EP

الأمم المتحدة

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

Distr.
GENERAL

UNEP/POPS/INC.5/3
10 August 2000

ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

لجنة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بوضع صك دولي ملزم قانونا لتطبيق التدابير الدولية على ملوثات عضوية ثابتة معينة

الدورة الخامسة

جوهانسبرج ، 4 - 9 كانون الأول/ديسمبر 2000
البند 4 من جدول الأعمال المؤقت*

إعداد صك دولي ملزم قانونا لتطبيق التدابير الدولية على ملوثات عضوية ثابتة معينة

الإحالة في الإتفاقية المرتقبة بشأن الملوثات العضوية الثابتة، إلى إتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود

مذكرة الأمانة

أولا - المقدمة

1 - طلبت لجنة التفاوض الحكومية الدولية في دورتها الرابعة إلى الأمانة، إن تعد تحليلا للمسائل والخيارات المتعلقة بما إذا كانت الإشارة إلى إتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود (إتفاقية بازل) الواردة في المادة دال، الفقرة 4، من مشروع نص الإتفاقية المرتقبة المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة (UNEP/POPS/INC.4/5، المرفق الثاني)، إشارة كافية، وخاصة، ما إذا كانت هذه الصيغة ستتضمن إشارة كافية إلى مقررات مؤتمر الأطراف في إتفاقية بازل وتوجيهاته التقنية وأن تعمم الأمانة هذا التحليل لتنظر فيه اللجنة في دورتها الخامسة. كما طلبت اللجنة أيضا مشورة بشأن الآثار القانونية المترتبة على تضمين إشارة إلى إتفاقية بازل، في المادة دال من مشروع نص الإتفاقية المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة وحول الصيغة المناسبة للنص (UNEP/POPS/INC.4/5، الفقرتان 51 و52)، وإستجابة لذلك الطلب، أعدت الأمانة التحليل الوارد أدناه.

ثانيا - معلومات أساسية

* UNEP/POPS/INC.5/1

05082000 05092000 K0022304

لدواعي الإقتصاد في النفقات يوجد عدد محدود من هذه الوثيقة ويرجى من المندوبين التفضل بإصطحاب نسخهم إلى الإجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية .

2 - طلبت اللجنة في دورتها الرابعة إلى فريق الصياغة القانوني تحليل المسائل المشار إليها أعلاه. وأنشأ فريق الصياغة القانوني فريق إتصال لهذا الغرض. وأعد فريق الإتصال تحليلا موجزا أوصت اللجنة بإستخدامه كأساس لإجراء المزيد من التفاوض وبإدراجه في مشروع نص الصك الملزم قانونا لتنظر فيه اللجنة في دورتها الخامسة. ويمكن الرجوع إلى التحليل في المادة دال، الفقرة 4، الحاشية 10، من مشروع نص الإتفاقية المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة.

3 - أكد رئيس فريق الصياغة القانوني في تقريره الموجه إلى الجلسة العامة في الدورة الرابعة، على مدى تعقيد المسائل التي أثارتها اللجنة والتي يرأي الفريق أن لها مدلولات سياسية أكثر من كونها آثارا قانونية بحتة. وأضاف بأنه بالرغم من أن الأطراف في إتفاقية بازل ليس بالرضرورة أن تكون هي نفس الأطراف في إتفاقية الملوثات العضوية الثابتة المرتقبة ، فذلك لا يمنع إمكانية إيراد إشارات مرجعية بين الإتفاقيتين. ومن المسائل الأخرى التي جرى النظر فيها، مسألة ما إذا كان الوضع القانوني لأي قرار أو مبدأ توجيهي يصدر بموجب إتفاقية بازل سوف تترتب عليه آثار قانونية بالنسبة إلى إتفاقية الملوثات العضوية الثابتة. وأوصي بأن تواصل اللجنة دراستها لهذه المسألة.

ثالثا - إحالات مرجعية في الصكوك الدولية

4 - تستخدم الإحالات المرجعية في الصكوك الدولية المتعلقة بالبيئة، كأداة لتفادي التكرار غير الضروري للمبادئ والقواعد والإلتزامات المعتمدة والمقبولة في القانون البيئي الدولي ولتلافي إعادة سرد نفس الحقائق. وقد تؤدي الإحالة إلى الصكوك الدولية المعتمدة إلى تيسير تفسير التعاريف وبعض الإلتزامات في الصكوك قيد الإعداد (وترد أمثلة للإحالات المرجعية في الإتفاقات البيئية متعددة الأطراف في مرفق هذا التقرير).

5 - يمكن لأية إحالة في صك دولي واحد (الصك الذي ترد فيه الإحالة) إلى صك دولي آخر (الصك المشار إليه) أن :

(أ) تجعل تطبيق الصك المشار إليه بكليته، جزءا من الإلتزام المعين في إطار الصك الذي ترد فيه الإحالة؛

(ب) تجعل أحكام وتعاريف و/أو مرفقات معينة للصك المشار إليه، جزءا من الإلتزام المعين في إطار الصك الذي ترد فيه الإحالة؛ أ,

(ج) تخضع تنفيذ إلتزامات معينة بموجب الصك الذي ترد فيه الإحالة، لتطبيق مبادئ وأغراض عامة يحددها الصك المشار إليه.

6 - ويمكن إستخدام تطبيق هذه الإحالات لضمان ألا تتعارض أحكام معينة من أحكام الصك الذي ترد فيه الإحالة مع إحالة الصك المشار إليه، لا في كليتها ولا في أحكام محددة أو تعاريف أو مرفقات فيه. ويمكن مراعاة التعديلات التي تجرى للصك المشار إليه، من جانب مؤتمر الأطراف في الصك الذي ترد فيه الإحالة، والهيئات المنفذة له.

7 - ويتوقف الوضع القانوني للقرارات أو المبادئ التوجيهية بما في ذلك التوجيهات التقنية، المعتمدة بموجب الصك المشار إليه، على أسلوب الإسناد المتبع في الصك. فإذا كانت الإشارة موجهة إلى الصك بكليته، يمكن إفتراض أن الإشارة تشمل نظام الصك المشار إليه بكليته، بما في ذلك مقررات هيئاته

ومبادئه التوجيهية وتعديلاته الممكنه. وإذا وردت الإشارة فقط إلى أحكام أو تعاريف أو مرفقات معينة، يمكن عندئذ إفتراض أن ما تم تضمينه في الإحالة يقتصر على المقررات والمبادئ التوجيهية الواردة في الصك المشار إليه والتي تتصل بالإلتزامات المشار إليها. وإذا كانت الإحالة تقضي بإخضاع إلتزامات معينة بالصك الذي وردت فيه الإحالة، لمبادئ وأغراض عامة بالصك المشار إليه، يكون للقرارات والمبادئ التوجيهية التي تعتمدها هيئات الصك المشار إليه مجرد آثار دلالية على تنفيذ الصك الذي وردت فيه الإحالة.

8 - تتضمن بعض الصكوك الدولية أحكاما ترتبط بعلاقتها بإتفاقات دولية أخرى. وكقاعدة عامة، تضمن هذه الأحكام ألا يغير الصك ما للأطراف من حقوق وإلتزامات تنشأ عن إتفاقات أخرى تتوافق مع الصك، ولا تؤثر في تمتع الأطراف الأخرى بمزاولة حقوقها وتأدية إلتزاماتها بموجب الصك. وقد تضمن أيضا إمكانية دخول الأطراف في إتفاقات دولية أخرى بشرط أن تكون أحكام هذه الإتفاقات متوافقة مع أحكام الصك.

رابعا - الإحالة إلى إتفاقية بازل في الإتفاقية المرتقبة بشأن الملوثات العضوية الثابتة

9 - لقد وردت الإشارة إلى إتفاقية بازل في الفقرة 4 من المادة (دال) من مشروع نص إتفاقية الملوثات العضوية الثابتة في الدورة الرابعة للجنة، على النحو التالي:

"من أجل ضمان إدارة المخزونات والنفايات وكذلك المنتجات والمواد التي تتألف عندما تصبح نفايات، من أو التي تحتوي على مواد مدرجة في المرفقين ألف وباء [أو المرفق جيم] إدارة تحمي صحة الإنسان والبيئة من الآثار الضارة التي قد تنتج عن هذه المواد، على كل طرف [، بما يتماشى مع قدراته ورهنا بتوافر المساعدة التقنية والمالية]: ...

"[(ج) إتخاذ إجراءات لضمان أن النفايات والمخزونات والنواتج والمواد، عندما تصبح نفايات: ...

"'2' تدار بحيث يتم تدمير محتواها من الملوثات العضوية الثابتة أو تغييرها إلى مواد لا تملك خاصيات الملوثات العضوية الثابتة على النحو المبين في المرفق دال أو إذا كان مناسبا، التخلص منها بصورة سليمة بيئيا تتفق مع إتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود؛]"

10 - وكما لاحظ فريق الصياغة القانوني أثناء الدورة الرابعة للجنة، هناك إختلافات في تفسير ما إذا كانت الصيغة الراهنة لنص الإشارة إلى إتفاقية بازل تتضمن إشارة إلى مقررات مؤتمر الأطراف في إتفاقية بازل أو توجيهاته التقنية. وفي حال تقرر الإحتفاظ بالصيغة الحالية سيستمر التفسير غير واضح فيما إذا كانت الطريقة التي يتم بها التخلص من المواد يجب أن تكون متوافقة مع أحكام إتفاقية بازل فقط أو أيضا مع أحكام الصكوك والوثائق الإضافية الأخرى المعتمدة من مؤتمر الأطراف فيها. ومن أجل إعداد نص يعكس نوايا السياسة العامة بصورة وافية للجنة، يطلب من اللجنة إصدار توجيهات واضحة بشأن السياسات العامة.

11 - فإذا كان القصد هو إرساء معيار معين للتخلص السليم بيئيا من المواد قيد البحث، فالإحالة إلى إتفاقية بازل هي إحدى الوسائل لتحقيقه. والخيارات لهذه الإشارة تتراوح من إشتراط التطبيق الإلزامي لإتفاقية بازل إلى وضع معيار إشاري غير إلزامي ينبغي إتباعه. وينتظر من النص الذي سيتم إعتماده أن:

(أ) يغطي النظام الكامل القائم لإدارة النفايات الخطرة، مع الإشارة بوجه خاص إلى إتفاقية بازل:

مثلا:

"... بصورة سليمة بيئيا، بمراعاة أحكام الإتفاقات الدولية ذات الصلة، وبخاصة إتفاقية بازل..."؛

(ب) يشمل النظام لإتفاقية بازل بما في ذلك مقررات مؤتمر الأطراف فيها، والهيئات الأخرى وتوجيهاته التقنية:

مثلا:

"... بصورة سليمة بيئيا، بمراعاة النظام لإتفاقية بازل كما هو مبين في أحكام إتفاقية بازل، ومقررات مؤتمر الأطراف فيها توجيهاته التقنية..."؛

(ج) يغطي نص ومرفقات إتفاقية بازل:

مثلا:

"... بصورة سليمة بيئيا، بما يتوافق مع أحكام إتفاقية بازل..."؛

"... بصورة سليمة بيئيا، بمراعاة أحكام إتفاقية بازل..."؛

(د) يغطي أحكاما أساسية معينة من نص إتفاقية بازل وما يتصل بها من مقررات مؤتمر الأطراف في الإتفاقية:

مثلا:

"... بصورة سليمة بيئيا وفقا للمواد من 1 إلى 11 من إتفاقية بازل ..."؛

"... بصورة سليمة بيئيا وفقا للمواد من 1 إلى 11 من إتفاقية بازل بما في ذلك المقررات ذات الصلة بها لمؤتمر الأطراف في الإتفاقية..."؛

(هـ) يغطي مبادئ وأغراض إتفاقية بازل:

مثلا:

"... بصورة سليمة بيئيا، وفقا لمبادئ وأغراض إتفاقية بازل ..."؛

"... بصورة سليمة بيئيا، وفقا لمبادئ وأغراض مجسدة في المواد من 1 إلى 11 من إتفاقية بازل..".

(و) تعريف مصطلحات معينة مثل "النفايات"، "التخلص"، "سليمة بيئيا" على نحو ما هو محدد في الإتفاقية أما بالإشارة إلى أو بإستنساخ النص الفعلي للتعاريف ذات الصلة من إتفاقية بازل:

مثلا:

"... بصورة سليمة بيئيا، ولأغراض هذه المادة، تفسر المصطلحات "النفايات"، "التخلص" و"سليمة بيئيا" على نحو ما هو محدد في إتفاقية بازل"؛

"... بصورة سليمة بيئيا. ولأغراض هذه المادة تعني المصطلحات "النفايات"، "التخلص" و"سليمة بيئيا" (إدخال النصوص الفعلية لهذه التعاريف المستخدمة في إتفاقية بازل)؛ أو

(ز) إرجاء القرار المتعلق بنطاق تغطية الإشارة بإحالته إلى مؤتمر الأطراف [1] بإضافة العبارة :

مثلا:

"... بصورة سليمة بيئيا تتوافق مع أحكام إتفاقية بازل، التي سيحددها مؤتمر الأطراف...".

12 - أشار فريق الصياغة القانوني في الدورة الرابعة للجنة، إلى مشكلة الآخذ في الحسبان لأي تطور آخر يستجد في إطار إتفاقية بازل. ويمكن لمؤتمر الأطراف في إتفاقية الملوثات العضوية الثابتة وهيئاتها المنفذة، مراعاة التعديلات التي تجرى مستقبلا في إتفاقية بازل، أو مقررات هيئاتها وأي صكوك في إطار نظام بازل تعتمد بعد بدء نفاذ إتفاقية الملوثات العضوية الثابتة. ولهذا الغرض، يمكن إعتماد إجراء عاجل مناسب أما من جانب اللجنة أو مؤتمر الأطراف في إتفاقية الملوثات العضوية الثابتة.

[1] نظرا للطابع غير الملزم للمبادئ التوجيهية التقنية لإتفاقية بازل والمقررات ذات الصلة لمؤتمر الأطراف (ماعدا تلك المتعلقة بالتعديل للإتفاقية)، يستوجب الأمر إجراء دراسة دقيقة لتحديد الصيغة اللغوية المناسبة لهذه، إذا ما قررت اللجنة الإشارة لها في الإتفاقية المرتقبة بشأن الملوثات العضوية الثابتة.

المرفق

بعض الأمثلة على الإحالات المرجعية في الإتفاقات البيئية متعددة الأطراف

1 - الإشارات المباشرة إلى إتفاقية بازل:

(أ) تنص المادة 3 من بروتوكول إتفاقية تلوث الهواء بعيد المدى عبر الحدود بشأن الملوثات العضوية الثابتة (1998) على ما يلي:

"الإلتزامات الأساسية

"1 - يتخذ كل طرف تدابير فعالة لتحقيق ما يلي، ما لم يعفى تحديدا وفقا للمادة 4:

"(ب) '1' التأكد من أنه عندما تدمر المواد المدرجة في المرفق الأول أو يتم التخلص منها، يجري هذا التدمير أو التخلص بطريقة سليمة بيئيا، مع مراعاة النظم دون الإقليمية والإقليمية والعالمية التي تنظم تصريف النفايات الخطرة والتخلص منها، وبخاصة إتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود وبالتخلص منها"؛

(ب) تنص المادة 39 من إتفاقية لومي الرابعة لدول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ – الجماعة الأوروبية (ACP-EC)، بصيغتها المعدلة في 4 تشرين الثاني/نوفمبر 1995 على ما يلي:

3 - يشمل مصطلح "النفايات الخطرة" ضمن إطار معنى هذه المادة، فئات المنتجات المدرجة في المرفقين 1 و2 من إتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود.

2 - الإشارة الضمنية لمبادئ وقواعد نصت عليها إتفاقية بازل:

(أ) لا يحتوي بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (1987) على إشارة مباشرة إلى إتفاقية بازل. فبعض أحكامه تغطي قضايا ترتبط بتدمير المواد المستعملة الخاضعة للرقابة والتخلص منها والإتجار فيها. ولدى تطوير تلك الأحكام، إعتمد مؤتمر الأطراف في إجتماعه الخامس المقرر 24/5، الذي أحاط فيه علما بتقرير الأمانة بشأن مدى إمكانية تطبيق أحكام إتفاقية بازل على الإتجار في المواد المستعملة بموجب بروتوكول مونتريال، وحث الأطراف في إتفاقية بازل على أن تتخذ قرارات مناسبة تتوافق مع أهداف إتفاقية بازل من أجل تسهيل التخلص التدريجي المبكر من إنتاج وإستهلاك المواد الخاضعة للرقابة بموجب بروتوكول مونتريال. وفي مقرره 31/7 (حالة مركبات الكربون الكلورية فلورية والهالونات المعاد تدويرها في إطار إتفاقية بازل) المعتمد في الإجتماع السابع، يقرر مؤتمر الأطراف بألا تتم عمليات النقل الدولية للمواد الخاضعة للرقابة بموجب بروتوكول مونتريال المستعادة والتي لا تستوفي تنقيتها مواصفات النقاء للأستعمال التي حددتها المنظمات الدولية و/أو الوطنية المختصة بما في ذلك منظمة المعايير الدولية، إلا إذا كان البلد المتلقى يمتلك مرافق لإعادة التدوير يمكنها أن تعالج المواد الخاضعة للرقابة الواردة طبقا لهذه المواصفات أو مرافق تدمير بها تكنولوجيات معتمدة لذلك الغرض.

(ب) البروتوكول لإتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إلقاء النفايات ومواد أخرى (1996) لا يحتوي على إشارة إلى إتفاقية بازل، لكنه يحدد إلتزامات معينة شبيهة بتلك الواردة في إتفاقية بازل؛ و

(ج) البروتوكول لمنع والقضاء على تلوث البحر الأبيض المتوسط الناجم عن الإغراق من السفن والطائرات أو الترميد في البحر (1996) التابع لإتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث، يحدد إلتزامات معينة شبيهة بتلك الواردة في إتفاقية بازل.

3 - أمثلة أخرى على الإحالات المرجعية المباشرة أو الضمنية:

(أ) تحتوي إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (1992) وبروتوكول كيوتو الملحق بها (1998) في مواد عديدة منها، على إشارات إلى بروتوكول مونتريال. وتتكون هذه الإشارات بصورة رئيسية من إشارات إلى غازات الإحتباس الحراري غير الخاضعة للرقابة بموجب إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ؛

(ب) تشير إتفاقية حفظ الموارد البحرية الحية في أنتارتيكا (1980) بصراحة إلى أحكام معاهدة أنتارتيكا. ويرد في المادة الثالثة منها:

"تتفق الأطراف المتعاقدة، سواء كانت أطرافا في معاهدة أنتارتيكا أو غير أطراف فيها، على ألا تشارك في أية أنشطة في منطقة معاهدة أنتارتيكا، بشكل يتعارض مع مبادئ وأهداف هذه المعاهدة، وأنها في علاقاتها ببعضها، مرتبطة بالإلتزامات الواردة في المواد من الأولى إلى الخامسة من معاهدة أنتارتيكا.

(ج) وترد في المرفق الرابع من الإتفاقية، إلتزامات مماثلة تتعلق بالمادتين الرابعة والسادسة من معاهدة أنتارتيكا. وترد في المادة الرابعة، إلتزامات محددة لغير الأطراف في معاهدة أنتارتيكا. يضاف إلى ذلك أن المادة الرابعة تدل على أنه لا يوجد في الإتفاقية ما ينتقص من حقوق وإلتزامات الأطراف المتعاقدة بموجب الإتفاقية الدولية المتعلقة بتنظيم صيد الحيتان وإتفاقية حفظ الفقمات في أنتارتيكا.

(د) لا تحتوي إتفاقية بازل على أية إشارات مرجعية في نصها، علما بأن بعض مقررات مؤتمر الأطراف فيها، ترتبط بتوحيد الإلتزامات بين إتفاقية بازل وإتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إلقاء النفايات ومواد أخرى (المقررات 4/1 المؤرخ 4 كانون الأول/ديسمبر 1992، و7/2 المؤرخ 25 آذار/مارس 1994 و23/3 المؤرخ 22 أيلول/سبتمبر 1995)، والتعاون مع المنظمة البحرية الدولية بشأن توحيد القوانين المتعلقة بنقل النفايات الخطرة عن طريق البحر (المقررات 18/1 المؤرخ 4 كانون الأول/ديسمبر 1992 و24/2 المؤرخ 25 آذار/مارس 1994 و24/3 المؤرخ 22 أيلول/سبتمبر 1995) وتأثيرات إتفاقية بازل على النقل عبر الحدود لنفايات تحتوي على مواد خاضعة للرقابة بموجب بروتوكول مونتريال (المقرران 5/2 المؤرخ 25 آذار/مارس 1994 و15/3 المؤرخ 22 أيلول/سبتمبر 1995).