EP

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

UNEP/POPS/INC.7/INF/6
13 February 2003

ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع صك دولي ملزم قانوناً لتطبيق التدابير الدولية على ملوثات عضوية ثابتة معينة

الدورة السابعة
جنيف ، ١٤-١٨ تموز/يوليه ٢٠٠٣
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*

حلقة تدريب عملية بشأن مسؤولية الالتزام والجبر التعويضي تعقد في إطار اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتةفي فيينا من ١٩ إلى ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢: تقرير الرئيسين المشاركين**

مذكرة من الأمانة

١ - اعتمد مؤتمر المفوضين في اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة بتاريخ ٢٣ أيار/مايو ٢٠٠١ القرار رقم ٤ بشأن مسؤولية الالتزام والجبر التعويضي المتعلق بالاستخدام والإدخال المتعمد في البيئة لملوثات عضوية ثابتة. وقد طلبت الفقرة الثانية من هذا المقرر الأمانة بالتعاون مع دولة واحدة أو أكثر، تنظيم حلقة عمل تتناول مسؤولية الالتزام والجبر التعويضي في إطار اتفاقية استكهولم والمسائل ذات الصلة. وفي الفقرة ٣ من القرار، تقرر النظر في تقرير حلقة التدريب العملية في الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف بغرض البت في أي الإجراءات ينبغي مواصلة اتخاذها. وقد عقدت الحلقة التدريب العملية في فيينا في الفترة من ١٩ إلى ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ بدعوة من حكومة النمسا. ولمعلومية لجنة التفاوض الحكومية الدولية يرد تقرير الرئيسين المشاركين في المرفق لهذه الوثيقة وهو يقدم على نحو ما صدر دون تحرير رسمي.

* UNEP/POPS/INC.7/1.

** المرجع: مؤتمر المفوضين التابع لاتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، القرار ٤.

060303 K0360583

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

٢ - كذلك دعا القرار ٤ لمؤتمر المفوضين في فقرته ١، "الحكومات والمنظمات الدولية ذات الصلة إلى تزويد الأمانة بالمعلومات عن التدابير والاتفاقات الوطنية والإقليمية والدولية بشأن المسؤولية والجبر، وخاصة فيما يتعلق بالملوثات العضوية الثابتة" وقد كررت لجنة التفاوض الحكومية هذه الدعوة أثناء دورتها السادسة المعقودة من ١٧ إلى ٢١ حزيران/يونيه ٢٠٠٢. وتم تلقي المعلومات من ٢٥ حكومة وأمانتين من أمانات الصكوك الدولية، وتم توفيرها في صورة وثيقة إعلامية برسم UNEP/POPS/INC.6/INF/5 أثناء الدورة السادسة للجنة التفاوض الحكومية الدولية وأثناء حلقة التدريب العملية التي تلت ذلك بشأن المسؤولية والجبر التعويضي. وقد تم تلقي تقديمات بعد ٢١ حزيران/يونيه ٢٠٠٢. ويمكن الحصول عليها عن طريق الإنترنت على العنوان التالي: http://www.pops.int/documents/followup/liability.htm.

مرفق

حلقة التدريب العملية التابعة لاتفاقية استكهولم والمعنية بالمسؤولية والجبر التعويض
الأكاديمية الدبلوماسية، فيينا
١٩-٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢

تقرير الرئيسينْ المشاركينْ على نحو ما تم تنقيحه من جانب المشاركين

١ - رحب مدير الأكاديمية الدبلوماسية في فيينا بالمشاركين في حلقة التدريب العملية، كما رحب بهم مدير الشؤون البيئية الدولية لدى الوزارة الاتحادية للزراعة في النمسا والحراجة والبيئة وإدارة المياه، ونائب مدير شعبة المواد الكيميائية ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وحضر الحلقة التدريبية العملية مشاركون من الجزائر، الأرجنتين، أستراليا، النمسا، بلجيكا، كندا، شيلي، الصين، كولومبيا، جمهورية التشيك، الدانمرك، مصر، الجماعة الأوروبية، فنلندا، جورجيا، ألمانيا، هنغاريا، الهند، جمهورية إيران الإسلامية، لوسوتو، ماليزيا، بولندا، نيكاراغوا، بولندا، الاتحاد الروسي، السنغال، سلوفانيا، السويد، سويسرا، تايلند، أوكرانيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، الولايات المتحدة، أورغواي، فنواتو، فييت نام، اليمن ويوغوسلافيا. وكان هناك مشاركون من المنظمة البحرية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانة اتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، ومنظمة السلم الأخضر الدولية Greenpeace. وقد اتفق على أن يرأس حلقة التدريب العملية الآنسة إيمان البنهاوي من مصر، والسيد جورهارد لويبال من النمسا.

٢ - وأشار نائب مدير شعبة المواد الكيميائية لدى برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى أن هذه الحلقة تعقد استجابة لطلب من مؤتمر المفوضين الذي اعتمد اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة. وكان المؤتمر في قراره ٤ قد طلب "إلى الأمانة أن تنظم، بالتعاون مع دولة واحدة أو أكثر، حلقة عمل تتناول المسؤولية والجبر في إطار الاتفاقية المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة والمسائل ذات الصلة في موعد أقصاه ٢٠٠٢"، وكان المقرر في ديباجته قد "اعترف بأن الوقت ملائم لإجراء مزيد من المناقشات بشأن ضرورة وضع قواعد دولية في ميدان المسؤولية والجبر الناجمين عن إنتاج واستخدام الملوثات العضوية الثابتة وإطلاقها المتعمد في البيئة" وسوف ينظر في تقرير حلقة العمل في أثناء الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف بغية البت فيما إذا كان يلزم اتخاذ أي إجراءات. وقدم نائب المدير لمحة عامة عن القواعد الرئيسية في الاتفاقية التي يمكن أن تعتبر ذات صلة بالمناقشة، وأوضح شكل الحلقة العملية. وقال إن الجزء الأول يمكن يتكون من سلسلة من تقديمات الخبراء، بما في ذلك لمحة عامة عن التطورات القانونية الدولية المتعلقة بالمسؤولية والجبر التعويضي، ومعلومات عن نظم المسؤولية الحالية التي صيغت في إطار المنظمة البحرية الدولية واتفاقية بازل، والتطورات الأخيرة في ظل الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي وبروتوكول كارتاخينا بشأن السلامة الأحيائية، وبشأن الجوانب التقنية للملوثات العضوية الثابتة. أما الجزء الثاني فيكون في شكل دورات عمل لاستكشاف القضايا المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة والمسؤولية.

٣ - أوجز التقديم الأول الذي تقدم به البروفيسور جيرهارد هافنير، وهو عضو سابق بلجنة القانون الدولي، أوجز القانون الحالي المتعلق بالمسؤوليات والتبعات والجبر التعويضي على المستوى الدولي والإقليمي. وأشار البروفيسور هافنير إلى العمل الجاري وإلى التقدم الذي أحرزته لجنة القانون الدولي

حتى الآن، والتي طلب إليها التعامل مع هذا الموضوع من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة. وأبرز القضايا والمشاكل التي يجب أخذها في الاعتبار عند وضع القواعد بشأن التبعات والجبر التعويضي، وأوضح المفاهيم المختلفة للمسؤوليات والتبعات في القانون الدولي. وأضاف إلى المسؤولية تصبح نافذة عند ارتكاب عمل خاطئ، بينما التبعات تقوم حتى ولو لم تكن هناك أنشطة خاطئة (نقل السلع الخطرة بحراً مثلاً). والتبعات يمكن أن تنطبق إذا حدث تضرر من هذه الأنشطة وأمكن إيجاد صلة تثبت هذه المسؤولية التبعية. وحدد البروفيسور هافنير العناصر المختلفة لنظم مسؤولية الالتزام الحالية مثل توصيف الأنشطة والأضرار التي تغطيها تلك المسؤولية، وتوجيه مسؤولية الالتزام وتحديد التعويضات، وأفاض بشأن نظم التعويض المختلفة. وأشار كذلك إلى عدم وجود تعريف مقبول بصورة شائعة للبيئة وكذلك مشاكل وصعاب قياس الضرر البيئي، وإثبات الأضرار وتحديد الفاعل المسؤول. وعلى النقيض من المسؤولية لا يوجد نظام عام يغطي مسؤولية الالتزام في إطار النقل عبر الحدود والمواد الخطرة.

٤ - وفي المناقشة التي تلت ذلك أثيرت سلسلة من الأسئلة الرئيسية التي ينبغي الرد عليها عند النظر في وضع نظام مسؤولية التبعات خاصة بالملوثات العضوية الثابتة، بما في ذلك مسؤولية المستهلك قبالة مسؤولية المنتج والدولة قبالة مسؤولية الالتزام المدنية؛ وأي الأنشطة يمكن إدراجها في نطاق مثل هذا النظام، وكيفية تقديم التعويض. وتم إبراز قضايا أخرى منها الصعوبة الشديدة لتحديد الضرر الواقع في حالات التلف طويل الأجل؛ ودور مسؤولية الدولة؛ واحتمالات انطباق نظم التعويض القائمة على التأمين أو الصناديق الاستئمانية؛ والظروف التي أدت إلى نشوء نظم مسؤولية الالتزام الدولية الحالية؛ ومدى كفاية نظم هذه المسؤولية الدولية مقابل النظم المحلية؛ وعدم وجود طرق شائعة لتقييم الضرر الواقع للبيئة والصحة البشرية؛ والتصورات المحتملة في إطار اتفاقية استكهولم التي يمكن أن تغطيها قواعد المسؤولية بموجب القانون الدولي أو التي قد تستوجب مزيداً من البحث فيما يتعلق بالمسؤولية التبعية.

٥ - قدم موظفو المنظمة البحرية الدولية وأمانة الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي تقديمات. ووصف موظفو المنظمة البحرية الدولية مسؤولية الالتزام ونظم التعويض السارية حالياً وبخاصة اتفاقية مسؤولية الالتزام المدنية عن التلوث بالنفط (١٩٩٢) والاتفاقية الدولية بشأن إنشاء صندوق استئماني دولي للتعويض عن أضرار التلوث بالنفط (١٩٩٢). وأشار كذلك باقتضاب إلى العناصر الرئيسية لاتفاقية مسؤولية الالتزام والتعويض عن الأضرار المتعلقة بنقل المواد الخطرة والضارة بحراً واتفاقية المواد الخطرة والضارة (١٩٩٦)، والاتفاقية الدولية المعنية بالمسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن التلوث بزيت الوقود (٢٠٠١)، واللتين لم تدخل أي منهما حيز النفاذ بعد. ووصفت أمانة الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي الأعمال التمهيدية التي اتخذتها الأطراف عند بدايتها النظر في قضايا المسؤولية بموجب الاتفاقية وبموجب بروتوكول كارتاخينا، بشأن السلامة الأحيائية. ومما يؤسف له، أنه لم تتمكن الوكالة الدولية للطاقة الذرية أو أمانة اتفاقية بازل من حضور الحلقة العملية، ولكن أمانة اتفاقية بازل وفرت ورقة عن البروتوكول الخاص بالمسؤولية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود (١٩٩٩)، والتي لم تدخل حيز النفاذ بعد.

٦ - وبعد عرض التقديمات، قام المشاركون في الحلقة العملية بمناقشة إمكانية اقتفاء أثر التلوث بالنفط حتى مصدره. ومستويات التعويض المتاحة بموجب نظم المسؤولية المعمول بها لدى المنظمة البحرية الدولية، ومفهوم "الضحية"، والفرق بين التعويض عن التلفيات "Compensation" ومدفوعات التعويض "Reparation"؛ والأسباب التاريخية لتطوير الاتفاقيات التابعة للمنظمة الدولية البحرية، والأهمية

المحتملة بالنسبة لاتفاقية استكهولم لتعريف الضرر وصياغته في إطار الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، وأسباب عدم وجود أي تصديقات حتى الآن على بروتوكول بازل بشأن المسؤولية، مثل القضية المعلقة الخاصة بالحدود المالية بموجب البروتوكول وكذلك التعقيد الكامن في مسألة استحداث نظامي لمسؤولية الالتزام وإدراجه داخل القانون المحلي الحالي. وقد بدا من الصعب نتيجة للخلاف في طبيعة الملوثات والخلافات في الترتيبات المالية المتعلقة بنقل النفط كالتأمين الإجباري أو وجود صندوق يموله المنتجون تطبيق نظام مسؤولية وجبر تعويضي بالنسبة للملوثات العضوية الثابتة وهو النظام غير الموجود في حالة الملوثات العضوية الثابتة.

٧ - تناول تقديم من جانب الدكتور راينر أرندت التابع للمعهد الاتحادي الألماني بشأن الصحة والسلامة المهنيتين قضايا واقعية مرتبطة بالملوثات العضوية الثابتة. فقد وصف الخصائص المحددة للملوثات العضوية الثابتة ("المواد الكيميائية شديدة الخطورة") التي تميزها عن بقية المواد، الأمر الذي يقف وراء التأثير طويل الأمد للملوثات العضوية الثابتة في المسافات الطويلة من مكان منشأه. وكانت الملوثات العضوية الثابت مُركزة في المناطق الأكثر برودة بعد أن جاءت من جميع أنحاء الكرة الأرضية حيث نشأت هناك، سواء كانت قد استخدمت أو استهلكت. وأوضح دكتور أرندت المشاكل التقنية والتحديات الكامنة في تحديد الملوثات العضوية الثابتة الموجودة في البيئة وفي التأكد من مصدرها. وقد أشار إلى عدة أشياء من بينها العوائق (أ) في تحديد ما إذا كانت مادة كيميائية محددة قد أطلقت بعد نقطة زمنية محددة (أي بعد اتفاقية استكهولم أو وجود بروتوكول خاص بمسؤولية الالتزام بعد أن يكون قد دخل حيز النفاذ) أو بدلاً من ذلك أو ما إذا كان جزءاً من إطلاقات ملوثات عضوية ثابتة قديمة أسماها بـ "ضجيج الخلفية"، و(ب) في تحديد ما إذا كان أي ضرر محدد يمكن إرجاعه إلى إطلاقات جديدة أو إلى "ضجيج الخلفية" ذلك.

٨ - اشتملت القضايا التي نوقشت بعد تقديم الدكتور أرندت لوثيقته حصول البلدان النامية على بناء القدرات في مجال أفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية؛ وأوجه الارتباط المتكاملة بين اتفاقيات روتردام وبازل واستكهولم؛ وتحديد الملوثات العضوية الثابتة واقتفاء أثرها حتى منشئيها؛ وتخلص البلدان النامية من المواد المتكدسة لديها من الملوثات العضوية الثابتة؛ وإمكانية وضع نظام مسؤولية كوسيلة للنهوض بالامتثال للاتفاقية ولتعويض ضحايا الملوثات العضوية الثابتة؛ وتوجيه المسؤولية إلى المستخدمين أو المنتجين؛ والمرغوبية المحتملة لإنتظار معلومات بشأن قائمة ملوثات عضوية ثابتة؛ والرصد والامتثال وتقييم الفعالية وذلك قبل المضي قدماً في استكشاف قضايا المسؤولية؛ وتحديد السببية في حالة الملوثات العضوية الثابتة المنتجة بصورة غير متعمدة؛ وضرورة التعاون والتعاضد بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة/منظمة الصحة العالمية في مجال بدائل الـ دي.دي.تي؛ وعدم وجود طرق موحدة للرصد؛ ومصاعب تقييم الضرر الواقع على الجسم البشري؛ والقمة العالمية المعنية بالتنمية المستدامة وموقفها من مُساءَلة الشركات؛ وتوافر الأرصدة من مرفق البيئة العالمية للمساعدة في التعامل مع الملوثات العضوية الثابتة.

٩ - ولتيسير المزيد من اكتشاف هذه القضايا، انقسم المشاركون إلى أفرقة عمل أصغر حجماً ثم قدمت تقارير فيما بعد إلى المجموعة الكاملة. ونوقش عدد من التصورات اشتملت على إنتاج واستخدام، استيراد/تصدير، وإدارة المخزونات، والنفايات والملوثات العضوية الثابتة القديمة أو الجديدة. وقد استبعد الكثير من هذه التصورات أو أعتبر أقل أهمية من حيث الصلة بنظام المسؤولية الاحتمالية، وذلك مثلاً

بسبب أنها مشمولة بالفعل بواسطة اتفاقية بازل أو بقواعد عامة للمسؤولية، أو لأنها ليست داخلة في النطاق الذي حدده القرار ٤ لمؤتمر المفوضين الذي اعتمد اتفاقية استكهولم. وكان هناك تصور واحد هو الذي تم تفصيله بإسهاب وهو ينبني على افتراض أن الدول المعنية أطراف في كل من اتفاقية استكهولم واتفاقية روتردام.

- الشركة × تنتج الكلوردان في الدولة ألف بصورة قانونية بموجب الاتفاقية (ومسموح لها أن تفعل ذلك بأذن من الدولة ألف).
- الشركة × تصدر إلى الشركة Y في الدولة باء (وطبقاً لاتفاقية روتردام).
- الشركة Y تستخدم الكلوردان في إحدى الاستخدامات التي توجد لدى الدولة باء إعفاء خاص بها بموجب المرفق ألف الجزء الأول.
- نتائج الاستخدام في الضرر العابر للحدود/طويل المدى داخل إقليم الدولة جيم.
- من هو المخول بالمطالبة بالتعويض وممن؟

١٠ - ومن بين الاعتبارات العامة التي حددتها الأفرقة ضرورة مراعاة الفترة الزمنية بين إطلاق الملوثات العضوية الثابتة وظهور الضرر؛ وتنوع مصادر الملوثات العضوية الثابتة وتأثيراتها التراكمية؛ ومصاعب تحديد الصلة السببية بين مصدر خاص ومصدر معين وتلف محدد؛ وتعريف التلف الذي تسببت فيه الملوثات العضوية الثابتة، ومن هو الذي يعتبر أنه قد تأثر بهذا التلف، وما إذا كانت أنشطة قد اتخذت أو تأثيرات تم الشعور بها من جانب الدول أو الأفراد. يضاف إلى ذلك أن المناقشة تطرقت إلى التلفيات التي يمكن تغطيتها بواسطة نظام مسؤولية احتمالية وما إذا كان يمكن أو لا يمكن تطبيق المسؤولية بأثر رجعي في حالة حدوث الضرر قبل دخول هذا النظام حيز السريان. (لم يتم الاستشهاد بأي سابقة للتطبيق بأثر رجعي لنظام المسؤولية في أي من القانون الدولي أو المحلي.)

١١ - ذكر بعض المشاركين أن عدداً من المصاعب التي تم تحديدها أثناء المناقشة يمكن حلها عن طريق توجيه المسؤولية إلى المنتج الذي يمكن تحديده بسهولة أكبر من عدد احتمالي أكبر للمستخدمين. وأعرب آخرون عن شكوكهم لجدوى وعدالة مثل هذا النهج. حيث أن المنتج قد لا يعلم بالضرورة بل لا يمكنه التحكم في الاستخدامات التي سيدخل فيها المنتج. وأعرب أحد المشاركين عن وجهة نظر مفادها أن الظروف المحددة التي يمكن أن يطبق فيها نظام المسؤولية في إطار استكهولم تجعل من الأفضل القيام بالمزيد من الجهود وتركيزها على القواعد الحالية للمسؤولية. ورأى آخرون أن الاستكشاف المستمر للحاجة المحتملة لوضع نظام مسؤولية أمر يمكن السماح به. ووجه أحد المشاركين اهتمام الحلقة العملية إلى الورقة البيضاء الصادرة عن اللجنة الأوروبية بشأن المسؤولية البيئية، والتي أشارت إلى أن العلاج لا يمكن أن يشمل جميع أشكال الضرر البيئي عن طريق نظام المسؤولية. وأشارت إلى أن السبيل لجعل المسؤولية فعالة هو أن يكون هناك جهة أو جهات فاعلة محددة (ملوثة)، وضرر ملموس يمكن تحديده كمياً، وصلة سببية بين الضرر والملوث أو الملوثين المحددين. وأشار مشارك إلى أنه يرى أن المناقشة قد ألقت بالشكوك حول ما إذا كان يمكن لأي من هذه العناصر الثلاثة الرئيسية أن تطبق في إطار الملوثات العضوية الثابتة.

١٢ - أشارت مُشاركة أخرى إلى التأثير الردعي المحتمل لنظام المسؤولية، والحاجة إلى موازنة تدابير "المنع" البديلة وبين مثل هذا النهج الخاص بالمسؤولية. وأشارت هذه المشاركة إلى عدم وجود أو عدم

كفاية نظم المسؤولية المحلية، وأن ذلك أمر يجب وضعه في الحسبان عند تقييم الحاجة إلى نظام دولي. وبصدد إقرارها بتعقد القضايا والمصاعب التقنية مثلاً في تحديد الصلة السببية بين إطلاق الملوثات العضوية الثابتة وحدوث ضرر معين واقع؛ لاحظت المشاركة أنه لم يتم التوصل إلى استنتاجات بعد بشأن ما إذا كان نظام مسؤولية يمكن أن يكون مناسباً. ورأت أن من الضروري مواصلة المناقشة حول هذا الأمر.

١٣ - وفي ملاحظات ختامية أشارت الحكومة المضيفة إلى المشاركة الكبيرة في الحلقة العملية. وأن الحلقة العملية قد ساعدت الخبراء القانونيين والتقنيين على استكشاف التعقيدات الكامنة في المسؤولية في إطار اتفاقية استكهولم للتحضير لكي ينظر مؤتمر الأطراف الأول في هذه المسألة.

١٤ - وعند اختتام الدورة ذكر الرئيسان المشاركان أنهما يأملان أن تؤدي المناقشة أثناء الحلقة والتقرير عنها بمؤتمر الأطراف الأول إلى البت في الإجراءات الأخرى التي يمكن اتخاذها. [عنوان الاجتماع]

- - - - -