CBD

UNEP

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/9/Add.1
4 December 2003
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الاتفاقية المتعلقة
بالتنوع البيولوجي

مؤتمر الأطراف في الاتفاقية
المتعلقة بالتنوع البيولوجي
الاجتماع السابع
كوالالمبور، ٢٣ – ٢٧ و ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٤
البند ٦-٦ من جدول الأعمال المؤقت *

المسؤولية والجبر التعويضي (المادة ٢٧)

تحديث للتطورات في الصكوك القانونية الوطنية والدولية والاقليمية بشأن المسؤولية والجبر التعويضي

مذكرة من الأمين التنفيذي

أولاً- خلفية الموضوع

١- ان قضية المسؤولية والجبر التعويضي عن الأضرار الناشئة عن التحركات عبر الحدود للكائنات الحية المحورة، قد نظرت فيها اللجنة الحكومية الدولية لبروتوكول قرطاجنة بشأن السلامة الأحيائية (ICCP) في اجتماعها الثاني في نيروبي في أكتوبر ٢٠٠١، وفي اجتماعها الثالث في لاهاي، في أبريل ٢٠٠٢.

٢- ان الـ ICCP، في اجتماعها الثاني، قد أقرت التوصية ١/٢ عن الخطوات التي ينبغي اتخاذها خلال الفترة البينية حتى الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف العامل كاجتماع للأطراف في البروتوكول. وفيما يتعلق بعملية التصدي لقضية المسؤولية والجبر التعويضي، اتخذ الاجتماع أيضا توصية بأن يقوم المؤتمر باصدار مشروع مقرر بشأن قيام الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف العامل كاجتماع للأطراف في البروتوكول بانشاء فريق عامل مخصص مفتوح العضوية، من الخبراء التقنيين والقانونيين للقيام بالعملية التي تتعلق بوضع قواعد واجراءات دولية في مجال المسؤولية والجبر التعويضي عن الأضرار الناشئة عن تحركات الكائنات الحية المحورة عبر الحدود، كما تشير الى ذلك المادة ٢٧ من البروتوكول، ومحاولة اتمام هذه العملية في بحر أربع سنوات.

٣- في الاجتماع الثالث، وفي التوصية ١/٣، طلبت الـ ICCP من الأمين التنفيذي أن يستمر في تجميع المعلومات عن قضية المسؤولية والجبر العويضي في القانون الدولي، لتحديث المعلومات الواردة في مذكرة الأمين التنفيذي بشأن

* UNEP/CBD/COP/7/1/Corr.1.

لدواعي الاقتصاد في النفقات طبع عدد محدود من هذه الوثيقة ويرجى من المندوبين التفضل باصطحاب نسخهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية

الـنظم الدولية للمسؤولية (UNEP/CBD/ICCP/2/3) التي أعدت للاجتماع الثاني للـ ICCP، وأن تتيحها للاجتماع الأول لـ COP-MOP/1 (أي مؤتمر الأطراف العامل كاجتماع للأطراف).

٤- ان المذكـرة عن المسؤولية والجبر العويضي التي أعدت للاجتماع الثاني للـ ICCP[١] قد نظرت في مفهوم مسؤولية الدولة والمسؤولية البيئية في القانون الدولي العام العرفي، واستعرضت ما يوجد من معاهدات متعددة الأطراف تـتعامل مع المسؤولية والجبر التعويضي عن الأضرار الناشئة عبر الحدود، وأتت بنظرة عامة الى التطويرات الجارية في المحافل الدولية بشأن هذا الموضوع. وبينت أيضا الخطوط العريضة وناقشت العناصر الممكنة لنظام من المسؤولية والجبر التعويض بموجب البروتوكول، واقترحت خيارات لعملية وضع قواعد واجراءات دولية في هذا المجال.

٥- ان المذكـرة الحالـية أعـدت استجابة لطلب تحديث المعلومات الواردة في المذكرة الآنفة الذكر التي وضعها الأميـن التنفيذ. ومن المقصود أيضا منها أن تسهل مناقشة شروط التكليف [٢] للفريق من الخبراء التقنيين والقانونيين المخصـص المفـتوح العضـوية المعني بالمسؤولية والجبر التعويضي، الذي يمكن أن ينشئه مؤتمر الأطراف العامل كاجـتماع للأطـراف في البروتوكول في اجتماعه الأول، عن طريق توفير معلومات خلفية محدثة تتعلق بالقضايا التي تغطـيها المادة ٢٧. وتضمن المذكرة ثلاثة أقسام مواضيعية هي: القسم الثاني الذي يعالج التطورات الحديثة العهد في العملـيات الدولـية التـي لا تغطيها المذكرة السابقة، بينما يقوم القسم الثالث بتحديث المعلومات بشأن التطورات على الصعيد الاقليمي. أما القسم الرابع فهو تكرار للاستبيان بشأن المسؤولية والجبر التعويضي الوارد في توصية الـICCP ١/٣. والآراء المقدمة اجابة على هذا الاستبيان مبينة في وثيقة اعلامية (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/INF/6).

٦- ان التوصـية ١/٣ الصـادرة عن الـ ICCP تدعو أيضا الأطراف والحكومات التي لم تفعل ذلك بعد الى أن تقـدم معلومات بشأن التدابير الوطنية في مجال المسؤولية والجبر التعويضي عن الأضرار الناشئة عن تحركات الكحم عبر الحدود. ولم ترد أية بيانات جديدة حول هذه القضية عند وضع اللمسات النهائية في المذكرة الحالية. وقد يرغب COP-MOP/1 في أن يستعمل المعلومات المقدمة في عملية ICCP في السياق الحالي [٣]. وهناك اشارة محددة الى تجميع المعلومـات المتعلقة بالتدابير الوطنية في مجال المسؤولية والجبر التعويضي عن الأضرار الناشئة عن تحركات الكحم عـبر الحـدود، واردة فـي مذكـرة مـن الأميـن التنفـيذي عـن هذا الموضوع أعدت للاجتماع الثالث للـ ICCP (UNEP/CBD/ICCP/3/3). ولتفادي الازدواجية، ان هذا التجميع غير مكرر هنا.

ثانياً- التطورات الحديثة العهد في العمليات الدولية

ألف - اتفاقية التنوع البيولوجي واللجنة الحكومية الدولية لبروتوكول قرطاجنة بشأن السلامة الأحيائية (ICCP)

٧- ان مؤتمـر الأطـراف فـي اتفاقـية التنوع البيولوجي قد اعتمد مقرره ١١/٦ عن قضية المسؤولية والجبر التعويضي، في اجتماعه السادس. ويعترف المقرر بأن مزيدا من تحليل القضايا المتصلة بالمسؤولية والجبر التعويضي فـي سـياق الاتفاقـية أمر ضروري في سبيل اقتراح ادخال العناصر الممكنة فيما يوجد من أنظمة المسؤولية والجبر التعويض حسب مقتضى الحال، بالتصدي على وجه التحديد لموضوع المسؤولية والجبر التعويضي المتصل بالأضرار

---

[١] UNEP/CBD/ICCP/2/3

[٢] تتضمن UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/9 تقريرا تجميعيا للبيانات المتعلقة بشروط التكليف لفريق الخبراء التقنيين والقانونيين المخصص المفتوح العضوية المعني بالمسؤولية والجبر التعويضي

[٣] UNEP/CBD/ICCP/3/3 و UNEP/CBD/ICCP/3/INF/1

التـــي تلحق بالتنوع البيولوجي، وللنظر في ملاءمة نظام للمسؤولية والجبر التعويضي في ظل اتفاقية التنوع البيولوجي وكذلـــك لاستكشـــاف القضايا المتصلة باعادة الوضع السابق والتعويض. وسوف يواصل مؤتمر الأطراف معالجة هذا الموضوع في اجتماعه السابع في فبراير ٢٠٠٤ بقصد السير قدما بالعملية التي يشير اليها المقرر ٦/١١.

٨- بموجـــب عملـــية الـــ ICCP، عقدت في روما من ٢ الى ٤ ديسمبر ٢٠٠٢ ورشة بشأن المسؤولية والجبر التعويضـــي فـــي ســـياق بـــروتوكول السلامة الأحيائية. وقد نظمت هذه الورشة استجابة للدعوات التي صدرت الى الأطراف في الاتفاقية من الـــ ICCP في اجتماعيها الثاني والثالث، بتنظيم ورش بشأن المسؤولية والجبر التعويضي عن الأضـــرار الناشئة عن تحركات الكحم [٤] عبر الحدود وكان المقصود منها أن تكون اجتماعا للتفكير. وقد استعرضت تلـــك الـــورش مـــا يوجد من تشريع وطني واقليمي في مجال المسؤولية والجبر التعويضي عن الأضرار الناشئة عن تحـــركات الكحـــم عبر الحدود، وفي القانون الدولي المتصل بالمسؤولية والجبر التعويضي. ونظرت أيضا في قضايا المسؤولية والجبر التعويضي اعمالا للمادة ٢٧ من البروتوكول وعدد من القضايا الحرجة المتصلة بتلك المادة.

١- مفهوم المادة ٢٧ من البروتوكول

٩- ان مـــدى المادة نظر فيه خصوصا فيما يتعلق بعبارة "الأضرار الناجمة عن نقل الكائنات الحية المحورة عبر الحـــدود" وتم الاعراب عن آراء متباينة حول ما اذا كان مدى المادة ٢٧ ينبغي فهمه في سياق ضيق ليغطي فقط النقل مـــن نقطة الى نقطة أو سياق واسع يشمل جميع الأنشطة الواقعة في نطاق البروتوكول، مثل العبور والتحويل والمناولة والاســـتعمال للكائـــنات الحية المحورة. وكان هناك بعض النقاش بشأن هل تمثل المادة ٢٧ أرضية أو سقفا، وهو أمر يمثل قضية سياسية و/أو قانونية، لا بد أن يحلها مؤتمر الأطراف العامل كاجتماع للأطراف في البروتوكول.

٢- أنماط الأنشطة أو السيناريوهات الخاصة بالأضرار التي يمكن أن تغطيها المادة ٢٧ من البروتوكول

١٠- ان السيناريوهات والأنشطة التي يمكن أن تغطيها المادة ٢٧ تم تبينها. السيناريوهات التي تتضمن حركة عبر الحدود لكائنات حية محورة تشمل المحاصيل المحورة جينيا التي تدخل الى البيئة وتنقل عن قصد من البلد ألف الى البلد بـــاء، ولكن تنقل عن غير قصد من البلد باء الى البلد جيم، والاختبارات المعملية للفيروسات المحورة جينيا في ظروف مـــنعزلة يحـــدث فـــيها اطلاق عارض، فيسفر عن تحرك غير مقصود عبر الحدود، وعن كائنات حية محورة للأغذية والأعـــلاف وللتجهيز نقلت عن قصد من البلد ألف الى البلد باء، والتي تدخل في السلسة الغذائية، وشحنة من الكائنات الحية المحورة حدث فيها تحرك غير مقصود عبر الحدود.

٣- وظائف وأهداف قواعد المسؤولية والجبر التعويضي عن الأضرار الناشئة عن تحركات الكائنات الحية المحورة عبر الحدود

١١- اقـــترح أن نظامـــا مـــن المسؤولية يمكن أن يلعب دورا في منع وجبر الضرر، وكذلك تعزيز قبول الجمهور للصـــناعة المتصـــلة بـــتحرك الكحـــم عبر الحدود. غير أنه تم تبيين أنه يكون من الأجدى استعمال آليات غير نظام للمسؤولية للحيلولة دون حدوث الضرر.

٤- تعريف الضرر

١٢- أعربـــت آراء مختلفة عما اذا كان ينبغي الأخذ أو عدم الأخذ بتعريف واسع النطاق للضرر، شاملا ليس فقط الضـــرر للتـــنوع البيولوجـــي بل أيضا الجوانب الأخرى مثل الخسارة الاقتصادية والضرر بالصحة البشرية والضرر

---

[٤] التوصيتان ١/٢ و ١/٣.

الاجتماعي الاقتصادي. وتم تبيين أن الضرر بحفظ التنوع البيولوجي واستعماله المستدام تصعب الى أقصى حد امكانية تحديد كمينه وايجاد عتبة للضرر قد يكون أمرا لازما.

٥- توجيه قرارات المسؤولية شاملة مسؤولية الدولة

١٣- ركزت المناقشة عما اذا كان ينبغي توجيه المسؤولية الى الدول القائمة بالتصدير أو على الأقل، على أساس أولي، الى الشخص المسؤول عن التحرك عبر الحدود للكائن الحي المحور. وفيما يتعلق بالحالة الأخيرة، أشير الى المسؤولية التي تتبقى على الدولة. وتبعا لهدف نظام المسؤولية، يمكن توجيه المسؤولية الى الشخص الذي يشغل أفضل موقف للحيلولة دون حدوث الضرر، اذا كانت الوظيفة هي الحيلولة دون حدوث الضرر، أو الى شخص يسهل تبينه ويستطيع أن يغطي ماليا الضرر، اذا كانت الوظيفة هي الجبر عن الضرر. وقد ذكر أن المسؤولية الصارمة ليست مناسبة لجميع أنماط الكائنات الحية المحورة، والى أن المادة ٢٧ أيضا لم تفرض حتما نظاما صارما من المسؤولية.

٦- الأمن المالي والأموال

١٤- رأى البعض أن الأمن المالي الاجباري انما هو مطلب مسبق في سبيل فعالية نظام فعال من المسؤولية والجبر التعويضي، على الرغم من استرعاء الانتباه الى صعوبات هذا النهج، شاملة امكانية التأمين ضد المخاطر واتاحة التأمين وأسعار بدائل التأمين، وكذلك عبء كفالة الامتثال للمطلب الذي يقتضي ايجاد أمن مالي. وبشأن انشاء صندوق، تم الاعراب عن آراء متباينة بشأن الحالة التي يمكن أن يكون فيها ايجاد صندوق أمرا مسعفا.

٧- أشكال أي صك يمكن أن تسفر عنه عملية المادة ٢٧ من البروتوكول

١٥- كانت هناك آراء متباينة تتعلق بشكل نتيجة المادة ٢٧، أي أن تكون صكا ملزما قانونا أو صكا غير ملزم على شكل خطوط ارشادية أو توليفة من الخيارين الأول والثاني بحيث تشمل نهجا ذي خطوتين يمكن في ظله وضع بعض الخطوط الارشادية أو التوصيات بـ"قانون لين" بقصد ايجاد صك ملزم قانونا في مرحلة لاحقة.

١٦- ان التقرير الكامل الصادر عن ورشة روما (UNEP/CBD/BS/COP-MOP1/INF/8) سيكون متاحا لمؤتمر الأطراف العامل كاجتماع للأطراف في البروتوكول، بلغات الأمم المتحدة الرسمية الست.

باء - عملية لجنة القانون الدولي

١٧- أنشئت لجنة القانون الدولي بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٤٧ لتعزيز التطوير التدريجي للقانون الدولي وتقنين ذلك القانون. واللجنة التي تجتمع سنويا مكونة من ٣٤ عضوا تنتخبهم الجمعية العامة لمدة خمس سنوات ويخدمون بصفتهم الشخصية، وليس كممثلين لحكوماتهم. ومعظم عمل اللجنة يشمل اعداد مشاريع نصوص بشأن موضوعات تتعلق بالقانون الدولي.

١٨- ان اللجنة في اجتماعها الرابع والخمسين من ٢٩ ابريل الى ٧ يونيو ومن ٢٢ يوليو الى ١٦ أغسطس ٢٠٠٢ في جنيف، بسويسرا، قد عالجت مسألة المسؤولية الدولية بطريقتين. ففي المقام الأول تفحصت اللجنة وأقرت أجزاء من تقرير الفريق العامل المعني بالمسؤولية الدولية عن العواقب الضارة الناشئة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (المسؤولية الدولية في حالة خسائر ناشئة عن ضرر عابر للحدود تسببه أنشطة خطرة). وفي المقام الثاني تفحصت اللجنة وأقرت تقرير الفريق العامل المعني بمسؤولية المنظمات الدولية.

١٩- ان العمل الذي استأنفته اللجنة بشأن المسؤولية الدولية يعقب اقرار اللجنة في أغسطس ٢٠٠١ لـ"مشروع مواد بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال الضارة دوليا" [٥]. وأحالت اللجنة مشروع المواد الى الجمعية العامة للأمم المتحدة كي تستطيع أن تحيط علما بتلك المواد دون التوصية بالتفاوض في معاهدة بشأن مسؤولية الدولة. وأوصت الجمعية العامة الحكومات خيرا بتلك المواد، دون الاخلال بمسألة اقرارها في المستقبل أو اتخاذ أي تدبير آخر مناسب [٦] وقد أنهى ذلك دراسة من أطول دراسات اللجان حيث أن القضية كانت قد اختارتها اللجنة في دورتها الأولى في ١٩٤٩ باعتبارها أحد الموضوعات التي رئي من المناسب تقنينها. أما المسائل الأساسية المتعلقة بالشيء الذي يمثل التزاما دوليا، عندما تخل احدى الدول بهذا التزام، ما هي العواقب القانونية الناجمة عن ذلك، هي أمر معالج في المواد. ثم أن المواد تعالج أيضا مسألة متى يمكن جعل الدولة مسؤولة عن أفعال أو عدم القيام بأفعال من جانب فاعلين غير الدولة أو من جانب دولة أخرى، وما هي الظروف التي يمكن أن تبرر التصرف الخاطئ، وماذا يجب أن تفعله الدولة لتعالج فعلا خاطأ دوليا، وما هي الدول التي تملك أن تقدم شكاوي، وما هي التدابير المضادة المسموح بها وتحت أية ظروف.

٢٠- فيما يتعلق بقضية "المسؤولية الدولية عن العواقب الضارة الناشئة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي"، فان اللجنة قررت في اجتماعها الرابع والخمسين أن تستأنف دراسة المسؤولية الدولية في حالة خسائر ناجمة عن الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطرة وانشاء فريق عمل كي ينظر في الخطوط العريضة لمفهوم هذا الموضوع. وتقرير الفريق العامل [٧] الذي أقرته اللجنة قد وضع بعض المفهوميات الأولية وقدم آراء عن مدى الموضوع وكذلك عن النهوج التي يمكن السير فيها.

٢١- فيما يتعلق بالمدى، كان من المفهوم لدى الفريق العامل أن الأنشطة التي ينبغي أن يغطيها الصك، ستكون هذه الأنشطة ذاتها الداخلة ضمن مدى موضوع الحيلولة دون الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطرة [٨] أي كان من المقترح أن يغطي الصك الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي، والتي تجري في أراضي أو تحت ولاية أو تحكم دولة ما، وتنطوي على مخاطرة لتسبيب ضرر محسوس عابر للحدود عن طريق عواقبها الفيزيقية. وسيقتضي الأمر تحديد عتبة لاطلاق زناد تطبيق نظام بشأن الاقرار بخسارة ناشئية وينبغي أن يغطي النظام الخسارة للأفراد وللمتلكات، بما في ذلك عناصر تراث الدولة والتراث الوطني والضرر بالبيئة الخاضعة للولاية الوطنية.

٢٢- فيما يتعلق بدور الدولة ودور القائم بالتشغيل في الاقرار بالخسارة، فان القائم بالتشغيل الذي يملك التحكم المباشر في العمليات ينبغي أن يتحمل المسؤولية الأولى في أي نظام من الاقرار بالخسارة، وتتضمن حصته التكاليف اللازمة لاستيعاب الخسارة عند حدوثها، وكذلك تكاليف اعادة الوضع السابق والتعويض عنه. ونظر الفريق العامل أيضا في فائدة وضع خطط للتأمين مناسبة وتقرير اسهامات اجبارية في آليات للتمويل من جانب القائمين بالتشغيل ينتمون الى نفس الصناعة، وكان من المعترف به بأنه، في أي نظام بشأن الاقرار بالخسارة، ينبغي أن تكون حصة القائم بالتشغيل مقصورة على التأمين المتاح أو على موارده الذاتية، بحيث ينبغي تخصيص الخسارة لمصادر أخرى، أي على عاتق أموال تخصصها الدولة للوفاء بحالات الطوارئ الناتجة عن ضرر محسوس تسببه الأنشطة الخطرة. وكان هناك اتفاق على أن الدولة تلعب دورا أساسيا في تصميم الخطط الدولية والداخلية للمسؤولية لتحقيق التعويض العادل عن الخسارة. وتمت مناقشة "تدخيل" (internalization) جميع التكاليف التشغيلية، وتم الاتفاق على أن هناك أحوالا قد

---

[٥] تقرير اللجنة عن عمل الدورة الثالثة والخمسين ILC 53RD Report ٢٠٠١

[٦] قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥٦/٨٣ (١٢ ديسمبر ٢٠٠١).

[٧] انظر الكتاب السنوي لعام ٢٠٠٢، الوثيقة A/CN.4/L.627.

[٨] انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥٦/٨٢.

تنجم قد تتبدى فيها الخطط الخاصة عن المسؤولية غير كافية لادراك تعويض منصف، غير أن الآراء تبينت بشأن مدى المسؤولية التي تتبقى على الدولة في مثل هذه الحالات.

٢٣- بالاضافة الى وضع تلك التوصيات التمهيدية، يرى الفريق العامل أنه ينبغي، كي يكون العمل مفيداً، وضع نموذج للتعويض عن الخسارة. والتقرير الأول [٩] من المقرر الخاص حول هذه القضية قد نظرت فيه لجنة القانون الدولي في اجتماعها الخامس والخمسين المعقود بجنيف من ٥ مايو الى ٦ يونيو ومن ٧ يوليو الى ٨ أغسطس ٢٠٠٣

٢٤- والخلاصة أن التقرير الأول للمقرر الخاص يقول أن استعراض النماذج المختلفة الحديثة العهد والمستقرة التي هي نماذج خطط المسؤولية والتعويض، تجعل من الواضح أن على الدول واجب ايجاد بعض التدابير لضمان التعويض العادل عن الخسارة. وبينما توجد بعض العناصر المشتركة في الخطط الموضوعة، يشير التقرير الى أن كل خطة قد تم تفصيلها على قدر سياقها الذاتي، وأن واجب اتاحة توفير التدبير اللازم للتعويض العادل عن الخسارة لا يتم دائما على النحو الأمثل في كل حالة عن طريق التفاوض في اتفاقية بشأن المسئولية، وأقل من ذلك بالتفاوض القائم على أساس أية مجموعة خاصة من العناصر. ويوصي التقرير أيضا بأنه نظرا للحاجة الى اعطاء الدول مرونة كافية لوضع خطط للمسؤولية، تلائم احتياجاتها الخاصة، فان نموذج التعويض عن الخسارة التي قد ترغب اللجنة في مساندته ينبغي أن يكون معا ذا طابع عام ويتعلق بتعويض تكميلي.

٢٥- بشأن وضع نموذج للتعويض عن الخسارة، يتضمن التقرير عدة عروض لكي تنظر فيها اللجنة. وتقول العروض بصفة خاصة أن نظام يمكن التوصية به ينبغي أن يكون دون الاخلال بالمطالبات بموجب المسؤولية المدنية كما هي محددة بالقانون الوطني وبالعلاجات المتاحة على المستوى الداخلي للدولة أو بموجب القانون الدولي الخاص. ونموذج التعويض عن الخسارة لمختلف الفاعلين في حالة الضرر العابر للحدود لا يلزم أن يكون قائما على أساس أي نظام للمسؤولية مثل المسؤولية الصارمة أو المسؤولية الناشئة على حدوث أخطاء. وطبقا للعروض المقدمة، ان توجيه المسؤولية وضرورة التعويض ينبغي أن يوجها الى الشخص الذي يملك أكبر تحكم في النشاط ابان حدوث الواقعة. وبالاضافة الى ذلك فمن الموصى به أن أي نظام للتعويض عن الخسارة يكون بدون اخلال بالمطالبات التي تقدم في ظل القانون الدولي ولا سيما قانون مسؤولية الدولية.

٢٦- بشأن مدى أي نظام ينبغي وضعه، فمن المقترح الأخذ بعتبة للضرر المحسوس العابر للحدود، ينبغي أن تكون هي نفس العتبة المحددة والمتفق عليها في سياق مشروع المواد الخاصة بالحيلولة والمنع. أما في موضوع السببية، فكان من المعروض أن مسؤولية الشخص المتولي زمام الأمور والتحكم في النشاط الخطر يمكن أن تنجم بعد أن يتم على نحو معقول ارجاع الضرر المسبب الى سبب النشاط المشار اليه. والمسؤولية يجب أن تكون مرتهنة باختبار المعقولية، وليس البرهان الصارم عن وجود علاقة سببية، وفي الحالات التي يكون فيها الضرر مسببا من أكثر من نشاط واحد، ويكون من المعقول ارجاعه الى كل نشاط من هذه الأنشطة، دون الفصل بينها بأي درجة من اليقين، فمن المعروض أن الدول ينبغي أن تبت وفقا لقانونها الوطني وممارساتها الوطنية، في هل ينبغي أن تكون المسؤولية مشتركة ومتعددة أو هل ينبغي تقسيمها بعدالة. ومن الموصى به ايجد آليات تمويل اضافية باسهامات من المستفيدين الرئيسيين في النشاط، المنتمين الى نفس الفئة من القائمين بالتشغيل، أو بأموال تخصصها الدولة في سبيل استكمال المسؤولية المحدودة. وبالاضافة الى هذه الأموال، ينبغي أن تضطلع الدولة بالمسؤولية عن تصميم خطط ملائمة تتصدى على وجه التحديد للمشكلات الخاصة بالضرر العابر للحدود. ومن المعروض أيضا أن الدولة ينبغي أن تكفل اتاحة امكانية الرجوع في نطاق نظامها القانوني، في سبيل الحصول على تعويض عادل وعاجل لضحايا الضرر العابر

---

[٩] "First report on the legal regime for allocation of loss in case of transboundary harm arising out of hazardous activities" by Mr. P. S. Rao, Special Rapporteur. A/CN.4.531.

للحدود. وأخيرا يعرض التقرير أن تعريف الضرر المؤهل للتعويض بموجب الأطر القانونية الموجودة ليس أمرا متين الاستقرار، وأن الضرر بالبيئة في حد ذاته، الذي لا يؤدي الى أي خسارة مباشرة للمصالح التي يملكها أو يحوزها أفراد أو الدولة، لا يعتبر حالة ملائمة للتعويض، ولا تعتبر كذلك خسارة المكاسب والسياحة بسبب ضرر بيئي أمرا يحتمل التعويض عنه.

٢٧- ان لجنة القانون الدولي نظرت في تقرير المقرر الخاص في ثمانية من اجتماعاتها [١٠/] خلال دورتها الخامسة والخمسين، وأنشأت فريقا عاملا مفتوح العضوية للمساعدة على النظر في التوجيه المستقبلي للموضوع في ضوء التقرير والمناقشة في اللجنة. وفي اختتام القضية، لاحظ المقرر الخاص أن هناك حاجة الى مزيد من العمل والتفكير في القضايا المختلفة التي أثيرت، مع وضع صياغات محددة ان أمكن كجزء من التقرير القادم.

جيم - المسؤولية المدنية والتعويض عن الضرر للمياه العابرة للحدود، الذي تسببه حوادث صناعية

٢٨- في يوليو ٢٠٠١، أنشأت اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة، فريقا عاملا حكوميا دوليا بشأن المسؤولية المدنية، لوضع بروتوكول عن المسؤولية عن الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطرة في نطاق اتفاقية عام ١٩٩٢ بشأن حماية واستعمال مجاري المياه العابرة للحدود والبحيرات الدولية (اتفاقية المياه) واتفاقية عام ١٩٩٢ بشأن الآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية (اتفاقية الحوادث الصناعية) وبعد ١٥ شهرا من التفاوض، وضع الفريق العامل اللمسات الأخيرة على عمله بشأن البروتوكول بقصد التوقيع عليه واقراره كصك ملزم قانونا، بمناسبة المؤتمر الوزاري "البيئة لأوروبا" الذي عقد في كييف من ٢١ الى ٢٣ مايو ٢٠٠٣. وبروتوكول المسؤولية المدنية والتعويض عن الضرر الناشئ عن الآثار العابرة للحدود الناشئة عن الحوادث الصناعية على المياه العابرة للحدود، تم اقراره رسميا والتوقيع عليه من ٢٢ بلدا في المؤتمر الوزاري يوم ٢١ مايو ٢٠٠٣. وسيكون مفتوحا للتصديق عليه من الدول الأطراف في احدى الاتفاقيتين أو في كلتيهما، غير أن كل دولة عضو في الأمم المتحدة يمكن أن تنضم الى البروتوكول عند موافقة اجتماع الأطراف. وسيصبح البروتوكول نافذا عندما تصدق عليه ١٦ دولة.

٢٩- يوفر البروتوكول نظاما شاملا للمسؤولية المدنية ولصرف تعويض عادل وعاجل عن الأضرار الناشئة عن الآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية على المياه العابرة للحدود. وستكون الشركات مسؤولة عن الحوادث التي تقع عند المرافق الصناعية وعن النقل بالأنابيب. والقائم بالتشغيل الذي سبب الضرر سيكون مسؤولا مسؤولية صارمة عن الضرر، الا اذا استطاع أن يثبت أن احد وجوه الدفاع ينطبق على الحالة. والمسؤولية الناشئة عن الخطأ مقصورة على الأشخاص غير القائمين بالتشغيل، الذي أدت أفعالهم أو عدم اتخاذ أفعالهم، الخاطئة المقصودة، أو برعونة أو اهمال، الى تسبيب الضرر أو أسهمت في تسبيب الضرر. وتعريف الضرر بموجب البروتوكول يغطي الضرر التقليدي للممتلكات والخسائر في الأرواح أو الاصابة الشخصية وكذلك ضياع الايراد الناشئ مباشرة عن الاخلال بمصلحة تتمتع بحماية قانونية في أي استعمال للمناطق المحمية، وتكلفة اعادة الوضع السابق وتدابير الاستجابة للحوادث. والحدود المالية للمسؤولية يضعها البروتوكول تبعا لمخاطر النشاط. وعلى الشركات أن تنشئ ضمانات مالية مثل التأمين أو غير ذلك من الضمانات لتغطية هذه المسؤولية.

٣٠- ويتضمن البروتوكول كذلك أحكاما عن القانون الدولي الخاص الذي يغطي مسائل المحكمة المختصة والقانون الواجب التطبيق على المطالبات والاعتراف المتبادل وتطبيق الأحكام أو القرارات التحكيمية.

[١٠/] الفصل السادس من تقرير لجنة القانون الدولي عن عمل الدورة الخامسة والخمسين
.http://www.un.org/law/ilc/reports/2003/ENGLISH/cover.htm

دال - المنظمة البحرية الدولية

٣١- في ٢٣ مارس ٢٠٠١ تم اقرار الاتفاقية الدولية بشأن المسؤولية المدنية عن الضرر الناشئ عن التلويث بزيوت خزانات السفن Bunker Oil Pollution Damage. ودخلت حيز النفاذ بعد مضي ١٢ شهرا على التاريخ الذي وقعت فيه على الاتفاقية بدون تحفظات بشأن التصديق أو القبول أو الموافقة، وأودعت صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام. وتم الى اليوم تصديق دولتين عليها.

٣٢- تم اقرار الاتفاقية لكفالة صرف تعويض عادل وعاجل وفعال متاح للأشخاص الذين عانوا من أضرار ناشئة عن انسكابات النفط، عند نقلها كوقود في خزانات السفن. وينطبق على الضرر الذي يتسبب على أراض دول أطراف، أي ينطبق على بحارها الاقليمية وعلى مناطقها الاقتصادية الخالصة.

٣٣- بالاضافة الى ذلك فان الاتفاقية تمثل صكا قائما بذاته يغطي فقط الضرر الناشئ عن التلويث. والضرر الناشئ عن "التلويث" معرف على النحو الآتي:

(أ) ضياع أو ضرر ناشئ خارج السفينة عن تلوث ينجم عن افلات أو تصريف نفط من خزان الوقود في السفينة، حيثما يقع هذا الافلات أو التصريف، بشرط أن يكون التعويض عن الاخلال بالبيئة غير خسارة الربح الناشئ عن هذا الاخلال، أن يكون مقصورا على تكلفة التدابير المعقولة لاعادة الوضع السابق التي اتخذت أو المطلوب اتخاذها.

(ب) وتكلفة التدابير الواقية ومزيد من الخسارة أو الضرر الذي تسببه التدابير الواقية.

٣٤- ان الاتفاقية منقولة عن نموذج الاتفاقية الدولية بشأن المسؤولية المدنية عن أضرار التلويث بالنفط لعام ١٩٦٩. وهي تنشئ الزام المالك المسجل للسفينة بأن يكفل تغطية تأمينية اجبارية واتخاذ تدابير مباشرة للسماح بتقديم مطالبة عن تعويض عن أضرار التلويث على أن تقدم هذه المطالبة مباشرة ضد القائم بالتأمين. وتقتضي الاتفاقية سفنا تفوق حمولتها الاجمالية ألف طن، لكفالة التأمين أو أي ضمان مالي آخر، مثل ضمان صادر عن أحد المصارف أو عن مؤسسة مالية مشابهة، لتغطية المسؤولية الواقعة على المالك المسجل عن ضرر التلويث بمبلغ يكافئ حدود المسؤولية بموجب النظام الدولي أو الوطني القابل للتطبيق بشأن محدودية المسؤولية، على ألا يزيد المبلغ بأية حالة من الأحوال عن مبلغ محسوب وفقا لاتفاقية تحديد المسؤولية في المطالبات البحرية لعام ١٩٧٦، كما عدله بروتوكول ١٩٩٦، الذي يضع حدودا للسفن لا تتجاوز ٢٠٠٠ طن قائم بمقدار مليونين من حقوق السحب الخاصة (٢,٥٦ مليون دولار أمريكي) عن خسارة في الأرواح أو اصابة شخصية ومليون من حقوق السحب الخاصة (١,٢٨ مليون دولار أمريكي) للمطالبات الأخرى. وبعد ذلك تزداد المسؤولية بازدياد الحمولة القائمة، حتى تصل الى حدها الأقصى عندما تتجاوز الحمولة القائمة ٧٠ ٠٠٠ طن وتبلغ مليونين من حقوق السحب الخاصة زائدا ٤٠٠ من هذه الحقوق عن كل طن للخسارة في الأرواح أو الاصابة الشخصية ومليون من حقوق السحب الخاصة زائد ٢٠٠ من حقوق السحب الخاصة عن كل طن في المطالبات الأخرى.

هاء - اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الدائمة (POPs)

٣٥- ان مؤتمر المفوضين في اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الدائمة (POPs) الذي انعقد يومي ٢٢ و٢٣ مايو ٢٠٠١، قد اعتمد مقررا [١١/] يعترف بأمور منها أن الأوان قد آن لمزيد من المناقشات عن الحاجة الى وضع قواعد دولية في مجال المسؤولية والجبر التعويضي عن انتاج واستعمال والاطلاق المقصود في البيئة لملوثات عضوية

[١١/] القرار ٤ بشأن المسؤولية والجبر التعويضي عن الاستعمال والادخال المقصود في البيئة للملوثات العضوية الدائمة.

دائمـــة. وتـــم تبين سلسلة من المسائل الرئيسية التي سيقتضي الأمر التصدي لها عند النظر في امكان وضع نظام عن المسؤولية عن الـــ POPs، في ورشة بشأن المسؤولية والجبر التعويضي. تتضمن تلك المسائل مسؤولية المستعمل ازاء مســؤولية المنـــتج؛ ومسؤولية الدولة ازاء المسؤولية المدنية؛ وما هي الأنشطة التي تدخل في نطاق هذا النظام، وكيف ســيقدم الـــتعويض. وهـــناك قضايا أخرى تم تسليط الضوء عليها كانت الصعوبة الكبرى في انشاء سببية في حالات الضـــرر الطويل الأجل، ودور مسؤولية الدولة، وامكانية تطبيق أنظمة التعويض القائمة على أساس تأمين أو صناديق اســـتئمانية، والظـــروف التـــي أدت الى ما يوجد من أنظمة دولية للمسؤولية؛ ووفاء نظام المسؤولية الداخلي ازاء نظام المســـؤولية الدولـــي، والافتقار الى طرائق مشتركة لتقييم الضرر الذي يلحق بالبيئة وبالصحة البشرية، والسيناريوهات المحتملة في ظل اتفاقية استكهولم، والتي تغطيها قواعد المسؤولية بموجب القانون الدولي أو التي يمكن أن تقتضي مزيدا من النظر في شؤون المسؤولية. ومن الاعتبارات العامة التي تم تبينها اعتبار الحاجة الى أن يؤخذ في الحسبان الوقت الـــذي ينقضـــي بين اطلاق الـــ POPs وظهور أعراض الضرر، وتنوع مصادر الـــ POPs وآثارها التراكمية، وتحديد الضـــرر الناشئ عن الـــ POPs والنظر في تبين الجهة التي تعتبر أنها عانت من الضرر، وهل بذلت الأنشطة دول أو بذلها الأفراد، وهل شعرت بآثارها الدول أو الأفراد.

٣٦- وســـوف ينظر في تقرير الورشة في الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف الذي يحتمل أن يعقد في ٢٠٠٥، بقصد البت في التدابير الأخرى التي يلزم اتخاذها.

واو - معاهدة الانترتيكي

٣٧- ان المـــادة ١٦ من بروتوكول مدريد لعام ١٩٩١ بشأن حماية البيئة والبروتوكول الملحق بمعاهدة الانترتيكي لعـــام ١٩٥٩، يشمل التزاما محددا بوضع قواعد واجراءات تتصل بالمسؤولية عن الأضرار الناشئة عن أنشطة يغطيها الـــبروتوكول، تحـــدث فـــي مـــنطقة معاهدة الانترتيكي. وطبقا لبروتوكول مدريد، سوف تستمر انترتيكا الى الأبد في استعمالها للأغراض السلمية دون سواها. وحماية البيئة الانترتيكية والأنظمة الايكولوجية المعتمدة عليها والمرتبطة بها، والقـــيمة الذاتية لأنترتيكا، شاملة قيمها كمنطقة برية ومنطقة جمالية، وقيمتها كمنطقة لاجراء البحوث العلمية، ولا سيما البحـــث الجوهـــري لـــتفهم البيئة العالمية، ستكون اعتبارات أساسية في تخطيط واجراء جميع الأنشطة لمنطقة معاهدة الأنترتيكي، والتي يجب أن تجري وفقا لمبادئ بيئية موضوعة تفصيليا.

٣٨- ان عملـــية وضع قواعد واجراءات تتعلق بالمسؤولية هي أمر جار ونظر في مشروع مرفق بروتوكول مدريد بشأن المسؤولية في الاجتماع الـــ٢٥ الاستشاري معاهدة الانترتيكي (ATCM) المعقود بوارسو من ١٠ الى ٢٠ سبتمبر ٢٠٠٢ وكذلك الاجتماع الـــ٢٦ للـــ ATCM المعقود بمدريد من ٩ الى ٢٠ يونيو ٢٠٠٣.

٣٩- ان مشـــروع المـــرفق ينشئ مسؤولية صارمة للقائمين بالتشغيل فيما يتعلق بحالات الطوارئ البيئية في منطقة معاهدة الانترتيكي، الناشئة عن أنشطة يغطيها بروتوكول مدريد بشأن الحماية البيئية لمعاهدة الانترتيكي. وتوجد بعض الاعفـــاءات المسموح بها من المسؤولية، في حالة أفعال ضرورية لحماية الحياة البشرية أو الأمن البشري أو في حدث يعتبر كارثة طبيعية ذات طابع استثنائي، بشرط أن تتخذ جميع التدابير المعقولة للحيلولة دون الوقع الضار. والطوارئ البيئية معرفة بمشروع المرفق الخاص بالمسؤولية عن حدث عارض يؤدي أو يكون ذا تهديد دائم بأن يؤدي الى أي وقع هـــام وضـــار بالبيئة الانترتيكية. وبموجب هذا المشروع، يجب على الأطراف أن تقتضي من القائمين بالتشغيل باتخاذ التدابير الوقائية المعقولة والمقصود منها تخفيض احتمالات حدوث طوارئ بيئية، ووقعها الضار الاحتمالي. واذا كانت الطـــوارئ البيئية ناشئة عن أنشطتهم، يكون من اللازم على القائمين بالتشغيل أن يتخذوا تدابير استجابية عاجلة وفعالة. وعلى الطرف الذي ينتمي اليه القائم بالتشغيل وعلى الأطراف الأخرى أن تسعى الى اتخاذ تدابير استجابية في حالة عدم

قـيام القائم بالتشغيل باتخاذ تلك التدابير. والقائم بالتشغيل مسؤول مسؤولية صارمة عن دفع تكاليف التدابير الاستجابية التـي تتخذها أطراف أخرى، وفي حالة عدم اتخاذ هذه التدابير الاستجابية، يكون ملزما بدفع تكاليف التدابير الاستجابية التـي لم تتخذ الى صندوق الحماية البيئية الذي أنشأه المشروع. وحدود مبلغ التعويض الذي يمكن الزام القائم بالتشغيل به فيما يتعلق بكل طارئة من الطوارئ البيئية هي حدود مقترحة ويقتضي الأمر قيام القائم بالتشغيل بترتيب ضمانات من التأميـن أو من الترتيبات المالية الأخرى فيما لا يتجاوز تلك الحدود. والدولة الطرف ليست مسؤولة عن عدم قيام أي قائم بالتشغيل، غير قائم بالتشغيل الحكومي، باتخاذ تدبير استجابي.

٤٠- ان المناقشات بشأن المرفق الخاص بالمسؤولية هي مناقشات في مراحلها النهائية، بقصد اختتام المفاوضات في بحر السنتين القادمتين.

زاي - برنامج الأمم المتحدة للبيئة (يونيب)

٤١- يقـوم اليونيـب فـي الوقـت الحاضر بتنظيم سلسة من اجتماعات الخبراء بشأن موضوع المسؤولية البيئية والتعويض. وعقد الاجتماع الأول من ١٣ الى ١٥ مايو ٢٠٠٢ في جنيف [١٢].

٤٢- ان نـتائج الاجـتماع مبينة في تقرير الاجتماع [١٣] وتتضمن تبين القضايا والفجوات في الشبكة الحالية من المسؤوليات والتعويضات. وتضمن القضايا والفجوات التي تم تبينها والواردة في مرفق بالتقرير، تتضمن بيان الطبيعة والمدى للمسؤولية البيئية، وقضية التأمين المالي والتعويض التكميلي، واجراءات فض المطالبات وطبيعة النظام ومسألة بناء القدرة.

٤٣- كـان من الموصى به أن يقوم اليونيب بتقييم واستكشاف التدابير المحددة في سبيل تقييم أفضل لأية قيمة يمكن أن تضيفها الى الأنظمة والآليات الموجودة حاليا. والأنشطة المطلوب تقييمها وتحضيرها هي:

(أ) وضـع خطـوط ارشادية وأفضل الممارسات أو توصيات تسهل الوضع والتنفيذ الفعال للأنظمة الوطنية والدولية للمسؤولية البيئية.

(ب) وضـع بـرامج بناء قدرة للسلطات العامة، تشمل السلطات القضائية (وحيثما يكون الأمر مناسبا انشاء محـاكم وغـرف بيئية)، ومحامين (للنزاع وللدفاع) ومنظمات غير حكومية وغير ذلك من أصحاب المصلحة، وبصفة خاصة لتعزيز وتسهيل استعمال أنظمة المسؤولية البيئية الوطنية والدولية؛

(ج) تعزيـز البحـث لادخـال تحسين مستمر على أنظمة المسؤولية، شاملة تبين الأسباب التي جعلت بعض الاتفاقات التي تغطي المسؤولية البيئية والتعويض لا تنال من الدول قبولا أوسع نطاقا؛

(د) وضع اتفاق أو اتفاقات دولية جديدة بشأن المسؤولية البيئية والتعويض.

٤٤- ان تقيـيما للخيارات يتعلق بالعمل المستقبلي لليونيب في مجال المسؤولية البيئية التعويض، وتنقيحات للدراسة التي أعدت هي أمور جارية ومن المتوقع أن يعقد في فبراير عام ٢٠٠٤ اجتماع ثان للخبراء المعنيين بهذه القضية.

حاء- محكمة التحكيم الدائمة

---

[١٢]/ لهذا الاجتماع أعدت أمانة اليونيب ورقة عنوانها: أنظمة المسؤولية والتعويض المتعلقة بالضرر البيئي: استعراض من أمانة اليونيب". والوثيقة متاحة على ويبسايت اليونيب بالعنوان: http://www.unep.org/depi/liabilityandcompensation.asp.

[١٣]/ انظر UNEP/DEPI/L&C اجتماع الخبراء ١/١.

٤٥- في ١٩ يونيو ٢٠٠١ وافق المجلس الاداري لمحكمة التحكيم الدائمة على "القواعد الاختيارية لمحكمة التحكيم الدائمة للتحكيم في المنازعات المتصلة بالموارد الطبيعية و/أو البيئة" ("القواعد"). والقواعد التي تقوم على أساس قواعد التحكيم للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي توفر أساسا محفلا موحدا يمكن أن تلجأ اليه الدول والمنظمات الحكومية الدولية والأطراف الخاصة عندما تتفق على السعي الى حل للنزاعات المتصلة بالبيئة و/أو الموارد الطبيعية. غير أن تبيين أن النزاع له صفة التعلق بالبيئة أو الموارد التجارية ليس ضروريا لولاية ذلك المحفل، عندما تتفق جميع الأطراف على فض منازعة بموجب "القواعد". وقد صيغت هذه "القواعد" أيضا بقصد تسهيل فض المنازعات بين دولتين أو أكثر في اتفاق متعدد الأطراف، يتعلق بالموارد الطبيعية و/أو البيئة. ولهذا الغرض، كان المقصود من " القواعد" هو أن تخدم بوصفها اجراءات تحكيم وتوفيق في تلك الاتفاقات. وفي مايو ٢٠٠٣، كان بروتوكول UNECE بشأن المسؤولية المدنية والتعويض عن الأضرار التي سببتها الآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية على المياه العابرة للحدود هي أول هذه الصكوك التي تتضمن احالة تلك المنازعات الى التحكيم بموجب القواعد البيئية.

٤٦- في سبيل تزويد الأطراف الساعية الى حل نزاع بالموارد القضائية والعلمية على وجه السرعة، تتضمن " القواعد" اللجوء الى ما يلي:

(أ) فريق من المحكمين الذين لهم تجارب وخبرة في قانون الشؤون البيئية أو حفظ الموارد الطبيعية، ترشحهم الدول الأعضاء و/أو الأمين العام (المادة ٨، الفقرة ٣)؛

(ب) فريق من العلماء البيئيين ترشحهم الدول الأعضاء و/أو الأمين العام ويستطيعون تقديم مساعدة علمية كبيرة الى الأطراف والمحكمة التحكيمية (المادة ٢٧، الفقرة ٥).

٤٧- حيثما تعالج التحكيمات مسائل ذات صفة تقنية عالية، هناك أحكام تقضي بتقديم وثيقة متفق عليها من الأطراف، الى المحكمة التحكيمية، تلخص وتوفر المعلومات الخلفية لأي قضية علمية أو تقنية قد ترغب الأطراف في اثارتها سواء في مذكراتها أو في مرافعاتها الشفوية (المادة ٢٤، الفقرة ٤).

٤٨- ما لم تتفق الأطراف على غير ذلك، تكون المحكمة التحكيمية مخولة أن تتخذ، فيما يتعلق بموضوع النزاع المطروح عليها، أية تدابير مؤقتة لازمة للحيلولة دون حدوث ضرر جسيم للبيئة، وحماية حقوق أي طرف (المادة ٢٦). وحيث أن الزمن قد يكون من العناصر الجوهرية في المنازعات بشأن الموارد الطبيعية البيئة، تقضي "القواعد" بالتحكيم في بحر مدة أقصر بالقياس الى مدة القواعد الاختيارية لمحكمة التحكيم الدائمة أو لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي. ويجوز للأطراف من البلدان النامية أن تستعين بصندوق المساعدة المالية لمحكمة التحكيم الدائمة، كي يساعدهم ذلك على أن يحددوا تكاليف التحكيم. وبالاضافة الى ذلك ان محكمة التحكيم الدائمة هي بصدد انشاء تسهيلات اقليمية بمختلف أنحاء العالم (أي في كوستاريكا لأمريكا اللاتينية وجنوب أفريقيا لافريقيا، وكوالالمبور لآسيا الخ). في سبيل تمكين الأطراف البعيدين عن لاهاي من فض نزاع في منطقتهم، وبلغة يختارونها. ثم أن الحصول على التسهيلات الاقليمية لمحكمة التحكيم الدائمة قد يساعد أيضا على دفع التكاليف التي يتحملها الأطراف المنتمون الى تلك الأقاليم، ويكفل فضا أسرع للنزاعات.

٤٩- ان "القواعد الاختيارية للتحكيم في المنازعات المتصلة بالموارد الطبيعية و/أو البيئة" الخاصة بمحكمة التحكيم الدائمة، قد أقرتها المحكمة في ١٦ أبريل ٢٠٠٢، وهي تستوفي قواعد التحكيم البيئية. وقواعد التوفيق متاحة أيضا كي تستعملها الدول والمنظمات الدولية والأطراف الخاصة. وعلى خلاف الاجراءات الأخرى الخاصة بالتوفيق، ان قواعد التوفيق البيئي لمحكمة التحكيم الدائمة تمكن الأطراف ولجنة التوفيق من انشاء لجنة تنفيذ تكفل اتباع أي اتفاق لفض المنازعات. وبالاضافة الى ذلك ينبغي للموفق أن يأخذ في الاعتبار الحلول بقصد حماية حقوق الأطراف والحيلولة دون

حـــدوث ضـــرر جســـيم للبيئة. وقواعد التحكيم والتوفيق، اذا أخذت معا، وهي القواعد التي وضعتها محكمة التحكيم الدائمة، تزود المجتمع الدولي بطائفة واسعة من الآلية الاجرائية لمعالجة النزاعات البيئية.

طاء- مؤتمر لاهاي

٥٠- ان جدول أعمال اجتماع اللجنةالخاصة للشؤون العامة والسياسة في مؤتمر لاهاي [١٤]، في مايو ٢٠٠٠، كان يشمل قضية المسؤولية المدنية الناشئة عن الضرر البيئي العابر للحدود والدور الاحتمالي لمؤتمر لاهاي [١٥] . وعلى أســـاس موجز للصكوك الدولية الموجودة من قبل ودراسة تفصيلية للقانون الدولي المقارن والموضوع، لأنظمة قانونية شـــتى، فـــان الموضوعات الممكنة يمكن معالجتها بصك جديد من القانون الدولي الخاص، وهي موضوعات تم تبينها. وبيـــنما شـــعر بعـــض الخبراء أن الموضوع هام وواعد، وتحدثوا مؤيدين اعطاءه أولوية الا أن أغلبية أعضاء اللجنة الخاصة قررت أنه لا ينبغي اعطاء أولوية لاعداد اتفاق بشأن تنازع الاختصاصات، والقانون الواجب التطبيق والتعاون الدولـــي القضائي والاداري فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية عن الضرر البيئي. ونتيجة لذلك ظل الموضوع على جدول أعمـــال مؤتمـــر لاهـــي، ولكن بدون أولوية، ولذا لم يتخذ المكتب الدائم في ذلك الوقت أية خطوة في هذا الموضوع. والمكتب الدائم لمؤتمر لاهاي يظل متنبها الى التطورات الرئيسية في هذه المسألة.

ثالثاً- التطورات على الصعيد الاقليمي

مشروع توجيه من الاتحاد الأوروبي بشأن المسؤولية البيئية المتعلقة بمنع ومعالجة الضرر البيئي

٥١- في ٢٣ يناير ٢٠٠٢ أقرت اللجنة الأوروبية اقتراحا باصدار توجيه [١٦] بشأن انشاء نظام أوروبي للمسؤولية عن الضرر البيئي. والتوجيه المقترح قدم الى البرلمان الأوروبي والى مجلس البيئة في اجتماعه يوم ٤ مارس ٢٠٠٢. ثـــم بـــدأت بعد ذلك اجراءات البت المشترك التشريعي. وقد أقر البرلمان رأيه في الاجتماع الأول، وعلى الأساس أقر المجلس الموقف المشترك يوم ١٨ سبتمبر ٢٠٠٣ [١٧] .

٥٢- ان مشروع التوجيه المقترح، كما جاء في الموقف المشترك، يرمي الى انشاء اطار من المسؤولية البيئية يقوم على أساس مبدأ "من يقوم بالتلويث يقوم بالدفع" لمنع وعلاج الضرر البيئي. وبصفة عامة يسلك التوجيه مسلكا عريضا، يغطـــي تلويـــث الماء الذي ينظمه التوجيه الاطاري الخاص بالماء [١٨] والاضرار بالأنواع وبالموائل الطبيعية [١٩] المحمـــية علـــى مستوى الجماعة الأوروبية والمستويات الوطنية، وتلويث الأرض، الذي يسبب ضررا جسيما بالصحة البشرية.

---

[١٤]/ ان مؤتمر لاهاي هو منظمة حكومية دولية الغرض منها "أن تعمل على تحقيق التوحيد التدريجي لقواعد القانون الدولي الخاص". والوسيلة الرئيسية المستعملة لتحقيق هذا الهدف تتمثل في التفاوض وفي صياغة معاهدات متعددة الأطراف (الاتفاقيات) في مختلف مجالات القانون الدولي الخاص (مثلا التعاون الدولي القضائي والاداري؛ تنازع القوانين بشأن التعاقدات، والأضرار، والالتزامات بالصيانة، والوضع القائم وحماية الأطفال، والعلاقات بين الأزواج، والوصايا والتركات أو الائتمانات، والولاية وتطبيق الأحكام الأجنبية).

[١٥]/ قدمت مذكرة أعدتها أمانة المؤتمر عن "المسؤولية المدنية الناشئة عن الضرر البيئي العابر للحدود – حالة لمؤتمر لاهاي"، الى اللجنة الخاصة. وهذه الوثيقة متاحة على العنوان: ftp://ftp.hcch.net/doc/gen_pd10e.doc.

[١٦]/ COM (2002)17.

[١٧]/ Interinstitutional file COD 2002/2001

[١٨]/ التوجيه 2000/60/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي وعن المجلس بتاريخ ٢٣ أكتوبر ٢٠٠٠، بانشاء اطار للعمل الذي تقوم به الجماعة في مجال سياسة الماء (OJ L 327, 22/12/2000 p. 1).

[١٩]/ الضرر بالتنوع البيولوجي ليس مشارا اليه في نطاق مشروع التوجيه بأنه مقصور على الضرر الذي يلحق بالأنواع والموائل المحمية.

٥٣- بقصد منع الضرر البيئي، يقضي المشروع بأن القائمين بالتشغيل الذين سببوا حالة قد تؤدي الى ضرر بيئي يجب عليهم أن يتخذوا تدابير وقائية لتفادي النتائج.

٥٤- هناك عدد من المصطلحات ذات الصلة بالموضوع تعرفها المادة ٢ من مشروع التوجيه، مثلا "الضرر" معرف بأنه تغيير ضار قابل للقياس في مورد طبيعي و/أو اخلال ممكن قياسه في خدمة مورد طبيعي يمكن أن يحدث بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بينما "الضرر البيئي" يعني الضرر للأنواع المحمية والموائل الطبيعية الذي يكون له آثار ضارة محسوسة على ادراك أو استبقاء الوضع الحفظي الملائم لتلك الموائل أو الأنواع. وأهمية هذه الآثار ينبغي تقييمها بالاشارة الى شروط خط الأساس، مع مراعاة المعايير المبينة في مرفق بمشروع التوجيه. وبموجب مشروع التوجيه، ان الضرر الذي يسبب لأنواع محمية أو موائل طبيعية لا يشمل الآثار الضارة التي سبق تبينها، والناشئة عن عمل من قائم بالتشغيل كان يحمل ترخيصا صريحا من السلطات المختصة وفقا لتشريع الجماعة الأوروبية أو التشريع الوطني. والضرر بالماء والضرر بالأرض يدخلان أيضا في تعريف الضرر البيئي، بالقدر المحدد في المادة ٢ من مشروع التوجيه. و"حالة خط الأساس" معناها الحالة القائمة في وقت حدوث الضرر بالموارد الطبيعية والخدمات الطبيعية التي كانت ستوجد اذا لم يحدث الضرر البيئي، وتكون مقدرة على أساس أفضل المعلومات المتاحة.

٥٥- بموجب المشروع، ان التدابير الوقائية معرفة بأنها أية تدابير تتخذ استجابة لحدث أو فعل أو عدم الفعل، تكون قد أدت الى تهديد دائم باحداث ضرر بيئي، بقصد منع أو تخفيف هذا الضرر. والتدابير العلاجية مفهوم أنها أي عمل وتوليفة من الأعمال التي تشمل تدابير التخفيف أو التدابير المؤقتة لاعادة الوضع السابق واعادة التأهيل أو الاستعاضة عن الموارد الطبيعية التي لحق بها الضرر، و/أو الخدمات التي حدث بها اخلال، أو لتوفير بديل مكافئ لتلك الموارد والخدمات، بالطريقة المنصوص عليها في مرفق بمشروع التوجيه.

٥٦- ان مشروع التوجيه ينشئ مسؤولية صارمة عن الضرر البيئي الذي يسببه عدد من الأنشطة المبينة في المرفق الثالث، والتهديد الداهم بالحاق هذا الضرر بسبب أي نشاط من تلك الأنشطة. وهذه الأنشطة تشمل أمورا منها ايجاد مرافق خاضعة لصدور ترخيص، اعمالا للتوجيه المتكامل الخاص بمنع التلويث والتحكم فيه [٢٠]؛ وعمليات ادارة النفايات؛ والتحركات عبر الحدود للنفايات [٢١]، والصنع والاستعمال والتخزين والتجهيز والملء والاطلاق في البيئة والنقل على المواقع لمختلف المواد الخطرة، والترتيبات الخطرة ومنتجات حماية النبات والمنتجات القاتلة للحياة. والاستعمال المعزول شاملا النقل للكائنات الحية الدقيقة المحورة جينيا [٢٢]، والاطلاق عن عمد في البيئة، والنقل والطرح بالأسواق للكائنات المحورة جينيا [٢٣]. وهناك مسؤولية صارمة تقع على عاتق القائم بالتشغيل الذي عليه أن يقوم بلا تأخير باتخاذ التدابير الوقائية اللازمة حيثما لم يحدث بعد ضرر بالبيئة، غير أنه يوجد خطر داهم بحدوثه. وبعد حدوث الضرر البيئي، يجب على القائم بالتشغيل أن يتخذ التدابير العلاجية اللازمة وكذلك جميع الخطوات العملية، كي يتحكم فورا ويحصر ويزيل أو يدير شؤون الحالة، في سبيل الحد أو منع المزيد من الضرر البيئي والآثار الضارة على صحة البشر.

٥٧- بالنسبة للأنشطة الأخرى غير المذكورة في الملحق الثالث، ينشئ مشروع التوجيه مسؤولية للقائم بالتشغيل عن الضرر الذي يلحق بالأنواع المحمية والموائل الطبيعية، حيثما يكون قد ارتكب خطأ أو كان مهملا. وبالنسبة لجميع

---

[٢٠]/ توجيه المجلس 96/61/EC of 24 September 1996 .

[٢١]/ أمر تغطيه القاعدة التمهيدية الصادرة عن المجلس (EEC) رقم 259/93 في ١ فبراير ١٩٩٣، بشأن الاشراف والرقابة على شحنات النفايات داخل الجماعة الأوروبية والى داخل الجماعة والى خارج الجماعة.

[٢٢]/ أمر يغطيه توجيه المجلس 90/219/EEC الصادر في ابريل ١٩٩٠ عن الاستعمال المعزول للكائنات الحية الدقيقة المحورة جينيا.

[٢٣]/ أمر يغطيه التوجيه 2001/18/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس.

الأنشطة لابد من وجود علاقة سببية بين النشاط الذي يبذله قائم بالتشغيل فرد وما حدث من ضرر. بينما الضرر الذي يحدثه التلويث ذي الطابع الشائع، لا يغطيه مشروع التوجيه.

٥٨- على السلطة المختصة أن توافق على التدابير العلاجية الاحتمالية التي يقترحها القائم بالتشغيل وأن تبت، في تعاون مع القائم بالتشغيل والمعني بالأمر في هي التدابير العلاجية التي سيقوم هذا القائم بالتشغيل بتنفيذها. وسيتحمل القائم بالتشغيل التكاليف الا اذا انطبق ظرف من مجموعة الظروف الآتية:

(أ) اذا استطاع أن يثبت أن الضرر البيئي أو التهديد الدائم بحدوث مثل هذا الضرر قد نشأ عن فعل من أفعال النزاعات المسلحة أو الثورات أو نتيجة لظاهرة طبيعية ذات طابع استثنائي لا يمكن تفاديه ولا مقاومته؛

(ب) اذا استطاع أن يثبت أنه لم يكن مخطئا أو مهملا، وأن الضرر البيئي قد سببه انبعاث أو نشاط مرخص به صراحة أو كان مظنونا أنه مأمون للبيئة طبقا لحالة المعارف العلمية والتقنية (دفاع قائم على آخر المعلومات) عندما حدث الضرر [٢٤]، وفي هذه الحالة يمكن للدولة العضو أن تسمح للقائم بالتشغيل بألا يتحمل تكاليف الخطوات العلاجية.

٥٩- تقوم السلطة المختصة برصد الامتثال للواجبات الواقعة على عاتق القائمين بالتشغيل المسؤولين. وعندما لا يمكن تبين القائم بالتشغيل أو عندما لا يكون عليه أن يتحمل التكاليف، يمكن أن تقرر السلطة المختصة نفسها أن تتخذ التدابير الوقائية أو العلاجية. وكآلية تحكم اضافية، ان مجموعات المصلحة العامة، مثل المنظمات البيئية غير الحكومية، والأشخاص الطبيعيين أو القانونيين الذي تأثروا أو يحتمل أن يتأثروا بالضرر البيئي، يكون لهم حق أن يطلبوا من السلطات العامة أن تعمل ويمكن أن تتحدى القرار بالموافقة على الطلب أو برفض الطلب باتخاذ الخطوة، وذلك برفع دعوى أو بالحصول على اعادة نظر من هيئة عامة أخرى مستقلة ومحايدة، مختصة باعادة النظر في القانونية الاجرائية والموضوعية للقرارات أو للأفعال أو لعدم اتخاذ أفعال.

٦٠- ان المشروع يتضمن أحكاما تخص الضرر العابر للحدود، بشرط أن تتعاون الدول الأعضاء بقصد كفالة العمل الوقائي واذا لزم الأمر العمل العلاجي فيما يتعلق بأية أضرار بيئية. وبالنسبة للقضية الحرجة التي هي احتمال اعسار القائم بالتشغيل، وهو أمر من شأنه أن يعرقل تنفيذ مبدأ أن على القائم بالتلويث أن يقوم بالدفع، ستتخذ الدول الأعضاء التدابير لتشجيع وضع أدوات للأمن المالي وايجاد أسواق بغرض تمكين القائمين بالتشغيل من استعمال الضمانات المالية لتغطية مسؤولياتهم بموجب التوجيه وذلك على أساس طوعي. وقضية اتاحة التأمين وغيره من أنواع الضمان المالي للأنشطة التي تفرض مسؤولية صارمة على القائم بالتشغيل، هي من ضمن القضايا المطلوب العودة اليها في أحد تقارير اللجنة، وفي ضوء هذا التقرير يمكن اعادة تقديم مقترحات ترمي الى ايجاد أمن مالي اجباري. وهناك تقرير آخر مطلوب أن تصوغه اللجنة، في موعد لا يتأخر عن عشر سنوات بعد دخول التوجيه حيز النفاذ، سيتضمن أمورا منها استعراض تطبيق التوجيه على الضرر البيئي الذي تسببه كائنات محورة جينيا، لا سيما في ضوء الخبرة المكتسبة في المحافل الدولية ذات الصلة مثل اتفاقية التنوع البيولوجي وبروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية، وكذلك في ضوء نتائج حوادث من الأضرار البيئية التي سببتها الكائنات المحورة جينيا.

٦١ ان الاقرار النهائي للتوجيه من جانب البرلمان الأوروبي ومجلس الوزراء يحتمل أن يصدر في عام ٢٠٠٤. وبعد ذلك سيكون على الدول في الاتحاد الأوروبي أن تدمج التوجيه في القانون الوطني خلال ثلاثة أعوام.

---

[٢٤]/ المادة ٨(٤).

رابعاً- استبيان بشأن المسؤولية والجبر التعويضي

٦٢- ان الـ ICCP، في توصيتها ٣/١، قد دعت الأطراف والحكومات والمنظمات الدولية ذات الصلة الى أن تقدم الى الأمين التنفيذ معلومات عن التفهمات الأولية، على أساس الاستبيان المرفق بتلك التوصية، وذلك على أساس طوعي وفي موعد لا يتأخر عن ستة شهور قبل الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية العامل كاجتماع للأطراف في البروتوكول، بقصد مساعدة الأطراف على ايجاد تفهمات بشأن القضايا المتصلة بالمسؤولية والجبر التعويضي عن الأضرار الناشئة عن تحركات الكائنات الحية المحورة عبر الحدود، وطلبت من الأمين التنفيذي أن يقوم بتجميع هذه المعلومات المقدمة واتاحتها الى الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية العامل كاجتماع للأطراف في البروتوكول. وفي سبيل تسهيل الرجوع الى الاستبيان فان الاستبيان مكرر في المرفق بهذه المذكرة، بينما المعلومات المقدمة والتي وصلت الى الأمانة في وقت وضع هذه المذكرة في صيغتها النهائية، متاحة كوثيقة اعلامية (UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/INF/6).

خامساً- توصيات

٦٣- ان مؤتمر الأطراف العامل كاجتماع للأطراف في البروتوكول قد يرغب في أن يستعمل المعلومات التي تتضمنها هذه المذكرة لتسهيل عمله بشأن وضع شروط تكليف الفريق المخصص المفتوح العضوية من الخبراء التقنيين والقانونيين المعنيين بالمسؤولية والجبر التعويضي، في اجتماعه الأول. واذا ما أنشئ الفريق العامل المخصص المذكور يمكن مواصلة استعمال هذه الوثيقة الى جانب الوثائق التي أعدت لعملية الـ ICCP بشأن قضية المسؤولية والجبر التعويضي [٢٥] بوصفها مصدرا اعلاميا يرتكز اليه عمل الفريق العامل.

---

[٢٥] UNEP/CBD/ICCP/2/3, UNEP/CBD/ICCP/3/3, UNEP/CBD/ICCP/3INF/1 and UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/3

مرفق

استبيان عن المسؤولية والجبر التعويضي عن الأضرار الناشئة عن نقل الكائنات الحية المحورة عبر الحدود

مذكرات

ليس في هذا الاستبيان شيء مقصود منه الحكم المسبق على ما يقرره مؤتمر الأطراف بشأن العملية المطلوب الموافقة عليها اعمالا للمادة ٢٧ من البروتوكول.

والقائمة الواردة في هذا الاستبيان ليست قائمة استنفاذية. والأطراف والحكومات والمنظمات الدولية ذات الصلة مدعوة الى أن تثير أو تجيب على أية اسئلة أخرى أو قضايا أخرى تراها مناسبة.

استبيان

١- ما هي أنماط الأنشطة أو الحالات التي يغطيها البروتوكول والتي يرى أنها قد تلحق أضرارا في بلدكم، وما هي أنواع المعايير التي تساعد على تقييم الضرر بالتنوع البيولوجي الذي ينشأ عن تحركات الكائنات الحية المحورة (كحم) عبر الحدود؟

٢- ما هي أنماط الأنشطة أو الحالات التي ينبغي أن تغطيها القواعد والاجراءات الدولية المشار اليها في المادة ٢٧ من البروتوكول؟

٣- كيف ينبغي تعريف وتقييم وتصنيف مفهوم "الضرر الناشئ عن تحركات الكحم عبر الحدود" وهل ينبغي أن يكون ذلك مختلفا عن التعريف والتقييم والتصنيف للأضرار في نطاق المادة ١٤، الفقرة ٢ من اتفاقية التنوع البيولوجي؟

٤- لمن ينبغي أن توجه المسؤولية عن الأضرار الناشئة عن نقل الكحم عبر الحدود؟

٥- ماذا ينبغي أن يكون مقياس المسؤولية عن الضرر الناشئ عن تحركات الكحم عبر الحدود، أي هل تكون المسؤولية قائمة على أساس خطأ أو تكون صارمة أو مطلقة؟

٥- هل ينبغي أن تكون هناك أية اعفاءات من المسؤولية؟ وفي حالة الايجاب ما هي ظروف الاعفاء؟

٦- هل ينبغي أن تكون المسؤولية محدودة من الناحية الزمنية؟ وفي حالة الايجاب ما هي المدة الزمنية؟

٧- هل ينبغي أن تكون المسؤولية محصورة من حيث المبلغ، وفي حالة الايجاب ما هو هذا المبلغ؟

٩- كيف يمكن الاعتراف والتطبيق للأحكام الصادرة بشأن المسؤولية والجبر التعويضي في بلد آخر أو من ولاية أخرى؟

١٠- ما هي جدوى التحكيم في فض المنازعات الناشئة بشأن الأضرار في مجال المسؤولية والجبر التعويضي؟

١١- ما هو الغرض الذي يخدمه مفهوم مسؤولية الدولة والتزام الدولة في نظام من المسؤولية والجبر التعويضي في اطار بروتوكول قرطاجنة؟

١١- مـــن ذا الذي ينبغي أن يكون له حق تقديم مطالبات عن الأضرار الناشئة عن تحركات الكحم عبر الحدود؟