

Distr.: General
30 November 2018
Arabic
Original: English



الدورة الثالثة والسبعون

البند ١٤ من جدول الأعمال

التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج
المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها
الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي
والميدانين المتصلة بهما

الثغرات في القانون البيئي الدولي والصكوك المتصلة بالبيئة: في سبيل وضع ميثاق عالمي للبيئة

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٧٧/٧٢ المعنون "في سبيل وضع ميثاق عالمي للبيئة"، والذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يقدم إليها، في دورتها الثالثة والسبعين في عام ٢٠١٨، تقريراً فنياً قائماً على الأدلة، يحدّد ويقيّم الثغرات المحتملة في القانون البيئي الدولي والصكوك المتصلة بالبيئة بغية تعزيز تنفيذها. ويستعرض التقرير ويحلل مجموعة مواد القانون البيئي الدولي والصكوك المتصلة بالبيئة، فضلاً عن الهيكل الإداري للقانون البيئي الدولي وتنفيذه. ويكشف عن الثغرات وأوجه القصور على مستويات متعددة.

أولاً، لا يوجد إطار معياري شامل وحيد يحدد ما يمكن وصفه بالقواعد والمبادئ للتطبيق العام في القانون البيئي الدولي، على الرغم أن هذه المبادئ قد تساعد في توحيد النهج القطاعية الحالية للقانون البيئي الدولي، وتساعد على سد الثغرات القائمة في القواعد المنصوص عليها في المعاهدات. وفي حين أن بعض مبادئ القانون

البيئي الدولي حصلت الآن على الاعتراف المناسب بإدماجها في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المتعلقة بمسائل محددة، وبعد أن أكدها عدد من المحاكم والهيئات القضائية الدولية، فبعض مبادئه الأخرى لا تتمتع بالوضوح ولا بتوافق الآراء بخصوص قابليتها للتطبيق، ولا تحظى بالاعتراف في صكوك قانونية ملزمة. ويؤثر ذلك على قدرة التنبؤ بالنظم القانونية البيئية القطاعية وتنفيذها.

ثانياً، يسن القانون البيئي الدولي تدريجياً وبناء على رد الفعل. ويتسم بالتجزؤ ويفتقر بوجه عام إلى الاتساق والتآزر ضمن مجموعته الواسعة من الأطر التنظيمية القطاعية. وهذا يؤدي إلى عجز هام في التنسيق على مستوى وضع القوانين وتنفيذها، ويستدعي تحسين اتساق السياسات العامة، وتعزيز الدعم المتبادل والتآزر في التنفيذ. ثالثاً، لا تزال الجوانب المفصلية بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والصكوك المتصلة بالبيئة تمثل ناحية إشكالية بسبب الافتقار إلى الوضوح من حيث محتوى العديد من المبادئ البيئية ومراكزها.

رابعاً، يتسم هيكل الحوكمة البيئية الدولية بالتشتت المؤسسي ويتضمن مجموعة غير متجانسة من الجهات الفاعلة، مما يكشف عن تحديات هامة في مجال الاتساق والتنسيق. وتشدد المحاكم والهيئات القضائية الدولية في كثير من الأحيان على الافتقار إلى توافق دولي في الآراء بشأن المبادئ البيئية.

خامساً، يشكل تنفيذ القانون البيئي الدولي تحدياً على الصعيدين الوطني والدولي. فتنفيذه على الصعيد الوطني يعيقه في العديد من البلدان عدم وجود العناصر المناسبة من التشريعات الوطنية والموارد المالية والتكنولوجيا السليمة بيئياً والقدرات المؤسسية. ويعيق تنفيذه على الصعيد الدولي عدم الوضوح في العديد من المبادئ البيئية.

ويمكن أن يتعزز القانون البيئي الدولي وتنفيذه الفعّال باتخاذ إجراءات من قبيل توضيح وتعزيز مبادئ القانون البيئي الدولي. ويمكن القيام بذلك بوضع صك دولي شامل لتوحيد جميع مبادئ القانون البيئي. وينبغي أيضاً زيادة فعالية عمليات تقديم التقارير والاستعراض وتدابير التحقق والإجراءات والآليات القوية للامتثال والإنفاذ، على نحو يكفل حصول الدول التي تحتاج إلى الدعم على ما يكفي من الموارد لتمكينها

من التنفيذ الفعال لالتزاماتها، كما ينبغي تعزيز دور الجهات الفاعلة من غير الدول على مستويات متعددة.

وبالاستفادة من النهج الابتكارية التي اعتمدها الدول حتى الآن لحماية البيئة، من الضروري أن تعمل الدول والأمم المتحدة على نحو مشترك لمعالجة الثغرات القائمة في القانون البيئي الدولي. ويجب علينا جميعاً أن نغتم الفرصة لاستخدام القانون البيئي الدولي بطرق جديدة ودينامية لتوفير نظام حوكمة يتسم بالقوة والفعالية بهدف تحسين حماية البيئة للأجيال المقبلة.

المحتويات

٥	مقدمة	أولاً-
٩	الثغرات ذات الصلة بالقانون البيئي الدولي	ثانياً-
٩	نطاق المبادئ	ألف-
٩	مركز المبادئ	باء-
٢١	الثغرات المتعلقة بنظم الحوكمة القائمة	ثالثاً-
٢١	لمحة عامة	ألف-
٢٢	حماية الغلاف الجوي	باء-
٣٠	الحفاظ على التنوع البيولوجي وحماية مختلف أنواع التربة	جيم-
٣٥	حماية موارد المياه العذبة	دال-
٣٨	حماية المحيطات والبحار	هاء-
٤٢	تنظيم المواد والنفايات والأنشطة الخطرة	واو-
٤٨	الصكوك المتعلقة بالبيئة	رابعاً-
٤٨	الصكوك التجارية	ألف-
٤٨	صكوك الاستثمار	باء-
٤٩	الصكوك المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية	جيم-
٥١	صكوك حقوق الإنسان	دال-
٥٢	الثغرات المتعلقة بالهيكل الإداري للقانون البيئي الدولي	خامساً-
٥٧	ثغرات تتعلق بتنفيذ القانون البيئي الدولي وفعاليتها	سادساً-
٥٧	التنفيذ على الصعيد الوطني	ألف-
٥٨	وسائل التنفيذ: الموارد المالية، ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات	باء-
٦١	تسوية النزاعات، والامتثال وآليات الإنفاذ	جيم-
٦٣	المسؤولية والتعويض عن الأضرار البيئية العابرة للحدود	دال-
٦٨	الاستنتاجات	سابعاً-

أولاً- مقدمة

١- تتميز التحديات والمشكلات البيئية وما يترتب عليها من آثار بأن معظمها عابر للحدود، وبعضها ذو طابع عالمي، الأمر الذي أدى إلى الإدراك المبكر بأن التعاون الدولي بين الدول من خلال الأطر القانونية المناسبة أمر لا غنى عنه في تهيئة الاستجابات والحلول الفعالة. والقانون البيئي الدولي هو مجال القانون الدولي العام الذي يتناول شؤون الدول والمنظمات الدولية فيما يتعلق بحماية البيئة^(١). وهو لا يعمل في عزلة، بل يركز على قواعد ومبادئ القانون الدولي العام. ولقد أدت المصادر التقليدية للقانون الدولي الواردة في المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية إلى مجموعة كبيرة من الالتزامات القانونية الدولية التي يتمثل هدفها الأساسي في حماية البيئة واستخدام الموارد الطبيعية على نحو مستدام^(٢).

٢- وتمثل المعاهدات الدولية المعتمدة على الصعيدين الإقليمي والعالمي، التي يشار إليها عموماً باسم الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، المصادر الرئيسية للقانون البيئي الدولي. ولقد اعتُمدت مجموعة واسعة من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، حيث تتألف من أكثر من ٥٠٠ صكاً حتى الآن. ويتناول كل اتفاق تحدياً بيئياً محدداً ويتميز من الناحية القانونية والمؤسسية عن غيره. ولقد أسفر الطابع التدريجي والجزئي لصنع القوانين البيئية الدولية عن تكاثر النظم التنظيمية القطاعية إلى حد كبير واتسام الإطار القانوني الدولي لحماية البيئة بالتجزؤ^(٣). فأصبح التجزؤ يجسد ظاهرة متكررة في القانون الدولي، وهو إحدى عواقب صنع القرارات في المجالات المتعددة الأطراف.

(١) انظر: Alan Boyle and Catherine Redgwell, *International Law and the Environment*, 4th ed. (Oxford University Press, 2019); Philippe Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, 4th ed. (Cambridge University Press, 2018); Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law* (Harvard University Press, 2011); Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Ellen Hey, (eds., *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press, 2008).

(٢) انظر: (Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 102).

(٣) على الرغم من أن التركيز في هذه الدراسة ينصب على تجزؤ القانون البيئي الدولي، إلا أن عدم الاتساق يطال أيضاً التفاعل بين قواعد القانون البيئي الدولي والقواعد المنطبقة على المجالات الأخرى للقانون الدولي، كمثل المتعلقة بالنزاعات المسلحة، وهو موضوع تنظر فيه حالياً لجنة القانون الدولي (انظر A/73/10، الفقرات من ١٦٤ إلى ٢١٨).

٣- ولا يوجد إطار معياري شامل وحيد في مجال القانون البيئي الدولي يحدد ما يمكن أن يوصف بأنه قواعد ومبادئ عامة التطبيق. بيد أن مجالات عديدة أخرى للقانون الدولي تستأثر ببعض الصكوك الإطارية الملزمة التي تنص على قواعد عامة ذات نطاق واسع بما فيه الكفاية، لتشمل القواعد والمبادئ الأكثر تحديداً الواردة في الصكوك القطاعية أو الإقليمية وتوفر قدراً معيناً من التنسيق والاتساق. ومن الأمثلة على ذلك، العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان، والقانون التجاري الدولي والقانون الدولي للبحار. ومع ذلك، دوّنت الاتفاقات الإطارية في معظم تلك المجالات القواعد العرفية القائمة وفي معظم الحالات، إن لم يكن جميعها، سبقت تطوير المعاهدات الأكثر تحديداً. ولوحظ أن الهيكل المجزأ للقانون البيئي الدولي والعملية التدريجية لإنشاء نظام أحكامه سوف يفضيان حتماً إلى وضع تعالج فيه بعض التحديات البيئية، في حين لا يحظى البعض الآخر بتلك المعالجة.

٤- ويعاني القانون البيئي الدولي العرفي من الندرة. ويقتضي وجود قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي وجود ممارسة مستقرة مصحوبة باعتقاد الدول بالزاميتها (الاعتقاد بأن هذه الممارسة غدت إلزامية بحكم وجود قاعدة قانونية تشترطها)^(٤). وفيما يتعلق بالمعايير البيئية الدولية، فإن تحديد قواعد القانون الدولي العرفي مهمة صعبة، ولا سيما في الحالات التي توجد فيها فجوة بين ما تقوله الدول وما تفعله على أرض الواقع^(٥). ومع ذلك، تم بالفعل تدوين القواعد العرفية القائمة في القانون البيئي الدولي في المعاهدات. وإضافة إلى ذلك، أكدت عدّة محاكم وهيئات قضائية دولية على وجود قواعد القانون الدولي العرفي في مجال حماية البيئة^(٦).

(٤) انظر: (North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany), I.C.J. Reports 1969, p. 44, para. 77)؛ النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، المادة ٣٨ (١) (ب)؛ A/73/10، الفقرة ٦٥، الاستنتاج ٢.

(٥) انظر: (Daniel Bodansky, "Customary (and not so customary) international environmental law", Indiana Journal of Global Studies, vol. 3, No. 1 (Fall 1995), p. 105).

(٦) انظر على سبيل المثال (The Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996)؛ (Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010)؛ (the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010)؛ (Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Activities in the Area of the High Seas, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989).

٥- ونظراً للتحديات الحرجة التي تطرحها المسائل البيئية وكذلك الحاجة الملحة للعمل والصعوبات الكامنة في التوصل إلى اتفاق بشأن الصكوك الدولية الملزمة قانوناً، نشأت مجموعة مهمة من الصكوك غير الملزمة - إعلانات وقرارات ومبادئ توجيهية وتوصيات - في مجال القانون البيئي الدولي. ومن أبرز الأمثلة على ذلك إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (إعلان استكهولم)، وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية^(٧). وتعمل تلك الصكوك غير الملزمة بمثابة توجيه هام للعمل الوطني والدولي، وكثيراً ما تعمل كبوادر سبقة لوضع واعتماد صكوك ملزمة قانوناً في وقت لاحق. ويشجع أيضاً استخدامها في إطار الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف لتوضيح معاني أحكام معينة.

٦- ولقد أدى التجزؤ المعياري والمؤسسي للقانون البيئي الدولي والنهج القطاعي للوائح البيئية على مرّ السنين إلى مقترحات لتعزيز الاتساق والتنسيق في مجال الحوكمة البيئية العالمية، بما في ذلك مقترحات ناجحة لتعزيز التنسيق فيما بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المحددة، وأخرى أقل نجاحاً تدعو إلى إنشاء منظمة عالمية للبيئة^(٨) أو إلى اعتماد العهد الدولي للبيئة والتنمية^(٩). وفي الآونة الأخيرة، اقترحت فكرة وضع ميثاق عالمي للبيئة يلخص ويدوّن مبادئ القانون البيئي الدولي في وثيقة واحدة^(١٠). وفي ١٠ أيار/مايو ٢٠١٨، اعتمدت الجمعية العامة قرارها ٢٧٧/٧٢ بعنوان "في سبيل وضع ميثاق عالمي للبيئة"، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها الثالثة والسبعين لعام ٢٠١٨، تقريراً فنياً قائماً على

Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion, Case No. 17, (International Tribunal for the Law of the Sea Reports 2011).

(٧) وضعت لجنة القانون الدولي أيضاً عدداً من الصكوك غير الملزمة (سيشار إليها مرة أخرى أدناه) تتعلق بجوانب القانون البيئي الدولي والمسائل ذات الصلة بها.

(٨) انظر على سبيل المثال، Frank Biermann، "The emerging debate on the need for a world environment organization"، *Global Environmental Politics*, vol. 1, No. 1 (February 2001)؛ و Daniel C. Esty، "The case for a global environmental organization"، in Peter B. Kenen, ed., *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods* (Institute for International Economics, 1994).

(٩) انظر: (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, *Draft International Covenant on Environment and Development: Implementing Sustainability*, 5th ed. (IUCN Draft Covenant) (2015)) (مشروع عهد الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية ٢٠١٥).

(١٠) انظر: ("Global pact for the environment"، preliminary draft, 24 June 2017)، ويمكن الاطلاع عليه على الرابط: (<https://perma.cc/L4PM-PTV2>)؛ و (Le club des juristes, *White Paper: Global Pact for the Environment* (2017)).

الأدلة، يحدد ويقيم الثغرات المحتملة في القانون البيئي الدولي والصكوك المتعلقة بالبيئة بغية تعزيز تنفيذها. وقد أعد هذا التقرير بناء على ذلك الطلب.

٧- ويضطلع التقرير بتحديد وتقييم الثغرات التنظيمية والإدارية في القانون البيئي الدولي. وتُعرّف ”الثغرة“ بأنها فجوة أو فراغ أو خلل أو قصور^(١١). ولأغراض هذا التقرير، يُفهم المصطلح ”ثغرات تنظيمية“ على أنه يعني الفجوات الفنية/المعيارية (بما في ذلك تلك الإجرائية والمؤسسية) و”ثغرات إدارية“ على أنه يعني ثغرات التنفيذ في الإطار القانوني الدولي. ويمكن أن تحدث ثغرة ضمن اتفاق بيئي متعدد الأطراف فيما يتعلق بمحتواه أو قدرته على الوفاء بأهدافه وغرضه؛ أو بين الأطر القانونية (كمواضع التداخل أو التباين أو التضارب الموضوعية أو الإجرائية)؛ أو حيث لا توجد أي لوائح (مثلاً، القيود في مجال التغطية الفنية أو المؤسسية أو الجغرافية). ويؤخذ تعريف ”الصكوك المتصلة بالبيئة“ في الفقرة ١ من قرار الجمعية العامة ٢٧٧/٧٢ على أنه يشمل تلك الصكوك القانونية الدولية التي لا تقع حصرياً ضمن مجال البيئة ولا يتمثل هدفها الرئيسي في حماية البيئة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الشواغل البيئية قد نفذت بشكل تدريجي إلى الأطر التنظيمية الدولية الأخرى، كتلك التي تتناول التجارة الدولية، والاستثمار، وحقوق الملكية الفكرية، وحقوق الإنسان، والسلم والأمن، والهجرة، وإدارة الكوارث^(١٢). وسيتناول هذا التقرير بعض تلك الأطر التنظيمية.

٨- وينقسم التقرير إلى خمسة فروع موضوعية: يقوم الفرع الثاني بتحديد وتقييم نطاق مبادئ القانون البيئي الدولي وحالتها؛ ويتناول الفرع الثالث الثغرات المتعلقة بالنظم التنظيمية القطاعية؛ ويحدد الفرع الرابع بعض الصكوك المتعلقة بالبيئة وقيّمها؛ ويتناول الفرع الخامس الثغرات المتعلقة بالهيكل الإداري للقانون البيئي الدولي؛ ويتناول الفرع السادس الثغرات المتعلقة بتنفيذ القانون البيئي الدولي وفعالته.

(١١) انظر: Bryan A. Garner, *A Dictionary of Modern Legal Usage*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2001), p. 496.

(١٢) انظر: (Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 17).

ثانياً- الثغرات ذات الصلة بالقانون البيئي الدولي

ألف- نطاق المبادئ

٩- تشكل مبادئ القانون البيئي الدولي لبنات هامة، وينتشر استخدامها على نطاق واسع. فبعضها مشمول في الصكوك غير الملزمة، بما فيها الصكوك السياسية، في حين أن بعضها الآخر منصوص عليه في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المتعلقة بمسائل محددة والملزمة قانوناً. وعندما يُنص عليها في إحدى تلك الاتفاقات، يكون نطاق المبادئ مقتصرًا على ذلك الاتفاق البيئي المتعدد الأطراف على وجه التحديد. ومع ذلك، فإن تلك المبادئ التي لا ترد في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف تؤدي أيضاً دوراً هاماً في توجيه تفسير تلك الاتفاقات ومواصلة تطويرها.

١٠- وبصورة أعم، تستخدم المبادئ البيئية أيضاً لإكمال أو استكمال قواعد أكثر تحديداً. وفي الواقع، فإن الاتفاقيات التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالقانون البيئي قد تعترف صراحة بأن المبادئ تؤدي وظيفة سدّ الثغرات^(١٣). ويسمح الطابع العام للمبادئ بتطبيقها على أوجه الترابط بين الأنشطة البشرية والبيئة، الدائمة التطور. وتؤدي المبادئ أيضاً دوراً فيما يتعلق بالثغرات التي يحتمل أن تنجم عن استخدام مختلف المصادر القانونية. ويتجاوز الدعم المتبادل في مجال القانون الدولي المعاصر مجرد نموذج سدّ الثغرات الذي تمثله المبادئ القانونية، بل يتطلب توليف مصادر القانون الدولي، إن أمكن ذلك، في إطار حالة معينة^(١٤). وفي هذا السياق، قد تساعد المبادئ البيئية على توحيد النهج القطاعي الراهن للقانون البيئي الدولي. ومن شأن وجود صك دولي شامل وموحد يوضح جميع مبادئ القانون البيئي أن يسهم في تحسين فعاليتها وتعزيز تنفيذها.

باء- مركز المبادئ

الوقاية

١١- يُطلَب إلى الدول ممارسة سيادتها على الموارد الطبيعية على نحو يكفل عدم تسبب الأنشطة المضطّعة بها داخل ولايتها القانونية أو تحت سيطرتها في إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة

(١٣) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، الديباجة.

(١٤) انظر A/CN.4/L.682، الفقرة ٤٣.

الواقعة خارج حدودها الإقليمية. ولقد تم اعتبار منع الضرر العابر للحدود، منذ أن ظهر لأول مرة في قضية التحكيم المتعلقة بمصهر تريل في عام ١٩٣٨^(١٥) بوصفه مبدأ من مبادئ الصكوك الأساسية للقانون البيئي الدولي^(١٦)، وصكوك الأمم المتحدة^(١٧)، والصكوك الإقليمية^(١٨)، والنصوص التي يصيغها المجتمع المدني^(١٩)، ومقررات محكمة العدل الدولية^(٢٠). وهذا المبدأ متأصل في ميل القانون الدولي في جوهره لتفضيل الوقاية من الضرر البيئي بدلاً من التعويض عن الضرر الذي حدث بالفعل. إن مبدأ الوقاية راسخ تماماً بوصفه أحد قواعد القانون الدولي المدعومة بالممارسات ذات الصلة في العديد من المعاهدات البيئية ومبادرات التدوين الرئيسية^(٢١). ومن الناحية العملية، يرتبط هذا المبدأ أيضاً بالالتزامات بإيلاء العناية

(١٥) انظر: (Trail Smelter Case (United States, Canada) (1938, 1941), Reports of the)

(International Arbitral Awards, vol. III, p. 1905, et seq

(١٦) انظر: إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، إعلان استكهولم، المبدأ ٢١؛ و الميثاق العالمي للطبيعة، المواد ١٣ و ١٩ و ٢١؛ واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادة ١٩٤؛ و اتفاقية تقييم الأثر البيئي في الإطار عبر الحدودي (اتفاقية اسبو)، الديباجة والمادة ٢؛ واتفاقية التنوع البيولوجي، الديباجة والمادة ٣؛ وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (إعلان ريو)، المبادئ ٢ و ١٤ و ١٨ و ١٩؛ واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، الديباجة.

(١٧) لجنة القانون الدولي، مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٩٧. وانظر أيضاً القرار ٨٨/٦٢، المرفق.

(١٨) انظر: انظر المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي، المادة ١٩١؛ و اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية، المادة ٢٠.

(١٩) انظر ميثاق الأرض، المبدأ ٦ (د)؛ مشروع عهد الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية، المواد ٦ و ١٤ و ٤١؛ و (Centre international de droit compare de l'environnement, Draft International Covenant

(4)-(2) on the Human Right to the Environment (CIDCE Draft Covenant), arts. 4

(٢٠) انظر (Corfu Channel Case, Judgment of April 9th 1949, I.C.J. Reports 1949, pp. 4 and 22;

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7, para. 140; Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14, para. 101).

(٢١) انظر: (Leslie Anne Duvic-Paoli and Jorge E. Viñuales, "Principle 2: prevention", in Jorge E.)

Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary* (Oxford (University Press, 2015), pp. 107, 120 and 121

الواجبة، ولا سيما واجب إجراء تقييم للأثر البيئي قبل الانخراط في أنشطة تشكل خطراً محتملاً لحدوث ضرر عابر للحدود^(٢٢).

الحيطة

١٢- ينص هذا المبدأ على أن الدول مطالبة باعتماد نهج تحوطي عند اتخاذ القرارات أو فيما يتعلق بحالات التقصير المحتملة التي قد تضر بالبيئة. ولا يزال هذا الواجب قائماً بغض النظر عن غياب اليقين العلمي فيما يتعلق بوجود هذا الخطر أو مداه^(٢٣). وعلى الرغم من أن هذا المبدأ، على النحو المنصوص عليه في المبدأ ١٥ من إعلان ريو، يعكس مبادئ هامة أخرى، كالتنفيذ الفعال للقانون البيئي الدولي^(٢٤)، بيد أن الأساس القانوني للتحوط مبدأ يثير بعض الجدل والنقاش^(٢٥). ولكن ممارسة الحيطة في هذا الصدد ترد في صكوك أساسية أخرى

(٢٢) المرجع نفسه، الصفحة ١١٨.

(٢٣) انظر: António Cançado Trindade, "Principle 15: precaution", in Viñuales, ed., *The Rio* (Declaration on Environment and Development, p. 403).

(٢٤) انظر: Martina Kunz, "Principle 11: environmental legislation", in Viñuales, ed., *The Rio* (Declaration on Environment and Development, pp. 311 and 321). وانظر كذلك A/HRC/37/59، (المبدأ

الإطاري ١١) الفقرة ٣٣ (ج)، و(المبدأ الإطاري ١٢) الفقرتان ٣٤ و ٣٥.

(٢٥) انظر: (Kunz, "Principle 11: environmental legislation", p. 412).

لقانون البيئي الدولي^(٢٦)، وصكوك إقليمية^(٢٧)، ونصوص أعدها المجتمع المدني^(٢٨)، وأحكام صادرة عن المحكمة الدولية لقانون البحار^(٢٩).

تغريم الملوّث

١٣- يتعين على الدول ألا تكتفي باتخاذ تدابير لمكافحة التلوث البيئي فحسب، بل أيضاً أن تتعاون بشأن نظم المسؤولية. ويتمتع هذا المعيار بقاعدة قانونية راسخة باعتباره مبدأ قانونياً مستمداً من مجموعة متنوعة من المصادر القانونية، بما في ذلك المعاهدات والأعراف الإقليمية، وبخاصة في أوروبا^(٣٠). وفي الممارسة العملية، يقلل المبدأ من العبء التنظيمي الواقع على عاتق

(٢٦) انظر الميثاق العالمي للطبيعة، المادة ١١ (ب)؛ اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (اتفاقية فيينا بشأن الأوزون)، الديباجة؛ الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي، ١٩٩٠ (اتفاقية لندن لعام ١٩٩٠)، الديباجة؛ الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، الديباجة؛ اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المادة ٣ (٣)؛ البروتوكول الملحق باتفاقية عام ١٩٧٩ بشأن التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود، الديباجة (اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود)؛ البروتوكول الملحق باتفاقية ١٩٧٢ بشأن منع التلوث البحري بإلقاء النفايات والمواد الأخرى، الديباجة والمادة ٣؛ بروتوكول قرطاجنة بشأن السلامة الأحيائية الملحق باتفاقية التنوع البيولوجي (بروتوكول قرطاجنة)، المواد ١٠ (٦) و ١١ (٨)؛ اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة (اتفاقية الملوثات العضوية الثابتة)، الديباجة، المادتين ١ و ٨ (٧) (أ).

(٢٧) انظر: المعاهدة المنظّمة لعمل الاتحاد الأوروبي، المادة ١٩١ (٢)؛ اتفاقية حماية البيئة البحرية لشمال شرق المحيط الأطلسي (اتفاقية أوسبار)، المادة ٢ (٢) (أ).

(٢٨) انظر: مشروع عهد الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، المادة ٧؛ مبادئ أوسلو لعام ٢٠١٥ المتعلقة بالالتزامات العالمية للحد من تغير المناخ (مبادئ أوسلو، الفقرات ١ (أ-ب)؛ و (CIDCE Draft Covenant, arts. 3 (1-2)).

(٢٩) انظر (Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures,) انظر Order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999, p. 280, para. 77; Activities in the Area, Advisory Opinion, Case No. 17, para. 135.

(٣٠) انظر: (Priscilla Schwartz, "Principle 16: the polluter-pays principle", in Viñuales, ed., The Rio) انظر: (Declaration on Environment and Development, pp. 429 and 435).

الدول في تحقيق أهداف مكافحة التلوث^(٣١). ويرد مبدأ تغريم الملوث في المبدأ ١٦ من إعلان ريو، والصكوك الإقليمية^(٣٢)، والنصوص التي أعدها المجتمع المدني^(٣٣).

الديمقراطية البيئية

١٤ - يتألف مفهوم الديمقراطية البيئية عموماً من مبادئ الحصول على المعلومات، والمشاركة في صنع القرارات وإمكانية اللجوء إلى العدالة البيئية. ولقد ظهرت عناصر المشاركة العامة هذه في سياقات محلية مختلفة منذ أوائل السبعينيات على الأقل، وتظهر روابط بينها وبين بعض جوانب القانون الدولي لحقوق الإنسان^(٣٤). وفي حين أن معظم الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف العالمية التي اعتمدت منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية الذي عُقد في ريو دي جانيرو، البرازيل ١٩٩٢، تؤيد وصول الجماهير إلى المعلومات والمشاركة العامة بطريقة ما، إلا أن العديد من التطورات القانونية الأساسية قد تمت على الصعيد الإقليمي وبقدر ضئيل جداً من التناظر الجغرافي^(٣٥). ويشكل ذلك ثغرة كبيرة في القانون البيئي الدولي.

(٣١) المرجع نفسه، الصفحة ٤٢٩.

(٣٢) انظر المعاهدة المنظّمة لعمل الاتحاد الأوروبي، المادة ١٩١ (٢)؛ اتفاقية أوسبار، المادة ٢ (٢) (ب).

(٣٣) انظر ميثاق الأرض، المادة ٦ (ب)؛ وإعلان نيودلهي لمبادئ القانون الدولي المتصلة بالتنمية المستدامة (إعلان نيودلهي)، الفقرة ٣-١؛ ومشروع عهد الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، المادة ٦.

(٣٤) انظر: (٣٤) انظر: Jonas Ebbesson, "Principle 10: public participation", in Viñuales, ed., *The Rio*

(Declaration on Environment and Development, p. 287).

(٣٥) المرجع نفسه، الصفحة ٢٩٣.

١٥- وتنص الصكوك الأساسية للقانون البيئي الدولي^(٣٦)، وصكوك الأمم المتحدة^(٣٧)، والصكوك الإقليمية^(٣٨)، والنصوص التي أعدها المجتمع المدني^(٣٩)، على المتطلب المحدد الذي يلزم الدول بإتاحة المعلومات البيئية التي تحتفظ بها السلطات العامة للجماهير. وتنص أيضاً الصكوك الأساسية للقانون البيئي الدولي^(٤٠)، والصكوك الإقليمية^(٤١)، والنصوص التي أعدها المجتمع المدني^(٤٢)، على المتطلب المحدد الذي يلزم الدول بتمكين الجماهير من المشاركة في إعداد المقررات والتدابير والخطط والبرامج والأنشطة والسياسات والصكوك المعيارية للسلطات العامة التي قد يكون لها تأثير كبير على البيئة. وينص المبدأ ١٠ من إعلان ريو، والصكوك الإقليمية^(٤٣)، والنصوص التي أعدها المجتمع المدني^(٤٤)، على المتطلب المحدد الذي يلزم الدول

(٣٦) انظر الميثاق العالمي للطبيعة، المادتين ١٨ و ٢١ (أ)؛ إعلان ريو، المبدأ ١٠؛ اتفاق باريس، المادة ١٢.

(٣٧) انظر مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة في حولىة لجنة القانون الدولي لعام ٢٠٠١، المادة ١٣؛ والقرار ٦٢/٦٨، المرفق.

(٣٨) انظر: الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (اتفاقية آرهوس)، المادة ١؛ الاتفاقية الأفريقية لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية (الاتفاقية الأفريقية)، المادة السادسة عشرة (١) (أ - ب).

(٣٩) انظر: ميثاق الأرض، المادة ٨ (ج)؛ مبادئ جوهانسبرغ المتعلقة بدور القانون والتنمية المستدامة (مبادئ جوهانسبرغ)؛ إعلان نيودلهي، الفقرة ٥،٢؛ مشروع عهد الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، المادة ١٥ (٣)؛ مبادئ أوسلو، الديباجة؛ الإعلان العالمي لسيادة القانون البيئي (الإعلان العالمي للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة)، المادة الأولى (د)؛ مشروع العهد الصادر عن المركز الدولي للقانون البيئي المقارن، المواد ٨ (١) - (٣) و ٩ (١) - (٢).

(٤٠) انظر الميثاق العالمي للطبيعة، المادة ٢٣؛ إعلان ريو، المبدأ ١٠؛ اتفاق باريس، المادة ١٢.

(٤١) انظر اتفاقية آرهوس، المواد ٦ (٢) و ٧ و ٨؛ الاتفاقية الأفريقية، المادة السادسة عشرة (ج).

(٤٢) انظر: مشروع عهد الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، المادة ١٥ (٤)، الإعلان العالمي للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، المادة الأولى (أ)، المبدأ ١٠؛ مشروع العهد الصادر عن المركز الدولي للقانون البيئي المقارن، المواد ١٠ (١) - (٣).

(٤٣) انظر: الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة ١٣؛ اتفاقية آرهوس، المادة ٩.

(٤٤) انظر مبادئ جوهانسبرغ، الديباجة؛ مشروع عهد الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، المادة ١٥ (٥)؛ مبادئ أوسلو، الفقرة ٢٦؛ الإعلان العالمي للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، الديباجة؛ المشروع الأول لليونسكو للنص الأول لإعلان بشأن المبادئ الأخلاقية فيما يتعلق بتغير المناخ لعام ٢٠١٦، المادة ٥ (٥).

بضمان الوصول الفعال والميسور إلى الإجراءات الإدارية والقضائية للطعن في حالات الإهمال من جانب السلطات العامة أو الأشخاص العاديين التي تخالف القانون البيئي.

التعاون

١٦- يُطلب إلى الدول أن تُسهم في حفظ سلامة النظام الإيكولوجي للأرض وحمائته واستعادته. ويترتب على ذلك الالتزام بالتعاون بحسن نية وروح من الشراكة على الصعيد العالمي من أجل تحقيق هذا الهدف. وصياغة التعاون كمبدأ في القانون البيئي الدولي من خلال اعتماد مؤتمرات الأطراف للصكوك والقواعد التكميلية تخدم التطوير التدريجي والتطور الدينامي لقانون المعاهدات^(٤٥). ولقد أقرت الصكوك الأساسية للقانون البيئي الدولي^(٤٦)، وصكوك الأمم المتحدة^(٤٧)، والنصوص التي أعدها المجتمع المدني^(٤٨)، ومنظمة التجارة العالمية^(٤٩) بهذا المبدأ.

١٧- وللتعاون أهمية بالغة بالنسبة للهدف المتمثل في منع حالات تدهور البيئة والصحة البشرية التي قد تنجم عن بعض الأنشطة والمواد الخطرة، لا سيما بالنسبة للدول النامية^(٥٠). ويعمل الإخطار والمساعدة في حالات الطوارئ أيضاً على منع المخاطر التي تشكلها الكوارث

(٤٥) انظر: (Peter H. Sand, "Principle 27: cooperation in a spirit of global partnership", in Viñuales,)

(ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, p. 617).

(٤٦) انظر إعلان استكهولم، المبدأ ٢٤؛ اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادة ١٩٧؛ الميثاق العالمي للطبيعة، المادتين ٢١ (أ) و٢٢؛ اتفاقية فيينا بشأن الأوزون، المادة ٢ (٢) (أ)؛ جدول أعمال القرن ٢١، الفصل ٢-١؛ إعلان ريو، المبادئ ٥ و٧ و٩ و١٢-١٤ و٢٤ و٢٧؛ الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، الديباجة والمادة ٣ (٥)؛ اتفاقية التنوع البيولوجي، المادة ٥؛ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا، المادة ٣ (ب) و(ج)؛ اتفاق باريس، المواد ٧ (٦) - (٧) (أ) و ٨ (٤) (أ) - (و).

(٤٧) انظر مشروع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، المادة ٤.

(٤٨) مبادئ أوسلو، الديباجة؛ مشروع العهد الصادر عن المركز الدولي للقانون البيئي المقارن، المادة ٢٠.

(٤٩) انظر (World Trade Organization, *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, AB-1998-4, Report of the Appellate Body, 12 October 1998, para. 168).

(٥٠) انظر: (Makane M. Mbengue, "Principle 14: dangerous activities and substances", in Viñuales,)

(ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, p. 383).

الطبيعية على حياة البشر وعلى البيئة^(٥١). وعلى الرغم من أن الالتزام بالتعاون في شكل الإخطار في حالات الطوارئ يشكل جزءاً من القانون الدولي العربي، لم يحظَ واجب المساعدة في مثل تلك الأحداث سوى بقليل من الاعتراف^(٥٢). ولقد تم الاعتراف بتلك الحالات المحددة من التعاون عبر الحدود في الصكوك الأساسية للقانون البيئي الدولي^(٥٣)، في المادة ١٩ من الفقرة ١، ومشروع العهد الدولي الخاص بالاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، وفي المادة ٧ من مشروع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث^(٥٤).

الحق في بيئة نظيفة وصحية

١٨- إن العلاقة بين التمتع بحقوق الإنسان الأساسية والجودة البيئية تمثل أمراً مسلماً به منذ زمن طويل. ومع ذلك، لم تحدد المعاهدات الدولية العتبة التي يتعين أن تتخطاها الجودة البيئية قبل حدوث انتهاك لحقوق الإنسان. ويمكن القول إن هذه العتبة تختلف تبعاً لنوع حق الإنسان المعني.

١٩- وفي الوقت الراهن، تفيد التقارير أن هناك ما لا يقل عن ١٥٥ دولة تعترف في دساتيرها أو لوائحها الدستورية الفرعية، بحق الإنسان في بيئة صحية^(٥٥). وبالإضافة إلى ذلك، فقد أُثير مثل هذا الحق في الإعلانات غير الملزمة، مثل إعلاني استكهولم وريو. ولا يعترف سوى عدد قليل من الاتفاقيات الدولية والإقليمية الملزمة لقطاعات بعينها بحق العيش في بيئة صحية^(٥٦). ولا تعرّف الصكوك الإقليمية والدولية القائمة بشأن هذا الموضوع نطاق ومضمون

(٥١) انظر: (Phoebe Okowa, "Principle 18: notification and assistance in case of emergency", in)

(Viñuales, ed., *The Rio Declaration on Environment and Development*, p. 471).

(٥٢) المرجع نفسه، الصفحة ٤٩١.

(٥٣) انظر: اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادتين ١٢٣ (أ) - (د) و١٩٨؛ اتفاقية لندن لعام

١٩٩٠، المادة ٧ (١)؛ الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية، الديباجة؛ إعلان

ريو، المبدأ ١٤ و١٨؛ اتفاقية التنوع البيولوجي، المادة ١٤ (١) (د).

(٥٤) اعتمده لجنة القانون الدولي في عام ٢٠١٦. انظر A/71/10، الفقرة ٤٨.

(٥٥) انظر: (David R. Boyd, "Catalyst for change: evaluating forty years of experience in)

implementing the right to a healthy environment", in John H. Knox and Ramin Pejan, eds., *The Human*

(Right to a Healthy Environment (Cambridge University Press, 2018), pp. 17–42).

(٥٦) تشمل تلك الاتفاقيات الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المادة ٢٤؛ البروتوكول الإضافي

للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ١١؛ اتفاقية

الحق بشكل موحد أو كامل. وبوجه عام تتعلق الاتفاقات الإقليمية التي تعترف بالحق في بيئة صحية بقانون حقوق الإنسان ولا تأخذ خصوصيات المسائل البيئية في الاعتبار. والعديد من تلك الاتفاقات لا تسمح للأفراد أو المجموعات بتقديم مطالبات للمصلحة الفردية أو العامة. وفي حين لا يرد الحق في بيئة صحية صراحة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المعتمدة في عام ١٩٥٠، إلا أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان استخدمته لتوفير الحماية غير المباشرة من خلال تلك الحقوق التي تنص عليها، بناء على تفسير دينامي للاتفاقية^(٥٧). وكذلك يفتقر القانون البيئي الدولي حالياً إلى إطار قانوني ملائم لحماية المدافعين عن الحقوق البيئية^(٥٨).

التنمية المستدامة

٢٠- يتضمن العديد من المعاهدات الدولية للقانون البيئي إشارات صريحة أو ضمنية إلى المبادئ الأساسية للتنمية المستدامة^(٥٩). وترد التنمية المستدامة أيضاً في الاتفاقات الدولية الأخرى، مثل معاهدات التجارة والاستثمار واتفاقات منظمة التجارة العالمية^(٦٠). وقد تبنت

آرهوس، المادة ١؛ الاتفاقية الأفريقية، المادة الثالثة؛ البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا، المادة ١٨؛ الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المادة ٣٨؛ اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن حماية حقوق الإنسان لكبار السن المادة ٢٥؛ الاتفاق الإقليمي بشأن سبل الوصول إلى المعلومات والمشاركة واللجوء إلى العدالة فيما يتعلق بالمسائل البيئية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (اتفاق إسكازو)، المادة ٤ (١).

(٥٧) انظر: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (European Court of Human Rights (ECHR), *López Ostra*), *v. Spain*, Application No. 16798/90, Judgment, 9 December 1994, para. 51. وفي حالات أخرى، ارتأت المحكمة أن الحق في الحياة الذي تحميه المادة ٢ من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية يشمل الحق في الحصول على الحماية من المخاطر الناجمة عن الأنشطة الصناعية الخطرة. انظر: (ECHR, *Önerildiz v. Turkey*, Application No. 48939/99, Judgment, 30 November 2004).

(٥٨) على النقيض من المدافعين عن حقوق الإنسان بموجب القرار ١٤٤/٥٣ بتاريخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.

(٥٩) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق (٢٠١٧)؛ اتفاق باريس (٢٠١٥)؛ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا (١٩٩٤)؛ اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (١٩٨٨)؛ بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (١٩٨٩)؛

(٦٠) انظر: Nico Schrijver, "Advancements in the principles of international law on sustainable development", in Marie-Claire Cordonier Segger and H.E. Judge C.G. Weeramantry, eds., *Sustainable*

المحاكم والهيئات القضائية الدولية التنمية المستدامة كمصدر للقانون والسياسات عند تناول تنفيذ المعاهدات وتفسير القواعد^(٦١). ويمكن ملاحظة ذلك في الهيئات القضائية التي تتراوح ما بين محكمة العدل الدولية^(٦٢) إلى المحاكم الإقليمية، بما في ذلك المحاكم التي تتناول المجالات ذات الصلة، مثل محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان^(٦٣)، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب^(٦٤)، والأفرقة والمحاكم المتخصصة مثل المحكمة الدولية لقانون البحار^(٦٥) والهيئة المعنية بتسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية^(٦٦). وفي الآونة الأخيرة، أُدرجت التنمية المستدامة في الخطة العالمية الأوسع نطاقاً من خلال خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة^(٦٧). ويمكن النظر إلى الأهداف كمؤشرات محددة للتنمية

Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals, 1992 – 2012 (Routledge, 2017), pp. 99–102.

(٦١) انظر: (Cordonier Segger and Weeramantry, eds., *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals, 1992 – 2012*).

(٦٢) انظر، على سبيل المثال: (General list No. 135, in *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, I.C.J. Reports 1997; *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010; *Whaling in the Arctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment I.C.J. Reports 2014).

(٦٣) انظر: القضايا التالية من محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان: (*Saramaka People v. Suriname*, Judgment, 28 November 2007; *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 17 June 2005; *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment, 31 August 2001. See also African Commission on Human Rights and Peoples' Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, Communication No. 276/03, 2009).

(٦٤) انظر: (African Commission on Human Rights and Peoples' Rights, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and the Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, Communication No. 155/96, 2001).

(٦٥) انظر القضايا التالية من المحكمة الدولية لقانون البحار: (*Volga Case (Russian Federation v. Australia)*, 42 ILM 159 (2003); *MOX Plant (Ireland v. United Kingdom)*, Order of 13 November 2001; *Southern Bluefin Tuna (Australia v. Japan)*, Order of 27 August 1999; *M/V Saiga (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Case No. 1, Order of 21 November 1997).

(٦٦) انظر التقارير التالية من منظمة التجارة العالمية: (*China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Minerals*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R and WT/DS398/AB/R, 30 January 2012; *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/16, 29 August 2008; *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998).

(٦٧) أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (٢٠١٥).

المستدامة، كما أنها تمثل معلماً بارزاً. ومع ذلك، لا تزال هناك تساؤلات بشأن مدى تمثيل مبادئ التنمية المستدامة لقواعد ملزمة أو غير ملزمة أو حتى ما إذا كان ينبغي أن تشكل مصدراً من مصادر القانون. وأشار البعض إلى أن ذلك يعكس الحاجة إلى مزيد من التحليل والحاجة إلى تدوين مبادئ التنمية المستدامة في أحد مصادر القانون. ويرى آخرون أن ذلك قد يقوض الجانب الدينامي للتنمية المستدامة. وثمة ثغرة أخرى تتعلق بأن التنمية المستدامة ما برحت تنتظر تنفيذها الفعال كمفهوم قانوني شامل فيما يتعلق بمعالجة العلاقة بين القانون البيئي الدولي والمجالات الأخرى في القانون الدولي^(٦٨).

المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة والقدرات ذات الصلة

٢١- تطور مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة، وما يرتبط بها من قدرات، من تطبيق الإنصاف في القانون الدولي العام. وجرى العرف أن يستند القانون الدولي إلى مبدأ المساواة في السيادة بين الدول، الذي يهدف إلى كفالة تمتع الدول بالمساواة في الحقوق والواجبات. ويشير مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة، في إعلان ريو، إلى الحالات التي ساهمت فيها البلدان المتقدمة بشكل أكبر في المشكلة البيئية الراهنة، مع تمتعها بقدرة أكبر على الاستجابة للتحدي البيئي. وليست كل الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف تتضمن مفهوم التفضيل. وتلك التي تشملها تضمن مشاركة جميع الدول. وكأسلوب لتحقيق هذا الهدف، تخضع الدول في حالات مختلفة لالتزامات مختلفة وتمتع بحقوق مختلفة. وتعتبر الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف عن هذا المبدأ بطرق مختلفة، كما أن التطبيق العام للمبدأ ليس بالأمر البسيط^(٦٩). وتتعامل بعض الاتفاقات مع البلدان الأطراف المتقدمة النمو والنامية بتصنيف فئاتها، حيث تفرض التزامات أقوى بكثير على البلدان المتقدمة، في حين تكون الالتزامات أقل عبئاً مع

(٦٨) انظر: (Christina Voigt, *Sustainable Development as a Principle of International Law*).

(Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law (Martinus Nijhoff, 2009).

(٦٩) على سبيل المثال، خلصت غرفة منازعات قاع البحار التابعة للمحكمة الدولية لقانون البحار إلى أن ”مسؤوليات وتبعيات الدولة المركزية تنطبق على قدم المساواة على جميع الدول المركزية، سواء كانت متقدمة أو نامية.“ وخلصت إلى أنه: ”من شأن انتشار ظاهرة الدول المركزية لغرض التيسير“ أن يُعرض للخطر التطبيق الموحد لأعلى معايير حماية البيئة البحرية، وتطوير الأنشطة في المنطقة بطريقة مأمونة وحماية التراث المشترك للبشرية.“ انظر: (Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion, paras. 158–159).

توفير استحقاقات للدعم المالي والتكنولوجي أو بناء القدرات للبلدان النامية الأطراف والبلدان الأطراف التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية^(٧٠). وتستخدم الاتفاقات الأخرى الاختيار الذاتي^(٧١)، أو تعالج التفضيل على أساس معايير مثل الموارد المالية والتكنولوجية، والقدرة على الانخراط في إجراءات التخفيف من الآثار البيئية الفعالة من حيث التكلفة، وما إذا كانت الدولة هي دولة تصدير أو استيراد^(٧٢)، وما إذا كانت الدولة متأثرة بالمسألة^(٧٣)، أو عدة فئات أخرى^(٧٤). وتنص اتفاقية باريس على أنه في سياق تغير المناخ، يكون التفضيل دينامياً، ولا يقتصر على معايير معينة وينبغي أن يُنظر إليه في ضوء مختلف الظروف الوطنية^(٧٥).

عدم النكوص والتقدم

٢٢- إن مبدأ عدم النكوص جديد نسبياً في مجال القانون البيئي، في حين أن فكرته الأساسية المتمثلة في عدم الانتكاس مفهومة جيداً في الأنظمة التي تحمي حقوق الإنسان وفي قانون العمل. وتشارك جميع الصكوك الدولية الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان في الفكرة القائلة بأنه بمجرد الاعتراف بأحد حقوق الإنسان، لا يمكن تقييده أو تدميره أو إلغائه^(٧٦). إن النتيجة الطبيعية لمبدأ عدم النكوص هو مبدأ التقدم. يهدف عدم النكوص إلى ضمان عدم إضعاف الحماية البيئية، بينما يهدف التقدم إلى تحسين التشريعات البيئية، بوسائل منها

(٧٠) انظر (Lavanya Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law* (Oxford University Press, 2006).

(٧١) انظر (International Civil Aviation Organization resolution A39-3: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Global Market-based Measure (MBM) scheme (CORSIA).

(٧٢) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية روتردام المتعلقة بتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطيرة متداولة في التجارة الدولية (اتفاقية روتردام)، أو اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها.

(٧٣) انظر: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر.

(٧٤) تعديل بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون، المقرر ١/٢٨: مواصلة تعديل بروتوكول مونتريال، المرفق الأول.

(٧٥) انظر: (Christina Voigt and Felipe Ferreira, “Dynamic differentiation”: the principles of CBDR-RC, progression and highest possible ambition in the Paris Agreement”, *Transnational Environmental Law*, vol. 5, No. 2 (October 2016).

(٧٦) انظر، على سبيل المثال، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٣٠؛

زيادة مستوى الحماية، على أساس أحدث المعارف العلمية. إن اتفاقية باريس واضحة في هذا الصدد وتنص في الفقرة ٣ من المادة ٤ على أنه في المساهمات المتتالية المحددة وطنياً التي يقدمها كل طرف، كل مساهمة جديدة "ستمثل تقدماً يتجاوز مساهمته الراهنة المحددة وطنياً وستجسد أعلى طموح ممكن له".

ثالثاً- الثغرات المتعلقة بنظم الحوكمة القائمة

ألف- لمحة عامة

٢٣- أصبحت معظم الدول أطرافاً في الاتفاقات البيئية الرئيسية المتعددة الأطراف. ولما كانت المشاكل البيئية المعنية المطروحة ذات طابع عالمي في كثير من الأحيان، فإن حلها يكمن في العمل الجماعي^(٧٧). ويتمثل التحدي في تشجيع مشاركة جميع الجهات الفاعلة المعنية الصلة وفي نفس الوقت ضمان أن تكون الالتزامات طموحة بما يكفي لتوفير استجابة فعالة للمشكلة، وضمن امتثال الأطراف لالتزاماتها^(٧٨).

٢٤- ويشترك عدد كبير من الدول ذات الظروف والأولويات الوطنية المتنوعة في المفاوضات المتعلقة بالمعاهدات، ونتيجة لذلك فالاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف غالباً ما تحدد أهدافاً متعددة لا يسهل التوفيق بينها أو تعزيزها بصورة متبادلة، ولكنها تنشأ عن تنازلات سياسية متبادلة بين مختلف المصالح^(٧٩). غير أنه بدون هذه التنازلات، وما تنطوي عليه من أوجه غموض وثغرات وبناءة متعمدة في كثير من الأحيان، فإن احتمالات الاتفاق على المعاهدات البيئية الدولية ستتلاشى إلى حد كبير، مما يقوض آفاق التعاون العالمي بشأن المسائل البيئية العاجلة.

(٧٧) انظر (Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge University Press, 1990); see also Elinor Ostrom, "Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change", *Global Environmental Change*, vol. 20, No. 2 (October 2010).

(٧٨) انظر: (Scott Barrett, *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making* (Oxford University Press, 2003); and Oran R. Young, *The Institutional Dimension of Environmental Change – Fit, Interplay, and Scale* (MIT Press, 2002).

(٧٩) انظر: (Stephen Humphreys and Yoriko Otomo, "Theorizing international environmental law", in Anne Orford and Florian Hoffmann, eds., *The Oxford Handbook of the Theory of International Law* (Oxford University Press, 2016).

٢٥- وتعتمد المشاركة الواسعة أيضاً على مفاهيم قابلة للتطبيق عن العدل، بما في ذلك مفاهيم تقاسم الأعباء والجهود بشكل منصف. ولذلك، كثيراً ما تتضمن الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف أحكاماً مراعية لاختلاف الظروف^(٨٠). وبناء على ذلك، تخضع فئات معينة من الدول، غالباً من البلدان النامية، للالتزامات "أكثر ليونة"، مثل فترات أطول للتخلص التدريجي أو غايات أكثر مرونة، في حين تخضع البلدان المتقدمة للالتزام بتقديم الدعم المالي والتكنولوجي وبناء القدرات إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ويعتبر هذا الوضع شرطاً ضرورياً لإشراك جميع الجهات الفاعلة المعنية. وفي الواقع، لما كانت الظروف الوطنية للدول وقدراتها تتباين تبايناً كبيراً، فمن المحتمل أن يتطلب تطوير للقانون البيئي الدولي في المستقبل مزيداً من التمييز والمرونة، وليس أقل^(٨١).

باء- حماية الغلاف الجوي

تغيّر المناخ

٢٦- يتألف النظام الدولي لتغير المناخ من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لعام ١٩٩٢^(٨٢) وبروتوكول كيوتو لعام ١٩٩٧ الملحق بها^(٨٣)، واتفاق باريس لعام ٢٠١٥^(٨٤). ويتمثل الهدف النهائي للاتفاقية في تثبيت تركيزات غازات الاحتباس الحراري في الغلاف الجوي عند مستوى يمنع التدخل البشري الخطير في النظام المناخي^(٨٥). وتمثل الاتفاقية في صك إطاري منشئ للمبادئ العامة والالتزامات الأساسية والترتيبات المؤسسية. ولا تحتوي على غايات وجداول زمنية كمية فردية ملزمة للحد من الانبعاثات، لكن البلدان

(٨٠) انظر: (Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law*).

(٨١) انظر: (Oliver Stuenkel, *Post Western World*, (Polity Press, 2016)).

(٨٢) اعتمدت في نيويورك في ٩ أيار/مايو ١٩٩٢، ودخلت حيز النفاذ في ٢١ آذار/مارس ١٩٩٤.

(٨٣) اعتمد في كيوتو في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، ودخل حيز النفاذ في ١٦ شباط/فبراير ٢٠٠٥.

(٨٤) اعتمد في باريس في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، ودخل حيز النفاذ في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦.

(٨٥) اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ، المادة ٢.

المتقدمة الأطراف في الاتفاقية والأطراف الأخرى المدرجة في المرفق الأول للاتفاقية ملزمة باعتماد سياسات وطنية واتخاذ تدابير مناسبة^(٨٦).

٢٧- ويكتمل بروتوكول كيوتو الاتفاقية بتحديد غايات كمية ملزمة للحد من الانبعاثات على نطاق الاقتصاد الكلي لعدد من البلدان الأطراف المتقدمة في إطار من فترات الالتزام المتتالية. وفي بداية فترة التزامه الأولى في عام ٢٠٠٨، غطى حوالي ٦٠ في المائة من الانبعاثات العالمية، وفي نهاية فترة الالتزام الأولى في عام ٢٠١٢، انخفض هذا الرقم إلى ٢٥ في المائة من الانبعاثات العالمية. ولا يزال بروتوكول كيوتو ساري المفعول. وفي العام ٢٠١٢ اعتمد تعديل له يضع فترة التزام ثانية تمتد من عام ٢٠١٣ إلى ٢٠٢٠^(٨٧)، وإذا دخل ذلك التعديل، الذي يجمع حالياً عدداً متزايداً من التصديقات، حيز التنفيذ فسيسمح بإنشاء فترة التزام ثانية بموجب بروتوكول كيوتو.

٢٨- واتفاق باريس المعتمد في الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المنعقدة في ديسمبر ٢٠١٥، يهدف في جملة أمور، إلى الإبقاء على ارتفاع متوسط درجات الحرارة العالمية عند مستوى أقل بكثير من درجتين مئويتين فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية، ومواصلة الجهود الرامية إلى حصر ارتفاع درجة الحرارة في حدود لا تتجاوز ١,٥ درجة مئوية، وبالتالي يحدد الهدف الأسمى للاتفاقية على هيئة درجات حرارة قابلة للقياس. والاتفاق يحدث التحول لأنه يسعى إلى إعادة تشكيل الاقتصادات والمجتمعات على مستوى العالم نحو الحياد المناخي والقدرة على الصمود. ويعترف الاتفاق صراحة بالصلة بين حقوق الإنسان والبيئة، كما يدعو الدول إلى احترام التزاماتها نحو حقوق الإنسان وتعزيزها ومراعاتها عند اتخاذ إجراء بشأن المناخ. ويشترط أن تبدأ الانبعاثات العالمية بالانخفاض بأسرع وقت ممكن، ويفرض على الدول تحقيق الحياد المناخي بحلول النصف الثاني من هذا القرن، ويحدد الهدف المتمثل في تعزيز القدرة على التكيف، ويعيد تأكيد التزامات الأطراف من البلدان المتقدمة فيما يتعلق بتوفير الدعم مع تشجيع الأطراف الأخرى على القيام بذلك طوعاً، ويدعو الأطراف، في ديباجته، عند اتخاذها إجراءات للتصدي لتغير المناخ، إلى مراعاة الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، وتمكين المرأة

(٨٦) انظر: (Daniel Bodansky, "The United Nations Framework Convention on Climate Change: a)

(commentary", *Yale Journal of International Law*, vol. 18, Issue 2 (1993).

(٨٧) تعديل الدوحة لبروتوكول كيوتو، المعتمد في ٨ ديسمبر ٢٠١٢، والذي لم يدخل حيز التنفيذ بعد.

والإنصاف بين الأجيال. إن الالتزام الرئيسي، الملزم لجميع الأطراف، هو الإعلان عن المساهمات المحددة وطنياً كل خمس سنوات، مما سيعكس أفضل مستوى طموح ممكن لكل طرف ويمثل تقدماً يتجاوز المساهمة السابقة المحددة وطنياً^(٨٨). وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن المساهمات الحالية المحددة وطنياً ليست طموحة بعد بما فيه الكفاية، وإذا لم تتم زيادتها فلن تؤدي إلى تحقيق هدف درجة الحرارة العالمية^(٨٩). ويمكن القول إن توزيع الالتزامات الفردية الملزمة من أعلى إلى أسفل بتخفيض الانبعاثات، ربما حتى مع إقرانه بألية إنفاذ، كان ليكون طريقة أكثر مباشرة وقابلية للتنبؤ للبقاء دون هذه العتبة، ولكن ثبت استحالة الاتفاق على ذلك. ولقد تم استبعاد المسؤولية والتعويض عن الأضرار المناخية بشكل واضح من نظام اتفاق باريس، حتى ذهب البعض إلى أن هذا الاستبعاد يمثل ثغرة كبيرة^(٩٠).

٢٩- ويتضمن بروتوكول كيوتو واتفاق باريس ترتيبات لتعزيز وتيسير الامتثال وكذلك لمعالجة حالات عدم الامتثال. وتوقعت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ إنشاء عملية تشاورية متعددة الأطراف لتسوية المسائل المتعلقة بالتنفيذ ولكن تشغيلها لم يتم. ويشكل التفاعل بين المعاهدات المتعددة ذات الأطراف المختلفة والالتزامات المختلفة تحدياً بنوياً داخل نظام حوكمة الأمم المتحدة لتغير المناخ. وقد يلزم التنسيق، على سبيل المثال فيما يتعلق بالإبلاغ، وذلك من أجل منع النكوص والتوترات بين متطلبات المعاهدات الثلاث.

طبقة الأوزون الستراتوسفيري

٣٠- يتألف الإطار القانوني الدولي لحماية طبقة الأوزون الستراتوسفيري من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام ١٩٨٥^(٩١) وبروتوكول مونتريال الملحق باتفاقية فيينا لعام ١٩٨٧^(٩٢) وتعديلاته اللاحقة. وأدى أحدث تعديل تم اعتماده في كيغالي في عام ٢٠١٦،

(٨٨) انظر اتفاق باريس، المادة ٤ (٢)؛ و(Voigt and Ferreira, “Dynamic differentiation”).

(٨٩) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، (The Emissions Gap Report: A UN Environment Synthesis Report) (2017).

(٩٠) انظر FCCC/CP/2015/10/Add.1، الفقرة ٥١ والمادة ٨.

(٩١) اعتُمدت في فيينا بتاريخ ٢٢ آذار/مارس ١٩٨٥، ودخلت حيز النفاذ في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٨٨.

(٩٢) اعتُمد في مونتريال في ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٧، ودخل حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٩.

إلى توسيع نطاق بروتوكول مونتريال ليشمل التخفيض التدريجي لمركبات الكربون الهيدروفلورية^(٩٣)، مما أدى إلى سد الثغرة بين نظام المناخ ونظام الأوزون^(٩٤). ويكفل التعديل تنفيذ النظامين بطريقة متداخلة. وعلى الرغم من نجاح نظام الأوزون الدولي إلى حد كبير، إلا أنه ينطوي على بعض الثغرات الجوهرية الهامة. فبروتوكول مونتريال لا يتناول سوى إنتاج المواد الخاضعة للرقابة واستهلاكها. ولا تخضع بعض المواد المستنفدة للأوزون، بما في ذلك بعض الملوثات الكيميائية ذات الأعمار القصيرة وأكسيد النيتروز (N_2O)، للرقابة بموجب بروتوكول مونتريال. ولا تخضع بعض الاستخدامات المحددة للمواد الخاضعة للرقابة لأية ضوابط، مثل الاستخدامات الداخلة في المواد الأولية وللحجر الصحي ومعالجات ما قبل الشحن؛ ولا ينظم البروتوكول كيفية التخلص من المواد الخاضعة للرقابة الموجودة في الحاويات، مثل رغاوي العزل أو المعدات. وفيما يتعلق بالرصد والتحقق، يطلب البروتوكول إلى جميع الأطراف الإبلاغ عن إنتاجها واستهلاكها لجميع المواد الخاضعة للرقابة على أساس سنوي، حتى وإن تم التخلص من تلك المواد تماماً. وبينما تنص اتفاقية فيينا وبروتوكول مونتريال على الرصد المستمر لطبقة الأوزون بشكل علمي، فلا يوجد أي مطلب صريح للتحقق الدوري على المستوى الوطني لضمان خضوع المواد التي تم التخلص التدريجي منها لذلك. ويُطلب إلى الأطراف العاملة بالفقرة ١ من المادة ٥، أي البلدان النامية التي لديها مستويات استهلاك أقل من الحدود التي ينص عليها البروتوكول وتلقى التمويل في إطار الصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال من أجل تحويل الصناعات التي تستند إلى استخدام المواد الخاضعة للرقابة، أن تقوم بتدمير المعدات المستبدلة التي استخدمت المواد الخاضعة للرقابة. ويُطلب أيضاً إلى البلدان التي تتلقى تمويلاً أن تبلغ سنوياً عن بيانات إضافية لإثبات امتثالها لاتفاقيات التخلص التدريجي التي تنتمي إليها. ويجرى التحقق المستقل بشكل دوري للتأكد من ذلك الامتثال، على الرغم من أن عمليات التحقق تنتهي عموماً بعد إنجاز المشروع.

٣١- وينص بروتوكول مونتريال على إجراء لعدم الامتثال يقوم على نهج تعاوني وتشاوري لمعالجة حالات عدم الامتثال. وتكون الأطراف مسؤولة بشكل مباشر عن إنفاذ قيود البروتوكول على المواد الخاضعة للرقابة، كما تقدم تقاريراً سنوية إلى أمانة بروتوكول مونتريال

(٩٣) اعتمد في كيغالي في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، ودخل حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩.

(٩٤) انظر تعديل بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، المادة الرابعة.

عن إنتاجها واستهلاكها للمواد الخاضعة للرقابة والمسائل ذات الصلة. وتُثري تلك التقارير مناقشات لجنة التنفيذ بموجب إجراء عدم الامتثال لبروتوكول مونتريال، التي تستعرض مسائل الامتثال وتقدم توصيات إلى اجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال فيما يتعلق بالمقررات التي يتعين اعتمادها. وتُقبل البيانات المبلغ عنها دون تمحيص؛ فلا تمتلك الأمانة ولا لجنة التنفيذ ولاية للقيام بالتحقق من أي بيانات مبلغ عنها، إلا بدعوة من الطرف المعني. غير أنه يجوز للأمانة في الحالات التي تدرك فيها احتمال عدم امتثال أي طرف، خلال قيامها باستعراض تقارير البيانات، أن تطلب المزيد من المعلومات، وإذا لم تُحل المسألة، فتحيلها إلى لجنة التنفيذ للنظر فيها.

٣٢- يتم التعامل مع التجارة غير القانونية في المواد المستنفدة للأوزون الخاضعة للبروتوكول على المستوى القطري من خلال نظام تراخيص التصدير والاستيراد التي تقوم بإنفاذها السلطات الوطنية المعنية^(٩٥). وتقوم الأمانة بدور محدود عن طريق تبادل البيانات بشأن الواردات والصادرات مع البلدان المصدرة والمستوردة المعنية، ونشر أي معلومات قد تقدمها الأطراف فيما يتعلق بالتجارة غير القانونية^(٩٦). وفيما عدا ذلك، لا توجد ولاية محددة لأي مؤسسة في البروتوكول للتحقيق أو إجراء أي تحقق فيما يتعلق بالتجارة غير القانونية.

الزئبق

٣٣- يُعترف بالزئبق ومركبات الزئبق على أنها مواد كيميائية تشكل شواغل عالمية نتيجة انتقالها بعيد المدى في الغلاف الجوي، واستمرارها في البيئة، وقدرتها على التراكم البيولوجي في النظم الإيكولوجية وتأثيرها السلبي الكبير على صحة الإنسان والبيئة^(٩٧). واتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق لعام ٢٠١٣^(٩٨) تلزم الأطراف بتقليل مصادر التلوث بالزئبق أو التحكم فيها،

(٩٥) انظر "بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون لعام ١٩٨٧، بناء على تعديل وتنقيح في الاجتماع الثاني للأطراف"، المواد ٤ و ٤أ و ٤ب.

(٩٦) المقررات ٧/١٤ و ١٦/١٧ و ١٢/٢٤ الصادرة عن اجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال.

(٩٧) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، التقرير العالمي للزئبق (٢٠٠٢)؛ برنامج الأمم المتحدة للبيئة، تقييم عالمي للزئبق الجوي: المصادر والانبعاثات والانتقال (٢٠٠٨).

(٩٨) اعتمدت في كوماموتو، اليابان في ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، ودخلت حيز النفاذ في ١٦ آب/أغسطس ٢٠١٧.

من أجل حماية صحة الإنسان والبيئة^(٩٩). ويشكل الإبلاغ الأساس الرئيسي لتقييم امتثال الحكومات الفردية وكذلك فعالية اتفاقية ميناماتا بشكل عام. وسيكون للرصد الصارم والتقييم والتحقيق المستقلين للبيانات أهمية حاسمة. ورأى بعض الخبراء أنه يتعين إنشاء نظام متسق وشامل لجمع البيانات من أجل تقييم فعالية الاتفاقية بشكل أفضل؛ وفي الوقت الراهن، لا توجد توجيهات محددة بشأن محتوى أو شكل البيانات المبلغ عنها بموجب المادة ٢١ من الاتفاقية، كما أن البيانات لا تسمح بتقييم التقدم الجماعي. وعلاوة على ذلك، يمكن استكمال رصد المستويات العالمية بالملاحظات على النطاقين المحلي والإقليمي^(١٠٠). وهناك نقص عام في المعرفة المتعلقة بالأوضاع المحلية، وبخاصة في البلدان النامية، ويرجع ذلك إلى ندرة البيانات والتكلفة العالية لأخذ العينات وتحليلها^(١٠١). ويمكن القول أيضاً إن هناك حاجة لجمع وتصنيف البيانات المتعلقة بالتصدير والاستيراد بشكل أفضل، دعماً لأحكام التجارة الواردة في الاتفاقية^(١٠٢).

٣٤- وتمثل معالجة العرض والطلب على الزئبق في آن واحد وبطريقة منسقة تحدياً أساسياً في مجال الحوكمة^(١٠٣). وقد يكون من الضروري تحديد مصادر أخرى لانبعاثات وإطلاقات الزئبق، ووضع وتحديث توجيهات بشأن أفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية و/أو تقديم أحكام جديدة لمراعاة إدارة الزئبق عبر الوسائط المتعددة. وعلاوة على ذلك، قد يرغب مؤتمر الأطراف في اتفاقية ميناماتا في توسيع نطاق تركيزه ليشمل منتجات وعمليات إضافية تحتوي على الزئبق. كما يتداخل تنفيذ اتفاقية ميناماتا مع غيرها من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، مما يثير مسألة التنسيق. وفي هذا الصدد، تنشئ عمليات مناولة نفايات الزئبق والتخلص منها بالوسائل الآمنة بيئياً روابط في مجال صنع السياسات والإدارة مع الجهود

(٩٩) انظر: Henrik Hallgrim Eriksen and Franz Xaver Perez, “The Minamata Convention: a comprehensive response to a global problem”, *Review of European, Comparative and International Law*, vol. 23, No. 2 (July 2014).

(١٠٠) انظر: David C. Evers and others, “Evaluating the effectiveness of the Minamata Convention on Mercury: principles and recommendations for next steps”, *Science of the Total Environment*, vol. 569–570, No. 1 (November 2016).

(١٠١) انظر: Henrik Selin and others, “Linking science and policy to support the implementation of (the Minamata Convention on Mercury)”, *Ambio*, vol. 47, No. 2 (March 2018).

(١٠٢) انظر: برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP, *Global Mercury: Supply, Trade and Demand* (2017)).
(١٠٣) المرجع نفسه.

الموازاة المبذولة في إطار اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، بالنظر إلى إن المراكز الإقليمية لاتفاقيتي بازل واستكهولم تساعد البلدان أيضاً في تخفيض الزئبق^(١٠٤). ولما كان الزئبق ناتجاً ثانوياً لاحتراق الوقود الأحفوري، فسيسههم تنفيذ اتفاقية ميناماتا أيضاً بشكل كبير في التخفيف من آثار تغير المناخ^(١٠٥).

تلوث الهواء عبر الحدود

٣٥- يمثل تلوث الهواء مشكلة بيئية عالمية كبرى ذات آثار سلبية متعددة على الصحة والبيئة. وتعالج مختلف الصكوك القطاعية والإقليمية تلوث الهواء عبر الحدود، ومن أبرزها اتفاقية تلوث الهواء بعيد المدى عبر الحدود لعام ١٩٧٩^(١٠٦)، وبروتوكولاتها التكميلية الثمانية، واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة لعام ٢٠٠١، واتفاق رابطة جنوب شرق آسيا بشأن التلوث الضبابي العابر للحدود لعام ٢٠٠٢^(١٠٧). وتؤدي حالة تجزؤ القانون الدولي بشأن تلوث الهواء إلى ثغرات جوهرية من حيث "التغطية الجغرافية، والأنشطة المشمولة بالتنظيم، والمواد الخاضعة للتنظيم، والأهم من ذلك أن ثمة ثغرات في المبادئ والقواعد الواجبة التطبيق"^(١٠٨).

٣٦- وتتناول اتفاقية التلوث الجوي بعيد المدى عبر الحدود مشكلة المطر الحمضي والملوثات الأخرى المتفرقة^(١٠٨). وتقتصر الاتفاقية على نطاق إقليمي يشمل أوروبا وأمريكا الشمالية في عالم يشهد نمواً اقتصادياً سريعاً في العديد من المناطق الأخرى. ولا تنص على قيود محددة لانبعاثات الملوثات الصناعية ولا على أي غايات أو جداول زمنية. ومع ذلك، فقد تطورت من معالجة الملوثات الفردية (مثل ثاني أكسيد الكبريت) والمشكلات الفردية، إلى نهج أكثر

(١٠٤) انظر: (Henrik Selin, *Global Governance of Hazardous Chemicals: Challenges of Multilevel Management* (MIT Press, 2010)).

(١٠٥) انظر: (Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 276).

(١٠٦) اعتمدت في جنيف في ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٩، ودخلت حيز النفاذ في ١٦ آذار/مارس ١٩٨٣.

(١٠٧) اعتمد في كوالالمبور في ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٢، ودخل حيز النفاذ في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

(١٠٨) للاطلاع على قائمة الاتفاقات المتعددة والثنائية الأطراف الملزمة ذات الصلة، ومشكلات الغلاف الجوي، انظر A/CN.4/667 الفقرة ٣٠.

شمولاً وأكثر تفصيلاً لثمانية بروتوكولات تتناول الملوثات المتعددة من خلال صكوك متعددة التأثير^(١٠٩). وعلاوة على ذلك، عملت كنموذج للمعاهدات اللاحقة التي اعتمدت على المستوى العالمي للتصدي لتغير المناخ واستنفاد طبقة الأوزون، وتعمل بمثابة سابقة للمناطق الأخرى في مجال التصدي لتلوث الهواء عبر الحدود. وتستعرض لجنة التنفيذ امثال الأطراف لالتزاماتها بموجب البروتوكولات الملحقة بالاتفاقية. ومع ذلك، ثمة ثغرات كبيرة: لا توجد قواعد بشأن المسؤولية، وبعض البروتوكولات لم تدخل حيز النفاذ، كما أن النطاق الجغرافي محدود.

٣٧- وفي ضوء التنمية الاقتصادية السريعة التي تشهدها المناطق الأخرى، ثمة حاجة ملحة إلى التصدي للتحدي المتمثل في تلوث الهواء في تلك المناطق. وتُبدل حالياً جهود لتوسيع نطاق نظام اتفاقية التلوث الجوي بعيد المدى عبر الحدود و/أو استنساخه خارج منطقتي أوروبا وأمريكا الشمالية^(١١٠).

٣٨- ويعالج اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن التلويث الضبابي العابر للحدود مسألة التلويث الضبابي العابر للحدود الناجم عن حرائق الأراضي والغابات. ومع ذلك، فهناك من يرى أن فعالية الاتفاق محدودة بسبب مبدأ عدم التدخل، فالاتفاق لا يحدد غايات وطنية لخفض الانبعاثات، كما وُصف بأنه نظام للتعاون والوقاية^(١١١). ويفتقر الاتفاق إلى أحكام بشأن المسؤولية والامثال، ولا يعالج تلوث الهواء الناجم عن مصادر غير حرائق الغابات والأراضي، كمحركات الاحتراق، والتلوث الصادر عن المنازل والحرق الصناعي للوقود الصلب. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى غرار الاتفاقية المتعلقة بتلوث الهواء البعيد المدى عبر الحدود، لا يتضمن الاتفاق أي أحكام محددة بشأن مسؤولية الدول و/أو التعويض عن التلويث الضبابي العابر للحدود.

(١٠٩) انظر: Adam Byrne, "The 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: assessing its effectiveness as a multilateral environmental regime after 35 years", *Transnational Environmental Law*, vol. 4, No. 1 (April 2015); Adam Byrne, "Trouble in the air: recent developments under the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution", *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 26, No. 3 (November

(١١٠) انظر (Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 293).

(١١١) انظر OShawkat Alam and Laely Nurhidayah, "The international law on transboundary haze pollution: what can we learn from the Southeast Asia region?", *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 26, No. 3 (November 2017).

٣٩- وتعمل لجنة القانون الدولي في الوقت الراهن على وضع مجموعة من مشاريع المبادئ التوجيهية لحماية الغلاف الجوي في سياق تلوث الغلاف الجوي وتدهوره^(١١٢) تهدف، في جملة أمور، إلى الاعتراف بوجود التزام قانوني دولي بحماية الغلاف الجوي. ومن المتوقع استكمال العمل على مشروع المبادئ التوجيهية في عام ٢٠٢٠، لتحال عندئذ إلى الجمعية العامة لاتخاذ إجراء بشأنها.

جيم - الحفاظ على التنوع البيولوجي وحماية مختلف أنواع التربة

التنوع البيولوجي

٤٠- التنوع البيولوجي هو تباين النظم الحية. ويشمل التنوع الجيني وتنوع الأنواع والنظم الإيكولوجية. واستخدام هذا المصطلح في القانون البيئي الدولي جديد نسبياً، فالمعاهدات الدولية الأقدم كانت تتعامل مع نوع واحد من الأنواع أو تتحدث عن "الطبيعة" أو "الحياة البرية". وهناك توافق في الآراء من الناحية العلمية بأن فقدان التنوع البيولوجي، على الصعيد العالمي، يحدث بمعدلات مثيرة للقلق^(١١٣). وتنشأ الأخطار التي تهدد التنوع البيولوجي من العديد من المصادر والأنشطة المباشرة وغير المباشرة، التي تتراوح من تجزئة الموائل، والتلوث، وجلب الأنواع الدخيلة المُغيرة، إلى تغير المناخ^(١١٤). والعوامل المؤدية لفقدان التنوع البيولوجي هي في الغالب عوامل معقدة، ومتعددة ومتراصة، كما أنها تتطلب تفاعلاً بين العديد من الأدوات المختلفة^(١١٥). والعديد من التهديدات، والموائل والنظم الإيكولوجية أو الأنواع التي تنطبق عليها، لا تعرف الحدود الوطنية أو تقع في مناطق خارج نطاق الولاية الوطنية. وفي الوقت نفسه، وفي ضوء الطابع المعقد للمسألة، فإن المعارف العلمية غير كاملة أو أنها غير متوفرة في بعض الجوانب.

٤١- وقد تطورت الصكوك القانونية المتعلقة بحفظ التنوع البيولوجي دون وجود استراتيجية شاملة تستند إليها ويعوزها أيضاً الهيكل المتناسك. وهذا الوضع يترك بعض المسائل دون قاعدة

(١١٢) انظر A/73/10، الفقرة ٧٨.

(١١٣) انظر: (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 3*) (2010); Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis* (Island Press, 2005).

(١١٤) المرجع نفسه

(١١٥) أمانة اتفاقية التنوع البيولوجي، الدراسة الاستشرافية للتنوع البيولوجي ٣.

ملزمة قانوناً، بما في ذلك فيما يتعلق بحفظ واستدامة استخدام الغابات^(١١٦)، وتلوث المناطق البحرية من خلال النفايات البلاستيكية البرية، وحماية التربة، واستخدام مبيدات الآفات، والتلوث الضوضائي، وحقوق الإنسان، والتنوع البيولوجي^(١١٧)، ومنطقة القطب الشمالي والمواد النانوية وبعض عمليات الهندسة الجيولوجية.

٤٢- وتمثل اتفاقية التنوع البيولوجي^(١١٨) الصك القانوني الدولي المحوري بشأن حفظ التنوع البيولوجي، والاستخدام المستدام لمكوناته والتقاسم العادل والمنصف للفوائد الناشئة عن استخدام الموارد الجينية^(١١٩). وخلافاً للصكوك السابقة لحفظ الطبيعة، تتبنى الاتفاقية نهجاً أكثر شمولاً يتناول الأسباب المباشرة وغير المباشرة لفقدان التنوع البيولوجي، ويسعى إلى "تعميم" اعتبارات التنوع البيولوجي في جميع مجالات السياسات العامة ذات الصلة^(١٢٠). ويتمثل أحد الشروط الرئيسية في قيام الأطراف بوضع استراتيجيات وخطط عمل وطنية للتنوع البيولوجي^(١٢١). غير أن من المسلم به على نطاق واسع أنه لم يجرز تقدم كاف بشأن تنفيذ هذه الاستراتيجيات وخطط العمل وبشأن إدماج الاعتبارات المتعلقة بالتنوع البيولوجي في القطاعات الأخرى أو السياسات الشاملة لعدة قطاعات. ويشكل إنشاء مناطق محمية أحد الأدوات الأساسية لتنفيذ الحفظ في الموقع، وإن كانت فعاليتها تشكل مصدراً للقلق. وعلى الرغم من أن الهدف ١١ من أهداف آيتشي للتنوع البيولوجي يُعنى بالمناطق المحمية، إلا أنه لا يفرض التزامات قانونية. وبدلاً من ذلك، تُشجع الأطراف على وضع الخطط الوطنية والإقليمية بغية الإسهام في الجهود الرامية إلى بلوغ أهداف آيتشي العالمية. وهذا النهج قد لا يكون كافياً للتصدي لمسألة ترابط أنشطة أو

(١١٦) اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في ١٩٩٩ البيان الرسمي غير الملزم قانوناً بمبادئ من أجل توافق عالمي في الآراء بشأن إدارة جميع أنواع الغابات، وحفظها وتميمتها المستدامة (انظر A/CONF.151/26/Rev.1، المجلد الأول).

(١١٧) انظر اتفاقية التنوع البيولوجي، المادة ٨ (ي).

(١١٨) اعتمدت في ريو دي جانيرو، البرازيل في ٥ حزيران/يونيه ١٩٩٢، ودخلت حيز النفاذ في ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣.

(١١٩) اتفاقية التنوع البيولوجي، المادة ١.

(١٢٠) انظر: (Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 387).

(١٢١) اتفاقية التنوع البيولوجي، المادة ٥.

استخدامات النظم الإيكولوجية التي تجرى خارج المنطقة المحمية^(١٢٢). وينبغي أن يُنظر في استحداث التزامات ملزمة، أو في تبني العمل التطوعي على أن يصاحب ذلك تعزيز الرصد، والإبلاغ والتحقق^(١٢٣). وبالإضافة إلى ذلك، يتمثل أحد أوجه القصور الرئيسية للاتفاقية في محدودية نطاق اختصاصها الذي يقتصر على المناطق الخاضعة للولاية الوطنية^(١٢٤).

٤٣- ويعتمد التنفيذ الفعال لاتفاقية التنوع البيولوجي أيضاً على التعاون والدعم المتبادل فيما بين الاتفاقات التي تتناول تغير المناخ، وحماية البيئة البحرية، وموارد المياه العذبة والنفايات الخطرة. ويلزم أيضاً التعاون مع الاتفاقات الدولية في المجالات الأخرى مثل التجارة، وحقوق الملكية الفكرية، والموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة^(١٢٥). وكذلك فالبيئة التنظيمية المعقدة التي تتناول الأنواع الغريبة المغيرة، بما في ذلك اتفاقية التنوع البيولوجي، ومنظمة الطيران المدني الدولي (ICAO)، والمنظمة البحرية الدولية (IMO)، ومنظمة التجارة العالمية، والمنظمة العالمية للجمارك، تتطلب تنسيق السياسات العامة والاتساق فيما بينها. وقد أحدثت المسائل المتعلقة بعلم الأحياء التركيبي ومعلومات التسلسل الرقمي في الآونة الأخيرة قدراً كبيراً من القلق وأثارت تساؤلات بشأن إمكانية تطبيق الاتفاقية.

٤٤- وعلى الرغم من أن بروتوكول ناغويا المتعلق بالحصول على الموارد الجينية والتفاسم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدامها، الملحق باتفاقية التنوع البيولوجي لعام ٢٠١٠، يتضمن متطلبات محددة فيما يتعلق بتيسير الحصول على تلك الموارد، كما يتضمن الأحكام والشروط الخاصة بذلك^(١٢٦)، بما في ذلك الشروط بشأن ضرورة الإفصاح عن استخدام الموارد الجينية أو المعارف التقليدية المرتبطة بالموارد الجينية، إلا أن عدم وجود قواعد مماثلة للإفصاح في النظام الدولي لبراءات الاختراع بموجب معاهدة التعاون بشأن البراءات للمنظمة العالمية للملكية الفكرية من

(١٢٢) انظر: (Froukje Maria Platjouw, Environmental Law and the Ecosystem Approach:) (١٢٢) انظر: (Maintaining Ecological Integrity through Consistency in Law (Routledge, 2016)). (الحفاظ على السلامة الإيكولوجية من خلال الاتساق في القانون).

(١٢٣) أمانة اتفاقية التنوع البيولوجي، الدراسة الاستشرافية للتنوع البيولوجي ٣ (٢٠١٠)؛

(١٢٤) اتفاقية التنوع البيولوجي، المادة ٤. تنطبق الاتفاقية أيضاً على المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية، ولكن فقط فيما يخص العمليات والأنشطة المضطلع بها في إطار ولاية أو سيطرة أحد الأطراف.

(١٢٥) انظر (Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, pp. 388 and 405).

(١٢٦) يدخل حيز النفاذ في ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤؛ انظر أيضاً UNEP/CBD/COP/DEC/X/1.

المرجح أن يقوض فعالية النظام. وقد تكون هناك حاجة لوضع تدابير للتعاون والدعم المتبادل بين النظامين.

٤٥ - ويشكل الحفظ والإدارة الفعالة للأنواع المهاجرة الهدف من اتفاقية حفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة لعام ١٩٧٩. ويجب على الأطراف التي هي دول مرتع للأنواع المهاجرة المدرجة في المرفق الأول للاتفاقية أن تسعى للحفاظ على الموائل وإصلاحها ومنع أو تقليل الآثار الضارة للأنشطة التي تحول دون الهجرة أو تعرقها بشكل خطير^(١٢٧). أما بالنسبة للأنواع التي هي في "حالة حفظ غير مواتية"، فتشترط الاتفاقية أن تبرم دول المرتع اتفاقات لمنفعة هذه الأنواع^(١٢٨). واعتمدت حتى الآن سبعة اتفاقات ملزمة قانوناً^(١٢٩)، ولكن لا يزال هناك مجال واسع لمزيد من الاتفاقات بين دول المرتع لهذه الأنواع. ووضع عدد من الترتيبات التعاونية بين الاتفاقية وغيرها من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والمؤسسات البيئية. ولكن لوحظ أن التعاون مع المنبر الحكومي الدولي للعلوم والسياسات في مجال التنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية يفتقر إلى الترتيبات المؤسسية التي تجعل المقررات والقرارات ذات الصلة بالتنوع البيولوجي الصادرة عن تلك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف إحدى أولويات المنبر. ومن شأن تلك الصلة أن تكفل أيضاً اعتبار نواتج المنبر الأخرى بمثابة الأساس لعمليات صنع القرار لدى الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المتصلة بالتنوع البيولوجي، مما يتيح تفادي توازي العمليات.

٤٦ - تنظم اتفاقية التجارة الدولية بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض^(١٣٠) عمليات التجارة المتعلقة بحوالي ٣٦ ٠٠٠ نوعاً، مدرجة في ثلاثة تذييلات ملحقة بالاتفاقية^(١٣١). ويعتمد تنفيذ الاتفاقية وإنفاذها على القوانين الوطنية، والإدارة الفعالة، وعمليات التفتيش

(١٢٧) معاهدة المحافظة على الأنواع المهاجرة من الحيوانات الفطرية: المادة الثالثة (٤).

(١٢٨) المرجع نفسه، المادة ٥٢.

(١٢٩) الاتفاق بشأن حفظ الفقمه في بحر فادن؛ اتفاق حفظ الخفافيش في أوروبا؛ اتفاق حفظ الحوتيات الصغيرة في بحر البلطيق وشمال شرق المحيط الأطلسي والبحر الأيرلندي وبحر الشمال؛ الاتفاق بشأن حفظ الطيور المائية الأفريقية - الأوروبية - الآسيوية المهاجرة؛ الاتفاق المتعلق بحفظ الحوتيات في البحر الأسود والبحر الأبيض المتوسط والمنطقة المتاخمة من المحيط الأطلسي؛ الاتفاق بشأن حفظ طائري القطرس والنوء؛ الاتفاق بشأن حفظ الغوريلا وموائلها الطبيعية.

(١٣٠) اعتمدت في واشنطن العاصمة في ٣ آذار/مارس ١٩٧٣، ودخلت حيز النفاذ في ١ تموز/يوليه ١٩٧٥.

(١٣١) انظر: (<http://cites.org/eng/app/appendices.php>).

والضوابط الحدودية بشأن التصاريح من قبل السلطات الوطنية المختصة. ولا يزال الامتثال والإنفاذ، بما في ذلك التصدي للتجارة غير القانونية^(١٣٢)، يشكّلان تحديين كبيرين. وهناك حاجة بصفة عامة إلى تعزيز تنفيذ القوانين عن طريق التدريب فضلاً عن الحاجة إلى المزيد من الدعم، وتوثيق التعاون بين وكالات الإنفاذ الوطنية والمنظمات الحكومية الدولية مثل منظمة الجمارك العالمية والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول). وقد يقتضي الأمر تحسين التنسيق وتوضيح دور الاتفاقية وعلاقتها بتلك الاتفاقات، ولا سيما فيما يتعلق ببعض مصائد الأسماك التجارية لأنواع المهددة بالانقراض، أو التي قد تكون مهددة بالانقراض، التي تحكمها اتفاقات مختلفة، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، واتفاق تنفيذ ما تتضمنه اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ من أحكام بشأن حفظ وإدارة الأرصد السمكية المتداخلة المناطق والأرصد السمكية الكثيرة الارتحال (اتفاق الأرصد السمكية لعام ١٩٩٥) والمنظمات الإقليمية لإدارة مصائد الأسماك.

٤٧- وشكّلت اتفاقية الأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية وخاصة بوصفها موئلاً للطيور المائية لعام ١٩٧١ أول اتفاق دولي يرم بغرض حماية موئل بعينه وليس نوعاً بعينه. ونظراً لأن تلك الاتفاقية لا تشكل جزءاً من منظومة الأمم المتحدة فقد اعتبر البعض أن هذا الأمر قد فرض بعض القيود على عملها، وعلى مشاركتها في بعض عمليات الأمم المتحدة.

تدهور الأراضي وحماية التربة

٤٨- لطالما اعتبر تدهور الأراضي والتربة تحدياً عالمياً^(١٣٣). وعلى الرغم من الآثار الشديدة التي يحتمل أن تترتب عليه في مجال الزراعة والأمن الغذائي إلا أن الاستجابات القانونية الدولية له لا تزال محدودة. فبخلاف الاتفاقيات التي تنشئ التزامات عامة وبرتوكول عام ١٩٩٨ الملحق باتفاقية حماية جبال الألب الذي يتناول حماية التربة، لا توجد أي صكوك ملزمة قانوناً يتمثل هدفها الرئيسي في حفظ التربة، وتحسينها واستصلاحها^(١٣٤).

(١٣٢) انظر: Rosalind Reeve, *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES*

(Treaty and Compliance (Routledge, 2002)).

(١٣٣) انظر: (World Resources Institute, *World Resources: 1992-93* (Oxford University Press, 1992)).

(١٣٤) الاتفاقية الأفريقية؛ اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا.

٤٩- وتمثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا لعام ١٩٩٤^(١٣٥)، الاتفاق الدولي الوحيد الملزم قانوناً الذي يربط البيئة والتنمية بالإدارة المستدامة للأراضي. وتشكل برامج العمل الوطنية أدوات أساسية لتنفيذ الاتفاقية. وثمة ثغرات تم الوقوف عليها تتعلق بعدم فعالية التنفيذ، ووضع المعايير وآلية الإنفاذ.

دال- حماية موارد المياه العذبة

الإطار التنظيمي

٥٠- يهدف القانون الدولي الحالي بدرجة كبيرة إلى حماية موارد المياه العذبة، بما في ذلك المياه الجوفية^(١٣٦)، من خلال توليفة من الاتفاقات العالمية والإقليمية واتفاقات الأحواض المائية، إلى جانب بعض المبادئ العامة والقواعد العرفية التي تنطبق على الثغرات المعيارية والمؤسسية فيها. أما الاتفاقية العالمية الأفضل من حيث التنظيم المباشر لاستخدامات المياه العذبة فهي اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية (اتفاقية المجاري المائية) لعام ١٩٩٧. وتشجع اتفاقية المجاري المائية على الاستخدام الأمثل والمستدام للمجاري المائية الدولية عن طريق عدد من الأحكام التي تفرض التزامات عامة على الدول فيما يتعلق بإدارة المياه العذبة^(١٣٧).

٥١- ويتجلى الطابع المتشعب للمياه العذبة بوصفها مجالاً خاضعاً للتنظيم القانوني في تشكيلة المعاهدات والصكوك الأخرى التي تحكم جوانب استخدامها، والتي تتباين تبايناً كبيراً فيما يخص مجالات تركيزها. وتشمل هذه المجموعة من المعاهدات اتفاقات بيئية متعددة الأطراف ذات نطاق

(١٣٥) التي اعتمدت في باريس في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤.

(١٣٦) اعتمدت لجنة القانون الدولي في عام ٢٠٠٨ مشاريع المواد المتعلقة بقانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود التي ترمي إلى ضمان الاستخدام المنصف والمعقول لخزانات المياه الجوفية أو شبكات خزانات المياه الجوفية العابرة للحدود. حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠١٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٥٣. (٧) انظر أيضاً القرار ١٢٤/٦٣، المرفق. وفي حين أن الجمعية العامة، حتى وقت كتابة هذا التقرير، لم تبت في الشكل المستقبلي لمشاريع المواد، إلا أن اتفاقاً إقليمياً واحداً على الأقل قد استلهمها فيما يتعلق باستخدام موارد المياه الجوفية.

(١٣٧) انظر ديباجة اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية (اتفاقية المجاري المائية)، (إذ تشير إلى المواد ١ و ٢ و ١٣ (أ) (١) من ميثاق الأمم المتحدة، وإعلان ريو وجدول أعمال القرن ٢١)، والمواد ٥ و ٦ (تجاوز قواعد هلسنكي المتعلقة باستخدامات مياه الأنهار الدولية).

عالمي^(١٣٨). وفوق ذلك، فإن تنوع الالتزامات المتعلقة بالمياه العذبة ناشئ عن طائفة من الصكوك الملزمة على الصعيد الإقليمي أو على مستوى الأحواض المائية^(١٣٩). وفي حين أن بعض المعاهدات التي تنظم المياه العذبة قد تعمل على تدوين أو تفعيل مبادئ عامة تتصل بحماية البيئة^(١٤٠)، فإن هذه التشكيلة تُستكمل أيضاً بعدد من الصكوك غير الملزمة التي تهدف إلى تدوين قواعد عرفية أو تطويرها على نحو تدريجي على الصعيد العالمي، مثل الهدف ٦ من أهداف التنمية المستدامة^(١٤١).

الثغرات المعيارية والمؤسسية

٥٢ - لا تكفي اتفاقية المجاري المائية كآلية حوكمة عالمية لحماية موارد المياه العذبة. فالمادة الأولى منها تستبعد صراحة من نطاق تطبيق الاتفاقية "استخدام المجاري المائية الدولية لأغراض الملاحة"^(١٤٢). ويخضع تلوث المياه العذبة بسبب السفن لترتيب معقد من النظم القانونية، مما يؤدي إلى ثغرات معيارية. وعلاوة على ذلك، فالاتفاقية، بوصفها اتفاقية إطارية، تُصدر، بحكم طبيعتها، توجيهات فضفاضة، ذات طابع تشجيعي بحت. وهي بهذا تكفل للدول أقصى قدر من المرونة لدى اعتماد اتفاقات ذات طابع تنفيذي فيما يتعلق بفرادى المجاري المائية، بيد أنها، إذ تفعل ذلك، تضحي بالفوائد التي تتأتى من التوجيهات المحددة بشأن أشكال حماية المياه العذبة التي يتم التوصل إليها. وعلى وجه الخصوص، ورغم الطموحات التي تنطوي عليها المادة ٣،

(١٣٨) انظر اتفاقية الأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية وخاصة بوصفها موطئاً للطيور المائية؛ والاتفاقية المتعلقة بحماية التراث الثقافي والطبيعي العالمي؛ ومعاهدة المحافظة على الأنواع المهاجرة من الحيوانات الفطرية (معاهدة بون)؛ واتفاقية التنوع البيولوجي؛ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا؛ واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ؛ واتفاقية الملوثات العضوية الثابتة؛ واتفاق باريس.

(١٣٩) انظر الاتفاق الأوروبي (اتفاقية حماية نهر الراين لعام ١٩٩٩)، والاتفاق الأفريقي (ميثاق المياه لحوض النيجر لعام ٢٠٠٨)، والاتفاق الآسيوي (اتفاق التعاون من أجل التنمية المستدامة في حوض نهر الميكونغ لعام ١٩٩٥)، والمعاهدة الثنائية في الأمريكتين (اتفاق نوعية مياه البحيرات الكبرى لعام ١٩٧٢).

(١٤٠) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية المجاري المائية، المواد ٥ و٦.

(١٤١) انظر بوجه عام: Leila M. Harris, Lucy Rodina and Cynthia Morinville, "Revisiting the human right to water from an environmental justice lens", *Politics, Groups and Identities Journal*, vol. 3, No. 4 (2015), p. 660.

(١٤٢) انظر أيضاً التعليق على مشاريع مواد اتفاقية المجاري المائية، الفقرة ٤، حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٩٤، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الصفحتان ٨٩-٩٠.

فالاتفاقية لا تقدم أي توجيهات ملزمة فيما يتعلق بإنشاء آليات مشتركة للإنفاذ أو لتسوية المنازعات، بما يكفل وضع مبدأ الانتفاع المنصف والمعقول موضع التنفيذ^(١٤٣). وقائمة العوامل التي يتعين تقييمها في هذا الاستخدام، كما ترد في الفقرة ١ من المادة ٦، غير شاملة، مما يعقد مهمة الدول في التوصل إلى اتفاق لاحق يتضمن العوامل المحددة التي تنطبق على استخدام المجاري المائية المشتركة.

٥٣- وينبغي تفسير التفاعل بين الأحكام مثل المادة ٦ ("العوامل ذات الصلة بالانتفاع المنصف والمعقول") والمادة ٧ ("الالتزام بعدم التسبب في إلحاق الضرر") من الاتفاقية على نحو يأخذ في الاعتبار تطور القانون البيئي الدولي. فمراعاة السياق القانوني ذي الصلة قد تتيح تفسيراً وتنفيذاً لاتفاقات المياه يتسمان بالمرونة والقدرة على التكيف^(١٤٤). ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هذه العملية التحليلية تنبثق مباشرة من الطبيعة الجزئية للإطار الحالي لحوكمة المياه العذبة ومن ضرورة سد الثغرات الناجمة عن هذا القصور النسبي في التكامل القانوني.

٥٤- وتتفاقم الثغرات في فسيفساء الصكوك الملزمة وغير الملزمة المتعلقة بحماية موارد المياه العذبة أن هذه الصكوك تتفاعل فيما بينها بطريقة متعددة الاتجاهات. وبعبارة أخرى، وفي حين يجوز استكمال الثغرات في اتفاقية المجاري المائية عن طريق اتفاقات لاحقة بين الدول المشاطئة (أي الدول التي لديها موارد من المياه العذبة)، إلا أن الاتفاقية بدورها قد تساعد في سد الثغرات في الاتفاقات القائمة بين هذه الدول^(١٤٥). وعليه فإن الغموض في الأحكام المذكورة أعلاه قد يسبب مشاكل معينة للمناطق التي لم تخضع نظم الأنهار أو نظم شبكات الخزانات الجوفية لديها بعد لاتفاقات قانونية ملزمة ومحددة بين الدول المشاطئة.

٥٥- ويؤدي هذا التجزؤ إلى إضعاف النطاق المعياري للمبادئ البيئية في مجال حماية الموارد المائية^(١٤٦). وتفضي هذه الثغرة إلى أوجه متعددة من عدم اليقين بشأن قابلية هذه المبادئ للتطبيق. وفي هذا الصدد، فإن الرؤية المحافظة لمحكمة العدل الدولية بشأن النهج التحوطي في قضية طاحونتي

(١٤٣) انظر أيضاً اتفاقية المجاري المائية، المواد ٨ (٢)، ٢٤ و ٣٢ (٢).

(١٤٤) انظر: Laurence Boisson de Chazournes, *Fresh Water in International Law* (Oxford)

(University Press, 2013), p. 143.

(١٤٥) انظر اتفاقية المجاري المائية، المادة ٣.

(١٤٦) انظر النظام الأساسي لنهر أوروغواي، الفصل. العاشر؛ وميثاق مياه نهر السنغال.

اللباب على نهر أوروغواي تعكس أوجه عدم اليقين على الصعيد القانوني المحيطة بتطبيق هذه المبادئ في مجال موارد المياه العذبة^(١٤٧).

هاء- حماية المحيطات والبحار

٥٦- تغطي المحيطات حوالي ٧٠ في المائة من سطح الأرض. وتتسم صحة المحيطات بأهمية بالغة لأداء النظم الإيكولوجية البحرية وإنتاجيتها، التي تنطوي على ضمان استدامة مصائد الأسماك، وحماية السواحل، وحجز الكربون وتحقيق الأمن الغذائي. وقد تم اعتماد عدد من الصكوك لمعالجة الضغوط المختلفة على البيئة البحرية.

٥٧- وأكثر هذه الصكوك شمولاً هو اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢، التي توفر الإطار القانوني الذي ينبغي أن تنفذ من خلاله جميع الأنشطة في المحيطات والبحار^(١٤٨). ويستند النظام الذي أنشأته الاتفاقية إلى نهج قائم على أساس المناطق، تعتمد في ظله الحقوق والالتزامات لدول العَلم، والدول الساحلية، ودول الميناء وكذلك القواعد المنطبقة، على المنطقة البحرية الخاصة التي يجري فيها أي نشاط إلى جانب نوع النشاط المعني. وتنص الاتفاقية على التزام عام بحماية وحفظ البيئة البحرية، وتقتضي اتخاذ الدول كافة التدابير اللازمة لمنع وتخفيض ومكافحة تلوث البيئة البحرية من أي مصدر كان. ويجب أن تشمل التدابير المتخذة تلك التي لا غنى عنها لحماية النظم الأيكولوجية النادرة أو السريعة التأثير وكذلك موائل الأنواع المستنزفة أو المهتدة أو المعرضة لخطر الزوال وغيرها من أشكال الحياة البحرية والحفاظ عليها. وتتضمن الاتفاقية أحكاماً عن الإنفاذ فيما يتعلق بمختلف مصادر التلوث، فضلاً عن الأحكام المتصلة بالتعاون والتنسيق من أجل حماية البيئة البحرية والحفاظ عليها. وهي أيضاً تدوّن قانونياً جملة أمور منها واجب عدم نقل الضرر أو الأخطار أو تحويل نوع من التلوث إلى نوع آخر^(١٤٩)، فضلاً عن التزام بالإخطار بأي ضرر وشيك أو فعلي^(١٥٠)، وتتضمن التزامات برصد مخاطر التلوث أو آثاره، وتقييم الآثار المحتملة للأنشطة^(١٥١).

(١٤٧) انظر: *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports* (١٤٧)

(٢٠١٠، p. 14). (قضية طاحونتي اللباب على نهر أوروغواي (الأرجنتين ضد أوروغواي)).

(١٤٨) انظر أيضاً القرار ٧٣/٧٢.

(١٤٩) اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادة ١٩٥.

(١٥٠) المصدر نفسه، المادة ١٩٨.

(١٥١) المصدر نفسه، المواد ٢٠٤-٢٠٦.

٥٨- ويشير الجزء الثاني عشر من الاتفاقية تحديداً إلى ستة من مصادر التلوث، بالإضافة إلى إدخال الأنواع الغريبة أو الجديدة: التلوث الناجم عن المصادر البرية؛ والتلوث الناشئ عن أنشطة تخص قاع البحار الخاضع للولاية الوطنية؛ والتلوث الناشئ عن الأنشطة في المنطقة الدولية لقاع البحار؛ و التلوث عن طريق الإغراق؛ والتلوث بسبب السفن؛ والتلوث من الجو أو من خلاله. وقد اعتمدت المنظمات الدولية المختصة عدداً من الصكوك العالمية والإقليمية المنطبقة على هذه المصادر والأنشطة، وبعض هذه الصكوك ملزم من الناحية القانونية^(١٥٢). أما الصكوك التكميلية الأخرى، فتشمل في نطاقها التنوع البيولوجي البحري^(١٥٣) أو تتناول إدارة الموارد البحرية الحية^(١٥٤). وتعكس هذه الصكوك، في المنحى العام، نهجاً قطاعياً لتطوير وإنفاذ قواعد حماية البيئة البحرية والحفاظ عليها. وفي هذا السياق، يركز كل قطاع على ما يخصه هو وحده من قضايا وأولويات ومصالح، الأمر الذي يعوق تنفيذ النهج المتكاملة مثل النهج المراعية للنظام الإيكولوجي، وتطبيق المبادئ والمفاهيم البيئية الشاملة لعدة قطاعات التي تطورت منذ تاريخ التفاوض بشأن الاتفاقية. وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالمصادر البرية للتلوث، جاءت الاستجابات القانونية والمؤسسية على كلا الصعيدين العالمي والإقليمي، حيث تتألف هذه الأخيرة من ١٨ برنامجاً من برامج البحار الإقليمية. ولا يحظى إطار البحار الإقليمية بإدارة مركزية: سبعة من البرامج يديرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة بينما يعمل ١١ برنامجاً بشكل مستقل^(١٥٥). وتكشف المعاهدات المتعلقة بالبحار الإقليمية عن ثغرات معيارية فيما يتعلق بمراقبة التلوث الناجم عن الأنشطة في قاع البحار الخاضعة

(١٥٢) أنظر على سبيل المثال اتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إغراق النفايات ومواد أخرى وبروتوكولها لعام ١٩٩٦؛ والاتفاقية الدولية لمنع التلوث الناجم عن السفن وبروتوكولها لعام ١٩٧٨؛ والاتفاق بشأن تنفيذ الجزء الحادي عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. وبرنامج العمل العالمي لحماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية.

(١٥٣) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية التجارة الدولية بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض؛ ومعاهدة المحافظة على الأنواع المهاجرة من الحيوانات الفطرية (معاهدة بون)؛ واتفاقية التنوع البيولوجي. (١٥٤) انظر، على سبيل المثال، مدونة قواعد السلوك بشأن الصيد الرشيد (مدونة قواعد السلوك لمنظمة الأغذية والزراعة).

(١٥٥) تشمل، على سبيل المثال، لجنة حماية البيئة البحرية في منطقة بحر البلطيق وبرنامج العمل الإقليمي لحماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية في البحر الأحمر وخليج عدن. انظر أيضاً برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP, "Why does working with regional seas matter?") (ما أهمية العمل مع برنامج البحار الإقليمية)، متاح على الرابط: [www.unenvironment.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/working-\(regional-seas/why-does-working-regional-seas-matter](http://www.unenvironment.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/working-(regional-seas/why-does-working-regional-seas-matter)

للولاية الوطنية، حيث أن هذه المعاهدات لا تتضمن سوى التزامات محدودة وذات طابع عام جدا في كثير من الأحيان بشأن تقييم الأثر البيئي للأنشطة المقترحة^(١٥٦). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن المضي في تعزيز التنسيق والتعاون فيما بين أطر البحار الإقليمية والاتفاقات البيئية العالمية المتعددة الأطراف ذات الصلة.

٥٩- وإلى جانب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، ثمة طائفة من الصكوك التي تحكم حفظ الموارد البحرية الحية وإدارتها^(١٥٧). وتجري معظم عمليات الصيد في المناطق الخاضعة للولاية الوطنية. وفي هذا الصدد، تنص الاتفاقية على أن للدول الساحلية حقوق سيادية على الموارد البحرية الحية في مناطقها الاقتصادية الخالصة، كما تنص على الالتزام بحفظ وإدارة هذه الموارد لكفالة استخدامها المستدام. وفي أعالي البحار، تقع المسؤوليات الرئيسية للحفاظ والإدارة على عاتق دول العلم. ويتعين على الدول أيضا أن تتعاون فيما بينها في حفظ وإدارة الموارد الحية في مناطق أعالي البحار، بوسائل منها إنشاء منظمات إقليمية لإدارة مصائد الأسماك. ونال هذا النموذج درجات متفاوتة من النجاح في تحقيق أهداف الإدارة المستدامة للأرصدة السمكية في مواجهة التهديدات التي يتعرض لها مثل ممارسات الصيد غير المستدامة و/أو المدمرة، وتغير المناخ والتلوث البيئي من المصادر المختلفة، وبخاصة القمامة البحرية، بما في ذلك في شكل معدات الصيد المتروكة، أو المفقودة أو المهملة. ويتزايد الاعتراف حاليا بالواجب العام المتمثل في توشيحي الحيطه بالنظر إلى عدم اليقين العلمي في هذا الصدد^(١٥٨).

٦٠- وقد شدد الأمين العام على أهمية التنفيذ الفعال للإطار القانوني الذي أرسته الاتفاقية والاتفاقات المتعلقة بتنفيذها من أجل تحقيق الهدف ١٤ من أهداف التنمية المستدامة^(١٥٩). وبذلت جهود متواصلة من أجل تعزيز الإطار القانوني الدولي للمحيطات والبحار بوسائل منها

(١٥٦) انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية الإطارية لحماية البيئة البحرية لبحر قزوين (المادة ١٧).

(١٥٧) انظر على سبيل المثال اتفاق تعزيز امتثال سفن الصيد في أعالي البحار لتدابير الصيانة والإدارة الدولية؛ ومدونة قواعد السلوك لمنظمة الأغذية والزراعة؛ واتفاق تنفيذ ما تتضمنه اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ من أحكام بشأن حفظ وإدارة الأرصدة السمكية المتداخلة المناطق والأرصدة السمكية الكثيرة الارتحال؛ والاتفاق بشأن التدابير التي تتخذها دولة الميناء لمنع الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم وردعه والقضاء عليه.

(١٥٨) انظر: (Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional)

(Measures, Order of 27 August 1999, p. 280, paras. 77 and 79).

(١٥٩) انظر A/71/733، الفقرات ١٥-١٩.

وضع صكوك إضافية لمواجهة التحديات الناشئة. وعلى وجه التحديد، قررت الجمعية العامة وضع صك دولي ملزم قانوناً في إطار الاتفاقية بشأن حفظ التنوع البيولوجي البحري في المناطق الواقعة خارج نطاق الولاية الوطنية واستغلاله على نحو مستدام^(١٦٠). وتزايدت كذلك الجهود الرامية إلى تعزيز التعاون والتنسيق الدوليين، بما فيها الجهود ذات الطابع الشامل لعدة قطاعات، دعماً لتنفيذ الصكوك ذات الصلة، على سبيل المثال عن طريق شبكة الأمم المتحدة للمحيطات. وعلى الصعيد العالمي، تتيح الجمعية العامة، من خلال استعراضها السنوي للتطورات في شؤون المحيطات وقانون البحار، آلية عالمية للمضي قدماً في تعزيز النهج المتكاملة والمنسقة.

٦١- وعلى النحو المشار إليه في سياق مؤتمر الأمم المتحدة لدعم تنفيذ الهدف ١٤ من أهداف التنمية المستدامة: حفظ المحيطات والبحار والموارد البحرية واستخدامها على نحو مستدام لتحقيق التنمية المستدامة (مؤتمر المحيطات)، المعقود في عام ٢٠١٧^(١٦١)، لا يزال هناك عدد من التحديات التي يتعين التصدي لها، ولا سيما تلك الناجمة عن النهج التي يغلب عليها الطابع القطاعي في إدارة المحيطات وحالات عدم كفاءة التنفيذ والامتثال التي تنجم جزئياً عن الافتقار إلى التنسيق والقدرات. وتتأثر فعالية الصكوك القانونية الدولية السارية بمستوى المشاركة من الدول. وتوجد ثغرات أيضاً على مستوى النطاق المادي أو الجغرافي للصكوك ذات الصلة؛ فمثلاً على الرغم من أن عدة صكوك عالمية وإقليمية ووطنية تغطي بعض الجوانب المتعلقة بالقمامة البحرية والمواد البلاستيكية والجسيمات البلاستيكية البحرية، لا يوجد أي صك مكرس لهذه المسائل تحديداً، باستثناء بعض خطط العمل الإقليمية المتعلقة بالنفايات البحرية. ولا تزال هناك بعض المناطق الجغرافية التي لم تنطرق إليها الصكوك الإقليمية ذات الصلة بتنفيذ جوانب من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار ومن اتفاق الأرصد السمكية لعام ١٩٩٥. وتتأثر فعالية تنفيذ الصكوك القانونية والسياساتية كذلك بالهياكل الإدارية والتنظيمية القائمة على الصعيد الوطني. فالسياسات والتشريعات الوطنية المتعلقة بشؤون المحيطات لا تزال مجزأة إلى حد كبير في العديد من الدول ويواجه تنفيذها صعوبات بسبب قلة التنسيق بين القطاعات وبسبب العراقيل الناجمة عن تضارب المصالح. وتظل تقييمات التنفيذ غير مكتملة بسبب تدني مستويات الاستجابة لمطالبات الإبلاغ ولوجود قدر محدود من المعلومات المتاحة بشأن كيفية متابعة الدول لالتزاماتها

(١٦٠) انظر القرار ٢٩٢/٦٩، الفقرة ٢.

(١٦١) انظر أيضاً: (https://oceanconference.un.org/commitments/?id=16758).

وتعهداتها. أما لجان الامتثال الرسمية والمتعددة الأطراف، التي تُنشأ بموجب الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف، فهي ليست شائعة فيما يتعلق بقانون البحار.

واو- تنظيم المواد والنفايات والأنشطة الخطرة

٦٢- بمرور الزمن، أدت التطورات الصناعية والتكنولوجية إلى إنتاج واستخدام مواد خطيرة، وإنتاج النفايات الخطرة كناتج ثانوي، وإلى تنفيذ أنشطة تشكل مخاطر محتملة على صحة البشر وعلى البيئة. وقد انعكس الانشغال السياسي الرفيع المستوى بهذه المسألة في المبدأ ٦ من إعلان استكهولم^(١٦٢) والمبدأ ١٤ من إعلان ريو وجدول أعمال القرن ٢١: برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة^(١٦٣)، والوثيقة الختامية الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (مؤتمر ريو+٢٠) بعنوان "المستقبل الذي نصبو إليه"، والهدف ١٢ من أهداف التنمية المستدامة^(١٦٤).

المواد الخطرة

٦٣- تشمل المواد الخطرة المواد الكيميائية الصناعية ومبيدات الآفات. وقد تناولت الصكوك القانونية الدولية هذه المسألة من خلال نظام قائمة المواد التي تعتبر خطرة بسبب الخصائص الكامنة فيها^(١٦٥)، أو من خلال تنظيم مواد محددة^(١٦٦) أو بتنظيم التجارة^(١٦٧)، وركزت على الوقاية من الحوادث والتأهب لها والتصدي لها؛ ومراقبة الإنتاج والاستخدام؛ وتوفير المعلومات، بما في ذلك التسجيل والتصنيف والوسم والتعليق؛ والنقل والنقل عبر الحدود؛ والتعرض في بيئة العمل.

(١٦٢) إعلان استكهولم.

(١٦٣) جدول أعمال القرن ٢١، الفصلان ١٩ و ٢٠.

(١٦٤) أهداف التنمية المستدامة، الغايتان ١٢-٤ و ١٢-٥.

(١٦٥) الأمر التوجيهي 85/337/EEC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس المؤرخ ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٨٥ بشأن تقييم الآثار المترتبة عن بعض المشاريع في القطاعين العام والخاص على البيئة؛ اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي (اتفاقية اسبوو) (Directive 85/337/EEC of the European Parliament and of the Council of 27 June 1985 on the assessment of the effects on certain public and private projects on the environment; (Espoo Convention).

(١٦٦) اتفاقية فيينا وبروتوكول مونتريال لعام ١٩٨٧ التابع لها؛ بروتوكول كيوتو؛ بروتوكول قرطاجنة؛ اتفاقية الملوثات العضوية الثابتة؛ اتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق؛

(١٦٧) اتفاقية روتردام.

٦٤ - والصكوك القائمة حالياً التي تتناول الوقاية من الحوادث والتأهب والتصدي لها هي صكوك إقليمية إلى حد كبير، تغطي أوروبا وأمريكا الشمالية^(١٦٨)، ووُضعت للتصدي للحوادث الصناعية الكبرى^(١٦٩). وهناك ثلاثة صكوك عالمية تُنظم أو تحظر إنتاج واستخدام مواد كيميائية محددة، هي بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون، واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة^(١٧٠) واتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق^(١٧١). وتتسم القواعد المتعلقة بتسجيل المواد الخطرة وتصنيفها ووسمها وتغليفها ببالغ الأهمية في التصدي للمخاطر ذات الصلة التي تهدد الصحة البشرية والبيئة. وترد متطلبات الوسم والتغليف في اتفاقية روتردام لعام ١٩٩٨ المتعلقة بتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطيرة متداولة في التجارة الدولية، والاتفاقية المتعلقة بالسلامة في استخدام المواد الكيميائية في العمل لعام ١٩٩٠^(١٧٢) ولائحة المجلس الأوروبي رقم ١٢٧٢/٢٠٠٨ الصادرة عن البرلمان الأوروبي بشأن تصنيف المواد والخلائط ووسمها وتغليفها^(١٧٣). ويتألف الإطار الدولي لتنظيم التجارة الدولية في المواد الكيميائية

(١٦٨) باستثناء اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٧٤ المتعلقة بمنع الحوادث الصناعية الكبرى، انظر على سبيل المثال، الأمر التوجيهي 85/337/EEC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس المؤرخ ٤ تموز/يوليه ٢٠١٢ بشأن مراقبة الأخطار الناجمة عن الحوادث الكبرى التي تنطوي على مواد خطيرة، والذي عدّل الأمر التوجيهي 96/82/EC الصادر عن المجلس ثم ألغاه؛ الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة الحدود للحوادث الصناعية؛ اتفاق التعاون بين الولايات المتحدة الأمريكية والولايات المتحدة المكسيكية بشأن تلوث البيئة على طول الحدود الدولية الداخلية بتصريف المواد الخطرة. (١٦٩) مثل التي وقعت في سيفيزو، إيطاليا (١٩٧٦)، بوبال، الهند (١٩٨٤)، بازل، سويسرا (١٩٨٦) وبايا ماري، رومانيا (٢٠٠٠).

(١٧٠) كانت في البداية تستهدف ١٢ مادة كيميائية ولكنها نصت على إضافات لاحقة، عن طريق لجنة استعراض الملوثات العضوية الثابتة، انظر اتفاقية الملوثات العضوية الثابتة، المادة ٨.

(١٧١) اتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق، المادة ٤ (١)، المرفق ألف، القسم الأول

(١٧٢) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٧٠ بشأن السلامة في استخدام المواد الكيميائية أثناء العمل

(١٧٣) انظر اتفاقية روتردام، المادة ١٣(٢). هناك صكوك أخرى ذات طابع طوعي مثل النظام المنسق عالمياً لتصنيف المواد الكيميائية ووسمها، والخطط التي وضعها برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية في إطار البرنامج الدولي للسلامة الكيميائية، بما في ذلك (WHO, *The WHO Recommended Classification of Pesticides by Hazard and Guidelines to Classification: 2009*) (2009) and WHO and FAO, *International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides: Guidelines for Registration of Pesticides* (2010); WHO and FAO, *Guidelines on Good Labelling Practice for Pesticides* (2015) (تصنيف مبيدات الآفات الخطرة الذي أوصت به منظمة الصحة العالمية ومبادئه: ٢٠٠٩) (٢٠٠٩)؛ والمدونة الدولية لقواعد السلوك في توزيع واستخدام مبيدات الآفات: المبادئ التوجيهية لتسجيل مبيدات

ومبيدات الآفات من المبادئ التوجيهية غير الملزمة التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ثمانينيات القرن العشرين^(١٧٤) ومن الصكوك القانونية الملزمة، مثل ما سبق ذكره من بروتوكول مونتريال واتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق، واتفاقية استكهولم، فضلاً عن اتفاقية روتردام^(١٧٥) التي تنص على إجراء الموافقة المسبقة عن علم الذي ينطبق على المواد الكيميائية المحظورة أو المقيدة بشدة وعلى تركيبات مبيدات الآفات شديدة الخطورة^(١٧٦). والقواعد الدولية التي تحكم نقل المواد الخطرة عن طريق وسائل النقل المختلفة غير متطورة، وتنطبق في الغالب على المنطقة الأوروبية، باستثناء الاتفاقية الدولية لمنع التلوث الناجم عن السفن، ١٩٧٣، بصيغتها المعدلة ببروتوكول عام ١٩٧٨ المتعلق بها (اتفاقية ماربول)، والمرفق ١٨ لاتفاقية الطيران المدني الدولي: النقل المأمون للبضائع الخطرة بطريق الجو، ولائحة النقل المأمون للمواد المشعة للوكالة الدولية للطاقة الذرية^(١٧٧). ويخضع استخدام مواد خطرة معينة في بيئة العمل لتنظيم صارم من خلال العديد من الصكوك الملزمة قانوناً والمعتمدة تحت رعاية منظمة العمل الدولية^(١٧٨).

الآفات (٢٠١٠)؛ والمبادئ التوجيهية لمنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة بشأن الممارسة الجيدة في وسم مبيدات الآفات (٢٠١٥).

(١٧٤) منظمة الأغذية والزراعة، المدونة الدولية لقواعد السلوك بشأن إدارة مبيدات الآفات (قرار المؤتمر ٨٥/١٠)؛ المدونة الدولية لقواعد السلوك، توصية المجلس بشأن تبادل المعلومات المتعلقة بتصدير المواد الكيميائية المحظورة أو المقيدة بشدة، OECD/Legal/0210، ١٩٨٤.

(١٧٥) اتفاقية روتردام.

(١٧٦) انظر المرجع نفسه، المواد ٣ (١) و ١٠ و ١١ والمرفق الثالث.

(١٧٧) أتمدت داخل المنطقة الأوروبية العديد من الصكوك الملزمة قانوناً التي تُعنى بالنقل الجوي والسكك الحديدية والطرق المائية الداخلية - انظر، على سبيل المثال، الاتفاق الأوروبي المتعلق بالنقل الدولي للبضائع البرية؛ والاتفاقية المتعلقة بالنقل الدولي للبضائع بالسكك الحديدية وقواعدها المتعلقة بالنقل الدولي للبضائع الخطرة بالسكك الحديدية الصادرة عام ٢٠١٥؛ اللجنة الاقتصادية لأوروبا، الاتفاق الأوروبي المتعلق بالنقل الدولي للبضائع الخطرة بالطرق المائية الداخلية.

(١٧٨) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٧٠ بشأن السلامة في استخدام المواد الكيميائية في العمل، والاتفاقية رقم ١٥٥ بشأن السلامة والصحة المهنتين وبيئة العمل، والاتفاقية رقم ١٤٨ بشأن بيئة العمل (تلوث الهواء والضوضاء والاهتزازات). وهناك صكوك محددة تتناول الأخطار الناجمة عن مواد مثل الإشعاع المؤين، والبنزين، والإسبستوس، والمواد المسرطنة.

النفائيات الخطرة

٦٥- يركز النظام الدولي الراهن الذي يحكم النفائيات الخطرة بصورة أساسية على التخلص منها ونقلها عبر الحدود والتجارة فيها. ولكن يعترف بأن تطبيق نهج يقوم على تقليص أو منع إنتاج النفائيات عند المصدر من شأنه أن يقدم حلاً أكثر شمولاً وفعالية للمشكلة^(١٧٩). والجدير بالذكر أن الاتحاد الأوروبي وضع أهدافاً كمية، على الصعيد الإقليمي، بشأن إنتاج فئات معينة من النفائيات^(١٨٠).

٦٦- واتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفائيات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود لعام ١٩٨٩ هي المعاهدة العالمية الأكثر شمولاً التي تتناول النفائيات الخطرة وغيرها من النفائيات (النفائيات المنزلية). وتركز الاتفاقية بصفة رئيسية على مراقبة النقل عبر الحدود، وتهدف في الوقت ذاته إلى كفالة التقليل من إنتاج النفائيات إلى أدنى حد ممكن وإدارتها إدارة سليمة بيئياً. وبرز التركيز الدولي على النقل عبر الحدود والتجارة بالنفائيات الخطرة نتيجة حوادث الاتجار غير القانوني بالمواد السامة والنفائيات وإلقاء هذه المنتجات في البلدان النامية وبلدان أوروبا الشرقية في أواخر ثمانينيات القرن العشرين^(١٨١). وفي وقت لاحق، اعتمد عدد من الاتفاقات الإقليمية لتكثيف اتفاقية بازل^(١٨٢). وتضع اتفاقية بازل نظاماً صارماً لنقل النفائيات عبر الحدود، استناداً إلى إجراء الموافقة المسبقة عن علم الذي يشترط إخطار الدول المعنية، وتقديم معلومات معينة في الإخطار والحصول على الموافقة قبل النقل^(١٨٣). واعتمد في عام ١٩٩٥ تعديل يسعى إلى حظر تصدير النفائيات الخطرة للتخلص النهائي منها وإعادة تدويرها من الأطراف المذكورة في المرفق السابع

(١٧٩) خطة القرن ٢١ وأهداف التنمية المستدامة؛

(١٨٠) الأمر التوجيهي 2008/98/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس المؤرخ ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨. ومنذ ذلك الحين، شددت مقررات مؤتمر الأطراف في اتفاقية بازل على ضرورة العمل في المستقبل للتركيز على جملة أمور منها منع الإنتاج وتقليصه إلى أدنى حد ممكن عند المصدر، إلى جانب إعادة التدوير والاستعادة، والترويج للنشاط لأنواع التكنولوجيا النظيفة واستخدامها، انظر المقرر ٣٣/٥ (UNEP/CHW.5/29) والمقرر ١ ب-٢/١٠ (UNEP/CHW.10 - ١ ب-٢/١٠).

(١٨١) انظر، على سبيل المثال، A/44/362.

(١٨٢) تشمل هذه الاتفاقيات اتفاقية بازل واتفاقية بامكو بشأن حظر استيراد النفائيات الخطرة إلى أفريقيا ومراقبة وإدارة تحركها عبر الحدود الأفريقية (اتفاقية بامكو)، واتفاقية حظر استيراد النفائيات الخطرة والمشعة إلى بلدان المنتدى الجزرية ومراقبة حركة النفائيات الخطرة عبر الحدود وإدارتها داخل منطقة جنوب المحيط الهادئ (اتفاقية وايغاني).

(١٨٣) اتفاقية بازل، المادة ٦.

(أعضاء الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وليختنشتاين) إلى الأطراف غير المدرجة في المرفق السابع (لا سيما البلدان النامية)^(١٨٤)، ولكنه لم يدخل بعد حيز النفاذ على المستوى الدولي، رغم أن العديد الأطراف نفذته. وكذلك لم يدخل حيز النفاذ بعد بروتوكول الاتفاقية المتعلق بالمسؤولية والتعويض، الذي اعتمد في عام ١٩٩٩^(١٨٥).

٦٧- ويخضع التخلص من النفايات في وسائط بيئية محددة للعديد من الصكوك القانونية العالمية والإقليمية، وفي هذا الإطار يخضع التخلص من النفايات في البحر إلى قواعد تنظيمية أكثر تفصيلاً مقارنة بالوسائط الأخرى^(١٨٦)، بيد أن التدخل القانوني في مجالات التخلص من النفايات في البر، فضلاً عن إعادة التدوير وإعادة الاستخدام، لا يزال ضئيلاً أو معدوماً. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال هناك ثغرات كبيرة فيما يتعلق بالتغطية الإقليمية إلى جانب تنظيم التخلص من النفايات البلاستيكية البحرية والجسيمات البلاستيكية البحرية الدقيقة، ومخلفات المناجم وما يرتبط بها من نفايات ناشئة عن عمليات التعدين، والنفايات الناتجة عن التعدين في قاع البحار العميقة^(١٨٧). ولم يحظ التخلص من النفايات في البر إلا بقدر قليل من التنظيم على الصعيدين الإقليمي والعالمي^(١٨٨). وفيما يتعلق بالاستعادة وإعادة التدوير وإعادة الاستخدام، فإن الاتحاد الأوروبي هو الوحيد الذي وضع متطلبات قانونية، لا سيما من خلال الأمر التوجيهي 2006/12/EC والأمر التوجيهي 2008/98/EC.

(١٨٤) تعديل اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، انظر تعديلات المادة ٤ (ألف) والمرفق السابع.

(١٨٥) انظر بروتوكول بازل المتعلق بالمسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها

(١٨٦) انظر اتفاقية باماكو، المادة ٤(٢). معاهدة إنشاء منطقة خالية من الأسلحة النووية في جنوب المحيط الهادئ (معاهدة راروتونغا)، المادة ٧. اتفاقية حماية الموارد الطبيعية والبيئة في منطقة جنوب المحيط الهادئ (اتفاقية نومييا)، المادة ١٠ (١). اتفاقية أوسبار، المادة ٤ والمرفق الثاني؛ اتفاقية لندن ١٩٧٢، المادة الرابعة وبروتوكولها لعام ١٩٩٦.

(١٨٧) انظر "تقرير الاجتماع التشاوري الثامن والثلاثين للأطراف المتعاقدة في اتفاقية لندن والاجتماع الحادي عشر للأطراف المتعاقدة في بروتوكول لندن" الوثيقة LC 38/16.

(١٨٨) هناك بعض الصكوك مثل لائحة (المجلس الأوروبي) رقم ٢٠٠٨/١١٣٧ وتوجيه المجلس 99/31/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس. اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، المواد ٢ و ٣ و ٥؛ اتفاقية الملوثات العضوية الثابتة، المادة ٦. اتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق، المواد ٩ و ١١ و ١٢.

الأنشطة الخطرة

٦٨- وفيما يتعلق بالأنشطة الخطرة، ركزت المساعي التنظيمية الدولية في المقام الأول على الأنشطة النووية. وتتناول المعاهدات التي أتمدت برعاية الوكالة الدولية للطاقة الذرية الحماية المادية للمواد النووية، والإبلاغ المبكر بالحوادث النووية والمساعدة في حالة الحوادث وحالات الطوارئ والأمان النووي^(١٨٩). وقد تجلت بمنتهى الوضوح أوجه قصور اتفاقية الأمان النووي لعام ١٩٩٤ من خلال الحادث الذي وقع في محطة فوكوشيما دايبشي للطاقة النووية، وفي عام ٢٠١٥ أعتمد إعلان فيينا بشأن الأمان النووي بهدف معالجة المسائل المتصلة بتصميم المحطات النووية لتوليد الكهرباء، واختيار مواقعها وتقييم سلامتها.

الثغرات المعيارية والمؤسسية

٦٩- هناك ثغرات كبيرة في نظم حوكمة المواد والنفايات والأنشطة الخطرة. ففيما يتعلق بالمواد الخطرة، تشمل هذه الثغرات عدم وجود قواعد عالمية تتناول الوقاية من الحوادث والتأهب لها والتصدي لها؛ والطابع غير الإلزامي التي تخضع له النظم الدولية بشأن التصنيف والوسم والتغليف؛ وحقيقة أن الأطر المتعلقة بنقل المواد الخطرة هي ذات طابع إقليمي في المقام الأول. وفيما يتعلق بالنفايات الخطرة، ركزت القواعد الدولية في المقام الأول على عمليات التخلص من هذه النفايات ونقلها عبر الحدود بدلا من التقليل إلى أدنى حد من إنتاج النفايات عند المصدر^(١٩٠)، ولا تتضمن هذه القواعد أية قيود كمية ضمن أطر زمنية محددة. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن اتفاقية بازل تتضمن ما يمكن أن يشكل أساسا لمعالجة الحد من إنتاج النفايات عند المصدر بقدر المستطاع. ويشكل عدم وجود نظام عالمي سارٍ للمسؤولية والتعويض فيما يتعلق بنقل النفايات الخطرة عبر الحدود ثغرة رئيسية في الإطار القانوني الدولي. وأخيرا، ففي مجال الأنشطة الخطرة، انصب التركيز على الأنشطة النووية، ولكن حتى في هذا المجال توجد ثغرات كبيرة، لا سيما فيما يتعلق بالأنشطة النووية غير العسكرية، إلى جانب قصور القواعد، والمبادئ والمعايير العالمية الملزمة قانوناً فيما يتصل بتصميم المحطات النووية لتوليد الكهرباء، واختيار مواقعها وتقييم سلامتها.

(١٨٩) انظر اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية؛ واتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي؛ واتفاقية الأمان النووي؛ والاتفاقية المشتركة بشأن أمان التصرف في الوقود المستهلك وأمان تصريف النفايات المشعة (36 ILM 1431).

(١٩٠) انظر (Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 613).

٧٠- ويبرز انتشار الصكوك وتشنت النظم الرقابية ضرورة التنسيق والتعاون المؤسسي، فضلاً عن تنفيذ الصكوك القانونية المختلفة بطريقة متعاضدة. وقد أُنخذت خطوات هامة لتعزيز التنسيق والتعاون فيما بين اتفاقيات بازل، وروتريام واستكهولم من أجل كفالة الدعم المتبادل. وتهدف "عملية التآزر" التي أطلقتها في ٢٠٠٨/٢٠٠٩ المؤتمرات الثلاثة للأطراف في اتفاقيات بازل، وروتريام واستكهولم إلى تعزيز تنفيذ الاتفاقيات الثلاث على الصعد الوطني، والإقليمي والعالمي.

رابعاً- الصكوك المتعلقة بالبيئة

ألف- الصكوك التجارية

٧١- منظمة التجارة العالمية هي جهة التنسيق الرئيسية في العلاقة بين التجارة والبيئة. وقد طُلب من هيئة الاستئناف التابعة لمنظمة التجارة العالمية معالجة العديد من المنازعات بشأن التدابير التجارية المتصلة بالبيئة، وتجلت الثغرات المعيارية بصورة واضحة في تردها في تطبيق المبادئ البيئية لتبرير التدابير التي تتعارض مع الالتزامات التجارية (ما لم يكن منصوصاً عليها صراحة في الاتفاق المعني لمنظمة التجارة العالمية)^(١٩١). وقد أشير إلى التعاضد فيما بين التجارة والبيئة في المعاهدات البيئية التي تنطوي على عناصر تتعلق بالتجارة^(١٩٢). بيد أن عقبة كؤؤد واجهت جولة الدوحة لمفاوضات منظمة التجارة العالمية على مدى ١٧ عاماً بشأن كيفية تطبيق ذلك المبدأ. وبنى التحدي الكبير المتمثل في التوصل إلى توافق في الآراء بشأن تنفيذ التعاضد فيما بين التجارة والبيئة باتساع الثغرة بين هذين النظامين المعياريين.

باء- صكوك الاستثمار

٧٢- الأحكام التي تشير إلى الشواغل البيئية نادرة في معاهدات الاستثمار الثنائية، ولكنها أكثر شيوعاً في الاتفاقات المتعددة الأطراف التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالاستثمار. وتختلف ممارسات الدول فيما يتصل بالأحكام البيئية الواردة في المعاهدات اختلافاً كبيراً؛ فالعديد من الدول

(١٩١) انظر، على سبيل المثال، (European Communities – Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R, 16 January 1998) (بشأن المبدأ الوقائي واتفاق تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية).

(١٩٢) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية روتردام؛ وبروتوكول قرطاجنة؛ واتفاقية الملوثات العضوية الثابتة؛ واتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق.

لا تستخدم هذه الأحكام في معاهدات الاستثمار؛ في حين بدأ عدد قليل من الدول المتقدمة في إدراج الأحكام البيئية بصورة منهجية في جميع معاهدات الاستثمار؛ ويبدو أن عدداً من الدول يسمح بإدراج أحكام بيئية في معاهدات الاستثمار المبرمة مع الدول التي تفضل وجود مثل هذه الأحكام^(١٩٣). وتنحو معاهدات الاستثمار المبرمة مؤخراً إلى إدراج أحكام بيئية، وذلك في تطور يتضح بوجه خاص في أفريقيا^(١٩٤). ولكن من منظور عالمي، انخفضت في السنوات الأخيرة وتيرة النهج التي تتضمن إشارات إلى الشواغل البيئية في اتفاقات الاستثمار، بما في ذلك استخدام الأحكام التي تُفرد حيزاً للسياسة العامة في مجال التنظيم البيئي وإشارات أوسع في ديباجات المعاهدات^(١٩٥). وتنشأ الثغرات المعيارية لأن الشواغل البيئية التي يتم تناولها صراحة في هذه الاتفاقات محدودة، ولم تتطور عموماً لتشمل الشواغل التي ظهرت حديثاً مثل تغير المناخ والتنوع البيولوجي^(١٩٦).

جيم- الصكوك المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية

٧٣- يمكن للحقوق الحصرية التي تُمنح بموجب براءات الاختراع وحقوق الأصناف النباتية والنماذج القابلة للتطبيق الصناعي أن تغطي أشكال تكنولوجيا الطاقة المتجددة^(١٩٧)، وأدوية الأمراض الجديدة التي تنشأ نتيجة البيئات الجديدة والمحاصيل الجديدة المستنبطة لتزدهر في أماكن لم تعد مناسبة للنباتات التقليدية^(١٩٨). وقد أحدث تسجيل براءات الاختراع المتعلقة بالنباتات

(١٩٣) انظر (Kathryn Gordon and Joachim Pohl, “Environmental concerns in international investment agreements: a survey”, OECD Working Paper on International Investment 2011/01 (2011), (p. 5).

(١٩٤) انظر، على سبيل المثال، القانون التكميلي A/SA.3/12/08 الذي يعتمد قواعد الجماعة بشأن الاستثمار والقواعد المتعلقة بالاستثمار وطرائق تنفيذها مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا؛ الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، معاهدة الاستثمار الثنائية النموذجية لعام ٢٠١٢؛ القانون الأفريقي للاستثمار.

(١٩٥) انظر (Gordon and Pohl, “Environmental concerns in international investment agreements”, (p. 6).

(١٩٦) المرجع نفسه، ص ٢٤.

(١٩٧) انظر (Eric L. Lane, “Legal aspects of green patents”, in Adree Kirchner and Iris Kirchner- (Freis, eds., *Green Innovations and IPR Management* (Kluwer Law International, 2013), p. 5021).

(١٩٨) انظر (Claudio Chiarolla, *Intellectual Property, Agriculture and Global Food Security: The Privatization of Crop Diversity* (Edward Elgar Publishing, 2011), pp. 60–74).

وأصناف النباتات تغيرات كبيرة في الممارسات الزراعية، لأنها قيدت حقوق المزارعين في زرع بذورهم، وادخارها، وإعادة استخدامها، وبيعها، وكشفت عن ثغرة معيارية بين قانون براءات الاختراع ونظم الحوكمة لحقوق مربي النباتات التي تعزز هذه الحقوق^(١٩٩). وقد أبرزت خصخصة البلازما الجرثومية النباتية والحيوانية من خلال براءات الاختراع وغيرها من أشكال الملكية الفكرية المنظمة الثغرة بين المعايير المؤسسية التي تعزز الابتكار وبين أحكام اتفاقية التنوع البيولوجي المتعلقة بالحصول على المنافع وتقاسمها وحقوق أصحاب المعارف التقليدية والحفاظ على التنوع البيولوجي^(٢٠٠). ومن شأن الشرط المنصوص عليه في الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة لعام ١٩٩٤ من أجل حماية حقوق الملكية المتصلة بالأصناف النباتية الجديدة أن يعزز الابتكار في الكائنات المحورة وراثياً^(٢٠١). وتثير هذه التطورات أسئلة بشأن الثغرات بين نظم هذا الاتفاق واتفاقية التنوع البيولوجي، بما في ذلك الشرط الوارد في هذه الأخيرة بشأن الاعتراف بقيمة المعارف وابتكارات وممارسات المجتمعات المحلية فيما يتصل بالاستخدام المستدام للتنوع البيولوجي^(٢٠٢). والثغرات واضحة أيضاً في الصلات القائمة بين هذا الاتفاق وأحكام اتفاقية التنوع البيولوجي التي ترسي مبادئ الحصول على المنافع من الموارد الجينية وتقاسمها^(٢٠٣).

(١٩٩) انظر (Center for International Environmental Law, *A Citizen's Guide to WIPO* (2007), p. 3). يمكن

الاطلاع عليه على الرابط: (www.ciel.org/wp-content/uploads/2015/03/CitizensGuide_WIPO_Oct07.pdf).

(٢٠٠) المرجع نفسه، الصفحة ٤.

(٢٠١) المرجع نفسه، الصفحة ٣٣. انظر أيضاً: (Simon Walker, *The TRIPS Agreement, Sustainable*)

Development and the Public Interest, Environmental Policy and Law Paper No. 41 (IUCN, 2001), p.

(xii). متاح على الرابط: (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP->

041.pdf).

(٢٠٢) فيما يتعلق بالإشارة إلى المادة ٨ (ي) من اتفاقية التنوع البيولوجي، انظر: (David Downes, "Using

intellectual property as a tool to protect traditional knowledge: recommendations for next steps",

discussion paper prepared for the Convention on Biological Diversity Workshop on Traditional

A. Gupta, "Securing traditional knowledge (Knowledge (Madrid, November 1997), p. 9

and contemporary innovations: can global trade links help grassroots innovations?", paper presented

.(at the World Trade Forum, University of Bern, 1999

(٢٠٣) انظر أيضاً (Marc Baranski, "International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and

and Agriculture (2001)", Arizona State University Embryo Project Encyclopedia, 7 October 2013

الاطلاع عليها على الرابط: (<https://embryo.asu.edu/pages/international-treaty-plant-genetic->

resources-food-and-agriculture-2001

دال - صكوك حقوق الإنسان

٧٤- يتعارض التدهور البيئي مع التمتع بطائفة واسعة من حقوق الإنسان، بما في ذلك تلك المتعلقة بالإسكان والمياه والمرافق الصحية، والغذاء، والصحة، والتنمية، والتمتع بمستوى معيشي لائق. وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، يقع على عاتق الدول التزامٌ بمنع إلحاق الأضرار المتوقعة بحقوق الإنسان، بما في ذلك تلك الناجمة عن التدهور البيئي. وتتضمن صكوك حقوق الإنسان أيضا طائفة واسعة من المبادئ المطبقة في سياق القانون البيئي، بما في ذلك التضامن والمساءلة والشفافية والمشاركة والحصول على المعلومات وسبل الانتصاف، والمبدأ الوقائي، والمساواة والإنصاف. ويوضح المقرر الخاص المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع ببيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة في تقريره الذي يضع إطارا من المبادئ بشأن حقوق الإنسان والبيئة، تطبيقَ المعايير الحالية لحقوق الإنسان في السياق البيئي^(٢٠٤).

٧٥- ويجدر بالذكر أن العديد من صكوك حقوق الإنسان تشير صراحة إلى البيئة أو الشواغل البيئية. فاتفاقية حقوق الطفل تشير إلى تلوث البيئة والمرافق الصحية البيئية باعتبارها مسائل يجب التصدي لها لضمان الحق في الصحة، وتدعو أيضا إلى التعليم لمساعدة الأطفال على احترام البيئة الطبيعية^(٢٠٥). وتتضمن العديد من المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان الحق في بيئة صحية^(٢٠٦)، شأنها في ذلك شأن بعض معاهدات الديمقراطية البيئية^(٢٠٧). ويشدد قرار الجمعية العامة ١٦٩/٧٠ والتعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٢) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الحق في المياه ومرافق الصرف الصحي المستمد من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإن كان لا يرد فيه صراحة^(٢٠٨).

(٢٠٤) انظر A/HRC/37/59.

(٢٠٥) انظر، اتفاقية حقوق الطفل، المادتان ٢٤ و ٢٩؛

(٢٠٦) انظر على سبيل المثال، الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (بروتوكول سان سلفادور) والميثاق العربي لحقوق الإنسان، وإعلان حقوق الإنسان لرابطة أمم جنوب شرق آسيا.

(٢٠٧) اتفاقية آرهوس واتفاق إسكازو.

(٢٠٨) انظر القرار ١٦٩/٧٠ والتعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٥) بشأن الحق في الماء الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٧٦- وفي سلسلة من القرارات، تناول مجلس حقوق الإنسان قضايا حقوق الإنسان والبيئة بشكل عام، كما ركز تحديداً على البيئة، والمواد السامة، وتغير المناخ، من بين مسائل أخرى، مشيراً صراحة إلى الصلات القائمة بين البيئة الصحية والتمتع الفعلي بحقوق الإنسان^(٢٠٩). وهذه القرارات، إلى جانب العمل الذي قامت به هيئات المعاهدات الأخرى^(٢١٠)، عززت الوعي بالصحة البيئية والاستدامة كشرط أساسي للتمتع بحقوق الإنسان وتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وقد يحدث أن تقوم المحاكم الإقليمية بسد الثغرات بين مصادر قانون حقوق الإنسان والقانون البيئي، على النحو المبين في النتيجة التي توصلت إليها محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في ٢٠١٧ ومفادها أنه يجب على الدول أن تتخذ ما يلزم من تدابير لمنع إلحاق أي ضرر بيئي كبير بالأفراد داخل إقليمها وخارجه^(٢١١).

خامساً- الثغرات المتعلقة بالهيكل الإداري للقانون البيئي الدولي

٧٧- يتسم هيكل الإدارة الدولية لشؤون البيئة بالتجزئة على الصعيد المؤسسي وبوجود مجموعة غير متجانسة من الجهات الفاعلة. وعلى الرغم من أن الدول تظل هي الجهات الفاعلة الرئيسية في هذا الصدد، إلا أن الحوكمة الدولية لشؤون البيئة هي نظام إداري تتعدد فيه الجهات الفاعلة بحيث يشمل المؤسسات الدولية، وهيئات المعاهدات، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط العلمية والقطاع الخاص.

(٢٠٩) انظر، على سبيل المثال، قرارات مجلس حقوق الإنسان ٤/٣٨ بشأن حقوق الإنسان وتغير المناخ؛ و٨/٣٧ بشأن حقوق الإنسان والبيئة؛ و٢٣/٢٧ بشأن ولاية المقرر الخاص المعني بالآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان على إدارة المواد والنفايات الخطرة والتخلص منها بطرق سليمة بيئياً. انظر أيضاً: (Dinah Shelton, "Human rights, health and environmental protection: linkages in law and practice", Health and Human Rights Working Paper Series, No. 1 (World Health Organization, 2002).

(٢١٠) انظر، على سبيل المثال: HRI/GEN/1/Rev.3؛ انظر أيضاً اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء الكافي؛ التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن اللائق، الفقرة ٥؛ CEDAW/C/2000/II/Add.7، الفقرة ٣٨.

(٢١١) انظر: (Inter-American Court of Human Rights, *The Environment and Human Rights (State Obligations in Relation to the Environment in the Context of the Protection and Guarantee of the Rights to Life and to Personal Integrity (Interpretation and Scope of Articles 4 (1) and 5 (1) of the American Convention on Human Rights)*, Advisory Opinion OC-23/18, (Ser. A) No. 23, 15 November 2017).

٧٨- وتشارك العديد من المؤسسات الدولية العالمية والإقليمية في عملية وضع القانون الدولي للبيئة وتنفيذه. وتتألف هذه المؤسسات من كيانات منظومة الأمم المتحدة وهيئات المعاهدات المنشأة بموجب اتفاقات بيئية متعددة الأطراف. وفي أعقاب مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (مؤتمر استكهولم)، أنشئ برنامج الأمم المتحدة للبيئة بهدف تعزيز التعاون الدولي في ميدان البيئة، وتقديم التوجيهات العامة في سبيل إدارة البرامج البيئية وتنسيقها داخل منظومة الأمم المتحدة^(٢١٢). وتم التأكيد مجدداً من خلال جدول أعمال القرن ٢١، وإعلان نيروبي بشأن دور وولاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة^(٢١٣)، والوثيقة الختامية لمؤتمر ريو+٢٠ التي حملت عنوان "المستقبل الذي نصبو إليه"^(٢١٤)، على أهمية برنامج الأمم المتحدة للبيئة باعتباره السلطة البيئية العالمية الرائدة التي تضع جدول الأعمال البيئي العالمي، وتشجع اتساق تنفيذ البعد البيئي في التنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة، وتعمل كمنصة رسمية للبيئة العالمية. وقد قرر قادة العالم في مؤتمر ريو+٢٠ والجمعية العامة في عام ٢٠١٢ تعزيز برنامج الأمم المتحدة للبيئة والارتقاء به وفتح باب عضوية مجلس إدارته، الذي أعيدت تسميته فيما بعد لكي يصبح جمعية الأمم المتحدة للبيئة، أمام كافة الدول. وهناك العديد من المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة التي اضطلعت بقدر كبير من المسؤوليات في مجال البيئة منذ إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وتشمل هذه المؤسسات برامج وصناديق الأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤئل الأمم المتحدة) بالإضافة إلى الوكالات المتخصصة مثل منظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، أنشأ البنك الدولي والبنوك الإنمائية الإقليمية إدارات كبيرة تُعنى بالمنتجات والخدمات البيئية^(٢١٥).

٧٩- وعقب مؤتمر استكهولم، شهدت عملية سن القوانين البيئية الدولية انتشار الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وظهور الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات. ووفقاً لدائرة المعلومات المتعلقة

(٢١٢) انظر القرار ٢٩٩٧/د-٢٧، الفقرة ٢.

(٢١٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ٢٥ (A/52/25)، المرفق، المقرر ١/١٩، المرفق.

(٢١٤) انظر القرار ٢٨٨/٦٦، الفقرة ٨٨.

(٢١٥) انظر الوثيقة A/61/583، الفقرة ٣٧.

بالقانون البيئي يوجد حالياً أكثر من ٥٠٠ اتفاقية بيئية متعددة الأطراف^(٢١٦)، وقد قُدر أنه تأسس نحو ٢٠٠ مؤسسة منشأة بموجب المعاهدات في العقدتين التاليين لمؤتمر استكهولم^(٢١٧). وتتضمن هذه الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات الهيئات العليا لوضع السياسات، التي هي في الغالب مؤتمرات الأطراف أو اجتماعات الأطراف المسؤولة عن مواصلة تطوير نظام المعاهدات، وكذلك عن الإشراف على تنفيذ المعاهدة واستعراضها؛ والأمانات التي تضطلع بوظائف إدارية وداعمة؛ وفي بعض الحالات، آليات وإجراءات شبه قضائية ومتعلقة بالامتثال تهدف إلى تعزيز الامتثال ومعالجة حالات عدم الامتثال للالتزامات المعاهدة. وعلاوة على ذلك، تم التفاوض بشأن العديد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف تحت إشراف وإدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومؤسسات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

٨٠- ويتغاضى انتشار الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والولايات المنفصلة والمتميزة الناجمة عنها عن وحدة النظام الإيكولوجي للأرض وترابطه واعتماده على عوامل أخرى. وتولد هذه الاتفاقات أيضاً احتمالات للتداخل والتنازع، وانعدام التناسق المؤسسي والسياساتي، وزيادة الأعباء المالية والإدارية على الدول الأطراف^(٢١٨). ومع ذلك، تُبذل جهود كبيرة لضمان الدعم المتبادل فيما بين تلك الاتفاقات إما في نصوصها (على سبيل المثال من خلال الإحالات المرجعية إلى اتفاقات أخرى أو توضيح النطاقات الخاصة بكل اتفاق) وإما بالطريقة التي يجري بها مواصلة تطويرها وتنفيذها (على سبيل المثال من خلال مقررات و/أو قرارات تتعلق بالتنسيق والتعاون فيما بين الاتفاقات). ويمكن بذل مزيد من الجهود لإنشاء أو تعزيز آليات تهدف إلى تسخير الروابط المتبادلة وتعزيز أوجه التآزر من أجل التنفيذ بصورة أكثر فعالية^(٢١٩). ومن شأن تجميع

(٢١٦) انظر: www.ecolex.org.

(٢١٧) انظر: (Biermann, "The emerging debate on the need for a world environment organization", p. 10)، (الجدل الناشئ حول الحاجة إلى منظمة عالمية للبيئة، صفحة ١٠).

(٢١٨) انظر على سبيل المثال (B. L. Hicks, "Treaty congestion in international environmental law: the need for greater international coordination", *University of Richmond Law Review*, vol. 32, No. 5 (1999), p. 1659)، دراسة بي إل هيكس عن "ازدحام المعاهدات في القانون البيئي الدولي: الحاجة إلى تنسيق دولية أكبر".

(٢١٩) أشارت دراسة أجراها أوبرثور وغيرهينغ إلى أن التفاعل المؤسسي أدى إلى تحقيق التآزر وتحسين الفعالية المؤسسية في أكثر من ٦٠ في المائة من دراسات الحالة للسياسات البيئية الدولية والأوروبية، انظر (Sebastian

الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة، على سبيل المثال تلك التي تتعامل مع الغلاف الجوي أو التنوع البيولوجي أو المواد الكيميائية أو النفايات، أن يحسّن من اتساق السياسات وأن يكفل التنفيذ الداعم بصورة متبادلة. وتعتبر "عملية التآزر" التي أطلقتها مؤتمرات الأطراف في اتفاقيات بازل وروتتردام واستكهولم في عامي ٢٠٠٨/٢٠٠٩، بالإضافة إلى مشروع برنامج الأمم المتحدة للبيئة المعنون "برنامج المعاهدات الدولية - تحقيق أوجه التآزر للتنوع البيولوجي" الذي أُطلق في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، مبادرات جديدة بالثناء في هذا الصدد^(٢٢٠).

٨١- وبسبب الزيادة الكبيرة في عدد المؤسسات التي تتولى مسؤوليات بيئية داخل منظومة الأمم المتحدة، وحمية إدماج قضايا البيئة مع التنمية، وانتشار المؤسسات المنشأة بموجب المعاهدات والتي أسستها اتفاقيات بيئية متعددة الأطراف، ظهرت الحاجة إلى التنسيق الفعال فيما بين المؤسسات المعنية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وكذلك المؤسسات المنشأة بموجب الاتفاقيات. وبالفعل، أكد الفريق الرفيع المستوى المعني بكفالة الاتساق في مجالات التنمية والمساعدة الإنسانية والبيئة على نطاق الأمم المتحدة أن الهياكل المؤسسية المجزأة لا توفر إطاراً تنفيذياً لمعالجة المسائل العالمية^(٢٢١). ويشكل تجزؤ المؤسسات والافتقار إلى التنسيق تحديين رئيسيين فيما يتعلق بالحوكمة البيئية الدولية الحالية. وأثبتت الترتيبات المؤسسية السابقة والحالية للتنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة، من قبيل لجنة التنسيق الإدارية التي أعيد تسميتها فيما بعد لتصبح مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، واللجنة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتنمية المستدامة وفريق الإدارة البيئية، أنها محدودة من حيث الفعالية أو النطاق^(٢٢٢). ومع ذلك، بذلت جهود متضافرة عن طريق فريق الإدارة البيئية، لبناء الاتساق بين نظم التنوع البيولوجي والمواد الكيميائية.

Oberthur and Thomas Gehring, eds., *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: (Synergy and Conflict among International and EU Policies)* (MIT Press, 2006).

(٢٢٠) انظر القرار ١٧/٢ الصادر عن جمعية الأمم المتحدة للبيئة؛ والمقرر ٢٤/١٣ الصادر عن مؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي.

(٢٢١) انظر الوثيقة A/61/583، الفقرة ٣٥.

(٢٢٢) انظر بوجه عام: (Adil Najam, Mihaela Papa and Nadaa Taiyab, eds., *Global Environmental Governance: A Reform Agenda* (International Institute for Sustainable Development, 2006)، (حوكمة البيئة العالمية: خطة إصلاح (المعهد الدولي للتنمية المستدامة، ٢٠٠٦)؛ و(Sands and others, *Principles of International Environmental Law*)، (مبادئ القانون البيئي الدولي).

٨٢- وقد يكون تعزيز التنسيق ضرورياً ليس في مجال القانون البيئي الدولي فحسب، بل أيضاً بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والصكوك الأخرى التي تؤثر على البيئة بشكل مباشر أو غير مباشر، مثل نظم قانون التجارة، وقانون الاستثمار، وحقوق الملكية الفكرية.

٨٣- ويمكن معالجة تجزؤ المؤسسات وضعف التنسيق بين المعاهدات من خلال وسائل مختلفة، مثل: (أ) إنشاء التجمعات وأوجه التآزر بين الاتفاقيات؛ (ب) ووضع خرائط لخطط العمل والاتفاقات القائمة على الصعيدين العالمي والإقليمي لإيجاد نظرة عامة للتغطية وتحديد الروابط المتبادلة؛ (ج) وتجنب الازدواجية في عمليات الإبلاغ و/أو الرصد من خلال استخدام نفس قنوات الإبلاغ وعدم توليد أعباء إضافية ("الإبلاغ المتكامل")؛ (د) وتبادل الدروس المستفادة وأفضل الممارسات؛ (هـ) وإعداد مبادئ توجيهية لتنفيذ الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف؛ (و) وتقاسم المعلومات فيما بين مختلف الهيئات العلمية التي تدعم عمل الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة. ويمكن إدارة المنازعات المحتملة بين نظم المعاهدات باستخدام وسائل قانونية، بما في ذلك أحكام المنازعات أو الدعم المتبادل، أو تطبيق القاعدة العامة لتفسير المعاهدات الواردة في المادة ٣١، الفقرة ٣ (ج) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (٢٢٣).

٨٤- ويسير التوجه في الحوكمة البيئية الدولية بشكل متزايد نحو توسيع نطاق الجهات الفاعلة التي يعترف بقيامها بدور شرعي في الحوكمة (٢٢٤). وقد أبرز المبدأ ١٠ من إعلان ريو، وجدول أعمال القرن الحادي والعشرين، والوثيقة الختامية لمؤتمر ريو+٢٠، المعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه"، الدور الهام الذي تقوم به الجهات الفاعلة من غير الدول من قبيل المجموعات الرئيسية، والنساء والأطفال والشباب، والشعوب الأصلية، والمنظمات غير الحكومية، والسلطات المحلية، والعمال ونقابات العمال، وقطاع الأعمال التجارية والصناعة، ودوائر العلوم والتكنولوجيا والمزارعين، بالإضافة إلى الجهات المعنية الأخرى في إعداد وتنفيذ سياسات التنمية المستدامة. ومع ذلك، يختلف نطاق ومجال مشاركة الجهات الفاعلة من غير الدول في العملية القانونية البيئية الدولية باختلاف نظم المعاهدات. وتتمثل الطريقة السائدة لمشاركة الجهات الفاعلة من غير الدول في مشاركتها كجهات مُراقبة في المفاوضات التي تجري أثناء مؤتمرات الأطراف في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، ولكن لم توضع قواعد واضحة وفعالة لتيسير مساهمات تلك الجهات فيما

(٢٢٣) انظر الوثيقة A/CN.4/L.682، الفقرات من ٤١٠ إلى ٤٨٠.

(٢٢٤) انظر: Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 52.

يتعلق بعمليات التفاوض. وفي حالات خاصة، يمكن للمراقبين المشاركة في الهيئات الفرعية على قدم المساواة مع الأطراف، على سبيل المثال في هياكل الشراكات^(٢٢٥). وفي النظم التي تحكم تغير المناخ والأوزون، تساهم دوائر العلوم مساهمة مباشرة في وضع السياسات من خلال آليات مؤسسية مكرسة توفر معلومات مستقلة وموثوقة يمكن أن تستند إليها القرارات. ويتيح عدد قليل جداً من النظم مشاركة الجمهور في إجراءات عدم الامتثال التي وُضعت لرصد الالتزامات الدولية واستعراضها والتحقق من الامتثال لها. وتوفر الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (اتفاقية آرهوس) لعام ١٩٩٨ أوسع مجال لمشاركة الجمهور من خلال الحقوق الإجرائية التي تمنحها الدول الأطراف للجهات الفاعلة من غير الدول، فضلاً عن منحها الفرصة للمشاركة في آلية عدم الامتثال للاتفاقية. واعتمد نهج مماثل في الاتفاق الإقليمي بشأن الاطلاع على المعلومات والمشاركة العامة والعدالة في المسائل البيئية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (اتفاق إسكازو) لعام ٢٠١٨^(٢٢٦). ولكن بالمقارنة مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان، توجد ثغرة كبيرة في القانون البيئي الدولي فيما يتعلق بالمشاركة الفعالة من جانب الجهات الفاعلة من غير الدول في سنّ القانون الدولي وتنفيذه.

سادساً- ثغرات تتعلق بتنفيذ القانون البيئي الدولي وفعاليتها

ألف- التنفيذ على الصعيد الوطني

٨٥- يجب تنفيذ المعايير البيئية الدولية لكي تكون فعالة^(٢٢٧). ويحدث ذلك عندما تُعتمد أو تُكيف القوانين الوطنية التي تتضمن تدابير من أجل تنفيذ الالتزامات الدولية، وعندما يتم التأكد من توافق هذه التدابير الوطنية مع متطلبات القانون الدولي ومن امتثال الجهات الفاعلة الخاضعة

(٢٢٥) انظر الشراكات المختلفة التي تأسست في إطار اتفاقية بازل: الشراكة من أجل العمل المعنية بمعدات الحواسيب، ومبادرة شراكة الهواتف الجوالة، وشراكة النفايات المنزلية.
(٢٢٦) المعتمد في إسكازو، كوستاريكا، في ٤ آذار/مارس ٢٠١٨.
(٢٢٧) انظر: (Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, p. 223)، (فن وحرفة القانون البيئي الدولي).

لسلطة ومراقبة الأطراف لهذه التدابير، وعندما تُستوفى الالتزامات تجاه المؤسسات الدولية المعنية، مثل إعداد التقارير (٢٢٨).

٨٦- وأشار إلى الافتقار إلى التنفيذ الفعال للعديد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف على أنه ثغرة رئيسية في مواجهة التحديات البيئية (٢٢٩). وتواجه العديد من البلدان تحديات مرتبطة بتنفيذ الاتفاقيات المتعددة. وينشأ العجز في التنفيذ نتيجة لأسباب مختلفة، بما في ذلك ثغرات المعارف؛ والافتقار إلى وسائل التنفيذ الكافية، من قبيل التمويل أو بناء القدرات أو التكنولوجيا؛ وضرورة تيسير الامتثال؛ والافتقار إلى التنسيق بين الإدارات الحكومية المعنية وكذلك التنسيق مع القطاعات الأخرى؛ وعدم كفاية الرصد وإنفاذ القانون؛ والافتقار إلى الإرادة السياسية؛ والمشاركة غير الكافية لمختلف أصحاب المصلحة، مثل المجتمع المدني والمنظمات النسائية (٢٣٠). ويمكن أن يساعد الاتساق والتآزر والتنسيق على الصعيد الدولي على تيسير التنفيذ على الصعيد الوطني، كما يتبين من "عملية التآزر" بموجب اتفاقيات بازل وروتترام واستكهولم، إلا أن تأثير تلك العوامل محدود عموماً (٢٣١). وينطبق نفس التحدي على الصعيد الوطني، حيث يمكن أن تتولى الوزارات المختلفة مسؤولية تنفيذ عدد مختلف من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

باء- وسائل التنفيذ: الموارد المالية، ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات

٨٧- يشكل الوصول إلى وسائل التنفيذ، من قبيل الموارد المالية والتكنولوجيا السليمة بيئياً والقدرات التقنية والمؤسسية، أحد المتغيرات الهامة في التنفيذ الفعال للالتزامات والامتثال للالتزامات المعاهدات، لا سيما بالنسبة للبلدان النامية، وفي بعض الحالات للبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة

(٢٢٨) انظر: (Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 147).

(٢٢٩) انظر: (UNEP, "Future shape of international law to address pollution of global significance (affecting the Earth's ecosystems: consolidated report of initial consideration by experts)", 6 April 2018 (برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الصيغة المستقبلية للقانون الدولي من أجل مكافحة التلوث ذي الأهمية العالمية الذي يؤثر على النظم الإيكولوجية الأرضية: تقرير موحد للاعتبار الأولي من جانب الخبراء).

(٢٣٠) انظر: (David Victor, Kal Raustiala and Eugene B. Skolnikoff, eds., *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice* (MIT Press, 1998) (تنفيذ وفعالية الالتزامات البيئية الدولية).

(٢٣١) انظر: (UNEP, "Future shape of international law to address pollution of global significance (affecting the Earth's ecosystems: consolidated report of initial consideration by experts)", 6 April 2018

انتقالية. ويمثل وضع آليات مالية وتقديم المساعدة التقنية والتكنولوجية وبناء القدرات للتمكين من الامتثال والتنفيذ جزءاً أساسياً من العديد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف^(٢٣٢). وعلاوة على ذلك، تشارك العديد من المنظمات الدولية أيضاً في الدعم المالي والتقني والجهود المتعلقة ببناء القدرات في إطار برامجها^(٢٣٣).

٨٨- وأشار عدد من الدراسات إلى الصعوبات المتعلقة بتقديم التمويل العام وتعبئة التمويل الخاص عبر الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف^(٢٣٤). وبشكل عام، يظل التمويل اللازم للتنفيذ غير كاف، ولا يمكن التنبؤ به وغير متناسق، ويختلف اختلافاً كبيراً فيما بين النظم المختلفة^(٢٣٥). ومن ناحية أخرى، تشمل العقبات التي تواجه النقل الفعال للتكنولوجيا السليمة بيئياً مشكلة وجود قدر محدود من المعلومات وأدوات دعم القرار اللازمة للنقل؛ وعدم كفاية الترتيبات لحماية براءات الاختراع والحقوق الملكية الفكرية الأخرى؛ والافتقار إلى التعاون بين الحكومات والشركات

(٢٣٢) انظر على سبيل المثال اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المادة ١١؛ واتفاقية التنوع البيولوجي، المواد ١٦ و ١٨ و ٢٠ و ٢١؛ وبروتوكول مونتريال، المادتان ١٠ و ١١؛ واتفاقية بازل، المادتان ١٣ و ١٤؛ واتفاق باريس، المواد من ٩ إلى ١١؛ واتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق، المادتان ١٣ و ١٤. وأنشئت صناديق خاصة في إطار نظم حوكمة المناخ والأوزون (صندوق المناخ الأخضر والصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال). (٢٣٣) لا يقتصر عمل مرفق البيئة العالمية، الذي يديره البنك الدولي بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، على عمله كآلية مالية لعدد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف فحسب، بل يقدم أيضاً الموارد المالية على أساس الولاية الخاصة به مثل برنامج بناء القدرات للقرن ٢١ التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرامج المساعدة التقنية وبناء القدرات التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

(٢٣٤) انظر: (Mobilizing adaptation finance) Kamlashan Pillay, Stine Aakre and Asbjørn Torvanger, "Will private finance support climate change adaptation in developing countries?", 23 March 2017 (in developing countries)، و Aaron Atteridge، و "Will private finance support climate change adaptation in developing countries?"، Stockholm (هل سيدعم التمويل من القطاع الخاص التكيف مع تغير المناخ في البلدان النامية؟، ورقة عمل معهد البيئة في استكهولم)؛ وورقة (Tom Conway، "Building capacity for resource mobilization: improving the financial conditions for implementation of the Basel Convention at the national and regional levels"، التي يمكن الاطلاع عليها على الرابط www.slideserve.com/rozene/building-capacity-for-resource-mobilization

(٢٣٥) انظر (Ole Kristian Fauchald, *International Environmental Governance: A Legal Analysis of Selected* (Fridtjof Nansen Institute, 2010)، (الحوكمة البيئية الدولية: تحليل قانوني لخيارات منتقاة).

والأوساط المالية فيما يتعلق بالاستثمار في التكنولوجيا السليمة بيئياً وإتاحتها؛ وعدم كفاية النظم اللازمة لجمع المعلومات والمعارف بشأن هذه التكنولوجيا وتولييفها والإبلاغ عنها^(٢٣٦).

٨٩- وشكل الإبلاغ المحدود من جانب البلدان النامية فيما يتعلق بالموارد التي تم تقديمها وتعبئتها، والتكنولوجيا التي تم نقلها وأي دعم قُدم، بالإضافة إلى الافتقار إلى عمليات لرصد واستعراض الامثال للالتزامات المتعلقة بالتمويل ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات، قيوداً هامة أمام التنفيذ الفعال لأحكام المعاهدة ذات الصلة^(٢٣٧). وتؤدي عمليات الإبلاغ والاستعراض الخاصة بالاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف دوراً هاماً في تحديد ما إذا كانت البلدان المتقدمة تفي بالتزاماتها المتعلقة بالدعم التكنولوجي والتقني والمالي، كما كان لعدم قيام الأطراف في المعاهدة بتقديم المعلومات ذات الصلة في التقارير الوطنية تأثير سلبي على تقييم فعالية أحكام المعاهدة ذات الصلة^(٢٣٨). وأظهرت التطورات الأخيرة في إبرام المعاهدات جهوداً جادة من جانب الحكومات من أجل سد هذه الثغرة^(٢٣٩).

(٢٣٦) انظر (Steve Halls, “Barriers to technology transfer: environmentally sound technologies and implementation of the Kyoto Protocol” (عقبات أمام نقل التكنولوجيا السليمة بيئياً وتنفيذ بروتوكول طوكيو)، يُتاح على الرابط http://unfccc.int/ttclear/events/2002_event2؛ و (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Climate Change: Technology Development and Technology Transfer*, background paper prepared for the Beijing High-level Conference on Climate Change, November 2008)، (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، تغير المناخ: تطوير التكنولوجيا ونقل التكنولوجيا، ورقة معلومات أساسية لمؤتمر بيجين الرفيع المستوى والمعني بتغير المناخ).

(٢٣٧) انظر بوجه عام: (Marc Pallemarts and Jonathan Armstrong, “Financial support to developing countries for climate mitigation and adaptation: is the EU meeting its commitments”, November 2009)، (الدعم المالي للبلدان النامية من أجل التخفيف من حدة تغير المناخ والتكيف معه: هل يفي الاتحاد الأوروبي بالتزاماته).

(٢٣٨) انظر: (Tullio Treves and others, eds., *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements* (T.M.C. Asser Press, 2009), p. 109 (إجراءات وآليات عدم الامتثال وفعالية الاتفاقات البيئية الدولية)؛ و (Pallemarts and Armstrong, “Financial support to developing countries for climate mitigation and adaptation” (الدعم المالي للبلدان النامية من أجل التخفيف من حدة تغير المناخ والتكيف معه).

(٢٣٩) انظر اتفاقية ميناماتا بشأن الرئيق، المادة ٢٢؛ واتفاق باريس، المادة ١٣.

تسوية النزاعات، والامتثال وآليات الإنفاذ

٩٠- ظهرت الثغرات المتعلقة بتنفيذ وفعالية القانون البيئي الدولي في عدة جوانب تسوية النزاعات بين الدول. وفي ظل غياب محكمة بيئية دولية، تتولى مجموعة متنوعة من المحاكم والهيئات القضائية الدولية تسوية النزاعات المتعلقة بالبيئة. ففي قضية غابتشيكوفو-ناغيماروس، واجهت محكمة العدل الدولية المهمة الصعبة المتمثلة في الموازنة بين حقوق الأطراف في ظل ظروف لا تزال فيها احتمالات الضرر البيئي ومداه مجهولة. وقد سلط ذلك الضوء على ندرة القواعد أو المبادئ التي تعالج الضرر غير المحقق، وهو وضع راهن إشكالي في ضوء الفجوة الزمنية، الكبيرة في الكثير من الأحيان، بين الأفعال وآثارها على البيئة^(٢٤٠). وتبين إحدى القضايا الحديثة العهد التي نظرت فيها محكمة العدل الدولية وجود بعض الثغرات في تطبيق المحكمة للبيانات العلمية عند تسوية النزاعات البيئية. وفي قضية صيد الحيتان في القطب المتجمد الجنوبي، كان التحليل المحدود للمحكمة فيما يتعلق بمعنى "البحث العلمي" بمثابة ثغرة في نهجها لحل النزاع^(٢٤١). كما كشفت القضايا البيئية الكثيفة البيانات والمعروضة على المحكمة عن ثغرات في الممارسات القضائية المتعلقة بالاستعانة بالخبراء^(٢٤٢).

٩١- وتشير ممارسات المؤسسات الحكومية الدولية الأخرى إلى وجود بعض الثغرات في تسوية النزاعات المتعلقة بالبيئة. فعلى سبيل المثال، بالرغم من أن المحكمة الدائمة للتحكيم قد صممت قواعد إجرائية في عام ٢٠٠١ على وجه التحديد لتيسير التحكيم في النزاعات المتعلقة بالبيئة

(٢٤٠) انظر (Mari Nakamichi, "The International Court of Justice decision regarding the Gabčíkovo-Nagymaros Project", *Fordham Environmental Law Journal*, vol. 9, No. 2 (Spring 1998), pp. 337 and 364)، (قرار محكمة العدل الدولية بشأن مشروع غابتشيكوفو-ناغيماروس).

(٢٤١) انظر أيضاً (Michaela Young, "Whaling in the Antarctic (*Australia v. Japan: New Zealand*) intervening): progressive judgment or missed opportunity for the development of international environmental law?", *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 48, No. 1 (March 2015), pp. 59 and 70).

(٢٤٢) انظر، على سبيل المثال، (Joint dissenting opinion of judges Al-Khasawneh and Simma, in *Pulp*)، (الرأيان المخالفان المشتركان للقاضيين الخصاونة وسيمما، في مطاحن اللب على نهر أوروغواي (الأرجنتين ضد أوروغواي)).

والموارد الطبيعية، لم تعتمد الأطراف إلا في ست حالات حتى تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، وكانت جميعها تتعلق بشكل حصري بقانون المناخ^(٢٤٣).

٩٢- وتوفر آليات وإجراءات الامتثال الموضوعية في إطار اتفاقية بيئية متعددة الأطراف مساراً متعدد الأطراف لمواجهة التحديات المتعلقة بالامتثال والخاصة بكل طرف. وعند التداخل بين الدبلوماسية والقانون، لا تقوم هيئات الامتثال باتخاذ قرارات قضائية، كما أنها عموماً لا تطبق نتائجها في حد ذاتها. ومع ذلك، تتوفر لديها مجموعة من الأدوات التي تمكنها من تكييف استجاباتها لحالة معينة بشكل أفضل. وفي حين أن بعض المعاهدات قد أنشأت آليات لرصد الامتثال ومعالجة حالات عدم الامتثال^(٢٤٤)، لا تزال هناك عموماً حاجة إلى تعزيز هذه الإجراءات بغية تشجيع التنفيذ الفعال للقانون البيئي الدولي^(٢٤٥). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن النظر إلى

(٢٤٣) انظر: Judith Levine, “A rising tide of cases: what role for arbitration and conciliation in the climate change context?”, presentation for the IBA/ICC/PCA/SCC side event, Bonn, 16 November 2017, p. 10 <https://sccinstitute.com/media/225404/cop23-slides-judith-levine.pdf> يُتاح على الرابط
و) Permanent Court of Arbitration, “PCA participation in COP21 and Conference on Climate Change” (Disputes”, press release, 8 December 2015, note 11 والعشرين لمؤتمر الأطراف والمؤتمر المعني بالنزاعات المتعلقة بتغير المناخ)؛ و) Tamar Meshel, “Optional rules for arbitration of disputes relating to natural resources and/or the environment”, MPILux Working Paper, (No. 1 (2017), para. 14 (قواعد اختيارية للتحكيم في النزاعات المتعلقة بالموارد الطبيعية و/أو البيئية، ورقة عمل صادرة عن معهد ماكس بلانك في لكسمبرغ)، يُتاح على الرابط www.mpi.lu/research/working-paper-series/2017/wp-2017-1/

(٢٤٤) انظر بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون؛ وبروتوكول كيوتو.
(٢٤٥) تحديد العديد من هذه الوسائل في إطار اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض، انظر أمانة الاتفاقية (meeting on compliance with the Nagoya Protocol to CBD, Montreal, March 2012)، نظام الامتثال والإنفاذ لدى اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض، عرض لاجتماع الخبراء بشأن الامتثال لبروتوكول ناغويا الملحق بالاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي). يُتاح على الرابط www.cbd.int/doc/meetings/abs/absem-comp-01/other/absem-comp-01-presentation-cites-en.pdf

الثغرات في هذا السياق من حيث المشاركة، حيث إن هيئات عدم الامتثال لا تسمح بشكل عام للجهات الفاعلة من غير الدول بالتقدم بشكاوى^(٢٤٦).

٩٣- وتبقى أيضاً فجوات في إنفاذ الحقوق والالتزامات فيما يتعلق بالمشاع العالمي والموارد الطبيعية المشتركة، مثل أعالي البحار والقارة القطبية الجنوبية (أنتاركتيكا)^(٢٤٧) والفضاء الخارجي^(٢٤٨). وفيما يتعلق بالنزاعات ذات الصلة بالموارد الطبيعية التي لا تنشأ من المعاهدات البيئية، فإن الممارسات المتبعة في التجارة الدولية^(٢٤٩) ونظم الاستثمار^(٢٥٠) تكشف أيضاً عن وجود ثغرات في تنفيذ المعايير البيئية وفعاليتها. وقد تنشأ هذه الثغرات في النظام أيضاً طالما كانت العديد من المعاهدات البيئية لا تتناول علاقاتها مع المعاهدات الاقتصادية، وهو ما قد يؤدي إلى ظهور مصادر متميزة للقانون المطبق أو الولاية المطبقة في نزاع معين.

دال- المسؤولية والتعويض عن الأضرار البيئية العابرة للحدود

٩٤- أكد إعلاننا استكهولم وريو على أهمية المسؤولية والتعويض عن الأضرار البيئية العابرة للحدود وكذلك على ندرة المعايير الدولية بشأن هذا الموضوع^(٢٥١). ويشكل هذا الأمر مصدر قلق بالتحديد لأن نظام المسؤولية والتعويض عن الأضرار البيئية العابرة للحدود يخدم عدة أهداف

(٢٤٦) يوجد استثناء ملحوظ بموجب اتفاقية آرهوس. انظر أيضاً المقدمة، في (Tullio Treves and others, eds., *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies* (Cambridge University Press 2005), pp. 1 and 7).

(٢٤٧) انظر معاهدة القطب الجنوبي، المادة ١١ (تكييف استعراض محكمة العدل الدولية بشأن الموافقة من جميع الدول المعنية). انظر أيضاً (في ظل عدد محدود نسبياً من التصديقات عليه) بروتوكول معاهدة أنتاركتيكا المتعلق بحماية البيئة، المادة ١٨.

(٢٤٨) لا توجد صكوك تتعلق بقانون الفضاء تنص على تسوية النزاعات الملزمة والإلزامية.

(٢٤٩) انظر (European Communities – Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones), (WT/DS26/AB/R, 16 January 1998) (المجتمعات الأوروبية – تدابير تتعلق باللحوم ومنتجات اللحوم (الهرمونات))، (إبداء عدم الرغبة في تطبيق المبادئ البيئية لتبرير الإجراءات المتعلقة بالتجارة).

(٢٥٠) انظر (International Centre for Settlement of Investment Disputes, *Compañía del Desarrollo de Santa Elena S.A. v. the Republic of Costa Rica*, Case No. ARB/96/1, Final Award, 17 February 2000, paras. 71–72). (المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار) (استنتاج أن التبريرات البيئية لا تؤثر على رسوم التعويض).

(٢٥١) إعلان استكهولم، المبدأ ٢٢؛ وإعلان ريو، المبدأ ١٣.

سياساتية: أولاً، يعمل كأداة لاستيعاب التكاليف البيئية للأنشطة الملوثة من خلال إجبار الجهات المسببة للتلوث على دفع الثمن؛ ثانياً، يحفز الامتثال للقواعد والمعايير البيئية الدولية ويضمن تنفيذ المبادئ الاحترازية والوقائية؛ وأخيراً، يكفل التعويض عن الضرر البيئي من خلال تنفيذ تدابير إصلاحية^(٢٥٢). وبينما كان هناك انتشار ملحوظ للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف منذ مؤتمر استكهولم، لم يحدث سوى تطور محدود في مجال المسؤولية والتعويض عن الأضرار البيئية العابرة للحدود. وتمثل مسؤولية الدولة والمسؤولية الدولية من جهة، والمسؤولية المدنية من جهة أخرى، الفئتين العامتين للمسؤولية في القانون البيئي الدولي.

مسؤولية الدولة والمسؤولية الدولية

٩٥- من المبادئ الأساسية في القانون الدولي أن إخلال أي دولة بأحد الالتزامات الدولية يعتبر فعلاً غير مشروع دولياً يفضي إلى تحميل الدولة مسؤولية دولية^(٢٥٣). وقد أعادت لجنة القانون الدولي ذكر هذا المبدأ الأساسي في المادة ١ من موادها المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة على الصعيد الدولي^(٢٥٤). ويجب ألا يُعزى الفعل إلى الدولة بموجب قواعد القانون الدولي فحسب، بل يجب أن يشكل أيضاً خرقاً لالتزام دولي بموجب القانون الدولي العام أو لمعاهدة سارية^(٢٥٥). وقد أكد عدد من القرارات التحكيمية والقضائية وجود التزام دولي على كل دولة بأن تكفل ألا تسبب الأنشطة داخل أراضيها أو تحت سيطرتها ضرراً على بيئة الدول الأخرى أو مناطق خارج حدود الولاية الوطنية^(٢٥٦). وقد أُعيد التأكيد على هذا الالتزام العام في المبدأ ٢١ من إعلان استكهولم والمبدأ ٢ من إعلان ريو، وأدرج في عدد من الاتفاقات البيئية المتعددة

(٢٥٢) انظر (Jutta Brunnee, "Of sense and sensibility: reflections on international liability regimes as tools for environmental protection", *International Comparative Law Quarterly*, vol. 53, No. 2, p. 351; Sands and others, *Principles of International Environmental Law*, p. 735).

(٢٥٣) انظر بوجه عام (James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Oxford University Press, 2010)).

(٢٥٤) انظر القرار ٨٣/٥٦، المرفق.

(٢٥٥) المرجع نفسه، المادة ٢.

(٢٥٦) انظر (Trail Smelter Case (United States, Canada), pp. 1906-1982; Corfu Channel Case, Judgment of April 9th 1949, I.C.J. Reports 1949; Arbitral Tribunal, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain), 16 November 1957; Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996; Permanent Court of Arbitration, Iron Rhine Arbitration (Belgium/Netherlands), (Final Award, 24 May 2005)).

الأطراف^(٢٥٧). وتنطوي مسؤولية الدولة على الالتزام في المقام الأول باتخاذ تدابير لوقف الضرر البيئي العابر للحدود، وفي المقام الثاني الالتزام بتقديم التعويض من خلال وسائل من بينها التعويض عن الدمار إذا حدث هذا الضرر^(٢٥٨).

٩٦- وقد تحتاج قواعد مسؤولية الدول إلى مزيد من التطوير إذا كان لها أن تؤدي دوراً هاماً كأداة لمعالجة الضرر البيئي العابر للحدود^(٢٥٩). وتوجد حالياً بعض القيود الهامة. وعلى وجه الخصوص، ينطوي معيار الحرص المتمثل في "العناية الواجبة" على إظهار الخطأ من جانب الدولة المعنية لأنه يدل على التزام بالسلوك وليس بالنتيجة.

٩٧- ومن جهة أخرى، لا تستند المسؤولية الدولية عن الأضرار البيئية العابرة للحدود إلى وجود فعل غير مشروع دولياً^(٢٦٠). فهي نتاج لممارسات المعاهدات وتركز على توفير التعويض عن الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة مشروعة ولكن تحمل في طياتها مخاطر كثيفة^(٢٦١). وليس هناك سوى عدد قليل من المعاهدات التي تنص على المسؤولية الدولية عن الأضرار البيئية العابرة

(٢٥٧) انظر على سبيل المثال الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، المادة ٣؛ واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادة ١٩٤؛ واتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون، الديباية.

(٢٥٨) انظر القرار ٨٣/٥٦، المرفق، المادتان ٣١ و ٣١؛ و (Permanent Court of International Justice,) و (Gabčikovo-Nagymaros Project)؛ و (Chorzów Factory Case, Ser. A, No. 13, 46-48, 1927 (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997; I.C.J., Certain Activities Carried Out By (Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), General list No. 150 of 2 February 2018)؛ و (Makane Moise Mbengue, "Critical assessment of reparation in international environmental law"، (Proceedings of the ASIL Annual Meeting, vol. 110 (2016), p. 293).

(٢٥٩) انظر (Brunnée, "Of sense and sensibility", p. 354; T. Scovazzi, "State responsibility for environmental harm", Yearbook of International Environmental Law, vol. 12, No. 1 (January 2001), p. 55)؛ و (Sands and others, Principles of International Environmental Law, p. 803).

(٢٦٠) انظر (Teresa A. Berwick, "Responsibility and liability for environmental damage: a roadmap for international environmental law regimes", Georgetown International Environmental Law Review, Malgosia Fitzmaurice,)؛ و (Brunnée, "Of sense and sensibility", p. 352)؛ و (vol. 10, No. 2 (1998), p. 257 "International responsibility and liability", in Bodansky, Brunnée and Hey, eds., The Oxford Handbook of International Environmental Law).

(٢٦١) انظر (Berwick, "Responsibility and liability for environmental damage", p. 259).

للحدود^(٢٦٢). ففي عام ١٩٧٨، بدأت لجنة القانون الدولي العمل على موضوع "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي". ونظراً لنقص الدعم لمفهوم المسؤولية الدولية من جانب بعض الحكومات، حولت اللجنة تركيزها إلى "الوقاية" و"توزيع الخسارة"^(٢٦٣). وفي عام ٢٠٠١، اعتمدت اللجنة مشاريع المواد المتعلقة بمنع الأضرار العابرة للحدود الناجمة عن أنشطة خطيرة، والتي تتوخى الاعتراف بالتزام دولي باتخاذ تدابير مناسبة للحيلولة دون حدوث أضرار جسيمة عابرة للحدود أو تقليلها إلى أدنى حد ممكن. وقد استُكمل هذا العمل في عام ٢٠٠٦ بمجموعة من مشاريع المبادئ بشأن توزيع الخسارة في حالة الأضرار البيئية العابرة للحدود والناجمة عن أنشطة خطيرة^(٢٦٤) بجانب هدفين متلازمين يتمثلان في ضمان التعويض السريع والوافي لضحايا الأضرار العابرة للحدود، والحفاظ على البيئة وحمايتها من خلال تخفيف حدة الأضرار واستعادتها أو إصلاحها. وبالزام الدول بفرض المسؤولية على الجهات التي تضطلع بأنشطة خطيرة، أظهرت مشاريع المبادئ تحولاً واضحاً عن أي مفاهيم للمسؤولية الدولية^(٢٦٥).

المسؤولية المدنية

٩٨- حدثت تطورات ملحوظة في قانون المعاهدات فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية العابرة للحدود. وتغطي نُظم المعاهدات المتعلقة بقضايا معينة مجالات متنوعة من قبيل

(٢٦٢) انظر اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية (المسؤولية الأساسية المطلقة للدولة)؛ واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المادة ١٣٩، و(*Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion*) مسؤوليات والتزامات الدول المركزية للأشخاص والكيانات في ما يتعلق بالأنشطة في المنطقة، رأي استشاري (فيما يتعلق بالأنشطة في المنطقة)؛ واتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية لأنتاركتيكا (التي لم تدخل حيز النفاذ)؛ وبروتوكول مدريد (الذي يتضمن مسؤولية الدولة في المرفق السادس، المادة ١٠).

(٢٦٣) انظر: A/CN.4/531، الفقرة ١٥٢.

(٢٦٤) انظر: A/61/10.

(٢٦٥) واصلت الجمعية العامة، في قرارها ١٤٣/٧١ الذي اتخذته مؤخراً، النظر في الصيغة المستقبلية المحتملة لمشاريع المواد ومشاريع المبادئ.

الطاقة النووية^(٢٦٦)، والتلوث النفطي^(٢٦٧)، ونقل البضائع والمواد الخطرة، والكائنات الحية المحورة^(٢٦٨)، والحوادث الصناعية^(٢٦٩). وكانت المعاهدات السابقة التي تتناول مسألة الطاقة النووية والتلوث النفطي قد صُممت في الأصل لضمان التعويض عن إصابة الأشخاص والممتلكات، وأضيفت بعد ذلك المسؤولية عن الأضرار البيئية العابرة للحدود بإدخال تعديلات محددة^(٢٧٠).

٩٩- وتوجد بعض أوجه القصور الملحوظة فيما يتعلق بهذه النظم. أولاً، ثبت أن تقييم الأضرار البيئية والتعويض عنها يمثل مشكلة. وبالرغم من أنه يُتفق على ضرورة تجاوز الضرر البيئي لحد أدنى لكي تنشأ المسؤولية، لا يوجد معيار دولي متفق عليه لتلك العتبة. وتشير الصكوك بشكل مختلف إلى ضرر "كبير" أو "هائل" أو "خطير" أو ضرر "فوق المستويات المسموح بها"^(٢٧١). وتفيد معظم نظم المسؤولية المدنية تعويض "تكاليف التدابير المتخذة أو التي يتعين اتخاذها لاستعادة البيئة التي تعرضت للضرر". ومع ذلك، منح عدد من المحاكم والهيئات القضائية تعويضاً

(٢٦٦) يتألف نظام المسؤولية المدنية عن الأضرار النووية من ثلاث معاهدات مترابطة، بجانب التعديلات والصكوك التكميلية الخاصة بكل معاهدة: الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية قبل الغير في ميدان الطاقة النووية (اتفاقية باريس) والبروتوكول الملحق بها لعام ٢٠٠٤ لتعديل اتفاقية باريس؛ واتفاقية فيينا بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار النووية (اتفاقية فيينا)؛ والاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية في مجال النقل البحري للمواد النووية (اتفاقية بروكسل).

(٢٦٧) يتضمن نظام التلوث النفطي ما يلي: الاتفاقية الدولية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الضرر الناجم عن التلوث النفطي (اتفاقية التلوث النفطي)، والبروتوكول الملحق بها لعام ١٩٩٢؛ والاتفاقية الدولية المتعلقة بإنشاء صندوق دولي للتعويض عن الأضرار الناجمة عن التلوث النفطي (اتفاقية صندوق النفط)؛ واتفاقية المسؤولية المدنية عن أضرار التلوث النفطي الناتج عن استكشاف واستغلال الموارد المعدنية لقاع البحار.

(٢٦٨) بروتوكول ناغويا-كوالالمبور التكميلي لبروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية بشأن المسؤولية والجبر التعويضي.

(٢٦٩) البروتوكول المتعلق بالمسؤولية المدنية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن آثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية على المياه عابرة الحدود والملحق بالاتفاقية عام ١٩٩٢ المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية وبتفاقية عام ١٩٩٢ المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية.

(٢٧٠) انظر على سبيل المثال بروتوكول تعديل اتفاقية فيينا بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار النووية، المادة ٢؛ واتفاقية التعويض التكميلي عن الأضرار النووية، المادة ١؛ وبروتوكول عام ٢٠٠٤ لتعديل اتفاقية باريس، القسم باء؛ وبروتوكول تعديل اتفاقية التلوث النفطي.

(٢٧١) ومن جهة أخرى، استقرت لجنة القانون الدولي على مصطلح "ذي شأن" في مشروع المادتين بشأن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة الخطرة (المادتان ١ و ٢) ومشروع مبادئ اللجنة بشأن توزيع الخسارة في حالة الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة الخطرة (المبدأ ٢).

عن الأضرار البيئية المحضة. ففي العديد من الحالات، لا يُغطى الضرر البيئي في المناطق الخارجة عن حدود الولاية الوطنية. غير أن تكاليف التدابير المتخذة لمنع أو تخفيف الأضرار البيئية خارج نطاق الولاية الوطنية يغطيها عدد من المعاهدات^(٢٧٢). وأخيراً، تكون المسؤولية محدودة من حيث مبلغ التعويض المستحق. ويجدر بالإشارة أيضاً أن هناك عدة صكوك للمسؤولية المدنية لم تدخل حيز النفاذ^(٢٧٣).

سابعاً - الاستنتاجات

١٠٠- يكشف الاستعراض والتحليل اللذين وردا أعلاه لحالة القانون البيئي الدولي والصكوك المتعلقة بالبيئة عن وجود ثغرات وأوجه قصور على مستويات متعددة. وتوجد ثغرات وأوجه قصور كبيرة فيما يتعلق بالمبادئ السارية للقانون البيئي؛ والمحتوى المعياري والمؤسسي للنظم التنظيمية القطاعية، فضلاً عن ترابطها بالنظم المتعلقة بالبيئة؛ وهيكل حوكمة القانون البيئي الدولي؛ والتنفيذ الفعال للقانون البيئي الدولي والامتثال له وإنفاذه.

١٠١- ويستترشد بالمبادئ البيئية في طرق تفسير المعاهدات البيئية، وقد تساعد هذه المبادئ على سد الثغرات بين القواعد المنصوص عليها في المعاهدات. وتشمل هذه المبادئ التزام الدول بمنع حدوث أضرار بيئية كبيرة تتجاوز حدودها الوطنية، وتوخي الحذر عند اتخاذ قرارات قد تضر بالبيئة، وتقديم التعويضات عن الضرر البيئي، وإتاحة وصول العامة إلى المعلومات وعمليات صنع القرار التي قد تحمل في طياتها ضرراً بيئياً ذا شأن، والتعاون في حماية البيئة. وقد أُدرجت بعض المبادئ في السياقات الخاصة بمسائل محددة للعديد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

(٢٧٢) انظر على سبيل المثال الاتفاقية الدولية المتعلقة بالمسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن نقل المواد الخطرة والضارة عن طريق البحر، واتفاقية المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة خلال نقل البضائع الخطرة بالطرق البرية والسكك الحديدية وسفن الملاحة الداخلية.

(٢٧٣) يشمل ذلك الاتفاقية الدولية المتعلقة بالمسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن نقل المواد الخطرة والضارة عن طريق البحر والبروتوكول الملحق بها لعام ٢٠١٠، وبروتوكول بازل بشأن المسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة وغيرها من النفايات والتخلص منها عبر الحدود، بروتوكول ناغويا-كوالالمبور التكميلي لبروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية بشأن المسؤولية والجبر التعويضي، والبروتوكول المتعلق بالمسؤولية المدنية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن آثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية على المياه عابرة الحدود، واتفاقية المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة الخطرة على البيئة، واتفاقية عام ١٩٨٨ المتعلقة بتنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية لأنتاركتيكا.

وبالإضافة إلى ذلك، أكد عدد من المحاكم والهيئات القضائية الدولية وجود قواعد القانون الدولي العربي التي تتعلق بحماية البيئة، ولا سيما الالتزام بمنع حدوث أضرار بيئية تتجاوز الولاية الوطنية، وتنفيذ العناية الواجبة، ومهمة إجراء تقييم للأثر البيئي والالتزام بالجبر عن الأضرار البيئية.

١٠٢- وتوجد أوجه قصور كبيرة فيما يتعلق بمبادئ القانون البيئي الدولي، لا سيما فيما يتعلق بمحتواها ووضعها القانوني. فهناك حالات لا يتوافر فيها الوضوح فيما يتعلق بطبيعة ومحتوى المبدأ، أو لا يوجد إجماع قضائي فيما يتعلق بقابليته للتطبيق، ولا اعتراف به في صكوك قانونية ملزمة، أو جميع ما سبق. وتؤثر درجة عدم اليقين القانوني الذي يحيط بالعديد من هذه المبادئ، بشكل مباشر أو غير مباشر، على قابلية التنبؤ بالنظم البيئية القطاعية وتنفيذها. فبعض المبادئ، من قبيل الوصول إلى المعلومات والمشاركة في صنع القرارات والوصول إلى العدالة، لا تُطبق إلا على الصعيد الإقليمي. وهناك مبادئ أخرى، مثل الحق في التمتع ببيئة نظيفة وصحية ومبادئ عدم النكوص والتقدم، لم يعترف بها إلا مؤخراً، وفي عدد محدود من الصكوك القانونية، ولم يتم تطويرها بالكامل حتى الآن. وعلى الرغم من أن مبادئ التنمية المستدامة والمسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة، والقدرات المتعلقة بكل منها تتسم ضمناً بقدر كاف من الدينامية والمرونة للسماح بنمو القانون الدولي والاستجابة للتحديات الجديدة، فإن تطبيقها العام غير واضح. وهناك حاجة إلى مزيد من توضيح مبادئ القانون البيئي، دون المساس بالتطورات القانونية التي تحققت بالفعل في السياقات الخاصة بالمسائل المحددة لمختلف الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. ويمكن لصك دولي شامل وموحد يضم جميع مبادئ القانون البيئي أن يتيح الفرصة لتحسين التجانس، والقدرة على التنبؤ، واليقين.

١٠٣- ويتسم القانون البيئي بالتجزؤ والافتقار العام إلى الاتساق والتآزر بين مجموعة كبيرة من الأطر التنظيمية القطاعية. ولا يمكن تجنب هذا التجزؤ بالنظر إلى الطبيعة التدريجية والتزايدية والقائمة على رد الفعل لسنّ القانون البيئي الدولي. ومع ذلك، سيتعين بذل جهود مدروسة لتسخير الروابط وأوجه التآزر المتأصلة في مجالات محددة مثل التنوع البيولوجي، أو الغلاف الجوي، أو المواد الكيميائية والنفايات. ويتوافق هيكل حوكمة القانون البيئي الدولي مع تجزؤه. وتتحمل مؤسسات متعددة مسؤوليات وولايات تتعلق بالبيئة، بما في ذلك مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والهيئات المنشأة بموجب المعاهدات والتي أسستها الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والوكالات المتخصصة، فضلاً عن المؤسسات الإقليمية. ويتطلب هذا التجزؤ المؤسسي تحسين التنسيق على مستويي سنّ القوانين وتنفيذها على حد سواء بغية ضمان اتساق السياسات،

والدعم المتبادل، وتحقيق أوجه التآزر في التنفيذ. ومع ذلك، هناك عجز كبير في التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة، وبين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وفيما بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وبين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والصكوك الأخرى المتعلقة بالبيئة. ومن شأن تعزيز التنسيق والاتساق أن يحسّن فعالية القانون البيئي الدولي.

١٠٤- وتوجد ثغرات وأوجه قصور كبيرة في نظم حوكمة قطاعية محددة. وبوجه عام، يعني النهج القطاعي أن بعض القضايا لا تزال تفتقر إلى تنظيم محدد وملزم قانوناً، بما في ذلك اللوائح المتعلقة بحفظ الغابات واستخدامها المستدام، وتلوث المناطق البحرية بالنفايات البلاستيكية البرية، وحماية التربة، وحقوق الإنسان وتغير المناخ، والتنوع البيولوجي، والمواد النانوية وبعض الأنشطة الهندسية الجيولوجية. ويمكن أن تجد بعض هذه القضايا، رهناً بالإرادة السياسية، مجالاً لمناقشتها في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف القائمة. وفيما يتعلق بنظام تغير المناخ، هناك تحدٍ مهم يتمثل في العلاقات المفصلة بين معاهدات متعددة تتباين العضوية فيها وتتضمن التزامات مختلفة ومتداخلة في بعض الأحيان. وقد يلزم تنسيق مختلف جوانب المعاهدات، من قبيل الإبلاغ، بغية تجنب التوترات المحتملة فيما بينها. وفي المعاهدات التي تتعامل مع قضية حماية الغلاف الجوي، مثل نظامي الأوزون والزرئبق، تتعلق التحديات بالتنفيذ والرصد والإبلاغ والتحقق. ومن ناحية أخرى، تم تأطير تلوث الهواء بشكل كبير باعتباره قضية إقليمية، على الرغم من تزايد الأدلة على آثاره العالمية. وتركت النهج الإقليمية ثغرات كبيرة في التغطية من حيث البلدان والملوثات أو مصادر التلوث. وتبين بعض النهج الإقليمية ضعف التنفيذ وعدم كفاية الامتثال للقواعد القائمة. وقد يكون من المستصوب اتباع نهج عالمي لتلوث الهواء من خلال معاهدة عالمية لتلوث الهواء أو يربط المعاهدات الإقليمية.

١٠٥- وتتميز مجموعة معاهدات التنوع البيولوجي أيضاً بمشاكل نقص فعالية التنفيذ؛ وعدم كفاءة العمليات المتعلقة بالرصد والإبلاغ والاستعراض والتحقق؛ وغياب أو عدم كفاية الإجراءات والآليات الرامية إلى تعزيز الامتثال وإنفاذه. ويمكن للتركيز المتنامي على مفهوم خدمات النظم الإيكولوجية، التي تعلق قيمة اقتصادية على التنوع البيولوجي، أن يساعد على تحسين دمج وتعميم التنوع البيولوجي ضمن المجالات الأخرى المتعلقة بالسياسات وسنّ القوانين. وتوجد عدة صكوك إقليمية ودون إقليمية يتم التركيز عليها في نطاق محدود، ولكن هناك مجال لمزيد من التطورات التي من شأنها أن تسمح بتعديل القواعد المتعلقة بمناطق أو أنواع إيكولوجية محددة عابرة للحدود. ويجب إيلاء مزيد من الاهتمام للعوامل الدافعة المباشرة وغير المباشرة لفقدان التنوع البيولوجي،

وكذلك التعاون والاتساق مع مجالات القانون الدولي التي تحكم تلك العوامل الدافعة، من قبيل التجارة والأمن الغذائي وتغير المناخ والاستخدامات البحرية.

١٠٦- وتُنظّم موارد المياه العذبة من خلال تشكيلة من الاتفاقات العالمية والإقليمية والمتعلقة بأحواض الأنهار والتي تستخدم في الغالب شروطاً غامضة، مما يؤدي إلى انعدام اليقين والافتقار إلى التوحيد في سبل تطبيقها. ويمكن للمبادئ البيئية أن تسد الثغرات المعيارية والمؤسسية الناجمة في هذه الصكوك، وقد تعمل على تنسيق تطبيقها.

١٠٧- وفيما يتعلق بالبيئة البحرية، فعلى الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار تقدم مجموعة شاملة من القواعد لحماية وحفظ البيئة البحرية، تطبق صكوك تكميلية مختلفة على مختلف الأنشطة وفقاً للموضوع والموقع الجغرافي المعني. ويولد هذا النهج القطاعي تحديات أمام تنفيذ النهج المتكاملة. وتعتبر آليات الامتثال غير شائعة وتظل الاختلافات قائمة من حيث تقييم التنفيذ. ولا توجد صكوك محددة تناول بصورة شاملة التحديات العصرية للحطام البحري، والمواد البلاستيكية، والجسيمات البلاستيكية البحرية الدقيقة. وبالرغم من أن الاتفاقية توفر إطاراً قانونياً موحداً لمعالجة التجزؤ، فإن دورها المحتمل في هذا الصدد لم يتحقق بعد بشكل كامل.

١٠٨- وتوجد ثغرات كبيرة في نظم حوكمة المواد والنفايات والأنشطة الخطرة. ففيما يتعلق بالمواد الخطرة، تكمن هذه الثغرات في غياب القواعد العالمية التي تناول الوقاية من الحوادث والتأهب والاستجابة لها، وكذلك القواعد الملزمة فيما يتعلق بالتصنيف، والتوسيم، والتعبئة والنقل. ولا تفرض القواعد الدولية التي تحكم النفايات الخطرة قيوداً كمية على إنتاج هذه النفايات في أطر زمنية محددة. وكذلك يمثل غياب نظام عالمي للمسؤولية والتعويض بشأن نقل النفايات الخطرة عبر الحدود ثغرة رئيسية في الإطار القانوني الدولي. وأخيراً، فيما يتعلق بالأنشطة الخطرة، يركز التنظيم الدولي في الأساس على الأنشطة النووية. ومع ذلك، توجد أوجه قصور خطيرة بشأن القواعد والمبادئ والمعايير العالمية الملزمة قانوناً فيما يتعلق بتصميم محطات الطاقة النووية وتحديد موقعها وسلامتها.

١٠٩- ولا تزال الجوانب المفصلية بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والصكوك المتصلة بالبيئة تمثل ناحية إشكالية بسبب الافتقار إلى الوضوح من حيث محتوى العديد من المبادئ البيئية ومراكزها. وهناك حاجة إلى مزيد من الدعم المتبادل للقواعد المتعلقة بالتجارة والبيئة. وبوجه عام، لم تتطور الشواغل البيئية التي تناولها معاهدات الاستثمار لتشمل قضايا مثل تغير المناخ والتنوع البيولوجي. ولم تتفاعل أدوات صكوك الملكية الفكرية بشكل متجانس مع الشواغل الزراعية، أو

حقوق المجتمعات الأصلية والمحلية أو حقوق الحصول على الموارد الجينية وتقاسم المنافع. وتترك للمحاكم الإقليمية مهمة إدماج الاعتبارات البيئية مع حقوق الإنسان على أساس كل حالة على حدة.

١١٠- وكثيراً ما تشدد المحاكم والهيئات القضائية الدولية على عدم وجود توافق دولي في الآراء بشأن المبادئ البيئية. وواجهت المحاكم والهيئات القضائية غير المتخصصة عقبات تتعلق بتقييم البيانات البيئية، والحالات التي لم يحدث فيها بعد ضرر بيئي، وتطبيق القواعد العامة على الأضرار البيئية. وتعد نظم الامتثال غير كافية إلى حد كبير ويتعين تحسينها لتعزيز التنفيذ الفعال للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. وخارج نطاق التلويث النفطي والضرر النووي، فإن نظم المسؤولية والجبر التعويضي إما غير موجودة أو تتكون من صكوك معتمدة لم تدخل بعد حيز النفاذ. وتبقى أيضاً ثغرات في التنفيذ فيما يتعلق بإنفاذ الحقوق والالتزامات ذات الصلة بأعالي البحار والموارد الطبيعية المشتركة.

١١١- ولا يزال تنفيذ القانون البيئي الدولي يمثل مشكلة على الصعيدين الوطني والدولي. فتنفيذه على الصعيد الوطني يعيقه في العديد من البلدان عدم وجود العناصر المناسبة من التشريعات الوطنية والموارد المالية والتكنولوجيا السليمة بيئياً والقدرات المؤسسية. ويمكن تحسين التنفيذ الوطني من خلال تعميم الاعتبارات البيئية في القطاعات الأخرى وتحسين مشاركة الجهات الفاعلة من غير الدول في صنع القرار والتنفيذ.

١١٢- ويعيق التنفيذ أيضاً على الصعيد الدولي عدم الوضوح في العديد من المبادئ البيئية. غير أنه يمكن تعزيز التنفيذ على هذا الصعيد من خلال عمليات أكثر فعالية للإبلاغ والاستعراض والتحقق، بالإضافة إلى تطبيق إجراءات وآليات صارمة للامتثال والإنفاذ. ويلزم تعزيز دور الجهات الفاعلة من غير الدول في سنّ القوانين البيئية الدولية، ورصد التنفيذ وإجراءات الامتثال في معظم النظم التنظيمية القطاعية.

١١٣- وبالأستفادة من النهج الابتكارية التي اعتمدها الدول حتى الآن لحماية البيئة، من الضروري أن تعمل الدول والأمم المتحدة على نحو مشترك لمعالجة الثغرات القائمة في القانون البيئي الدولي. ويجب علينا جميعاً أن نغتني الفرصة لاستخدام القانون البيئي الدولي بطرق جديدة ودينامية لتوفير نظام حوكمة يتسم بالقوة والفعالية بهدف تحسين حماية البيئة للأجيال المقبلة.