

Distr.: General
29 July 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون

البند ٨٣ من جدول الأعمال المؤقت*

النظر في منع الضرر العابر للحدود الناجم عن
أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع
ذلك الضرر

النظر في منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع
الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولا - مقدمة
٣	.....	ثانيا - التعليقات والملاحظات التي وردت من الحكومات
٣	.....	النمسا
٤	.....	بيلاروس
٤	.....	ألمانيا
٥	.....	المكسيك
٦	.....	هولندا

* A/65/150.



-
- ٧ نيوزيلندا
- ٧ بنما
- ٨ البرتغال

أولا - مقدمة

١ - أُعد هذا التقرير عملاً بالفقرة ٥ من قرار الجمعية العامة ٦٨/٦٢، الذي تدعو فيه الحكومات إلى تقديم تعليقاتها على أي إجراء يتخذ في المستقبل، لا سيما بشأن شكل المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة والمبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر، ووضعة في الاعتبار التوصيات التي قدمتها اللجنة في ذلك الشأن، بما في ذلك ما يتعلق بإعداد اتفاقية على أساس مشاريع المواد وكذلك ما يتعلق بأي ممارسة لها صلة بتطبيق المواد والمبادئ؛

٢ - وقد وجه الأمين العام، في مذكرة تميمية مؤرخة ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٨، انتباه الحكومات إلى القرار ٦٨/٦٢، وأرسلت رسالة تذكيرية في آذار/مارس ٢٠١٠. ووردت، حتى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٠، ردود من كل من النمسا وبيلاروس وألمانيا والمكسيك وهولندا ونيوزيلندا وبنما والبرتغال.

ثانيا - التعليقات والملاحظات التي وردت من الحكومات

النمسا

٣ - فيما يتعلق بمشاريع المواد التي تتناول منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة (قرار الجمعية العامة ٦٨/٦٢)، ترى النمسا أنه سيكون من المفيد للغاية وضع الممارسات الحالية للدول في الاعتبار عند النظر في الشكل النهائي لمشاريع المواد. وتتيح التقارير المتعلقة بممارسات الدول فرصة إجراء تقييم أفضل لمشاريع المواد، ويمكن أن تشكل جنبا إلى جنب مع مشاريع المواد أساسا للمناقشات التي يجريها الفريق العامل، المنبثق من اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة، بشأن إمكانية التوصل إلى اتفاقية.

٤ - أما عن مشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة وقوع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة (قرار الجمعية العامة ٣٦/٦١)، فترى النمسا أن شكلها الحالي لا يسمح باتباع نهج مماثل. وتفضل إجراء اتخاذ قرار بشأن الشكل النهائي لمشاريع المبادئ ومواصلة رصد التطورات في ممارسات الدول. واقترحت النمسا إدراج الموضوع مرة أخرى على جدول أعمال اللجنة السادسة بعد ستة أعوام بهدف تقييم مدى الحاجة إلى اتخاذ إجراء بشأن شكل مشاريع المبادئ.

بيلاروس

٥ - ذكرت بيلاروس أن الأسس المفاهيمية لمشاريع المواد والأحكام الأساسية للمبادئ تنعكس بشكل تام تقريبا في تشريعاتها. فيبيلاروس دولة طرف في اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي لعام ١٩٩١، التي تنعكس مبادئها الأساسية بدرجة كبيرة في الأحكام ذات الصلة من مشاريع المواد والمبادئ. ومن ثم يمكن استنتاج أن بيلاروس وضعت إطارا قانونيا كافيا لتنفيذ مشاريع المواد والمبادئ.

٦ - وفيما يتعلق بمدى استصواب صياغة اتفاق دولي، ترى بيلاروس أنه من الصواب البناء على المسلمة التي مفادها أن الضرر العابر للحدود يمكن أن يؤدي إلى توترات سياسية وتكون له آثار اجتماعية هامة. ويمكن أن تشمل المواد المتعلقة بالتعويض عن الخسائر فرض التزامات مالية ضخمة. ومن المناسب للغاية، في هذا الصدد، وضع نظام قانوني دولي واضح ويمكن التنبؤ به في هذا المجال، يستند إلى اتفاق دولي ملزم قانونا.

ألمانيا

٧ - رحبت ألمانيا بمشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، وأيدت من حيث المبدأ تدوين مشاريع المواد إذ إنها ستساهم في مزيد من التطوير للقانون البيئي الدولي. وترى أن التدوين يمكن أن يؤدي، بصفة خاصة، إلى إيجاد الضمان القانوني وتكريس مبدأ المعاملة بالمثل الذي تحتاج الدول بموجبه إلى اتخاذ خطوات وقائية تعود بالنفع على جيرانها.

٨ - وترى ألمانيا ضرورة التوصل إلى اتفاق يقوم على مشاريع المواد ويتفرع عن الاتفاقات الأكثر تخصصا الموجودة بالفعل (ومنها على سبيل المثال اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية).

٩ - وفيما يتعلق بوضع اتفاقية، ترى ألمانيا ضرورة إعادة النظر في نصوص بعض المواد ذات الصياغة الفضفاضة. وتجد أن القصد من استخدام كلمة "جسيم" على نحو ما ورد في مشاريع المواد من ١ إلى ٣، على سبيل المثال، يظل غير واضح. ورغم أن استحداث معيار للأهمية في تقييم الضرر أمر يجدر الترحيب به إجمالا تظل الكلمة المستخدمة مبهممة تماما. وبدون تعريف أكثر تحديدا، لن يشكل التدوين أي تقدم ملموس مقارنة بالقانون العرفي، الذي وضع بناء على قرارات اتخذت في حالات فردية (*Trail Smelter, Lake Lanoux*) لذا، ينبغي القيام بمحاولة من أجل التوصل إلى تعريف أكثر تحديدا يفتح الطريق أمام التوحيد.

- ١٠ - علاوة على ذلك، تحتاج الصياغة الفضاضة لمشروع المادة ٢ إلى مزيد من النظر في ظل الحاجة إلى الحصول على إذن وفقا لمشروع المادة ٦. ويتعارض النهج المنصوص عليه في مشروع المادة ٦ (١)، والذي تحتاج بموجبه جميع الأنشطة التي تنطوي على ضرر إلى إذن مسبق، مع الممارسات الألمانية، التي يمكن بموجبها طرح المنتجات في الأسواق دون إذن من حيث المبدأ، على أن تكون الإجراءات الرقابية التي تتخذ فيما بعد إجراءات لتحسين الوضع.
- ١١ - وقد أحاطت ألمانيا علما بمبادئ توزيع الخسارة، لكنها لا ترى ثمة حاجة لإجراء تدوين شامل للنظام الذي يحكم المسؤولية البيئية. وترى أن من الأفضل التوصل إلى اتفاقات تخص كل قطاع على حدة، لأنها ستراعي السمات الخاصة بالفروع ذات الصلة (التلوث النفطي، النفايات الخطرة، الكائنات المحورة وراثيا). وأشارت ألمانيا إلى المبادئ التوجيهية الحالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة التي تنظم وضع تشريعات محلية تتعلق بالمسؤوليات وإجراءات الاستجابة والتعويض عن الأضرار الناجمة عن أنشطة تشكل خطرا على البيئة، والتي تغطي بترحيب عام باعتبارها قواعد غير ملزمة ويمكن أن تشكل إسهاما هاما في قوانين المسؤولية البيئية على الصعيد الوطني.

المكسيك

- ١٢ - أكدت المكسيك من جديد رأيها القائل بأن أفضل آلية لتنفيذ مشاريع المواد والمبادئ المطروحة تنفيذا فعالا تتمثل في إنشاء نظام عام وملزم، يمكن إيجاده في الأجل المتوسط من خلال اتفاقية دولية. وبمجرد وضع مثل هذه الاتفاقية، سيطلب إلى كل دولة إدراجها في قوانينها المحلية.
- ١٣ - وأعربت المكسيك عن وجهة نظر مفادها أن شقي العمل الذي تضطلع به اللجنة بشأن هذا الموضوع ينبغي معالجتهما في صك قانوني واحد.
- ١٤ - وشددت المكسيك على أنه، إذا ما قررت الجمعية العامة وضع اتفاقية بشأن هذا الموضوع، سيتعين على لجنة التفاوض المنشأة لهذا الغرض استعراض وإعادة صياغة العديد من الأحكام بحيث تشمل الجوانب التي لم تعالجها اللجنة، مثل الضرر الذي يلحق بالمناطق الواقعة خارج حدود الولاية الوطنية. والهدف من إعادة الصياغة هو التأكد من مواءمة الصك الدولي للقوانين البيئية الدولية المعاصرة واتساقه مع الاحتياجات الراهنة للمجتمع الدولي.
- ١٥ - وأكدت المكسيك أيضا من جديد أن التعليقات والبيانات التي تقدمت بها أثناء نظر اللجنة في مشاريع المواد والمبادئ لا تزال صحيحة من حيث الجوهر.

هولندا

١٦ - ذكرت هولندا أنها تؤيد الخط الرئيسي لمشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، والتي تعكس بصفة عامة أحكام القانون الدولي العرفي. لكنها ترى أن اللجنة ينبغي لها أن تبذل مزيداً من الجهد لتدوين وتطوير القوانين بشكل تدريجي في هذا المجال. وينبغي إمعان الفكر بصفة خاصة في صياغة أحكام بشأن تقييم الأثر البيئي، والحصول على المعلومات، والمشاركة العامة، واللجوء إلى القضاء. وقد رَسَّخت التطورات الدولية، التي حدثت منذ انتهاء العمل في هذا الشق من الموضوع، اقتناع هولندا بأن مشاريع المواد لا تعكس تماماً حالة القانون.

١٧ - وتؤيد هولندا أيضاً الخط الرئيسي لمشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة. وهي توافق على المفهوم الأساسي الذي تقوم عليه مشاريع المبادئ، الذي يقول بأن قضية المسؤولية الدولية عن الضرر العابر للحدود يمكن أن تترتب حتى في الحالات التي تمثل فيها الدولة لالتزاماتها الدولية المتعلقة بنشاط ما اضطلع به في إطار ولايتها أو سيطرتها. الأمر الذي يشكل ثغرة في القانون الدولي، سعت مشاريع المبادئ لسدها من خلال البند الذي ينص على ضرورة اتخاذ الدول جميع التدابير اللازمة لكفالة إتاحة التعويضات العاجلة والمناسبة لضحايا الأضرار العابرة للحدود والناجمة عن أنشطة خطيرة. أما فيما يتعلق بالتدابير المطلوب اتخاذها، تؤيد هولندا عموماً مجموعة المعايير الإجرائية والموضوعية الدنيا، المنصوص عليها في مشاريع المبادئ، والتي ينبغي إدراجها في القوانين المحلية.

١٨ - وفيما يتعلق بالشكل النهائي للعمل بشأن هذا الموضوع، أكدت هولندا من جديد موقفها القائل بأن العمل بشأن الشق المتعلق بالمسؤولية يجب ألا يختلف في شكله عن العمل بشأن الشق المتعلق بالمنع. ولا تؤيد هولندا التمييز بين الشكل النهائي للعمل بشأن الشق المتعلق بالمنع، والذي سيتخذ شكل مشروع اتفاقية، والشكل النهائي للعمل بشأن الشق المتعلق بالمسؤولية، والذي جاء في شكل مشاريع مبادئ. وترى هولندا ضرورة إدراج التزام الدولة باتخاذ التدابير اللازمة لكفالة إتاحة التعويضات العاجلة والمناسبة لضحايا الأضرار العابرة للحدود والناجمة عن أنشطة خطيرة، على الأقل، ضمن مشاريع المواد المتعلقة بالمنع. ويمكن استكمالها بتوجيهات في صورة مبادئ، لكنها يجب أن تتخذ هي نفسها شكل التزام لكفالة ألا يترك ضحايا الضرر العابر للحدود من الأربياء بدون تعويضات.

نيوزيلندا

١٩ - رحبت نيوزيلندا باتخاذ الجمعية العامة القرارين ٣٦/٦١ و ٦٨/٦٢ بشأن منع وقوع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر. وشكلت المبادئ والمواد الملحقه بهذين القرارين تنويجا لجهد مكثف قامت به اللجنة.

٢٠ - وترى نيوزيلندا أن الجمعية العامة، باتخاذها القرارين ٣٦/٦١ و ٦٨/٦٢ وإشادتها بالمبادئ والمواد للحكومات، تكون قد أكدت حجيتها في توجيه سلوك جميع الدول فيما يتعلق بمنع وقوع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر. ونيوزيلندا واثقة من استمرار تنامي أهمية المبادئ والمواد وتأثيرها كلما أحالت إليها الدول الأعضاء في ممارسة أنشطتها وفي علاقاتها الدولية واستندت إليها المحاكم أو هيئات التحكيم سواء على الصعيد المحلي أو الدولي. ولاحظت نيوزيلندا، في هذا الصدد، أن محكمة العدل الدولية أشارت إلى مشاريع المواد (في شكلها لعام ٢٠٠١) في الحكم الذي أصدرته في قضية طاحونتي اللباب على نهر أوروغواي (الأرجنتين ضد أوروغواي).

٢١ - وتعتقد نيوزيلندا أنه ليست هناك فائدة إضافية في الوقت الراهن من محاولة تحويل المبادئ والمواد إلى اتفاقية تكون أكثر إلزاما. وهو أمر ربما يكون مفيدا فقط إذا توفر له في المستقبل تأييد واسع النطاق وموحد من جانب الدول الأعضاء. وترى نيوزيلندا أن من الأفضل ببساطة الإقرار بأن المواد والمبادئ تمثل في شكلها الحالي إسهاما كبيرا في إيجاد نظام دولي متسق ومتجانس وعادل لمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، والتأكيد على ذلك، وعلى أنها ستظل تزداد أهمية.

بنما

٢٢ - ذكرت بنما أنها، نتيجة لوضعها الجغرافي، تستخدم نقطة عبور بين المحيطين الهادئ والأطلنطي، مما يجعلها واحدة من أكثر الطرق في العالم التي تسلكها السفن التي تنقل النفط والغاز سواء للتخزين أو للبيع على الصعيدين الوطني والدولي. ومن ثم فهي تواجه أخطارا متزايدة على البيئة والموارد الطبيعية نتيجة تسرب تلك المواد.

٢٣ - ونظرا لأن بنما تستخدم نقطة عبور للوقود، فهي تضم بنية أساسية ضخمة من الموانئ. وتبلغ القدرة الإجمالية لبنما على تخزين الوقود ١,٧١٠ ملايين غالون (١٦,٩ مليون برميل)، يوجد ٩٨,٥ في المائة منها في الموانئ. وتقع بعض المنشآت المرفئية لبنما على مقربة شديدة من الحدود مع كوستاريكا، مما يعني أن أي تسرب نفطي يمكن أن يؤثر على

قطاعات عدة في هذا البلد. ويمكن أن يحدث التسرب النفطي أيضا في المناطق القريبة من الحدود مع كولومبيا.

٢٤ - علاوة على ذلك، تقوم بنما بحماية رصيدها من المحميات في المناطق الحدودية أو المناطق القريبة منها. وهي محميات طبيعية، تضم أنواعا عديدة من النباتات والحيوانات، موزعة على مجموعة متنوعة من النظم الإيكولوجية، التي تتراوح بين النظم الساحلية والجبلية. وقد تضررت هذه النظم الإيكولوجية في بعض الفترات نتيجة حرائق الغابات التي نتجت عن الأنشطة المعيشية.

٢٥ - وبما ليس لديها سجل إحصائي لحالات الطوارئ البيئية في المناطق الحدودية، لكن بعض المناطق التي يتم فيها الوصول إلى الأراضي بلا انقطاع، تشهد مخاطر بيئية متزايدة من جراء نقل مواد خطيرة من قبيل النفط ومشتقاته، على سبيل المثال.

٢٦ - ووفقا للمبدأ الوقائي، فإن الافتقار إلى الأدلة العملية على المخاطر المحتملة ليس سببا كافيا لعدم وضع القواعد التي تكفل عدم تكرار وقوع الضرر.

٢٧ - ويجب أن تستند الدراسة عن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر إلى تقييم اقتصادي (اجتماعي وبيئي ومالي) للأضرار البيئية التي وقعت، والتعويضات التي ينبغي دفعها للبلد المتضرر. وتحقيقا لتلك الغاية، ينبغي تحديد الخطوط الأساسية التي تفصل بين الظروف السابقة لوقوع الضرر واللاحقة له، من أجل إتاحة المعلومات اللازمة لتقييم الخسائر التي يمكن أن تنجم عن وقوع ضرر بيئي ما.

٢٨ - وترى بنما أن القواعد المتعلقة بالحد من الضرر الناجم عن تلك الأنشطة ومنعه يجب وضعها خطيا والاتفاق عليها، مسبقا، من جانب الأطراف. وبناء عليه، يجب أن تكون جميع التحركات التي تتم عبر الحدود موضع تعهد بأن يقوم الطرف المسؤول عن التلوث بتعويض الطرف المتضرر. ومن ثم، ففي حالة وقوع ضرر بيئي في البلد المستورد أو بلد المرور العابر، يصبح البلد المصدر تلقائيا مسؤولا مسؤولية مشتركة وتضامنية عن الضرر البيئي الذي تسبب فيه.

البرتغال

٢٩ - ترى البرتغال أن اعتماد الجمعية العامة مشاريع المواد والمبادئ خطوة إيجابية نحو إيجاد تدابير تسمح بدفع تعويضات فورية وملائمة لضحايا الأضرار العابرة للحدود، وتدابير أخرى كي تكون الأضرار والخسائر التي يمكن أن تنجم عن حوادث تشمل أنشطة خطيرة عند حدودها الدنيا.

٣٠ - وتعتقد البرتغال أن هذا البند ينبغي تحليله في ضوء الخلفية التاريخية للموضوع والأغراض المتوخاة من التدوين والتطوير التدريجي للقانون الدولي.

٣١ - وترى أن تحمل المسؤولية هي فئة من فئات المسؤولية الدولية، ورغم أن مسألة وجود جذور راسخة للمسؤولية الدولية، والالتزام بإجراء إصلاحات في حالة إتيان أفعال غير مشروعة، في القوانين العرفية تحظى بقبول واسع النطاق؛ فالأمر نفسه ربما لا ينسحب على المسؤولية في حالة إتيان أفعال قانونية، لأنها تتسم بطابع استثنائي أكبر وتتوقف على قواعد تقليدية. ومن ثم فالحكمة تقتضي عدم الخوض كثيرا في موضوع المسؤولية طالما لم يتخذ إجراء نهائي حاسم بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً.

٣٢ - وينبغي التعامل مع الشق المتعلق بالمنع والشق المتعلق بالمسؤولية للموضوع جنباً إلى جنب من حيث الطابع القانوني لهما وإمكانية إنفاذهما. وإذا كان الغرض من مجموعة مشاريع المواد التي تتعامل مع الشق المتعلق بالمنع هو إيجاد التزام قانوني من جانب الدول لمنع الأضرار العابرة للحدود، سيكون من المنطقي والمناسب أن يفرض على الدول التزام قانوني باتخاذ التدابير اللازمة لكفالة دفع تعويضات فورية وملائمة لجعل الأضرار والخسائر التي تنجم عن الحوادث التي تشمل أنشطة خطيرة عند حدودها الدنيا. وعندما تنتهك إحدى الدول التزامها باتخاذ مثل هذه التدابير، يجب أن تتحمل أيضاً مسؤولية دولية.

٣٣ - وإذا كانت رغبة المجتمع الدولي في الوقت الراهن هي معالجة الموضوع من خلال وضع مبادئ، سيكون من الأفضل صياغة مشاريع المواد والمبادئ بحيث تعكس على نحو أفضل طابعها القانوني غير الملزم والأكثر عمومية. وفي هذه الحالة، ينبغي صياغة بنية المبادئ المتعلقة بالمسؤولية على أنها إعلان حقيقي للمبادئ، وليست في صورة اتفاقية. وفي إطار هذا الخيار، ينبغي أيضاً إعادة النظر في مشاريع المواد المتعلقة بالمنع لضمان وضع مجموعة متجانسة من المبادئ.

٣٤ - وأعربت البرتغال عن أملها في أن يتسنى في يوم ما التوصل إلى اتفاقية موحدة بشأن المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي مع تحديد مسؤولية الدولة إزاءها بالقدر الكافي، ووضع نظام حقيقي للتعويضات المستحقة نتيجة التعرض للآثار المترتبة على الأنشطة القانونية للدول.

٣٥ - وتوخياً للاتساق في الوقت الراهن، سيكون من الهام وضع مجموعة كاملة من مشاريع المواد والمبادئ بشأن المنع وتوزيع الخسارة.