الفصل الثامن
حماية الغلاف الجوي

ألف- مقدمة

٧٧- قررت اللجنة، في دورتها الثالثة والستين (٢٠١١) إدراج موضوع "حماية الغلاف الجوي" في برنامج عملها الطويل الأجل[٧٩١]، استناداً إلى المقترح المستنسخ في المرفق باء لتقرير اللجنة عن أعمال دورتها تلك[٧٩٢]. وأحاطت الجمعية العامة علماً، في الفقرة ٧ من قرارها ٦٦/٩٨ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، بإدراج هذا الموضوع في برنامج عمل اللجنة الطويل الأجل.

٧٨- وقررت اللجنة في جلستها ٣١٩٧، المعقودة في ٩ آب/أغسطس ٢٠١٣، أن تدرج موضوع "حماية الغلاف الجوي" في برنامج عملها مشفوعاً بتفاهم بهذا الشأن[٧٩٣]، وأن تعيّن السيد شينيا موراسي مقرراً خاصاً للموضوع.

باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٧٩- عُرض على اللجنة، في الدورة الحالية، التقرير الأول الذي أعده المقرر الخاص (A/CN.4/667). ونظرت اللجنة في التقرير في جلساتها من ٣٢٠٩ إلى ٣٢١٤، المعقودة في ٢٢ و٢٣ و٢٧ و٢٨ و٣٠ أيار/مايو وفي ٣ حزيران/يونيه ٢٠١٤.

---

(٧٩١) *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والستون، الملحق رقم ١٠* (A/66/10)، الفقرات من ٣٦٥ إلى ٣٦٧.

(٧٩٢) المرجع نفسه، الصفحات من ٣١٥ إلى ٣٢٩.

(٧٩٣) *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والستون، الملحق رقم ١٠* (A/68/10)، الفقرة ١٦٨. أدرجت اللجنة هذا الموضوع في برنامجها على أساس ما يلي: "(أ) يسير العمل المتعلّق بالموضوع على نحو لا يتعارض مع المفاوضات السياسية ذات الصلة، بما فيها المفاوضات بشأن تغير المناخ، ونفاد الأوزون، والتلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود. ولن تتطرق معالجة الموضوع إلى مسائل مثل المسائل التالية ولن تؤثّر فيها: مسؤولية الدول ومواطنيها، ومبدأ تغريم الملوِّث، ومبدأ التحوُّط، والمسؤوليات المشتركة والمتباينة، ونقل الأموال والتكنولوجيا إلى البلدان النامية، بما في ذلك حقوق الملكية الفكرية؛ (ب) لن تتطرق معالجة الموضوع أيضاً إلى مواد محددة مثل الكربون الأسود، وأوزون التروبوسفير وغيرهما من المواد ذات التأثير المزدوج، وهي مواد يجري التفاوض بشأنها بين الدول. ولن يسعى المشروع لـ "سد" الثغرات في أنظمة المعاهدات؛ (ج) لا يشمل الموضوع المسائل المتعلّقة بالفضاء الخارجي، بما في ذلك تعيين حدوده؛ (د) سينتهي العمل المتعلّق بالموضوع بوضع مشاريع مبادئ توجيهية لا يقصد بها أن تُفرض على أنظمة المعاهدات الحالية قواعد قانونية أو مبادئ قانونية لا تتضمنها هذه الأنظمة بالفعل. وسيعد المقرر الخاص تقاريره على هذا الأساس".

١- عرض المقرر الخاص للتقرير الأول

٨٠- سعى التقرير الأول إلى تناول الهدف العام للمشروع بما في ذلك تقديم الأساس المنطقي للعمل المتعلق بهذا الموضوع، وتعيين نطاقه العام، وتحديد المفاهيم الأساسية ذات الصلة، وعرض وجهات النظر والنهج المزمع اتباعها فيما يتعلق به. وفي هذا الصدد، قدم التقرير لمحة عامة عن تطور القانون الدولي المتعلق بحماية الغلاف الجوي، وناقش المصادر القانونية ذات الصلة، بما في ذلك القانون الدولي العرفي والممارسة التعاهدية والاجتهاد القضائي، وحلل الجوانب المتعلقة بتعريف الموضوع، والعناصر ذات الصلة بتعيين النطاق ومسألة الوضع القانوني للغلاف الجوي وقدم في الوقت نفسه مشروع مبادئ توجيهية لهذا الغرض.

٨١- وأشار المقرر الخاص، لدى عرضه للتقرير، إلى الخلفية العامة الكامنة وراء إدراج هذا الموضوع في جدول أعمال اللجنة، وكذلك إلى المناقشات التي جرت داخل اللجنة السادسة للجمعية العامة، وأكد أنه يأخذ على محمل الجد الانتقادات المتعلقة بجدوى تناول الموضوع، بالنظر إلى طابعه التقني الشديد، وبالنظر أيضاً إلى قواعد القانون التعاهدي في هذا المجال. وقال إنه سيسعى هو واللجنة معاً، إلى طلب المشورة العلمية والتقنية من الخبراء في هذا المجال، إذ إن فهم الجوانب العلمية والتقنية لتدهور الغلاف الجوي أمر ضروري لمعالجة مسألة حماية الغلاف الجوي معالجة فعالة. وعلاوة على ذلك، شدد على تقيده التام في إعداد هذا التقرير بتفاهم عام ٢٠١٣ وأكد للجنة بوجه خاص، أنه لا ينوي التدخل في المفاوضات السياسية ذات الصلة ولا تناول مواد ملوثة بعينها، مشيراً في الوقت عينه إلى أنه ليس هناك ما يمنع اللجنة من أن تشير في دراسة الموضوع إلى بعض المسائل المذكورة في الفقرة (أ) من نص التفاهم لأن التفاهم مبني على شرط "عدم الإخلال". وتتمثل المهمة الرئيسية للجنة في تحديد العرف المتعلق بهذا الموضوع، سواء كان هذا العرف راسخاً أو ناشئاً، وتحديد أي ثغرات في نظم المعاهدات القائمة، لا سدها، والسعي في الوقت نفسه إلى استكشاف إمكانية وضع آليات للتعاون الدولي.

٨٢- وأشار المقرر الخاص إلى أن تدهور حالة الغلاف الجوي جعل من حمايته شاغلاً ملحاً بالنسبة للمجتمع الدولي، ولاحظ أن الموضوع يمثل فرصة سانحة للجنة لمعالجة المسائل المتعلقة بالنظم الخاصة من منظور القواعد العامة للقانون الدولي، وتلك مسؤولية وظيفية تعتبر اللجنة مؤهلة تماماً للاضطلاع بها. ورأى أن الدلائل على ممارسة الدول وافرة ويشمل ذلك المعاهدات والسوابق القضائية وغيرها من الوثائق الشارعة التي ستمكن اللجنة من معالجة الموضوع كمسألة قانونية في جوهرها، وليس كمسألة سياسية. وقدم المقرر الخاص أيضاً عرضاً تاريخياً موجزاً عن تطور القانون الدولي المتعلق بالغلاف الجوي ابتداء من القرن السادس إلى القرن الثامن عشر الذي يمثل بداية تاريخه الحديث بدءاً بأول شاهد من شواهد التلوث الجوي عبر الحدود في قرار التحكيم الصادر في قضية *"مصهر تريل" (Trail Smelter)* عام ١٩٤١، وانتهاء بتكريس القانون البيئي الدولي باعتباره حقلاً من حقول الدراسة

المتخصصة في السنوات التي تلت، بما في ذلك في السبعينيات مع اعتماد إعلان ستوكهولم. ودعا المقرر الخاص إلى إجراء دراسة مفصلة ونقدية للموضوع استناداً إلى مختلف مصادر القانون الدولي المتعلقة به.

٨٣- وأكد المقرر الخاص أن التحديات المعاصرة التي تواجه الغلاف الجوي تشمل ثلاثة مجالات هي (أ) التلوث الجوي عبر الحدود في التروبوسفير؛ (ب) استنفاد الأزون في الستراتوسفير؛ (ج) تغير المناخ، وأشار في هذا الصدد أيضاً، إلى عدم وجود نظام معاهدات يغطي مشاكل الغلاف الجوي في جميع المجالات أو يتناول هذا الموضوع كوحدة مُفردة عالمية وإن اضطُلِع بأنشطة وضع المعاهدات بشأن كل مجال على حدة.

٨٤- وقدم المقرر الخاص معلومات ذات صلة بالخصائص الفيزيائية للغلاف الجوي التي تشكل أساسا لتعريف" الغلاف الجوي" لأغراض مشاريع المبادئ التوجيهية؛ ونبذة وافية عن شتى عناصر النطاق العام للمشروع وذلك بهدف تحديد المسائل القانونية الرئيسية التي يتعين تناولها؛ وتحليلاً لمسألة الوضع القانوني للغلاف الجوي، الذي يمثل في نظره شرطاً لازماً لكي تنظر اللجنة في الموضوع. وقال بوجه خاص، إنه يفضل الأخذ بمفهوم "الشاغل المشترك للبشرية" لتوصيف الوضع القانوني للغلاف الجوي بدلاً من مفهوم الملك المشاع أو التراث المشترك للبشرية. وفي هذا السياق، عرض أيضاً ثلاثة مشاريع مبادئ توجيهية ذات طابع عام مقترحة في تقريره الأول بشأن (أ) تعريف مصطلح "الغلاف الجوي" الذي يتناول في آن معاً جوهره باعتباره طبقة من الغازات، وجانبه الوظيفي باعتباره الوسيلة التي تنتقل وتنتشر عبرها المواد المحمولة في الهواء[٧٩٤]؛ (ب) نطاق مشاريع المبادئ التوجيهية[٧٩٥] الذي يتناول تدهور الغلاف الجوي الناجم عن أنشطة بشرية تنطوي على إدخال مواد أو طاقة ضارة في الغلاف الجوي وتغيير تكوينه، وتهدف إلى حماية البيئة الطبيعية والبيئة البشرية على حد سواء،

---

(٧٩٤) ينص مشروع المبدأ التوجيهي ١ بالصيغة التي اقترحها المقرر الخاص على ما يلي:

"المصطلحات المستعملة

لأغراض مشاريع المبادئ التوجيهية هذه،

(أ) يقصد بـ "الغلاف الجوي" طبقة الغازات المحيطة بالأرض في طبقة التروبوسفير وطبقة الستراتوسفير، التي يحدث فيها نقل وانتشار المواد التي يحملها الهواء".

(ب)

(٧٩٥) ينص مشروع المبدأ التوجيهي ٢ بالصيغة التي اقترحها المقرر الخاص على ما يلي:

"نطاق تطبيق المبادئ التوجيهية

(أ) تتناول مشاريع المبادئ التوجيهية هذه الأنشطة البشرية التي تستحدث بصورة مباشرة أو غير مباشرة مواد أو طاقة ضارة في الغلاف الجوي أو تغير تكوين الغلاف الجوي، والتي تنجم عنها أو يُحتَمَل أن تنجم عنها آثار سلبية خطيرة على حياة الإنسان وصحته وعلى البيئة الطبيعية للأرض؛

(ب) تحيل مشاريع المبادئ التوجيهية هذه إلى المبادئ الأساسية المتصلة بحماية الغلاف الجوي وكذلك إلى العلاقات بينها".

وتحدد أوجه الترابط بين الغلاف الجوي ومجالات أخرى كالبحر والتنوع البيولوجي (الحراجة والتصحر والأراضي الرطبة)، وجوانب أخرى من النشاط البشري والقانون الذي ينظم هذه الأنشطة؛ (ج) الوضع القانوني للغلاف الجوي[٧٩٦]، الذي يقدم الغلاف الجوي كمورد طبيعي فيميزه عن "المجال الجوي" الذي يحتفظ بوضعه القانوني على حاله، ويطرح اقتراحاً يقضي باعتبار حماية الغلاف الجوي شاغلاً مشتركاً للبشرية.

٢- موجز المناقشة

(أ) تعليقات عامة

٨٥- أقر الأعضاء بأن حماية الغلاف الجوي تكتسي أهمية قصوى بالنسبة للبشرية ورددوا في الوقت نفسه الإعراب عن شواغل بشأن الغلاف الجوي تستند إلى بيانات علمية، لا سيما بسبب تلوث الهواء واستنفاد الأوزون وتغير المناخ. وتم التأكيد على أن هذا الموضوع، الذي يتسم بالتعقيد من النواحي القانونية والسياسية والتقنية والعلمية، يتعلق بقضية واقعية وملحة ولها آثار سلبية واضحة على الناس في حياتهم اليومية، فالكوارث الطبيعية على سبيل المثال، جلبت الخراب في أنحاء كثيرة من الكرة الأرضية، والتلوث تسبب في الموت المبكر لناس كثر، وفي الإصابة بمشاكل صحية خطيرة. وفي الوقت عينه، قال الأعضاء إنهم يدركون تمام الإدراك ما يكتنف هذا الموضوع من مشاكل مستعصية ظهرت خلال المناقشات بين الدول، وسلموا بأن التحدي بالنسبة للجنة يكمن في الدور الذي بوسعها القيام به للمساهمة على النحو المناسب في المساعي الشاملة المبذولة على الصعيد العالمي من أجل حماية البيئة.

٨٦- ورأى بعض الأعضاء أنه من الضروري أن تتبنى اللجنة نهجاً يكون مدروساً وحذراً أكثر لا سيما في ضوء الخلفية العامة الكامنة وراء إدراج هذا الموضوع في جدول أعمال اللجنة واختلاف التعليقات التي قدمت في اللجنة السادسة في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣. وفي هذا الصدد، جرت مناقشة مستفيضة لتفاهم عام ٢٠١٣ وآثاره على أعمال اللجنة. وذهب بعض الأعضاء إلى أن هذا التفاهم ينبغي أن يؤخذ على محمل الجد بصرف النظر عن استحسان مضمونه أو عدم استحسانه. فهو يمثل شرطاً لازماً للشروع في العمل بشأن هذا الموضوع. وعلاوة على ذلك، أعرب بعض الأعضاء عن قلقهم إزاء عدم تقيد المقرر الخاص تقيداً تاماً بشروط هذا التفاهم في إعداد تقريره وعرضه؛ وكان هناك من رأى أن من المثير

---

(٧٩٦) ينص مشروع المبدأ التوجيهي ٣ بالصيغة التي اقترحها المقرر الخاص على ما يلي:

"الوضع القانوني للغلاف الجوي

(أ) الغلاف الجوي مورد طبيعي أساسي لاستمرار الحياة على الأرض، ولصحة البشر ورفاههم، وللنظم الإيكولوجية المائية والبرية؛ ومن ثم، فإن حمايته شاغل مشترك للبشرية؛

(ب) ليس في مشاريع المبادئ التوجيهية هذه ما يرمي إلى المساس بالوضع القانوني للمجال الجوي بموجب القانون الدولي الساري".

للقلق أن يبدو المقرر الخاص وكأنه يقلل من أهمية التفاهم بمحاولة الالتفاف على شروطه الواضحة، أو توجيه المشروع باتجاه لن يكون أميناً لنص التفاهم أو وروحه. وأشير بوجه خاص، إلى أن التلميح إلى وضع قواعد جديدة أو سد ثغرات في القانون يتناقض مع التفاهم. وإضافة إلى ذلك، أُعرب عن القلق من أن اقتراح المقرر الخاص بتركيز النظر على تلوث الهواء واستنفاد الأوزون وتغير المناخ من الوارد أن يترتب عليه تدخل في المفاوضات السياسية المتعلقة بهذه المواضيع.

٨٧- ورأى آخرون أن اللجنة قد وضعت المقرر الخاص في موقف حرج باعتمادها تفاهم عام ٢٠١٣، إذ إن أي تقدم يمكن تحقيقه بشأن هذا الموضوع خارج إطار المعايير المنصوص عليها في التفاهم يتوقف على مدى الصرامة أو المرونة في تفسيره. وأشير كذلك إلى وجود مشكلة أساسية بشأن هذا التفاهم؛ فالمقرر الخاص واقع في مأزق، وهو ما يعني فعلياً أن جل الممارسة التعاهدية التي استند إليها التقرير ربما تندرج ضمن المواضيع التي حددها التفاهم على أنها مواضيع لا ينظر فيها. واعتبر بعض الأعضاء هذا التفاهم غير مألوف ويرسي سابقة سيئة بالنسبة للجنة. وعليه، ارتُئي أن تعيد اللجنة النظر في التفاهم أو تقبل باتباع نهج مرن في تطبيقه.

٨٨- وذكر أعضاء آخرون أن تفاهم عام ٢٠١٣ يتسم بقدر كاف من المرونة يتيح للمقرر الخاص السعي لتحقيق هدف متواضع هو تحديد المبادئ العامة الموجودة في القانون البيئي الدولي سواء استناداً إلى القانون العرفي أو إلى المبادئ العامة للقانون، وإعلانها قابلة للتطبيق على حماية الغلاف الجوي.

٨٩- وفيما رأى أعضاء عدة أن الأمر برمته ليس عصياً على الحل، أكدوا الطابع الجماعي والمشترك لأعمال اللجنة وشددوا على أهمية اتخاذ نهج متواضع وحصيف كما اقترح المقرر الخاص، ومنحه في الوقت نفسه، هامشاً للتصرف مع مراعاة شروط التفاهم. ولا بد من الاعتراف بأن أهم القرارات المتعلقة بحماية الغلاف الجوي ينبغي أن تتخذ على المستوى السياسي، ولا يتوقع من اللجنة في عملها أن تفرض قرارات أو إجراءات محددة على هذا المستوى أو أن تكون بديلاً عنها.

٩٠- ورغم أن المقرر الخاص قال في تقريره إنه يأمل أن ينظر خلال السنتين المتبقيتين من فترة السنوات الخمس الحالية (٢٠١٥ و٢٠١٦)، في مسائل تتصل بالمبادئ الأساسية لحماية الغلاف الجوي، بما في ذلك الالتزامات العامة الواقعة على الدول بحمايته، ومبدأ "استعمال الملك دون مضارة"، فضلاً عن مبادئ الإنصاف والتنمية المستدامة وحسن النية، وأن يستكمل في فترة السنوات الخمس القادمة (٢٠١٧-٢٠٢١)، النظر في المسائل الأخرى ذات الصلة، كالتعاون الدولي، والامتثال للمعايير الدولية، وتسوية المنازعات وأوجه الترابط، فإن بعض الأعضاء أعربوا عن قلقهم إزاء استمرار غموض الصورة العامة لأن المعلومات المقدمة لا تكفي لتكوين تصور عن المنحى والاتجاه العامين للموضوع. والتمسوا الحصول على خارطة طريق أو خطة عمل تبين الهدف العام للمشروع وتحدد المشاكل الرئيسية بما في ذلك

المبادئ الأساسية التي ينبغي أن تسري أو يمكن أن تسري وتنفيذها، وتطرح المسائل التي يجب أن تحظى بالأولوية عند اللجنة. وارتئي أيضاً أن تقدم خارطة الطريق هذه تفاصيل عن التصور المطروح للاختلاف الذي سيميز عمل اللجنة عما أنجز من أعمال مماثلة خارج اللجنة كعمل رابطة القانون الدولي بشأن المبادئ العامة المتعلقة بتغير المناخ على سبيل المثال.

٩١- وأعرب بعض الأعضاء أيضاً عن آراء بشأن اختلافهم مع الطرائق المنهجية التي اعتمدها المقرر الخاص في معالجة هذا الموضوع. فبدلاً من التركيز على الغلاف الجوي كوحدة مفردة عالمية وعلى حمايته، وهو النهج الذي بدا في التقرير أن المقرر الخاص يفضله، ارتئي أن يولى الاهتمام إلى كيفية تنظيم أنشطة الجهات الفاعلة من الدول وغير الدول التي تؤثر في الغلاف الجوي على نحو مباشر أو غير مباشر. والتركيز في هذا النهج البديل لن ينصب على الغلاف الجوي في حد ذاته بل على "حقوق وواجبات" الدول وغيرها من الجهات الفاعلة من غير الدول في هذا المجال؛ وارتئي أن هذا هو خير ضمانة لحماية الغلاف الجوي والحفاظ عليه وأنه أكثر اتساقاً مع ممارسة الدول ومع الواقع العملي. وقياساً على قانون البحار حيث يقسم البحر إلى مناطق بحسب درجة ممارسة الدولة الساحلية لسيادتها أو سيطرتها، ارتئي أن ينظر في تقسيم الغلاف الجوي إلى أجزاء منها ما يخضع لسيادة أو سيطرة الدولة أو يخرج عن نطاق هذه السيادة أو السيطرة. وفي المقابل، وجد النهج الذي اعتمده المقرر الخاص من يؤيده إذ رأى أعضاء آخرون أنه في ظل الخطر المحدق بالغلاف الجوي، فإن تناوله كوحدة مفردة خير ما يكفل، حمايته لصالح البشرية.

٩٢- وثمة شاغل آخر يتعلق بالمنهجية التي اعتمدها المقرر الخاص في تناول مختلف المصادر التي ذكر أن لها صلة بالنظر في الموضوع وباستناده إليها. إذ أشير إلى أن المقرر الخاص كاد يطمئن اطمئناناً تاماً في بعض الحالات، إلى آراء الجهات الفاعلة غير الحكومية والعلماء دون أن يشير إلى ممارسة الدول، وعندما استند إلى ممارسة الدول، لم يجر تحليلاً واضحاً للصكوك غير الملزمة باعتبارها مصدراً لتحديد الاعتقاد بالإلزام. وقال بعض الأعضاء إنه من غير الواضح بالنسبة لهم وجه الصلة بين قائمة الممارسات التعاهدية وأحكام القضاء التي ذكرها التقرير وبين الموضوع، وارتباطها بالمسائل التي يريد المقرر الخاص معالجتها. وعلاوة على ذلك، كان هناك في بعض الحالات، شعور بأن التقرير يحدد أفضليات الخيارات السياساتية حسب الحالة دون الاستناد في ذلك إلى أي أساس قانوني متين أو استيفاء شروط الصرامة المطلوبة لاعتبارها قانوناً.

٩٣- وأعرب الأعضاء أيضاً عن تأييدهم لإمكانية التشاور مع خبراء تقنيين وعلميين في بلورة الموضوع.

(ب) تعليقات بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ١: المصطلحات المستعملة

٩٤- قال بعض الأعضاء إنهم يتفقون مع المقرر الخاص بشأن الحاجة إلى تعريف لمقاصد مشاريع المبادئ التوجيهية يطابق التعريف العلمي للغلاف الجوي. وأشير إلى أن هذا التعريف

من شأنه أن يسهل عمل اللجنة. وبالنظر إلى الطابع العلمي للموضوع ارتأى بعض الأعضاء أنه ربما يكون من الأجدى وضع مسرد للمصطلحات العلمية التي ستستخدم فيما أشار أعضاء آخرون إلى أنه قد يكون من السابق لأوانه النظر في إمكانية وضع تعريف في هذه المرحلة؛ إذ يمكن أن تسنح الفرصة مع مرور بعض الوقت لإشراك الدوائر العلمية مما يمكن اللجنة فعلياً من وضع تعريف يكون سليماً من الناحية القانونية ومن الناحية العلمية أيضاً. وأثيرت أيضاً مسألة ضرورة توخي الشمول في وضع التعريف وتفادي استخدام مصطلحات من قبيل "التروبوسفير" و"الستراتوسفير".

٩٥- وشكك آخرون في ضرورة وجود تعريف. وأشير بوجه خاص إلى أن مختلف المعاهدات التي تناولت على نحو مباشر مسائل الغلاف الجوي مثل التلوث الجوي بعيد المدى عبر الحدود أو استنفاد الأوزون أو تغير المناخ لم تعرف مصطلح "الغلاف الجوي"، تماماً مثلما لم يُعرَّف البحرُ في اتفاقية قانون البحار.

٩٦- وأشار أعضاء آخرون إلى أن مضمون التعريف المقترح ينطوي على إشكالية. فالتعريف المقترح لا يستند فيما يبدو إلى أساس في ممارسة الدول أو السوابق القضائية أو الفقه. وعلاوة على ذلك، لوحظ أن التعريف المقترح يشمل التروبوسفير والستراتوسفير لكنه استبعد بطريقة عشوائية نوعاً ما ودون سبب ظاهر، طبقات الميزوسفير والغلاف الحراري والغلاف الجوي الخارجي التي تشكل بدورها جزءاً من الغلاف الجوي. ورغم التسليم بأن المشاكل المعاصرة الثلاثة التي تؤثر في الغلاف الجوي كما هو معروف علمياً - وهي تلوث الهواء واستنفاد الأوزون وتغير المناخ - لا يتعدى تأثيرها طبقتي التروبوسفير والستراتوسفير، حذَّر بعض الأعضاء على سبيل التحوط من مغبة اتباع نهج يجتزئ مقاطع من الغلاف الجوي. ووجه الانتباه على سبيل المثال، إلى دراسة تغير المناخ في طبقة الميزوسفير التي أجراها البرنامج الأسترالي الحكومي في المنطقة القطبية الجنوبية (أنتاركتيكا)، وهي دراسة كشفت وجود ظاهرة الدفيئة (التبريد المعزز) في طبقتي الستراتوسفير والميزوسفير[٧٩٧]. وأشير أيضاً إلى إمكانية حدوث الضرر البيئي في الغلاف الجوي العلوي بسبب السواتل التي أطلقت في الفضاء الخارجي. ولذلك ارتئي أن التعريف الأمثل للغلاف الجوي هو التعريف الذي يكون أكثر شمولاً ومطابقاً للتحديد العلمي للغلاف الجوي باعتباره مكوناً من التروبوسفير والستراتوسفير والميزوسفير والغلاف الحراري، أو يكون ذا صلة بأثر الغلاف الجوي في وجود البشرية والبيئة.

٩٧- ولاحظ بعض الأعضاء أيضاً أن تعريف الغلاف الجوي على أنه "طبقة الغازات المحيطة بالأرض في طبقتي التروبوسفير والستراتوسفير" ربما يفرض ضمناً حدّاً أعلى وبالتالي،

---

(٧٩٧) انظر الرابط التالي: http://www.antarctica.gov.au/about-antarctica/environment/atmosphere/studying-the-atmosphere/hydroxyl-airglow-temperature-observations/climate-change-in-the-mesosphere.

فإنه يمس مسائل تتصل بـ "الفضاء الخارجي"، بما في ذلك رسم حدوده وهو أمر استبعد تفاهم عام ٢٠١٣ النظر فيه. وفضل أعضاء آخرون الفكرة القائلة بأن الغلاف الجوي هو "الغلاف الغازي المحيط بالأرض" التي اعتمدتها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ على استخدام عبارة "طبقة الغازات" لوصف الغلاف الجوي. وتساءل بعض الأعضاء أيضاً عما إذا كان استخدام مفهوم "المواد التي يحملها الهواء" يمكن أن يفي لوحده بالغرض لوصف الغلاف الجوي. وأُعرِب عن وجهة نظر أخرى تقول بضرورة تضمين التعريف الخصائص الطبيعية لهذه الطبقة، أي تضمينه فكرة دوران الغلاف الجوي.

٩٨- ولوحظ أيضاً أن الغرض من مشاريع هذه المواد، وإن لم يكن هو المساس بالوضع القانوني للمجال الجوي بموجب القانون الدولي الساري، فإن إدراج خصائصه الفيزيائية في التعريف المقترح يجعل هذا التعريف يشير ضمناً إلى حد أعلى للمجال الجوي.

٩٩- وجاء في أحد الاقتراحات كذلك أنه ينبغي أن يعرف أيضاً "تلوث الهواء" و"استنفاد الأوزون" و"تغير المناخ" فضلاً عن "الحماية" لأغراض مشاريع هذه المواد، وذلك مع مراعاة تفاهم عام ٢٠١٣.

(ج) التعليقات على مشروع المبدأ التوجيهي ٢: نطاق المبادئ التوجيهية

١٠٠- رأى بعض الأعضاء أن مشروع المبدأ التوجيهي ٢ مرضٍ، غير أن أعضاء آخرين أشاروا إلى ضرورة معالجة المسائل المتعلقة بنطاق المبادئ التوجيهية من منظور "السبب والنتيجة" حيث إن مكان منشأ التلوث يختلف في كثير من الأحيان عن مكان حدوث تأثيره السلبي. ولهذه الغاية، قُدِّم اقتراح لصياغة مشروع المبدأ التوجيهي المتعلق بالنطاق مع مراعاة ثلاثة أبعاد مكانية من المحتمل أن يغطيها وهي البُعد الإقليمي والبُعد العابر للحدود والبُعد العالمي، مع التركيز على البعدين الأخيرين. وبالنظر إلى أن من المتعذر أن تُحدَّد دوماً بوضوح، فيما يخص تدهور الغلاف الجوي، أسباب التدهور ومنشأه، ارتئي أنه سيكون من المناسب تناول مسائل الحماية من منظور يسعى إلى تقييد المواد الخطرة، وهو نهج متّبع في الصكوك القائمة.

١٠١- وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (أ)، وعلى الرغم من أن بعض الأعضاء قد اتفقوا على جوهرها، ولا سيما الإشارة الواردة فيها إلى التأثير على حياة الإنسان والبيئة الطبيعية، فقد كان الرأي المعرب عنه هو أن تلك الفقرة شديدة السّعَة وشديدة الضيق في آن معاً حيث إنها تشمل فيما يبدو مجموعة كبيرة من الأنشطة البشرية التي يمكن تصورها، وفي الوقت نفسه تحدد عتبة عالية في الجزء الأخير منها. ورأى بعض الأعضاء أيضاً أن إدراج "الطاقة" ما دامت تشمل مشاكل التلوث الإشعاعي أو النووي يطرح إشكالية بالنظر إلى أن الاستخدامات السلمية للطاقة النووية على وجه التحديد تخضع لأنظمة خاصة. وهناك رأي آخر يعتبر أن الفقرة الفرعية (أ) مضللة حيث يبدو أنها تخوض أيضاً في تفاصيل مسائل موضوعية، بسبب استخدام

مصطلحات مثل "مواد ضارة" أو "آثار سلبية خطيرة". ولتلافي هذا الخلل، قُدِّم اقتراحٌ يقضي إما بإعادة صياغة مشروع المبدأ التوجيهي بعبارات عامة لكي يشمل جميع الأنشطة البشرية التي تؤثِّر في الغلاف الجوي بغية ضمان حمايته، وإما بإلغاء الفقرة الفرعية كلياً.

١٠٢- وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (ب)، أشار بعض الأعضاء إلى أن الإحالة إلى "المبادئ الأساسية المتصلة بحماية الغلاف الجوي" يُخشى أن تجعل نطاق مشروع المبادئ التوجيهية متعارضاً مع التفاهم الذي تحقق في عام ٢٠١٣. وأُشير أيضاً إلى أن الفقرة الفرعية تتصل فيما يبدو بطابع العملية أكثر من النطاق. واقتُرِح أن يكون الهدف هو وضع مبادئ توجيهية يمكن أن تستند إليها الدول فيما تبذله من جهود لمعالجة المشاكل المتعلِّقة بالغلاف الجوي، دون أن يتخذ طابعاً تقريرياً. وأيّد بعض الأعضاء الآخرين صياغة الفقرة الفرعية (ب) لأنها تعلن أيضاً عن الهدف.

١٠٣- ورأى بعض الأعضاء أن الإحالة إلى "المبادئ الأساسية" مقيِّدة أما الإحالة إلى "العلاقات بينها" فهي غير واضحة ومبهمة بالنسبة لمشروع المبدأ التوجيهي ككل. بل شكك بعض الأعضاء الآخرين في جدوى وجود مبدأ توجيهي يتعلق بالنطاق وفي مدى مناسبة توقيته. وأُشير في هذا الخصوص، إلى أنه يجب مراعاة بنود تفاهم عام ٢٠١٣. وفي ضوء التحذير الوارد في التفاهم بعدم معالجة مسائل، مثل مبدأ تغريم الملوِّث ومبدأ التحوُّط ومبدأ المسؤوليات المشتركة والمتباينة وعدم المساس بها، فقد اقترح وضع شرط وقائي يبين أن اللجنة عندما لا تتناول هذه المبادئ فهي تفعل ذلك دون المساس بوضعها في إطار القانون الدولي.

(د) التعليقات على مشروع المبدأ التوجيهي ٣: الوضع القانوني للغلاف الجوي

١٠٤- أثار مشروع المبدأ التوجيهي ٣ مجموعة متنوِّعة من تعليقات الأعضاء، تناولت النهج الذي اتبعه المقرر الخاص، وجوهر مشروع المبدأ التوجيهي سواء بسواء. وشكك بعض الأعضاء بصفة رئيسية في إسناد الوضع القانوني للغلاف الجوي إلى مفهوم الشاغل المشترك للبشرية بوصفه مفهوماً قانونياً مشيرين بصفة خاصة إلى أن هناك خطراً من مغبة أن يكون موقعه الحالي في القانون الدولي مبالغاً فيه. واعتُبر مشروع المبدأ التوجيهي بصيغته الحالية واسعاً وتترتب عليه آثار بعيدة المدى.

١٠٥- ويسود شعور عام بين الأعضاء بأنه قد يلزم القيام بعمل إضافي لكي تبرر بالكامل المقترحات والخيارات السياسية التي يقدمها المقرر الخاص في مشروع المبدأ التوجيهي. وفيما يخص النهج على وجه التحديد، رأى الأعضاء الذين يعتبرون أنه ينبغي للمقرر الخاص أن يحدد حقوق الدول والتزاماتها في مشروع المبادئ التوجيهية، أن اعتبار الغلاف الجوي جزءاً لا يتجزأ أو عنصراً موحداً فيما يتعلق بحقوق الدول والتزاماتها يتعارض مع الممارسة المتبعة. واستناداً إلى قانون البحار وإلى السوابق القضائية، مثل قرار التحكيم في قضية *مصهِّر تريل*، اعتُبر أن من المهم النظر إلى تلك الحقوق والالتزامات من زاوية السيادة والسيطرة وهو ما يقتضي على سبيل المثال تناول الغلاف الجوي الموجود مباشرة فوق دولة ما من زاوية

السيادة. ولا يتضح من التقرير ما هو السبب الذي دفع المقرر الخاص إلى أن يختار الانحراف عن نهج مكرس في الممارسة يسند الضرر الموضعي إلى الدولة التي حدث فيها الضرر أو يفضي إلى الاستظهار بمبدأ استعمال الملك دون مضارة عندما يكون الضرر عابراً للحدود. وفي هذا الخصوص، أُثيرت تساؤلات حول ما إذا كان مبدأ استعمال الملك دون مضارة سينطبق على "حماية الغلاف الجوي". ومن جهة أخرى، أيّد بعض الأعضاء المقرر الخاص في الإشارة إلى أن النهج القائم على أساس المناطق لحماية البيئة البحرية بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لا يمكن ببساطة أن ينطبق على حماية الغلاف الجوي لأنه غير مناسب وغير عملي، مشيرين إلى صعوبة إقامة ولاية قضائية وطنية على أي جزء من أجزاء الغلاف الجوي. وإضافةً إلى ذلك، أُشير إلى أنه حتى وإن كان قانون البحار قد اعتُمِد كنموذج، فقد أثيرت مشاكل في هذا الخصوص، ولا سيما فيما يتعلق بالمناطق الواقعة خارج نطاق الولاية القضائية الوطنية حيث تستمر المناقشات والمفاوضات بين الدول الأطراف بشأن إدارة موارد المحيطات المشتركة.

١٠٦- ومن حيث الجوهر، رحب بعض الأعضاء بما جاء من تأكيدات في التقرير تفيد أن الغلاف الجوي مورد طبيعي، بيد أنه كان هناك تشكيك في أن الممارسة تثبت وجود مورد يمكن وصفه بأنه مورد متقاسم أو مشترك. وأشار بعض الأعضاء إلى أن لغة مشروع المبدأ التوجيهي لا تستند إلى ممارسة الدول أو الممارسة التعاهدية أو إلى أية سوابق قضائية. وإضافة إلى ذلك، لا يبدو أن للمبدأ التوجيهي علاقة بأي وضع قانوني للغلاف الجوي إلا إذا حُمّل المعنى للعبارة التي تؤكد أن حمايته هي "شاغل مشترك للبشرية". وهذا مفهوم مضامينه الشارعة غير واضحة؛ وهو لا يثير الجدل فحسب بل اللبس أيضاً لأنه ينطوي على تفسيرات متنوعة، بما في ذلك احتمال أن ينشىء حقوقاً للأفراد والأجيال المقبلة. وإضافة إلى ذلك، لا يبدو أن ممارسة الدول تؤيد تطبيقه على الغلاف الجوي.

١٠٧- وعلى الرغم من هذا الشّح في الممارسة، فلم تكن معالجة المقرر الخاص لهذا المفهوم في التقرير كاملة ولا شاملة. وقد عرض بصورة مُبتسرة نصاً دون أن يقدم تحليلاً كاملاً للمفهوم المقترح ويعرض الآثار المترتبة عليه من منظور قانوني. فهو مثلاً لم يستكشف بشكل كامل ما هي الآثار القانونية المترتبة على عبارة "شاغل مشترك للبشرية". وتطرح في هذا الصدد مجموعة من الأسئلة أولها هل هناك مسؤولية قانونية عن منع الضرر؟ وهل يمكن أن تسند تلك المسؤولية القانونية إلى جميع الدول؟ وهل ستنشئ التزامات ذات حجية مطلقة تجاه الكافة؟ وهل ستتحمل الدول المسؤولية تبعاً لذلك؟ وهل ستنشئ التزامات على عاتق المجتمع ككل وعلى كل فرد من أفراد الجماعة؟ وهل ستنشئ أساساً للمقاضاة، بما في ذلك دعوى الحسبة. وهل ستنشئ واجب التضامن البيئي الدولي؟ وهل سيؤدي مشروع المبدأ التوجيهي عن غير قصد إلى التقليل من أهمية مبدأ استعمال الملك دون مضارة؟ وعلى الرغم من أن المقرر الخاص يلمح في التقرير إلى أن المفهوم سيفضي إلى استحداث التزامات قانونية موضوعية تتحملها جميع الدول بحماية الغلاف الجوي العالمي بوصفها التزامات ذات حجية

مطلقة تجاه الكافة وقابلة للإنفاذ، فقد ألمح إلى ذلك دون أن يقدم تحليلاً كاملاً. وأكد عدة أعضاء أيضاً أن الحماية هي الشاغل المشترك للبشرية وليس الغلاف الجوي في حد ذاته. غير أنه أشير إلى أن مسألة تدهور أحوال الغلاف الجوي ينبغي أن تقدم كمثال على هذا الشاغل.

١٠٨- وأشار بعض الأعضاء الآخرين إلى أن المفهوم يستحق النظر إليه بعين الاستحسان مشيرين إلى أن اللجنة يمكن أن تؤدي دوراً في توضيح نطاقه وتحديده فيما يتعلق بحماية الغلاف الجوي. وبيّن البعض أيضاً أن من الجدير النظر إلى المفهوم على أنه يعني ضمناً ضرورة التعاون الدولي في مجال حماية الغلاف الجوي مع ما يلازم ذلك من واجبات الوقاية والتعاون. وترى وجهة النظر تلك أيضاً أنه ينبغي توجيه الاهتمام إلى حماية الغلاف الجوي كشاغل مشترك للبشرية، عوضاً عن التركيز على الوضع القانوني للغلاف الجوي، وينبغي أن يشكل مفهوم "الشاغل المشترك" أساساً لمبدأ توجيهي قائم بذاته ومبدأ توجيهي آخر يفصل المبادئ الأساسية ذات الصلة بحماية الغلاف الجوي.

١٠٩- وهناك وجهة نظر أخرى ترى أن المفهوم ضعيف إلى درجة لا يمكن أن يطبق على حماية الغلاف الجوي. وفيما أعرب بعض الأعضاء عن تعاطفهم مع إمكانية إظهار المفهوم كمفهوم يسري على حماية الغلاف الجوي، لوحظ مع ذلك أن التعليل القانوني لتفضيل هذا الخيار كان شحيحاً في التقرير. ولم يكن من الواضح على سبيل المثال لماذا لا يمكن أن يصبح مفهوم "التراث المشترك للبشرية" مفهوماً مثالياً دون "أجهزة مؤسسية ذات نفوذ واسع للتحكم في توزيع حقوق الاستغلال وفوائده"، وهو ما يبدو أنه دفع المقرر الخاص إلى التخلي عنه. وفي هذا الخصوص، وُجّه الاهتمام إلى اتفاقية اليونسكو لعام ١٩٧٢ لحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي والإعلان العالمي بشأن الجين البشري وحقوق الإنسان لعام ١٩٩٧ لأنهما يشيران إلى "التراث المشترك للبشرية" دون أن يكون لديهما هيكل مؤسسي مفصل. وفي الواقع، وجه بعض الأعضاء الآخرين اللوم إلى المقرر الخاص لأنه استبعد بشيء من السرعة ودون تقديم أسباب مقنعة احتمال تطبيق "التراث المشترك للبشرية" على وضع الغلاف الجوي.

١١٠- وفيما يتعلق بالفقرة (أ)، اقترح تبسيط الإشارة إلى "النظم الإيكولوجية المائية والبرية".

١١١- أما فيما يخص الفقرة (ب)، فقد ارتئي أنها غير ضرورية. وكان من المفهوم كذلك أنه حتى في الحالة التي لا يؤثِّر فيها مشروع المبادئ التوجيهية في الوضع القانوني للمجال الجوي بموجب القانون الدولي الساري، فإن ذلك لا يعني أن هذا المشروع لن يشمل الأنشطة المضطلع بها في المجال الجوي.

(هـ) الاعتبارات الأخرى

١١٢- رحب عدة أعضاء بإشارة المقرر الخاص إلى أنه سيركز على آليات تعاونية من أجل معالجة المسائل التي تحظى باهتمام مشترك، وحثوا المقرر الخاص على إعطاء الأولوية لهذا الجانب. ورأى بعض الأعضاء أنه ينبغي أيضاً أن يُنظر بوجه ما في التزامات الدول التي لا تتعلق بالحفاظ

على الغلاف الجوي فحسب بل أيضاً بصيانته؛ والعلاقة بين قواعد القانون البيئي الدولي العرفي المكرسة بالفعل والقواعد الناظمة للغلاف الجوي، بما في ذلك مبدآ عدم الإضرار والوقاية إضافة إلى مبادئ التنمية المستدامة.

١١٣- ونظراً إلى أن محكمة العدل الدولية قد أعلنت في قضية *طاحونتي اللباب (Pulp Mills)*[(٧٩٨)] أنه يجب اعتبار إجراء تقييم الأثر البيئي شرطاً بموجب القواعد العامة للقانون الدولي كلما كان هناك خطر من مغبة أن يؤثر النشاط المقترح تأثيراً سلبياً كبيراً في سياق عابر للحدود، فباستطاعة اللجنة أيضاً أن تسهم مساهمة مفيدة في هذا الشأن، بطرق منها تناول جميع الجوانب المتعلقة بمحتوى الالتزام فيما يخص هذا الموضوع.

١١٤- واقترح أيضاً أن تستند اللجنة عندما تتناول اعتبارات الإنصاف إلى المبادئ ٦[(٧٩٩)] و٩[(٨٠٠)] و١١[(٨٠١)] من إعلان ستوكهولم المتعلق بالبيئة البشرية في معالجة الموضوع.

١١٥- وأعرب بعض الأعضاء عن تفضيلهم لنهج بديل يلتمس تحديد "مؤشرات ممارسات" معينة تستند بصورة فعلية إلى ممارسة الدول وتكون مفيدة لجهات تقرير السياسات عند تصديها لمشاكل تتعلق بالغلاف الجوي. ويمكن في إطار هذا النهج أن يركز مشروع المبادئ التوجيهية على مسائل من قبيل التعاون بين الدول على المستويات العالمي والإقليمي والثنائي ومختلف النّهُج والأطر والتقنيات التي تتبعها الدول لتعزيز ترتيبات التعاون.

---

(٧٩٨) *Pulp Mills on the River Uruguay (Uruguay v. Argentina), Judgment, I.C.J. Reports 2012*, p. 14, at pp.82-83 para. 204. انظر أيضاً *قضية* "*The matter of the Indus Waters Kishenganga* Arbitration" *أمام محكمة التحكيم المنشأة وفقاً لمعاهدة مياه نهر السند المبرمة عام ١٩٦٠ بين حكومة الهند وحكومة باكستان والموقعة في ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٦٠ بين جمهورية باكستان الإسلامية وجمهورية الهند، قرار التحكيم الجزئي في ١٣ شباط/فبراير ٢٠١٣، وذلك على الموقع الشبكي:* www.pca-cpa.org (تم الاطلاع على الموقع في ٢٧ أيار/مايو ٢٠١٤).

(٧٩٩) فيما يلي نص المبدأ ٦:

The discharge of toxic substances or of other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems. The just struggle of the peoples of ill countries against pollution should be supported.

(٨٠٠) فيما يلي نص المبدأ ٩:

Environmental deficiencies generated by the conditions of underdevelopment and natural disasters pose grave problems and can best be remedied by accelerated development through the transfer of substantial quantities of financial and technological assistance as a supplement to the domestic effort of the developing countries and such timely assistance as may be required.

(٨٠١) فيما يلي نص المبدأ ١١:

The environmental policies of all States should enhance and not adversely affect the present or future development potential of developing countries, nor should they hamper the attainment of better living conditions for all, and appropriate steps should be taken by States and international organizations with a view to reaching agreement on meeting the possible national and international economic consequences resulting from the application of environmental measures.

٣- الملاحظات الختامية للمقرر الخاص

١١٦- رحب المقرر الخاص بالتعليقات والاقتراحات المفيدة والانتقادات البناءة التي أبداها الأعضاء. وأكد المقرر الخاص مجدداً أهمية أن تتناول اللجنة الموضوع على نحو متواضع وحصيف، وأيد في الوقت نفسه الشعور السائد بأن المشاورات مع الدوائر العلمية ستفيد اللجنة في أعمالها. ولهذه الغاية، عبَّر عن اعتزامه استكشاف إمكانية تنظيم جلسة إحاطة في عام ٢٠١٥. وأشار المقرر الخاص أيضاً إلى أنه يميل إلى أن يؤجل إلى العام المقبل إحالة مشروع المبادئ التوجيهية إلى لجنة الصياغة لأن ذلك سيتيح له فرصة لإعادة صياغة بعض أجزاء المشروع في ضوء التعليقات التي أُبديت.

١١٧- وسلّم المقرر الخاص بالتنوع الواسع في آراء الأعضاء بشأن تفاهم عام ٢٠١٣. وأكد على وجه الخصوص أنه لا يعتزم خلق تضارب بين معالجته للموضوع، ولا سيما التركيز على التلوث الجوي واستنفاد الأوزون وتغير المناخ، وبين المفاوضات السياسية. وأشار المقرر الخاص، في إطار الدعوة إلى اتباع نهج وسطيّ، إلى أن من غير الوارد استبعاد التفاهم بالنظر إلى أنه هو الأساس الذي اتخذت عليه اللجنة قرارها بتناول الموضوع العام الماضي. وأعرب في الوقت نفسه عن أمله في أن يُمنح المقرر الخاص المرونة اللازمة لتحديد المسائل ذات صلة بالموضوع بطريقة تساعد اللجنة على إحراز تقدم في النظر فيه.

١١٨- وأشار المقرر الخاص أيضاً إلى أنه قدم في الفقرة ٩٢ من تقريره خطة عمل مكتملة لتناول الموضوع، وسلّم بأهمية التعاون الدولي بوصفه عنصراً رئيسياً من عناصر حماية الغلاف الجوي. وقال إنه يعتزم أن يتناول في تقريره الثاني جوهر مسؤوليات الدول فيما يتعلق بحماية الغلاف الجوي.

١١٩- وفيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ١، أكد المقرر الخاص أن الغرض منه هو وضع تعريف عملي لأغراض مشاريع المواد، وقد اقتُرح المشروع على سبيل الضرورة العملية بالنظر إلى أن الصكوك القائمة لا تتضمن تعريفاً للغلاف الجوي. وأشار إلى أن تركيزه على طبقة التروبوسفير وطبقة الستراتوسفير في التعريف لم يكن عشوائياً. ونظراً إلى أن الغلاف الجوي العلوي لا يتضمن سوى ٠,٠٠٠٢ في المائة من الكتلة الإجمالية للغلاف الجوي فقد اعتبره جزءاً ضئيلاً سيُستثنى من التغطية. وإضافة إلى ذلك، لا يوجد دليل معقول يثبت أن تغير المناخ قد أسهم في التغيرات في أحوال الميزوسفير أو الغلاف الحراري أو كان مسؤولاً عنها. وأعرب عن شكوكه في أن دراسة "تغير المناخ" في طبقة الميزوسفير التي أجراها البرنامج الأسترالي الحكومي في المنطقة القطبية الجنوبية والمتصلة "بدفق الإشعاع الشمسي" أو قياس النشاط الشمسي خلال الفترة الزمنية نفسها، تعزو التغيرات المكشوف عنها على وجه التحديد "بصورة مباشرة أو غير مباشرةً إلى النشاط البشري الذي يفضي إلى تغير في تكوين الغلاف الجوي العالمي والذي يلاحظ، بالإضافة إلى التقلب الطبيعي للمناخ" وهو تعريف تغير المناخ المعتمد في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. وإضافة إلى ذلك، سلّم

المقرر الخاص بأن فهم التغيرات في الغلاف الجوي العلوي محدود بسبب عدم وجود بيانات علمية تتعلق بذلك. ولذا، يرى المقرر الخاص أن وضع نظام لحماية تلك المنطقة هو مشروع طموح للغاية. وفيما يتعلق بالضرر الذي يُحتمل أن تتسبب فيه السواتل، أشار المقرر الخاص إلى أن الحماية البيئية للفضاء الخارجي، بما في ذلك مسألة الحطام الفضائي موضوع يدخل في اختصاص لجنة استخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية. وأكد المقرر الخاص أيضاً أن المجال الجوي والغلاف الجوي هما مفهومان مختلفان تماماً بموجب القانون الدولي. وبناء على ذلك، فإن تعريف حدود الغلاف الجوي لا يؤثر في حدود المجال الجوي الوطني أو الفضاء الخارجي. ومع ذلك، أعرب المقرر الخاص عن استعداده لحذف الإشارة إلى طبقة التروبوسفير وطبقة الستراتوسفير من التعريف الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ١ شريطة أن يزيد أي تعليق على مشروع المبدأ التوجيهي توضيح علاقة الغلاف الجوي بالفضاء الخارجي.

١٢٠- وفيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ٢، أكد المقرر الخاص أن تركيز المشروع سيكون مُنْصباً على الضرر الذي تترتب عليه آثار عابرة للحدود أو عالمية. وذكر أن استخدام عبارات مثل "مواد ضارة" التي "تنجم عنها أو يُحتمل أن تنجم عنها آثار سلبية خطيرة" يرمي إلى أن يحدد على النحو المناسب نطاق الأنشطة البشرية والمواد الضارة التي يُعنى بها مشروع المبادئ التوجيهية. وأشار المقرر الخاص إلى أن اللجنة قد استخدمت مفاهيم فنية في الأحكام التعريفية فضلاً عن تعبير "الجسيم" في أعمالها السابقة. وينطبق ذلك مثلاً على المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة الخطرة. وقد أشارت اللجنة إلى أن تعبير "الجسيم" هو تحديد واقعي وموضوعي ويشتمل على تقدير القيمة وهو ما يتوقف على ظروف حالة معينة، ويعني شيئاً أكثر من "يمكن الكشف عنه" دون أن يصل بالضرورة إلى مستوى "الخطير" أو "الكبير". وأشار المقرر الخاص أيضاً إلى أن إدراج "الطاقة" في التعريف المقترح يطابق التعريف الوارد في اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود وفي اتفاقية قانون البحار. وليس الغرض من إدراج "الطاقة" هو التدخل في سياسات الدول المتعلقة بالطاقة النووية واستخداماتها.

١٢١- وفيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ٣، أكد المقرر الخاص أن الشاغل المشترك هو بالأحرى *حماية* الغلاف الجوي وليس الغلاف الجوي نفسه. ومن المقصود أن يكون نطاقه ضيقاً وأن ينطبق على إقامة إطار تعاوني لحماية الغلاف الجوي وليس على تحديد الملكية أو الإدارة المشتركة للغلاف الجوي. وهو يخلق التزامات موضوعية بالحماية البيئية علاوة على الالتزامات المعترف بها أصلاً في القانون الدولي العرفي. وأكد المقرر الخاص اعتقاده بوجود صلة وثيقة بين الالتزامات ذات الحجية المطلقة تجاه الكافة وإنفاذها وبين مفهوم "الشاغل المشترك" الذي ستُستكشف جوانبه بشكل أكبر في التقارير المقبلة، بما في ذلك مفهوم دعوى الحسبة المتصل به. ويرى المقرر الخاص أن الاشتراع استقرائي واستدلالي في آن معاً. ومهمة اللجنة هي استكشاف الالتزامات القانونية التي يمكن إدراجها في مفهوم "الشاغل المشترك" الذي لا يخلو من مضامين شارعة وتفصيل تلك الالتزامات في إطار مشروع المبادئ التوجيهية. وأيد الأعضاء الذين قالوا

إن مفهوم "الشاغل المشترك" ينطوي على واجب التعاون لضمان حماية الغلاف الجوي من أجل الأجيال المقبلة. وبيّن أيضاً أنه لا يرى مانعاً يحول دون توسيع نطاق مبدأ استعمال الملك دون مضارة ليشمل حماية الغلاف الجوي بالنظر إلى أن تطبيقه لا يقتصر على الضرر في السياق العابر للحدود الثنائي؛ وهذا المبدأ معترف به في كل من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (الفقرة الثامنة من الديباجة) واتفاقية فيينا بشأن حماية طبقة الأوزون (المادة ٢ (٢)(ب)). وأشار المقرر الخاص إلى أنه لا يعترض كلياً على استخدام مفهوم "التراث المشترك" لحماية الغلاف الجوي إذا اختارت اللجنة استخدامه في المشروع.

١٢٢- وأكد المقرر الخاص أيضاً أهمية اعتبار الغلاف الجوي وحدة مفردة شاملة لا تخضع للتقسيم وفق حدود الدول، فهو سائب ودينامي إلى حد سيكون فيه من غير العملي إن لم يكن من المستحيل تقسيمه، لأغراض المشروع، إلى جوّ يخضع للولاية الإقليمية لدولة ما أو لسيطرتها وآخر يخرج عن نطاق تلك الولاية.