفت خام را از ایستگاه گردآوری به پالایشگاه یا پایانه دریایی صدور برای انتقال نهایی به پالایشگاه حمل می‌کند. در مورد گاز طبیعی، خط لوله اصلی که «خط انتقال»^۱ نیز نامیده می‌شود، گاز تولیدی را پس از تصفیه از پالایشگاه به محل مصرف انتقال می‌دهد. بیشتر خطوط لوله اصلی با قطعات لوله قطر بزرگ ساخته شده‌اند و طول و ظرفیت انتقال زیادی دارند (Miesner and Leffler, 2006: 2-6). طرح خط لوله گازی سراسری دریای خزر نمونه آشکار یک خط لوله اصلی است.

بدین ترتیب قرارداد خطوط لوله اصلی زیردریایی در دریای خزر از نظر کنوانسیون آکتائو مجاز شناخته شده است، اما مشروط بر اینکه «ضوابط و الزام‌های زیست محیطی» مقرر در کنوانسیون تهران و «پروتکل‌های مربوطه» آن رعایت شود. نکته اینجاست که کنوانسیون تهران در اصل مقررات و تعهدهای کلی کشورهای ساحلی در مورد حفاظت از محیط زیست دریای خزر را در بر دارد (Janusz, 2005: 257-270). این تعهدهای کلی به موجب مقررات پروتکل‌های الحاقی به کنوانسیون تهران تکمیل شده‌اند، به طوری که تعهدهای منجز و جزئی کشورهای ساحلی در این پروتکل‌ها مقرر شده‌اند. چنانکه پیشتر اشاره شد، در میان چهار پروتکل کنوانسیون تهران پروتکل ارزیابی زیست محیطی است که به مسئله خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز مربوط می‌شود چه این مسئله علی‌القاعده از شمول سه پروتکل دیگر خروج موضوعی دارد.^۲ در واقع، ایران و روسیه امضای کنوانسیون آکتائو را مشروط به این کرده بودند که پروتکل ارزیابی زیست محیطی - که مذاکرات آن از سال‌ها پیش به جریان در آمده بود - به امضای هر پنج کشور ساحلی برسد (Bratchikov, 2018).

تردید نیست که موافقت روسیه و ایران با بند ۲ ماده ۱۴ کنوانسیون آکتائو در شکل کنونی آن امتیازی مهمی به جمهوری آذربایجان و ترکمنستان و قزاقستان به شمار می‌رود. در واقع، خواسته ایران و روسیه این بود که قرارداد خطوط لوله زیردریایی انتقال نفت و گاز وابسته به رضایت همه کشورهای ساحلی باشد. به طور مشخص پیشنهاد ایران و روسیه در مورد بند ۲ ماده ۱۴ این بود که کشورهای ساحلی در صورتی مجاز به اجرای طرح‌های خط

1. Transmission line

۲. سه پروتکل دیگر کنوانسیون تهران عبارت‌اند از: پروتکل آمادگی، واکنش و همکاری منطقه‌ای در مبارزه با سوانح آلودگی نفتی، ۱۲ اوت ۲۰۱۱، پروتکل حفاظت از دریای خزر در برابر آلودگی ناشی از منابع و فعالیت‌های مستقر در خشکی، ۱۲ دسامبر ۲۰۱۲ و پروتکل حفاظت از تنوع زیستی، ۳۰ مه ۲۰۱۴. برای ملاحظه این پروتکل‌ها نگاه کنید به: <http://www.tehranconvention.org/spip.php?article41>

لوله زیردریایی نفت و گاز باشند که «ارزیابی زیست‌محیطی این طرح‌ها به تأیید همه کشورهای ساحلی برسد...» (Janusz-Pawletta, 2015: 103) گفته می‌شود که روسیه در ازای تضمین‌هایی که برای حفظ جایگاه برتر نظامی خود در منطقه خزر دریافت کرده است - این تضمین‌ها در «اصول» ۴ تا ۸ ماده ۳ کنوانسیون آکتانو بازتاب یافته‌اند - از موضع خود برگشته و ایران هم در این مورد همراه شده است (Thévenin, 2019: 458-459).

خطوط لوله زیردریایی نفت و گاز از دیدگاه پروتکل ارزیابی زیست‌محیطی کنوانسیون تهران

الف) مفهوم ارزیابی آثار زیست‌محیطی فرامرزی

«ارزیابی آثار زیست‌محیطی»^۱ در اصطلاح به فرایند مطالعاتی گفته می‌شود که برای شناسایی و پیش‌بینی پیامدهای زیست‌محیطی احتمالی یک فعالیت پیشنهادی، همانند یک طرح عمرانی یا تولیدی انجام می‌شود. هدف از ارزیابی آثار زیست‌محیطی در مرحله نخست این است که مرجع یا مقام دولتی صالح قبل از تصمیم‌گرفتن یا صدور مجوز برای فعالیت پیشنهادی، از آثار آن بر محیط زیست مطلع شده و این آثار را در تصمیم یا صدور مجوز در نظر بگیرد. افزون بر این، ارزیابی آثار زیست‌محیطی راهکارها و گزینه‌هایی برای رفع یا کاهش آثار منفی زیست‌محیطی فعالیت پیشنهادی به مرجع یا مقام صالح ارائه می‌کند تا مجری طرح را به رعایت آن‌ها الزام کند. امروزه ارزیابی آثار زیست‌محیطی به یکی از ابزارهای اصلی برای جلوگیری از تخریب محیط زیست به سبب اجرای طرح‌های توسعه‌ای تبدیل و در قوانین داخلی کشورهای مختلف پیش‌بینی شده است.^۲ رویه این است که مجری طرح - که ممکن است یک دستگاه دولتی یا یک شرکت خصوصی باشد - با استفاده از مشاوران متخصص آثار زیست‌محیطی فعالیت پیشنهادی را مطالعه می‌کند و نتیجه مطالعه را به صورت یک یا چند سند - که بیشتر «گزارش ارزیابی زیست‌محیطی»^۳ خوانده می‌شود - در اختیار مرجع یا مقام صالح قرار می‌دهد. همچنین، به منظور مشارکت عمومی در فرایند تصمیم‌سازی در مورد فعالیت پیشنهادی اسناد ارزیابی آثار زیست‌محیطی در دسترس عموم نیز قرار می‌گیرند.^۴

1. Environmental impact assessment

۲. برای نمونه نگاه کنید به: ماده ۱۹۲ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور، مصوب ۸۹/۱۰/۱۵ و آیین‌نامه ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۹ اصلاحی ۹۵/۴/۲ هیئت وزیران.

3. Environmental impact assessment report

۴. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به: Wood, 2003; Jabbarian Amiri, 2019.

از سوی دیگر، از آنجایی که آثار منفی طرح‌های توسعه‌ای بر محیط زیست به مرزهای کشورها محدود نمی‌شوند، مفهوم «ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی»^۱ نیز در سطح بین‌المللی مطرح است. منظور از ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی این است که آثار زیست محیطی احتمالی یک فعالیت پیشنهادی نه تنها در قلمرو کشور محل فعالیت بلکه در قلمرو دیگر کشورها نیز مورد مطالعه قرار گیرد. اگرچه تعهدهای ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی در اسناد بین‌المللی متعددی پیش‌بینی شده‌اند (Craig, 2008: 87-131)، اما پیمان عام و الگوسازی که به این موضوع اختصاص دارد کنوانسیون ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی ۲۵ فوریه ۱۹۹۱ (معروف به «کنوانسیون اسپو»^۲ و از این پس به این عنوان خوانده می‌شود) است که پروتکل ارزیابی زیست محیطی کنوانسیون تهران نیز با الگوبرداری از آن تنظیم شده است.^۳ به موجب کنوانسیون اسپو چنانچه یک کشور عضو این کنوانسیون در صدد انجام فعالیتی در قلمرو خود باشد که احتمال می‌رود «آثار چشمگیر زیست محیطی زیان‌آور فرامرزی» در قلمرو یک یا چند عضو دیگر داشته باشد، مکلف به ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی براساس مقررات این کنوانسیون بوده و مهم‌تر اینکه کشور یا کشورهای اثرپذیر از فعالیت مورد نظر نیز می‌توانند در فرایند این ارزیابی مشارکت کنند.^۴

ب) دامنه شمول و تعهدهای کلی پروتکل ارزیابی زیست محیطی

بنابر بند ۱ ماده ۱۷ کنوانسیون تهران، کشورهای ساحلی دریای خزر متعهداند: «اقدام‌های لازم ... برای ارزیابی آثار زیست محیطی هر نوع فعالیت برنامه‌ریزی شده که احتمالاً اثر زیان‌آور مهمی بر محیط زیست دریایی دریای خزر داشته باشد» به عمل آورند. در همین حال، در بند

1. Transboundary environmental impact assessment
2. Espoo Convention

۳. کنوانسیون اسپو زیر نظر کمیسیون اقتصادی ملل متحد برای اروپا (United Nations Economic Commission for Europe) بسته شده است. در میان کشورهای حاشیه دریای خزر جمهوری آذربایجان و قزاقستان عضو این کنوانسیون هستند. روسیه این کنوانسیون را امضا کرده است، اما هنوز آن را تصویب نکرده است. افزون بر این، کشورهای حاشیه دریای خزر با همکاری کمیسیون یادشده و دبیرخانه کنوانسیون اسپو، در سال ۲۰۰۳ سندی به‌عنوان «راهنمای ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی در منطقه خزر» (Guidelines on EIA in a Transboundary Context in the Caspian Sea Region) تنظیم کرده‌اند. کشورهای ساحلی می‌توانند با استفاده از این راهنما به‌طور اختیاری فرایند ارزیابی آثار زیست محیطی کنوانسیون اسپو را در مورد دریای خزر به اجرا درآورند. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به: Tsutsumi and Robinson, 2008.

۴. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به: Schrage, 2008.

۳ این ماده مقرر شده طرف‌های متعاقد در مورد تنظیم پروتکل‌هایی که فرایند ارزیابی آثار زیست‌محیطی فرامرزی را تعیین می‌کند، همکاری کنند. پروتکل ارزیابی زیست‌محیطی در اجرای بند اخیر بسته شده است (FCPMECS, 2003: Art. 17.1, 3).

به موجب ماده ۲ پروتکل ارزیابی زیست‌محیطی، هدف از بستن این سند «... ارزیابی آثار زیست‌محیطی فرامرزی هر نوع فعالیت پیشنهادی است که ممکن است موجب آثار مهم زیست‌محیطی فرامرزی بر محیط زیست دریایی [دریای خزر] و اراضی آسیب‌پذیر نزدیک به دریا شود». در این زمینه، در بند ۱ ماده ۴ پروتکل چنین مقرر شده: «هریک از طرف‌های متعاقد تدابیر تقنینی و اداری و سایر اقدام‌های لازم را به‌منظور اجرای این پروتکل، در مورد فعالیت‌های پیشنهادی مندرج در پیوست ۱ که احتمال می‌رود موجب آثار مهم فرامرزی بر اساس معیارهای پیوست ۲ این پروتکل شود، برای اعمال فرایند ارزیابی آثار زیست‌محیطی به عمل خواهند آورد...» (PEIATC, 2018: Art. 4.1) و بنابر بند ۲ این ماده: «هریک از طرف‌های متعاقد اطمینان پیدا خواهد کرد که قبل از هرگونه تصمیم درباره صدور مجوز یا اجرای فعالیت‌های پیشنهادی یادشده در پیوست ۱ این پروتکل که احتمال می‌رود موجب آثار مهم فرامرزی شود، فعالیت پیشنهادی طبق این پروتکل مورد ارزیابی آثار زیست‌محیطی قرار گیرد» (PEIATC, 2018: Art. 4.2).

بدین ترتیب، چنانچه هر یک از کشورهای عضو پروتکل ارزیابی زیست‌محیطی در صدد انجام فعالیتی باشد که در پیوست ۱ این پروتکل فهرست شده است و احتمال برود موجب «آثار مهم فرامرزی»^۱ بر محیط زیست دریایی دریای خزر شود، کشور محل فعالیت - که «طرف مبدأ»^۲ خوانده می‌شود - مکلف به ارزیابی آثار زیست‌محیطی فرامرزی فعالیت مورد نظر است. از سوی دیگر، کشور یا کشورهایی که ممکن است از آثار مذکور آسیب ببینند - که «طرف (طرف‌های) اثرپذیر»^۳ خوانده می‌شوند - می‌توانند بنابر مقررات مواد ۵ تا ۹ پروتکل در فرایند ارزیابی شرکت کنند.

نکته اساسی اینکه پروتکل ارزیابی زیست‌محیطی فقط شامل فعالیت‌هایی می‌شود که به‌طور محدود در پیوست ۱ این پروتکل فهرست شده‌اند. به دلالت بند ۹ پیوست یادشده از جمله این فعالیت‌ها «لوله‌های قطر بزرگ برای انتقال نفت، گاز و فراورده‌های نفتی و شیمیایی»^۴ است

1. Significant transboundary impact

2. Party of origin

3. Affected party(ies)

4. Large diameter pipelines for the transport of oil, gas and oil products, or chemicals

(PEIATC, 2018: Annex. I.9). از آنجا که خطوط لوله اصلی انتقال نفت و گاز بیشتر از نوع قطر بزرگ هستند و با در نظر گرفتن آثار گوناگونی که خطوط لوله زیردریایی بر محیط زیست دریایی باقی می گذارند، طرح های قراردادن خطوط لوله اصلی زیردریایی نفت و گاز، مانند طرح خط لوله سراسری دریای خزر، علی القاعده مشمول پروتکل ارزیابی زیست محیطی خواهند بود (Zonn and Kostianoy, 2016: 217-221) هرچند به شرحی که در ادامه خواهیم داد، تشخیص امر به عهده طرف مبدأ خواهد بود.

ج) فرایند ارزیابی در پروتکل ارزیابی زیست محیطی

فرایند ارزیابی در پروتکل ارزیابی زیست محیطی کنوانسیون تهران شامل پنج مرحله است. مرحله نخست، مرحله «ابلاغ»^۱ فعالیت پیشنهادی به طرف یا طرف های اثرپذیر بنابر ماده ۵ پروتکل است. براساس بند ۱ این ماده طرف مبدأ وظیفه دارد «به محض اطلاع از فعالیت پیشنهادی که احتمال می رود موجب آثار مهم فرامرزی شود، مراتب را به همه طرف های متعاهدی که آن ها را بالقوه طرف اثرپذیر تلقی می کند و نیز دبیرخانه [کنوانسیون تهران] برای اطلاع به دیگر طرف های متعاهد، ابلاغ می کند» (PEIATC, 2018: Art. 5.1)، طرف یا طرف های اثرپذیر وظیفه دارند، ظرف مدت تعیین شده توسط طرف مبدأ قصد خود را برای مشارکت داشتن یا مشارکت نداشتن در فرایند ارزیابی آثار زیست محیطی فعالیت پیشنهادی اعلام کنند. نکته اینجاست که با وجود معیارهای پیوست ۲ پروتکل، تشخیص اینکه فعالیت پیشنهادی «آثار مهم فرامرزی» در پی خواهد داشت و اینکه کدام کشور یا کشورها باید به عنوان «طرف اثرپذیر» در فرایند ارزیابی شرکت کنند. در اصل به عهده طرف مبدأ است. البته براساس بند ۹ ماده ۵ پروتکل، چنانچه یک طرف متعاهد مدعی باشد که از آثار زیست محیطی یک فعالیت آسیب خواهد دید، ولی ابلاغ موضوع بند ۱ ماده ۵ به آن انجام نشده، می تواند از طرف مبدأ درباره فعالیت پیشنهادی درخواست اطلاعات کند و «در صورت ضرورت، دوطرف در مورد مشارکت احتمالی در ارزیابی آثار زیست محیطی مشورت خواهند کرد» (PEIATC, 2018: Art. 5.9). با این حال، در فرض نرسیدن دوطرف به توافق، سازوکاری برای حل اختلاف یا الزام طرف مبدأ به قبول مشارکت طرف متعاهد پیش بینی نشده است (PEIATC, 2018: Art. 10).

1. Notification

از سوی دیگر، بنابر جزء (ب) بند ۱ ماده ۱ پروتکل، «طرف اثرپذیر» عبارت از «طرف (یا طرف های) متعاقد این پروتکل است که احتمال می رود از آثار فرامرزی فعالیت پیشنهادی آسیب ببیند، منطقه دریایی که در آن طرف های متعاقد ممکن است به عنوان طرف اثرپذیر شناخته شوند براساس کنوانسیون وضعیت نهایی رژیم حقوقی دریای خزر تعیین خواهد شد.» (PEIATC, 2018: Art. 1.1.b) از این تعریف استفاده می شود که کشوری «طرف اثرپذیر» شناخته می شود، که احتمال می رود آثار زیست محیطی فعالیت پیشنهادی به مناطق دریایی آن کشور براساس کنوانسیون آکتائو، یعنی آب های داخلی و سرزمینی و منطقه ماهیگیری، سرایت کند. بنابراین، به نظر می رسد که برای تشخیص طرف یا طرف های اثرپذیر ضروری است که کنوانسیون آکتائو لازم الاجرا شود و مناطق دریایی کشورهای ساحلی مجاور بنابر بند ۴ ماده ۷ و بند ۱ ماده ۹ این کنوانسیون تحدید حدود شده باشد.

مرحله دوم، مرحله تنظیم و ارسال «پیش نویس اسناد ارزیابی آثار زیست محیطی»^۱ براساس ماده ۷ پروتکل است. در این مرحله پیش نویس گزارش ارزیابی آثار زیست محیطی با رعایت مقررات پیوست ۳ پروتکل توسط مجری طرح تنظیم و برای طرف یا طرف های اثرپذیر و دبیرخانه کنوانسیون تهران ارسال می شود. مرحله سوم، مرحله بررسی پیش نویس اسناد ارزیابی براساس ماده ۸ پروتکل است. در این مرحله، مقام صالح طرف اثرپذیر طی مدتی که طرف مبدأ تعیین کرده است و بیش از ۹۰ روز نخواهد بود، «پیش نویس اسناد ارزیابی آثار زیست محیطی را بررسی کرده و نسبت به آن اظهار نظر خواهد کرد و نظرهای خود را برای مقام صالح طرف مبدأ ارسال خواهد کرد.» (PEIATC, 2018: Art. 8.4) این بررسی براساس مقررات بند ۱ تا ۳ ماده ۸ با مشارکت عمومی انجام خواهد شد.

مرحله چهارم، مرحله «مشورت»^۲ بنابر ماده ۹ پروتکل است. بنابر بند ۱ این ماده: «بنا به درخواست طرف اثرپذیر و پیش از هرگونه تصمیم گیری در مورد فعالیت پیشنهادی، طرف مبدأ با طرف اثرپذیر از جمله در مورد تدبیرهایی برای کاهش آثار بالقوه فرامرزی مشورت خواهد کرد.» (PEIATC, 2018: Art. 9.1) اما مدت این مشورت بیش از ۱۸۰ روز نخواهد بود، مگر اینکه دوطرف به شیوه دیگر توافق کنند. بالاخره مرحله پنجم مرحله تنظیم «اسناد نهایی ارزیابی آثار زیست محیطی»^۳ است. در این مرحله مجری طرح گزارش نهایی ارزیابی آثار زیست محیطی را تنظیم و در اختیار مقام صالح طرف مبدأ برای تصمیم گیری در مورد فعالیت پیشنهادی قرار می دهد. البته بنابر جزء «پ» بند ۵ ماده ۸ پروتکل، مجری

1. Draft environmental impact assessment documentation
2. Consultation
3. Final environmental impact assessment documentation

طرح مکلف است «نظرهای دریافت شده از عموم و مقام‌های صالح طرف‌های اتریذیر را در اسناد نهایی ارزیابی آثار زیست محیطی بیان کرده و توضیح دهد که این نظرها چگونه در نظر قرار گرفته شده‌اند» (PEIATC, 2018: Art. 8.5).

باید این نکته را در نظر داشت که در طرح‌هایی مانند طرح خط لوله سراسری دریای خزر بیش از یک طرف مبدأ وجود دارد، زیرا مسیر این خط لوله از جایی در بستر دریای خزر عبور می‌کند که براساس در دو «بخش» متعلق به ترکمنستان و جمهوری آذربایجان قرار می‌گیرد (نگاه کنید به شکل ۱). البته تعدد طرف‌های مبدأ در پروتکل ارزیابی زیست محیطی پیش‌بینی شده است چه «طرف مبدأ» طبق بند ۱ ماده ۱ این پروتکل: «به معنی طرف (های) متعاقد این پروتکل است که فعالیت پیشنهادی... در قلمرو تحت صلاحیت آن (ها) اجراء خواهد شد». اما پروتکل مشخص نمی‌کند که در فرض تعدد طرف‌های مبدأ، فرایند ارزیابی چگونه انجام می‌شود. به نظر می‌رسد راهکار مناسب در این گونه موارد شیوه‌ای است که برای اجرای کنوانسیون اسپو در مورد طرح «خط لوله جریان شمالی» اعمال شد بدین سان که با همکاری همه طرف‌های مبدأ یک ارزیابی زیست محیطی واحد برای کل طرح انجام شود.^۱

د) تصمیم نهایی در مورد اجرای فعالیت پیشنهادی

همان‌طور که پیشتر اشاره شد، هدف از ارزیابی آثار زیست محیطی یک فعالیت پیشنهادی این است که مقام یا مرجع صالح پیش از تصمیم‌گیری یا صدور مجوز برای فعالیت پیشنهادی از آثار احتمالی آن بر محیط زیست آگاه باشد. اما احراز آثار زیان‌بار فعالیت پیشنهادی بر محیط زیست لزوماً مانع از فعالیت پیشنهادی نخواهد شد، بلکه مقام یا مرجع صالح با در نظر گرفتن آثار زیست محیطی احتمالی فعالیت پیشنهادی ممکن است با اجرای آن موافقت، مخالفت یا موافقت مشروط کند. این امر در مورد ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی حتی بیشتر صادق است، زیرا تصمیم در مورد اجراکردن یا اجرا نکردن فعالیت پیشنهادی در قلمرو حاکمیت یا

۱. طرح «خط لوله جریان شمالی ۲» (Nord Stream 2 pipeline) طرحی است برای ساختن یک خط لوله زیردریایی بر بستر دریای بالتیک جهت انتقال گاز روسیه به اروپا. این خط لوله از بستر دریای سرزمینی و مناطق انحصاری اقتصادی پنج کشور روسیه، فنلاند، سوئد، دانمارک و آلمان عبور می‌کند. این پنج کشور به عنوان طرف‌های مبدأ با همکاری یکدیگر و با شرکت نه کشور ساحلی دریای بالتیک به عنوان طرف‌های اتریذیر اقدام به ارزیابی آثار زیست محیطی فرامرزی این طرح براساس کنوانسیون اسپو کردند. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به: Koivurova and Pölönen, 2010.

صلاحیت کشور مبدأ، حقی است که هر کشور منحصر به خود تلقی می‌کند و تعهد ارزیابی آثار زیست‌محیطی فرامرزی نیز این حق را نفی نمی‌کند.

آنچه گفته شد به روشنی در ماده ۱۰ پروتکل ارزیابی زیست‌محیطی زیر عنوان «تصمیم نهایی در مورد اجرای فعالیت پیشنهادی»^۱ بازتاب یافته است. در بند ۱ این ماده چنین می‌خوانیم: «مقام صالح طرف مبدأ هنگام بررسی اسناد نهایی ارزیابی آثار زیست‌محیطی و تصمیم‌گیری نهایی در مورد فعالیت پیشنهادی، نظرهای دریافت‌شده به موجب ماده ۸ این پروتکل را مورد نظر قرار خواهد داد.» (PEIATC, 2018: Art. 10.1) بنابراین تصمیم درباره اجرای فعالیت پیشنهادی فقط بر عهده مقام‌های کشور یا کشورهای مبدأ است هرچند که این مقام‌ها تکلیف دارند نظرهای طرف‌های اثرپذیر به شرح اسناد نهایی ارزیابی را در تصمیم خود «مورد نظر» قرار دهند و البته براساس بند ۲ این ماده «مقام صالح طرف مبدأ تصمیم نهایی در مورد فعالیت پیشنهادی را به همراه علل و ملاحظاتی که این تصمیم بر آن‌ها استوار است، از جمله اینکه نظرهای دریافت‌شده چگونه در نظر قرار گرفته‌اند، در اختیار مقام صالح طرف اثرپذیر و دبیرخانه [کنوانسیون تهران] قرار خواهد داد.» (PEIATC, 2018: Art. 10.2).

در واقع، تعهد به ارزیابی آثار زیست‌محیطی فرامرزی در اساس تعهدی شکلی است نه قاعده‌ای ماهوی. این تعهد سبب می‌شود که کشور مبدأ به ارزیابی آثار زیست‌محیطی فعالیت پیشنهادی در قلمرو خود بسنده نکند و آثار فعالیت بر محیط زیست کشورهای دیگر را نیز مورد ارزیابی قرار دهد. اسنادی مانند پروتکل ارزیابی زیست‌محیطی کنوانسیون تهران یا کنوانسیون اسپو امکان شرکت در این فرایند را برای کشورهای اثرپذیر فراهم می‌کنند، اما این به معنی «حق وتوی زیست‌محیطی» آن‌ها نسبت به تصمیم کشور مبدأ نیست. این برداشت هم از ماده ۱۰ پروتکل ارزیابی زیست‌محیطی کنوانسیون تهران و هم از ماده ۶ کنوانسیون اسپو برداشت می‌شود. اگرچه هر دو سند «طرف مبدأ» را مکلف کرده‌اند نظرهای طرف یا طرف‌های اثرپذیر را در تصمیم خود «در نظر» قرار دهند، اما سازوکاری برای نظارت آن‌ها بر این امر پیش‌بینی نکرده‌اند. البته به موجب «اصل عدم اضرار»^۲ در حقوق بین‌الملل محیط زیست هر کشور باید اطمینان پیدا کند فعالیت‌هایی که در قلمرو آن انجام می‌شود، به محیط زیست کشورهای دیگر آسیب وارد نمی‌کند، اما این اصل موجب تعهد به وسیله است نه تعهد به نتیجه بدین بیان که کشور مبدأ مکلف است «اقدام‌های لازم» را برای پیشگیری از آثار زیست‌محیطی

1. Final Decision on Implementation of a Proposed Activity

2. No-harm principle

فرامرزی ناشی از فعالیت‌های درون قلمرو خود انجام دهد. به‌طور طبیعی ارزیابی قبلی این آثار آشکار این نوع اقدام‌ها است که با اجرای صحیح فرایند مقرر در اسنادی مانند پروتکل ارزیابی زیست محیطی کنوانسیون تهران یا کنوانسیون اسپو نتیجه می‌شود. اما این اسناد فراتر از این تعهدی را بر طرف مبدأ بار نمی‌کنند.^۱

این همه درحالی است که پروتکل ارزیابی زیست محیطی سازوکاری مؤثر برای حل اختلاف ندارد، چه ماده ۱۵ این پروتکل حل اختلاف طرف‌های متعاقد در مورد تفسیر و اجرای پروتکل را به ماده ۳۰ کنوانسیون تهران احاله داده است (PEIATC, 2018: Art. 15) و ماده ۳۰ کنوانسیون تهران نیز صرفاً طرف‌های متعاقد را به حل اختلاف از راه «مشاوره، مذاکره یا دیگر شیوه‌های مسالمت‌آمیز» دعوت کرده و سازوکاری اجباری را برای این منظور پیش‌بینی نکرده است (FCPMECS, 2003: Art. 30).

نتیجه

از آنچه گذشت این نتیجه به دست می‌آید که در صورت لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون آکتانو، راه برای اجرای طرح خط لوله سراسری دریای خزر و طرح‌های مشابه آن هموار می‌شود، زیرا ماده ۱۴ این کنوانسیون به هر کشور ساحلی دریای خزر این حق را می‌دهد که بر بستر دریای خزر خطوط لوله زیردریایی انتقال نفت و گاز کار بگذارند. تنها در صورت عبور خط لوله از «بخش» یا بستر آب‌های داخلی و سرزمینی یک کشور دیگر، مجوز قبلی همان کشور برای تعیین مسیر خط لوله ضروری خواهد بود. این درحالی است ایران و روسیه می‌خواستند ساختن این نوع خطوط لوله مشروط به تأیید همه کشورهای ساحلی دریای خزر باشد. ظاهراً روسیه در ازای دریافت امتیازهای امنیتی و نظامی از موضع خود در این مورد برگشته و ایران نیز با آن همراه شده است.

اگرچه طبق بند ۲ ماده ۱۴ کنوانسیون آکتانو قرارداد «خطوط لوله اصلی زیردریایی» وابسته به رعایت مقررات کنوانسیون تهران و پروتکل ارزیابی زیست محیطی آن شده است، اما برخلاف ادعای مقام‌های ایران و روسیه، به‌نظر نمی‌رسد که این دو کشور لزوماً بتوانند با استفاده از پروتکل یادشده مانع از کار گذاشتن این نوع خطوط لوله بر بستر دریای خزر شوند، زیرا این پروتکل فقط به طرف‌های اثرپذیر امکان شرکت در فرایند ارزیابی آثار زیست محیطی

۱. برای توضیح بیشتر نگاه کنید به: Craik, 2008: 54-86, 150-153; Knox, 2002

طرح‌های پیشنهادی را می‌دهد اما تصمیم نهایی درباره اجرای طرح به عهده طرف یا طرف‌های مبدأ است. به‌طور طبیعی شرکت در فرایند ارزیابی ابزاری برای اعمال فشار سیاسی بر کشورهای مبدأ در اختیار ایران و روسیه قرار می‌دهد تا از اجرای طرح خط لوله سراسری دریای خزر جلوگیری کنند، ولی با توجه به حمایت آمریکا و اتحادیه اروپا از این طرح و احتمالاً طرح‌های مشابه در آینده، مشخص نیست که این‌گونه فشارها تا چه اندازه کارساز خواهد بود.

References

- Bantekas, Ilias (2011), "Bilateral Delimitation of the Caspian Sea and the Exclusion of Third Parties", **Journal of Marine and Coastal Law**, Vol. 26, pp. 47-58.
- Bayramov, Agha (2019), "Unpacking the Environmental Requirements of the Caspian Legal Convention: Prospects for the Trans-Caspian Pipeline", **Caucasus Analytical Digest**, No. 112, pp. 15-20.
- Bratchikov, Igor (2018), "Interview by Elena Chernenko for Kommersant", No. 167, p. 5, Available at: <https://kommersant.ru/doc/3739592>, (Accessed on: 28/3/2020).
- CLSCS (2018), "Convention on the Legal Status of the Caspian Sea", Aug. 12, Reprinted in **International Legal Materials**, Vol. 58 (2019), pp. 403-414.
- Craik, Neil (2008), **The International Law of Environmental Impact Assessment**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cutler, Robert (2019) (a), "Trans-Caspian Gas Pipeline Gains Further Momentum", Available at: <http://natoassociation.ca/trans-caspian-gas-pipeline-gains-further-momentum/>, (Accessed on: 28/3/2020).
- Cutler, Robert (2019) (b), "Third Time Lucky for Trans-Caspian Gas Pipeline?", Available at: <https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/europe-eurasia/2019/third-time-lucky-for-trans-caspian-gas-pipeline>, (Accessed on: 28/3/2020).
- Damirchilou, Mojtaba (2004), "Iranian Perspective on [the] Caspian Sea Legal Regime", **Central Asia and the Caucasus Studies**, No. 53, pp. 159-186 [in Persian].
- Etaat, Javad and Hamid Reza Nosrati (2009), "Iran and the Energy Transit Routs of the Caspian Basin", **Central Eurasia Studies**, Vol. 2, No. 3, pp. 1-22 [in Persian].
- FCPMECS (2003), "Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea", Nov. 11, Reprinted in **International Legal Materials**, Vol. 44 (2005), pp. 1-12.
- Garibov, Azad (2019), "Hopes Reemerge for Trans-Caspian Gas Pipeline, but Critical Obstacles Persist", Available at: <http://jamestown.org/program/hopes-reemerge-for-trans-caspian-gas-pipeline-but-critical-obstacles-persist/>, (Accessed on: 28/3/2020).
- Gurbanov, Ilgar (2018), "Caspian Convention and Perspective of Turkmenistan's Gas Export to Europe", **Caucasus International**, Vol. 8, No. 2, pp. 159-178.

- Jabbarian Amiri, Bahman (2019), **Environmental Impact Assessment**, Tehran: University of Tehran Press [in Persian].
- Janusz, Barbara (2005), "The Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea", **Chinese Journal of International Law**, Vol. 4, No. 1, pp. 257-270.
- Janusz-Pawletta, Barbara (2015), **The Legal Status of the Caspian Sea: Current Challenges and Prospects for Future Development**, Heidelberg: Springer.
- Knox, John H. (2002), "The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment", **American Journal of International Law**, Vol. 96, No. 2, pp. 291-319.
- Koivurova, Timo and Ismo Pölönen (2010), "Transboundary Environmental Impact Assessment in the Case of the Baltic Sea Gas Pipeline", **International Journal of Marine and Coastal Law**, Vol. 25, No. 2, pp. 151-182.
- Miesner, Thomas and William Leffler (2006), **Oil and Gas Pipeline in Nontechnical Language**, Tulsa, Oklahoma: PennWell.
- Parkhomchik, Lidia A. (2016), "Kazakhstan Pipeline Policy in the Caspian Region", in: Sergey S. Zhiltsov, Igor S. Zonn and Andrey G. Kostianoy (eds.), **Oil and Gas Pipelines in the Black-Caspian Seas Region**, Switzerland: Springer, pp. 139-153.
- PEIATC (2018), "Protocol on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context to the Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea", Jul. 20, Available at <http://www.tehranconvention.org/>, (Accessed on: 28/3/2020).
- Schrage, Wiecher (2008), "The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context", in: Kees Bastmeijer and Timo Koivurova (eds.), **Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment**, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 29-52.
- Tsutsumi, Rie and Kristy Robinson (2008), "Environmental Impact Assessment and the Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea", in: Kees Bastmeijer and Timo Koivurova (eds.), **Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment**, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 53-70.
- Thévenin, Pierre (2019), "The Caspian Sea Convention: New Status but Old Divisions?", **Review of Central and East European Law**, Vol. 44, pp. 437-463.
- UNCLOS (1982), "United Nations Convention on the Law of the Sea", Dec. 10, **United Nations Treaty Series**, Vol. 1833 (1998), pp. 396-581.
- Walker, George K. (2012), **Definitions for the Law of the Sea**, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Zhiltsov, Sergey (2016), "EU Policy in Shaping the Pipeline Architecture in the Caspian Region", in: Sergey S. Zhiltsov, Igor S. Zonn and Andrey G. Kostianoy (eds.), **Oil and Gas Pipelines in the Black-Caspian Seas Region**, Switzerland: Springer, pp. 95-103.

Zonn, Igor S. and Andrey G. Kostianoy (2016), "Environmental Risks in Production and Transportation of Hydrocarbons in the Caspian-Black Sea Region", in: Sergey S. Zhiltsov, Igor S. Zonn and Andrey G. Kostianoy (eds.), **Oil and Gas Pipelines in the Black-Caspian Seas Region**, Switzerland: Springer, pp. 210-223.

