

Distr.: General  
2 July 2019  
Arabic  
Original: English



الدورة الرابعة والسبعون

البند ٨٣ من القائمة الأولية\*

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

موجز

يتضمن هذا التقرير، الذي أُعدّ عملاً بقرار الجمعية العامة ١٤٣/٧١، تعليقات وملاحظات  
الحكومات على مسألة النظر في منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة  
في حالة وقوع ذلك الضرر.



الرجاء إعادة استعمال الورق

\* A/74/50

160719 090719 19-11210 (A)



## أولاً - مقدمة

١ - أُعد هذا التقرير عملاً بالفقرة ٣ من قرار الجمعية العامة ١٤٣/٧١، التي دعت فيها الجمعية الحكومات إلى تقديم مزيد من التعليقات على أي إجراء يُتخذ مستقبلاً، وبخاصة فيما يتعلق بشكل كل من المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة<sup>(١)</sup> والمبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة<sup>(٢)</sup>، واضعةً في الاعتبار التوصيات التي قدّمتها لجنة القانون الدولي في هذا الصدد، بما في ذلك ما يتعلق منها بوضع اتفاقية استناداً إلى المواد<sup>(٣)</sup>، وكذلك ما يتعلق بأي ممارسة لها علاقة بتطبيق المواد والمبادئ.

٢ - وفي مذكرة تعميمية مؤرخة ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، وجّه الأمين العام انتباه الحكومات إلى القرار ١٤٣/٧١، وأرسل تذكيراً في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩. وينبغي قراءة هذا التقرير بالاقتران مع التقارير السابقة للأمين العام عن هذا البند (A/65/184 و A/65/184/Add.1 و A/68/170 و A/71/136).

## ثانياً - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

### النمسا

٣ - كررت النمسا موقفها (انظر A/65/184، الفقرتان ٣ و ٤) بأنه سيكون من الأفضل إرجاء اتخاذ قرار بشأن أي إجراء يُتخذ مستقبلاً وبشأن الشكل النهائي لكل من المواد والمبادئ. ورأت النمسا أن من شأن هذا النهج أن يسمح برصد ما إذا كانت المواد والمبادئ ستصمد أمام اختبار الزمن وما إذا كانت الدول تقبلها في ممارستها. وذكرت النمسا أيضاً أن سلطاتها لم تكن على علم بأي قرار قضائي صادر عن المحاكم النمساوية يشير إلى المواد أو لمبادئ.

### السلفادور

٤ - كررت السلفادور موقفها (انظر A/68/170، الفقرات ١٠ إلى ١٤؛ و A/71/136، الفقرات ٥ إلى ٧) بأنها ترى أن وضع اتفاقية على أساس المواد والمبادئ أمر بالغ الأهمية، لا سيما بالنظر إلى ضرورة منع الضرر الذي قد يلحق بالصحة والزراعة والموارد المائية والنظم الإيكولوجية نتيجة الأنشطة العابرة للحدود الضارة بالبيئة. وأعربت السلفادور عن رأيها بأن وضع اتفاقية بشأن هذا الموضوع سيمثل بلا شك تطويراً تدريجياً للقانون الدولي المعاصر فيما يتعلق بالقضايا البيئية ذات البعد الدولي، لا سيما عند الأخذ بالحسبان أنه لا يمكن حل القضايا البيئية بالأعمال الفردية للدول حصراً. وذكرت السلفادور أن هناك، بصورة متزايدة، ضرورة لبناء آليات للتعاون الحكومي الدولي من أجل تسوية المنازعات بين دولة ملوثة ودولة متأثرة بالأضرار البيئية.

(١) قرار الجمعية العامة ٦٨/٦٢، المرفق.

(٢) قرار الجمعية العامة ٣٦/٦١، المرفق.

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ والتصويب (A/56/10 و A/56/10/Cor.1)، الفقرة ٩٤.

- ٥ - ولاحظت السلفادور أن الصك ينبغي أن يراعي المبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة وإعلان الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (إعلان ستكهولم)<sup>(٤)</sup> وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية<sup>(٥)</sup>. وشددت السلفادور على أهمية حق الدول السيادي في استغلال مواردها وفقاً لسياساتها البيئية والإنمائية، وسلطت الضوء على التزام الدول بأن تكفل ألا تلحق الأنشطة المنفذة داخل حدود ولايتها أو سيطرتها ضرراً بالبيئة والمناطق الواقعة خارج حدود ولايتها الوطنية.
- ٦ - وفيما يتعلق بالمواد، قدّمت السلفادور ملاحظات محددة بشأن نص مشاريع المواد. إذ لاحظت السلفادور أنه ليس واضحاً من المادة ١ ما هو المقصود بعبارة "عواقبها المادية"، بالنظر إلى أن الأنشطة الخطرة التي قد تسبب في ضرر عابر للحدود يمكن أن تكون مرتبطة بحالات تنطوي على مخاطر إشعاعية وبيولوجية وكيميائية ومادية تمثل تهديداً للصحة والبيئة.
- ٧ - ولاحظت السلفادور أيضاً أن تعبير "ضرر جسيم عابر للحدود" على النحو المستخدم في المواد ٢ و ٣ و ٤ و ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ و ١٢ و ١٥، يستبعد الاحتمال المرتفع بوقوع ضرر كارثي قد ينشأ، مثلاً، عند تصدّع حاجز للنفايات السامة في منطقة تعدينية. ورأت السلفادور أن نطاق ما ينبغي أن يفهم على أنه "ضرر جسيم عابر للحدود" لم يُحدّد. وعلاوة على ذلك، اقترحت السلفادور تعديل المادة ٣ ليصبح نصها على النحو التالي: "تتخذ دولة المصدر كل التدابير المناسبة لتجنب أو منع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو لتقليله إلى أدنى حد".
- ٨ - ولوحظ أيضاً أن المادة ٦ لا تشير إلى الأنشطة المحددة المشمولة بالمواد، وعليه، ذكرت السلفادور أن من المستصوب إدراج أنشطة ذات أولوية وآلية لإدراج وتحديث الأنشطة الجديدة.
- ٩ - وفيما يتعلق بالمادة ٧، أوصت السلفادور بوضع منهجية موحدة لتقييم المخاطر والأضرار. وأوصي أيضاً بالنظر في تمديد مهل الرد الواردة في المادة ٨، مع مراعاة درجة تعقيد وحجم النشاط أو العمل أو المشروع، بشرط وجود مبررات لهذا التمديد. وفيما يتعلق بالإجراءات في حال عدم وجود إخطار الواردة في المادة ١١، اقترحت السلفادور وضع فترات محددة أو إنشاء آلية من أجل تحديد فترة معقولة لتعليق النشاط المعني.
- ١٠ - وفيما يتعلق بالمادة ١٤، أوصت السلفادور بإضافة الحكم التالي: "لأغراض هذه الاتفاقية، لا تكون المعلومات المتعلقة بالصحة وسلامة الإنسان وسلامة البيئة سرية". ورأت السلفادور أن هذه المعلومات ضرورية لحماية حقوق الإنسان والحقوق البيئية، لا سيما إذا تأثرت تلك الحقوق على الفور أو على المدى الطويل.
- ١١ - واقترحت السلفادور الإشارة إلى "الدولة أو الدول التي قد تتأثر" في المادتين ١٦ و ١٧، إذ إن أكثر من دولة ربما تكون قد تأثرت في بعض الحالات.

(٤) انظر: *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972*, (A/CONF.48/14/Rev.1), part one, chap. I.

(٥) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويب)، القرار ١، المرفق الأول.

١٢ - وبالنظر إلى إمكانية اعتماد اتفاقية دولية بشأن الموضوع، رأت السلفادور أن من الضروري إدراج جوانب تتصل بالمسؤولية عن الأضرار البيئية، لا سيما فيما يتعلق بتوفير ما يكفي من تعويض عن الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة المنقذة داخل حدود ولاية قضائية ومن جبر لذلك الضرر، وتحديد التدابير المناسبة لمنع هذا الضرر والمخاطر المتصلة به.

## العراق

١٣ - علّق العراق بالقول إن النهج القائم على الخطأ قد لا يكون مناسباً للتصدي لجميع الأضرار البيئية، لأن بعض المخاطر ينتج عن أنشطة خطيرة بطبيعتها وغير مشمولة بالقانون الدولي. ورأى العراق أن دولة المصدر ينبغي أن تتخذ "كل التدابير اللازمة" لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود، بدلاً من اتخاذ "كل التدابير المناسبة"، لأن مصطلح "مناسبة" سيُفهم على أنه يتعلق بقدرة دولة المصدر على منع الضرر.

١٤ - ولاحظ العراق أيضاً أن التعاون من أجل منع الضرر ينبغي أن يكون إلزامياً لا اختيارياً، وأنه ينبغي أن يستند إلى حسن النية بغية تجنب التفسيرات التقديرية.

١٥ - وأعرب أيضاً عن رأي مفاده أن عبارة "أنشطة خطيرة" ينبغي أن تتضمن مسألة إدارة الكوارث (الفيضانات والمد العاصفي والكوارث الطبيعية). ولاحظ العراق أن هذه الكوارث غير متعمدة، لكنه علّق بالقول إن إدارتها تخضع للتقييم البشري وتشكّل مثلاً على الإجراءات غير المشمولة بالقانون الدولي.

١٦ - وفيما يتعلق بتوزيع الخسارة، سلط العراق الضوء على ضرورة كفالة اتخاذ كل من دولة المصدر والدولة المتأثرة التدابير اللازمة. وأعرب أيضاً عن رأي مفاده أن التوزيع ينبغي أن يكون على أساس كفالة التعاون بين الدول وإنشاء صناديق لمواجهة الضرر الواقع.

## لبنان

١٧ - عرض لبنان تجميعاً لقرارات صادرة عن قاضي التحقيق في المحكمة العسكرية للبنان بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٧ بشأن طلب الجمعية العامة الوارد في قرارها ١٤٣/٧١<sup>(٦)</sup>.

## المغرب

١٨ - فيما يتعلق بمشاريع المواد، قدّم المغرب ملاحظات محددة بشأن النص، ملاحظاً أنه ينبغي تعديل الفقرة الثالثة من الديباجة ليصبح نصها كما يلي: "وإذ تضع في اعتبارها أيضاً أن حرية ... أو لسيطرتها يجب ألا تشكّل تهديداً للأشخاص، أو ممتلكاتهم، أو التراث التاريخي أو الثقافي، أو البيئة بصفة عامة". ورأى المغرب أن استخدام صفة "جسيم" في المواد ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ و ١٢ و ١٥ يثير مسائل مصطلحية، فهي تبدو غير كافية لتحديد الضرر العابر للحدود كيميائياً أو لتقييمه، ومن الصعب معرفة كيف يمكن التمييز بين الضرر الجسيم والضعيف. وفي هذا الصدد، اقترح المغرب النظر في وضع نهج تقني لتحديد هذا التمييز.

(٦) للاطلاع على التعليقات السابقة، انظر: A/71/136، الفقرات ٨ إلى ١٣. ونص التجميع، المقدم باللغة العربية، محفوظ لدى أمانة اللجنة السادسة، وهو متاح للاطلاع عليه.

١٩ - وفيما يتعلق بالمادة ٣، رأى المغرب أن شكل التدابير المناسبة التي ينبغي أن تتخذها دولة المصدر لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود وللتقليل من مخاطره إلى أدنى حد يتوقف إلى حد كبير على الموارد المتاحة لها. واقترح المغرب أيضاً النظر في تحديد الهيئة أو الهيئات الوطنية التي ينبغي أن يُعهد إليها تجهيز طلبات الإذن وإنهاء مختلف أنواع الإذن المشار إليها في المادة ٦.

٢٠ - وفيما يتعلق بمشاريع المبادئ، ذكر المغرب أنه ينبغي إدراج أحكام في النص تتناول ما يلي: المساعدة التقنية والمالية لتنفيذ أحكامه؛ وآليات توزيع الخسارة في الحالات التي تشملها المبادئ؛ وصندوق لإصلاح البيئة وإعادة تأهيلها واستصلاحها وصندوق لتعويض ضحايا الخسارة في الحالات التي تشملها المبادئ؛ وتعزيز البحث العلمي والتقنيات في مجال منع الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة الخطرة، لا سيما على صعيد رصد وتقييم وتحليل هذا الضرر علمياً.

٢١ - وقدم المغرب أيضاً ملاحظات محددة تتعلق بنص المبادئ، فذكر أن من الممكن الإشارة في الديباجة إلى مبادئ إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية<sup>(٥)</sup>، بالإضافة إلى المبدأين ١٣ و ١٦، بما في ذلك المبادئ ١٧ (بشأن تقييم الأثر البيئي للأنشطة التي يُحتمل أن تخلف آثاراً سلبية كبيرة على البيئة)، و ١٨ (بشأن إخطار الدول بعضها بعضاً بأي كوارث طبيعية أو غيرها من حالات الطوارئ التي يحتمل أن تسفر عن آثار ضارة بالبيئة)، و ١٩ (بشأن الإخطار المسبق للدول التي يحتمل أن تتأثر من جراء الأنشطة التي قد يكون لها أثر بيئي سلبي عابر للحدود وبشأن المشاورات اللازمة في هذا الصدد)، و ٢٠ (بشأن الدور الحيوي للنساء في الإدارة البيئية والتنمية المستدامة)، و ٢٦ (بشأن الحل السلمي للمنازعات البيئية بين الدول بالوسائل المناسبة وفقاً لميثاق الأمم المتحدة)، و ٢٧ (بشأن التعاون بين الدول والشعوب بروح من الشراكة لتحقيق المبادئ الواردة في إعلان ريو، وزيادة تطوير القانون الدولي في مجال التنمية المستدامة).

٢٢ - وبالإضافة إلى ذلك، ذكر المغرب أنه تجدر الإشارة إلى مبدأ التعويض عن مختلف أشكال الضرر البيئي في الفقرة الخامسة من ديباجة المبادئ. وأشار المغرب إلى أن الدول، وفقاً لهذا المبدأ، مسؤولة عن تقديم تعويض سريع وكافٍ للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين تكبدوا خسائر نتيجة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة.

٢٣ - واقترح المغرب زيادة توضيح الفقرتين ٢ و ٣ من المبدأ ٤ بتحديد الأشخاص أو الكيانات المشار إليها فيهما، وإدراج حكم في الفقرة ٥ يتعلق بإنشاء صندوق دولي لتعويض الأضرار تسهم فيه جميع الدول المعنية، عوضاً عن الحكم الذي بموجبه تكون دولة المصدر وحدها المطالبة بتقديم هذا التعويض.

#### هولندا<sup>(٧)</sup>

٢٤ - قدّمت هولندا معلومات بشأن تطبيق المدعي العام للمحكمة العليا في هولندا لمشاريع المواد في رأي صادر في استئناف قضية دولة هولندا ضد ضحايا الحرب في البوسنة والهرسك. حيث أشار المدعي العام في الرأي إلى المادة ٣ وشرحتها لتوضيح طبيعة ونطاق الالتزامات ببذل العناية الواجبة

(٧) للاطلاع على التعليقات السابقة، انظر: A/65/184، الفقرات ١٦ إلى ١٨، و A/68/170، الفقرة ١٥.

في القانون الدولي فيما يتعلق بتحديد التزام الدولة بمنع الإبادة الجماعية بموجب اتفاقية منع الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها<sup>(٨)</sup>.

#### قطر<sup>(٩)</sup>

٢٥ - أعربت قطر عن اعتقادها بأن مسألتي منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع هذا الضرر على قدر كبير من الأهمية في العلاقات الدولية. إذ تدعم هاتان المسألتان حقوق الدول المتأثرة بأفعال ضارة، ألا وهي ممارسات تقوم بها دولة ما وتسفر عن ضرر، أو ممارسات دول مجاورة عندما يعبر مصدر الضرر الحدود من دولة المصدر. وذكرت قطر أيضاً أن مبدأ توزيع الضرر بين الدول المتأثرة ينطوي على شكل من أشكال الإنصاف، حيث تتقاسم الدول التكاليف الناجمة عن هذا الضرر.

٢٦ - واقترحت قطر إضافة أحكام تلزم دولة المصدر بأن تضع حداً للأنشطة التي يحتمل أن ينجم عنها ضرر عابر للحدود، وبأن يحدّد موقع الأنشطة التي يحتمل أن ينجم عنها ضرر عابر للحدود وبألا يكون متاخماً لحدود دول أخرى أو قريباً من المياه الإقليمية.

#### صربيا

٢٧ - ذكرت صربيا أنها تعتبر وضع اتفاقية عالمية بشأن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة أمراً بالغ الأهمية. وتحقيقاً لذلك، بيّنت صربيا أنها طرف في الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية<sup>(١٠)</sup>، التي اعتمدها الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا؛ وأشارت إلى اعتماد البروتوكول المتعلق بالمسؤولية المدنية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن آثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية على المياه عابرة الحدود الملحق باتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية لعام ١٩٩٢ والاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية لعام ١٩٩٢<sup>(١١)</sup>، أيضاً في سياق اللجنة الاقتصادية لأوروبا.

٢٨ - وفي سياق وضع اتفاقية جديدة، لفتت صربيا الانتباه إلى الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية، التي تهدف إلى تحسين السلامة الصناعية وحماية البشر والبيئة في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا. ولاحظت صربيا أن تنفيذ الاتفاقية المذكورة أعلاه يستدعي، في ضوء التعقيبات التي ينطوي عليها الأمر، مشاركة عدد كبير من الوكالات المختصة، والتنسيق الرأسي بين الوكالات المحلية والإقليمية، وإشراك القطاع الصناعي والجمهور، والتعاون الثنائي العابر للحدود بين البلدان المتجاورة.

(٨) قرار الجمعية العامة ٢٦٠ ألف (د-٣).

(٩) للاطلاع على التعليقات السابقة، انظر: A/68/170، الفقرتان ٢٨ و ٢٩.

(١٠) United Nations, Treaty Series, vol. 2105, No. 36605.

(١١) لم يدخل حيز التنفيذ، متاح على الرابط: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/civil-liability/documents/protocol\\_e.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/civil-liability/documents/protocol_e.pdf).

٢٩ - وبيّنت صربيا أيضاً أن تعريف الأنشطة الخطرة في الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية<sup>(١٢)</sup>، عند مقارنته بالتعريف المقترح في المبادئ<sup>(١٣)</sup>، يشير إلى أن المعنى قد يكون أوسع في المبادئ. ولاحظت صربيا أيضاً أن من الممكن التوصل إلى استنتاج مفاده أن مفهوم الضرر في الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة معرّف بصورة أدق في المبادئ.

٣٠ - وفيما يتعلق بالمواد، رأت صربيا أن من المهم الإشارة إلى أنها تتناول مسائل تنظّمها بالفعل الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية، ولكن على وجه الحصر في مسائل ضمن نطاق تطبيق الاتفاقية، من قبيل المنع، والتعاون، وتقييم المخاطر، والإخطار والإعلام، والمشاورات، وتبادل المعلومات، وتزويد الجمهور بالمعلومات، والتأهب لحالات الطوارئ، وإعداد خطط للاستجابة لحالات الطوارئ، والإخطار فيما يتعلق بحالات الطوارئ.

٣١ - وأشارت صربيا أيضاً إلى أن مسألة فتح باب الانضمام إلى الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي ليست أعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا بُحنت في الاجتماعين الثامن والتاسع<sup>(١٤)</sup> لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية، لكن المؤتمر لم يتمكن من اتخاذ قرار بشأن التعديلات المقترحة على الاتفاقية، بما فيها انضمام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية التي أنشأتها دول ذات سيادة أعضاء في الأمم المتحدة.

٣٢ - وأعربت صربيا عن رأيها بأنه يجب، عند وضع اتفاقية جديدة، مراعاة أحكام الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية، وأنه ينبغي تجنب أوجه التداخل المحتملة.

(١٢) المادة ١ (ب).

(١٣) قرار الجمعية العامة ٣٦/٦١، المرفق، المبدأ ٢ (ج).

(١٤) في وقت تقديم مساهمة صربيا، لم يكن الاجتماع العاشر لمؤتمر الأطراف قد عُقد بعد.