TD

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.6/9
28 August 1995
ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية
الفريق العامل المخصص للتجارة والبيئة والتنمية
الدورة الثالثة
جنيف، ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

السياسات البيئية الناشئة حديثا ذات التأثير الممكن على التجارة: مناقشة أولية

تقرير أعدته أمانة الأونكتاد

المحتويات

		الفقرات
	ملخص تنفيذي	١ - ٨
أولا -	نخبة من مجالات مختارة للسياسات البيئية	٩ - ٣٤
	ألف- إدارة النفايات	١٠ - ١٦
	باء - الموارد والكيميائيات الخطرة	١٧ - ١٩
	جيم - سياسات حفظ الطاقة وتغير المناخ	٢٠ - ٢٤
	دال - استنفاد طبقة الأوزون	٢٥ - ٢٨
	هاء - السياسات المتعلقة بالحراجة	٢٩ - ٣٤
ثانيا -	الأدوات الناشئة الرئيسية ذات الآثار التجارية الممكنة	٣٥ - ٨٣
	ألف- الأدوات التنظيمية	٣٧ - ٥٥
	١- أنواع الحظر	٣٧ - ٤٢
	٢- الالتزام بالاسترداد	٤٣ - ٤٧
	٣- متطلبات المحتوى المعاد تدويره	٤٨ - ٥٥
	باء - الضرائب والرسوم المفروضة على المنتجات	٥٦ - ٦٧
	جيم - الأدوات القائمة على المعلومات	٦٨ - ٧٤
	دال - الاتفاقات الصناعية الطوعية	٧٥ - ٧٩
	هاء - سياسات القطاع العام الشرائية	٨٠ - ٨٣

المحتويات (تابع)

	الفقرات
ثالثا - نظم الإدارة البيئية	٨٤ - ١٠٨
ألف- مقدمة	٨٥ - ٨٩
باء - التغطية والمتطلبات	٩٠ - ٩٥
جيم - الأثر المحتمل في الأسواق	٩٦ - ٩٨
دال - الآثار المحتملة في صادرات البلدان النامية	٩٩ - ١٠٨
رابعا - استنتاجات أولية واقتراحات للعمل في المستقبل	١٠٩ - ١٢٢

ملخص تنفيذي

١- وفقاً لاختصاصات الفريق العامل المخصص للتجارة والبيئة والتنمية، يطلب اليه "تحديد وتحليل أدوات السياسات البيئية الناشئة التجارية الأثر، مع مراعاة الحاجة الى التعاون الدولي من أجل ضمان الشفافية والاتساق في جعل السياسات البيئية والتجارية سياسات متداعمة" (استنتاجات المجلس ومقرراته ٤١٥(د-٤٠)، المرفق).

٢- والغرض من هذا التقرير هو تحديد أدوات السياسات البيئية الناشئة وتحليل العوامل التي قد تفضي بهذه الأدوات الى التأثير على التجارة. ولئن كانت هناك بعض الشواهد فيما يتعلق بالآثار التجارية المترتبة على أدوات محددة وضعت في السنوات الأخيرة موضع التنفيذ، فإن البيانات الاستقرائية الداعمة لتحليل الآثار التجارية لأدوات السياسات البيئية شحيحة حتماً أو غير موجودة. ويمثل هذا التقرير بالأساس "ورقة مناقشة" توفر تحليلاً مفهومياً للآثار التجارية التي يمكن أن تترتب على مثل هذه الصكوك. ويركز التقرير بصورة شبه حصرية على سياسات البلدان المتقدمة، نظراً لأن التدابير المتعلقة بالسياسات ناشئة بالدرجة الأولى في هذه البلدان. بيد أن التشديد يتجه مع ذلك الى الآثار التجارية المحتمل أن تلحق بالبلدان النامية.

٣- ويتناول الفصلان الأول والثاني أدوات السياسات البيئية الناشئة التي تستهدف المنتجات. وللمساهمة في تحقيق فهم أفضل للإطار الذي تنشأ فيه أدوات السياسات البيئية التي تعنى بمنتجات محددة ولتحديد هذه الأدوات يركز الفصل الأول على عدد من المجالات الرئيسية لوضع السياسة البيئية، وبخاصة إدارة النفايات ومكافحة المواد والكيميائيات الخطرة فضلاً عن السياسات في مجالات الطاقة وتغيير المناخ واستنفاد الأوزون والحراجة. ويشير التحليل الى حقيقة أن هناك نزعة لاستخدام أدوات عديدة، في وقت واحد في كثير من الأحيان، بغية تحقيق أهداف بيئية محددة. ومن السمات الأخرى لسياسات المنتجات[1] ما يتمثل في الاستخدام المتواتر نسبياً للأدوات الطوعية والأدوات القائمة على المعلومات.

٤- ويوفر الفصل الثاني تحليلاً أكثر تفصيلاً للآثار التجارية الممكنة المترتبة على بعض هذه الأدوات، مركزاً على أمور منها مسؤولية المنتجين، ومتطلبات المحتوى المعاد تدويره، والضرائب على المنتجات، وتعديلات الضرائب الحدودية، واتفاقات الصناعة الطوعية والاتفاقات، القائمة على معلومات وشراءات القطاع العام. كما يشار الى أنواع الحظر المفروضة على المنتجات التي تحتوي على بعض المواد. ويركز التحليل الأولي بالأساس على الأثر المحتمل أن يكون لمثل هذه الأدوات على صادرات البلدان النامية الى أسواق البلدان المتقدمة.

٥- ويبين التقرير أن السياسات البيئية قد تكون لها آثار سلبية أو ايجابية على التجارة. ويثور في هذا الصدد عدد من الاعتبارات من منظور السياسات. حيث يمكن أن يلاحظ، من وجهة نظر السياسة الانمائية أن الآثار التي تمس التجارة قد تكون في كثير من الحالات شبيهة بتلك الناجمة عن الأوضاع الدائمة التغير في السوق أو تزيد من حدة هذه الآثار من قبيل التغيرات التي تطرأ على التكنولوجيا، وأفضليات المستهلك والأسعار وتوافر المواد الخام. ويمكن النظر الى مثل هذه الآثار كجزء من العلاقات الرابطة بين النشاط الاقتصادي ذي الصلة بالتجارة والسياسات البيئية ويمكن التصدي لها في سياق السياسات الإنمائية الأوسع. وقد تكون لها علاقة بالموضوع في سياق التعاون التكنولوجي والمالي وبرامج ترويج الصادرات. غير أن قضيتين رئيسيتين تطرحان من منظور السياسة التجارية: أولاهما، ما إذا كانت السياسات الإنمائية ستميز

ضد الصادرات وتخدم أغراض الحمائية؛ وثانيتهما، ما إذا كانت أداة السياسة المختارة ليست أشد تقييداً مما يلزم للتجارة للوفاء بالأغراض البيئية، مع وضع ما يولده عدم الوفاء من مخاطر. ثم إن المفاضلة بين السياسات البيئية ونماذج التجارة القائمة قد تتطلب، من منظور السياسة البيئية، النظر في كيفية إيجاد توازن ملائم بين المزايا البيئية والآثار التجارية الضارة الممكن أن تنشأ. ويقترح الفصل الثاني البعض من هذه المسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة الممكن أن يبحثها الفريق.

٦- ويحلل الفصل الثالث الآثار الممكن أن تترتب من حيث التجارة والقدرة التنافسية على نظم الإدارة البيئية، والتي تركز على الشركات بدلاً من المنتجات وتشمل عموماً قضايا ذات صلة بالتجهيز. ونظم الادارة البيئية قائمة على مجموعة من القواعد الطوعية الممكن أن تتبناها الشركات لتكون أقدر على التحكم في الأثر البيئي الناجم عن أنشطتها، بالاستناد الى سياسات وأهداف بيئية تتولى تحديدها بنفسها. والتحليل الأولي المعروض في هذا الفصل قد يساعد الفريق في مجال بحث الآثار الممكن أن تترتب من حيث التجارة والقدرة التنافسية نتيجة للاشتراك في مثل هذه المخططات أو لعدمه لا سيما فيما يخص الشركات في البلدان النامية. وهناك سؤال مهم يطرح وهو الى أي مدى وفي أي الأسواق والقطاعات يمكن أن يصبح الاشتراك شرطاً مفروضا عملياً بالنسبة الى عمليات تجارية محددة أو أداة لتسحين القدرة التنافسية.

٧- ويتضمن الفصل الرابع الاستنتاجات الأولية والتوصيات المتعلقة بالعمل. وعلى الرغم من أن السياسات البيئية الناشئة تتوخى بالأساس أهدافاً بيئية إلا أنها قد تولد آثاراً مقصودة أو غير مقصودة ضارة بالتجارة. والشفافية من الاهتمامات الرئيسية بالنسبة للمصدرين. فبعض أدوات السياسات البيئية الناشئة قد يفتقر الى نصوص تتعلق بالإبلاغ وامكانيات التشاور مع المنتجين الأجانب. وإمكانية الوصول الى المعلومات في حالة أدوات من قبيل اتفاقات الصناعة الطوعية ومبادئ الشراءات العامة التوجيهية قد تكون صعبة أحياناً على المنتجين الأجانب. والاتكال الشديد نسبياً على التدابير الطوعية قد يؤثر في بعض الأحيان في شفافية أدوات السياسات البيئية الناشئة والمساءلة عنها.

٨- وفي المواضع التي يكون فيها لأدوات السياسة البيئية الناشئة أثر سلبي على التجارة من الأهمية بمكان القيام بتحليل لكيفية ارساء شفافية متزايدة وتعاون دولي معزز. واتفاق المنظمة العالمية للتجارة بشأن الحواجز التقنية التي تعترض التجارة قد لا يكون متمشياً مع عدد من هذه الصكوك. ولعل التحليل والنقاش يساعدان الحكومات على التفكير فيما إذا كان من المفيد، بالنسبة الى بعض الأدوات المحددة، استكشاف ما إذا كانت قواعد شبيهه بتلك التي يتضمنها الاتفاق بشأن الحواجز التقنية التي تعترض سبيل التجارة يمكن التوسع في تطبيقها بحيث تشمل هذه الأدوات أيضاً. ويعرض التقرير بعض المبادئ والاقتراحات للمناقشة يمكن أن تراعى في تصميم أدوات السياسة البيئية وتلافي أو تقليل الآثار التجارية الضارة بالشركاء التجاريين ولا سيما البلدان النامية.

أولا - نخبة من مجالات مختارة للسياسات البيئية

٩- يحلل هذا الفصل عدداً من المجالات التي توضع فيها سياسة بيئية بغية التعرف على أدوات السياسة البيئية الناشئة والخاصة بمنتجات معينة. وفي البعض من هذه المجالات يتجه التركيز في وضع السياسة البيئية الى القضايا البيئية المحلية (مثل إدارة النفايات ومراقبة المواد الخطرة). وفي هذه الحالات تختلف أهداف السياسة والأدوات على حد سواء اختلافاً كبيراً وفقاً للأوضاع والأولويات الوطنية. وفي حالات أخرى، تتناول السياسات مشاكل بيئية عالمية (مثل استنفاد طبقة الأوزون)، حيث يغلب على الأهداف البيئية استنادها الى التوافق المتعدد الأطراف. ومن ناحية أخرى قد تختلف الاستراتيجيات وأدوات السياسة التي تختار لتحقيق حتى الأهداف البيئية العالمية باختلاف البلدان. بالاضافة الى ذلك، قد تفترض آحاد البلدان أو تتخطى الأهداف المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف. وستوضح في الفصل الثاني بأكثر تفصيل الأدوات الرئيسية المتصلة بالمنتجات وآثارها التجارية المحتملة[٢].

ألف - إدارة النفايات

١٠- أسفر التزايد المطرد فيما يولد من نفايات والنقص المتنامي في مدافن القمامة عن منح أولوية عليا لإدارة النفايات وإعادة تدويرها. وفي الواقع، تفيد بعض التقارير أن إدارة النفايات ستكون مجالاً من أسرع مجالات سياسات الإدارة البيئية نمواً. والخيار بين الطرائق البديلة للتخلص من النفايات، والتقليل من النفايات في المصدر، وإعادة الاستخدام، وإعادة التدوير، وحرق النفايات ومدافنها، هو حكم اقتصادي وبيئي وسياسي الرد عليه يختلف باختلاف البلدان[٣]. كما أن السياسات المتعلقة بالمنتجات ستتوقف على الطريقة التي تختار لإدارة النفايات. وسيكون للطرق والأدوات التي تختار تأثير فيما يتولد عن مثل هذه السياسات من آثار تجارية[٤].

١١- ويمكن التقليل من النفايات في المصدر عن طريق إعادة تصميم منتج لغرض استخدام مواد أقل أو الزيادة في مدة بقاء المنتج وقابليته للتصليح بغية اقتضائه الاستبدال بتواتر أقل. إلا أن الحد من النفايات في المصدر قد يكون قضية تجارية أقل أهمية نسبياً. وفي الواقع قد تفضي عملياً الضغوط التي تواجه أحياناً في سبيل الحد من حجم المنتجات والتغليف الى توفير التكلفة على المصدرين[٥].

١٢- بيد أن سياسات إدارة النفايات تنزع الى التركيز على إعادة التدوير مما قد تترتب عليه آثار تجارية أهم. فالبعض من البلدان يقوم بتحديد أهداف إعادة تدوير يعبر عنها بنسبة مئوية من النفايات المولّدة. وعدم بلوغ الهدف المحدد يمكن أن يتسبب في تطبيق إجراءات تنظيمية محددة من قبيل الالتزام بالاسترداد أو نظم تسديد المبلغ المودع. والأهداف متواترة نسبياً في مجال التغليف. وعلى سبيل المثال يُعين المرسوم الألماني المتعلق بالتغليف نسباً مستهدفة لجمع مواد نفايات مختلفة وفرزها (من قبيل البلور والمعدن والألمنيوم والورق المقوى والورق والبلاستيك والخلائط) تحدد بصورة مشتركة معدلات إعادة تدوير مستهدفة. كما يعين التوجيه المتعلق بالتغليف ونفايات التغليف في الاتحاد الأوروبي وتغليف النفايات الذي يسعى لمواءمة قوانين التغليف الوطنية، أهدافاً لإعادة التدوير[٦].

١٣- وعلى حين أن إعادة التدوير قد تكون سياسة مفيدة لإدارة النفايات، يطرح سؤال مهم يتعلق بمعرفة ما إذا كان هناك طلب كاف على المواد المعاد تدويرها وما نوع السياسات الواجب اتباعها لتحسين القدرة التنافسية للمواد الخام الثانوية. وتجدر ملاحظة أن الصناعات غالباً ما تفضل المواد العذراء على المواد المعاد تدويرها وذلك لأن جودتها أكثر اتساقا أو لأن المعايير واللوائح التقنية قد تنطوي على تمييز فعلي ضد استخدام المواد الخام الثنائية.

١٤- ثم إن اللوائح قد تستخدم لخلق سوق للمنتجات المعاد تدويرها عن طريق اشتراط أمور من قبيل أن تحتوي المنتجات على مقدار أدنى من المواد المعاد تدويرها. ومتطلبات المحتوى المعاد تدويره قد تسفر في بعض الأحيان عن تمييز يستهدف المنتجين الأجانب، خاصة منهم المنتجون الموجودون في مجالات تكون فيها المواد المعاد تدويرها نادرة أو غير متوافرة أو حيث يكون هناك افتقار الى المرافق الأساسية اللازمة للتدوير. وسوف تحلل هذه المسألة بمزيد من التفصيل الفرع ثانيا - ألف - ٣.

١٥- وهناك مشكلة أخرى تواجه على صعيد سياسات إعادة التدوير وهي أنه حين يجمع من النفايات مقدار يفوق ما يمكن إعادة تدويره تصدر النفايات الزائدة في بعض الأحيان بأسعار جد منخفضة الأمر الذي قد يضر بنظم الاستخلاص وإعادة التدوير في البلدان الثالثة. فعلى سبيل المثال، أثّر المرسوم الألماني المتعلق بالتغليف تأثيراً مؤقتاً في أنشطة إعادة التدوير لبقية البلدان الأوروبية خاصة منذ قيام Duales System Deutschland بجمع كمية من نفايات البلاستيك والورق تفوق بكثير ما يمكن إعادة تدويره[٧].

١٦- وقد اتخذت بعض الخطوات لتفادي هذه الآثار الضارة أو الحد منها على صعيد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. والتوجيه المتعلق بالتغليف ونفايات التغليف في الاتحاد الأوروبي يحاول الحد من إمكانية تأثير برنامج التغليف في دولة عضو تأثيراً ملحوظاً على الجهود البيئية التي تبذلها دولة عضو أخرى عن طريق عدم الاكتفاء بوضع أهداف دنيا (غايتها مضاعفة الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء الآخذة حالياً ببرامج تغليف دنيا أو التي لا تملك برامج) والقيام بتحديد أهداف قصوى للاستخلاص وإعادة التدوير. وبوسع الدول الأعضاء أن تتجاوز الأهداف المحددة لكن شرط موافقة لجنة الاتحاد الأوروبي الواجب عليها أن تبحث برامج التغليف الوطنية للتأكد مما يلي: (١) كون البرنامج يملك ما يلزم من المرافق الأساسية الملائمة لبلوغ أهداف الاستخلاص وإعادة التدوير أسمى؛ (٢) كون البرنامج لا يتسبب في تشويه للأسواق الداخلية في الاتحاد الأوروبي و(٣) كون البرنامج لا يؤثر في قدرة الدول الأعضاء الأخرى على الامتثال لتوجيه الاتحاد الأوروبي في مجال التغليف.

باء - المواد والكيميائيات الخطرة

١٧- من المجالات المهمة لوضع السياسات البيئية مراقبة المواد والكيميائيات الخطرة. فهناك تشديد متزايد في العديد من البلدان على تحديد المواد الضارة بيئياً، والمنتجات التي تستخدم فيها هذه المواد، واستحداث ضوابط ركيزتها المنتجات. ومن بين أهم أدوات السياسة المستخدمة لمراقبة المواد والكيميائيات الخطرة. هي الآتية: نواحي الحظر، ومعايير المنتجات، وإجراءات التسجيل، ووضع العلامات الإلزامي، وتوفير المعلومات وغيرها.

١٨- وغالباً ما يتم التمييز بين الكيميائيات "القائمة" والكيميائيات "الجديدة" في معرض مراقبة المواد والكيميائيات الخطرة. وقد قام عدد من البلدان بوضع قوائم بالمواد ذات الأولوية أو "كيميائيات الغروب" التي سيستهدفها التخفيض أو الحظر على مدى فترة من الزمن أو هو في سبيله الى وضع تلك القوائم. وعلى سبيل المثال تقوم اللجنة الأوروبية، في الاتحاد الأوروبي بوضع قوائم مواد ذات أولوية تعتبر ضارة بالصحة البشرية أو البيئة بالاستناد الى معلومات تجمع في سياق توجيه المجلس المتعلق بالمواد الكيميائية القائمة (793/93/EEC) فضلاً عن قوائم أولوية وضعتها الدول الأعضاء[٨]. ووفقاً لبرنامج العمل البيئي الخامس، ستنتقى ٢٠٠ مادة كيميائية ذات أولوية لتكون موضع فحص مفصل على مدى فترة ثماني سنوات. وقدر بأن نحو ٥٠ مادة كيميائية ستكون موضوعاً لبرامج شاملة للحد من المخاطر قبيل عام ٢٠٠٠، عن طريق أنواع الحظر أو اتفاقات قيم الحد الأعلى أو الاتفاقات الطوعية[٩].

١٩- ومما له أهمية خاصة بالنسبة لمصدري البلدان النامية المعايير واللوائح المتسارعة الظهور بما في ذلك أنواع حظر مواد وكيميائيات تحتويها منتجات ذات أهمية تصديرية بالنسبة لها. (وهذه المسألة تتناول في الفصل الثاني، الفرع ألف-١، المتعلق بأنواع الحظر). وبقدر ما تكون المواد المحظورة تنتج في البلدان النامية نفسها تكون لهذا النوع من السياسات آثار تجارية واقتصادية أعم. واهتمامات البلدان النامية تتجه أيضاً الى مسألة الصادرات من كيميائيات "الغروب" من البلدان المتقدمة الى البلدان النامية[١٠]. ولهذه المسألة أهميتها في سياق المناقشة المتعلقة بالصادرات من السلع المحظورة محلياً، وهي مسألة تبحثها حالياً اللجنة المعنية بالتجارة والبيئة التابعة لمنظمة التجارة العالمية.

جيم - سياسات حفظ الطاقة وتغير المناخ

٢٠- تنزع السياسات في هذا المجال الى التركيز على الكفاءة المتزايدة في استخدام الطاقة، فضلاً عن تشجيع الانتقال من استخدام أنواع الوقود غير الاحفوري بهدف خفض إنبعاثات ثاني أكسيد الكربون.

٢١- وهناك اهتمام متزايد بخفض استخدام الطاقة فيما يتصل بالمنتجات الاستهلاكية، خاصة فيما يتعلق بالسيارات والأدوات والمعدات الكهربائية المنزلية. فالمعايير الإلزامية التي تطبق على هذه الأدوات والمعدات نادرة ولكنها قد تصبح ذات أهمية أكبر. ومثل هذه المعايير موجودة على سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية[١١] وفي هولندا[١٢]. وعلى حين أنها مختلفة عن غيرها من المعايير المتعلقة بالمنتجات، إلا أنها قد تتطلب تكنولوجيات متطورة للغاية.

٢٢- وبعض التدابير التنظيمية الآخذة في الظهور مختلف عن المعايير والأنظمة التقنية. مثال ذلك أن أدوات السياسة الناشئة حديثاً تضع في بعض الأحيان متطلبات تخص الشركات بدلاً من المنتجات مباشرة. ومثل هذه الأدوات آخذة في الظهور في الولايات المتحدة في مجالات الكفاءة في استخدام الوقود والحد من الانبعاثات من السيارات. ومع أن هذه الأدوات توفر للشركات مرونة أكبر لتحقيق الأهداف البيئية إلا إنها تسفر في بعض الحالات عن التمييز ضد المنتجات المستوردة. وقد قضى فريق تابع للغات[١٣] بأن الأحكام التي يقضي بها القانون المتعلق بمتوسط الاقتصاد في الوقود للشركات في الولايات المتحدة لا تتشمى مع المادة الثالثة بسبب الاجراءات المتبعة في تحديد المتوسط[١٤].

٢٣- وأولت المناقشات المتعلقة بتغير المناخ جانباً كبيراً من الأهمية للآثار الممكن أن تترتب في مجال القدرة التنافسية على الأخذ بضرائب الكربون، المقترحة التي تستهدف التصدي لمشكلة تغير المناخ. وهناك سؤال مهم يطرح في معرض السياسة التجارية وهو ما إذا كان سيسمح بالتسويات الضريبية الحدودية فيما يتصل بضرائب الكربون أو لا يسمح. وينظر في هذه المسألة بمزيد من التفصيل في الفرع الثاني - باء.

٢٤- وغالبا ما تستخدم سياسات الطاقة أدوات تستند إلى المعلومات. وفي سياق وضع العلامات الايكولوجية، أحيانا ما تشير المعايير المرتبطة بالطاقة إلى مدخلات الطاقة المتراكة اللازمة لصنع منتج خلال دورته العمرية بكاملها. وكما هو مذكور في التقرير TD/B/WG.6/5، قد يسفر مثل هذا المعيار عن تمييز فعلي ضد المنتجين الأجانب بحكم الاختلافات في مصادر الطاقة وطرق الحساب. كما أنها تنطوي على مسألة المعادلات المحتملة بالاستناد إلى أوجه المقارنة بين مصادر مختلفة للطاقة.

دال - استنفاد طبقة الأوزون

٢٥- تم التفاوض في إطار بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون على أهداف متفق عليها اتفاقا متعدد الأطراف لمراقبة استخدام المركبات الكلوروفلوروكربونية وغيرها من المواد المستنفدة للأوزون.

٢٦- والسياسات الهادفة إلى إلغاء انتاج واستهلاك المواد المستنفدة للأوزون إلغاءً تدريجياً قوامها، في جملة عناصر، '١' إجراءات تستهدف بصورة مباشرة انتاج واستيراد ذات المواد الخاضعة للرقابة و'٢' سياسات تستهدف منتجات قد تحتوي على المركبات الكلوروفلوروكربونية[١٥]. وفيما يتعلق بالعنصر '١'، تستخدم البلدان أدوات من قبيل أنواع الحظر وحصص الانتاج والاستيراد والضرائب والتصاريح المتداولة بغية الوفاء بالتزاماتها الدولية. وهناك نهوج أخرى تشمل استحداث مواد كيميائية بديلة واستخلاص وإعادة تدوير المواد الخاضعة للرقابة، بالاعتماد مثلا على أجهزة التبريد والتكييف المتوفرة حاليا[١٦]. وفيما يخص العنصر '٢'، قام عدد من البلدان برسم سياسات منتجات باستخدام مجموعة من أدوات السياسة مثل معايير المنتجات والضرائب والرسوم ووضع العلامات الايكولوجية والاتفاقات الصناعية الطوعية[١٧] والمبادئ التوجيهية الخاصة بالشراءات الحكومية. والسياسات المتعلقة بالمنتجات تسهم في الحد من استخدام المواد الخاضعة للمراقبة وتكمل على هذا النحو السياسات التي تستهدف مباشرة مراقبتها. وعن طريق مثل هذه السياسات أوفت البلدان في الكثير من الأحيان بالتزاماتها الدولية أو تجاوزتها.

الجدول ١

أمثلة لأدوات سياسات بيئية ناشئة مطبقة في مجالات مختارة من صنع السياسات البيئية

الأدوات	مجالات مختارة من صنع السياسات البيئية				
	إدارة وإعادة تدوير النفايات	المواد والكيمائيات الخطرة	الكفاءة في استخدام الطاقة وتغير المناخ	السياسات المتعلقة بالمركبات الكلوروفلوروكربونية	السياسات الحراجية
أنواع الحظر	حاويات المشروبات غير القابلة لإعادة الاستعمال	منتجات تحتوي على مواد خطرة، مثل المنتجات الجلدية والأحذية والمنسوجات والملابس		الرذاذ الإيروسولي المحتوى على مركبات كلوروفلوروكربونية في الترويج منتجات استهلاكية غير أساسية تحتوي على مركبات كلوروفلوروكربونية في الولايات المتحدة	صادرات من الأخشاب المقطوعة في ماليزيا مثلا
الالتزام بالاسترداد	المرسوم الألماني المتعلق بالتغليف	النفايات الزيتية، البطاريات		الاتفاقات الصناعية القاضية باسترداد واستخلاص المركبات الكلورو فلوروكربونية من الثلاجات في كل من ألمانيا وهولندا	
متطلبات المحتوى المعاد تدويره	قدر أدنى من المحتوى الليفي المعاد تدويره في ورق الجرائد				
الضرائب والرسوم المفروضة على المنتجات	الرسوم المفروضة على التغليف	الرسوم المفروضة على البطاريات في كندا والدانمرك والبرتغال والسويد	الضرائب الكربونية في الدانمرك وفنلندا وهولندا والسويد	رسوم على المواد المستنفدة لطبقة الأوزون في استراليا والدانمرك والولايات المتحدة	
الأدوات القائمة على المعلومات	العلامات الإيكولوجية بالنسبة للمنتجات القابلة لإعادة التدوير والمنتجات المحتوية على مواد معادة التدوير	محتوى معدني ثقيل في البطاريات	العلامات الإيكولوجية للمنتجات ذات الكفاءة في استخدام الطاقة	العلامات الإيكولوجية للمنتجات الخالية من المركبات الكلوروفلوروكربونية	إصدار شهادات بالإدارة الحراجية المستدامة

الأدوات	مجالات مختارة من صنع السياسات البيئية				
	إدارة وإعادة تدوير النفايات	المواد والكيمائيات الخطرة	الكفاءة في استخدام الطاقة وتغير المناخ	السياسات المتعلقة بالمركبات الكلوروفلوروكربونية	السياسات الحراجية
اتفاقات صناعية طوعية	العهد الخاص بالتغليف (هولندا)	الحد والتخلص من استخدام بعض البطاريات		التخلص التدريجي من الثلاجات وأجهزة التجميد المحتوية على مركبات كلوروفلوروكربونية	العهد الخاص بالأخشاب الاستوائية (هولندا)
الشراءات العامة	الورق المعاد تدويره		السيارات المتسمة بالكفاءة في استخدام الطاقة	المنتجات الخالية من المركبات الكلوروفلوروكربونية	أنواع الخطر على الأخشاب الاستوائية (البلديات)

٢٧- ثم إن انتقال أفضليات المستهلكين من المنتجات التي تحتوي على مركبات كلوروفلوروكربونية إلى منتجات لا تحتويها فضلا عن استخدام أنواع مختلفة من أدوات السياسات لغرض التعجيل في هذا الانتقال على صعيد الطلب، يحتمل أن تكون لهما آثار على التجارة شأنهما شأن أي أوضاع متغيرة في أي سوق. وقد تعني السياسات المتعلقة بالمنتجات ضرورة أن تعجل البلدان النامية في الانتقال إلى تكنولوجيات خالية من المركبات الكلوروفلوروكربونية (بمعزل عن التزاماتها وفترات السماح التي تمنحها بموجب بروتوكول مونتريال). وبعبارة أخرى توفر السياسات المتعلقة بالمنتجات حوافز من أجل التبكير بالإلغاء التدريجي للمركبات الكلوروفلوروكربونية التي تحتويها المنتجات التي تصدر إلى أسواق البلدان المتقدمة (فتغدو بذلك فترات السماح أقل أهمية). ويقوم الصندوق المتعدد الأطراف لبروتوكول مونتريال بتوفير المساعدة المالية إلى البلدان النامية لمساعدتها على التخلص بالتدريج من المركبات الكلوروفلوروكربونية. وقد حللت تقارير أخرى أعدتها أمانة الأونكتاد[١٨] الآثار في مجال التجارة والقدرة على المنافسة المترتبة على السياسات في مضمار استنفاد طبقة الأوزون.

٢٨- ومن وجهة نظر السياسة التجارية ينبغي أن تكون الأداة المختارة شفافة ولا تمييزية وينبغي أن تتيح للمنتجين الأجانب فرصا متكافئة للتكيف مع أوضاع السوق المتغيرة.

هاء - السياسات المتعلقة بالحراجة

٢٩- ركزت في بداية الأمر السياسات المتعلقة بالحراجة، الهادفة إلى كفالة الاتجار بالأخشاب انطلاقا من أحراج تدار إدارة مستدامة، على الأحراج الاستوائية حصرا ولكنها تغطي الآن بشكل متزايد احراج في المنطقتين المعتدلة والشمالية. غير أن العديد من السياسات لم يزل يركز على الأخشاب الاستوائية وقد تكون لها آثار تجارية لا سيما على البلدان النامية. وقد انخفض في الثمانينات حجم واردات البلدان المتقدمة من الخشب المقطوع والمنشور في حين ازداد حجم الخشب المقطوع والمنشور من المنطقة المعتدلة؛ وكان هذا راجعا في جانب منه إلى ضغوط مرتبطة بالبيئة واجهتها الأخشاب الاستوائية[١٩].

٣٠- وفي عام ١٩٩٢، حاولت النمسا طرح تشريع يوفر نظاما مزدوجا ينطوي أولا على الوضع الإلزامي للعلامات على الأخشاب الاستوائية ومنتجاتها، وينطوي ثانيا على الوضع الطوعي لعلامة تدل على أن الخشب الاستوائي منشؤه أحراج أوفت بمعيار "الاستغلال الكفء". وقد قوبل هذا التشريع بالطعن في الغات على أساس أن أحكام وضع العلامات لا تنطبق على منتجات مشابهة أخرى وأن تعريف "الاستغلال الكفء" تعريف قدمته النمسا دون غيرها. وقبل أن يتخذ قرار رسمي داخل الغات، قررت النمسا أن تسحب من القانون شرط وضع العلامات الإلزامي فيما أبقت على أحكام وضع العلامات الطوعي.

٣١- وقدمت اقتراحات أيضا تقضي بفرض ضريبة متباينة على الأخشاب من الأحراج الطبيعية ومن المشاجر. بالإضافة إلى ذلك لبعض سياسات إدارة النفايات، شأنها شأن متطلبات إعادة التدوير، صلة بالسياسات الحراجية من حيث أن زيادة استخدام الألياف المعاد تدويرها يحد من الحاجة الى قطع الأخشاب.

٣٢- ويرجح أن تركز المبادرات الدولية على وضع العلامات الايكولوجية أو اصدار شهادات بإدارة حراجية مستدامة تغطي الأخشاب الاستوائية والأخشاب من المنطقتين المعتدلة والشمالية على حد سواء وتستند إلى مبادئ متفق عليها اتفاقا متعدد الأطراف[٢٠].

٣٣- وفي هذا السياق، قررت الدورة الثالثة للجنة التنمية المستدامة إنشاء فريق حكومي دولي مخصص مفتوح العضوية معني بالأحراج لمحاولة التوصل إلى توافق في الآراء ولوضع مقترحات منسقة للنهوض بإدارة كافة أنواع الأحراج وحفظها وتنميتها تنمية مستدامة. والتجارة والبيئة المتصلتان بالمنتجات والخدمات الحراجية، بما في ذلك مسألة وضع العلامات الطوعية وإصدار الشهادات وأثر ذلك في البلدان النامية أمور مدرجة ضمن القضايا ذات الأولوية الواجب أن يتخذ الفريق إجراء بشأنها.

٣٤- وكمثال على الاتفاق الطوعي الساعي لقصر تجارة الأخشاب الاستوائية على الأخشاب التي تنتج بطريقة مستدامة العهد الخاص بالأخشاب الاستوائية في هولندا. حيث سيتم، في إطار هذا العهد، وضع نظام لإصدار شهادات يغطي كافة الأخشاب (أي ليس الأخشاب الاستوائية وحدها) في غضون عام ١٩٩٥ إن أمكن[٢١].

ثانيا - الأدوات الناشئة الرئيسية ذات الآثار التجارية الممكنة

٣٥- تم، في تحليل أولي للعديد من مجالات رسم السياسات البيئية، وارد في الفصل الأول، تعيين عدد من أدوات السياسات الناشئة (ترد في الجدول ١ أمثلة جمعت). ويحلل هذا الفصل بمزيد من التفصيل الآثار التجارية الممكنة المترتبة على البعض من تلك الأدوات.

٣٦- تعتمد الآثار التجارية الممكنة المترتبة على أدوات السياسات البيئية الناشئة إلى حد كبير على أهمية ما يستورد راهنا ومستقبلا من المنتجات المتأثرة. ويبين تحليل أولي أنه قد يكون لبعض أدوات السياسات البيئية الناشئة تأثير على المنتجات ذات الأهمية التصديرية بالنسبة إلى البلدان النامية من قبيل المنتجات الجلدية والأحذية والورق والمنسوجات والملابس وبعض المواد الاستهلاكية المعمرة. وتواصل الأمانة أعمالها المتصلة بإدراج مثل هذه التدابير في قاعدة بيانات الأونكتاد بشأن إجراءات مراقبة التجارة الأمر الذي سيسهل هذا النوع من التحليل في المستقبل. وسوف يصدر بشكل مستقل (باللغة الانكليزية فقط) تقرير مرحلي يعنى بتعديل قاعدة البيانات بشأن تدابير مراقبة التجارة، يتضمن بعض التقديرات الأولية بالتدفقات التجارية رهنا بتدابير بيئية مختارة.

ألف - الأدوات التنظيمية

١- أنواع الحظر

٣٧- أنواع الحظر الذي يفرض دواعي بيئية آخذة في التواتر المتزايد بالنظر إلى القلق الذي يساور الجماهير في كل مكان إزاء المواد الخطرة وبسبب أنه من الأسهل أحيانا فرض حظر بدلا من وضع المعايير الفنية التي تنطوي على تقييم معقد للأخطار.

٣٨- وأنواع الحظر التي تفرض على المواد الخطرة على البيئة أو الصحة العامة قد تؤثر على التجارة في منتجات تحتوي مثل هذه المواد. وعمليات الحظر آخذة في الظهور أيضا في قطاعات ذات أهمية تصديرية بالنسبة إلى البلدان النامية من قبيل المنسوجات والجلود والأحذية. فعلى سبيل المثال، فُرض في ألمانيا على المنتجات المحتوية على خماسي الكلوروفينول حظر لسنين عديدة وتم تقييد استخدام مواد خطرة من قبيل الديوكسينوالفورماليهايد مما يؤثر على صادرات المواد الجلدية من البلدان النامية. وهناك مرسوم يحظر استيراد الملابس والشراشف الكتانية التي تصنع باستخدام الصباغات الآزوية فضلا عن مواد تحتوي على هذه الكيميائيات أُخِّر استصداره من ١ كانون الثاني/يناير إلى ١ تموز/يوليه ١٩٩٥ لإتاحة ما يكفي من الوقت لرابطات الصناعة المعنية (أي صناعات المنسوجات والملابس والجلود والأحذية ومواد التجميل) للتكيف مع الانتاج والعرض[٢٢].

٣٩- وأنواع الحظر المفروض على المنتجات التي تحتوي مواد خطرة تستهدف حماية البيئة المحلية والصحة العامة في البلد المستورد من الآثار الضارة الناجمة عما يستهلك أو يتم التخلص منه من المنتجات المصنوعة محليا والمستوردة. وقواعد المنظمة العالمية للتجارة تسمح للبلدان بفرض أنواع من الحظر طالما إنها تطبق بالتساوي على المنتجات المحلية.

٤٠- ومن المشاكل التي كشفت عنها دراسات الحالات القطرية للأونكتاد في معرض الامتثال للوائح البيئية المتعلقة بالمنتجات تكاليف ومصاعب اختبار الإجراءات والتحقق منها؛ وما يلمس من افتقار للبيانات العلمية فيما يتعلق بعتبات محددة أو قيم قصوى؛ وعدم التيقن الناشئ عن المتطلبات المتسارعة التغير في أسواق ما وراء البحار[٢٣]. ولوحظ من ناحية أخرى أن العلم قادر على تحديد المخاطر ووسائل تفاديها ولكن القرارات المتعلقة بالمستويات المقبولة من المخاطر هي قرارات خيار اتخاذها متروك للمجتمع[٢٤]. وتبعا لذلك قد يصعب تحقيق التوفيق بين المعايير في مختلف البلدان.

٤١- وعلى حين أن قواعد التجارة الدولية تسمح للبلدان بحظر بعض المواد وفقا لما تتخذه من قرارات بشأن مستويات المخاطر المقبولة، قد يحدث أن أنواع الحظر التي تستند إلى الاستخدام الفعلي للمواد الكيميائية ذات الأولوية في العمليات الانتاجية، بدلا مما يتسرب من هذه المواد الكيميائية إلى بيئة البلد المستورد، وفيما تزيد بصورة ملحوظة من التكاليف التي يتكبدها المنتجون المحليون و/أو المنتجون الأجانب، لا تسفر دوما عن تقليص متناسب في الأخطار البيئية. وفي الإمكان التشاور مع البلدان النامية المنتجة حول تصميم وتنفيذ مخططات للخفض أو الحظر على مدى الفترة التي تستخدم فيها المواد الكيميائية في قطاعات ذات أهمية كبرى بالنسبة للبلدان النامية من قبيل الجلود والمنسوجات.

٤٢- وأنواع الحظر المفروض على المنتجات التي تحتوي على مواد خطرة تثير عددا من المسائل منها ما يلي: ماذا يعني الاستخدام الملائم للمعلومات العلمية وتقييم المخاطر؟ كيف يمكن أن تقدم المعلومات فضلا عن المساعدة التقنية والمالية للمنتجين في البلدان النامية، لا سيما في أقل هذه البلدان نموا، لمساعدتهم على انتاج أو احتياز بدائل غير ضارة بالبيئة؟ كيف يمكن أن توضع أحكام انتقالية مناسبة تسمح للمنتجين الأجانب بالتكيف مع المتطلبات الجديدة؟

٢- الالتزام بالاسترداد

٤٣- يستهدف الالتزام بالاسترداد تشجيع إعادة الاستخدام وإعادة التدوير وما ينطويان عليه من تكاليف قد يحفز على المزيد من تطوير المنتج الذي يراعي البيئة. والالتزام بالاسترداد ينطوي على تحميل المنتج مسؤولية موسّعة عما ينتجه، خاصة فيما يتعلق باسترداد المنتج وإعادة تدويره والتخلص منه نهائيا. وقد أُولي قدر من الاهتمام للآثار التجارية الممكن أن تترتب على المرسوم الاتحادي الألماني المتعلق بتجنب نفايات التغليف[٢٥].

٤٤- والالتزام بالاسترداد معمول به أيضا في فرنسا وألمانيا وايطاليا فيما يخص نفايات النفط. ويجري النظر في بعض البلدان الأوروبية في الالتزام بالاسترداد فيما يخص منتجات أخرى مثل السيارات . وقد سُنت في هولندا تشريعات تخوِّل العمل بالالتزام بالاسترداد وسوف تنفَّذ كجزء من مخططات خفض النفايات المحددة، فيما يتعلق مثلا بالبطاريات والعلب والكترونيات المستهلك. والأخذ بالتزام استرداد الأدوات والمعدات الكهربائية المنزلية هو قيد النظر في ألمانيا[٢٦]. إلا أنه يُذكر في بعض الأحيان أن قابلية الالتزام بالاسترداد للتطبيق على المنتجات "المعقدة" التي تتألف من عناصر ومواد مختلفة قد تكون محدودة[٢٧].

٤٥- والالتزام بالاسترداد يطبق على المنتجات التي تنتج محليا والتي تستورد على حد سواء وقد يكون له آثار على التجارة الدولية. إذ أن من البديهي أن شحن منتجات مستوردة إلى البلد المنشأ قد ينطوي على تكاليف عالية ولا يكون مستحسنا عامة من وجهة نظر بيئية. وعمليا فإن المستورد وليس المنتج الأجنبي هو الذي يحمّل مسؤولية الامتثال للقانون ويمكن أن تستخدم شركات الخدمات لتتولى إعادة التدوير.

٤٦- والآثار التجارية قد تنشأ عندما يواجه المستوردون أو المنتجون الأجانب مشاكل إدارية وإجرائية في اضطلاعهم بمسؤولياتهم القانونية أو عندما تقترن التكاليف المتصلة بذلك بآثار هامة على قدرة المنتجات المستوردة على المنافسة. بالإضافة إلى ذلك يمكن أن يؤثر الالتزام بالاسترداد في قدرة مواد محددة على المنافسة علما بأنها مواد "غير ضارة بالبيئة" من أوجه عديدة ولكن إعادة تدويرها عملية صعبة في البلد المستورد. وقد يكون هذا هو الشأن بالنسبة للمواد غير الشائعة الاستخدام في البلد المستورد[٢٨].

٤٧- ولعل من المفيد تحليل مسائل من قبيل ما يلي: هل يمكن للالتزام بالاسترداد أن يسفر عن تمييز فعلي ضد مواد محددة مثل المواد التي لا تتاح لإعادة تدويرها مرافق في البلد المستورد على سبيل المثال؟ هل يمكن وضع أحكام الصغائر لإعفاء بعض المواد التي تستورد أساساً بكميات صغيرة وخاصة من البلدان النامية؟ أي المنتجات ذات الأهمية التصديرية بالنسبة للبلدان النامية يحتمل أن تتأثر؟

٣- متطلبات المحتوى المعاد تدويره

٤٨- إن الغرض الرئيسي من متطلبات المحتوى المعاد تدويره هو خلق سوق للمواد المعاد تدويرها عندما لا تخلق قوى السوق وحدها ما يكفي من الطلب على مثل هذه المواد. وعند تحليل الآثار التجارية المحتمل أن تترتب على مثل هذه الصكوك من الأهمية بمكان عدم الخلط بين متطلبات المحتوى المعاد تدويره ومتطلبات إعادة التدوير.

٤٩- ومتطلبات المحتوى المعاد تدويره الإلزامية موجودة فعلا في بعض المناطق من الولايات المتحدة لكن لا على الصعيد الوطني. وبحلول أواخر عام ١٩٩٢ كانت هناك ١٢ ولاية سُنت فيها قوانين تشترط نسبا مئوية دنيا من المحتوى الليفي المعاد تدويره بالنسبة لورق الجرائد يصل إلى ٥٠ في المائة. وفي ١٣ ولاية أخرى قَبِل طوعا ناشرو الصحف استخدام ورق الجرائد المعاد تدويره[٢٩]. وعلى صعيد الاتحاد الأوروبي، ينص توجيه المجلس 94/62/EC، على أن تقوم اللجنة، كجزء من الجهود الرامية إلى توحيد الممارسات، بتشجيع إعداد معايير أوروبية تتصل بأمور منها "المعايير المتعلقة بالمحتوى الأدنى من المادة المعاد تدويرها في مجال التغليف بالنسبة لأنواع ملائمة من التغليف" (المادة ١٠). وفي الدانمرك، اعتُمد قانون يسمح لوزير البيئة بوضع قواعد تشترط أن يكون لمواد ومنتجات محددة محتوى أدنى معاد تدويره. وحتى تاريخ كتابة هذا التقرير لم تنفذ هذه القواعد.

٥٠- والمعايير المتصلة بمتطلبات المحتوى المعاد تدويره غالبا ما تطبق في سياق وضع العلامات الايكولوجية. كما أن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالشراءات الحكومية قد تحبذ المنتجات ذات المحتوى الأدنى من المواد المعاد تدويرها. وقد كانت ضريبة ايكولوجية على الورق المشتمل على ما دون محتوى أدنى معين من الألياف المعاد تدويرها محل نظر في بلجيكا[٣٠].

٥١- إن تطبيق متطلبات المحتوى المعاد تدويره على المنتجات المستوردة قد يكون في الكثير من الأحيان صعباً تبريره من وجهة النظر البيئية ومن منظور البلد المستورد على الأقل. فالمعروض محلياً من مواد النفايات في مناطق تتسم بانخفاض مستوى النشاط الاقتصادي فيها أو بالكثافة السكانية قد يكون ضئيلا الى حدّ لا يبرر إعادة التدوير من وجهة النظر البيئية والاقتصادية على حد سواء. فانتاج كندا من ورق الجرائد على سبيل المثال يعتمد شديد الاعتماد على الأسواق التصديرية وكندا لا تملك معروضاً محلياً كافياً من الجرائد القديمة الممكن استخلاصها للوفاء بمعايير المحتوى المعاد تدويره الإلزامية في الولايات المتحدة[٣١]. وبالمثل وبما أن الشطر الكبير من انتاج الورق الفنلندي معد للأسواق التصديرية فهناك قدر ضئيل نسبياً من نفايات الورق متاح محلياً لإعادة التدوير برغم ارتفاع معدلات ما يجمع من نفايات الورق في فنلندا.

٥٢- وأكد منتجو عجين الورق والورق البرازيليون أن معيار المحتوى المعاد تدويره في سياق علامة إيكولوجية يقتضي وضعها الاتحاد الأوروبي على المنتجات من الأنسجة قد تتسبب في تخفيض الطلب على عجين الورق وهو يهدد القدرة التنافسية لمصانع الورق البرازيلية. والصناعة الحراجية البرازيلية تستمد جانباً من ميزتها النسبية من المشاجر والمنتجون البرازيليون استثمروا مقادير كبيرة في الإدارة المستدامة لقاعدتهم الحراجية[٣٢]. بالاضافة الى ذلك، فإن مرافق إزالة الحبر اللازمة لإعادة تدوير نفايات الورق تستلزم استثمارات رأسمالية كبيرة وقد لا تكون متوفرة في البلدان النامية.

٥٣- وليتحقق الامتثال للمتطلبات قد يحتاج المنتجون الى استيراد مواد لإعادة التدوير. والآثار البيئية السلبية الناجمة عن ذلك (من تزايد النقل مثلا) قد تطغى لهذا السبب على المزايا البيئية المتولدة من إعادة التدوير. وأثناء مناقشات دارت في مجلس التجارة والتنمية اشار بعض الوفود الى أن المنتجين الأجانب قد يطلبون التقيد بلوائح المحتوى المعاد تدويره إذا كانت هذه اللوائح تشير فقط الى المواد القابلة لإعادة التدوير الميسر توافرها في البلد المنتج[٣٣].

٥٤- واللوائح التي تشترط أن تتضمن المنتجات نسبة مئوية من المواد المعادة تدويرها يمكن أن ينظر اليها على أنها معايير خاصة بالتصميم بدلاً منه الأداء[٣٤]. وتجدر ملاحظة أن الاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية في سبيل التجارة يشجع البلدان على استخدام معايير الأداء بدلاً من معايير التصميم.

٥٥- ومتطلبات المحتوى المعاد تدويره يثير جملة من المسائل منها ما يلي: في ظل أي الظروف يمكن تطبيق متطلبات المحتوى المعاد تدويره على المنتجات المستوردة بشكل مجرد من التمييز؟ كيف سينظر لمتطلبات المحتوى المعاد تدويره من زاوية اتفاق المنظمة العالمية للتجارة بشأن الحواجز التقنية في سبيل التجارة؟ هل يمكن اعتبارها من باب فرض السياسات البيئية الخارجة عن الإقليم؟

باء - الضرائب والرسوم المفروضة على المنتجات

٥٦- يمكن أن تستند الضرائب والرسوم المفروضة على المنتجات الى بعض سمات المنتج (مثل أن تستند الى المحتوى الكبريتي في النفط الخام) أو الى المنتج ذاته (مثل النفط الخام). ويجوز أن تفرض الرسوم على المنتج لتحقيق هدفين هما:

(أ) زيادة الإيرادات؛

(ب) إثباط انتاج واستهلاك المنتجات التي تفرض عليها ضريبة.

٥٧- ويجوز أن تكون الضرائب أو الرسوم ناجحة في إثباط الاستهلاك إذا ضاءلت من قدرة المنتج على منافسة منتجات بديلة. ويجوز من ناحية أخرى أن يكون لها أثر إيجابي في انتاج بدائل مفضلة بيئياً والاتجار دولياً بها. غير أن الضرائب البيئية لم تفرض عموماً حتى اليوم بمستوى عالٍ بما فيه الكفاية لتحقق تغيرات هامة في أنماط الاستهلاك، وقد استخدمت بالتالي الضرائب البيئية مع أدوات تنظيمية.

٥٨- وتتمثل الأداة المستخدمة في عدد من البلدان في التمايز الضريبي، أي تطبيق نسبة ضريبية أدنى على المنتجات "غير الضارة بالبيئة"، مثل البنزين الخالي من الرصاص (مقابل البنزين الذي يحتوي على الرصاص)، أو السيارات المجهزة بمحولات حفزية. والغرض الوحيد من التمايز الضريبي هو في الأحوال العادية إحداث أثر الحافز، نظراً الى أن التمايز الضريبي لا يهدف الى زيادة الايرادات. وأحدث التمايز الضريبي آثاراً كبيرة في حصص البنزين الخالي من الرصاص في السوق، وهي حصص ارتفعت بشدة في بلدان عديدة.

٥٩- وتفرض في بعض البلدان رسوم "إدارية" للمساعدة على تمويل أنشطة وكالات مكلفة بتدابير حماية البيئة، مثل الترخيص أو الرصد. ومن الأمثلة على ذلك الرسوم المفروضة على المنتجات المبينة في "سجل المنتجات الكيميائية" في السويد لتغطية جزء من تكاليف مفتشية المواد الكيميائية. ونظراً الى أن مستويات هذه الرسوم هي الأخرى مستويات دنيا نسبياً، فإن الرسوم الادارية لم تحدث حتى الآن في قرارات الشراء سوى أثر ضئيل أو معدوم.

٦٠- ونظراً الى أن الضرائب يمكن أن تؤثر في قدرة السلع المنتجة محلياً على منافسة منتجات واردة من بلدان أخرى، فإن منظمة التجارة العالمية تتيح التعديلات الضريبية على الحدود. ويمكن فرض ضرائب المنتجات على المنتجات المستوردة (بنفس النسبة السارية على منتجات محلية مماثلة)، بينما يمكن أن تحظى المنتجات التصديرية بإعفاء من الضرائب أو الغائها. وتتصل المسائل الرئيسية التي تثور في إطار النقاش الجاري حول التجارة والبيئة بمسألتي '١' معاملة منتجات "مماثلة" و"منافِسة"؛ و'٢' نطاق إجراء التعديلات الضريبية على الحدود فيما يتعلق بالضرائب "المسبقة"، مثل الضرائب المفروضة على المدخلات.

٦١- أما فيما يتعلق بالمسألة '١'، فإن قواعد منظمة التجارة العالمية (الفقرة الأولى من المادة الثالثة -٢) تنص على عدم إمكان أن تفرض البلدان ضريبة على منتج مستورد تكون أعلى من الضريبة المفروضة على منتج محلي مماثل. غير أنه يجوز فرض نسب ضريبية مختلفة على منتجات ليست "مماثلة". وقد يستحسن من وجهة نظر بيئية أن يميز بين المنتجات على أساس صفاتها البيئية. والمسألة المطروحة من وجهة نظر تجارية هي معرفة ما إذا كان يمكن أن يخدم هذا التمييز أغراضاً حمائية. وقد عرضت بعض القضايا على آلية تسوية المنازعات في الغات. وقضى فريق تابع للغات مؤخراً بأنه يمكن التمييز بين السيارات (أي ألا تعتبر "منتجات مماثلة") على أساس كفاءتها في استخدام الوقود. واعتبر بالتالي فرض ضريبة على السيارات عديمة هذه الكفاءة بأنه يتمشى مع قواعد منظمة التجارة العالمية[٣٥].

٦٢- ويمكن من حيث المبدأ أن يستخدم لأغراض حمائية واقع أن الضرائب المفروضة على المنتجات يمكن أن تؤثر في قدرة منتجات محلية ومستوردة على المنافسة: فيمكن أن تفرض قصداً على المنتجات المستوردة أساساً ضريبة أعلى من الضريبة المفروضة على المنتجات المنتجة محلياً أساساً. وللحيلولة دون ذلك، تنص قواعد منظمة التجارة العالمية على ألا تفرض ضرائب ورسوم على المنتجات المستوردة أو المحلية بما يتيح حماية للانتاج المحلي (الفقرة الثانية من المادة الثالثة -٢). وبالتالي، وإذا لم تفرض ضرائب مماثلة على المنتجات (المستوردة) والمنتجات (المحلية) المنافسة، يمكن من حيث المبدأ اعتبار فرض ضريبة منتج بوصفها غير متمشية مع قواعد منظمة التجارة العالمية. غير أن أفرقة الغات لم تنظر فيما يترتب على ضريبة الانتاج من آثار في التدفقات التجارية لدى تقييم ما إذا كانت ضريبة الانتاج حمائية أم لا، بل اعتمدت الأفرقة على المفهوم القائل بوجوب عدم تحيّز "فرص المنافسة" ضد المنتجات المستوردة[٣٦].

٦٣- أما فيما يتعلق بالمسألة '٢'، فإن قواعد منظمة التجارة العالمية المعنية بالتعديلات الضريبية على الحدود تتيح تعديل ضريبة معينة على منتج مستورد أو مصدر إذا كان المدخل الخاضع للضرائب مدمجاً ماديا في المنتج المعني. والتفسير الشائع لقواعد منظمة التجارة العالمية هو أن الضرائب المفروضة على المنتجات غير المدمجة في المنتج وكذلك الضرائب المفروضة على عملية الانتاج ليست مؤهلة عموماً للتعديل.

٦٤- والتعديل الضريبي على الحدود مسألة هامة تجري مناقشتها في لجنة التجارة والبيئة التابعة لمنظمة التجارة العالمية. ومن وجهة نظر بيئية أعربت بعض الجهات عن الانشغال لأن القواعد القائمة المتصلة بالتعديلات الضريبية على الحدود قد تدفع الحكومات الى تأجيل بدء تطبيق ضرائب بيئية. وواقع أن قواعد منظمة التجارة العالمية تتيح تعديلات على ضرائب المنتجات وأن تلك القواعد مانعة أو أنها في أفضل الحالات غامضة فيما يتعلق بالضرائب المفروضة على المدخلات غير المدرجة مادياً وبعملية الانتاج، قد يثير تحيزاً لصالح فرض ضرائب منتجات لدواعي القدرة على المنافسة، ولو كان الأجدى من الناحية البيئية أن تفرض الضريبة على المدخل أو على عملية الانتاج بدلاً من فرضها على المنتج. ومن ناحية أخرى، ونظراً الى أنه يفترض أن يكون الغرض من الضرائب المفروضة على العمليات إثباط العمليات المستهدفة، فإن التعديلات الضريبية على الحدود تضعف الأهداف البيئية. غير أن قلقاً رئيسياً، من وجهة النظر التجارية، مثاره أن التعديلات يمكن أن تستخدم، فيما يتعلق بعمليات الانتاج، لأغراض حمائية وذلك لجملة من الأسباب منها صعوبة حساب مستويات التعديل المناسبة والتثبت من المدخلات، وبالخصوص المدخلات غير المدرجة مادياً في المنتج[٣٧].

٦٥- وتطبق حالياً في الدانمرك وفنلندا والنرويج وهولندا ضرائب الانبعاثات الكربونية بالإضافة الى المكوس المفروضة على الوقود الاحفوري. وضرائب الانبعاثات الكربونية تطبق عادة بوصفها ضرائب منتجات بيئية على المحتوى الكربوني للوقود. فإذا تم تصدير أو استيراد الوقود ذاته، أمكن في الحالات العادية تعديل الضرائب غير المباشرة المفروضة عليه، على نحو ما ورد وصفه أعلاه. غير أن الحالة تختلف عندما يستخدم الوقود بدلاً من ذلك، كمدخل في منتج نهائي. فهل يكون المنتج النهائي مؤهلاً للتعديلات الضريبية على الحدود؟ والوقود الذي تفرض عليه ضريبة الانبعاثات الكربونية غير مندمج مادياً في المنتج. ومثلما أشير أعلاه، هناك تفسير شائع لقواعد منظمة التجارة العالمية مفاده أن المدخلات غير المندمجة مادياً ليست مؤهلة عموماً للتعديلات الضريبية على الحدود. ولئن جاز أن تكون قواعد منظمة التجارة العالمية غامضة نوعا ما حين تكون المدخلات قوامها الطاقة وأنواع الوقود والنفوط المستخدمة في عملية

الانتاج[٣٨]، يقول تفسير عام بأن المنتج النهائي الجاري تصديره أو استيراده لا يكون مؤهلاً للتعديل فيما يتعلق بضريبة الانبعاثات الكربونية.

٦٦- ويترتب عما تقدم أن ضرائب المنتجات فرضت عموماً لأغراض الإيرادات أساساً، باستثناء حالة التمايز الضريبي. وقد تكون الايرادات الضريبية ذات فوائد بيئية كبيرة بقدر ما تستخدم تلك الايرادات الضريبية لتمويل برامج بيئية.

٦٧- وتثير ضرائب الانتاج والتعديلات الضريبية على الحدود عدداً من القضايا. وتتمثل قضية هامة من منظور السياسة التجارية فيما يلي: في ظل أي الظروف يمكن للتعديلات الضريبية على الحدود المفروضة على العمليات والمدخلات غير المدمجة مادياً أن تخدم أغراضاً حمائية؟ ومن بين القضايا الهامة من وجهة نظر السياسة البيئية ما يلي: هل تثير القواعد القائمة بشأن التعديلات الضريبية على الحدود تحيزاً لصالح الضرائب على المنتجات بدلاً من الضرائب على العمليات، وهل هذا من شأنه التقليل من كفاءة السياسات البيئية؟ وما هي كفاءة الضرائب على المنتجات في البلدان النامية، مع مراعاة الأثر الحافز وأثر الايرادات على حد سواء؟

جيم - الأدوات القائمة على المعلومات

٦٨- يحتاج المنتجون والمستهلكون الى معلومات في جهودهم الرامية الى التقليل من الآثار اللاحقة بالبيئة. وضرورة توفير تلك المعلومات قد تنمي الوعي في حد ذاتها، ويجوز كذلك أن تدفع المنتجين الى تحسين النوعية البيئية لمنتج ما في سبيل القدرة على المنافسة.

٦٩- والأدوات الرئيسية القائمة على المعلومات تتمثل في وضع العلامات الإلزامي والطوعي. وقد شرع الفريق العامل فعلاً في مداولاته بشأن الآثار التجارية والبيئية والتنموية المحتملة الناجمة عن وضع العلامات الإيكولوجية، تساعده في ذلك عدة تقارير أعدتها الأمانة[٣٩]. والى جانب وضع العلامات الإيكولوجية، يجري البحث في هولندا على سبيل المثال في جدوى توفير المعلومات للمشترين طوال الدورات العمرية (بربط موردي المواد الخام بمصنعي المنتج النهائي) أو في شكل ملفات للمنتجات. وتتوقع الحكومة أن يتخذ القطاع التجاري مبادرات في هذا المجال عن طريق عملية تنظيم ذاتي. ويجري بعض النظر في جدوى الإلزام بتقديم نبذات عن المنتجات إذا لم يستجب القطاع الخاص لذلك التوقع.

٧٠- وبدأت وكالة الحماية البيئية السويدية، بالتعاون مع اتحاد الصناعات السويدي وبعض الشركات، تنفذ مشروعاً عن نبذة بيئية عن المنتجات. والهدف من النبذة البيئية عن المنتجات هو توفير المعلومات عن الأداء البيئي لمنتج ما خلال كامل الدورة العمرية دون أن يشمل ذلك تقييماً أو قيم العتبة. وقد وضعت نبذات بيئية عن المنتجات لأربع فئات منتجات هي: الثلاجات، والأثاث المنزلي، والمناديل الورقية، ومواد التنظيف.

٧١- والمعلومات البيئية المتعلقة بمنتج ما المقدمة في شكل رسم بياني لمختلف المؤشرات، دون إبداء أي حكم عن أهمية كل مؤشر، معلومات تعرف في إطار المنظمة الدولية للتوحيد القياسي بعلامة النوع الثالث. وبتجنب تقدير مختلف الصفات البيئية، تترك هذه المخططات للمستهلك الأمر ليقرر أي المنتجات "غير الضارة بالبيئة" الأفضل من غيرها.

٧٢- ومعظم الأدوات القائمة على المعلومات تختلف عن وضع العلامات الإيكولوجية من النوع الأول (٤٠) من حيث أنها لا تحدد مقاصد ولا تقيم أهدافاً بيئية، وهكذا تتجنب المشاكل التي تثور لدى إصدار أحكام غير موضوعية. غير أن مجرد توفير المعلومات يمكن أن يشكل تمييزاً ضد الواردات في بعض الحالات، كما في حالة وضع العلامات على الخشب الاستوائي، نظراً الى أن المستهلكين يقيمون صلة بين الخشب الاستوائي وإزالة الأحراج.

٧٣- وبينما يكون توفير المعلومات مفيداً من وجهة نظر بيئية بل ويجوز أن يشجع التجارة، يجوز أحياناً أن يكون من الصعب أو من المكلف أن توفر المعلومات عن الآثار البيئية الخاصة خلال دورة عمر منتج ما، خاصة بالنسبة الى الشركات القائمة في البلدان النامية. وقد يلزم إجراء بحث في مجال الآثار البيئية، وربما يجب إقامة نظم إصدار شهادات. ويجوز أن تكون المتطلبات الإضافية من حيث الهياكل الأساسية مكلفة. ويجوز أن يسفر تكبد تلك التكاليف عن فائدة بيئية ضئيلة عندما تشير متطلبات المعلومات الى آثار بيئية متصلة بعمليات خاصة تكون ذات أهمية دنيا نسبياً في إطار الظروف والأولويات البيئية المحلية في بلد الانتاج.

٧٤- وتنطوي الأدوات القائمة على المعلومات على عدد من القضايا منها مثلاً: ما هي مزايا وعيوب مختلف أنواع هذه الأدوات - من حيث الموضوعية وعدم التمييز - مثل وضع العلامات الإيكولوجية مقابل تقديم النبذات البيئية للمنتجات (أو، في إطار المنظمة الدولية للتوحيد القياسي، العلامات الإيكولوجية من النوع الأول مقابل العلامات الإيكولوجية من النوع الثالث)؟ وما هي المشاكل التي تطرحها متطلبات المعلومات المحددة ويواجهها المنتجون في البلدان النامية، من حيث الهياكل الأساسية مثلاً؟

دال - الاتفاقات الصناعية الطوعية

٧٥- الاتفاقات الصناعية الطوعية اتفاقات رسمية تبرم بين الحكومة وأحد القطاعات الاقتصادية، يلتزم بموجبها القطاع الاقتصادي بتحقيق هدف سياسي بيئي محدد[٤١]. وتحتفظ الصناعة بدرجة هامة من المرونة في تحقيق الهدف. ويمكن أحياناً أن توضع الاتفاقات الصناعية الطوعية بسرعة نسبية، بحيث يتم تفادي التأخيرات التشريعية والبيروقراطية، ويمكن أن تستخدم تلك الاتفاقات كإجراء مؤقت الى حين اتخاذ إجراءات أشمل[٤٢].

٧٦- وأبلغ عن نجاح عدد من الاتفاقات الطوعية في تحقيق أهدافها البيئية، منها على سبيل المثال عدد من اتفاقات المنتجات المعنية بالبطاريات، ومركبات الكلوروفلوركربون، والمنتجات المحتوية على الزئبق، والتغليف، ومواد التنظيف، وصون الخشب، وما الى ذلك، في هولندا. كما تشكل الاتفاقات الطوعية عنصراً جذاباً في استراتيجيات القضاء تدريجياً على المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، مثل الاتفاقات المبرمة في المكسيك وتايلند[٤٣].

٧٧ - غير أن الاتفاقات الطوعية قد تكون لها أيضاً بعض العيوب. أولا، وإذا لم يوجد تشريع يصاحب تلك الاتفاقات، ليس من الواضح دائماً الى أي مدى يفرض اتفاق معين واجباً إلزامياً على المشتركين في الاتفاق وبالتالي الى أي مدى يمكن إعمال ذلك الاتفاق[٤٤]. ثانياً، يجوز أن تكون أهداف الاتفاقات غامضة من حيث الأداء البيئي الفعلي[٤٥]. ثالثاً، يجوز أن تكون الاتفاقات مفتقرة الى الشفافية. رابعاً، يجوز أحياناً أن

يكون التفاوض على اتفاق صناعي طوعي عملية معقدة مثلها مثل وضع التدابير التنظيمية[٤٦]، وتستغرق من الوقت الطويل ما يستغرقه وضع تلك التدابير.

٧٨- وعلى حين جرى التسليم بأن بعض الاتفاقات الصناعية الطوعية كان فعالا في تحقيق أغراض بيئية[٤٧]. وقيل كذلك إن المصالح الحمائية يمكن أن تلعب أحياناً دوراً معيناً. ويجوز للأطراف في اتفاق ما أن يحاولوا اقامة حواجز أمام دخول شركات جديدة الى الأسواق. وبعد أن تحقق الشركات المحلية أهداف الاتفاق الطوعي المتفق عليها محلياً، يجوز وضع تشريع لإعمال الأهداف، يمس أيضاً المنتجات المستوردة.

٧٩- من القضايا ذات الصلة التي تطرح في مجال الاتفاقات الصناعية الطوعية يمكن تحليل ما يلي: كيف يمكن تحسين الشفافية، بما في ذلك الإخطار؟ وما هي العلاقة مع المنظمة التجارية العالمية، ولا سيما نظراً الى اختلاف درجات المشاركة الحكومية؟ والى أي حد يمكن للاتفاقات الصناعية الطوعية أن تكون أساساً للتنظيم الحكومي، وهل يمكن تطبيق هذه العملية على البلدان النامية؟

هاء - سياسات القطاع العام الشرائية

٨٠- تفضل الى حد ما في عدد من البلدان المنتجات "غير الضارة بالبيئة" في إطار البرامج الشرائية الحكومية. ومثلما سيبين في الفصل القادم، يجوز أيضاً أن تلعب عوامل بيئية دوراً في إجراءات منح العطاءات والعقود. ولا يشار الى العوامل البيئية في معظم البلدان إلا في إطار المعلومات العامة التي تتاح للبرامج الشرائية الحكومية بدلاً من الاشارة صراحة الى منتجات محددة "غير ضارة بالبيئة".

٨١- غير أنه يمكن في بعض الحالات إصدار مبادئ توجيهية عن منتجات معينة. فقد اصدر الرئيس في الولايات المتحدة على سبيل المثال أوامر تنفيذية تدعو الحكومة الى شراء مزيد من السيارات والحواسيب ذات الكفاءة في استخدام الطاقة وشراء منتجات تستخدم قدراً أقل من المواد الكيميائية التي تستنفد طبقة الأوزون[٤٨]. وتلعب العوامل البيئية في بعض البلدان الأخرى دوراً أكثر وضوحاً وأهمية في شراءات الكيانات الحكومية الدنيا، مثل البلديات، وذلك إما عن طريق التفضيل الصريح لمنتجات غير ضارة بالبيئة أو عن طريق عمليات المقاطعة. وتشير دراسة صدرت في عام ١٩٩٣ الى أن ٢٠٠ مجلس بلدي في ألمانيا حظر استخدام الخشب الاستوائي[٤٩]. وبالاضافة الى ذلك، وفي نحو ١٥٠ بلدية في هولندا تمثل أكثر من نصف عدد سكان البلد، تتجه السياسة الحراجية الى استخدام الخشب الاستوائي الوارد من مصادر مستدامة دون سواها.

٨٢- ويمكن أن تكون لممارسات الشراءات الحكومية آثار على المنتجين من البلدان النامية إذا تأثرت بذلك منتجات ذات أهمية تصديرية كبيرة بالنسبة اليها. فعمليات مقاطعة الخشب الاستوائي مثلاً تؤدي الى إزاحة التجارة وقد تستلزم حملات مضادة مكلفة. وبالاضافة الى ذلك، قد يواجه منتجو وحكومات البلدان النامية صعوبات في الحصول على معلومات آنية من الكيانات دون الوطنية بغية الاستفادة من الفرص التجارية أو تقديم حجج مناهضة لعمليات المقاطعة.

٨٣- وتشمل الضوابط الدولية المفروضة على شراءات القطاع العام عموماً المعاملة الوطنية، وعدم التمييز، والشفافية. وعلى ضوء ما ورد أعلاه يُطرح سؤال هام وهو الى أي مدى تغطي الشفافية والضوابط الدولية ممارسات الشراءات الوطنية ودون الوطنية على حد سواء. وينبغي من ناحية أخرى ملاحظة أنه لا يوجد سوى عدد قليل من البلدان النامية التي هي أعضاء في الاتفاق متعدد الأطراف المعني بالشراءات الحكومية في منظمة التجارة العالمية.

ثالثا - نظم الإدارة البيئية

٨٤- فضلاً عن السياسات البيئية الخاصة بمنتجات معينة التي تناولها الفصلان الأول والثاني بالتحليل، ثمة مبادرات جديدة متصلة بنظم طوعية للمساعدة على تحسين إدارة الشركات إدارة بيئية. وتشمل هذه النظم عموماً قضايا متصلة بالتجهيز. وللحكومات أن تشجع تلك التطورات وذلك مثلاً بوضع أحكام قانونية وتوفير الهياكل الأساسية. وبينما تهدف النظم أساساً الى تحقيق أغراض بيئية، وعلى الرغم من أنها طوعية، يجوز أن تترتب على نظم الإدارة البيئية آثار إيجابية وسلبية على حد سواء في التجارة والقدرة على المنافسة. ومن ناحية، تتيح المشاركة في المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي، أساساً لإصدار الشهادات بنظم الإدارة البيئية لشركة ما، وهو ما قد يمنحها مصداقية أكبر لدى الزبائن والمؤسسات المالية وشركات التأمين وجهات التنظيم والمستهلكين. ويجوز من ناحية أخرى أن تترتب على عدم المشاركة آثار سلبية في قدرة شركة ما على المنافسة، رهناً بسمات السوق وبعوامل أخرى. وقد يكون هذا على سبيل المثال هو الشأن بالنسبة الى الشركات في البلدان النامية بقدر ما يصعب على الحكومات توفير الهياكل الأساسية اللازمة لنظم الإدارة البيئية وبقدر ما تواجه الشركات مشاكل في المشاركة في تلك النظم. وبالاضافة الى ذلك، وسواء أشاركت الشركات ذاتها في البلدان النامية في نظم الإدارة البيئية أم لم تشارك، فإن تزايد استخدام نظم الإدارة البيئية في أسواق البلدان المتقدمة قد يقوي نزعة تفرض بحكمها الشركات في البلدان المتقدمة شروطاً متصلة بالبيئة على مورديها، بمن فيهم الموردون من البلدان النامية. ويمكن بالاضافة الى ذلك مناقشة العلاقة القائمة بين نظم الإدارة البيئية وقواعد الاتجار الدولي. وتعرض الأجزاء التالية تحليلاً تمهيديا لهذه القضايا.

ألف - مقدمة

٨٥- تستند نظم الإدارة البيئية الى مجموعة من القواعد الطوعية التي يمكن للشركات أن تتبنّاها لتكون قادرة على التحكم بصورة أفضل فيما يترتب على أنشطتها من أثر بيئي على أساس سياسة وأهداف بيئية تحددها الشركات ذاتها. وسيحلل هذا الفصل ما يمكن أن يترتب من آثار في التجارة والمنافسة على استخدام نظم الإدارة البيئية، بفحص مخططين للإدارة البيئية وهما: المعيار الدولي ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي، ومخطط الإدارة ومراجعة الحسابات الإيكولوجية التابع للاتحاد الأوروبي.

٨٦- وأريد بالمعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي ونظام الإدارة ومراجعة الحسابات الإيكولوجية كليهما أن يكونا مرنين من حيث أن المخططين لا يحددان صراحة أي معيار بيئي (معايير المنتجات أو العمليات أو المعايير السائدة) التي يلزم الوفاء بها للتأهل للمخطط. وثمة شروط مفصلة متعلقة بالسياسات البيئية والبرامج ونظم الإدارة ومراجعة الحسابات البيئية، غير أن المعايير البيئية المحددة التي يلزم الوفاء بها تعتمد على الشروط التنظيمية المتصلة بالموقع أو بالبلد وتعتمد على السياسة والأهداف البيئية التابعة للشركة.

٨٧- ولتجنب انتشار نظم الادارة البيئية الإقليمية والوطنية المختلفة - مثل نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية أو المعيار البريطاني ٧٧٥٠ المنفذ في المملكة المتحدة - أعدت المنظمة الدولية للتوحيد القياسي معياراً دولياً عن نظم الإدارة البيئية بواسطة مجموعة المعايير ١٤٠٠٠ للمنظمة[٥٠].

وتم مؤخراً وضع المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي في صيغته النهائية، ويتوقع أن ينشر المعيار كمعيار دولي في أواسط عام ١٩٩٦.

٨٨- ونظراً الى أن نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية وضع بموجب لائحة، يلزم على جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن تشمل بولاياتها القضائية الهياكل الأساسية للنظام . غير أن النظام هو أساساً غير إلزامي من حيث أن مشاركة الشركات في النظام تظل طوعية[٥١].

٨٩- وسعياً لكفالة الإتساق والحيلولة دون إزدواجية جهود الشركات، سيقر نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية معايير وطنية وأوروبية ودولية معينة لنظم الإدارة البيئية[٥٢]. وتعتبر الشركات التي تمتثل فعلاً لتلك المعايير ممتثلة لنظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية فيما يتصل بالأجزاء المقابلة في النظام. وبالتالي، فإن استخدام المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي أو معايير الإدارة البيئية الأخرى ليس مشروطا ولكنه محلّ ترحيب في إطار نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية. وما زالت لم تتخذ القرارات المعنية بالمعايير التي سيقرها بالتحديد نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية، غير أنه يحتمل أن يحظى المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي بالقبول بوصفه معيار تنفيذ لنظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية[٥٣].

باء - التغطية والمتطلبات

٩٠- إن تغطية المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي ونظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية تغطية تختلف جوهريا من حيث أن المشاركة في نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية تقتصر على الشركات التي تدير مواقع داخل الاتحاد الأوروبي، بينما يتاح المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي لأي شركة في أي بلد، وذلك من الناحية النظرية على الأقل. وبالاضافة الى ذلك، لا يطبق نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية في مرحلته الأولية إلا على شركات القطاع الصناعي[٥٤].

٩١- وثمة شروط عديدة يشترك فيها المعيار ١٤٠٠١ ونظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية. والشرط الرئيسي هو أن تقيم الشركات وتحفظ نظام إدارة بيئية يستند الى سياسة وأهداف بيئية تحددها الشركات ذاتها. بالاضافة الى ذلك، وفي إطار نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية، يجب على الشركات أن تقوم بصورة دورية بالتدقيق في الأداء البيئي، وأن تجري في إطار المعيار ١٤٠٠١ مراجعات لحسابات نظم الإدارة البيئية لتحديد ما إذا كانت نظم الإدارة البيئية مطابقة للمعايير التي وضعتها المنظمة أم غير مطابقة لها.

٩٢- والامتثال لجميع اللوائح البيئية النافذة شرط أدنى في إطار النظامين. غير أن كلا المخططين يتوقعان بوضوح من الشركات المُشارِكة عدم الوقوف عند مستويات الشروط البيئية التي يضعها القانون، والتزامها بالتحسن المتواصل. وبينما يشير استمرار التحسن في حالة نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية الى الأداء البيئي، يتوقع المعيار ١٤٠٠١ من الشركات أن تلتزم بمواصلة تحسين نظام الإدارة البيئية ذاته. كما يشمل المخططان بعض الاعتبارات المتعلقة بالأداء البيئي للموردين[٥٥].

٩٣- ويتميز نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية عن المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي بعنصره الثالث (الى جانب الإدارة البيئية ومراجعة الحسابات البيئية)، أي الشرط الأساسي القاضي بتوفير المعلومات للجمهور عن الأداء البيئي للشركة. وبينما لا ينص المعيار ١٤٠٠١ على أن يتاح للجمهور الاطلاع على السياسة البيئية التي تتبعها الشركة، يجب إشهار نتائج الأداء البيئي التي يتم التحقق منها في إطار نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية، بتمكين الجمهور من فرصة المقارنة بين سجلات الشركات في مجال البيئة.

٩٤- وبينما يتيح المعيار ١٤٠٠١ الإعلان التلقائي، يشكل تحقق أطراف ثالثة جزءاً أساسياً في نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية. ويجوز أن تقوم بإجراء مراجعة الحسابات البيئية أفرقة مراجعة حسابات من داخل الشركة، غير أنه يجب أن تكون هذه الأفرقة معتمدة خارج الشركة ومستقلة بما فيه الكفاية عن الأنشطة التي تجري مراجعة حساباتها. ويجب دائماً أن يقوم مدقق بيئي خارجي معتمد بالتحقق من البيان البيئي الصادر استناداً الى نتائج المراجعة قبل أن يقبل تسجيل شركة ما في المخطط.

٩٥- وقد تمارس في الأجل الطويل ضغوط لجعل نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية إلزامياً داخل الاتحاد الأوروبي. وقد اقترح المشروع الأصلي إجراء مراجعة حسابات إيكولوجية إلزامية لثمان وخمسين فئة من فئات النشاط الصناعي. ووسع نطاق المخطط في عملية التفاوض ليشمل كذلك الإدارة البيئية، وتركت المشاركة طوعية بعد أن مارست الصناعة ضغوطاً كبيرة. ويرى البرلمان الأوروبي ضرورة الإبقاء على الطابع الطوعي للنظام لمدة ١٠ سنوات، ينبغي بعدها أن يصبح حد أدنى على الأقل من القواعد إلزامياً[٥٦]. وسيراجع نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية في جميع الأحوال على ضوء الخبرة المكتسبة بعد فترة تشغيل لا تتجاوز الخمس سنوات.

جيم - الأثر المحتمل في الأسواق

٩٦- لا يتوقع أن يكون لنظم الإدارة البيئية أثر تجاري فيما يتعلق بالمستهلكين النهائيين (باستثناء تحسن سمعة الشركات المشاركة في نظر الجمهور) بل يتوقع أن يكون أساساً في الصفقات التجارية الجارية بين الشركات. وعلى عكس نظم وضع العلامات الإيكولوجية، لن توجد علامات منتجات تبين مشاركة المنتج في نظام ما من نظم الإدارة البيئية.

٩٧- وقد تواجه بعض دوائر الأعمال ضغوطاً من شركات أخرى لتسجل في مخططات نظم الإدارة البيئية. وقد تطالب الهيئات الحكومية بالامتثال لنظم الإدارة البيئية كشرط للمشاركة في العطاءات. وتنفيذ شركة ما لنظام إدارة بيئية سليم قد يقتضي اتخاذ الحكومة تدابير إعمال أقل صرامة وأن تكون الغرامات الناجمة عن ذلك أدنى في حالة اكتشاف عدم امتثال الشركة للوائح البيئية. ويجوز أن تطلب المصارف وشركات التأمين التسجيل في نظام الإدارة البيئية، ويجوز أن تصبح أقساط التأمين وشروط الإئتمان وكيفية النظر للمسؤولية متمايزة تمايز الشركات المسجلة وغيرها من الشركات. ويتوقع بالاضافة الى ذلك أن تستفيد الشركات المسجلة من تنفيذ نظام الإدارة البيئية بتوافر نظام لديها يمكنها من معالجة المتطلبات البيئية بطريقة منتظمة وبتجنب الرد على استبيانات بيئية مفصلة واردة من شركات ترغب في إقامة علاقات تجارية معها، نظراً الى أنه يتوقع أن يكون المعيار ١٤٠٠١ أو التسجيل في إطار نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية دليلاً كافياً على أن الشركة تتصدى لاهتماماتها البيئية بصورة مناسبة.

٩٨- ويمكن العثور على أقرب نظم مماثلة لنظم الإدارة البيئية في السلسلة ٩٠٠٠ بشأن مراقبة الجودة التي وضعتها المنظمة الدولية للتوحيد القياسي. وأحدثت شهادات السلسلة ٩٠٠٠ في وقت وجيز آثاراً كبيرة في قطاعات وبلدان معينة، ولا سيما في السوق الأوروبية، أين صدرت ٧٦ في المائة من الشهادات المذكورة[٥٧]. غير أن أثر المعيار ١٤٠٠١ مقارنا بأثر المعيار ٩٠٠٠ قد يتضاءل بحكم أن الاهتمامات البيئية قد تكون ذات أهمية أساساً لصناعات قائمة في قطاعات معينة حساسة بيئياً، بينما تكتسي الاهتمامات بالنوعية أهمية مباشرة بالنسبة الى جميع الشركات.

دال - الآثار المحتملة في صادرات البلدان النامية

٩٩- رهناً بالمركز الذي يكتسبه المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي ونظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية في تدبير الأعمال التجارية - من خلال الشروط الملزمة، مثل شروط شراءات القطاع العام أو عن طريق أفضليات السوق - يجوز أن تتحقق نتائج تجارية إيجابية تفيد منتجي البلدان النامية من وراء التسجيل في أحد نظم الإدارة البيئية. غير أنه يمكن، في نفس الوقت، أن يتضرر وصول الشركات غير المسجلة إلى السوق أو أن تتضرر قدرتها على المنافسة. واستناداً الى النتائج الأولية التي خلصت إليها دراسة استقصائية أجرتها منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية شملت الاتحادات الصناعية ومنظمات التوحيد القياسي في البلدان النامية[٥٨]، أعربت أغلبية المنظمات التي جرى استجوابها عن خشيتها أن تتضرر قدرتها على المنافسة من جراء عدم الامتثال للمعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي. ونظراً الى إمكانية تولّد نتائج تجارية إيجابية وسلبية على حد سواء، من المفيد أن يحلل ما إذا كان من الممكن أن يواجه منتجو البلدان النامية صعوبات خاصة في الحصول على التسجيل في نظم الإدارة البيئية، وكيف يمكن التخفيف من تلك الصعوبات.

١٠٠- وفيما يخصّ السلسلة ٩٠٠٠ حددت عدة مشاكل تؤثر في شركات معينة في البلدان النامية. أولاً، إن عملية الحصول على إصدار الشهادات والحفاظ عليها عملية باهظة التكلفة. واستناداً الى بعض التقديرات، قد تبلغ رسوم التسجيل قدراً يتراوح بين ٠٠٠ ١٠ و٠٠٠ ٢٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة. وتضطر الشركات في معظم الحالات الى الاعتماد على خدمات شركات استشارية باهظة التكلفة لإقامة نظم تدبير جيدة. ثانياً، إن سمات معينة في شركات البلدان النامية، مثل العناية المحدودة التي اعتادت إيلاءها للإجراءات والوثائق والسجلات، تشكل عقبة أمام تنفيذ معايير السلسلة ٩٠٠٠.

١٠١- وقد تواجه الشركات القائمة في البلدان النامية مشاكل مماثلة فيما يتعلق بتنفيذ نظم الإدارة البيئية. وأفادت النتائج الأولية التي خلصت اليها الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية أن تكاليف المشاركة في النظام، وعدم فهم إدارة الشركات والحكومات على حد سواء فهماً كاملاً لنظم الإدارة البيئية، وضرورة الامتثال للتشريع البيئي المحلي[٥٩]، هي العناصر الرئيسية التي تجعل من مشاركة البلدان النامية في النظام أمراً صعباً نسبياً.

١٠٢- وعلى الرغم من أن نظم الإدارة البيئية نظم مرنة من حيث أنها تتيح لكل شركة أن تحدد مقاصدها وأهدافها البيئية، يتوقع من الشركات أن تحدد جوانب بيئية هامة متصلة بأنشطتها وأن تعالج تلك الجوانب. وقد يكون أحياناً من الصعب فعلاً على المنتجين في البلدان النامية أن يمتثلوا للتشريع البيئي الوطني. هذه الصعوبة، الى جانب الالتزام بالامتثال للمقاصد والأهداف المحددة، قد تستتبع ضرورة الاستثمار في

التكنولوجيا الجديدة. ويحتمل، على أي حال، أن تزيد التكاليف فيما يتعلق بمتطلبات التحليل والتوثيق والتدريب والرصد واصدار الشهادات. وأخيراً، قد تكون الشركات الصغيرة والشركات القائمة في البلدان النامية بحاجة الى المعرفة البيئية اللازمة للمشاركة بنجاح في النظام، نظراً الى أن خبرة تلك الشركات بالمتطلبات البيئية خبرة أدنى.

١٠٣- واصدار الشهادات التلقائي في إطار خطة المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي، أمر مسموح به على الرغم من أن قبول الزبائن له غير مؤكد. غير أنه ربما لن تتمكن شركات عديدة في البلدان النامية من أن يكون لديها فريق مراجعة داخلية يفي بالشروط المحددة، دون أن يتوافر لتلك الشركات الدعم والتدريب المناسبين. ويمكن أن يمثل الخيار الآخر، وهو اصدار الشهادات من قبل طرف ثالث، حاجزاً رئيسياً أمام مشاركة البلدان النامية في المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي بسبب نقص هيئات اصدار الشهادات والاعتمادات المحلية ذات المصداقية والتكاليف المتصلة باستخدام مثل هذه الهيئات الدولية.

١٠٤- أما فيما يتعلق بنظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية، فلا يمكن لمصدري البلدان النامية الذين لا يديرون موقعاً صناعياً من داخل الاتحاد الأوروبي أن يسجلوا أنفسهم في هذا النظام نظراً إلى أنه قائم على أساس الموقع ولا تتاح المشاركة فيه إلا لشركات القطاع الصناعي العاملة داخل الاتحاد الأوروبي.

١٠٥- وقد تظهر أيضاً آثار تجارية غير مباشرة نتيجة لمشاركة شركات تابعة للبلدان المتقدمة في المخططين، الى جانب الآثار المباشرة الناجمة عما إذا كان منتجو البلدان النامية أنفسهم مسجلين أم غير مسجلين في نظام من نظم الإدارة البيئية. ويعود السبب في ذلك الى أن نهج الدورة العمرية الذي يراعي الأداء البيئي للموردين والمتعاقدين قد يؤدي في بعض الحالات الى الاستعاضة عن المدخلات أو اشتراط شروط خاصة على منتجي البلدان النامية. وربما يلزم من خلال هذا الأثر "غير المباشر" أن تفكر حتى الشركات غير المشاركة في النظم في الامتثال لشروط معينة تشترطها نظم الإدارة البيئية[٦٠]. وقد يضخم الأثر "غير المباشر" لأن مخططات الإدارة البيئية مستندة الى الشركات: وهكذا قد يتعين على مورد ما أن يمتثل لشروط تختلف باختلاف الشركة التي يبيعها منتجات.

١٠٦- وتمثلت تجربة المملكة المتحدة فيما يتصل بتنفيذ معيار نظام الإدارة البيئية ٧٧٥٠ البريطاني في أن الشركات الحائزة على شهادات حققت في أداء مورديها البيئي. وكانت التجربة فيما يتعلق بالمعيار ٩٠٠٠ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي تجربة مماثلة. وعلى الرغم من أن المعيار ٩٠٠٠ لا يشمل شرط تسجيل الموردين، طلب الى شركات عديدة أن تمتثل لهذا المعيار لتبقى على قائمة الموردين. وبالنسبة الى نظام الإدارة البيئية، وإذا كان الأثر "غير المباشر" يؤدي الى حالة يطلب فيها الى المورد أن يمتثل لمعايير بيئية هي ذات أهمية ثانوية في بلد المورد، قد لا تكرس الموارد للمشاكل البيئية الأساسية، وقد تظل الفوائد البيئية محدودة في بلد المورد.

١٠٧- وقد تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم مشاكل أكثر مما تواجهه الشركات الكبيرة في إقامة نظم الإدارة البيئية. وقد لا يكون عدد من الاستثمارات اللازمة للوفاء بالالتزامات بالامتثال للتشريع الساري، وللحد من التلوث، وتحسين الأداء البيئي باستمرار، من قبيل ما يحقق وفرا اقتصاديا ان كان محدود النطاق. ويجوز أن يكون نقص المعلومات ونقص الموارد البشرية وخشية تزايد البيروقراطية والتكاليف التي ينطوي

عليها إقامة النظام واصدار التراخيص بمثابة حالات اختناق رئيسية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وحددت في إطار نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية الصعوبات الخاصة التي قد تواجهها الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وبالتالي، تستفيد هذه الشركات في الاتحاد الأوروبي من مساعدة خاصة من أجل تيسير مشاركتها في نظام الإدارة الإيكولوجية ومراجعة الحسابات الإيكولوجية. وقد تتكون هذه المساعدة من معلومات وتدريب ودعم تقني، دون الدعم المالي. وقد تستفيد كذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من نظام تحقق وتفتيش مبسط وكذلك من الإعفاء من إعداد بيانات بيئية سنوية. وفي حالة المعيار ١٤٠٠١ ، أجريت بعض التحقيقات التمهيدية عن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وعن قدرتها على تنفيذ نظم الإدارة البيئية. غير أن الاستنتاج التمهيدي تمثل في أنه لا لزوم لقواعد منفصلة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وذلك مراعاة لمشاكلها الخاصة. غير أن هذه المسألة ستفحص من جديد، إذا رئي أن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم تواجه صعوبات خاصة في تنفيذ نظم الإدارة البيئية بعد نشر المعيار.

١٠٨- وقد يرغب الفريق العامل في أن يبحث الى أي مدى وفي أي الأسواق والقطاعات يمكن أن تصبح نظم الإدارة البيئية شرطاً لإجراء عمليات تجارية محددة؛ وما إذا كانت متطلبات نظم الإدارة البيئية تثير مشاكل لمنتجي البلدان النامية أم لا؛ وما هي الآثار الخاصة التي قد تحدثها تلك النظم في الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في البلدان النامية؛ والطريقة التي يمكن بها تقليل حدة الآثار السلبية المحتملة الناجمة في التجارة وزيادة الفوائد الى أقصى حد؛ وما هي العلاقة القائمة بين نظم الإدارة البيئية والقواعد التجارية الدولية خاصة بالنظر الى أن نظم الإدارة البيئية تشمل عادة معايير متصلة بالانتاج.

رابعا - استنتاجات أولية واقتراحات للعمل في المستقبل

١٠٩- تستخدم السياسات البيئية الموجهة نحو المنتجات مجموعة متنوعة من الأدوات ابتداء من التدخل الحكومي المباشر عن طريق الأحكام التقليدية وتدابير المراقبة (مثل المعايير واللوائح) الى التدخل غير المباشر (مثل الأدوات المتصلة بالاتصالات والمعلومات). ويتزايد اتجاه السياسات الناشئة الى تدابير وقائية والبحث عن نهج فعالة من حيث التكلفة من أجل تحقيق أهداف بيئية. كما تهدف في بعض الحالات الى حفز الابتكار.

١١٠- وتستخدم في حالات عديدة توليفة من الأدوات المتعددة لتحقيق هدف سياسة بيئية معين يجعل من الصعب تحليل كفاءة فرادى الأدوات. وبالاضافة الى ذلك، قد تختلف كفاءة فرادى الأدوات من حالة الى أخرى رهناً على سبيل المثال بما تواجهه الجماعات المستهدفة من مشاكل بيئية وما تتسم به من سمات (مثل عدد جهات التلويث أو حجم الشركات). وينبغي كذلك الاعتراف بأنه يمكن أن تكون الأدوات سياسة محددة أقل كفاءة في البلدان النامية، لأسباب منها على سبيل المثال، نقص الهياكل الأساسية البيئية والأسواق للمنتجات غير الضارة بالبيئة.

١١١- وفي حالة السياسات التي تتصدى لمشاكل بيئية محلية، تختلف الأهداف والأدوات على حد سواء اختلافاً كبيراً باختلاف الظروف والأولويات المحلية لكل بلد. وفي حالة السياسات التي تتصدى لمشاكل بيئية عالمية، تميل الأهداف الى الاستناد الى توافق آراء متعدد الأطراف، غير أن استراتيجيات وأدوات تحقيق هذه الأهداف قد تختلف هي الأخرى باختلاف البلدان. وينبغي في كلتا الحالتين أن تراعي الأدوات المختارة الاهتمامات التجارية والإنمائية.

١١٢- ويبين التحليل الوارد في هذا التقرير والأدلة الاستقرائية المستمدة من الدارسات القطرية الإفرادية للأونكتاد أن نقص المعلومات الدقيقة والآنية عن أدوات السياسة البيئية الناشئة قد يلحق بالبلدان النامية آثاراً ضارة غير مقصودة. ففي مجال إدارة النفايات على سبيل المثال، أوجدت متطلبات التغليف، جانبا من الغموض ولا سيما فيما يتعلق بنوع مواد التغليف التي يقبلها المستوردون. وتكبد المصدرون في بعض الأوقات تكاليف أو أرجأوا قرارات، أو تحولوا الى استخدام مواد أخرى بسبب نقص المعلومات الكافية فيما يتعلق بالمتطلبات القائمة في البلدان المستوردة.

١١٣- وبالإضافة الى ذلك، ثمة بعض الغموض الذي يحيط بتنفيذ سياسات بيئية ناشئة جديدة. والبلدان النامية غير متأكدة مما إذا كان القطاع الصناعي في البلدان المتقدمة سيعتمد هذه السياسات على نطاق واسع، وما إذا كانت هذه السياسات ستقلص من صادراتها أو ستروجها.

١١٤- وليس كل الأدوات أو السياسات البيئية تُحدث أثاراً كبيرة في التجارة. فمن بين الأدوات موضع التحليل في الأقسام السابقة، التي يرجَّح في الأغلب تأثيرها في التجارة تلك التي تؤثر في أساليب التجهيز والانتاج وفي المنتجات ذات الأهمية التصديرية الكبيرة بالنسبة الى البلدان النامية. ويجوز أن تكون أساليب التجهيز والانتاج عاملاً هاماً نظراً الى أن نهوج دورة العمر سمة هامة من سمات السياسات البيئية الناشئة المتصلة بالمنتجات[٦١]. والأدوات مثل إعادة التدوير وضرائب الانبعاثات الكربونية، والشراءات الحكومية تحتاج الى مزيد من التحليل، ولا سيما فيما يتعلق بالطريقة التي تؤثر بها في البلدان النامية.

١١٥- وقد يشير الافتقار الى الشفافية مشاكل كبيرة أمام المصدرين، وبالخصوص نظراً الى أن بعض أدوات السياسة البيئية الناشئة لا تنطوي على أحكام متصلة بالإخطار وبالآليات القائمة التي تتيح للمنتجين الأجانب إبداء تعليقاتهم. وبالإضافة الى ذلك، يجوز أن يكون الوصول الى المعلومات عن الاتفاقات الصناعية الطوعية والمبادئ التوجيهية المتصلة بشراءات القطاع العام وصولاً صعباً، لا سيما وأنه يلزم الحصول على تلك المعلومات من مصادر متفرقة مثل القطاعات الصناعية أو البلديات. والاعتماد الشديد نسبياً على التدابير الطوعية قد يثير أسئلة فيما يتصل بالمحاسبة على القواعد التجارية الدولية. وعلى حين أن معايير الانتاج الطوعية مشمولة فعلاً باتفاق منظمة التجارة الدولية بشأن الحواجز التقنية أمام التجارة، قد تخضع تلك المعايير من بعض النواحي لقواعد وإجراءات أقل صرامة مما هو حال اللوائح الإلزامية[٦٢].

١١٦- ويتمثل سؤال هام من وجهة النظر السياسية التجارية في العلاقة القائمة بين الأدوات الناشئة والاتفاق بشأن الحواجز التقنية أمام التجارة. ويتمثل سؤال آخر في تفسير المادة الثالثة من قواعد منظمة التجارة العالمية المتعلقة بالمعاملة الوطنية وقضيتي "الفرص التنافسية" و"المنتجات المماثلة".

١١٧- وكثيراً ما تُركز سياسات المنتجات المتصلة بالبيئة على صفات منتجات ذات أهمية ضئيلة نسبياً من حيث المنتج في حد ذاته والتي قد تكون هامة على الرغم من ذلك من وجهة نظر بيئية. فقد ترغب الحكومات مثلاً في وضع معايير للكفاءة في استخدام الطاقة، أو إمكانية إعادة التدوير أو محتوى المنتجات المُعاد تدويره أو استخدام الضرائب للتمييز بين المنتجات على أساس تلك الصفات. وتبيح قواعد منظمة التجارة العالمية عموماً للحكومات تقييم تلك اللوائح أو إجراء تعديلات ضريبية على الحدود (بتطبيق ضرائب على المنتجات المحلية والمنتجات المستوردة على حد سواء) إذا كانت تلك الأدوات قائمة على أساس سمات منتجات، أي إذا كانت تهدف الى تصويب عوامل استهلاك دخيلة. وبالإضافة الى ذلك، يجوز أن تتضمن معايير المنتجات شروط تجهيز عندما تكون تلك المعايير مستندة الى تحليل دورة العمر. ولا يبيح الاتفاق بشأن الحواجز التقنية أمام التجارة للبلدان أن تطبق معايير تجهيز غير متصلة بالمنتجات المحلية على منتجات مستوردة. والمعايير الإلزامية المتعلقة بإمكانية إعادة التدوير أو كفاءة المنتجات في استخدام الطاقة متسقة عموماً مع قواعد منظمة التجارة العالمية، بينما يمكن تفسير الاتفاق المعني بالحواجز التقنية أمام التجارة على أنه يثبط المعايير المتصلة بالمحتوى المُعاد تدويره. وبيَّن هذا التقرير كذلك أن التدابير التنظيمية ناشئة، وهي تدابير مختلفة عن معايير ولوائح المنتجات التقليدية (التي تحدد سمات المنتجات التي يجب على كل منتج أن يمتثل لها) مثل التزامات الاسترجاع، وحصص إعادة التدوير، والمعايير المتوسطة للشركات بدلاً من المعايير المتوسطة للمنتجات.

١١٨- وقد تساعد مناقشات الفريق العامل الحكومات على تحديد أي من أدوات السياسة البيئية الناشئة الجديدة هذه يمكن أن يخضع لمزيد من شروط الشفافية، بما في ذلك أحكام الإخطار في إطار الاتفاق بشأن الحواجز التقنية أمام التجارة. ولعل التحليل والنقاش يساعدان الحكومات على النظر في جدوى استكشاف ما اذا كان يمكن، في حالة أدوات محددة ربما لا يكون الاتفاق بشأن الحواجز التقنية أمام التجارة متوائماً معها، توسيع نطاق قواعد مماثلة للقواعد الواردة في الاتفاق ليشمل هذه الأدوات أيضاً.

١١٩- وقد يرغب الفريق العامل في مناقشة مبادئ واقتراحات معينة يمكن مراعاتها في تصميم وتنفيذ السياسات والأدوات البيئية بحيث يتم تفادي أو تخفيف وطأة الآثار التجارية الضارة، ولا سيما الآثار التي تلحق بالبلدان النامية. ويمكن أن تركز تلك المناقشات على القضايا التالية:

(أ) كيف يمكن للشفافية الملائمة لأدوات السياسات البيئية الناشئة أن تكفل عدم التمييز ضد المنتجين الأجانب؟

(ب) كيف يمكن وضع أحكام انتقالية مناسبة لتتيح للمنتجين التكيف مع المتطلبات البيئية الناشئة؟

(ج) هل يمكن توسيع نطاق قواعد مماثلة للقواعد الواردة في الاتفاق بشأن الحواجز التقنية أمام التجارة ليشمل أيضا أدوات السياسة البيئية الناشئة؟

(د) ما هي التدابير التي يمكن اتخاذها لكفالة عدم اكتساب أدوات السياسة البيئية طابعاً يقيد التجارة تقييداً أكثر من اللزوم وذلك لتحقيق أهدافها البيئية ولكفالة استنادها الى معايير موضوعية؟

(هـ) كيف يمكن تحقيق توازن مناسب بين الفوائد البيئية والآثار التجارية الضارة؟

(و) كيف يمكن تقديم المساعدة التقنية والمالية الى منتجي البلدان النامية لمساعدتهم على التكيف مع المتطلبات البيئية الجديدة؟

١٢٠- كما قدم هذا التقرير تحليلاً أولياً لنظم الإدارة البيئية. والمزيد من الدراسات المفاهيمية والتطبيقية قد يفيد في تحديد الآثار الممكنة في التجارة والقدرة على المنافسة المترتبة على مشاركة شركات البلدان النامية أو عدم مشاركتها في تلك النظم وبالخصوص في قطاعات معينة حساسة بيئياً. وقد يكون من المفيد أيضاً أن تُفحص العلاقة القائمة بين نظم الإدارة البيئية وقواعد الإتجار الدولية.

١٢١- ويجوز أن تساعد نظم الإدارة البيئية على تحسين الأداء البيئي للشركات وأن تكفل الامتثال للمعايير البيئية الأساسية بالاستناد الى معايير مختلفة ومرنة في بلدان مختلفة. غير أنه لضمان عدم ظهور آثار تمييزية أثناء تنفيذ نظم الإدارة البيئية، يمكن أن توضع في الاعتبار عدة نقاط:

(أ) يمكن تيسير مشاركة شركات البلدان النامية في المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي منح الشركات، وبالخصوص الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، دعماً بسيطاً ومنخفض التكلفة وسهل المنال. ويجوز أن يشمل ذلك الدعم التدريب والمعلومات وييسر تنفيذ المعايير؛

(ب) يمكن مساعدة حكومات البلدان النامية على توفير الهياكل الأساسية اللازمة للمعيار ١٤٠٠١، بما في ذلك هيئات الاعتماد واصدار الشهادات الموثوق بها؛

(ج) يمكن تشجيع اعتراف البلدان النامية بشهادات المعيار ١٤٠٠١ في البلدان المتقدمة؛

(د) ينبغي للمطالبات بامتثال موردي البلدان النامية لأهداف بيئية تحددها شركات مرخصة (الأثر "غير المباشر") أن تراعي الظروف والأفضليات البيئية والاقتصادية والاجتماعية للبلد المورِّد.

١٢٢- وقدم هذا التقرير تحليلاً أولياً للآثار التجارية الممكنة الناجمة عن السياسات البيئية الناشئة. وقد يرغب الفريق العامل في الايصاء بمجالات يمكن تركيز العمل الاستقرائي عليها بغية زيادة فهم هذه السياسات من نواحي آثارها التجارية والبيئية والإنمائية. ويؤشر تحليل أولي الى أن ذلك العمل يمكن أن يركز بفائدة على دراسات قطاعية. أما على صعيد جوانب السياسات، فيمكن للفريق العامل أن يساعد على تحديد ما ينبغي تحليله من هذه السياسات في إطار قواعد التجارة الدولية وما منها يمكن النظر فيه على أحسن وجه على الصعيد الوطني، وبالخصوص في إطار السياسات الانمائية.

الحواشـــي

(١) تناولت الأمانة في التقارير السابقة بعض السمات الرئيسية لـ "سياسات المنتجات" (TD/B/WG.6/5 على سبيل المثال). وفي هولندا يكمن الغرض الأساسي من السياسة الحكومية الموجهة نحو المنتجات في "تهيئة وضع يتيح لكفالة الجهات الفاعلة في السوق من منتجين وتجار ومستهلكين - أن يشتركوا في جهد متواصل للحد مما للمنتجات من أثر على البيئة" (تقرير أعده المجلس المعني بالجودة البيئية (مجلس الحماية البيئية سابقاً)، في وزارة الإسكان والتخطيط العمراني والبيئة، وثيقة سياسة عامة بشأن المنتجات والبيئة، لاهاي، هولندا، ١٩٩٣).

(٢) تجدر ملاحظة أن الأدوات البيئية ذات الصلة بالتجهيز، طالما لم ينتج عنها ممايزة بين المنتجات، ليست لها سوى آثار مباشرة على التجارة. لذلك فإن أدوات من قبيل التصاريح المتداولة وبيان المسؤولية، التي هي أدوات نادراً ما تُستخدم في سياق السياسات البيئية ذات الصلة بالمنتجات، ليست موضع تحليل في هذا التقرير.

(٣) يتناول توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بالتغليف ونفايات التغليف القلق الذي مبعثه أن عشراً من الدول الأعضاء الخمس عشرة (وهي اسبانيا وألمانيا وايطاليا وبلجيكا والدانمرك والسويد وفرنسا والمملكة المتحدة والنمسا وهولندا) قد نفذت أو اقترحت تنفيذ برامج وطنية بشأن التغليف هي فريدة من حيث الهيكل والغايات المستهدفة للاستخلاص والخفض وإعادة التدوير، وسمحت بأدوات تغليف واستخدام هذه الأدوات لتحقيق الغايات المستهدفة من قبيل الالتزام بالاسترداد والضرائب ومخططات تسديد المبلغ المودع ووضع العلامـــات. انظـــر M.A. Perrone, "Fitting the Environmental Piece into the Maastricht Puzzle", The Environmental Law Reporter, Vol. XXV, No.4, April 1995.

(٤) يرد في التقرير TD/B/WG.6/10 تحليل للآثار المترتبة من حيث التجارة والقدرة التنافسية على اتفاقية مراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود (اتفاقية بازل).

(٥) Aruoba C. et al., "Impact of Environmental Regulations and Stansdards in European and North American Markets on Turkish Exports. report 1: Environment-Trade Link", Second draft.
دراسة أعدت في إطار مشروع مشترك بين الأونكتاد وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن التفويق بين السياسات البيئية والتجارية، ١٩٩٣.

الحواشي (تابع)

(٦) يقتضي التوجيه من الدول الأعضاء بلوغ أهداف محددة للاستخلاص وإعادة التدوير. ويجب على الدول الأعضاء أن تقوم ، في غضون خمس سنوات من بدء تنفيذ التوجيه باستخلاص ما يتراوح بين ٥٠ و٦٥ في المائة من وزن نفايات التغليف وبإعادة تدوير ما يتراوح بين ٢٥ و٤٥ في المائة من وزن كافة مواد التغليف التي تحتويها نفايات التغليف مع إعادة تدوير حد أدنى لا يقل عن ١٥ في المائة من كل مادة تغليف. ويتيح التوجيه للدول الأعضاء مرونة كبيرة في تنفيذ السياسات الرامية الى تحقيق هذه الأهداف. انظر ما كتبه Perrone في المرجع السابق.

(٧) تفيد التقارير الصحيفة أنه تم، في عام ١٩٩٤، إعادة تدوير ٠٠٠ ١٢٥ طن ن المواد البلاستيكية، في حيـــن تم تصدير ٠٠٠ ٢٥٥ طن، منها ٠٠٠ ٨٥ صدرت الى الصين؛ "Faute de filières de recyclage, L'Allemagne ne sait plus quoi faire de ses emballages" Le Monde, 7 June 1995.

(٨) المسؤولية عن زيادة بحث كل مادة مدرجة في القائمة منوطة بدولة عضو. وعلى الهيئة الوطنية المختصة أن تعد تقريراً بشأن استنتاجاتها وأن تقترح تدابير رامية الى الحد من المخاطر التي تقترن بها هذه المادة. ويمكن أن تشمل مثل هذه الاقتراحات الحد من انتاج وتسويق أو استخدام المادة المذكورة. والأمر متروك للجنة لتعتمد الاجراء المقترح أو لتقترح إجراءات أخرى.

(٩) R. Frieder, C. Empacher, Inventory of Product Policy instruments: Case study European Union, Institut fur Okologische Wirtschaftsforschung GmbH, 1993, p. 11 and p.19.

(١٠) تهدف مبادئ لندن التوجيهية المتعلقة بالموافقة المبينة عن سابق علم الى فرض مراقبة أفضل على صادرات مبيدان الحشرات والمواد الخطرة الى البلدان النامية. وهناك مناقشات دولية جارية بشأن امكانية تحويل مبادئ لندن التوجيهية الطوعية لتبادل المعلومات حول المواد الكيميائية للتجارة الدولية الى اتفاق دولي ملزم. وتقوم منظمة الأمم المتحدة للأغذية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بإعداد مشروع صك ملزم قانوناً بشأن تنفيذ مبادئ لندن التوجيهية المتعلقة بالموافقة المبنية على علم مسبق لإضفاء مزيد من الفعالية على الإجراء غير الملزم والطوعي حالياً الذي تنطوي عليه المبادئ التوجيهية المذكورة. والمتوخى أن تبرم في عام ١٩٩٧ اتفاقية بشأن مبادئ لندن التوجيهية المتعلقة بالموافقة المبينة على علم مسبق.

(١١) ينص القانون الوطني لحفظ الطاقة في استخدام الأدوات والمعدات الكهربائية المنزلية لعام ١٩٨٧ على معايير كفاءة في استخدام الطاقة ووضع العلامات (بيان التكاليف الطاقية السنوية في معظم الأحيان) لـ ١٣ فئة من أهم الأدوات والمعدات الكهربائية المنزلية. ويتعين على إدارة الطاقة أن تستعرض بصورة دورية هذه المعايير. ويقتضى من أي معيار جديد أو معدل ينتوى تصميمه أن يحقق أقصى قدر من التحسن يكون ممكناً من الوجهة التكنولوجية ومبرراً من الناحية الاقتصادية في مجال استخدام الطاقة.

الحواشي (تابع)

(١٢) ويجري حالياً تحضير اللوائح الإلزامية المتعلقة بالكفاءة في استخدام الطاقة بالنسبة للثلاجات وأجهزة التجميد، التي تمنع الصناعيين والمستوردين من تسويق منتجات لا تحظى بالموافقة. وقانون الكفاءة في استخدام الطاقة المتعلق بالثلاجات وأجهزة التجميد المنزلية واحد من الإجراءات الموجهة نحو المنتجات الذي تم الأخذ به على اساس المرسوم المتعلق بالكفاءة في استخدام الطاقة للأدوات والمعدات الكهربائية. ويجري حالياً النظر في معايير لمعدات كهربائية أخرى من قبيل آلات الغسيل وآلات التجفيف والمراوح. وزارة الإسكان والتخطيط العمراني والبيئة، المرجع السابق، الصفحة ٥٨.

(١٣) إن الهدف الأساسي من القانون المتعلق بمتوسط الاقتصاد في الوقود بالنسبة للشركات في الولايات المتحدة هو تحقيق متوسط كفاءة في استخدام الوقود على صعيد ناتج آحاد شركات صنع السيارات. ويفرض القانون غرامات على كل سيارة من اسطول بأكمله إذا ما كانت الشركات الصناعية في المتوسط دون الحد القانوني المستهدف المتمثل في ٢٧,٥ ميلاً للغالون الواحد. وبالنسبة للشركات التي تستورد سيارات بالاضافة الى ما تصنعه محلياً، يحسب المتوسط المذكور بصورة منفصلة فيما يخص السيارات المستوردة والسيارات المنتجة محلياً. وفي عام ١٩٩٤، قضى فريق تابع للغات بأن التدابير المتخذة في إطار متوسط الاقتصاد في استخدام الوقود المشار اليه هي تدابير لا تتشمى مع المادة الثالثة لسببين اثنين هما: '١' أن الحساب المتعلق بالأسطول من السيارات الأجنبية بالنسبة للسيارات الأجنبية والسيارات المحلية كل على حدة يشكل تمييزاً ضد السيارات الأجنبية التي تتخطى الحد، لأن السيارات المحلية التي تتخطى الحد يمكن أن يحسب لها متوسط ضمن السيارات المحلية التي هي دون الحد. وهذه الإمكانية ليست متاحة للسيارات الأجنبية التي تتخطى الحد؛ '٢' أن إجراءات حساب المتوسط تعتبر تمييزية بسبب "أن شرط متوسط الأسطول بالاستناد الى ملكية صانع السيارات أو علاقته المهيمنة لا صلة له بالسيارات كمنتجات. ويمكن أن يسفر هذا الشرط على هذا النحو عن معاملة أقل مواتاة من المعاملة التي تمنحها منتجـــات مماثلة". المصدر: "Auto Panel report", P.S-5, paragraph 5.55; A. Mattoo and A. Subramaniam, "Is The Grasse Greener on the Auto Side? The GATT Auto Panel report", Journal of World Trade (1995), fothcoming; and S. Charnovitz, "The GATT Panel Decision on Automobile Taxes", in International Environmental Reporter, November 1994, p. 921-925.

(١٤) قيل فيما يخص الضرائب المفروضة على السيارات إن "الكونغرس تعمد اختيار آلية متوسط الاقتصاد في الوقود لحماية فرص العمل في صناعة السيارات في الولايات المتحدة ونصيب كبرى شركات صنع السيارات الثلاث في الولايات المتحدة من سوق السيارات". انظر D.C. Esty, "Greening the GATT", Trade , Environment and the Future, Institute of International Economics, Washington, D.C., 1994.

(١٥) لا يحتوي بروتوكول مونتريال على أحكام لمراقبة التجارة فيما بين الأطراف، بالرغم من أنه لا يقيد الواردات من منتجات تحتوي على مركبات كلوروفلوركربونية من غير الأطراف (تحليل مثل هذه القيود يخرج عن نطاق هذا التقرير).

الحواشي (تابع)

(١٦) اعتمدت بعض الأدوات لتشجيع الاستعادة وإعادة التدوير. وعلى سبيل المثال قامت وكالة الحماية البيئية في الولايات المتحدة بسن لوائح بغية الحد من استخدام وانبعاث المواد الخاضعة للمراقبة وتحقيق أقصى قدر من الاستعادة ومن إعادة التدوير. وتشترط وكالة الحماية البيئية إزالة المنتجات الخاضعة للمراقبة من المنتجات قبل التخلص منها. والمنتجات المحتوية على مثل هذه المواد يجب أن تكون مجهزة بصممات تيسر الاستعادة. وبالمثل، وبمقتضى برنامج وضع العلامات الإيكولوجية الياباني إيكومارك يحق لمكيفات الهواء ذات النظم لاستعادة المركبات الكلوروفلوركربونية أن توضع عليها علامات إيكولوجية. والتزمت الصناعة في ألمانيا باسترداد وإعادة استعمال المركبات الكلوروفلوركربونية من الثلاجات ومواد العزل الهفة بموجب اتفاق طوعي يخص هذه الصناعة.

(١٧) يعتبر "برنامج العمل الخاص بالمركبات الكلوروفلوركربونية"، في هولندا، موجهاً نحو المنتج بصورة شبه كلية. وأحد عناصر البرنامج يتمثل في اتفاق طوعي يهم هذه الصناعة أبرم في عام ١٩٩٠ سبق تعديل لندن على بروتوكول مونتريال. وبمقتضى هذا الاتفاق ، التزمت الصناعة الخاصة بالحد من استخدام المركبات الكلوروفلوركربونية والهالونات، ويفترض أن يسفر عن أمور منها التخلص الكامل على مراحل من استخدام المركبات الكلورفلوركربونية في الثلاجات وفي أجهزة التجميد بحلول آخر عام ١٩٩٥.

(١٨) يرد تحليل لهذه الآثار بأكثر تفصيل في TD/B/WG.6/10.

(١٩) البنك العالمي، Market Outlook for Major primary Commodities, Washington, D.C., World Bank, 1992.

(٢٠) اقترحت كندا واستراليا مؤخراً استحداث مجموعة محددة من معايير المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس للحراجة والمنتجات الحراجية في إطار عمل هذه المنظمة المتعلق بنظم الإدارة البيئية (انظر الفصل الثالث). وقد سحب الآن هذا الاقتراح.

(٢١) وفقاً للفريق التوجيهي التابع للعهد الخاص بالأخشاب الاستوائية، يتعين على النظام أن يساير التطورات الدولية ويتمشى مع قواعد الاتحاد الأوروبي ومنظمة التجارة العالمية. ومن شأن هذا النظام أن يرتبط الارتباط الوثيق الممكن بالتطورات الدولية في سياق المواءمة والاختبار وإصدار الشهادات. ومن شأنه أيضاً أن يتألف من (١) نظام لإصدار الشهادات للإدارة الحراجية المستدامة بالاستناد الى معايير ومؤشرات ثنائية أو مؤشرات دولية وهو الأفضل؛ (٢) نظام لإصدار الشهادات بالنسبة لتجهيز ونقل الأخشاب؛ (٣) نظام لإصدار الشهادات في البلد المستورد من أجل منح علامة. ولتيسير المسارعة بتنفيذ النظـــام اقتُرح اتباع نهج تدريجي يمكن بمقتضاه [illegible] Steering Group on Tropical Timber, Document ITTC/SG/95/3, April 1995.

(٢٢) CBI News Bulletin, June 1995, p.19.

الحواشي (تابع)

(٢٣) انظر TD/B/41(1)/4، الفقرة ٣٤.

(٢٤) الأونكتاد، تقرير مجلس التجارة والتنمية عن الجزء الأول من دورته الحادية والأربعين، TD/B/41(1)/4 (المجلد الثاني، الفقرة ١٦٥).

(٢٥) انظر، على سبيل المثال، وثيقة الأونكتاد المعنونة "اتجاهات في ميدان التجارة والبيئة في إطار التعاون الدولي" TD/B/40(1)/6، جنيف ٦ آب/أغسطس ١٩٩٣.

(٢٦) وزارة الإسكان والتخطيط العمراني والبيئة، المرجع السابق، صفحة ٢٩.

(٢٧) T. Lindhqvist, "Introductory statement ot the discussion in working group I", in International Workshop on Product Oriented Environmental Policy, Workshop Proceeding, The Hague, the Netherlands, 30 september - 1 October 1993.

(٢٨) على سبيل المثال، شرع المصدرون الكولمبيون للبن في استخدام البلاستيك بدلاً من التغليف باستخدام الجوت بالنسبة لصادراتهم الى ألمانيا. وأكدت وزارة البيئة الألمانية في وقت لاحق أن إعادة تدوير الجوت أمر ممكن وأن هناك سوقاً في ألمانيا للجوت المعاد تدويره: وقد استخدم الجوت المعاد تدويره في السيارات وفي صناعة البناء والأثاث. واستخدم المصدرون الكولمبيون مؤخراً الجوت كمادة للتغليف. انظر D. Gabiria, R. Gomez, L.Ho, and A. Soto, Reconciliation of Trade and Environoment Policies: The Case Study of Colombia.
تقرير أعد في إطار المشروع المشترك بين الأونكتاد وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن التوفيق بين السياسات التجارية والسياسيات البيئية، ١٩٩٤.

(٢٩) G. Elliot, "Trade implications of recycling of newsprint", paper prepared for the OECD workshop on Life-Cycle Management and Trade, 20-21 July 1993.

(٣٠) تم إقرار القانون الذي ينص على فرض ضريبة مقدارها ١٠ من الفرنكات البلجيكية على كل كيلوغرام من الورق الذي لا يمتثل لشرط المحتوى المعاد تدويره ولكن تنفيذه فيما يتعلق بمنتجات الورق قد أجل الى نهاية عام ١٩٩٥.

(٣١) بالفعل، لو أن كل ما يستهلك من ورق الجرائد في كندا يمكن أن يسترد وأن يعاد تدويره لوفر هذا ما يكفي من الألياف المعاد تدويرها لاتاحة نحو ٧ في المائة من المحتوى التراكمي المعاد تدويره في الإنتاج الكندي من ورق الجرائد. G. Elliot، المرجع السابق الذكر .

الحواشي (تابع)

(٣٢) P. de Motta Viega, M. Reis Castilho and Galeno Ferraz Filho, relationships between Trade and the Environment: The Brazilian Case, دراسة أجريت في إطار المشروع المشترك بين الأونكتاد وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن التوفيق بين السياسات البيئية والسياسات التجارية (INT/92/207)، تموز/يوليه ١٩٩٥.

(٣٣) TD/B/41(1)/14 ، (المجلد الثاني)، الفقرة ١٧.

(٣٤) فيما يتعلق بورق الجرائد المعاد تدويره والعالي الجودة، على سبيل المثال، ما من سمات اصيلة هناك تجعله يختلف عن الورق المنتج من الألياف العذراء. بل يمكن في الكثير من الأحيان أن يتم، بالاستناد الى التحليل المادي، تحديد ما إذا كان المنتج قائماً على الألياف العذراء أو من ورق الجرائد المعاد تدويره. وعلى هذا النحو يمكن وصف معيار المحتوى المعاد تدويره بأنه معيار يتعلق بالتصميم بدلاً من الأداء القائم على المعيار انظر G. Elliot ، المرجع السابق.

(٣٥) قضى الفريق المعني بصناعة السيارات التابع للغات بأن الضريبة الأمريكية المفروضة على السيارات التي تستهلك كميات مفرطة من البنزين وتقل كفاءة استهلاكها للوقود عن ٢٢,٥ ميلاً للغالون الواحد ضريبة متمشية مع المادة الثالثة-٢ (الفقرة الأولى) من قواعد منظمة التجارة العالمية.

(٣٦) قرر الفريق المعني بصناعة السيارات التابع للغات أن استبعاد فئات معينة من السيارات من تطبيق ضريبة الاستهلاك المفرط للبنزين، بما فيها الشاحنات الخفيفة والعربات التشغيلية الرياضية، استبعاد يتمشى مع قواعد منظمة التجارة العالمية.

(٣٧) يذكر تقرير صادر مؤخراً عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مقدم الى مجلس المنظمة المعقود على مستوى وزاري أن "الجدوى العملية والفوائد البيئية والخطر المحتمل من النزعة الحمائية المقنعة المرتبطة بتعديل الضرائب على أساس مدخلات التجهيز على الحدود ليست واضحة عموماً وتستلزم مزيد مزيداً من التقصي". منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، Report on Trade and "Environment to the OECD Council at Ministerial Level", OECD/GD(95)63.

الفقرة ٧٦، باريس، ١٩٩٥.

(٣٨) يذكر اتفاق جولة أوروغواي بشأن الإعانات والتدابير المضادة أنه يجوز الإعفاء من الضرائب التراكمية المفروضة في المرحلة السابقة على المنتجات التصديرية أو تحويلها أو ارجاؤها، اذا كانت تلك الضرائب مفروضة على مدخلات تستهلك في انتاج المنتجات التصديرية (انظر المرفق الأول، قائمة بيانية بالإعانات التصديرية، الفقرة (حاء)). وتذكر حاشية ترد في المرفق الثاني بشأن "المبادئ التوجيهية المتعلقة باستهلاك المدخلات في عملية الإنتاج" لاتفاق عام ١٩٩٤ بشأن الإعانات والتدابير المضادة "أن المنتجات المستهلكة في عملية الإنتاج هي منتجات مدمجة مادياً، أي الطاقة وأنواع الوقود والنفط المستخدمة في

الحواشي(تابع)

الحاشية رقم (٣٨) (تابع)

عملية الإنتاج وهي مواد حفز تستهلك في أثناء استخدامها للحصول على المنتج المُصدّر" (السطر الموضوع مضاف) غير أن هذه الحاشية تبدو وكأنها موضوع "اتفاق شرف" لا يُشار بموجبه الى الضرائب المفروضة على الطاقة إلا لصالح عدد محدود من البلدان وهو اتفاق لا تستخدمه بلدان أخرى، على الأقل فيما يتعلق بضرائب الانبعاثات الكربونية. وبالإضافة الى ذلك، لا تسري بحكم الضرورة أحكام الاتفاق بشأن الإعانات والتدابير المضادة بنفس الطريقة في إطار تعديل الضرائب على الحدود. (انظر P. Demaret and R. Stewardson, "Border tax adjustments under GATT and EC law and general implications for environmental taxes", Journal of World Trade Vol. 28, No. 4, August 1994.

(٣٩) الوثيقتان TD/B/WG.6/2 وTD/B/WG.6/5.

(٤٠) انظر الوثيقة TD/B/WG.6/2، الإطار ١.

(٤١) يمكن تصنيف الاتفاقات الطوعية الى فئتين هما '١' الاتفاقات الملزمة قانوناً التي يمكن تنفيذها بموجب القانون؛ و'٢' الالتزامات التلقائية من خلال إعلان نية أو اتفاق شرف أو مذكرة تفاهم أو ما شابه ذلك، وهي التزامات لا يمكن في الحالات العادية فرض الامتثال لها. انظر F. Oosterhuis, F.Rubik F, Y. Van Scheppingen, G. Scholl G. and U. Petschow, Inventory of product policty instruments: Method, overview and conclusions, Institut für ökologische wirtschaftsforschung GmbH, 1994.

(٤٢) بينما تظل السلطات في هولندا تفضل استخدام القوانين واللوائح لممارسة الرقابة، تستخدم العهود لتعجيل التحسينات البيئية عندما يكون التشريع ينتظر الصدور، واذا وجدت حالات غموض عديدة فيما يتعلق بمحتوى التشريع قيد الصياغة، او اذا لم يلزم تدخل الحكومة إلا مؤقتا، او اذا كان هناك احتمال أن تكون العهود أقل تكلفة من حيث التنفيذ. ووقع بين الحكومة والصناعة نحو ٢٦ عهداً. OECD, Environmental Performance Reviews: Netherlands.
١٩٩٥، الصفحتان ١٣٠ و١٣١.

(٤٣) للاطلاع على تحليل للاتفاقات الصناعية الطوعية وسائر نظم السياسات للتخلص تدريجياً من المواد المستنفدة للأوزون، انظر برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون. تقرير لجنة الخيارات الاقتصادية لعام ١٩٩٤. تقييم عام ١٩٩٥، الفصل الرابع.

(٤٤) بدأت العهود في هولندا أساساً بوصفها اتفاقات شرف على درجة كبيرة من الغموض من حيث مركزها ومدى قابليتها للتطبيق. أما الآن فقد أصبحت تلك الاتفاقات موحدة في العادة ورسمية فيما يتعلق بالإدراءات والمحتويات على حد سواء. والمركز القانوني لعهد ما هو عموماً المركز الذي يمنح لاتفاق خاضع للقانون الخاص. ويمكن للسلطات اذا استلزمت الحاجة الرجوع الى المحاكم المدنية لتنفيذ العهد. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المرجع السابق، الصفحة ١٣١.

الحواشي (تابع)

(٤٥) انظـــر European Bank for Reconstruction and Development Environmental Standards and Legislation in Western and Eastern Europe: Towards Harmonization, report prepared by Environmental Resources Management, London, 1993, p.143.

(٤٦) انظـــر J. Biekart, "Environmental covenants Between Government and indstry. A Dutch NGO's experience", RECIEL, Volume 4, Number 2, 1995, p. 141-148.

(٤٧) H. Vebruruggen and S. Jongma, "Environmental and trade policies in the Netherland and the European Communities", in Trade and Environment, the International Debate, SELA and UNCTAD, 1995.

(٤٨) Tom Kenworthy, "Industry Seeks to Weaken Clinton's Recycling Plan", Washington Port, 29 July 1993, p. A3.

(٤٩) N. Johnson and B. Cabarle, Surviving the Cut: Natural Forest Management in Humid Tropics, Washington, D.C., 1993.

(٥٠) يتألف المعيار ١٤ ٠٠٠ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي من مجموعة معايير بيئية تغطي مجالات مختلفة هي: (١) نظم الإدارة البيئية؛ (٢) مراجعة الحسابات البيئية؛ (٣) تقييم الأداء البيئي؛ (٤) وضع العلامات البيئية والمطالبات؛ (٥) تقييم دورة العمر البيئية. والأطراف الرئيسية التي قامت باستحداث المعايير ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي هي البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وكندا واليابان وجمهورية كوريا واستراليا ونيوزيلندا وجنوب افريقيا.

(٥١) أنشىء نظام الإدارة الايكولوجية ومراجعة الحسابات الايكولوجية بموجب "لائحة المجلس التي تتيح المشاركة الطوعية من جانب شركات القطاع الصناعي في نظام الاتحاد للإدارة الايكولوجية ومراجعة الحسابات" (لائحة المجلس (الجماعة الاقتصادية الأوروبية) رقم ٩٣/١٨٣٦) المعتمد في عام ١٩٩٣ وهو نافذ المفعول منذ نيسان/أبريل ١٩٩٥. ويجوز للشركات التي تتقيد بمتطلبات نظام الإدارة الايكولوجية ومراجعة الحسابات الايكولوجية أن تستخدم بيان مشاركة لاشهار مشاركتها في النظام، وتُنشر أسماؤها سنويا في المجلة الرسمية للاتحاد الأوروبي.

(٥٢) غير أنه سيتوجب أن تُسحب وثائق نظم الإدارة البيئية الوطنية اذا اعتمد المركز الأوروبي للتوحيد القياسي معايير المنظمة الدولية للتوحيد القياسي أو غيرها من المعايير بوصفها معايير لهذا المركز.

الحواشي (تابع)

(٥٣) اذا اتُفق على أن المعايير ١٤٠٠١ و١٤٠١٠ و١٤٠١١ و١٤٠١٢ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي هي بمثابة معايير كاملة للمنظمة واذا تم إقرار تلك المعايير من قبل أعضاء المركز الأوروبي للتوحيد القياسي واذا استوفت المعايير متطلبات نظام الإدارة الايكولوجية مراجعة الحسابات الايكولوجية، يلزم أن يوجد معيار عالمي واحد يتيح للشركات التي تستخدم المعايير تلبية احتياجات نظام الإدارة الايكولوجية ومراجعة الحسابات الايكولوجية.

(٥٤) يسري النظام بصورة أخص على الشركات في أقسام مختارة من تصنيف NACE للأنشطة الاقتصادية في الاتحاد الأوروبي (التعدين واستغلال المحاجر، والصناعة التحويلية والطاقة الكهربائية، والغاز، والإمداد بالمياه).

(٥٥) يستلزم المعيار ١٤٠٠١ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي قيام منظمة ما بإعداد "تدابير متصلة بالجوانب البيئية في السلع والخدمات التي تستخدمها المنظمة، من أجل تمكين المنظمة من تحقيق أهداف سياستها البيئية، بما في ذلك إحالة الاجراءات والشروط ذات الصلة الى المورّدين والمتعاقدين" (الفقرة ٤-٣-٦-جيم). وتستلزم لائحة نظام الإدارة الايكولوجية ومراجعة الحسابات الايكولوجية أن يعالج في جملة أمور، "الأداء البيئي وممارسات المتعاقدين والمتعاقدين من الباطن والموردين" في إطار السياسة والبرامج البيئية ومراجعة الحسابات البيئية (لائحة نظام الإدارة الايكولوجية ومراجعة الحسابات الايكولوجية، المرفق الأول، جيم-٨). وبالإضافة الى ذلك، يجب إقامة اجراءات تعالج الشراءات والأنشطة المتعاقد عليها "لكفالة امتثال الموردين ومن يعملون بالنيابة عن الشركة للسياسة البيئية للشركة من الزاوية التي تهمهم" (لائحة نظام الإدارة الايكولوجية ومراجعة الحسابات الايكولوجية، المرفق الأول، باء-٤-ب).

(٥٦) Juan Xiberta, "The Eco-Management and Audit Scheme", European Environmental Law Review, March 1994, p. 85-89.

(٥٧) صدر في نحو ٨٠ بلداً أكثر من ٠٠٠ ٧٠ شهادة بمقتضى المعيار ٠٠٠ ٩ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي بنهاية شهر حزيران/يونيه ١٩٩٤، أي بعد نشر المعايير بسبع سنوات. وصدر نحو ٥٠ في المائة من جميع شهادات المنظمة الدولية للتوحيد القياسي في المملكة المتحدة، و٢٦ في المائة في بلدان أوروبية أخرى، و٧ في المائة في أمريكا الشمالية، و٦,٦ في المائة في استراليا ونيوزيلندا، و٤,٥ في المائة في الشرق الأقصى، و٣,٥ في المائة في بقية أنحاء العالم. وصدر أكبر عدد من الشهادات داخل البلدان والأقاليم النامية في البرازيل (٣٨٤) والمكسيك (٨٥)؛ والهند (٣٢٨)؛ وهونغ كونغ (٣٣٦)؛ وماليزيا (٢٥٨)؛ وسنغافورة (٦٦٢)؛ وجمهورية كوريا (٢٢٦)؛ ومقاطعة تايوان الصينية (٣٣٧)؛ والصين (١٥٠). مجلة ISO 9000 News المجلد ٤، العدد ١، كانون الثاني/ يناير-شباط/فبراير ١٩٩٥.

(٥٨) R. Luken, O. Maizza-Neto, L. Aumann, "Environmental management systems and eco-labelling: potential adverse effects on the trade of developing countries", paper presented to the ISO/CASCO Workshop on Conformity Assessment for Environmental Management, Geneva, 19-20 June 1995.

الحواشي (تابع)

(٥٩) يصعب الامتثال للتشريع البيئي المحلي في البلدان النامية لأن مثل هذا التشريع، في حالات عديدة اعتمد استناداً الى لوائح بلدان متقدمة ولم يُعدل على النحو الذي يراعي ظروف البلد.

(٦٠) كقاعدة عامة لا تشترط الشركة أداءً بيئياً محدداً من مورديها إلا بقدر ما يُحتمل من تأثير أداء المورد في قدرة الشركة على الامتثال لمقاصدها وأهدافها المحددة. فإذا كان الهدف المحدد للشركة صاحبة الشهادة هو تقليص النفايات، يجوز للشركة أن تطلب الى مورديها التحول الى استخدام تغليف غير ضار بالبيئة.

(٦١) يوصي تقرير قُدِّم مؤخراً الى مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المنعقد على مستوى وزاري بأن تتخذ حكومات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عدداً من التدابير من أجل تجنب الآثار التجارية غير اللازمة التي تلحق بالمصدرين الأجانب والناجمة عن تطبيق تحليل دورة العمر. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المرجع السابق، الصفحة ٧١.

(٦٢) ومن الأمثلة على ذلك أن الاتفاق بشأن الحواجز التقنية أمام التجارة يقتضي من الأعضاء في منظمة التجارة العالمية أن يكفلوا عدم تقييد اللوائح التقنية الالزامية "للتجارة تقييداً زائداً عن اللازم في سبيل تحقيق هدف شرعي، مع مراعاة المخاطر التي يثيرها عدم الامتثال". ولا تخضع المعايير الطوعية لهذا الشرط. وبالإضافة الى ذلك، وبينما تسري أحكام الاتفاق بشأن الحواجز التقنية أمام التجارة المتعلقة بتسوية المنازعات على المعايير الإلزامية والطوعية على حد سواء، فإن الأرجح أن تتبع، على المستوى العملي، المشاورات الرسمية وإجراءات تسوية المنازعات في الحالات التي تنطوي على معايير إلزامية. انظر ما كتبه Perrone، المرجع السابق.

- - - - -