

Distr.: General  
27 July 2022  
Arabic  
Original: English



الدورة السابعة والسبعون

البند 81 من جدول الأعمال المؤقت\*

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

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

تقرير الأمين العام

موجز

يتضمن هذا التقرير، الذي أُعدَّ عملاً بقرار الجمعية العامة 189/74، تعليقات وملاحظات الحكومات بشأن موضوع النظر في منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع ذلك الضرر.



الرجاء إعادة استعمال الورق

\* A/77/150

160822 080822 22-11721 (A)



## أولا - مقدمة

1 - أُعدَّ هذا التقرير عملاً بالفقرة 3 من قرار الجمعية العامة 189/74، التي دعت فيها الجمعية الحكومات إلى تقديم مزيد من التعليقات على أي إجراء يتخذ مستقبلاً، وبخاصة فيما يتعلق بشكل كل من المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة<sup>(1)</sup> والمبادئ المتعلقة بتوزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة<sup>(2)</sup>، وإضعة في الاعتبار التوصيات التي قدمتها لجنة القانون الدولي في ذلك الشأن، بما في ذلك ما يتعلق منها بوضع اتفاقية على أساس المواد<sup>(3)</sup>، وكذلك ما يتعلق منها بأي ممارسة لها علاقة بتطبيق المواد والمبادئ.

2 - ووجه الأمين العام، في مذكرة تعميمية مؤرخة 8 كانون الثاني/يناير 2020، انتباه الحكومات إلى القرار 189/74، وأرسل تذكيراً بهذا الخصوص في 13 كانون الثاني/يناير 2022. ووردت تقارير من الأرجنتين، والسلفادور، ومدغشقر، وقطر، وتركيا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. وينبغي قراءة هذا التقرير بالاقتران مع التقارير السابقة للأمين العام عن هذا البند (A/65/184/Add.1 و A/68/170 و A/71/136 و A/71/136/Add.1 و A/74/131 و A/74/131/Add.1).

## ثانياً - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

### الأرجنتين

3 - أشارت الأرجنتين إلى أنها احتجت بالمواد كسند لموقفها في المذكرة التعقيبية التي قدّمتها في القضية المتعلقة بطاحونتي اللباب على نهر أوروغواي (الأرجنتين ضد أوروغواي) (Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)) المنظورة أمام محكمة العدل الدولية. وعلى وجه الخصوص، تكررت الأرجنتين أنها احتجت بالمواد كسند لموقفها حيال المبدأ المتعلق بإجراء تقييم للأثر البيئي والعواقب الاقتصادية والاجتماعية التي كانت ستتجم عن تلوث نهر أوروغواي. وأشارت الأرجنتين إلى أن المحكمة أخذت هذه الدفوع بعين الاعتبار عند إصدار حكمها في 20 نيسان/أبريل 2010.

### السلفادور<sup>(4)</sup>

4 - أقرت السلفادور بأن المبادئ والمواد الواردة في القرارين 36/61 و 68/62، على التوالي، تتسق مع الحاجة إلى حماية البيئة، وذلك من جهةٍ عن طريق التشديد على العنصر الوقائي لالتزام الدول بكبح الآثار البيئية في أقاليمها وتجنّب الإضرار بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة في أراضي دولة أخرى غير دولة المنشأ أو في أماكن أخرى خاضعة لولاية أو سيطرة تلك الدولة الأخرى، ومن جهةٍ أخرى عن

(1) قرار الجمعية العامة 68/62، المرفق.

(2) قرار الجمعية العامة 36/61، المرفق.

(3) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم 10 والتصويب (A/56/10/Corr.1 و A/56/10)، الفقرة 94.

(4) للاطلاع على التعليقات السابقة، انظر الوثيقة A/68/170، الفقرات 10-14؛ والوثيقة A/71/136، الفقرات 5-7؛ والوثيقة A/74/131، الفقرات 4-12.

طريق إعادة تأكيد الالتزامات التي تغطي مرحلة تالية تبدأ بمجرد وقوع الضرر، مثل الالتزام الذي يوجب ضمان تقديم تعويض سريع وكاف للضحايا.

5 - وفيما يتعلق بمشاريع المواد، أشارت السلفادور إلى أن منع الضرر العابر للحدود كان التزاما رئيسيا في التطوير التدريجي للقانون البيئي الدولي وتدينه، وهو مكرس في المبدأ 21 من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (ستوكهولم، 1972) والمبدأ 2 من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (1992). وذكرت السلفادور أن هذين الإعلانين ينصان على الحق السيادي للدول في استغلال مواردها وفقا لسياساتها البيئية والإنمائية. غير أن السلفادور ترى أن هذين الإعلانين يفرضان أيضا المسؤولية عن ضمان ألا تتسبب الأنشطة التي تتم ضمن إقليم ولاية الدول أو ضمن نطاق سيطرتها في إلحاق ضرر ببيئة دول أخرى أو مناطق واقعة خارج حدود ولايتها الوطنية.

6 - ولاحظت السلفادور أن المبادئ المذكورة أعلاه، فضلا عن المبادئ الأخرى المتعلقة بالموضوع والتي لها نفس القدر من الأهمية، هي مبادئ معترف بها، وعن حق، في المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود. وأشارت إلى أن السلفادور تولي هذا الأمر أهمية كبيرة لأنه يتماشى مع هدف حماية وصون البيئة ونظمها الإيكولوجية ومواردها وسلعها وسكانها، وكذلك مع واجب إعادة الحق إلى نصابه في حال وقوع ضرر.

7 - وعلاوة على ذلك، ذُكر أن فكرة تدوين المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود يرّجّحها كون أحكام المواد منعكسة في الأنظمة والإجراءات الوطنية ذات الصلة لدى الدول الأعضاء، مثل المادة 42 من قانون البيئة لجمهورية السلفادور (المرسوم التشريعي رقم 233، بصيغته المعدلة)، التي تنشئ واجب منع التلوث ومكافحته بالنص التالي: "يتعين على جميع الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين والدولة وكياناتها اللامركزية الامتناع عن الأعمال التي تضر بالبيئة ومنع ومكافحة ورصد أي تلوث قد يضر بصحة السكان ونوعية حياتهم وبالنظم الإيكولوجية، وإبلاغ السلطات المختصة في حال حدوثه، ولا سيما الأنشطة التي تلوث الغلاف الجوي والمياه والتربة والبيئة البحرية الساحلية".

8 - وترى السلفادور، على ضوء ما تقدّم، أن تطبيق مشاريع المواد في المستقبل أمرٌ يحظى في الممارسة التشريعية والتنظيمية والإدارية للدول بما يكفي من دعم لضمان إمكانية تحقيقه.

9 - وأبدت السلفادور ملاحظات محدّدة فيما يتعلق بنص مشاريع المواد، مشيرة إلى أنه يمكن في الفقرة 3 من الديباجة إضافة صياغة تؤكد أن حرية الدول في القيام بأنشطة داخل إقليمها أو في أي مكان آخر يخضع لولايتها وسيطرتها ليست حرية مطلقة، ولا سيما إذا كانت هذه الأنشطة تشكل خطرا جسيما على الدول المعنية.

10 - ولوحظ أيضا أن مصطلح الضرر "الجسيم" العابر للحدود، الوارد في مشاريع المواد، لا ينطوي على يقين حيال مضمونه ونطاقه، وقد يفضي إلى عدم تغطية الضوابط التنظيمية للضرر الناجم عن الأخطار الكيميائية أو البيولوجية أو الإشعاعية التي قد تنشأ كشكل من أشكال الضرر العابر للحدود. وأشارت السلفادور إلى ضرورة منع مثل هذا الضرر وتجنّبه والحد منه قبل وقوعه، وبالتالي رأت أنه تجدر الإشارة إلى فكرة أن جانب المنع قد طُوّر في مشاريع المبادئ (المبدأ 3) كواحد من مقاصدها التوجيهية.

11 - وفيما يتعلق بالتدابير الرامية إلى منع المخاطر أو تقليلها إلى أدنى حد، ففي حين أشارت السلفادور إلى أن مشاريع المواد تنصّ بالفعل على أنه ينبغي للدول أن تتخذ جميع الإجراءات التشريعية أو الإدارية

أو غير ذلك من الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكام المواد المذكورة، أو أن الدول المعنية قد تتفق على أحكام أخرى بالتراضي، فإنها اعتبرت أن من المهم أيضا أن يُطوّر كجزء من مشاريع المواد دليلًا للتدابير الممكن اتخاذها من قبل الدول للتقليل إلى أدنى حد من خطر وقوع الضرر.

12 - وفيما يتعلق بمشاريع المبادئ، ذكرت السلفادور أن المضمون المادي يتضمن سلسلة من الالتزامات الدولية التي قد تؤثر على الممارسة التشريعية والتنظيمية والإدارية للدول، وأنه إذا أُدمج في اتفاقية، ربما ينشئ آثارا قانونية ملزمة قد تنطبق على المجتمع الدولي، وذلك نظرا لنوع الضمانات التي تحميها هذه الالتزامات.

13 - وفي الختام، أعربت السلفادور عن رأي مفاده أن مشاريع المواد ومشاريع المبادئ تتضمن العناصر اللازمة لإبرام صك بيئي دولي ذي نهج واسع النطاق إزاء نطاق المسؤولية التي قد تنشأ عن قيام دولة بفعل ما، أو امتناعها عن فعل ما، فيما يتعلق بحماية بيئتها ونظمها الإيكولوجية ومواردها الطبيعية العابرة للحدود. ولذلك ترى السلفادور أن النصوص المذكورة أعلاه يمكن أن تُتخذ أساسا تستند إليه عملية التفاوض على صك ملزم قانونا يغطي كلا الجانبين المتمثلين في الاستجابة الشاملة لحالات الطوارئ البيئية وتقييم التعويض السريع والكافي في حال وقوع ضرر، والجهود المبذولة لمنع التلوث العابر للحدود والحد منه.

#### مدغشقر

14 - رأت مدغشقر أنه لضمان الاحترام الكامل من جانب الدول للمبادئ والمواد الواردة في القرارين 36/61 و 68/62، على التوالي، سيكون من المستصوب تجميع المواد والمبادئ المذكورة معا في اتفاقية دولية واحدة، بحيث تكون المواد والمبادئ ملزمة. وشددت مدغشقر على أن الأمر سيكون متروكا للدول المعنية لتعريف وتحديد مضمون مثل هذه الاتفاقية في اتفاقات ثنائية و/أو متعددة الأطراف، أو ربما حتى في تشريعاتها الوطنية. واقترحت مدغشقر تضمين الاتفاقية مادة واحدة مخصصة لتعريف المصطلحات التي ستستخدم فيها، مع إدراج المصطلحات بالترتيب الأبجدي.

15 - وأشارت مدغشقر إلى أن مسألتي منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، وتوزيع الخسائر الناجمة عن هذا الضرر، يجب أيضا أن يُنظر فيهما على ضوء المبادئ الواردة في إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، وعلى ضوء اعتبارات أخرى تشدد على العلاقة الوثيقة بين قضايا البيئة والتنمية. وأشار أيضا إلى أنه يجب إيلاء اهتمام خاص لأوضاع واحتياجات البلدان النامية، والبلدان الأكثر عرضة للتأثر بالأحداث البيئية، والبلدان التي تقع ضحية لأنشطة تمارسها شركات في بلدان متقدمة النمو. ومن وجهة نظر مدغشقر، يجب على المجتمع الدولي أن يقوم بكل ما في وسعه لمساعدة هذه البلدان.

16 - وفيما يتعلق بطبيعة الأنشطة الخطرة التي لا يحظرها القانون الدولي، أعربت مدغشقر عن رأي مفاده أنه يجب وضع المعايير بطريقة تيسر تحديد الأنشطة الداخلة ضمن نطاق المواد والمبادئ، وبالمثل، اعتبرت مدغشقر أنه يجب أيضا تحديد درجة الضرر الذي يُحتمل أن يحدث، واقترحت وضع تعريف أدق لمصطلح "الضرر الجسيم".

17 - وختاما، ففيما يتعلق بنص مشاريع المبادئ، ذكرت مدغشقر أن المبدأ 6 المتعلق بسبل الانتصاف الدولية والمحلية مبهم من حيث مسألة أي الهيئات الدولية هي التي ستكون مختصة بالبت في مسائل

التعويض. وذكر أيضا أنه يجب احترام المبدأ القاضي بعدم جواز انتزاع الولاية القضائية الدولية إلا بعد استفاد جميع سبل الانتصاف المحلية.

#### قطر<sup>(5)</sup>

18 - ذكرت قطر أنها تؤيد فكرة القيام في مرحلة مبكرة باعتماد اتفاقية دولية على أساس مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر ومشاريع المبادئ المتعلقة بتوزيع الخسائر، ذلك أنها ترى أن المواد والمبادئ ضرورية لتعزيز وتأمين السلامة والاستدامة البيئية على الصعيدين الوطني والدولي.

#### تركيا<sup>(6)</sup>

19 - فيما يتعلق بمشاريع المواد، أبدت تركيا ملاحظة مفادها أن مشاريع المواد تبدو في مجملها مشابهة لأحكام اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي (اتفاقية إسبو) والاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها، وتركيا ليست طرفا فيهما.

20 - وأبدت ملاحظات محدّدة فيما يتعلق بنص مشاريع المواد. ففيما يتعلق بالمادة 1، لاحظت تركيا أن نطاق المواد واسع أكثر مما ينبغي ومبهم. ورأت تركيا أن آليات التعاون الدولي المتعددة الأطراف التي يكون نطاقها أضيق وأكثر تحديدا بالاستناد إلى معايير ملموسة (مثل نوع النشاط أو طبيعة الضرر أو المنطقة الجغرافية التي تنطبق عليها القواعد) هي النمط الأفضل. وأشارت تركيا إلى أنها طرف بالفعل في اتفاقات من هذا النوع ذي الطابع الأكثر تحديدا وتركيزا، مثل اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، المؤرخة 22 آذار/مارس 1989، والبروتوكول المتعلق بمنع تلوث البحر الأبيض المتوسط بسبب تحركات النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، المؤرخ 1 تشرين الأول/أكتوبر 1996، واتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود، المؤرخة 13 تشرين الثاني/نوفمبر 1979.

21 - وفيما يتعلق بالمادة 2، وتحديدا الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة 1، رأت تركيا أن مصطلحات "الخطر" و "الضرر" و "الاحتمال"، فضلا عن مصطلح "جسيم"، هي مصطلحات يمثل كل منها معيارا غير موضوعي وقد تنشأ عنه اختلافات في التفسير. وأشار إلى أن هناك دولا أخرى أعربت أيضا عن آراء مماثلة بشأن تلك المصطلحات. وأبرزت تركيا أنه على الرغم من أن التعليقات على مشاريع المواد تتضمن شيئا من الإيضاح بهذا الخصوص، فقد أقرّ فيها أيضا بأن تقييم نطاق "خطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود" هو عملية ينبغي أن تتم على أساس معطيات كل حالة على حدة. ورأت تركيا على ضوء ما تقدّم أنه ينبغي صياغة الفقرة الفرعية بمزيد من الوضوح وبطريقة أكثر تفصيلا من أجل تيسير وضع توصيف قانوني سليم، لا توصيف مفاهيمي.

22 - وأشارت تركيا أيضا إلى أن المادة 6 تتوخى فرض شرط الحصول على إذن لممارسة أي نشاط يندرج ضمن نطاق المواد المعنية في إقليم دولة ما، أو تحت ولايتها أو سيطرتها بأي صورة أخرى، بما في ذلك جميع الأنشطة القائمة من قبل. وأعربت تركيا عن رأي مفاده أن تطبيق شرط الحصول على

(5) للاطلاع على التعليقات السابقة، انظر الوثيقة A/68/170، الفقرتان 28 و 29؛ والوثيقة A/74/131، الفقرتان 25 و 26.

(6) للاطلاع على التعليقات السابقة، انظر الوثيقة A/74/131/Add.1، الفقرة 3.

هذا الإذن بأثر رجعي على أنشطة أنجزت بالفعل أو أنشطة بدأت قبل نشوء المتطلب القانوني المعني قد ينتقص من خاصيتي إمكانية التنبؤ والاستقرار في القانون وقد يشكل انتهاكا لمبدأي عدم رجعية القوانين والحق المكتسب.

23 - وأبدت تركيا أيضا ملاحظات محدّدة فيما يتعلق بنص المبادئ، حيث أبرزت أنه لما كانت هذه المبادئ تنطبق على الأنشطة الخطرة التي لا يحظرها القانون الدولي، فإنها ترى أنه ينبغي الاستعاضة عن عبارة "جميع التدابير الضرورية" الواردة في الفقرة 1 من المبدأ 4 بعبارة "جميع التدابير المتاحة/الممكنة".

24 - وفيما يتعلق بالفقرة 2 من المبدأ 4، رأت تركيا أن إسناد المسؤولية التامة إلى المشغلين أو إلى جهات ثالثة من الأشخاص/الكيانات يمكن أن يتم بشكل خاضع لمعيار إضافي يقتضي أن "يكون للعملية/المؤسسة محل السؤال طبيعة قد تسبب ضررا جسيما حتى إذا تحقّق ما يمكن توقّعه بشكل معقول من مراعاة للعناية الواجبة والأصول". وأشار إلى أن إرفاق أحكام المسؤولية التامة بعتبة أعلى كهذه ليس بالأمر غير المألوف في التشريعات الوطنية، بما في ذلك قانون الالتزامات التركي. وأعربت تركيا أيضا عن رأي مفاده أنه عند توقيع قرارات إسناد المسؤولية دون تخطئة على المشغلين أو غيرهم من الأشخاص/الكيانات بسبب ضرر عابر للحدود ناجم عن أنشطة خطيرة، ربما يكون من الملائم توقيع هذه القرارات مع آجال للتقادم.

#### المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

25 - أشارت المملكة المتحدة إلى أن الجمعية العامة لاحظت، في قرارها 36/61 و 68/62، أن مسألتي منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة وتوزيع الخسارة في حالة وقوع هذا الضرر تحظيان بقدر كبير من الأهمية في علاقات الدول. وذكرت المملكة المتحدة أنها تعتقد أن هذا لا يزال هو الحال.

26 - وفيما يتعلق بالمواد، أشارت المملكة المتحدة إلى أن لجنة القانون الدولي أوصت بوضع اتفاقية على أساسها. ولدى النظر في هذه التوصية، لاحظت المملكة المتحدة إلى أنها طرف في عدد من الصكوك القطاعية والإقليمية التي تنظّم مسائل الضرر الناجم عن الأنشطة الخطرة. وأشارت المملكة المتحدة أيضا إلى أنها تعتبر أن للاعتماد على هذه الصكوك التي يخصّ كل منها موضوعا بعينه ما يميّزه. وتم تأكيد أن المملكة المتحدة لا ترى مبررا قويا لإبرام اتفاقية على أساس مشاريع المواد. غير أنها ذكرت أنها ستبقي موقفها قيد الاستعراض نظرا لأهمية الموضوع.