

الفصل الخامس

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة)

ألف - مقدمة

تفي ببعض الإجراءات المشار إليها في الملخص التخطيطي^(٨٤٥)، أو أن تحل محلها؛ ودراسة أعدتها الأمانة بعنوان "دراسة في ممارسة الدول المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي"^(٨٤٦).

٨١- وعينت اللجنة، في دورتها السابعة والثلاثين (١٩٨٥)، السيد خوليو باربوثا مقررًا خاصًا للموضوع. وتلقت اللجنة ١٢ تقريراً من المقرر الخاص ما بين دورتها السابعة والثلاثين ودورها الثامنة والأربعين (١٩٩٦)^(٨٤٧).

(٨٤٥) حولية ١٩٨٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢١٧-٢١٨، الوثيقة A/CN.4/378.

(٨٤٦) حولية ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، إضافة، الوثيقة A/CN.4/384. وانظر أيضاً "دراسة استقصائية عن نظم المسؤولية ذات الصلة بموضوع المسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي"، حولية ١٩٩٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/471.

(٨٤٧) ترد فيما يلي التقارير الإثنا عشر المستسخة للمقرر الخاص: التقرير الأولي: حولية ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٤٣، الوثيقة A/CN.4/394؛

التقرير الثاني: حولية ١٩٨٦، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٣٥، الوثيقة A/CN.4/402؛

التقرير الثالث: حولية ١٩٨٧، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٢٥، الوثيقة A/CN.4/405؛

التقرير الرابع: حولية ١٩٨٨، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٦٨٣، الوثيقة A/CN.4/413؛

التقرير الخامس: حولية ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٣٧١، الوثيقة A/CN.4/423؛

التقرير السادس: حولية ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٣٣، الوثيقة A/CN.4/428 و Add.1؛

التقرير السابع: حولية ١٩٩١، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٦٥، الوثيقة A/CN.4/437؛

التقرير الثامن: حولية ١٩٩٢، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٤٤، الوثيقة A/CN.4/443؛

التقرير التاسع: حولية ١٩٩٣، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٣٧٤، الوثيقة A/CN.4/450؛

التقرير العاشر: حولية ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٥٩، الوثيقة A/CN.4/459؛

التقرير الحادي عشر: حولية ١٩٩٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٧٧، الوثيقة A/CN.4/468؛

التقرير الثاني عشر: حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٧٧، الوثيقة A/CN.4/475 و Add.1.

٧٨- أدرجت اللجنة، في دورتها الثلاثين (١٩٧٨)، موضوع "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي" في برنامج عملها وعينت روبرت ك. كوينتن - باكستر مقررًا خاصًا^(٨٤٣).

٧٩- وتلقت اللجنة، اعتباراً من دورتها الثانية والثلاثين (١٩٨٠) حتى دورتها السادسة والثلاثين (١٩٨٤)، خمسة تقارير من المقرر الخاص^(٨٤٤) ونظرت فيها. وقد سعى المقرر الخاص، في هذه التقارير، إلى وضع أساس مفاهيمي وملخص تخطيطي للموضوع وأورد فيها مقترحات بشأن خمسة مشاريع مواد. وقد عرض الملخص التخطيطي في التقرير الثالث للمقرر الخاص، الذي قدم إلى الدورة الرابعة والثلاثين للجنة (١٩٨٢). واقترحت مشاريع المواد الخمسة في التقرير الخامس للمقرر الخاص، الذي قدم إلى الدورة السادسة والثلاثين للجنة. وقد نظرت اللجنة فيها ولكنها لم تتخذ قراراً بإحالتها إلى لجنة الصياغة.

٨٠- وعرضت على اللجنة أيضاً، في دورتها السادسة والثلاثين، المواد التالية: الردود على استبيان وجهه في عام ١٩٨٣ المستشار القانوني للأمم المتحدة إلى ١٦ منظمة دولية مختارة للتحقق، ضمن جملة أمور، مما إذا كانت الالتزامات التي تقع على بعض الدول تجاه بعضها الآخر وتنفيذها هذه الدول بوصفها أعضاء في منظمات دولية يمكنها، إلى ذلك الحد، أن

(٨٤٣) أنشأت اللجنة في تلك الدورة فريقاً عاماً لبحث، بصفة أولية، نطاق الموضوع وطبيعته. وللاطلاع على تقرير الفريق العامل، انظر حولية ١٩٧٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٥٠-١٥٢.

(٨٤٤) ترد فيما يلي التقارير الخمسة المستسخة للمقرر الخاص: التقرير الأولي: حولية ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٤٧، الوثيقة A/CN.4/334 و Add.1 و Add.2؛

التقرير الثاني: حولية ١٩٨١، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٠٣، الوثيقة A/CN.4/346 و Add.1 و Add.2؛

التقرير الثالث: حولية ١٩٨٢، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٨٥، الوثيقة A/CN.4/360؛

التقرير الرابع: حولية ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٣٠١، الوثيقة A/CN.4/373؛

التقرير الخامس: حولية ١٩٨٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٦٥، الوثيقة A/CN.4/383 و Add.1.

الناجم عن أنشطة خطيرة" (٨٥١). وأحاطت الجمعية العامة علماً بهذا القرار في الفقرة ٧ من قرارها ١٥٦/٥٢ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧.

٨٧- وقد عينت اللجنة في الدورة نفسها السيد بيماراجو سرينيفاسا راو مقررًا خاصاً لهذا الجزء من الموضوع (٨٥٢).

٨٨- وتلقت اللجنة، في دورتها الخمسين (١٩٩٨)، التقرير الأول للمقرر الخاص (٨٥٣) ونظرت فيه واعتمدت، في قراءة أولى، مجموعة من ١٧ مشروعاً من مشاريع المواد بشأن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة.

٨٩- وقامت اللجنة، وفقاً للمادتين ١٦ و ٢١ من نظامها الأساسي، بإحالة مشاريع المواد، عن طريق الأمين العام، إلى الحكومات من أجل إبداء تعليقاتها وملاحظاتها عليها، مع طلب تقديم هذه التعليقات والملاحظات إلى الأمين العام في موعد أقصاه ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠.

٩٠- وتلقت اللجنة، في دورتها الحادية والخمسين (١٩٩٩) والثانية والخمسين (٢٠٠٠)، التقريرين الثاني (٨٥٤) والثالث (٨٥٥) للمقرر الخاص ونظرت فيهما. وكانت معروضة على اللجنة أيضاً التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات (٨٥٦). وأحالت اللجنة في جلستها ٢٦٤٣ المعقودة في ٢٠ تموز/يوليه ٢٠٠٠ مشروع الديباجة ومشاريع المواد المنقحة إلى لجنة الصياغة.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٩١- نظرت لجنة الصياغة، في الدورة الحالية، في مشاريع المواد التي أحالتها إليها لجنة القانون الدولي في الدورة السابقة. وعرض رئيس لجنة الصياغة تقرير هذه اللجنة (A/CN.4/L.601 و Corr.1 و Corr.2) في الجلسة ٢٦٧٥ للجنة، التي عقدت في ١١ أيار/مايو ٢٠٠١. وفي الجلسة نفسها، نظرت لجنة القانون الدولي في تقرير لجنة الصياغة واعتمدت النص النهائي لمشروع ديباجة وللمجموعة تتألف من ١٩ مشروعاً من مشاريع المواد بشأن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة.

(٨٥١) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٣، الفقرة ١٦٨ (أ).

(٨٥٢) المرجع نفسه.

(٨٥٣) حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/487 و Add.1.

(٨٥٤) حولية ١٩٩٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/501.

(٨٥٥) حولية ٢٠٠٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/510.

(٨٥٦) A/CN.4/509 (حولية ٢٠٠٠)، المجلد الثاني (الجزء الأول) و A/CN.4/516، وقد وردت هذه الأخيرة في عام ٢٠٠١.

٨٢- وأنشأت اللجنة في دورتها الرابعة والأربعين (١٩٩٢) فريقاً عاملاً للنظر في بعض القضايا العامة المتصلة بنطاق العمل المقبل بشأن ذلك الموضوع والنهج الذي ينبغي اتباعه بخصوصه والاتجاه الممكن لذلك العمل (٨٤٨). واستناداً إلى توصية الفريق العامل، قررت اللجنة في جلستها ٢٢٨٢ المعقودة في ٨ تموز/يوليه ١٩٩٢ مواصلة العمل بشأن هذا الموضوع على مراحل، بأن تستكمل أولاً العمل المتعلق بمنع الضرر العابر للحدود ثم تواصل العمل المتعلق بالتدابير العلاجية (٨٤٩). وقررت اللجنة، بالنظر إلى غموض عنوان الموضوع، التمسك بفرضية العمل التي تقول إن الموضوع يتعلق بـ "أنشطة"، وإرجاء أي تغيير رسمي في العنوان.

٨٣- وأعدت اللجنة، في دورتها الثامنة والأربعين، إنشاء الفريق العامل ليستعرض الموضوع بجميع جوانبه في ضوء تقارير المقرر الخاص والمناقشات التي جرت في اللجنة على مر السنين، وليقدم توصيات إلى اللجنة.

٨٤- وقدم الفريق العامل تقريراً (٨٥٠) يعرض صورة كاملة للموضوع فيما يتعلق بمبدأ المنع ومبدأ المسؤولية عن التعويض أو غيره من أشكال حبر الضرر، ويعرض مواد وتعليقات عليها.

٨٥- وأنشأت اللجنة من جديد، في دورتها التاسعة والأربعين (١٩٩٧) فريقاً عاملاً للنظر في مسألة كيفية مضي اللجنة في عملها بشأن هذا الموضوع. واستعرض الفريق العامل أعمال اللجنة بشأن الموضوع منذ عام ١٩٧٨. ولاحظ أن نطاق الموضوع ومضمونه لا يزالان غير واضحين بسبب عدة عوامل، مثل الصعوبات المفاهيمية والنظرية، ومدى ملاءمة العنوان، وصلة الموضوع بـ "مسؤولية الدول". ولاحظ الفريق العامل كذلك أن اللجنة عاجلت مسألتين في إطار الموضوع هما: "المنع" و"المسؤولية الدولية". ويرى الفريق العامل أن هاتين المسألتين على ما بينهما من اتصال متميزتان إحداهما عن الأخرى. ولذلك اتفق الفريق العامل على وجوب معالجة مسألتين المنع والمسؤولية بشكل منفصل من الآن فصاعداً.

٨٦- وعليه، قررت اللجنة أن تمضي في عملها بشأن موضوع "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي"، على أن تتناول أولاً مسألة المنع تحت العنوان الفرعي "منع الضرر العابر للحدود

(٨٤٨) حولية ١٩٩٢، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٩٦،

الوثيقة A/47/10، الفقرات ٣٤١-٣٤٣.

(٨٤٩) المرجع نفسه، الفقرات ٣٤٤-٣٤٩.

(٨٥٠) حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، المرفق

الأول.

منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة

إن الدول الأطراف،

إذ تضع في اعتبارها الفقرة ١ (أ) من المادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على قيام الجمعية العامة بإعداد دراسات والتقدم بتوصيات بقصد تشجيع التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه،

وإذ تضع في اعتبارها مبدأ سيادة الدول الدائمة على الموارد الطبيعية الموجودة على أراضيها أو الخاضعة لولايتها أو لسيطرتها،

وإذ تضع في اعتبارها أيضاً أن حرية الدول في القيام أو السماح بالقيام بأنشطة على أراضيها أو في غيرها من الأماكن التي تخضع لولايتها أو لسيطرتها ليست حرية غير محدودة،

وإذ تشير إلى إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية المؤرخ ١٣ حزيران/يونيه ١٩٩٢،

وإذ تدرك أهمية تعزيز التعاون الدولي،

قد اتفقت على ما يلي:

المادة ١ - النطاق

تنطبق هذه المواد على الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي والتي تنطوي على مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود بسبب عواقبها المادية.

المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة

لأغراض هذه المواد:

(أ) يشمل مصطلح "مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود" المخاطر التي يكون هناك احتمال كبير لأن تتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود واحتمال ضعيف لأن تتسبب في ضرر فادح عابر للحدود؛

(ب) يعني "الضرر" الضرر المتسبب فيه للأشخاص أو الممتلكات أو البيئة؛

(ج) يعني "الضرر العابر للحدود" الضرر المتسبب فيه في إقليم دولة غير الدولة المصدر أو في أماكن أخرى خاضعة لولاية هذه الدولة أو لسيطرتها، سواء أكانت للدولتين المعينتين حدود مشتركة أم لا؛

(د) تعني "دولة المصدر" الدولة التي يجري في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها التخطيط للأنشطة المشار إليها في المادة ١ أو تنفيذ هذه الأنشطة؛

(هـ) تعني "الدولة التي يحتمل أن تتأثر" الدولة أو الدول التي يحتمل أن يقع في إقليمها ضرر جسيم عابر للحدود أو التي تكون لها الولاية أو السيطرة على أي مكان آخر يحتمل أن يقع فيه ضرر كهذا؛

(و) تعني "الدول المعنية" دولة المصدر والدولة التي يحتمل أن تتأثر.

٩٢- واعتمدت لجنة القانون الدولي، في جلساتها ٢٦٩٧ و٢٦٩٨ و٢٦٩٩ و٢٧٠٠، المعقودة من ٢٧ تموز/يوليه إلى ٢ آب/أغسطس ٢٠٠١، التعليقات على مشاريع المواد السالفة الذكر.

٩٣- وتحيل لجنة القانون الدولي، وفقاً لنظامها الأساسي، مشروع الدباجة ومشاريع المواد إلى الجمعية العامة، مشفوعة بتوصية ترد أدناه.

جيم - توصية اللجنة

٩٤- قررت اللجنة، في جلستها ٢٧٠١، المعقودة في ٣ آب/أغسطس ٢٠٠١، عملاً بالمادة ٢٣ من نظامها الأساسي، أن توصي الجمعية العامة بوضع اتفاقية استناداً إلى مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة.

دال - الإشادة بالمقرر الخاص، السيد بيماراجو سرينيفاسا راو

٩٥- اعتمدت اللجنة، في جلستها ٢٧٠١ المعقودة في ٣ آب/أغسطس ٢٠٠١، بعد اعتماد نص مشروع الدباجة ومشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، القرار التالي بدون تصويت:

"إن لجنة القانون الدولي،

"وقد اعتمدت مشروع الدباجة ومشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة،

"تعرب للمقرر الخاص، السيد بيماراجو سرينيفاسا راو، عن تقديرها العميق وثمنها الحارة للإسهام المتميز الذي قدمه في إعداد مشروع الدباجة ومشاريع المواد بفضل جهوده التي لا تعرف الكلل وعمله الدؤوب، ولما تم تحقيقه من نتائج في وضع مشروع الدباجة ومشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة".

٩٦- وأعربت اللجنة أيضاً عن تقديرها العميق للمقررين الخاصين السابقين، روبرت ك. كوينتين - باكستر وخوليو باربوثا، لإسهامهما المتميز في العمل المتصل بهذا الموضوع.

هاء - مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة

١ - نص مشاريع المواد

٩٧- يرد فيما يلي نص مشروع الدباجة ومشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة في دورتها الثالثة والخمسين.

التي يحتمل أن تتأثر، وأن تحيل إليها ما هو متاح من المعلومات التقنية وجميع المعلومات الأخرى ذات الصلة التي يستند إليها التقييم.

٢- لا تتخذ دولة المصدر أي قرار بشأن الإذن بالنشاط ريثما تتلقى، في غضون فترة لا تتجاوز ستة أشهر، الرد من الدولة التي يحتمل أن تتأثر.

المادة ٩- المشاورات بشأن التدابير الوقائية

١- تجري الدول المعنية مشاورات فيما بينها، بناء على طلب أي دولة منها، بقصد التوصل إلى حلول مقبولة بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. وتتفق الدول المعنية، عند بدء هذه المشاورات، على إطار زمني معقول للمشاورات.

٢- تتوخى الدول المعنية الحلول المبنية على توازن عادل للمصالح في ضوء المادة ١٠.

٣- إذا لم تسفر المشاورات المشار إليها في الفقرة ١ عن حل متفق عليه، وجب مع ذلك على دولة المصدر أن تأخذ في اعتبارها مصالح الدولة التي يحتمل أن تتأثر إذا ما قررت الإذن بالمضي في النشاط، دون الإخلال بحقوق أي دولة يحتمل أن تتأثر.

المادة ١٠- العوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح

لإقامة توازن عادل للمصالح على النحو المشار إليه في الفقرة ٢ من المادة ٩، تأخذ الدول المعنية في اعتبارها جميع العوامل والظروف ذات الصلة، بما في ذلك:

(أ) درجة مخاطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود ومدى توافر وسائل منع وقوع هذا الضرر أو التقليل من مخاطره إلى أدنى حد أو وسائل جبر الضرر؛

(ب) أهمية النشاط، بحيث تؤخذ في الاعتبار مزاياه الإجمالية ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي والتقني لدولة المصدر نسبة إلى الضرر المحتمل للدولة التي يحتمل أن تتأثر؛

(ج) مخاطر إلحاق ضرر جسيم بالبيئة ومدى توافر الوسائل اللازمة لمنع وقوع هذا الضرر أو للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد أو لإصلاح البيئة؛

(د) مدى استعداد دولة المصدر، وعند الاقتضاء الدولة التي يحتمل أن تتأثر، للمساهمة في تكاليف المنع؛

(هـ) الجدوى الاقتصادية للنشاط نسبة إلى تكاليف المنع وإلى إمكانية الاضطلاع بالنشاط في مكان آخر أو بوسائل أخرى أو الاستعاضة عنه بنشاط بديل؛

(و) معايير الوقاية التي تطبقها الدولة التي يحتمل أن تتأثر على الأنشطة ذاتها أو على الأنشطة المشابهة والمعايير المطبقة في الممارسات الإقليمية أو الدولية المشابهة.

المادة ١١- الإجراءات في حال عدم وجود إخطار

١- إذا كان لدى إحدى الدول أسباب معقولة تدعو للاعتقاد بأن النشاط المزمع الاضطلاع به أو الجاري تنفيذه

المادة ٣- المنع

تتخذ دولة المصدر كل التدابير المناسبة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

المادة ٤- التعاون

تتعاون الدول المعنية بحسن نية وتسعى، عند الاقتضاء، للحصول على مساعدة من واحدة أو أكثر من المنظمات الدولية المختصة في منع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود، أو، على أي حال، في التقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

المادة ٥- التنفيذ

تتخذ الدول المعنية الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو غيرها من الإجراءات اللازمة، بما في ذلك إنشاء آليات رصد مناسبة، لتنفيذ أحكام هذه المواد.

المادة ٦- الإذن

١- تشترط دولة المصدر الحصول على إذنها المسبق بشأن ما يلي:

(أ) أي نشاط يدخل في نطاق هذه المواد ويُضطلع به في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها؛

(ب) أي تغيير كبير في أي نشاط مشار إليه في الفقرة (أ)؛

(ج) أي خطة لتغيير أي نشاط على نحو يحوله إلى نشاط يقع ضمن نطاق هذه المواد.

٢- يكون اشتراط الإذن الذي تضعه دولة ما واجب التطبيق فيما يتصل بجميع الأنشطة الموجودة من قبل الداخلة ضمن نطاق هذه المواد. وتستعرض الأذن التي أصدرتها الدولة بالفعل فيما يتصل بالأنشطة الموجودة من قبل لجعلها متمشية مع هذه المواد.

٣- في حال عدم الامتثال لشروط الإذن، تتخذ دولة المصدر ما تستنسبه من إجراءات، بما في ذلك إنهاء الإذن إذا اقتضى الأمر ذلك.

المادة ٧- تقييم المخاطر

يكون أي قرار يُتخذ فيما يتصل بالإذن بنشاط يدخل ضمن نطاق هذه المواد قائماً، بوجه خاص، على تقييم للضرر العابر للحدود الذي يحتمل أن يسببه ذلك النشاط، بما في ذلك أي تقييم للأثر البيئي.

المادة ٨- الإخطار والإعلام

١- إذا اتضح من التقييم المشار إليه في المادة ٧ أن هناك احتمالاً للتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود، وجب على دولة المصدر أن ترسل في الوقت المناسب إشعاراً بالمخاطر والتقييم إلى الدولة

المادة ١٦ - التأهب لحالات الطوارئ

تضع دولة المصدر خططاً احتياطية للاستجابة لحالات الطوارئ بالتعاون، عند الاقتضاء، مع الدولة التي يتأثر ومع المنظمات الدولية المختصة.

المادة ١٧ - الإخطار بحدوث حالة طوارئ

تقوم دولة المصدر، دون تأخير وباستخدام أسرع السبل المتوفرة لها، بإخطار الدولة التي يتأثر بحدوث حالة طوارئ فيما يتعلق بأي نشاط مضطرب به في نطاق هذه المواد، وتزودها بجميع المعلومات ذات الصلة والمتاحة.

المادة ١٨ - العلاقة بقواعد القانون الدولي الأخرى

لا تخل هذه المواد بأي التزام يقع على عاتق الدول بموجب المعاهدات أو قواعد القانون الدولي العرفي ذات الصلة.

المادة ١٩ - تسوية المنازعات

١- أي نزاع يتعلق بتفسير هذه المواد أو تطبيقها يُسوى سريعاً، بوسائل التسوية السلمية التي تختارها أطراف النزاع بالاتفاق المتبادل، ومن بينها المفاوضات، أو الوساطة، أو التوفيق، أو التحكيم، أو التسوية القضائية.

٢- إذا تعذر التوصل إلى اتفاق بشأن وسائل التسوية السلمية في غضون فترة ستة أشهر تلجأ أطراف النزاع، بناء على طلب أي منها، إلى إنشاء لجنة لتقصي الحقائق تكون محايدة.

٣- تتكون لجنة تقصي الحقائق من عضو واحد يسميه كل طرف من أطراف النزاع، وعضو آخر، زيادة على ذلك، لا يحمل جنسية أي طرف من أطراف النزاع يختاره الأعضاء المعينون ويتولى رئاسة اللجنة.

٤- إذا كان أحد أطراف النزاع يتألف من أكثر من دولة واحدة ولم تتفق هذه الدول على عضو مشترك في اللجنة فسمت كل واحدة منها عضواً، كان للطرف الآخر في النزاع الحق في تسمية عدد من أعضاء اللجنة مساوٍ لذلك العدد.

٥- إذا لم يتمكن الأعضاء الذين تسميهم أطراف النزاع من الاتفاق على رئيس خلال ثلاثة أشهر من طلب إنشاء اللجنة، جاز لأي طرف من أطراف النزاع أن يطلب إلى الأمين العام للأمم المتحدة أن يعين رئيساً لا يحمل جنسية أي طرف من أطراف النزاع. وإذا أخفق أي طرف من أطراف النزاع في تسمية عضو في غضون ثلاثة أشهر من الطلب الأولي عملاً بالفقرة ٢، جاز لأي طرف آخر من أطراف النزاع أن يطلب إلى الأمين العام للأمم المتحدة أن يعين شخصاً لا يحمل جنسية أي طرف من أطراف النزاع. ويشكل الشخص المعين على هذا النحو لجنة مكونة من عضو واحد.

٦- تعتمد اللجنة تقريرها بأغلبية الأصوات، ما لم تكن لجنة مكونة من عضو واحد، وتقدم ذلك التقرير إلى أطراف النزاع وتبين فيه النتائج التي توصلت إليها وتوصياتها، وتنظر أطراف النزاع في التقرير بحسن نية.

في إقليم دولة المصدر يتسبب لها في ضرر جسيم عابر للحدود، جاز لها أن تطلب من دولة المصدر تطبيق حكم المادة ٨. ويجب أن يكون هذا الطلب مشفوعاً بشرح موثق يبين أسبابه.

٢- على دولة المصدر، إذا وجدت مع ذلك أنها غير ملزمة بتقديم إخطار بموجب المادة ٨، أن تبلغ الدولة الطالبة بذلك في حدود مدة معقولة، مع تقديم شرح موثق يبين أسباب توصلها إلى هذه النتيجة. وإذا لم ترض تلك الدولة بهذه النتيجة، تشرع الدولتان فوراً، بناء على طلب هذه الأخيرة، في مشاورات على النحو المبين في المادة ٩.

٣- في أثناء المشاورات تقوم دولة المصدر، إذا طلبت منها الدولة الأخرى ذلك، باتخاذ ترتيبات لتطبيق التدابير المناسبة والعملية للتقليل من المخاطر إلى أدنى حد، ولتعليق النشاط المعني لفترة معقولة.

المادة ١٢ - تبادل المعلومات

على الدول المعنية، في أثناء الاضطلاع بالنشاط، أن تتبادل في الوقت المناسب جميع المعلومات المتاحة المتعلقة بذلك النشاط والمتصلة بمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، بالتقليل إلى أدنى حد من مخاطره. ويستمر تبادل المعلومات هذا إلى الوقت الذي تراه الدول المعنية مناسباً حتى بعد إنهاء النشاط.

المادة ١٣ - إعلام الجمهور

تقوم الدول المعنية، مستخدمة الوسائل المناسبة، بتزويد الجمهور الذي يجتمعت أن يتأثر بأحد الأنشطة الداخلة في نطاق هذه المواد بالمعلومات المناسبة المتعلقة بذلك النشاط وبالمخاطر التي ينطوي عليها وبالضرر الذي قد ينجم عنه، وتحقق من آرائه.

المادة ١٤ - الأمن القومي والأسرار الصناعية

يجوز حجب البيانات والمعلومات الحيوية للأمن القومي لدولة المصدر أو لحماية الأسرار الصناعية أو المتعلقة بالملكية الفكرية، ولكن يجب على دولة المصدر أن تتعاون بحسن نية مع الدولة التي يجتمعت أن تتأثر في تقديم ما يمكن تقديمه من المعلومات في هذه الظروف.

المادة ١٥ - عدم التمييز

لا يجوز للدولة أن تميز بين الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المعرضين أو الذين قد يتعرضون لمخاطر ضرر جسيم عابر للحدود نتيجة القيام بنشاط يدخل في نطاق هذه المواد تمييزاً قائماً على أساس الجنسية أو الإقامة أو المكان الذي قد يقع فيه الضرر، عند منحهم، وفقاً لنظامها القانوني، حق اللجوء إلى إجراءاتها القضائية أو غيرها من الإجراءات التماساً للحماية أو لأي جبر ملاتم آخر، ما لم تتفق الدول المعنية على خلاف ذلك لحماية مصالح هؤلاء الأشخاص.

(٤) ولذلك أصاب فريق الخبراء المعني بالقانون البيئي والتابع للجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية (لجنة بروتلاندي) عندما أكد على مسألة المنع. فالمادة ١٠ التي أوصى بها الفريق العامل تنص على ما يلي: "دونما إخلال بالمبادئ المنصوص عليها في المادتين ١١ و١٢، تمنع الدول أو تُلطف من أثر أي تدخل بيئي عابر للحدود أو ضرر ذي شأن ناتج عنه يتسبب في ضرر كبير، أي من قبيل الضرر غير الطفيف أو التافه" (٨٥٩). كما يجدر بالذكر أن مبدأ المنع الراسخ قد أُرِز في حكم هيئة التحكيم في قضية مصهر تريل (٨٦٠) وأعيد تأكيده لا في المبدأ ٢١ من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (إعلان استكهولم) (٨٦١) والمبدأ ٢ من إعلان ريو فحسب، بل حتى في قرار الجمعية العامة ٢٩٩٥ (د-٢٧) المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢ بشأن التعاون بين الدول في مجال البيئة. ويرد هذا المبدأ أيضاً في المبدأ ٣ من مبادئ السلوك في ميدان البيئة لإرشاد الدول في حفظ وتنسيق استغلال الموارد الطبيعية التي تتقاسمها دولتان أو أكثر، التي اعتمدها مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام ١٩٧٨، حيث ينص على أنه يتعين على الدول

أن تتجنب إلى الحد الأقصى الممكن ... وأن تُقلل إلى أدنى حد ممكن من الآثار البيئية السلبية لاستغلال الموارد الطبيعية المشتركة خارج ولايتها من أجل حماية البيئة، ولا سيما حين يكون من شأن هذا الاستغلال:

- (أ) أن يتسبب في ضرر للبيئة قد تكون له عواقب بالنسبة إلى استغلال المورد من قبل دولة شريكة أخرى؛
- (ب) أو يهدد الحفاظ على مورد متجدد مُتقاسم؛
- (ج) أو يُعرض صحة سكان دولة أخرى للخطر (٨٦٢).

Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations (London, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1987), p. 75 والتوصيات التي اعتمدها فريق الخبراء. وأشير أيضاً إلى أن واجب عدم إحداث ضرر كبير يمكن استنتاجه من ممارسة الدول غير المستندة إلى معاهدات، ومن البيانات التي أدلت بها الدول منفردة و/أو مجتمعة، انظر J.G. Lammers, *Pollution of International Watercourses* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1984), pp. 346-347 and 374-376. (٨٦٠) *Trail Smelter* (انظر الحاشية ٢٥٣ أعلاه)، ص ١٩٠٥ وما يليها.

(٨٦١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، استكهولم، ١٦-٥ حزيران/يونيه ١٩٧٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع للطبعة الإنكليزية E.73.II.A.14 والتصويب)، الجزء الأول، الفصل الأول. UNEP, *Environmental Law: Guidelines and Principles*, No. 2, *Shared Natural Resources* (Nairobi, 1978), p. 2 وهذه المبادئ مستنسخة في ILM, vol. 17, No. 5 (September 1978), p. 1098. انظر أيضاً المقرر ١٤/٦ المؤرخ ١٩ أيار/مايو ١٩٧٨ الذي

٢- نص مشاريع المواد مع التعليقات عليها

٩٨- يرد فيما يلي نص مشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة في دورتها الثالثة والخمسين مع التعليقات عليها.

منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة

تعليق عام

(١) تتناول المواد مفهوم المنع في سياق جواز وتنظيم الأنشطة الخطرة التي تنطوي على إمكانية حدوث ضرر كبير عابر للحدود. وبهذا المعنى، يتعلق المنع كإجراء أو كواجب بالمرحلة التي تسبق الحالة التي قد يحدث فيها فعلاً أذى أو ضرر جسيم، مما يستوجب قيام الدول المعنية بطلب إجراءات علاجية أو تعويضية تنطوي في كثير من الأحيان على مسائل تتصل بالمسؤولية.

(٢) وأصبح لمفهوم المنع أهمية كبيرة وصلة واضحة بأحداث الساعة. وهناك عدة جوانب هامة للتشديد على واجب المنع، في مقابل واجب الإصلاح أو العلاج أو التعويض. وسياسة السعي إلى المنع أحسن لأنه كثيراً ما يعجز التعويض، في حالة حدوث ضرر، عن إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل الحدث أو الحادث. والوفاء بمهمة المنع أو العناية الواجبة أمر ضروري، لا سيما بالنظر إلى التزايد المطرد في المعرفة بشؤون العمليات الخطرة، والمواد المستعملة وإجراءات إدارتها وما تنطوي عليه من مخاطر. ومن الناحية القانونية، تُعتبر القدرة المتزايدة على تتبع سلسلة الأحداث المترابطة، أي الصلة المادية بين السبب (النشاط) والنتيجة (الضرر)، وحتى مختلف المراحل الوسيطة في تلك السلسلة السببية، سبباً إضافياً يحتم على متعهدي الأنشطة الخطرة اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لمنع حدوث الضرر. وعلى أية حال، فإن الوقاية كسياسة خير من العلاج.

(٣) ومنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة هدف شدد عليه المبدأ الثاني من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (إعلان ريو) (٨٥٧) وأكدته محكمة العدل الدولية في فتاها بشأن شرعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها (٨٥٨) وأصبح جزءاً من القانون الدولي.

(٨٥٧) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويبات)، المجلد الأول: القرارات التي اتخذها المؤتمر، القرار ١، المرفق الأول.

(٨٥٨) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (انظر الحاشية ٥٤ أعلاه)، ص ٢٤١-٢٤٢، الفقرة ٢٩؛ وانظر أيضاً A/51/218، المرفق.

التعليق

(١) تبين الديباجة السياق العام لمضمون موضوع المنع، مع مراعاة الولاية المسندة إلى اللجنة والمتمثلة في تدوين القانون الدولي وتطويره. وتقتضي الأنشطة المدرجة في إطار هذا الموضوع أن تتعاون الدول وتسوي خلافاتها لما فيه مصالحها المتبادلة. وللدول حرية رسم السياسات اللازمة لتنمية مواردها الطبيعية وتنفيذ الأنشطة التي تلي احتياجات سكانها أو السماح بتنفيذها. لكن على الدول، عندما تفعل ذلك، أن تضمن تنفيذ هذه الأنشطة بما يراعي مصالح الدول الأخرى وبالتالي، فإن الحرية المتاحة لهذه الدول في نطاق ولايتها ليست حرية غير محدودة.

(٢) كما ينبغي أن يُنظر إلى منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة في سياق المبادئ العامة الواردة في إعلان ريو والاعتبارات الأخرى التي تؤكد على الصلة الوثيقة بين قضايا البيئة والتنمية. وتُظهر الإشارة العامة الواردة في الفقرة الرابعة من الديباجة إلى إعلان ريو أهمية الطبيعة التفاعلية لجميع المبادئ الواردة فيه. ومع ذلك، لا بأس من التشديد على مبادئ محددة من إعلان ريو، حسب الاقتضاء، في التعليقات التالية على مواد محددة.

المادة ١ - النطاق

تنطبق هذه المواد على الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي والتي تنطوي على مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود بسبب عواقبها المادية.

التعليق

(١) يقتصر نطاق المواد بموجب المادة ١ على الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي والتي تنطوي على مخاطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود بسبب عواقبها المادية. ويقتصر أيضاً نطاق المواد بموجب الفقرة الفرعية (د) من المادة ٢ على الأنشطة المضطلع بها في إقليم دولة أو تحت ولايتها أو سيطرتها.

(٢) وأي نشاط ينطوي على مخاطر إحداث خطر جسيم عابر للحدود بسبب عواقبه المادية يقع ضمن نطاق المواد. ويمكن تصور أنواع مختلفة من الأنشطة ضمن هذه الفئة. وهي تشمل، كما يدل عليه عنوان المواد المقترحة، أي نشاط ينطوي على خطر، وبطريق الاستدلال، فائق الخطورة ينطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود. وتجب الإشارة إلى أن المقصود بالنشاط الفائق الخطورة هو النشاط الذي ينطوي على خطر نادراً ما يتوقع أن يتحقق ولكنه قد يأخذ، في المناسبات النادرة التي يحدث فيها، أبعاداً خطيرة (أكثر من جسيمة أو خطيرة أو كبيرة).

(٥) وقد قُبل مبدأ منع الإضرار عبر الحدود بالبيئة والأشخاص والممتلكات كمبدأ هام في العديد من المعاهدات المتعددة الأطراف المتعلقة بحماية البيئة، والحوادث النووية، والأجسام الفضائية، والمحاري المائية الدولية، وإدارة النفايات الخطرة، ومنع التلوث البحري^(٨٦٣).

الديباجة

إن الدول الأطراف،

إذ تضع في اعتبارها الفقرة ١ (أ) من المادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على قيام الجمعية العامة بإعداد دراسات والتقدم بتوصيات بقصد تشجيع التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه،

وإذ تضع في اعتبارها مبدأ سيادة الدول الدائمة على الموارد الطبيعية الموجودة على أراضيها أو الخاضعة لولايتها أو لسيطرتها،

وإذ تضع في اعتبارها أيضاً أن حرية الدول في القيام أو السماح بالقيام بأنشطة على أراضيها أو في غيرها من الأماكن التي تخضع لولايتها أو لسيطرتها ليست حرية غير محدودة،

وإذ تشير إلى إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية المؤرخ ١٣ حزيران/يونيه ١٩٩٢،

وإذ تدرك أهمية تعزيز التعاون الدولي،

قد اتفقت على ما يلي:

اعتمده مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والثلاثون، الملحق رقم ٢٥ (A/33/25)، المرفق الأول. وللإطلاع على مصادر أخرى حيث يرد ذكر مبدأ المنع انظر... *Environmental Protection and Sustainable Development* (الحاشية ٨٥٩ أعلاه)، ص ٧٥-٨٠.

(٨٦٣) للإطلاع على مجموعة من المعاهدات المرتبة حسب المجال أو القطاع البيئي المشمول والحماية المتاحة لإزاء تهديدات معينة، انظر E. Brown Weiss, D. B. Magraw and P. C. Szasz, *International Environmental Law: Basic Instruments and References* (Dobbs Ferry, N. Y., Transnational, 1992); P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, vol. 1: *Frameworks, Standards and Implementation* (Manchester University Press, 1995); L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné and C. Romano, *Protection internationale de l'environnement: recueil d'instruments juridiques* (Paris, Pedone, 1998); C. Dommen and P. Cullet, eds., *Droit international de l'environnement. Textes de base et références* (London, Kluwer, 1998); M. Prieur and S. Doumbé-Billé, eds., *Recueil francophone des textes internationaux en droit de l'environnement*, (Brussels, Bruylant, 1998); A. E. Boyle and D. Freestone, eds., *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges* (Oxford University Press, 1999); F. L. Morrison and R. Wolfrum, eds., *International, Regional and National Environmental Law* (The Hague, Kluwer, 2000); and P. W. Birnie and A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2002) (forthcoming).

السماح لدولة يحتتمل أن تتأثر بنشاط ينطوي على مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود أن تطلب من دولة المصدر الامتثال للالتزامات المتعلقة بالمنع، رغم أن النشاط بحد ذاته غير محظور. وبالإضافة إلى ذلك، فإن كون الدولة التي يحتتمل أن تتأثر بالنشاط تحتج بهذه المواد لا يمنع هذه الدولة من أن تدعي في وقت لاحق بأن النشاط المعني هو نشاط محظور. ويجب أن يُفهم كذلك أن عدم الوفاء بواجب المنع، وعلى أي حال، واجب التقليل من الخطر إلى أدنى حد بموجب المواد، لا يعني ضمناً أن النشاط نفسه محظور^(٨٦٦).

بيد أنه يمكن، في مثل هذه الحالة، تحميل الدولة مسؤولية تنفيذ الالتزامات، بما في ذلك أية مسؤولية مدنية أو واجب يقعان على القائم بالنشاط^(٨٦٧). والمواد المعنية، في المقام

(٣) وقد أُبدت في مراحل مختلفة من تطور هذه المواد اقتراحات تقضي بتحديد قائمة من الأنشطة في مرفق لهذه المواد، مع ترك الخيار لإضافة بنود إلى هذه القائمة أو حذف بنود منها في المستقبل، حسب الاقتضاء. كما يمكن أن يترك للدول خيار إضافة بنود إلى القائمة التي قد تدرجها في أية قوانين وطنية تهدف إلى تنفيذ الالتزامات القاضية بالمنع، أو حذف بنود منها.

(٤) على أنه رئي أن تحديد قائمة بالأنشطة في مرفق للمواد أمر لا يخلو من المشاكل وليس أساسياً من الناحية الوظيفية. فأية قائمة أنشطة من هذا القبيل قد لا تكون جامعة وقد يتعين تغييرها من حين لآخر في ضوء تطور التكنولوجيا السريع. وباستثناء أنشطة معينة فائقة الخطورة تكون في معظم الأحيان موضوع تنظيم خاص، كما في الميدان النووي أو في سياق الأنشطة المضطلع بها في الفضاء الخارجي، فإن الخطر الناجم عن نشاط ما يتوقف، في المقام الأول، على التطبيق المعين، والسياق المحدد، وطريقة التشغيل. ورئي أنه لا يمكن لقائمة عامة أن تضم هذه العناصر.

(٥) ويمكن أن يشار كذلك إلى أنه يجوز دائماً للدول أن تحدد الأنشطة التي تقع ضمن نطاق المواد في أية اتفاقات إقليمية أو ثنائية أو في قوانينها الوطنية التي تنظم مثل هذه الأنشطة وتنص على الوفاء بالالتزامات المنع^(٨٦٤). وعلى أي حال، فإن نطاق المواد توضحه المعايير الأربعة المختلفة المشار إليها في المادة.

(٦) والمعيير الأول لتحديد نطاق المواد يشير إلى "الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي". وقد اعتمد هذا النهج بغية فصل موضوع المسؤولية الدولية عن موضوع مسؤولية الدول^(٨٦٥). ويقصد أيضاً من استخدام هذا المعيار

(٨٦٦) انظر M. B. Akehurst "International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law", NYIL, 1985, vol. 16, pp. 3-16; A. E. Boyle, "State responsibility and international liability for injurious consequences of acts not prohibited by international law: a necessary distinction?", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 39 (1990), pp. 1-26; K. Zemanek, "State responsibility and liability", *Environmental Protection and International Law*; W. Lang, H. Neuhold and K. Zemanek, eds. (London, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1991), p. 197 والتقرير الثاني عن المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة)، الذي أعده المقرر الخاص، بيماراجو سرينيفاسا راو، *حولية* ١٩٩٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/501، الفقرات ٣٥-٣٧.

(٨٦٧) انظر P.-M. Dupuy, *La responsabilité internationale des États pour les dommages d'origine technologique et industrielle* (Paris, Pedone, 1976); Brownlie, *System of the Law of Nations ...* (footnote 92 above); A. Rosas, "State responsibility and liability under civil liability regimes", *Current International Law Issues: Nordic Perspectives (Essays in honour of Jerzy Sztucki)*, O. Bring and S. Mahmoudi, eds. (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994), p. 161; and F. Bitar, *Les mouvements transfrontières de déchets dangereux selon la Convention de Bâle: États des régimes de responsabilité* (Paris, Pedone, 1997), pp. 79-138. على أن هناك معايير مختلفة للتبعية وعبء الإثبات وسبل الانتصاف تنطبق على مسؤولية الدول وتبعتها. انظر أيضاً P.-M. Dupuy, "Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?", *RGDIP*, vol. 101, No. 4 (1997), pp. 873-903; T. A. Berwick, "Responsibility and liability for environmental damage: a roadmap for international environmental regimes", *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 10, No. 2 (1998), pp. 257-267; and P.-M. Dupuy, "À propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement", *Les hommes et l'environnement: quels droits pour le vingt-et-unième siècle? Études en hommage à Alexandre Kiss*, M. Prieur and C. Lambrechts, eds. (Paris, Frison-Roche, 1998), pp. 269-282.

(٨٦٤) على سبيل المثال، هناك اتفاقيات مختلفة تعالج نوع الأنشطة التي تدخل ضمن نطاق المواد كاتفاقية منع التلوث البحري من مصادر برية؛ والبروتوكول المتعلق بحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث من مصادر برية؛ واتفاقية حماية بحر الراين من التلوث بالمواد الكيميائية؛ والتذييل الأول لاتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، حيث حُدد عدد من الأنشطة، مثل مصافي النفط الخام، ومحطات توليد الطاقة الحرارية، ومنشآت إنتاج أنواع الوقود النووي المخصب، إلخ، بوصفها أنشطة قد تكون خطيرة على البيئة وتتطلب تقييماً للأثر البيئي بمقتضى الاتفاقية؛ واتفاقية حماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق؛ واتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود؛ والمرفق الثاني لاتفاقية المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن أنشطة خطيرة على البيئة حيث حددت أنشطة مثل المنشآت أو المواقع المخصصة للتخلص جزئياً أو كلياً من النفايات الصلبة أو السائلة أو الغازية بواسطة الحرق في البر أو في البحر، والمنشآت أو المواقع المخصصة للانحلال الحراري للنفايات الصلبة أو الغازية أو السائلة في ظل إمدادات أكسجين منخفضة، إلخ، بوصفها أنشطة خطيرة. وترد أيضاً في المرفق الأول من هذه الاتفاقية قائمة بالمواد الخطرة.

(٨٦٥) *حولية* ١٩٧٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٦،

"السيطرة". والمقصود من مصطلح "ولاية" الدولة أن يغطي، إلى جانب الأنشطة التي يجري الاضطلاع بها داخل إقليم الدولة، الأنشطة التي يسمح للدولة بموجب القانون الدولي بأن تمارس عليها اختصاصها وسلطتها. وتدرك اللجنة أن المسائل التي تنطوي على تحديد الولاية معقدة وتشكل أحياناً لب النزاع. وهذه المادة، بالتأكيد، لا تدعي حل جميع المسائل المتعلقة بتنازع الاختصاصات.

(١٠) وفي بعض الأحيان وبسبب موقع النشاط، لا تكون هناك رابطة إقليمية بين الدولة والنشاط، مثل الأنشطة التي تدور في الفضاء الخارجي أو في أعالي البحار. وأكثر الأمثلة شيوعاً على ذلك هو ولاية دولة العلم على سفينة. وقد تناولت اتفاقيات جنيف لقانون البحار واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار كثيراً من السلطات الاختصاصية لدولة العلم.

(١١) وفي حالات وجود ولاية لأكثر من دولة في وقت واحد على الأنشطة التي تشملها هذه المواد، يكون على الدول منفردة، وأيضاً مجتمعة إذا كان ذلك مناسباً، أن تنقيد بأحكام هذه المواد.

(١٢) والوظيفة التي يؤديها مفهوم "السيطرة" في القانون الدولي هي إسناد نتائج قانونية معينة إلى دولة لا يعترف القانون الدولي بولايتها على أنشطة أو أحداث معينة؛ فهو مفهوم يغطي الأوضاع التي تمارس فيها الدولة الولاية بحكم الواقع حتى وإن كانت تفتقر إلى الولاية بحكم القانون كما في حالات التدخل والاحتلال غير المشروعين والضم غير المشروع. ويمكن أن يشار في هذا الخصوص إلى فتوى محكمة العدل الدولية في قضية ناميبيا. ففي تلك الفتوى رأت المحكمة أن جنوب أفريقيا مسؤولة عن إيجاد وإبقاء وضع أعلنت المحكمة أنه غير مشروع، وبعد أن وجدت أن على جنوب أفريقيا التزاماً بسحب إدارتها من ناميبيا، رأت رغم ذلك أن بعض النتائج القانونية تترتب على سيطرة جنوب أفريقيا على ناميبيا بحكم الواقع. فقالت المحكمة:

إذا كانت جنوب أفريقيا لم يعد لها أي حق في إدارة هذا الإقليم، فإن هذا لا يعفيها من التزاماتها ومسؤولياتها بموجب القانون الدولي تجاه الدول الأخرى فيما يخص ممارسة سلطاتها فيما يتعلق بهذا الإقليم. فالسيطرة المادية على إقليم، لا السيادة أو شرعية الحق، هي أساس مسؤولية الدولة عن الأفعال التي تمس دولاً أخرى^(٨٧٠).

(١٣) والمعيار الثالث هو أن الأنشطة المشمولة في هذه المواد يجب أن تنطوي على "مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود". والمصطلح معرف في المادة ٢ (انظر التعليق

الأول، بإدارة المخاطر، وتشدد على واجب التعاون والتشاور فيما بين جميع الدول المعنية. وتُعطي الدول التي يحتمل أن تتأثر الحق في التعاون مع دولة المصدر في وضع نظام لإدارة المخاطر تتقاسمه فيما بينها، وفي تطبيقه حيثما كان ذلك مناسباً. بيد أن الحق الممنوح على هذا النحو للدول التي يحتمل أن تتأثر لا يعطيها الحق في الاعتراض على النشاط أو المشروع نفسه^(٨٦٨).

(٧) والمعيار الثاني، الموجود في تعريف دولة المصدر الوارد في الفقرة الفرعية (د) من المادة ٢، هو أن الأنشطة التي تنطبق عليها تدابير المنع "يخضع لها أو يضطلع بها" في إقليم إحدى الدول أو تحت ولايتها أو سيطرتها. وتستخدم في هذا المعيار ثلاثة مفاهيم: "الإقليم"، و"الولاية"، و"السيطرة"، ورغم أن عبارة "تحت ولايتها أو سيطرتها" هي صيغة مستخدمة على نحو أكثر شيوعاً في بعض الصكوك^(٨٦٩)، فإن اللجنة ترى أن من المفيد ذكر مفهوم "الإقليم" أيضاً من أجل تأكيد أهمية الرابطة الإقليمية بين الأنشطة المشمولة بهذه المواد والدولة، إذا كانت هذه الرابطة موجودة.

(٨) ولأغراض تطبيق هذه المواد، تعتبر الولاية الإقليمية هي المعيار الغالب. وعلى ذلك، إذا حدث نشاط مشمول بهذه المواد داخل إقليم دولة ما، فعلى هذه الدولة أن تمتثل للالتزامات المنع. وهكذا يؤخذ "الإقليم" كدليل قاطع على الولاية. وترتيباً على ذلك، فإن الولاية القائمة على أساس الإقليم هي التي يُعتمد بها في حالة التنازع بين الولايات على نشاط تشمله هذه المواد. على أن اللجنة تدرك الحالات التي تضطر فيها الدولة، بموجب القانون الدولي، إلى قبول تقييد ولايتها على إقليمها لصالح دولة أخرى. وأول مثال على ذلك هو المرور البريء لسفينة أجنبية في البحر الإقليمي. ففي هذه الحالات، إذا كان النشاط الذي يؤدي إلى ضرر جسيم عابر للحدود يأتي من السفينة الأجنبية، فإن دولة العلم، لا دولة الإقليم، هي التي يجب عليها أن تمتثل لأحكام المواد الحالية.

(٩) ولا يغطي مفهوم "الإقليم"، لأغراض هذه المواد، جميع الحالات التي تمارس فيها الدولة "الولاية" أو

(٨٦٨) حول طبيعة واجب التعاون وتحقيق توازن المصالح المعنية، انظر التقرير الأول عن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة، الذي أعده المقرر الخاص، بيماراجو سرينيفاسا راو، حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/487/Add.1، الفقرات ٤٣ و ٤٤ و ٥٤ و ٥٥ (د).

(٨٦٩) انظر، على سبيل المثال، المبدأ ٢١ من إعلان استكهولم (الحاشية ٨٦١ أعلاه)؛ والفقرة ٢ من المادة ١٩٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار؛ والمبدأ ٢ من إعلان ريو (الحاشية ٨٥٧ أعلاه)؛ والمادة ٣ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي.

طبيعة النشاط أو الوضع موضع البحث. ويعني هذا أن الأنشطة المشمولة في هذه المواد يجب أن تكون لها، هي نفسها، صفة مادية، وأن تكون العواقب ناشئة عن هذه الصفة. وهكذا فإن تخزين الأسلحة لا يؤدي إلى نتيجة مؤداها أن الأسلحة المخزونة ستستخدم في أغراض عدائية. ولكن هذا التخزين يمكن وصفه بأنه نشاط ينطوي، بسبب الخواص التفجيرية أو الاحتراقية للمواد المخزونة، على خطر كامن بإحداث كارثة.

المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة

لأغراض هذه المواد:

(أ) يشمل مصطلح "مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود" المخاطر التي يكون هناك احتمال كبير لأن تتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود واحتمال ضعيف لأن تتسبب في ضرر فادح عابر للحدود؛

(ب) يعني "الضرر" الضرر المتسبب فيه للأشخاص أو الممتلكات أو البيئة؛

(ج) يعني "الضرر العابر للحدود" الضرر المتسبب فيه في إقليم دولة غير دولة المصدر أو في أماكن أخرى خاضعة لولاية هذه الدولة أو لسيطرتها، سواء أكانت للدولتين المعنيتين حدود مشتركة أم لا؛

(د) تعني "دولة المصدر" الدولة التي يجري في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها التخطيط للأنشطة المشار إليها في المادة ١ أو تنفيذ هذه الأنشطة؛

(هـ) تعني "الدولة التي يتحمل أن تتأثر" الدولة أو الدول التي يتحمل أن يقع في إقليمها ضرر جسيم عابر للحدود أو التي تكون لها الولاية أو السيطرة على أي مكان آخر يتحمل أن يقع فيه ضرر كهذا؛

(و) تعني "الدول المعنية" دولة المصدر والدولة التي يتحمل أن تتأثر.

التعليق

(١) تعرّف الفقرة الفرعية (أ) مفهوم "مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود" بأنه يشمل احتمالاً ضعيفاً للتسبب في خطر فادح عابر للحدود أو احتمالاً كبيراً للتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود. وتشعر اللجنة أنه بدلاً من تعريف مفهوم "المخاطر" ومفهوم "الضرر" على حدة، من الأنسب تعريف عبارة "مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود" نظراً للعلاقة بين "المخاطر" و"الضرر" والعلاقة بينهما وبين الصفة "جسيم".

(٢) ولأغراض هذه المواد، تشير عبارة "مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود" إلى الأثر المشترك لاحتمال

على المادة ٢). وعبارة "ضرر عابر للحدود" يُقصد منها استبعاد الأنشطة التي لا تحدث ضرراً إلا في إقليم الدولة التي يُضطلع فيها بهذا النشاط، دون احتمال إحداث أي ضرر لأي دولة أخرى. وللإطلاع على مناقشة المصطلح "جسيم"، انظر التعليق على المادة ٢.

(١٤) أما عنصر "المخاطر"، فإنه يُعني، بحكم تعريفه، بالاحتمالات المستقبلية، ولذلك فإنه ينطوي على قدر ما من التقدير أو التقييم للمخاطر. ولا يعني مجرد وقوع الضرر في نهاية الأمر نتيجة لنشاط معين أن هذا النشاط كان ينطوي على مخاطر إذا لم يكن أي مراقب حسن الاطلاع يعلم، أو كان في إمكانه أن يعلم، بوجود هذه المخاطر وقت الاضطلاع بالنشاط. ومن ناحية أخرى، قد ينطوي النشاط على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود حتى وإن كان المسؤولون عن الاضطلاع بهذا النشاط قد استخفوا بالمخاطر أو كانوا لا يعلمون بها. وهكذا يتعين أن تؤخذ فكرة المخاطر مأخذاً موضوعياً، بوصفها تعني تقديراً أجراه، أو كان من الواجب أن يجريه، مراقب حسن الاطلاع لضرر يحتمل أن ينجم عن نشاط معين.

(١٥) وينبغي التشديد في هذا الصدد على أن هذه المواد ككل لها تأثير ومفعول مستمران، أي أنهما تنطبق، ما لم يُنص على خلاف ذلك، على الأنشطة التي يُضطلع بها من حين لآخر. فالنشاط الذي لم يكن ينطوي في بدايته على أي مخاطر (بالمعنى الموضح في الفقرة (١٤))، يمكن أن يصبح منطوياً على هذه المخاطر نتيجة لحدث أو تطور ما. وعلى سبيل المثال، فإن مستودعاً مأموناً تماماً يمكن أن يصبح خطيراً نتيجة لزلازل، وفي هذه الحالة يصبح الاستمرار في تشغيل المستودع نشاطاً منطوياً على مخاطر. أو قد تكشف التطورات في المعارف العلمية عن ضعف متأصل في هيكل أو مواد يؤدي إلى مخاطر حدوث تعطل أو انهيار، وفي هذه الحالة قد تنطبق هذه المواد على النشاط المعني، وفقاً لأحكامها.

(١٦) والمعيار الرابع هو أن يكون الضرر الجسيم العابر للحدود قد حدث بسبب "العواقب المادية" لتلك الأنشطة. وقد وافقت اللجنة على أنه من أجل وضع هذا الموضوع ضمن نطاق معقول، ينبغي استبعاد الضرر العابر للحدود الذي قد تسببه سياسات الدولة في المجالات النقدية أو الاجتماعية - الاقتصادية أو ما يماثلها. وتشعر اللجنة أن أنجع طريقة للحد من نطاق تطبيق هذه المواد هو اشتراط أن تكون هذه الأنشطة ذات عواقب مادية عابرة للحدود تؤدي بدورها إلى إحداث ضرر جسيم.

(١٧) ويجب أن تربط الصلة المادية بين النشاط وآثاره العابرة للحدود. ويعني هذا وجود علاقة من نوع خاص جداً - أي أن العاقبة قد نشأت أو يمكن أن تنشأ من ذات

مشروعة داخل أقاليمها هي، يكون لها تأثيرات بعضها على بعض. وهذه التأثيرات المتبادلة تعتبر مقبولة ما دامت لم تصل إلى مستوى "جسيم".

(٦) وتتجلى فكرة العتبة في القرار الصادر في قضية مصهر تريريل، الذي استخدم عبارة "العواقب الخطيرة" (٨٧٢)، وكذلك في القرار التحكيمي الصادر في قضية بحيرة لانور الذي استند إلى مفهوم "الضرر الخطير" (٨٧٣). كما أن عدداً من الاتفاقيات استخدمت تعبير "جسيم" أو "خطير" أو "كبير" لتحديد العتبة (٨٧٤). واستخدمت كلمة "جسيم" في غير ذلك من الصكوك القانونية والتشريعات المحلية (٨٧٥).

(٨٧٢) انظر الحاشية ٢٥٣ أعلاه.

(٨٧٣) Lake Lanoux case, UNRIIAA, vol. XII (Sales No.

63.V.3), p. 281

(٨٧٤) انظر، على سبيل المثال، الفقرة ٢ من المادة ٤ من اتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية لأنتاركتيكا؛ والفقرتين ١ و ٢ من المادة ٢ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي؛ والفقرة الفرعية (ب) من المادة الأولى من مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالتلوث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود (انظر الحاشية ٨٧١ أعلاه)؛ والمادة ٧ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحة.

(٨٧٥) انظر، على سبيل المثال، المادة ٥ من مشروع اتفاقية الاستخدامات الصناعية والزراعية للأهوار والبحيرات الدولية الذي أعدته اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية في عام ١٩٦٥ (OAS, *Ríos y lagos internacionales (utilización para fines agrícolas e industriales)*, 4th ed. (Washington, D. C., 1971), p. 132؛ rev. (OEA/Ser.I/VI, CIJ-75 Rev.2)؛ والمادة العاشرة من قواعد هلسنكي المتعلقة باستخدامات مياه الأهوار الدولية (International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference*,

Helsinki, 1966, (London, 1967), p. 496؛ والفقرتين ١ و ٢ من مرفق قرار الجمعية العامة ٢٩٩٥ (د-٢٧) المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢ بشأن التعاون بين الدول في ميدان البيئة؛ والفقرة ٦ من التوصية C(74)224 المؤرخة ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤ والصادرة عن مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن المبادئ المتعلقة بالتلوث العابر للحدود (OECD, *OECD and the Environment* (Paris, 1986), p. 142, reprinted in ILM, vol. 14, No. 1 (January 1975), p. 246)؛ ومذكرة النوايا الخاصة بتلوث الهواء العابر للحدود بين حكومة الولايات المتحدة وحكومة كندا المؤرخة ٥ آب/أغسطس ١٩٨٠ United Nations, *Treaty Series*, (vol. 1274, No. 21009, p. 235؛ والمادة ٧ من الاتفاق المعقود بين الولايات المتحدة الأمريكية والولايات المكسيكية المتحدة بشأن التعاون في حماية وتحسين البيئة في منطقة الحدود والمؤرخ ١٤ آب/أغسطس ١٩٨٣ (reprinted in ILM, vol. 22, No. 5 (September 1983), p. 1025)؛ كما أن الولايات المتحدة قد استخدمت كلمة "جسيم" في قانونها الداخلي الذي يتناول القضايا البيئية. انظر *Restatement of the Law Third, Restatement of the Law, The Foreign Relations Law of the United States*, (St. Paul, Minn., American Law Institute Publishers, 1987), vol. 2, pp. 111-112.

وقوع حادث ولضخامة آثاره الضارة. وبالتالي، فإن الأثر المشترك لـ "المخاطر" و"الضرر" هو الذي يحدد العتبة. وفي هذا الصدد، استرشدت اللجنة بمدونة قواعد السلوك المتعلقة بالتلوث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود (٨٧١) التي اعتمدها اللجنة الاقتصادية لأوروبا في عام ١٩٩٠. فموجب الفقرة الفرعية (و) من المادة ١ من هذه المدونة، "تعني المخاطر الأثر المشترك لاحتمال وقوع حادث غير مرغوب فيه ولضخامة هذا الحادث". والتعريف القائم على الأثر المشترك لـ "المخاطر" و"الضرر" أنسب لهذه المواد وأن هذا الأثر المشترك ينبغي أن يصل إلى مستوى يعتبر جسيماً. ومن ثم، فإن التزامات المنع المفروضة على الدول ليست معقولة فحسب، بل محدودة على نحو كاف أيضاً بحيث لا تُفرض التزامات كهذه فيما يتصل بأي نشاط تقريباً. والغرض المتوخى هو تحقيق التوازن بين مصالح الدول المعنية.

(٣) والتعريف الوارد في الفقرة السابقة يسمح بمجموعة واسعة من العلاقات بين "المخاطر" و"الضرر"، وكلها ستصل إلى مستوى "جسيم". ويشير التعريف إلى خطيرين يترتبان على الأنشطة المشمولة بهذه المواد. الأول هو حيث يكون هناك احتمال ضعيف لإيقاع ضرر فادح. وهذا هو ما يميز عادة الأنشطة الفائقة الخطر. وأما الثاني فهو الذي يكون فيه احتمال قوي لإيقاع ضرر جسيم. ويشمل هذا الأنشطة التي تنطوي على احتمال كبير لإيقاع ضرر قد لا يكون فادحاً ولكنه يظل جسيماً. ولكنه يستثني الأنشطة التي يكون فيها احتمال إحداث ضرر جسيم عابر للحدود احتمالاً ضعيفاً جداً. والمقصود من كلمة "يشمل" إبراز نية أن التعريف ينص على نطاق تقع ضمنه الأنشطة المشمولة بهذه المواد.

(٤) ولا يخلو مصطلح "جسيم" من الغموض ولا بد من البت فيه في كل حالة على حدة. وهو ينطوي على اعتبارات وقائعية أكثر منها قانونية. ويجب أن يكون مفهوماً أن كلمة "جسيم" تعني شيئاً أكثر من "يمكن الكشف عنه" ولكن لا يلزم أن يكون على مستوى "خطير" أو "كبير". ويجب أن يؤدي الضرر إلى أثر مؤذ حقيقي في مجالات مثل الصحة البشرية، أو الصناعة، أو الممتلكات، أو البيئة، أو الزراعة في دول أخرى، ويجب أن يكون من الممكن قياس هذه الآثار المؤذية بالمقاييس الوقائية والموضوعية.

(٥) إن الوحدة الإيكولوجية للكرة الأرضية لا تتطابق مع الحدود السياسية. والدول، عندما تضطلع بأنشطة

(٨٧١) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.90.II.E.28. انظر

أيضاً G. Handl, *Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch* (Berlin, Duncker und Humblot, 1992), pp. 15-20.

المادة ٣ - المنع

تتخذ دولة المصدر كل التدابير المناسبة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

التعليق

(١) تستند المادة ٣ إلى المبدأ الأساسي "استعمل مالك دون مضارة الغير"، الذي يرد في المبدأ ٢١ من إعلان استكهولم^(٨٧٧)، وفيما يلي نصه:

للدول، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي، الحق السيادي في استغلال مواردها الطبيعية طبقاً لسياساتها البيئية الخاصة، وتحمل المسؤولية عن ضمان ألا تتسبب الأنشطة المضطلع بها داخل نطاق ولايتها أو تحت سيطرتها ضرراً لبيئة الدول الأخرى أو لبيئة المناطق الواقعة خارج حدود الولاية الوطنية.

(٢) بيد أن القيود المفروضة على حرية الدول والواردة في المبدأ ٢١ جعلت أكثر تحديداً في المادة ٣ والمواد اللاحقة.

(٣) وتشكل هذه المادة، مع المادة ٤، الركيزة الأساسية التي تستند إليها المواد المتعلقة بالمنع. وتبين المادتان الالتزامات الأكثر تحديداً الملقاة على عاتق الدول بمنع الضرر الجسيم العابر للحدود أو، على أي حال، بالتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. وهكذا تؤكد المادة على الواجب الأساسي الملقى على عاتق دولة المصدر بمنع الضرر الجسيم العابر للحدود. ولا ينبغي لهذه الدولة أن تبذل قصارى جهدها للتقليل من مخاطر الضرر إلى أدنى حد إلا في الحالة التي لا يكون فيها منع الضرر ممكناً كلية. ويقصد بعبارة "على أي حال" التعبير عن الأولوية التي يتسم بها واجب المنع. وينبغي أن تفهم عبارة "التقليل إلى أدنى حد" في هذا السياق على أنها تعني السعي إلى تحقيق هدف التقليل إلى أدنى حد من إمكانية الضرر.

(٤) وتتسم هذه المادة بطابع الإعلان المبدئي. وهي تنص على أن تتخذ الدول جميع التدابير المناسبة لمنع الضرر الجسيم العابر للحدود أو، على أي حال، التقليل من مخاطره إلى أدنى حد. وتشير عبارة "كل التدابير المناسبة" إلى كل الأعمال والخطوات المحددة في المواد بخصوص منع الضرر والتقليل منه إلى أدنى حد. والمادة ٣ تكمل المادتين ٩ و ١٠ وهذه المواد تشكل معاً مجموعة متناسقة. وهي، بالإضافة إلى ذلك، تفرض على دولة المصدر التزاماً بسن وتنفيذ قوانين وطنية تدرج فيها المعايير الدولية المقبولة. وتشكل هذه المعايير نقطة مرجعية ضرورية لتحديد ما إذا كانت التدابير المعتمدة مناسبة.

(٧) وإذا كانت كلمة "جسيم" تتحدد بمعايير وقائية وموضوعية، فإنها تنطوي كذلك على تحديد للقيمة يتوقف على ظروف كل حالة وعلى الفترة التي يجري فيها هذا التحديد. فمثلاً، ربما يعتبر نوع معين من أنواع الحرمان غير "جسيم" في وقت معين لأن المعرفة العلمية أو التقدير البشري في ذلك الوقت بذاته لمورد بذاته لم يكونا قد وصلا إلى درجة تُسند قيمة كبيرة لهذا المورد بالذات. ولكن في وقت لاحق ربما تتغير النظرة ويعتبر نفس الضرر "جسيماً".

(٨) والفقرة الفرعية (ب) واضحة، أي أن مصطلح "الضرر" في هذه المواد يشمل الضرر الذي يلحق بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة.

(٩) وتعرف الفقرة الفرعية (ج) "الضرر العابر للحدود" بأنه الضرر الذي يقع في إقليم دولة غير دولة المصدر أو في أماكن أخرى تخضع لولاية أو سيطرة تلك الدولة، سواء أكانت للدولتين المعنيتين حدود مشتركة أم لا. ويشمل هذا التعريف، بالإضافة إلى التصور التقليدي لنشاط داخل دولة يُحدث أثراً ضاراً في دولة أخرى، أنشطة يُضطلع بها تحت ولاية دولة أو تحت سيطرتها، كأن يكون ذلك في أعالي البحار مثلاً، وتكون لها آثار في إقليم دولة أخرى أو في أماكن تحت ولايتها أو سيطرتها. ويشمل ذلك على سبيل المثال التأثيرات الضارة التي تلحق بالسفن أو المنصات المملوكة لدول أخرى في أعالي البحار أيضاً. كما أنه يشمل الأنشطة التي تدور في إقليم دولة وتُحدث نتائج ضارة في سفن أو منصات مملوكة لدولة أخرى في أعالي البحار مثلاً. ولا تستطيع اللجنة توقع جميع الأشكال المقبلة المحتملة لـ "الضرر العابر للحدود". ولكنها تبين بوضوح أن القصد هو رسم خط وتمييز الدولة التي يضطلع تحت ولايتها أو سيطرتها بنشاط تشمله هذه المواد تمييزاً واضحاً من الدولة التي عانت من الأثر الضار.

(١٠) وفي الفقرة الفرعية (د)، أُدرج مصطلح "دولة المصدر" للإشارة إلى الدولة التي يجري في إقليمها، أو تحت ولايتها أو سيطرتها، الاضطلاع بالأنشطة المشار إليها في المادة^(٨٧٦).

(١١) وفي الفقرة الفرعية (هـ)، يعرف مصطلح "الدولة التي يتحمل أن تتأثر" بأنه يعني الدولة التي توجد مخاطرها بأن يقع الضرر الجسيم العابر للحدود في إقليمها أو في أماكن أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها. وقد توجد أكثر من دولة واحدة يتحمل أن تتأثر فيما يتعلق بأي نشاط معين.

(١٢) وفي الفقرة الفرعية (و)، يقصد بمصطلح "الدول المعنية"، على السواء، دولة المصدر والدولة التي يتحمل أن تتأثر التي تشير إليها معاً بعض المواد.

(٨٧٧) انظر الحاشية ٨٦١ أعلاه. وانظر أيضاً إعلان ريو

(الحاشية ٨٥٧ أعلاه).

(٨٧٦) انظر الفقرات (٧) - (١٢) من التعليق على المادة ١.

وتقارير بعض المؤتمرات والمنظمات الدولية^(٨٨١). وقد جرت مناقشة الالتزام ببذل العناية الواجبة في نزاع نشأ في عام ١٩٨٦ بين ألمانيا وسويسرا فيما يتعلق بتلويث شركة ساندوز (Sandoz) لنهر الراين. وقد اعترفت الحكومة السويسرية بمسؤوليتها نتيجة لعدم بذل العناية الواجبة لمنع وقوع الحادث عن طريق وضع التنظيم الملزم لصناعاتها المنتجة للمستحضرات الصيدلانية^(٨٨٢).

(٩) وفي قضية "ألباما" بحثت المحكمة تعريفين مختلفين للعناية الواجبة قدمهما الطرفان. فقد عرّفت الولايات المتحدة العناية الواجبة بأنها:

عناية تتناسب مع ضخامة الموضوع ومع منزلة وقوة السلطة التي تمارسها؛ عناية تؤدي، عن طريق التزام اليقظة والانتباه واستخدام جميع الوسائل الأخرى التي في وسع الجهة المحايدة استخدامها، خلال جميع مراحل القضية، إلى منع انتهاك حرمة أراضيها؛ عناية تؤدي بنفس الطريقة إلى ردع أولئك الذين يخططون لارتكاب أعمال حربية في أراضي الجهة المحايدة ضد إرادتها عن ارتكاب هذه الأعمال^(٨٨٣).

أما المملكة المتحدة فقد عرّفت العناية الواجبة بأنها "العناية التي تبذلها الحكومات عادة في شؤونها الداخلية"^(٨٨٤). ويبدو أن المحكمة اقتنعت بالتعريف الأوسع نطاقاً لمعيار العناية الواجبة، الذي قدمته الولايات المتحدة، وأعربت عن تشككها في "المعيار الوطني" للعناية الواجبة الذي تقدمت به المملكة المتحدة.

وذكرت المحكمة أنه "يبدو أيضاً أن وجهة النظر البريطانية تؤدي إلى تضيق نطاق الواجبات الدولية للحكومة، بحيث تقتصر على ممارسة

(٥) وكمبدأ عام، فإن الالتزام الوارد في المادة ٣ يمنع الضرر الجسيم العابر للحدود أو بالتقليل من مخاطره إلى أدنى حد لا ينطبق إلا على الأنشطة التي تنطوي على مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود، حسب تعريف هذه المصطلحات في المادة ٢. ولا تتحمل دولة المصدر عموماً، في سياق المنع، مسؤولية العواقب غير المتوقعة التي قد تتعرض لها الدول التي يتحمل أن تتأثر بالأنشطة التي تدخل في نطاق هذه المواد. ومن ناحية أخرى، فإن الالتزام باتخاذ "كل التدابير المناسبة" لمنع الضرر أو للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد لا يمكن أن يقتصر على الأنشطة التي يقدر بالفعل تقديراً صحيحاً أنها تنطوي على مثل هذه المخاطر. فالالتزام يمتد إلى اتخاذ التدابير المناسبة لتحديد الأنشطة التي تنطوي على مثل هذه المخاطر، وهذا الالتزام يتسم بطابع الاستمرار.

(٦) ومن ثم، فإن هذه المادة تُرسي مبدأ المنع الذي يهيم كل دولة فيما يتعلق بالأنشطة التي تشملها المادة ١. والطرأ التي تستطيع بها دولة المصدر أن تفي بالالتزامات المقررة المتعلقة بالمنع تشتمل مثلاً على الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو غيرها من الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين والقرارات الإدارية والسياسات التي اعتمدها دولة المصدر^(٨٧٨).

(٧) والالتزام دولة المصدر باتخاذ التدابير الوقائية أو التدابير الرامية إلى التقليل من مخاطر الضرر إلى أدنى حد هو التزام ببذل العناية الواجبة. تصرف دولة المصدر هو الذي سيحدد ما إذا كانت قد امتثلت لالتزامها بموجب هذه المواد. على أن واجب بذل العناية الواجبة لا يقصد به ضمان منع الضرر الجسيم كلياً إذا لم يكن بالإمكان القيام بذلك. ففي مثل هذه الحالة، يُطلب من دولة المصدر، كما ذكر أعلاه، أن تبذل قصارى جهدها للتقليل من المخاطر إلى أدنى حد. وبهذا المعنى، فإنه لا يضمن عدم وقوع الضرر^(٨٧٩).

(٨) أما الالتزام ببذل العناية الواجبة، بوصفه الأساس القياسي لحماية البيئة من الضرر، فيمكن استخلاصه من عدد من الاتفاقيات الدولية^(٨٨٠) وكذلك من قرارات

(٨٧٨) انظر المادة ٥ والتعليق عليها.

(٨٧٩) للاطلاع على ملاحظة ماثلة، انظر الفقرة (٤) من التعليق على المادة ٧ من مشاريع المواد المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، التي اعتمدها اللجنة في القراءة الثانية، حولة ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٢٢-٢٢٣. وفيما يتعلق بالافتقار إلى المعلومات العلمية، انظر A. Epiney and M. Scheyli, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts* (Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 1998), pp. 126-140.

(٨٨٠) انظر، على سبيل المثال، الفقرة ١ من المادة ١٩٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار؛ والمادتين الأولى والثانية والفقرة ٢ من المادة السابعة من اتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إلقاء النفايات

ومواد أخرى؛ والمادة ٢ من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون؛ والفقرة ٥ من المادة ٧ من اتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية لأنتاركتيكا؛ والفقرة ١ من المادة ٢ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي؛ والفقرة ١ من المادة ٢ من اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية.

(٨٨١) انظر المبدأ ٢١ من الميثاق العالمي للطبيعة (قرار الجمعية العامة ٧/٣٧ المؤرخ ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢، المرفق)؛ والمبدأ السادس من مشروع مبادئ السلوك لإرشاد الدول فيما يتعلق بتغيرات المناخ، الذي أعدته منظمة الأرصاد العالمية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (M. L. Nash, *Digest of United States Practice in International Law* (Washington, D. C., United States Government Printing Office, 1978), p. 1205).

(٨٨٢) انظر *The New York Times*, 11, 12 and 13 November 1986. وانظر أيضاً A. C. Kiss, A. 1, A. 8 and A. 3 respectively. وانظر أيضاً A. C. Kiss, "Tchernobâle" ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques", *Annuaire français de droit international*, vol. 33 (1987), pp. 719-727.

(٨٨٣) "Alabama" (انظر الحاشية ٨٧ أعلاه)، ص ٥٧٢-٥٧٣.

(٨٨٤) المرجع نفسه، ص ٦١٢.

(١٣) ويتردد هذا المعنى بعبارات مشابهة في المبدأ ٢٣ من إعلان استكهولم. بيد أن هذا المبدأ ينص على أن هذه المعايير المحلية "ينبغي ألا تخل بما يتفق عليه المجتمع الدولي من معايير" (٨٨٧). والمستوى الاقتصادي للدولة هو أحد العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد ما إذا كانت الدولة قد وفّت بالتزامها ببذل العناية الواجبة أم لا. ولكن المستوى الاقتصادي للدولة لا يجوز أن يتخذ ذريعة لإعفاء الدولة من التزامها المقرر بمقتضى هذه المواد.

(١٤) وتفرض المادة ٣ على الدولة واجب اتخاذ كل التدابير اللازمة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. ويمكن أن ينطوي ذلك، في جملة أمور، على اتخاذ ما يناسب من تدابير من باب الحرص الشديد، لتجنب أو منع وقوع ضرر جسيم أو غير قابل للإصلاح، وذلك حتى في حال عدم وجود يقين علمي تام. ويرد هذا مبيناً بجلاء في المبدأ ١٥ من إعلان ريو، وهو مرهون بقدرة الدول المعنية (انظر الفقرات (٥) إلى (٨) من التعليق على المادة ١٠). وقد يقتضي تنفيذ واجب المنع تنفيذاً أنجع رفع مستوى التكنولوجيا المستخدمة في النشاط، فضلاً عن تخصيص قدر ملائم من الموارد المالية والقوى العاملة، مع التدريب اللازم لإدارة النشاط ورصده.

(١٥) ويُنتظر من القائم بالنشاط أن يتحمل تكاليف المنع على قدر مسؤوليته عن العملية. وينتظر أيضاً من دولة المصدر أن تتحمل النفقات اللازمة لإقامة الآليات الإدارية والمالية وآليات الرصد المشار إليها في المادة ٥.

(١٦) وتضطلع الدول حالياً بمخططات متواصلة التطور وذات فائدة متبادلة في ميادين بناء القدرات ونقل التكنولوجيا والموارد المالية. وقد تم الإقرار بأن هذه الجهود هي ذات فائدة مشتركة بالنسبة لجميع الدول في وضع معايير موحدة لتنظيم واجب المنع وتنفيذه.

(١٧) ودرجة الحرص المطلوب في إطار الالتزام ببذل العناية الواجبة هي تلك التي يُتوقع من حكومة جيدة أن تتوخاها. وينبغي أن يكون لديها نظام قانوني وموارد كافية لإنشاء جهاز إداري مناسب لمراقبة الأنشطة ورصدها. بيد أن من المفهوم أن درجة الحرص التي يتوقع أن تتوخاها دولة ذات اقتصاد متطور بشكل جيد وموارد بشرية ومادية وذات نظم وهياكل حكم على درجة عالية من التطور تختلف عن درجة الحرص التي يتوقع أن تتوخاها دولة

السلطات التقييدية التي يمنحها إياها القانون الوطني، وتتجاهل التزام الجهة المحايدة بتعديل قوانينها عندما تكون غير كافية" (٨٨٥).

(١٠) وفي إطار هذه المواد، تتمثل العناية الواجبة في الجهود المعقولة التي تبذلها إحدى الدول لكي تستعلم عن العناصر الوقائية والقانونية التي يمكن التنبؤ بأنهما تتصل بإجراءات يُزَمَع اتخاذها ولكي تتخذ التدابير الملائمة في الوقت المناسب للتصدي لها. وهكذا، يقع على عاتق الدول التزام بأن تتخذ من جانب واحد التدابير اللازمة لمنع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد، إذا ما كان هذا الضرر ينجم عن أنشطة تندرج في إطار المادة ١. وتشمل هذه التدابير، أولاً، وضع السياسات الرامية إلى منع الضرر العابر للحدود أو التقليل من مخاطره إلى أدنى حد، وثانياً، تنفيذ هذه السياسات. ويعبر عن هذه السياسات في التشريعات والأنظمة الإدارية وتنفذ بواسطة آليات تنفيذ متنوعة.

(١١) ومعيار العناية الواجبة الذي ينبغي أن يُقاس به سلوك الدولة هو المعيار الذي يُعتبر بوجه عام ملائماً ومتناسباً مع درجة مخاطر الضرر العابر للحدود في الحالة المعنية. وعلى سبيل المثال، تتطلب الأنشطة التي يمكن أن تعتبر بالغة الخطورة درجة أعلى بكثير من الحرص عند وضع السياسات، ودرجة أكبر بكثير من الحزم من جانب الدولة من أجل تنفيذها. وتعتبر مسائل مثل حجم العملية، وموقعها، والأحوال المناخية الخاصة، والمواد التي تستخدم في النشاط، وما إذا كانت الاستنتاجات المستخلصة من تطبيق هذه العوامل في حالة معينة تعتبر معقولة أم لا، من بين العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد شرط العناية الواجبة في كل حالة. وإن ما يمكن اعتباره معياراً معقولاً للعناية الواجبة قد يتغير مع الزمن؛ فما يمكن أن يعتبر من الإجراءات أو المعايير أو القواعد الملائمة والمعقولة في وقت ما قد لا يعتبر كذلك في المستقبل. ولذلك، فإن العناية الواجبة لضمان السلامة تتطلب من الدولة أن تواكب التغيرات التكنولوجية والتطورات العلمية.

(١٢) ومن الضروري أيضاً في هذا الصدد الإشارة إلى المبدأ ١١ من إعلان ريو الذي ينص على ما يلي:

تسن الدول تشريعات فعالة بشأن البيئة. وينبغي أن تعكس المعايير البيئية والأهداف والأولويات الإدارية السياق البيئي والإنمائي الذي تنطبق عليه، والمعايير التي تطبقها بعض البلدان قد تكون غير ملائمة وتترتب عليها تكاليف اقتصادية واجتماعية لا مسوغ لها بالنسبة لبلدان أخرى، لا سيما البلدان النامية (٨٨٦).

(٨٨٥) المرجع نفسه، ص ٦١٣.

(٨٨٦) انظر الحاشية ٨٥٧ أعلاه.

(٨٨٧) انظر الحاشية ٨٦١ أعلاه.

(٢) وتشترط المادة على الدول المعنية أن تتعاون بحسن نية. وتنص الفقرة ٢ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة على وجوب أن يقوم جميع الأعضاء بالوفاء بحسن نية بالالتزامات التي أخذوها على عاتقهم بمقتضى هذا الميثاق. وتعلن اتفاقيتنا فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٧٨، في ديباجة كل منهما، أن مبدأ حُسن النية مبدأ معترف به عالمياً. كما أن المادة ٢٦ والفقرة ١ من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تعترفان بالمكانة الأساسية لهذا المبدأ في قانون المعاهدات. ويتناول قرار محكمة العدل الدولية في قضية *التجارب النووية* نطاق تطبيق مبدأ حُسن النية. ففي تلك القضية، أعلنت المحكمة أن "أحد المبادئ الأساسية التي تحكم نشوء وأداء الالتزامات القانونية، أيّاً كان مصدرها، هو مبدأ حُسن النية" (٨٩٠). وهذا الرأي الذي أخذت به المحكمة ينطوي على أن مبدأ حُسن النية ينطبق أيضاً على الأعمال الصادرة من طرف واحد (٨٩١). والواقع أن مبدأ حُسن النية يغطي "هيكل العلاقات الدولية بأكمله" (٨٩٢).

(٣) ورأت هيئة التحكيم المنشأة في عام ١٩٨٥ للفصل بين كندا وفرنسا في قضية *لابروتاني* أن مبدأ حُسن النية يعتبر من العناصر التي توفر ضماناً كافياً ضد المخاطر المتمثلة في قيام أي طرف بالتعسف في استخدام حقوقه (٨٩٣).

(٤) وتشير عبارة "الدول المعنية" إلى دولة المصدر والدولة أو الدول التي يحتمل أن تتأثر. ورغم أن الدول الأخرى التي تكون في وضع يسمح لها بالمشاركة في تحقيق أهداف هذه المواد تُشجّع على التعاون، فإنها ليست ملزمة قانوناً بأن تفعل ذلك.

(٥) وتنص هذه المادة على أن تسعى الدول، "عند الاقتضاء"، للحصول على المساعدة من منظمة دولية أو أكثر للاضطلاع بالتزاماتها الوقائية المبينة في هذه المواد. فعلى الدول ألا تفعل ذلك إلا إذا اعتبرته ضرورياً. والمقصود من استخدام عبارة "عند الاقتضاء" هو أن يؤخذ في الاعتبار عدد من الاحتمالات: أولاً، قد لا يكون الحصول على المساعدة من المنظمات الدولية ضرورياً في كل حالة. فعلى سبيل المثال، قد تكون دولة المصدر أو الدولة التي يحتمل أن

لا تتمتع بنفس المستوى (٨٨٨). ولكن حتى في هذه الحالة الأخيرة، يُتوقع توخي الحيلة واستخدام المياكل الأساسية ورصد الأنشطة الخطرة في أراضي الدولة، وهي أمور تعتبر من الخواص الطبيعية لأية حكومة (٨٨٩).

(١٨) ودرجة الحرص المطلوبة متناسبة مع درجة الخطر المعني. وينبغي أن يكون بالإمكان توقع درجة الضرر ويجب أن تعلم الدولة، أو تكون قد علمت، بأن النشاط المعين ينطوي على مخاطر التسبب في ضرر جسيم. وكلما كانت درجة الضرر غير المقبول عالية كان واجب الحرص المطلوب لمنع هذا الضرر أكبر.

المادة ٤ - التعاون

تتعاون الدول المعنية بحسن نية وتسعى، عند الاقتضاء، للحصول على مساعدة من واحدة أو أكثر من المنظمات الدولية المختصة في منع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود، أو، على أي حال، في التقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

التعليق

(١) يعتبر مبدأ التعاون بين الدول أساسياً لوضع وتنفيذ سياسات فعالة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. ويشمل اشتراط التعاون بين الدول جميع مراحل التخطيط والتنفيذ. ويقر كل من المبدأ ٢٤ من إعلان استكهولم والمبدأ ٧ من إعلان ريو بأن التعاون عنصر أساسي في أي تخطيط فعال لحماية البيئة. وقد نُصّ على أشكال للتعاون أكثر تحديداً في المواد اللاحقة، وهي تتصور مشاركة الدولة التي يُحتمل أن تتأثر في أي إجراءات وقائية، وهو أمر لا بد منه لتعزيز فعالية مثل هذه الإجراءات. فتلك الدولة أقدر من غيرها على معرفة خصائص النشاط المعني الأشد ضرراً بالنسبة إليها، أو أي من مناطق إقليمها الواقعة قرب الحدود يمكن أن تتضرر أكثر من غيرها بالآثار العابرة للحدود الناجمة عن النشاط المعني مثل المناطق ذات النظام الإيكولوجي الضعيف جداً.

(٨٨٨) انظر A.C. Kiss and S. Doumbé-Billé, "La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)", *Annuaire français de droit international*, vol. 38 (1992), pp. 823-843; M. Kamto, "Les nouveaux principes du droit international de l'environnement", *Revue juridique de l'environnement*, vol. 1 (1993), pp. 11-21; and R. Lefebvre, *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability* (The Hague, Kluwer, 1996), p. 65.

(٨٨٩) انظر ملاحظة ماكس هوبر في قضية *British Claims in the Spanish Zone of Morocco* (الحاشية ٤٤ أعلاه)، ص ٦٤٤.

(٨٩٠) انظر الحاشية ١٩٦ أعلاه.

M. Virally, "Review essay: good faith in public" (٨٩١)

international law" *AJIL*, vol. 77, No. 1 (1983), p. 130

R. Rosenstock, "The declaration of principles of" انظر (٨٩٢)

international law concerning friendly relations: a survey", *AJIL*, vol. 65

R. Kolb, *La bonne foi en droit* (1971), p. 734

international public: contribution à l'étude des principes généraux de

droit (Paris, Presses Universitaires de France, 2000)

.ILR, vol. 82 (1990), p. 614 (٨٩٣)

(٢) وتشمل التدابير المشار إليها في هذه المادة، على سبيل المثال، منح فرصة للأشخاص المعنيين للإدلاء بآرائهم ووضع إجراءات شبه قضائية. والقصد من استخدام تعبير "غيرها من الإجراءات" تغطية السبل والوسائل المتنوعة التي يمكن للدول تنفيذ هذه المواد بواسطتها. وتنص المادة ٥ صراحة على بعض التدابير لمجرد إعطاء توجيه للدول؛ وتبقى للدول حرية اختيار التدابير اللازمة والمناسبة. ويشار إلى "آليات رصد مناسبة" بغية إبراز تدابير التفتيش التي تتخذها الدول بصورة عامة فيما يتعلق بالأنشطة الخطرة.

(٣) والقول بأنه يجب على الدول أن تتخذ التدابير اللازمة لا يعني أنه يجب على هذه الدول نفسها أن تشارك في القضايا التنفيذية المتصلة بالأنشطة التي تنطبق عليها المادة ١. وحيثما تنفذ هذه الأنشطة من قبل أفراد أو شركات، يقتصر التزام الدولة على إنشاء الإطار التنظيمي الملائم وتطبيقه وفقاً لهذه المواد وبالتالي، فإن تطبيق ذلك الإطار التنظيمي في الحالة المعنية سيكون مسألة من مسائل الإدارة العادية أو، في حالة المنازعات، مسألة تقررهما المحاكم أو الهيئات القضائية ذات الصلة مستعينة بمبدأ عدم التمييز الوارد في المادة ١٥.

(٤) ويمكن للإجراءات المشار إليها في المادة ٥ أن تُتخذ بصورة مسبقة على النحو المناسب. وبذا قد تنشئ الدول آلية رصد ملائمة قبل إقرار النشاط قيد البحث أو البدء بتنفيذه.

المادة ٦ - الإذن

١- تشترط دولة المصدر الحصول على إذنها المسبق بشأن ما يلي:

(أ) أي نشاط يدخل في نطاق هذه المواد ويُضطلع به في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها؛

(ب) أي تغيير كبير في أي نشاط مشار إليه في الفقرة (أ)؛

(ج) أي خطة لتغيير أي نشاط على نحو يحوله إلى نشاط يقع ضمن نطاق هذه المواد.

٢- يكون اشتراط الإذن الذي تضعه دولة ما واجب التطبيق فيما يتصل بجميع الأنشطة الموجودة من قبل الداخلة ضمن نطاق هذه المواد. وتستعرض الأذون التي أصدرتها الدولة بالفعل فيما يتصل بالأنشطة الموجودة من قبل جعلها متمشية مع هذه المواد.

٣- في حال عدم الامتثال لشروط الإذن، تتخذ دولة المصدر ما تستنسبه من إجراءات، بما في ذلك إنهاء الإذن إذا اقتضى الأمر ذلك.

تتأثر هما ذاتهما متقدمتين من الناحية التكنولوجية وقد تكون لديهما القدرة التقنية اللازمة. وثانياً، يُقصد بعبارة "المنظمة الدولية" الإشارة إلى المنظمات المختصة والتي تكون في وضع يسمح لها بالمساعدة في هذه المسائل. وثالثاً، حتى لو وُجدت منظمات دولية مختصة، فإنها لا تستطيع تقديم المساعدة اللازمة إلا طبقاً لدراساتها. وعلى أي حال، فإن المادة لا تهدف إلى إنشاء أي التزام على عاتق المنظمات الدولية بالاستجابة لطلبات المساعدة بصرف النظر عن الشروط الدستورية الخاصة بهذه المنظمات.

(٦) ويجوز لدولة معنية واحدة أو أكثر طلب المساعدة من المنظمات الدولية. ويعني مبدأ التعاون أن من الأفضل أن تقدم الطلب لجميع الدول المعنية. غير أن كون جميع الدول المعنية لا تسعى للحصول على المساعدة الضرورية هو أمر لا ينفي التزام الدول، فرادى، بالسعي للحصول على المساعدة. وبطبيعة الحال، فإن استجابة المنظمة الدولية ونوع اشتراكها في الحالات التي تكون مقدّمة الطلب هي دولة واحدة، سيتوقفان، مثلاً، على طبيعة الطلب، ونوع المساعدة المطلوبة، والموقع الذي ستقدم فيه المنظمة الدولية هذه المساعدة.

المادة ٥ - التنفيذ

تتخذ الدول المعنية الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو غيرها من الإجراءات اللازمة، بما في ذلك إنشاء آليات رصد مناسبة، لتنفيذ أحكام هذه المواد.

التعليق

(١) تنص هذه المادة على ما قد يعتقد أنه واضح، أي أنه يتعين على الدول، بموجب هذه المواد، أن تتخذ تدابير التنفيذ اللازمة، سواء كانت ذات طابع تشريعي أو إداري أو ذات طابع آخر. والتنفيذ وهو ما يتجاوز التطبيق الرسمي ينطوي على اتخاذ إجراءات محددة لضمان فعالية أحكام هذه المواد. وقد أدرجت المادة (٥) هنا من أجل التشديد على الطابع المستمر للالتزامات الذي يقتضي اتخاذ إجراءات من حين لآخر لمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة تنطبق عليها المواد، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد^(٨٩٤).

(٨٩٤) هذه المادة مماثلة للفقرة ٢ من المادة ٢ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي التي تنص على ما يلي: "تتخذ كل طرف التدابير القانونية أو الإدارية أو غيرها من التدابير اللازمة لتنفيذ أحكام هذه الاتفاقية، بما في ذلك بشأن الأنشطة المقترحة المدرجة في التذييل الأول والتي يحتتمل أن تسبب أثراً سلبياً جسيماً عابراً للحدود، ووضع إجراءات لتقييم الآثار البيئية يتيح المشاركة العامة وإعداد وثائق تقييم الآثار البيئية الموصوفة في التذييل الثاني".

التعليق

أعلى من العتبة المسموح بها، جزءاً من تغيير جوهرى^(٨٩٧). وبالمثل، تتصور الفقرة ١ (ج) من المادة ٦ حالة يقترح فيها إدخال تغيير على نشاط يعتبر غير ضار لولا هذا التغيير ويؤدي فيها هذا التغيير إلى تحويل النشاط إلى نشاط ينطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود. ويتطلب تنفيذ مثل هذا التغيير أيضاً الحصول على إذن من الدولة.

(٦) وتشدد الفقرة ٢ من المادة ٦ على أن يكون شرط الحصول على الإذن منطبقاً على جميع الأنشطة الموجودة من قبل الداخلة في نطاق هذه المواد وذلك بمجرد أن تعتمد الدولة هذه المواد. وقد لا يكون من المعقول أن يطلب من الدول لدى قبولها الالتزامات التي تنص عليها هذه المواد أن تطبق هذه الالتزامات فوراً فيما يتصل بالأنشطة القائمة. وقد تلزم في هذه الحالة فترة من الوقت مناسبة ليمتثل القائم بالنشاط لشروط الإذن. ويترك لدولة المصدر أمر البت فيما إذا كان ينبغي أن يتوقف النشاط أو يتواصل ريثما يقوم متعهد النشاط بإجراءات طلب الحصول على الإذن المطلوب. وفي حالة رفض دولة المصدر منح الإذن، يفترض أن توقف الدولة المصدر النشاط.

(٧) ويجدث التعديل المتوخى في الفقرة ٢، بصورة عامة، حيثما يتم وضع شروط تشريعية وإدارية جديدة بسبب معايير السلامة أو معايير أو التزامات دولية جديدة قبلتها الدولة ويتعين إعمالها.

(٨) وتشير الفقرة ٣ من المادة ٦ إلى عواقب عدم امتثال القائم بالنشاط لشروط الإذن. وقد أعطيت دولة المصدر التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن مراقبة هذه الأنشطة المرونة اللازمة لكفالة امتثال القائم بالنشاط للشروط المعنية. وتنتهي الدولة، حسب الاقتضاء، الإذن وتحظر حيثما اقتضى الأمر القيام بذلك النشاط.

المادة ٧ - تقييم المخاطر

يكون أي قرار يُتخذ فيما يتصل بالإذن بنشاط يدخل ضمن نطاق هذه المواد قائماً، بوجه خاص، على تقييم للضرر العابر للحدود الذي يحتمل أن يسببه ذلك النشاط، بما في ذلك أي تقييم للأثر البيئي.

التعليق

(١) تنص المادة ٧ على أنه ينبغي لدولة المصدر، قبل أن تمنح إذناً بالاضطلاع بالأنشطة المشار إليها في المادة ١،

(١) تنص هذه المادة على مبدأ أساسي هو وجوب الحصول على إذن مسبق من الدولة للاضطلاع في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها بأنشطة تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود. ويعني مصطلح "إذن" قيام السلطات الحكومية بمنح ترخيص بالقيام بنشاط يدخل ضمن نطاق هذه المواد. وللدول حرية اختيار شكل هذا الإذن.

(٢) واشتراط الحصول على إذن، المنصوص عليه في الفقرة ١ (أ) من المادة ٦، يُلزم الدولة بأن تتأكد مما إذا كانت أنشطة منطوية على مخاطر محتملة لإيقاع ضرر جسيم عابر للحدود تجري في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها، وعلياً أن تتخذ الدولة التدابير المبيّنة في هذه المواد. ويتطلب أيضاً من الدولة أن تضطلع بدور مسؤول وفعال في تنظيم مثل هذه الأنشطة. وقد رأت هيئة التحكيم التي نظرت في قضية مصهر تريل أن على كندا "واجب... التحقق من أن هذا السلوك ينبغي أن يكون متفقاً مع التزام الدومينيون بموجب القانون الدولي، حسبما هو محدد في هذا النص". وذكرت هيئة التحكيم بوجه خاص أنه "يتعين على مصهر تريل أن يمتنع عن إيقاع أي ضرر ناجم عن الأدخنة في ولاية واشنطن"^(٨٩٥). وتتفق الفقرة ١ (أ) من المادة ٦ مع هذا الاشتراط.

(٣) ورأت محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو أن على الدولة التزاماً "بالأ تسمع، عن علم، باستخدام إقليمها للقيام بأفعال تتعارض مع حقوق الدول الأخرى"^(٨٩٦).

(٤) وأخذت عبارة "في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها" من المادة ٢. أما عبارة "أي نشاط يدخل في نطاق هذه المواد"، فهي تُدخل جميع الاشتراطات المحددة في المادة ١ لكي يقع نشاط ما ضمن نطاق هذه المواد.

(٥) واشتراط الحصول على إذن مسبق ينطبق أيضاً، بموجب الفقرة ١ (ب) من المادة ٦، على إدخال تغيير جوهرى على نشاط يندرج بالفعل في نطاق تطبيق المادة ١ حين يحتمل أن يزيد هذا التغيير من المخاطر أو يغير من طبيعتها أو نطاقها. ومن الأمثلة على التغييرات الجوهرية بناء قدرات إنتاجية إضافية، واستخدام تكنولوجيا جديدة على نطاق واسع في نشاط قائم، وتغيير اتجاه الطرق السيارة والسريعة أو مدارج المطارات. ويمكن أيضاً اعتبار تغيير الاستثمار والإنتاج (من حيث الحجم والنوع) والهيكل المادي أو الانبعاثات، وتغيير الأنشطة القائمة وجعلها في مستويات

(٨٩٧) انظر ECE, Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (United Nations publication, Sales No. E.96.II.E.11), p.48

(٨٩٥) Trail Smelter (انظر الحاشية ٢٥٣ أعلاه)، ص ١٩٦٥-١٩٦٦.
(٨٩٦) Corfu Channel (انظر الحاشية ٣٥ أعلاه)، ص ٢٢.

أصدرت الجماعة الأوروبية توجيهياً يقتضي من الدول الأعضاء أن تتقيد بحد أدنى من شرط تقييم الأثر البيئي. ومنذ ذلك الحين، جعلت بلدان عديدة أخرى تقييم الأثر البيئي شرطاً ضرورياً بموجب قانونها الوطني لمنح الإذن بالقيام بأنشطة صناعية إنمائية تنطوي على مخاطر^(٩٠١).

ويستفاد من دراسة أجرتها الأمم المتحدة أن تقييم الأثر البيئي قد أثبت بالفعل أهميته في تحقيق التنمية المستدامة وتعزيزها، نظراً إلى أنه يجمع بين مبدأ الحيطة ومبدأ منع الضرر البيئي ويتيح أيضاً مشاركة الجمهور^(٩٠٢).

(٥) ويُترك للدول تحديد الجهة التي تتولى إجراء التقييم. ويُجرى هذا التقييم، عادة، منعهدون يتقيدون بمبادئ توجيهية معينة تضعها الدول. وعلى الدول ذاتها أن تحل هذه المسائل من خلال قوانينها المحلية كدول أطراف في الصكوك الدولية. غير أنه يُفترض أن تقوم دولة المصدر بتعيين هيئة حكومية أو غير حكومية لتقدير التقييم بالنيابة عن الحكومة، وأن تتحمل المسؤولية عما تخلص إليه تلك الهيئة من استنتاجات.

(٦) ولا تنص هذه المادة، تحديداً، على مضمون تقييم المخاطر. ومن الواضح أنه لا يمكن وضع تقييم مفيد لمخاطر نشاط ما إلا إذا ربط بين المخاطر والضرر المحتمل أن تؤدي هذه المخاطر إلى وقوعه. وهذا يتطابق مع الواجب الأساسي المنصوص عليه في المادة ٣. ولا تحدد معظم الاتفاقيات الدولية والصكوك القانونية الموجودة حالياً مضمون التقييم. وثمة استثناءات، مثل اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، التي تنص بالتفصيل على مضمون هذا التقييم^(٩٠٣). كذلك، فإن الدراسة التي أُجريت عام ١٩٨١

أن تتحقق من إجراء تقييم لمخاطر وقوع ضرر جسيم عابر للحدود من جراء هذه الأنشطة. ويتيح هذا التقييم للدولة أن تحدد مدى وطبيعة المخاطر التي ينطوي عليها النشاط وأن تقرر، بناء على ذلك، نوع التدابير الوقائية التي ينبغي لها اتخاذها.

(٢) ومع أن تقييم الآثار في قضية مصهر تريبل قد لا يتصل مباشرة بالمسؤولية عن المخاطر، فإنه يؤكد مع ذلك أهمية تقييم نتائج نشاط يسبب مخاطر جسيمة. وقد رأت هيئة التحكيم في تلك القضية أن الدراسة التي أجراها علماء ذوو خبرة طويلة ومعروفون جيداً "ربما كانت أدق دراسة أجريت لأي منطقة معرضة للتلوث الجوي من جراء الدخان الناتج عن الصناعة"^(٨٩٨).

(٣) والاشتراط المنصوص عليه في المادة ٧ يتفق تماماً مع المبدأ ١٧ من إعلان ريو، الذي ينص أيضاً على تقييم مخاطر الأنشطة التي يُحتمل أن تنجم عنها آثار سلبية كبيرة على البيئة:

يُضطلع بتقييم الأثر البيئي، كأداة وطنية، للأنشطة المقترحة التي يُحتمل أن تكون لها آثار سلبية كبيرة على البيئة، والتي تكون مرهونة بقرار لإحدى السلطات الوطنية المختصة^(٨٩٩).

وقد أدرج اشتراط تقييم الآثار السلبية للأنشطة، بصيغ مختلفة، في العديد من الاتفاقيات الدولية^(٩٠٠). وأهم هذه الاتفاقيات اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي.

(٤) وقد أصبحت ممارسة اشتراط تقييم الأثر البيئي شائعة جداً بغرض تقييم ما إذا كان يُحتمل أن يتسبب نشاط معين في ضرر جسيم عابر للحدود. وقد أنشئ الالتزام القانوني بإجراء تقييم للأثر البيئي بموجب القانون الوطني، للمرة الأولى، في الولايات المتحدة الأمريكية في السبعينات. واعتمدت كندا وأوروبا، فيما بعد، النهج نفسه ونظمتها أساساً بواسطة مبادئ توجيهية. وفي عام ١٩٨٥،

(٨٩٨) *Trail Smelter* (انظر الحاشية ٢٥٣ أعلاه)،

ص ١٩٧٣-١٩٧٤.

(٨٩٩) انظر الحاشية ٨٥٧ أعلاه.

(٩٠٠) انظر، على سبيل المثال، المادة الحادية عشرة من اتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون في مجال حماية البيئة البحرية من التلوث؛ والمادتين ٢٠٥ و ٢٠٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار؛ والاتفاقية الإقليمية لحفظ بيئة البحر الأحمر وخليج عدن؛ والمادة ١٤ من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية؛ واتفاقية حماية الموارد الطبيعية والبيئة في منطقة جنوب المحيط الهادئ؛ والمادة ٤ من اتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية لأنثراكيتيكا؛ والمادة ٨ من بروتوكول معاهدة أنثراكيتيكا المتعلق بحماية البيئة؛ والفقرتين ١(أ) و(ب) من المادة ١٤ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي؛ والمادة ٤ من اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود.

(٩٠١) للاطلاع على دراسة استقصائية عن مختلف النظم القانونية والإدارية لسياسات وخطط وبرامج تقييم الأثر البيئي في أمريكا الشمالية وأوروبا، انظر *ECE, Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes* (United Nations publication, Sales No. E.92.II.E.28), pp. 43 et seq ولدى ما يقرب من ٧٠ بلداً نامياً تشريع ما بشأن تقييم الأثر البيئي. وتعكف بلدان أخرى على سن تشريع جديد وإضافي بشأن تقييم الأثر البيئي، أو تخطط للقيام بذلك؛ انظر M. Yeater and L. Kurukulasuriya, "Environmental impact assessment legislation in developing countries", *UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development*, Sun Lin and L. Kurukulasuriya, eds. (UNEP, 1995), p. 259; and G. J. Martin "Le concept de risque et la protection de l'environnement: évolution parallèle ou fertilisation croisée?", *Les hommes et l'environnement ...* (footnote 867 above), pp. 451-460.

(٩٠٢) انظر الحاشية ٨٩٧ أعلاه.

(٩٠٣) تنص المادة ٤ من الاتفاقية على أن تقييم الدولة الطرف للأثر البيئي ينبغي أن يتضمن، كحد أدنى، المعلومات الواردة ذكرها في التذييل الثاني للاتفاقية. ويورد التذييل الثاني (مضمون وثائق تقييم الأثر البيئي) البنود التسعة التالية: (أ) وصفاً للنشاط المقترح والغرض منه؛

إذا كان النشاط يندرج ضمن نطاق هذه المواد أم لا. وهناك مواد معينة مدرجة في بعض الاتفاقيات بوصفها مواد خطيرة أو منطوية على مخاطر وقد يكون استخدامها في إطار أي نشاط دالاً بذاته على أن هذا النشاط قد يحدث ضرراً جسيماً عابراً للحدود^(٩٠٦). وهناك أيضاً اتفاقيات معينة تبين الأنشطة التي يُفترض أنها ضارة وتوضح أن تلك الأنشطة يمكن أن تدخل ضمن نطاق هذه المواد^(٩٠٧).

المادة ٨- الإخطار والإعلام

١- إذا اتضح من التقييم المشار إليه في المادة ٧ أن هناك احتمالاً للتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود، وجب على دولة المصدر أن ترسل في الوقت المناسب إشعاراً بالمخاطر والتقييم إلى الدولة التي يُحتمل أن تتأثر، وأن تحيل إليها ما هو متاح من المعلومات التقنية وجميع المعلومات الأخرى ذات الصلة التي يستند إليها التقييم.

٢- لا تتخذ دولة المصدر أي قرار بشأن الإذن بالنشاط ريثما تتلقى، في غضون فترة لا تتجاوز ستة أشهر، الرد من الدولة التي يُحتمل أن تتأثر.

التعليق

(١) تعالج المادة ٨ حالة يتضح فيها من التقييم الذي تقوم به دولة المصدر، وفقاً للمادة ٧، أن النشاط المزمع ينطوي فعلاً على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود. وتنص هذه المادة، مع المواد ٩ و ١١ و ١٢ و ١٣، على مجموعة من الإجراءات الأساسية لتحقيق التوازن بين مصالح جميع الدول المعنية بإعطائها فرصة معقولة لإيجاد طريقة للاضطلاع بالنشاط بتدابير مرضية ومعقولة ترمي إلى منع الضرر العابر للحدود أو إلى التقليل منه إلى أدنى حد.

(٢) وتدعو المادة ٨ دولة المصدر إلى إخطار الدول التي يُحتمل أن تتأثر بالنشاط المزمع. وتشمل الأنشطة هنا الأنشطة التي تعتمد كل من الدولة ذاتها والكيانات الخاصة القيام بها. ويشكل شرط الإخطار جزءاً لا غنى عنه من أي نظام يرمي إلى منع الضرر العابر للحدود أو، على أي حال، إلى التقليل من أخطاره إلى أدنى حد.

(٩٠٦) على سبيل المثال، تنص المادة ٤ من اتفاقية منع التلوث البحري من مصادر برية على التزام الأطراف بإزالة تلوث البيئة بفعل مواد معينة أو الحد منه؛ وهناك قائمة بتلك المواد مرفقة بالاتفاقية. وبالمثل، تورد اتفاقية حماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق قائمة بالمواد الخطرة في المرفق الأول منها وقائمة بالمواد الضارة في المرفق الثاني، وهي المواد التي تكون رواسبها إما محظورة وإما مقيّدة تقييداً صارماً؛ انظر أيضاً البروتوكول بشأن حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث من مصادر برية؛ واتفاقية حماية بحر الراين من التلوث بالمواد الكيميائية.

(٩٠٧) انظر الحاشية ٨٦٤ أعلاه.

لجوانب القانونية المتعلقة بالبيئة فيما يتصل بالتعدين والتنقيب في المناطق البحرية داخل حدود الولاية القضائية الوطنية، والتي أعدها فريق الخبراء العامل المعني بالقانون البيئي والتابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة^(٩٠٤)، تنص بالتفصيل في استنتاجها رقم ٨، على مضمون تقييم أنشطة التعدين والتنقيب في المناطق البحرية.

(٧) ويُترك للقوانين المحلية للدولة التي تجري التقييم (٩٠٥) تحديد مواصفات ما يجب أن يكون عليه مضمون التقييم. بيد أنه لأغراض المادة ٧ ينبغي أن يتضمن هذا التقييم تقديراً لما يُحتمل أن يترتب على النشاط من أضرار عابر للحدود. وتحتاج الدول التي يُحتمل أن تتأثر، كما تستطيع تقدير المخاطر التي قد تتعرض لها، إلى معرفة ما يمكن أن يجلبه ذلك النشاط من آثار ضارة عليها.

(٨) وينبغي أن يتضمن التقييم آثار النشاط لا على الأشخاص والممتلكات فحسب، وإنما أيضاً على بيئة الدول الأخرى. ويسلم على نحو واضح بأهمية حماية البيئة، بصرف النظر عن أي ضرر يلحق بالأشخاص أو الممتلكات.

(٩) ولا تُلزم هذه المادة دولة المصدر بأن تطلب إجراء تقييم لمخاطر كل نشاط يجري الاضطلاع به في إقليمها أو تحت ولايتها أو سيطرتها. ذلك أن للأنشطة التي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود بعض الخصائص العامة التي يمكن التعرف عليها، والتي يمكن للدول أن تستدل منها على الأنشطة التي تدرج في نطاق هذه المواد. من ذلك، مثلاً، أن نوع مصدر الطاقة المستخدمة في التصنيع، وموقع النشاط، ومدى قربه من منطقة الحدود وما إلى ذلك هي كلها مؤشرات يمكن أن تساعد على معرفة ما

(ب) وصفاً، حسب الاقتضاء، للبدائل المعقولة (مثل الموقع أو البدائل التكنولوجية) للنشاط المقترح، وكذلك للبدائل المتمثل في عدم اتخاذ إجراء؛ (ج) وصفاً للبيئة التي يُحتمل أن يلحقها ضرر كبير من جراء النشاط المقترح وبدائله؛ (د) وصفاً للأثر البيئي المحتمل أن ينجم عن النشاط المقترح وبدائله، مع تقدير مدى أهميته؛ (هـ) وصفاً للتدابير المخففة الكفيلة بالتقليل إلى أدنى حد من الأثر البيئي الضار؛ (و) بياناً واضحاً لأساليب التنبؤ والافتراضات الناتجة عنها، والبيانات البيئية ذات الصلة التي استخدمت لهذا الغرض؛ (ز) تحديد الثغرات في المعلومات وما تمت مواجهته من أوجه عدم اليقين في جمع المعلومات المطلوبة؛ (ح) بياناً، حسب الاقتضاء، يوضح برامج الرصد والإدارة وأية خطط لعملية التحليل بعد استكمال المشروع؛ (ط) ملخصاً غير تقني يشتمل، حسب الاقتضاء، على وسائل الإيضاح المرئية (الخرائط، الرسوم التخطيطية، إلخ.).

(٩٠٤) انظر UNEP/GC.9/5/Add.5، المرفق الثالث.

(٩٠٥) للاطلاع على الشكل المعتمد في معظم التشريعات

لتقييم الأثر البيئي، انظر M. Yeater and L. Kurukulasuriya, *loc. cit.* (footnote 901 above), p. 260.

كبيراً في اقتصادات دول أخرى وتجارتها^(٩١٢). ويتطلب مرفق توصية مجلس المنظمة 224 (74) C بشأن "بعض المبادئ المتعلقة بالتلوث العابر للحدود"، في "مبدأ الإعلام والتشاور"، الإخطار والتشاور قبل الاضطلاع بأي نشاط قد تتولد عنه مخاطر وقوع تلوث جسيم عابر للحدود^(٩١٣). فمبدأ الإخطار راسخ تماماً في حالة الطوارئ البيئية^(٩١٤).

(٦) وعندما يتبين من التقييم وجود مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود، يجب على الدولة التي تعترض القيام بمثل هذا النشاط، وفقاً للفقرة ١، أن تحظر الدول التي يحتمل أن تتأثر. وينبغي أن تُرفق بالإخطار المعلومات التقنية المتاحة التي يستند إليها التقييم. والمهدف من الإشارة إلى "ما هو متاح" من المعلومات التقنية والمعلومات الأخرى ذات الصلة هو بيان أن التزام دولة المصدر يقتصر على نقل المعلومات التقنية والمعلومات الأخرى التي توصلت إليها فيما يتعلق بالنشاط. ويُكشف عن هذه المعلومات عموماً لدى تقييم النشاط وفقاً للمادة ٧. وتفترض الفقرة ١ أن المعلومات التقنية الناتجة عن التقييم لا تشمل فقط ما يمكن أن يسمى بالبيانات الخام، أي صحائف الوقائع، والإحصاءات، وما إلى ذلك، ولكنها تشمل أيضاً تحليلاً للمعلومات التي استخدمتها دولة المصدر نفسها لتكوين رأيها فيما يتعلق بمخاطر الضرر العابر للحدود. وتشمل الإشارة إلى ما هو متاح من البيانات أيضاً ما قد يتوفر لاحقاً من بيانات أخرى بعد إحالة البيانات التي كانت متوفرة في الأصل إلى الدول التي يحتمل أن تتأثر.

(٧) وللدول حرية تقرير كيفية إخطار الدول التي يحتمل أن تتأثر. وكقاعدة عامة، يُفترض أن الدول ستتصل مباشرة بالدول الأخرى عن طريق القنوات الدبلوماسية.

(٨) وتتناول الفقرة ١ أيضاً الحالة التي يتعذر فيها على دولة المصدر، رغم جميع جهودها وحرصها، تحديد جميع الدول التي يُحتمل أن تتأثر قبل الإذن بالنشاط، ولكنها لا تتمكن من ذلك إلا بعد أن يجري الاضطلاع بالنشاط. وطبقاً لهذه الفقرة، يقع على دولة المصدر، في مثل هذه الحالات، التزام بإخطار الدول الأخرى التي يحتمل أن تتأثر بمجرد أن تحيط علماً بالمعلومات وأن تتاح لها الفرصة، في غضون مدة معقولة، لتحديد الدول المعنية.

(٩) وتبين الفقرة ٢ ضرورة قيام الدول التي يحتمل أن تتأثر بالرد في غضون فترة لا تتجاوز ستة أشهر، وهي عموماً فترة تسمح للدول المعنية بتقييم البيانات ذات الصلة والتوصل إلى الاستنتاج الخاص بها. وهذا شرط مرهون بالتعاون وحسن النية.

(٣) ويرد الالتزام بإخطار الدول الأخرى بمخاطر الضرر الجسيم الذي تتعرض له في قضية قناة كورفو التي وصفت فيها محكمة العدل الدولية واجب الإخطار بأنه يقوم على "الاعتبارات الأولية للإنسانية"^(٩٠٨). وهذا المبدأ مسلم به في سياق استخدام المجاري المائية الدولية ويرد ضمن ذلك السياق في عدة اتفاقات دولية، وأحكام صادرة عن هيئات تحكيم ومحاكم دولية، وإعلانات وقرارات اعتمدها منظمات ومؤتمرات واجتماعات حكومية دولية، ودراسات أعدتها منظمات حكومية دولية ومنظمات غير حكومية دولية^(٩٠٩).

(٤) وعلاوة على استخدام المجاري المائية الدولية، جرى التسليم أيضاً بمبدأ الإخطار فيما يتعلق بأنشطة أخرى ذات آثار عابرة للحدود. ومن الأمثلة على ذلك المادة ٣ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي^(٩١٠)، والمادتان ٣ و ١٠ من اتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود. ويتحدث المبدأ ١٩ من إعلان ريو عن الإخطار في الوقت المناسب:

تقدم الدول إخطاراً مسبقاً وفي حينه ومعلومات ذات صلة بشأن الأنشطة التي قد تخلف أثراً بيئياً سلبياً كبيراً عبر الحدود إلى الدول التي يُحتمل أن تتأثر بهذه الأنشطة، وتتشاور مع تلك الدول في مرحلة مبكرة وبحسن نية^(٩١١).

(٥) ووردت إجراءات الإخطار في عدة قرارات لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. فمثلاً، وفيما يتعلق ببعض المواد الكيميائية، ينص مرفق قرار هذه المنظمة 73 (71) C المؤرخ ١٨ أيار/مايو ١٩٧١ على أنه ينبغي أن تتلقى كل دولة طرف إخطاراً مسبقاً بالتدابير المزمع اتخاذها في كل دولة طرف أخرى بشأن المواد التي تؤثر تأثيراً ضاراً في الإنسان أو في البيئة إذا كان من المحتمل أن تؤثر هذه التدابير تأثيراً

(٩٠٨) *Corfu Channel* (انظر الحاشية ٣٥ أعلاه)، ص ٢٢.

(٩٠٩) للاطلاع على معاهدات تعالج الإخطار المسبق وتبادل المعلومات فيما يتعلق بالمجاري المائية، انظر الفقرة (٦) من التعليق على المادة ١٢ (الإخطار بالتدابير المزمع اتخاذها ذات الآثار السلبية المحتملة) من مشاريع المواد المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحة (حولية ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٤١-٢٤٢). (٩١٠) تنص الفقرة ٢ من المادة ٣ من الاتفاقية على نظام للإخطار فيما يلي نصه:

"يتضمن الإخطار، في جملة أمور، ما يلي:

"(أ) معلومات عن النشاط المقترح، بما في ذلك أية معلومات متاحة عن أثره العابر للحدود الممكن؛

"(ب) طبيعة القرار الممكن؛

"(ج) بيان زمن معقول يُطلب خلاله تقديم رد بموجب الفقرة ٣ من هذه المادة قد يشمل المعلومات المبينة في الفقرة ٥ من هذه المادة، مع مراعاة طبيعة النشاط المقترح."

(٩١١) انظر الحاشية ٨٥٧ أعلاه.

(٩١٢) OECD, *OECD and the Environment* (see footnote 875 above), annex, p. 91, para. 1.

(٩١٣) المرجع نفسه، ص ١٤٢.

(٩١٤) انظر الفقرة (١) من التعليق على المادة ١٧.

المادة ٩ - المشاورات بشأن التدابير الوقائية

١- تجري الدول المعنية مشاورات فيما بينها، بناء على طلب أي دولة منها، بقصد التوصل إلى حلول مقبولة بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. وتتفق الدول المعنية، عند بدء هذه المشاورات، على إطار زمني معقول للمشاورة.

٢- تتوخى الدول المعنية الحلول المبنية على توازن عادل للمصالح في ضوء المادة ١٠.

٣- إذا لم تسفر المشاورات المشار إليها في الفقرة ١ عن حل متفق عليه، وجب مع ذلك على دولة المصدر أن تأخذ في اعتبارها مصالح الدولة التي يتحمل أن تتأثر إذا ما قررت الإذن بالمضي في النشاط، دون الإخلال بحقوق أي دولة يتحمل أن تتأثر.

التعليق

(١) تقضي المادة ٩ بأن تعقد الدول المعنية، أي دولة المصدر والدول التي يتحمل أن تتأثر، مشاورات فيما بينها بقصد الاتفاق على التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. ويجوز أن تعقد المشاورات قبيل الإذن والبدء بالنشاط أو أثناء الاضطلاع به، وذلك تبعاً للوقت الذي يجري فيه الاحتجاج بالمادة ٩.

(٢) وثمة حاجة إلى المحافظة على توازن بين اعتبارين يتسمان بنفس القدر من الأهمية في هذه المادة. أولاً، تناول المادة الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي والتي تعتبر في العادة هامة للتنمية الاقتصادية لدولة المصدر. ثانياً، سيكون من المححف للدول الأخرى السماح بتنفيذ هذه الأنشطة دون التشاور معها واتخاذ التدابير الوقائية المناسبة. وعليه، فإن المادة لا تنص على مجرد إجراء شكلي يتعين على دولة المصدر أن تقوم به دون نية حقيقية للتوصل إلى حل مقبول عند الدول الأخرى، كما لا تنص على حق نقض يُمنح للدول التي يُحتمل أن تتأثر. وللمحافظة على التوازن، تعتمد المادة على الطريقة التي تجري بها الأطراف المشاورات وعلى الغرض الذي من أجله تجري هذه المشاورات. فيجب على الأطراف أن تجري مشاورات فيما بينها بحسن نية وأن تأخذ في اعتبارها المصالح المشروعة لكل منها. وينبغي أن تتشاور الأطراف فيما بينها بقصد التوصل إلى حل مقبول بشأن التدابير الواجب اتخاذها لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

(٣) ومبدأ حسن النية جزء لا يتجزأ من أي شرط للتشاور وللتفاوض. وقد تم الاعتراف بالالتزام بالتشاور والتفاوض بصدق وبحسن نية في القرار الصادر في قضية بحيرة لانو حيث أعلنت المحكمة أنه:

يجب أن تكون المشاورات والمفاوضات بين الدولتين صادقة، ويجب أن تلتزم بقواعد حسن النية، ويجب ألا تكون مجرد إجراءات شكلية. وتكون قواعد العقل وحسن النية واجبة التطبيق على الحقوق والواجبات الإجرائية المتعلقة بتقاسم الأثرار الدولية^(٩١٥).

(٤) وفيما يتعلق بهذه النقطة بعينها المتصلة بحسن النية، يمكن الإشارة أيضاً إلى حكم محكمة العدل الدولية في قضية الولاية القضائية على مصايد الأسماك. فقد أعلنت المحكمة في هذه القضية "أن مهمة [الطرفين] ستكون إجراء مفاوضاتهما على أساس وجوب أن يولي كل طرف بحسن نية الاعتبار المعقول للحقوق المشروعة للطرف الآخر"^(٩١٦). وفي قضيتي الرصيف القاري لبحر الشمال، قررت المحكمة أنه:

(أ) على الطرفين التزام بإجراء مفاوضات بقصد التوصل إلى اتفاق، لا مجرد القيام بعملية تفاوض شكلية كنوع من شرط مسبق للتطبيق التلقائي لطريقة معينة لتعيين الحدود عند عدم وجود اتفاق؛ وعليهما التزام بالتصرف على نحو تكون معه المفاوضات معقولة، الأمر الذي لن يتحقق عندما يصر كل منهما على موقفه الخاص دون التفكير في إجراء أي تعديل له^(٩١٧).

ورغم أن المحكمة تحدثت في هذا الحكم عن "مفاوضات"، فإن اللجنة تعتقد أن شرط حسن النية في تصرف الطرفين أثناء سير المشاورات أو المفاوضات هو ذاته.

(٥) والغرض من المشاورات هو توصل الأطراف إلى حلول مقبولة بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها من أجل منع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود، أو على أي حال، التقليل من مخاطره إلى أدنى حد. وتشير عبارة "حلول مقبولة" بخصوص اتخاذ تدابير وقائية إلى تلك التدابير التي تقبلها الأطراف في إطار المبادئ التوجيهية المحددة في الفقرة ٢. وبوجه عام، يجري التعبير عن موافقة الأطراف على التدابير الوقائية عن طريق شكل ما من أشكال الاتفاق.

(٦) ومن الواضح أنه ينبغي للأطراف أن تستهدف أولاً اختيار التدابير التي يمكن أن تؤدي إلى تجنب أي مخاطر لإيقاع ضرر جسيم عابر للحدود أو، إذا كان ذلك غير ممكن، التدابير التي تقلل من مخاطر مثل ذلك الضرر إلى أدنى حد. وبموجب شروط المادة ٤، يُطلب إلى الأطراف أيضاً أن تتعاون على تنفيذ تلك التدابير. وهذا الشرط نابع من افتراض أن الالتزام بالعناية الواجبة، الذي يعتبر لب الأحكام الرامية إلى منع الضرر الجسيم العابر للحدود أو، على أي حال، التقليل من مخاطره إلى أدنى حد، يتسم بطابع استمراري يمس كل مرحلة متصلة بتنفيذ النشاط.

(٩١٥) انظر الحاشية ٨٧٣ أعلاه.

(٩١٦) Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland),

Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 33, para. 78

(٩١٧) North Sea Continental Shelf (انظر الحاشية ١٩٧

أعلاه)، الفقرة ٨٥. وانظر أيضاً الفقرة ٨٧.

المادة ١٠ - العوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح

لإقامة توازن عادل للمصالح على النحو المشار إليه في الفقرة ٢ من المادة ٩، تأخذ الدول المعنية في اعتبارها جميع العوامل والظروف ذات الصلة، بما في ذلك:

(أ) درجة مخاطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود ومدى توافر وسائل منع وقوع هذا الضرر أو التقليل من مخاطره إلى أدنى حد أو وسائل جبر الضرر؛

(ب) أهمية النشاط، بحيث تؤخذ في الاعتبار مزاياه الإجمالية ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي والتقني لدولة المصدر نسبة إلى الضرر المحتمل للدولة التي يتأثر؛

(ج) مخاطر إلحاق ضرر جسيم بالبيئة ومدى توافر الوسائل اللازمة لمنع وقوع هذا الضرر أو للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد أو لإصلاح البيئة؛

(د) مدى استعداد دولة المصدر، وعند الاقتضاء الدولة التي يتأثر، للمساهمة في تكاليف المنع؛

(هـ) الجدوى الاقتصادية للنشاط نسبة إلى تكاليف المنع وإلى إمكانية الاضطلاع بالنشاط في مكان آخر أو بوسائل أخرى أو الاستعاضة عنه بنشاط بديل؛

(و) معايير الوقاية التي تطبقها الدولة التي يتأثر أن تتأثر على الأنشطة ذاتها أو على الأنشطة المشابهة والمعايير المطبقة في الممارسات الإقليمية أو الدولية المشابهة.

التعليق

(١) الغرض من هذه المادة هو توفير قدر من التوجيه للدول التي تُجري مشاورات سعياً إلى تحقيق توازن عادل للمصالح. وتوصلاً إلى توازن عادل للمصالح، يجب إثبات الوقائع ووزن جميع العوامل والظروف ذات الصلة بالموضوع. وتسترشد هذه المادة بالمادة ٦ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحة.

(٢) وينص الحكم الرئيسي من المادة على أنه "لإقامة توازن عادل للمصالح على النحو المشار إليه في الفقرة ٢ من المادة ٩، تأخذ الدول المعنية في اعتبارها جميع العوامل والظروف ذات الصلة". وتنتقل المادة إلى عرض قائمة غير حصرية بهذه العوامل والظروف. فشدة تنوع أصناف الأنشطة التي تتناولها هذه المواد، واختلاف الحالات والظروف التي سيُضطلع فيها بهذه الأنشطة، يجعلان من المستحيل وضع قائمة شاملة بالعوامل المتصلة بجميع الحالات الفردية. ولا تُخصص أولوية أو أهمية للعوامل والظروف المدرجة في القائمة، نظراً لأن بعضها قد يكون أكثر أهمية في حالات معينة في حين أن بعضها الآخر قد يستحق أن يُولى أهمية أكبر في حالات أخرى. وبوجه عام، ستسمح العوامل والظروف المشار إليها للأطراف بأن تقارن التكاليف والمنافع التي تنطوي عليها حالة بعينها.

(٧) ويجوز الاحتجاج بالمادة ٩ كلما نشأت مسألة فيما يتعلق بضرورة اتخاذ تدابير وقائية. ومن الواضح أن مسائل من هذا القبيل يمكن أن تنشأ كنتيجة للمادة ٨، لأن دولة المصدر قد وجهت إخطاراً إلى دول أخرى بأن النشاط الذي تنوي الاضطلاع به قد يوجد مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود، أو في سياق تبادل المعلومات بموجب المادة ١٢، أو في سياق المادة ١١ المتعلقة بالإجراءات في حال عدم وجود إخطار.

(٨) وللمادة ٩ نطاق تطبيق واسع، إذ ينبغي تطبيقها على جميع المسائل المتصلة بالتدابير الوقائية. وعلى سبيل المثال، عندما تقوم الدول بالإخطار بموجب المادة ٨ أو تبادل المعلومات بموجب المادة ١٢ وتنطوي هذه المراسلات على أوجه غموض، يجوز تقديم طلب لإجراء مشاورات من أجل توضيح أوجه الغموض هذه.

(٩) وتوفّر الفقرة ٢ التوجيه للدول عندما تتشاور هذه الدول فيما بينها بشأن التدابير الوقائية. ويجب أن تتوخى الأطراف الحلول المبنية على أساس توازن عادل للمصالح في ضوء المادة ١٠. ولا تمنع الفقرة ٢ من هذه المادة ولا المادة ١٠ الأطراف من أن تأخذ في الاعتبار عوامل أخرى تتصور أنها ذات صلة بتحقيق توازن عادل للمصالح.

(١٠) وتتناول الفقرة ٣ احتمال ألا تتوصل الأطراف، رغم جميع الجهود التي تبذلها، إلى اتفاق بشأن تدابير وقائية مقبولة. وكما أوضح في الفقرة (٣) أعلاه، تحافظ المادة على توازن بين الاعتبارين اللذين يتمثل أحدهما في عدم منح الدول التي يتأثر حق النقض. وفي هذا السياق، يمكن التذكير بالقرار الصادر في قضية بحيرة لانو الذي لاحظت فيه المحكمة أنه، في حالات معينة، يمكن للطرف الذي يتأثر أن يتأثر أن يشل الجهود التفاوضية الصادقة^(٩١٨)، مخالفاً مبدأ حسن النية. ولأخذ هذا الاحتمال في الاعتبار، تنص المادة على جواز مضي دولة المصدر في النشاط، إذ إن عدم وجود بديل كهذا من شأنه، في الواقع، أن يمنح حق النقض للدول التي يتأثر. وتظل الدولة المصدر، وإن أُجيز لها أن تمضي في النشاط، ملزمة بأن تأخذ في اعتبارها مصالح الدول التي يتأثر. فنتيجة للمشاورات، تكون دولة المصدر مدركة لشواغل الدول التي يتأثر، بل وتكون في وضع أفضل لأخذ هذه الشواغل في الاعتبار على نحو جاد لدى اضطلاعها بالنشاط. ويحفظ الجزء الأخير من الفقرة ٣ حقوق الدول التي يتأثر.

(٩١٨) انظر الحاشية ٨٧٣ أعلاه.

الوسائل لمنع مثل هذا الضرر أو للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد وإمكانية إصلاح البيئة. ومن الضروري تأكيد الأهمية الخاصة لحماية البيئة. ويعتبر المبدأ ١٥ من إعلان ريو ذا صلة بهذه الفقرة الفرعية. فهو، إذ يشترط تطبيق النهج الاحتراسي تطبيقاً واسعاً على الدول حسب قدراتها، يقرر أنه:

"في حال ظهور خطر حدوث ضرر حسيم أو لا سبيل إلى عكس اتجاهه، لا يستخدم الافتقار إلى التيقن العلمي الكامل سبباً لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة"^(٩٢١).

(٦) وقد تم التأكيد على مبدأ الحيطة للمرة الأولى في إعلان بيرغن الوزاري بشأن التنمية المستدامة في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا الذي اعتمده الدول الأعضاء في هذه اللجنة في أيار/مايو ١٩٩٠. وقد نص هذا الإعلان على أنه "ينبغي للتدابير البيئية أن تستبق أسباب التدهور البيئي، وتمنعها وتتصدى لها. وإذا وجدت أخطار تهدد بإلحاق أضرار خطيرة أو أضرار لا سبيل إلى إصلاحها، فلا ينبغي التذرع بعدم وجود يقين علمي كامل لتأجيل اتخاذ تدابير للوقاية من تدهور البيئة"^(٩٢٢). وأوصى مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بمبدأ الحيطة من أجل العمل على منع وإزالة التلوث البحري الذي أصبح يشكل أكثر فأكثر خطراً على البيئة البحرية وسبباً للمعاناة البشرية^(٩٢٣). وأشار أيضاً إلى مبدأ الحيطة في العديد من الاتفاقيات الأخرى أو أدرج فيها دون أية إشارة صريحة^(٩٢٤).

(٧) ويشكل مبدأ الحيطة، حسب إعلان ريو، قاعدة عامة جداً من قواعد السلوك الاحتراسي. وهو يقتضي أن تستعرض الدول التزاماتها المتعلقة بالوقاية استعراضاً مستمراً لمواكبة التقدم في المعارف

(٣) وتقرن الفقرة الفرعية (أ) درجة مخاطر إيقاع ضرر حسيم عابر للحدود بمدى توافر وسائل منع مثل هذا الضرر أو التقليل من مخاطره إلى أدنى حد وإمكانية جبر الضرر. فعلى سبيل المثال، قد تكون درجة مخاطر إيقاع ضرر مرتفعة، ولكن قد تكون هناك تدابير يمكن أن تمنع الضرر أو تقلل من تلك المخاطر، أو قد تكون هناك إمكانيات لجبر الضرر. والمقارنات هنا هي مقارنات كمية ونوعية على حد سواء.

(٤) وتقرن الفقرة الفرعية (ب) أهمية النشاط من حيث مزاياه الاجتماعية والاقتصادية والتقنية لدولة المصدر بالضرر الذي قد يلحق بالدول التي يتحمل أن تتأثر. وتذكر اللجنة، في هذا السياق، بالحكم الصادر في قضية دونوفر سنكونغ حيث أعلنت المحكمة أنه:

يجب الموازنة بين مصالح الدول المعنية بطريقة عادلة، الواحدة منها مقابل الأخرى. فيجب النظر ليس فقط في الضرر المطلق الذي يلحق بالدولة المجاورة، وإنما أيضاً في علاقة الميزة التي تكتسبها إحدى الدول بالضرر الذي يلحق بالأخرى^(٩٢٩).

وقد تفاوضت الدول منذ فترة أقرب على ما يمكن اعتباره حلاً عادلاً للتزاعلات عبر الحدود. فالاتفاقات المتعلقة بإلقاء نفايات البوتاسيوم الفرنسية في نهر الراين، وبتلوث المياه الحدودية بين الولايات المتحدة والمكسيك، وبالأمطار الحمضية لأمریکا الشمالية وأوروبا، تتضمن كلها عناصر من هذا النوع^(٩٢٠).

(٥) وتقرن الفقرة الفرعية (ج)، بذات الطريقة المتبعة في الفقرة الفرعية (أ)، مخاطر إيقاع ضرر بيئي حسيم بمدى توافر

(٩١٩) *Streitsache des Landes Württemberg und des Landes*

Preussen gegen das Land Baden (Württemberg and Prussia v. Baden), betreffend die Donauversinkung, German Staatsgerichtshof, 18 June 1927, Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (Berlin), vol. A. McNair and H. Lauterpacht, أيضاً، 116, appendix, pp. 18 et seq eds., Annual Digest of Public International Law Cases, 1927 and 1928 (London, Longmans, 1931), vol. 4, p. 131; Kansas v. Colorado, United States Reports, vol. 206 (1921), p. 100 (1907); and Washington v. Oregon, ibid., vol. 297 (1936), p. 517 (1936).

(٩٢٠) انظر اتفاقية حماية نهر الراين من التلوث بالكلوريدات

والبروتوكول الإضافي الملحق باتفاقية حماية نهر الراين من التلوث بالكلوريدات؛ والاتفاق بشأن الحل الدائم والنهائي للمشكلة الدولية للموثة نهر كولورادو (ILM, vol. 12, No. 5 (September 1973), p. 1105)؛ واتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود؛ والاتفاق المبرم بين الولايات المتحدة وكندا بشأن نوعية الهواء لعام ١٩٩١ (United Nations, Treaty Series, vol. 1852, No. 31532, p. 79, reprinted in ILM, vol. 30 (1991), p. 678). انظر أيضاً (footnote 863 above), p. 80; and I. Romy, *Les pollutions transfrontières des eaux: l'exemple du Rhin* (Lausanne, Payot, 1990)

(٩٢١) انظر الحاشية ٨٥٧ أعلاه.

Report of the Economic Commission for Europe (٩٢٢) on the Bergen Conference (8-16 May 1990), A/CONF.151/PC/10, annex I, para. 7.

(٩٢٣) مقرر مجلس الإدارة ٢٧/١٥ (١٩٨٩)؛ انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والأربعون، الملحق رقم ٢٥ (A/44/25)، المرفق الأول. وانظر أيضاً P. Sands، المرجع المذكور (الحاشية ٨٦٣ أعلاه)، ص ٢١٠.

(٩٢٤) انظر الفقرة ٣ من المادة ٤ من اتفاقية باماكو المتعلقة بحظر استيراد جميع أشكال النفايات الخطرة إلى أفريقيا ومراقبة حركتها عبر الحدود داخل أفريقيا؛ والفقرة ٣ من المادة ٣ من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ؛ والمادة ١٧٤ (المادة ١٣٠ سابقاً) من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية بصيغتها المعدلة بمعاهدة أمستردام؛ والمادة ٢ من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون. ويجدر بالذكر أن المعاهدات السابقة تطبق مبدأ الحيطة بمعنى عام جداً من دون أن تورث أية إشارة صريحة إليه.

فعالية. على أن هذا ينبغي ألا ينتقص من أهمية التدابير التي يتعين على دولة المصدر اتخاذها بموجب هذه المواد.

(١٠) وهذه الاعتبارات تتماشى مع السياسة الأساسية لما يُسمى بمبدأ "تغريم الملوّث". وأول من وضع هذا المبدأ هو مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ١٩٧٢ (٩٢٧). وقد اعترف بمبدأ "تغريم الملوّث" على المستوى العالمي عندما اعتمد بوصفه المبدأ ١٦ من إعلان ريو، وقد نص هذا المبدأ على ما يلي:

ينبغي أن تسعى السلطات الوطنية إلى تشجيع استيعاب التكاليف البيئية داخلياً، واستخدام الأدوات الاقتصادية، آخذة في الحسبان النهج القاضي بأن يكون المسؤول عن التلوث هو الذي يتحمل، من حيث المبدأ، تكلفة التلوث، مع إيلاء المراعاة الواجبة للصالح العام، ودون الإخلال بالتجارة والاستثمار الدوليين (٩٢٨).

ويعتقد أنه أنجع وسيلة لتقاسم تكلفة تدابير منع ومراقبة التلوث بحيث يتم تشجيع الاستخدام الرشيد للموارد النادرة. وهو يشجع أيضاً الاستيعاب الداخلي لتكلفة التدابير التقنية المرخص علينا باتخاذها، فضلاً عن أنه أسلوب أفضل من أسلوب الإعانات الحكومية التي تتسم بعدم الفعالية وتشوّه المنافسة (٩٢٩). وقد أُشير إلى هذا المبدأ على وجه التحديد في المادة ١٧٤ (المادة ١٣٠ سابقاً) من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية بصيغتها المعدلة بمعاهدة أمستردام.

(١١) وتشير عبارة "عند الاقتضاء" إلى أن دولة المصدر والدول التي يتحمل أن تتأثر قد وضعت على نفس المستوى

العلمية (٩٢٥). وقد دعت محكمة العدل الدولية، في حكمها الصادر في قضية مشروع غابتشيكوفو - ناغيماروس، الأطراف إلى "أن تنظر من جديد في آثار تشغيل محطة غابتشيكوفو لتوليد الطاقة على البيئة"، وهي الخطة التي أقيمت على نهر الدانوب عملاً بمعاهدة بناء وتشغيل سد غابتشيكوفو - ناغيماروس لعام ١٩٧٧، وذلك على ضوء الشروط الجديدة الخاصة بحماية البيئة (٩٢٦).

(٨) وينبغي أن تنظر الدول في الوسائل المناسبة لإعادة الحالة، قدر المستطاع، إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر. وينبغي تأكيد هذا الأمر بوصفه عاملاً يتعين أن تأخذه الدول المعنية في الاعتبار وأن تعتمد تدابير تُراعي البيئة.

(٩) وتنص الفقرة الفرعية (د) على أن أحد العناصر التي تحدد اختيار التدابير الوقائية يتمثل في استعداد دول المصدر والدول التي يتحمل أن تتأثر للمساهمة في تكاليف الوقاية. فعلى سبيل المثال، إذا كانت الدول التي يتحمل أن تتأثر مستعدة للمساهمة في تكلفة التدابير الوقائية، قد يكون من المعقول، مع أخذ العوامل الأخرى في الاعتبار، توقع أن تتخذ دولة المصدر تدابير وقائية أكثر كلفة ولكن أكثر

(٩٢٥) حول مبدأ الحيطة بوجه عام، انظر H.

Hohmann, *Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts: Zum Stand des Umweltvölkerrechts zwischen Umweltnutzung und Umweltschutz* (Berlin, Duncker und Humblot, 1992), pp. 406-411; J. Cameron, "The status of the precautionary principle in international law", *Interpreting the Precautionary Principle*, T. O'Riordan and J. Cameron, eds. (London, Earthscan, 1994), pp. 262-289; H. Hohmann, *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law: The Precautionary Principle - International Environmental Law between Exploitation and Protection* (London, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1994); D. Freestone and E. Hey, eds., *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation* (The Hague, Kluwer, 1996); A. Epiney and M. Scheyli, *op. cit.* (footnote 879 above), pp. 103-125; P. Martin-Bidou, "Le principe de précaution en droit international de l'environnement", *RGDIP*, vol. 3, No. 3 (1999), pp. 631-666; and N. de Sadeleer, "Réflexions sur le statut juridique du principe de précaution", *Le principe de précaution: significations et conséquences*, E. Zaccai and J.-N. Missa, eds. (Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000), pp. 117-142

(٩٢٦) *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (انظر الحاشية ٢٧

أعلاه)، ص ٧٧-٧٨، الفقرة ١٤٠. بيد أن المحكمة لم تقبل في هذه القضية ادعاء هنغاريا بأنه يحق لها إنهاء المعاهدة بسبب "الضرورة الإيكولوجية" الناشئة عن مخاطر على البيئة لم تكتشف عند إبرام المعاهدة. وأعلنت أنه يمكن استخدام وسائل أخرى لمعالجة "الخطر" الغامض؛ انظر الفقرات ٤٩-٥٨ من الحكم، ص ٣٩-٤٦.

(٩٢٧) انظر OECD Council recommendation C(72)128 on principles relative to transfrontier pollution (OECD, *Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*) and OECD, environment directive on equal right of access and non-discrimination in relation to transfrontier pollution، وقد أُشير إليهما في "دراسة استقصائية عن نظم المسؤولية..." (الحاشية ٨٤٦ أعلاه)، الفقرات ١٠٢-١٣٠.

(٩٢٨) انظر الحاشية ٨٥٧ أعلاه.

(٩٢٩) انظر G. Hafner, "Das Verursacherprinzip", *Economy-Fachmagazin* No. 4/90 (1990), pp. F23-F29; S. E. Gaines, "The polluter-pays principle: from economic equity to environmental ethos", *Texas International Law Journal*, vol. 26 (1991), p. 470; H. Smets, "The polluter-pays principle in the early 1990s", *The Environment after Rio: International Law and Economics*, L. Campiglio et al., eds. (London, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1994), p. 134 و"دراسة استقصائية عن نظم المسؤولية..." (الحاشية ٨٤٦ أعلاه)، الفقرة ١١٣؛ وتقرير الأمين العام المعنون "إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية: التطبيق والتنفيذ" (E/CN.17/1997/8)، الفقرات ٨٧-٩٠؛ A. Epiney and M. Scheyli، المرجع المذكور (انظر الحاشية ٨٧٩ أعلاه)، ص ١٥٢.

٢- على دولة المصدر، إذا وجدت مع ذلك أنها غير ملزمة بتقديم إخطار بموجب المادة ٨، أن تبلغ الدولة الطالبة بذلك في حدود مدة معقولة، مع تقديم شرح موثق يبين أسباب توصلها إلى هذه النتيجة. وإذا لم ترض تلك الدولة بهذه النتيجة، تشرع الدولتان فوراً، بناء على طلب هذه الأخيرة، في مشاورات على النحو المبين في المادة ٩.

٣- في أثناء المشاورات تقوم دولة المصدر، إذا طلبت منها الدولة الأخرى ذلك، باتخاذ ترتيبات لتطبيق التدابير المناسبة والعملية للتقليل من المخاطر إلى أدنى حد، ولتعليق النشاط المعني لفترة معقولة.

التعليق

(١) تعالج المادة ١١ الحالة التي لا تكون فيها الدولة قد تلقت إخطاراً بشأن نشاط ما وفقاً للمادة ٨. ورغم ذلك تكون على علم بأن ثمة نشاطاً يتم تنفيذه في دولة أخرى، سواء بواسطة الدولة ذاتها، أو بواسطة هيئة خاصة، ثم ترى الدولة الأولى، لأسباب وجيهة، أن النشاط ينطوي على خطر يمكن أن يسبب لها ضرراً جسيماً.

(٢) ولا يقصد بتعبير "دولة" استبعاد إمكانية أن الأمر يمكن أن ينطوي على أكثر من دولة يراودها الاعتقاد بأن ثمة نشاطاً مزعماً يمكن أن ينجم عنه بالنسبة لها أثر سلبي جسيم. وعبارة "تطبيق حكم المادة ٨" لا ينبغي أن تؤخذ على أنها تشير إلى أن الدولة التي تزمع الإذن بذلك النشاط أو أذنت به فعلاً قد امتنعت بالضرورة عن الامتثال لالتزاماتها طبقاً للمادة ٨. وبعبارة أخرى، قد تكون تلك الدولة قد أجرت تقييماً لإمكانية أن ينطوي النشاط المزمع على التسبب في خطر جسيم عابر للحدود ثم خلصت بحسن نية إلى أنه لن تنجم عنه آثار من هذا القبيل. وتسمح الفقرة ١ للدولة بأن تطلب من دولة المصدر أن تلقي "نظرة ثانية" على تقييمها والنتيجة التي خلصت إليها دون أن يمس ذلك مسألة ما إذا كانت دولة المصدر قد امتثلت أساساً لالتزاماتها بموجب المادة ٨.

(٣) على أنه لا يجوز للدولة التي يحتل أن تتأثر تقديم طلب من هذا القبيل إلا إذا استوفت شرطين اثنين. الأول أن تتوفر لدى الدولة الطالبة "أسباب معقولة تدعو للاعتقاد" بأن النشاط المعني يمكن أن ينطوي على خطر يسبب ضرراً جسيماً عابراً للحدود. والثاني أن تقدم الدولة الطالبة "شرحاً موثقاً يبين أسبابه". وهذان الشرطان يقصد بهما أن يقتضيا من الدولة الطالبة أن يكون لديها ما يتجاوز التصور الغامض أو القائم على غير أساس. ويستلزم الأمر اعتقاداً جاداً وقائماً على أسس، وخاصة في ضوء احتمال أن يطلب من دولة المصدر تعليق تنفيذ خططها بموجب الفقرة ٣ من المادة ١١.

فيما يتصل بالمساهمة في تكاليف الوقاية. وكثيراً ما تشرع الدول المعنية في مفاوضات متعلقة بتقاسم تكاليف التدابير الوقائية. وهي، إذ تفعل ذلك، تستند إلى المبدأ الأساسي المأخوذ من المادة ٣ والذي يتعين بموجبه أن يتحمل القائم بالعمل أو دولة المصدر هذه التكاليف. وتجري هذه المفاوضات، في معظم الأوقات، في الحالات التي لم يتم فيها الاتفاق على قدر التدابير الوقائية والتي تسهم فيها الدولة المتأثرة في تكاليف التدابير الوقائية بغية تأمين درجة أعلى من الحماية ترغب في تحقيقها علاوة على الدرجة التي يكون تأمينها أساسياً بالنسبة لدولة المصدر. وترد هذه الصلة بين تقاسم التكاليف وقدر التدابير الوقائية في الفقرة الفرعية (د) بصورة خاصة.

(١٢) وتدخل الفقرة الفرعية (هـ) عدداً من العوامل التي يجب مقارنتها وأخذها في الاعتبار. فيجب مقارنة قابلية النشاط للبقاء اقتصادياً بتكاليف الوقاية. إذ ينبغي ألا تكون تكاليف التدابير الوقائية مرتفعة إلى حد يجعل النشاط غير قابل للبقاء اقتصادياً. وينبغي أيضاً تقييم قابلية النشاط للبقاء اقتصادياً من حيث إمكانية تغيير موقعه، أو الاضطلاع به بوسائل أخرى، أو الاستعاضة عنه بنشاط بديل. ويُقصد بعبارة "الاضطلاع بالنشاط بوسائل أخرى" أن تؤخذ في الاعتبار، مثلاً، حالة يمكن فيها الاستعاضة عن نوع من مادة كيميائية مستخدم في النشاط، قد يكون هو مصدر الضرر العابر للحدود، بمادة كيميائية أخرى؛ أو الاستعاضة عن تجهيزات ميكانيكية في المصنع أو في المعمل بتجهيزات مختلفة. ويقصد بعبارة "الاستعاضة [عن النشاط] بنشاط بديل" أن تؤخذ في الاعتبار إمكانية التوصل إلى النتائج ذاتها أو إلى نتائج مشابهة بواسطة نشاط آخر لا ينطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود، أو ينطوي على مخاطر أقل.

(١٣) وتنص الفقرة الفرعية (و) على أنه ينبغي للدول أن تأخذ في اعتبارها أيضاً معايير الوقاية المطبقة على الأنشطة ذاتها أو على الأنشطة المشابهة في الدولة التي يحتمل أن تتأثر وفي مناطق أخرى أو المعايير الدولية للوقاية الواجبة التطبيق على الأنشطة المشابهة، إذا ما وجدت معايير كهذه. ويعتبر هذا وثيق الصلة بالموضوع بشكل خاص عندما لا يوجد، مثلاً، لدى الدول المعنية أي معيار للوقاية بخصوص أنشطة كهذه، أو عندما تريد هذه الدول أن تحسن معاييرها القائمة.

المادة ١١ - الإجراءات في حال عدم وجود إخطار

١- إذا كان لدى إحدى الدول أسباب معقولة تدعو للاعتقاد بأن النشاط المزمع الاضطلاع به أو الجاري تنفيذه في إقليم دولة المصدر يتسبب لها في ضرر جسيم عابر للحدود، جاز لها أن تطلب من دولة المصدر تطبيق حكم المادة ٨. ويجب أن يكون هذا الطلب مشفوعاً بشرح موثق يبين أسبابه.

نفس الغرض المتوخى في المواد السابقة، ألا وهو منع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، التقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

(٢) وتطلب المادة ١٢ دولة المصدر والدول التي يُحتمل أن تتأثر بأن تبادل المعلومات المتصلة بالنشاط بعد الاضطلاع به ويقصد من عبارة "المتعلقة بذلك النشاط" بعد عبارة "جميع المعلومات المتاحة" التأكيد على الصلة القائمة بين المعلومات والنشاط، أي تبادل المعلومات المتعلقة بذلك النشاط تحديداً، لا أية معلومات. وليس واجب المنع، القائم على مفهوم العناية الواجبة، جهداً يتم مرة واحدة فقط ولكنه يقتضي جهداً متواصلًا. وهذا يعني أن العناية الواجبة لا تنتهي بعد إعطاء الإذن للنشاط والاضطلاع بالنشاط، بل تستمر فيما يتعلق برصد تنفيذ النشاط ما دام هذا النشاط مستمرًا.

(٣) أما المعلومات المطلوب تبادلها بموجب المادة ١٢ فهي أي معلومات يمكن أن تكون مفيدة، في الحالة المعينة، لغرض منع مخاطر الضرر الجسيم. وعادة، تصل هذه المعلومات إلى علم دولة المصدر. ومع ذلك، عندما تحصل الدولة التي يُحتمل أن تتأثر على معلومات يمكن أن تفيده لأغراض المنع، فينبغي أن تتيحها لدولة المصدر.

(٤) واقتضاء تبادل المعلومات أمر شائع إلى حد كبير في الاتفاقيات التي تقصد إلى منع الخطر البيئي أو العابر للحدود أو التقليل منه. وهذه الاتفاقيات تنص على طرق شتى لجمع المعلومات وتبادلها، إما بين الأطراف وإما من خلال تقديم المعلومات إلى منظمة دولية تتولى إلتاحتها للدول الأخرى^(٩٣٠). وفي سياق هذه المواد، حيث تنطوي الأنشطة في أرجح الأحوال على عدد قليل من الدول، يتم تبادل المعلومات بين الدول المعنية مباشرة. وحيثما يمكن أن تؤثر المعلومات على عدد كبير من الدول، يمكن تبادل المعلومات ذات الصلة من خلال قنوات أخرى ومنها مثلاً المنظمات الدولية المختصة.

(٤) والجملة الأولى من الفقرة ٢ تعالج الحالة التي تخلص فيها الدولة المُخطَّطة للنشاط، بعد أن تلقي "نظرة ثانية" على النحو الموصوف في الفقرة (٢) من هذا التعليق، إلى أنها لا تتحمل التزاماً بتقديم إخطار بموجب المادة ٨. وفي مثل هذه الحالة، تسعى الفقرة (٢) إلى الحفاظ على توازن سليم بين مصالح الدولتين المعنيتين من خلال طلبها إلى دولة المصدر أن تقدم نفس نوعية التبرير للنتيجة التي توصلت إليها على النحو المطلوب من الدولة الطالبة بموجب الفقرة ١. والجملة الثانية من الفقرة ٢ تعالج الحالة التي لا تكون فيها النتيجة التي توصلت إليها دولة المصدر مرضية للدولة الطالبة. وهي تقتضي في مثل هذه الحالة بأن تشرع دولة المصدر فوراً بالدخول في مشاورات مع الدولة (أو الدول) الأخرى بناء على طلب تلك الدولة أو الدول. وتجري المشاورات على النحو المبين في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٩. وبعبارة أخرى، فإن هدفها هو التوصل إلى "حلول مقبولة" بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع الضرر الجسيم العابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد، وأن تكون الحلول المتوخاة "مبنية على توازن عادل للمصالح". وهذه العبارات نوقشت في التعليق على المادة ٩.

(٥) والفقرة ٣ تتطلب من دولة المصدر أن تتخذ التدابير المناسبة والعملية للتقليل من المخاطر إلى أدنى حد والقيام، حيثما كان ذلك مناسباً، بتعليق النشاط المعني لفترة معقولة إذا ما طلبت منها ذلك الدولة الأخرى في أثناء المشاورات. وللدول المعنية أن تتفق أيضاً على خلاف ذلك.

(٦) وقد جرى النص على أحكام مماثلة في صكوك قانونية أخرى. فالمادة ١٨ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية والفقرة ٧ من المادة ٣ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي تتوخيان كذلك اتخاذ إجراء يمكن بواسطته للدولة التي يُحتمل أن تتأثر من جراء نشاط ما أن تشرع في مشاورات مع دولة المصدر.

المادة ١٢ - تبادل المعلومات

على الدول المعنية، في أثناء الاضطلاع بالنشاط، أن تتبادل في الوقت المناسب جميع المعلومات المتعلقة بذلك النشاط والمتصلة بمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، بالتقليل إلى أدنى حد من مخاطره. ويستمر تبادل المعلومات هذا إلى الوقت الذي تراه الدول المعنية مناسباً حتى بعد إنهاء النشاط.

التعليق

(١) تعالج المادة ١٢ الخطوات اللازمة لاتخاذها بعد الاضطلاع بنشاط ما. والغرض من جميع هذه الخطوات هو

(٩٣٠) على سبيل المثال، تتحدث المادة ١٠ من اتفاقية منع التلوث البحري من مصادر برية؛ والمادة ٢٠٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار؛ والمادة ٤ من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون عن البحوث الفردية أو المشتركة التي تجريها الدول الأطراف حول منع التلوث أو التقليل منه وعن العمل بصورة مباشرة أو من خلال منظمة دولية مختصة على تبادل المعلومات المتحصل عليها في هذا الخصوص. أما اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود فتتص على إجراء البحوث وتبادل المعلومات فيما يتعلق بأثر الأنشطة التي تضطلع بها الدول الأطراف. ويمكن الاطلاع على أمثلة في صكوك أخرى منها مثلاً الفقرة ١(ب) من المادة السادسة من مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالتلوث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود (انظر الحاشية ٨٧١ أعلاه)؛ والمادة ١٧ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي؛ والمادة ١٣ من اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية.

الوثائق المرفقة بالإخطار الذي يتم وفقاً للمادة ٨ أو في التقييم الذي يمكن أن تجريه الدولة الطالبة بموجب المادة ١١.

(٣) وهذه المادة مستوحاة من الاتجاهات الجديدة في القانون الدولي بوجه عام، والقانون البيئي، بوجه خاص، الرامية إلى إشراك الأفراد الذين قد تتأثر حياتهم وصحتهم وممتلكاتهم وبيعتهم في عمليات اتخاذ القرارات وذلك بإعطائهم فرصة لتقديم آرائهم إلى المسؤولين عن اتخاذ القرارات النهائية ولإسماعهم أصواتهم.

(٤) وينص المبدأ ١٠ من إعلان ريو على إشراك الجمهور في عمليات صنع القرار كما يلي:

تعالج قضايا البيئة على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين، على المستوى المناسب. وتوفر لكل فرد فرصة مناسبة، على الصعيد الوطني، للوصول إلى ما في حوزة السلطات العامة من معلومات متعلقة بالبيئة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة في المجتمع، كما يتاح لكل فرد فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار. وتقوم الدول بتيسير وتشجيع توعية الجمهور ومشاركته عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع. وتُكفّل فرص الوصول بفعالية إلى الإجراءات القضائية والإدارية، بما في ذلك التعويض وسبل الانتصاف^(٩٣١).

(٥) وهناك عدد من الصكوك الدولية الأخرى الحديثة العهد التي تتناول المسائل البيئية، وهي تقتضي أن تقدم الدول معلومات إلى الجمهور وأن تتيح له فرصة للمشاركة في عمليات صنع القرار. وتعتبر الفقرتان ١ و ٢ من المادة السابعة من مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالتلوث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود وثيقتي الصلة بالموضوع في هذا السياق:

١- ينبغي للبلدان، بغية تعزيز عملية اتخاذ السلطات المركزية أو الإقليمية أو المحلية للقرارات المستندة إلى المعلومات في الدعاوى المتعلقة بالتلوث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود، أن تسهل مشاركة الجمهور الذي يهتم أن يتأثر في الجلسات والتحقيقات الأولية وتقديم الاعتراضات بشأن القرارات المزمع اتخاذها بالإضافة إلى اللجوء إلى المحاكم الإدارية والقضائية والمثول أمامها.

٢- ينبغي للبلدان الحدث أن تتخذ جميع التدابير الملائمة لتقديم معلومات كافية إلى الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المعرضين لمخاطر جسيمة تهدد بتلوث عرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود لتمكينهم من ممارسة الحقوق التي يمنحها إياهم القانون الوطني وفقاً لأهداف هذه المدونة^(٩٣٢).

والفقرة ٨ من المادة ٣ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي؛ والمادة ١٧ من اتفاقية حماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق؛ والمادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ؛ واتفاقية حماية واستخدام المجاري

(٥) وتقتضي المادة ١٢ أن يتم تبادل المعلومات هذا في الوقت المناسب. وهذا يعني أنه عندما تصبح الدولة على علم بتلك المعلومات، فإن عليها أن تبلغ الدول الأخرى على وجه السرعة بحيث يتاح وقت كاف للدول المعنية لكسي تتشاور بشأن التدابير الوقائية الملائمة أو يتاح للدول التي يُحتمل أن تتأثر وقت كاف لاتخاذ الإجراءات المناسبة.

(٦) وليس ثمة شرط في المادة فيما يتعلق بتواتر تبادل المعلومات. والشرط الوارد في المادة ١٢ لا ينفذ إلا عندما تمتلك الدول معلومات تكون ذات صلة بمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، التقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

(٧) والقصد من الجملة الثانية من المادة ١٢ هو ضمان تبادل المعلومات بموجب هذا الحكم، لا أثناء "الاضطلاع بالنشاط" فحسب، بل أيضاً حتى بعد انقضاء وجوده، إذا خلف هذا النشاط منتجات ثانوية أو مواد مرتبطة به تتطلب رصداً لتفادي مخاطر وقوع ضرر جسيم عابر للحدود. ومن الأمثلة على ذلك النشاط النووي الذي يُخلف وراءه نفايات نووية حتى بعد انتهائه. وهذه الجملة هي اعتراف بأن عواقب أنشطة معينة حتى بعد إنهاء هذه الأنشطة تظل تنطوي على مخاطر جسيمة لوقوع ضرر عابر للحدود. وفي مثل هذه الظروف، لا تنتهي التزامات دولة المصدر بانتهاء النشاط.

المادة ١٣ - إعلام الجمهور

تقوم الدول المعنية، مستخدمة الوسائل المناسبة، بتزويد الجمهور الذي يهتم أن يتأثر بأحد الأنشطة الداخلة في نطاق هذه المواد بالمعلومات المناسبة المتعلقة بذلك النشاط وبالمخاطر التي ينطوي عليها وبالضرر الذي قد ينجم عنه، وتحقق من آرائه.

التعليق

(١) تقتضي المادة ١٣ أن تقدم الدول إلى الجمهور، سواء كان جمهورها أو جمهور الدول الأخرى، كلما أمكن ذلك وبالوسائل الملائمة، المعلومات المتعلقة بالمخاطر والأضرار التي قد تنجم عن نشاط ما وأن تتحقق من آرائه في ذلك. وعليه، تطلب المادة من الدول (أ) أن تقدم إلى الجمهور معلومات عن النشاط وعمما ينطوي عليه من مخاطر وأضرار (ب) أن تتحقق من آراء هذا الجمهور. ومن الواضح، طبعاً، أن الغرض من تقديم المعلومات إلى الجمهور هو تمكين أفرادها من الوقوف على حقيقة الأمر ثم التحقق من آرائهم. وبدون تلك الخطوة الثانية، ينتفي الغرض هذه من المادة.

(٢) ويشتمل محتوى المعلومات الواجب تقديمها إلى الجمهور على معلومات عن النشاط ذاته وعن طبيعة ونطاق المخاطر والأضرار التي يستتبعها أيضاً. وترد هذه المعلومات في

(٩٣١) انظر الحاشية ٨٥٧ أعلاه.

(٩٣٢) انظر الحاشية ٨٧١ أعلاه.

المنتمين إلى جماعات بعينها. ويمكن تشجيع مشاركة الجمهور بعقد الاجتماعات أو جلسات الاستماع العامة. وينبغي أن تتاح للجمهور فرصة التشاور، وينبغي تيسير مشاركته بتزويده بالمعلومات اللازمة عن السياسات أو الخطط أو البرامج المقترحة قيد النظر. غير أنه يجب أن يكون مفهوماً أن مقتضيات السرية قد تؤثر على مدى مشاركة الجمهور في عملية التقييم. ومن الشائع أيضاً عدم إشراك الجمهور، أو إشراكه بدرجة بسيطة فحسب، في الجهود المبذولة لتحديد نطاق سياسة أو خطة أو برنامج ما. غير أن مشاركة الجمهور في استعراض مشروع وثيقة أو تقييم للأثر البيئي تكون مفيدة في الحصول على المعلومات بشأن الشواغل المتصلة بالإجراء المقترح والبدائل الإضافية والأثر البيئي المحتمل^(٩٣٦).

(١٠) وإلى جانب استصواب تشجيع المشاركة العامة في صنع القرار الوطني بشأن القضايا الحيوية المتعلقة بالتنمية ومستويات تحمل الضرر من أجل تعزيز شرعية القرارات المتخذة ومدى الامتثال لها، يشار، في ضوء تطور قانون حقوق الإنسان، إلى أنه يمكن أيضاً النظر إلى المشاركة العامة باعتبارها حقاً متنامياً بموجب القانون الوطني فضلاً عن القانون الدولي^(٩٣٧).

المادة ١٤ - الأمن القومي والأسرار الصناعية

يجوز حجب البيانات والمعلومات الحيوية للأمن القومي لدولة المصدر أو حماية الأسرار الصناعية أو المتعلقة بالملكية الفكرية، ولكن يجب على دولة المصدر أن تتعاون بحسن نية مع الدولة التي يحتمل أن تتأثر في تقديم ما يمكن تقديمه من المعلومات في هذه الظروف.

التعليق

(١) يقصد بالمادة ١٤ إيجاد استثناء ضيق من التزام الدول بتقديم المعلومات وفقاً للمواد ٨ و ١٢ و ١٣. فالدول غير ملزمة بالكشف عن معلومات تشكل أهمية حيوية لأمنها القومي. وهذا النوع من الأحكام ليس غريباً في المعاهدات التي تقتضي تبادل المعلومات. فالمادة ٣١ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية تنص أيضاً على استثناء مماثل من شرط الكشف عن المعلومات الحيوية بالنسبة للدفاع أو الأمن الوطنيين.

المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية؛ (المادة ١٦) واتفاقية آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود (المادة ٩ والمرفق الثامن)؛ والمادة ١٢ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية؛ والاتفاقية بشأن الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرار وإمكانية اللجوء إلى القضاء في المسائل البيئية؛ وتوجيهها مجلس أوروبا 90/313/EEC بشأن حرية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالبيئة^(٩٣٣) و 96/82/EC بشأن التحكم في مخاطر الحوادث الكبيرة التي تنطوي على مواد خطيرة^(٩٣٤)؛ وتوصية مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي C(74)224 بشأن المبادئ المتعلقة بالتلوث العابر للحدود^(٩٣٥) تنص جميعها على تقديم المعلومات إلى الجمهور.

(٦) وهناك طرائق عديدة للمشاركة في عمليات صنع القرار. فاستعراض البيانات والمعلومات التي ستتخذ القرارات على أساسها، والاستفادة من وجود فرصة لتأكيد صحة الوقائع والتحليل والاعتبارات المتعلقة بالسياسة العامة، أو للطعن فيها، سواء من خلال المحاكم الإدارية أو الهيئات القضائية أو من خلال جماعات المواطنين المعنيين بالأمر، إنما يشكلان طريقة من طرق المشاركة في عملية صنع القرار. وهذا الشكل من أشكال مشاركة الجمهور يعزز الجهود الرامية إلى منع الضرر العابر للحدود والضرر البيئي.

(٧) والالتزام الوارد في المادة ١٣ محدد بعبارة "مستخدمة الوسائل المناسبة"، ويُقصد بها أن تُترك الطرق التي يمكن بها تقديم هذه المعلومات للدول ولمقتضيات قانونها الداخلي ولسياسة الدولة فيما يتعلق مثلاً بما إذا كان ينبغي تقديم هذه المعلومات عن طريق وسائط الإعلام أو المنظمات غير الحكومية أو الوكالات العامة أو السلطات المحلية إلى غير ذلك. ويمكن، في حالة الجمهور الموجود خارج حدود الدولة، تقديم المعلومات، حسب الاقتضاء، بمساعدة الدولة المعنية، إذا كان الاتصال المباشر غير ممكن أو غير عملي.

(٨) ويجب على الدولة التي يُحتمل أن تتأثر، بعد تلقيها الإخطار والمعلومات من دولة المصدر، أن تقوم قبل أن ترد على الإخطار، عن طريق الوسائل المناسبة، بإعلام تلك القطاعات من جمهورها التي يُحتمل أن تتأثر.

(٩) ويشمل "الجمهور" الأفراد وجماعات المصالح (المنظمات غير الحكومية) والخبراء المستقلين. ويقصد بعبارة عامة "الجمهور" الأفراد غير المنظمين في جماعات أو غير

(٩٣٦) انظر ECE, *Application of Environmental Impact*

Assessment Principles ... (الحاشية ٩٠١ أعلاه)، ص ٤ و ٨.

(٩٣٧) انظر T. M. Franck, "Fairness in the international legal

and institutional system: general course on public international law",

Recueil des cours ..., 1993-III (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994),

vol. 240, p. 110. وانظر أيضاً D. Craig and D. Ponce Nava, "Indigenous

peoples' rights and environmental law", *UNEP's New Way Forward...*

(footnote 901 above), pp. 115-146

Official Journal of the European Communities, No. (٩٣٣)

L 158 of 23 June 1990, p. 56

Ibid., No. L 10 of 14 January 1997, p. 13 (٩٣٤)

(٩٣٥) انظر الحاشية ٨٧٥ أعلاه.

إلى المادة ٣٢ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية.

(٢) وتتضمن المادة ١٥ عنصرين أساسيين هما عدم التمييز على أساس الجنسية أو الإقامة، وعدم التمييز على أساس المكان الذي قد يقع فيه الضرر. والقاعدة المبسطة تُلزم الدول بضمأن أن يتلقى أي شخص قد يلحق به ضرر جسيم عابر للحدود نتيجة للأنشطة المشار إليها في المادة ١، أيًا كانت جنسية هذا الشخص أو مكان إقامته، وبصرف النظر عن المكان الذي قد يقع فيه الضرر، نفس المعاملة التي تمنحها دولة المصدر لرعاياها في حالة الضرر المحلي الممكن. ولا يقصد بهذا الالتزام التأثير على الممارسة القائمة في بعض الدول، التي تتمثل في مطالبة غير المقيمين أو الأجنبيات بإرسال صك تأمين بالبريد كشرط للجوء إلى النظام القضائي من أجل تغطية تكاليف المحكمة أو الرسوم الأخرى. فهذه الممارسة ليست "تميزية" بموجب المادة، وقد وضعت في الاعتبار من خلال استخدام عبارة "وفقاً لنظامها القانوني".

(٣) وتنص المادة ١٥ أيضاً على أنه لا يجوز لدولة المصدر التمييز على أساس المكان الذي قد يقع فيه الضرر. وبعبارة أخرى، فإذا وقع ضرر جسيم في الدولة ألفت نتيجة لنشاط مشار إليه في المادة ١ جرى الاضطلاع به في الدولة باء، لا يجوز للدولة باء الاعتراض على إقامة الدعوى بحجة أن الضرر قد وقع خارج نطاق ولايتها.

(٤) وهذه القاعدة تكميلية مثلما تدل على ذلك عبارة "ما لم تتفق الدول المعنية على خلاف ذلك". ومن ثم، يمكن للدول المعنية الاتفاق على أفضل الوسائل لحماية الأشخاص الذين قد يلحق بهم ضرر جسيم أو تقديم كفالة الجبر لهم، وذلك عن طريق عقد اتفاق ثنائي مثلاً. وبموجب هذه المواد، تشجع الدول المعنية على الاتفاق على نظام خاص يتناول الأنشطة التي قد تتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود. وفي هذه الترتيبات، يمكن للدول أيضاً أن توفر السبل والوسائل الكفيلة بحماية مصالح الأشخاص المعنيين في حالة وقوع ضرر جسيم عابر للحدود. وقد استخدمت عبارة "لحماية مصالح هؤلاء الأشخاص" لتوضيح أن القصد من المادة ليس الإيحاء بأنه يمكن للدول أن تقر، باتفاق متبادل، التمييز عند منحها حق اللجوء إلى إجراءاتها القضائية أو غيرها من الإجراءات أو منحها الحق في التعويض. فالغرض من الاتفاق بين الدول ينبغي أن يكون دائماً هو حماية مصالح ضحايا الضرر.

(٥) ويمكن الاطلاع على سوابق للالتزام الوارد في هذه المادة في اتفاقات دولية، وفي توصيات لمنظمات دولية. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٣ من اتفاقية حماية البيئة، المعقودة بين الدانمرك وفنلندا والنرويج والسويد، على ما يلي:

(٢) وتشمل المادة ١٤ الأسرار الصناعية والمعلومات التي تحميها الملكية الفكرية، بالإضافة إلى الأمن القومي. وعلى الرغم من أن الأسرار الصناعية جزء من "حقوق الملكية الفكرية"، فقد استخدم كلا المصطلحين لتوفير تغطية كافية للحقوق المحمية. وفي سياق هذه المواد، من المحتمل جداً أن تستلزم بعض الأنشطة التي تدخل في نطاق المادة ١ استخدام تكنولوجيا متطورة تنطوي على بعض أنواع المعلومات المحمية حتى بموجب القانون الداخلي. والقوانين الداخلية للدول تحدد عادة المعلومات التي تعتبر من الأسرار الصناعية وتسبغ عليها الحماية. وهذا النوع من الأحكام التحوطية ليس غريباً في الصكوك القانونية التي تتناول تبادل المعلومات المتعلقة بالأنشطة الصناعية. فمثلاً، تنص المادة ٨ من اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، والفقرة ٨ من المادة ٢ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي على توفير حماية مماثلة للأسرار الصناعية والتجارية.

(٣) وتعترف المادة ١٤ بضرورة إيجاد توازن بين المصالح المشروعة لدولة المصدر وللدول التي يتحمل أن تتأثر. ولذلك، فهي تطالب دولة المصدر التي تحجب معلومات بسبب الأمن أو الأسرار الصناعية بأن تتعاون بحسن نية مع سائر الدول في تقديم كل ما يمكن تقديمه من المعلومات في ظروف كهذه. وتشمل عبارة "ما يمكن تقديمه من المعلومات"، مثلاً، الوصف العام للمخاطر وأنواع الضرر التي قد تتعرض لها دولة من الدول ومداهها. وتشير عبارة "في هذه الظروف" إلى الظروف المتذرّع بها لحجب المعلومات. وتشجع المادة ١٤ على تعاون الأطراف بحسن نية وتعتمد على ذلك التعاون بصورة أساسية.

المادة ١٥ - عدم التمييز

لا يجوز للدولة أن تميز بين الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المعرضين أو الذين قد يتعرضون لمخاطر ضرر جسيم عابر للحدود نتيجة القيام بنشاط يدخل في نطاق هذه المواد تمييزاً قائماً على أساس الجنسية أو الإقامة أو المكان الذي قد يقع فيه الضرر، عند منحهم، وفقاً لنظامها القانوني، حق اللجوء إلى إجراءاتها القضائية أو غيرها من الإجراءات التماساً للحماية أو لأي جبر ملائم آخر، ما لم تتفق الدول المعنية على خلاف ذلك لحماية مصالح هؤلاء الأشخاص.

التعليق

(١) تنص هذه المادة على مبدأ أساسي هو أن تمنح دولة المصدر حق اللجوء إلى إجراءاتها القضائية أو غيرها من الإجراءات بدون تمييز على أساس الجنسية أو الإقامة أو المكان الذي قد يقع فيه الضرر. ويستند مضمون هذه المادة

التعليق

(١) تتضمن هذه المادة التزاماً يقضي باتخاذ إجراءات استباقية لا إجراءات استجابة. ويستند نص المادة ١٦ إلى الفقرة ٤ من المادة ٢٨ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية ونصها كالتالي:

تضع دول المجرى المائي مجتمعة، عند الضرورة، خطط طوارئ لمواجهة حالات الطوارئ، بالتعاون، حيثما يقتضي الأمر، مع الدول الأخرى التي يتحمل أن تتأثر بهذه الحالات ومع المنظمات الدولية المختصة.

والحاجة إلى وضع خطط طوارئ لمواجهة الطوارئ الممكنة مسلم بها تماماً^(٩٤٠). ويشار إلى أن واجب منع وقوع الكوارث البيئية يلزم الدول باتخاذ تدابير وإجراءات سلامة للتقليل إلى أدنى حد من احتمال وقوع حوادث بيئية كبيرة، مثل حوادث المفاعلات النووية، أو تسرب المواد الكيميائية السامة، أو تسرب النفط، أو حرائق الغابات. وللدول، عند الضرورة، أن تتفاوض وتتفق على تدابير سلامة أو طوارئ محددة في المسائل المتعلقة بإدارة مخاطر الضرر الجسيم العابر للحدود، ويمكن أن تشمل تدابير السلامة هذه: (أ) اعتماد معايير سلامة لمواقع المنشآت والعربات الصناعية والنووية ولتشغيلها؛ (ب) صيانة المعدات والمرافق لضمان الامتثال المستمر لتدابير السلامة؛ (ج) رصد المرافق أو العربات أو الأوضاع لكشف الأخطار؛ (د) تدريب العمال ورصد أدائهم لضمان الامتثال لمعايير السلامة. وينبغي أن تتضمن خطط طوارئ من هذا القبيل إنشاء نظم إنذار مبكر.

(٢) وعلى الرغم من أن دول المصدر تتحمل المسؤولية الأولى عن وضع خطط الطوارئ، قد يكون من المناسب، في حالات كثيرة، إعداد هذه الخطط بالتعاون مع الدول الأخرى التي يتحمل أن تتأثر ومع المنظمات الدولية المختصة. فعلى سبيل المثال، قد تتطلب خطط الطوارئ اشتراك دول أخرى يتحمل أن تتأثر، فضلاً عن منظمات دولية لديها اختصاص في الميدان بعينه^(٩٤١). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن

أي شخص يتأثر أو يمكن أن يتأثر بضرر ناجم عن أنشطة ضارة بيئياً يجري الاضطلاع بها في دولة متعاقدة أخرى يحق له أن يرفع أمام المحكمة المختصة أو السلطة الإدارية لتلك الدولة دعوى بشأن مسألة مدى جواز الاضطلاع بهذه الأنشطة، بما في ذلك مسألة التدابير اللازمة لمنع الضرر، وأن يطعن في قرار المحكمة أو السلطة الإدارية إلى نفس المدى وبنفس الشروط المطبقة في حالة أي كيان قانوني في الدولة التي يجري فيها الاضطلاع بالأنشطة.

وتطبق بالمثل أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة في حالة الدعاوى المتعلقة بطلب تعويض عن ضرر ناجم عن أنشطة ضارة بيئياً. ولا يجوز الفصل في مسألة التعويض استناداً إلى قواعد أقل مؤاتة للطرف المتضرر من قواعد التعويض المتبعة في الدولة التي يجري الاضطلاع فيها بالأنشطة^(٩٣٨).

(٦) وقد أصدر مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التوصية C(77)28(Final) بشأن تنفيذ نظام يكفل المساواة في حق اللجوء إلى الإجراءات، وعدم التمييز فيما يتعلق بالتلوث العابر للحدود. وتنص الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤ من مرفق تلك التوصية على ما يلي:

ينبغي لبلدان المصدر أن تضمن لأي شخص يلحقه ضرر من تلوث عابر للحدود، أو يكون معرضاً لخطر جسيم من جراء تلوث عابر للحدود، أن يحظى على الأقل بمعاملة مساوية للمعاملة التي تتمتع في بلد المصدر، في حالات التلوث الخلي وفي الظروف المماثلة، للأشخاص ذوي الأوضاع أو المراكز المناظرة^(٩٣٩).

المادة ١٦ - التأهب لحالات الطوارئ

تضع دولة المصدر خططاً احتياطية للاستجابة لحالات الطوارئ بالتعاون، عند الاقتضاء، مع الدولة التي يتحمل أن تتأثر ومع المنظمات الدولية المختصة.

(٩٣٨) ويمكن الاطلاع على أحكام مماثلة في الفقرة ٦ من المادة

٢ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي؛ والجزء الثاني -هـ- ٨ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمسؤولية والتبعة عن تلوث المياه العابر للحدود، التي أعدتها فرقة العمل المعنية بالمسؤولية والتبعة عن تلوث المياه العابر للحدود، التابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا (الوثيقة ENVWA/R.45، المرفق)؛ والفقرة ٦ من مشروع ميثاق اللجنة الاقتصادية لأوروبا عن الحقوق والالتزامات البيئية، الذي أُعد في اجتماع خبراء بشأن القانون البيئي عُقد في الفترة من ٢٥ شباط/فبراير إلى ١ آذار/مارس ١٩٩١ (الوثيقة ENVWA/R.38، المرفق الأول).

(٩٣٩) OECD, *OECD and the Environment* (١٩٧٥ أعلاه)، ص ١٥٠. ويشكل هذا أيضاً لب المبدأ ١٤ من مشروع مبادئ السلوك في ميدان البيئة من أجل توجيه الدول في مجال حفظ الموارد الطبيعية التي تتشارك فيها دولتان أو أكثر والاستخدام المتناسق لهذه الموارد (انظر الحاشية ٨٦٢ أعلاه). ويمكن الاطلاع على مناقشة لمبدأ الوصول المتساوي في S. van Hoogstraten, P.-M. Dupuy and H. Smets, "L'égalité d'accès: pollution transfrontière", *Environmental Policy and Law*, vol. 2, No. 2 (June 1976), p. 77.

(٩٤٠) انظر E. Brown Weiss, "Environmental disasters in international law", *Anuario Jurídico Interamericano*, 1986 (OAS, Washington, D. C., 1987), pp. 141-169. فقرار المجلس الأوروبي لقانون البيئة رقم ١٣ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٣ بخصوص "المبادئ المتعلقة بالتعاون الدولي في حالات الطوارئ البيئية المرتبطة بالتطور التكنولوجي" يدعو صراحة إلى وضع قيود على تحديد مواقع جميع المنشآت الخطرة، وإلى اعتماد معايير سلامة للتقليل من مخاطر حالات الطوارئ، وإلى الرصد والتخطيط لحالات الطوارئ (انظر *Environmental Policy and Law*, vol. 12, No. 3 (April 1984), p. 68، وانظر أيضاً G. Handl، المرجع المذكور (الحاشية ٨٧١ أعلاه)، ص ٦٢-٦٥.

(٩٤١) للاطلاع على استعراض لخطط طوارئ مختلفة وضعتها عدة منظمات وهيئات دولية مثل برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة

وترد التزامات مماثلة، على سبيل المثال، في المبدأ ١٨ من إعلان ريو^(٩٤٤)؛ واتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي^(٩٤٥)؛ والمادة ١٩٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار؛ والفقرة ١(د) من المادة ١٤ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي؛ والفقرة ١(ج) من المادة ٥ من الاتفاقية الدولية المتعلقة بالتأهب والاستجابة والتعاون في مكافحة التلوث النفطي؛ وفي عدد من الاتفاقات الأخرى المتعلقة بالمخاري المائية الدولية^(٩٤٦).

(٢) وطبقاً لهذه المادة، فإن خطورة الضرر المعني، إلى جانب فُجاءة وقوع الحالة الطارئة، تبرر التدابير المطلوبة. على أن الفجاءة لا تعني أن الحالة تكون، بالضرورة، غير متوقعة كلياً. فيمكن، من خلال نُظم الإنذار المبكر المنشأة أو من خلال توقع اضطرابات خطيرة في الطقس، إدراك أن حالة الطوارئ وشيكة. ويمكن أن يتيح هذا الأمر للدول المعنية بعض الوقت للتحرك واتخاذ تدابير معقولة وممكنة وعملية لتجنب الآثار السيئة لمثل حالات الطوارئ هذه، أو، على أي حال، للتخفيف من هذه الآثار. وتعني عبارة "دون تأخير" فور العلم بحالة الطوارئ، وتعني عبارة "وباستخدام أسرع السبل المتوفرة لها" أن على الدولة أن تستخدم أسرع وسيلة اتصال يمكن أن تلجأ إليها.

(٩٤٤) انظر الحاشية ٨٥٧ أعلاه.

(٩٤٥) تنص المادة ٥ من هذه الاتفاقية على إبلاغ معلومات مفصلة إلى الدول التي يحتمل أن تتأثر: "أ) زمن وقوع الحادث النووي ومكانه بالضبط وطبيعته؛ (ب) المرفق أو النشاط المعني؛ (ج) السبب المفترض أو المحدد للحادث النووي وتطوره المتوقع فيما يتصل بإطلاق المواد المشعة عبر الحدود؛ (د) الخصائص العامة لإطلاق المواد المشعة، ويشمل ذلك، حسب الاقتضاء، طبيعة تلك المواد وشكلها المادي والكيميائي المحتمل وكميتها وتركيبها وارتفاعها الفعلي؛ (هـ) المعلومات المتعلقة بالأحوال الراهنة والمتوقعة للأرصدة الجوية وللمياه واللازمة لتوقع إطلاق المواد المشعة عبر الحدود؛ (و) نتائج الرصد البيئي المتصل بإطلاق المواد المشعة عبر الحدود؛ (ز) التدابير الوقائية المتخذة أو المزمع اتخاذها خارج الموقع؛ (ح) السلوك المتوقع عبر الزمن للمواد المشعة المنطلقة".

(٩٤٦) انظر، على سبيل المثال، المادة ١١ من اتفاقية حماية نهر الراين من التلوث بالمواد الكيميائية؛ و the Agreement concerning the Activities of Agencies for the Control of Accidental Water Pollution by Hydrocarbons or Other Substances capable of Contaminating Water and Recognized as such under the Convention of 16 November 1962 between France and Switzerland concerning Protection of the Waters of Lake Geneva against Pollution (1977 Official Collection of Swiss Laws, p. 2204), reproduced in B. Ruester, B. Simma and M. Bock, *International Protection of the Environment*, vol. XXV (Dobbs Ferry, N. Y., Oceana, 1981), p. 285; and the Agreement on Great Lakes Water Quality, concluded between Canada and the United States (*United States Treaties and Other International Agreements, 1978-79*, vol. 30, part 2 (Washington, D. C., United States Government Printing Office, 1980), No. 9257).

أن تقوم منظمة دولية مختصة، تحددها الدول المعنية، بتنسيق جهود المواجهة خير تنسيق.

(٣) ويمكن أيضاً وضع خطط الطوارئ على نحو أفضل من خلال إنشاء لجان مشتركة تتألف من أعضاء يمثلون جميع الدول المعنية. وسيتعين أيضاً إنشاء نقاط اتصال وطنية لاستعراض الأمور واستخدام أحدث وسائل الاتصال التي تتناسب مع نظم الإنذار المبكر^(٩٤٢). وخطط الطوارئ لمواجهة كوارث التلوث البحري معروفة تماماً. فالمادة ١٩٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار تقتضي من الدول أن تضع خططاً من هذا القبيل. ونجد أيضاً الالتزام بوضع خطط للطوارئ في اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف معينة تتعلق بجرائق الغابات والحوادث النووية وغير ذلك من الكوارث البيئية^(٩٤٣). وتنص اتفاقية حماية الموارد الطبيعية والبيئة في منطقة جنوب المحيط الهادئ، في المادة ١٥ منها، على أن "تقوم الأطراف بوضع وتعزيز خطط طوارئ فردية وخطط طوارئ جماعية لمواجهة الحوادث".

المادة ١٧ - الإخطار بحادث حالة طوارئ

تقوم دولة المصدر، دون تأخير وباستخدام أسرع السبل المتوفرة لها، بإخطار الدولة التي يحتمل أن تتأثر بحادث حالة طوارئ فيما يتعلق بأي نشاط مضطرب به في نطاق هذه المواد، وتزودها بجميع المعلومات ذات الصلة المتاحة.

التعليق

(١) تتناول هذه المادة التزامات دول المصدر عند مواجهة حالة طوارئ فعلية. ويستند الحكم إلى الفقرة ٢ من المادة ٢٨ من اتفاقية قانون استخدام المخاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحة، التي جاء فيها:

تقوم دولة المجرى المائي، دون إبطاء وبأسرع الوسائل المتاحة، بإخطار الدول الأخرى التي يحتمل أن تتأثر والمنظمات الدولية المختصة بكل حالة طوارئ تنشأ داخل إقليمها.

الأغذية والزراعة، ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ التابع للأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة الدولية للطاقة الذرية، ولجنة الصليب الأحمر الدولية، انظر B. G. Ramcharan, *The International Law and Practice of Early-Warning and Preventive Diplomacy: The Emerging Global Watch* (Dordrecht, Kluwer, 1991), chapter 7 (The Practice of Early-Warning: Environment, Basic Needs and Disaster-Preparedness), pp. 143-168.

(٩٤٢) بخصوص إنشاء اللجان المشتركة، انظر مثلاً معاهدة مياه نهر السند لعام ١٩٦٠، واتفاقية حماية نهر الراين من التلوث بالمواد الكيميائية. (٩٤٣) للاطلاع على سرد هذه الاتفاقات، انظر E. Brown Weiss، المرجع المذكور (الحاشية ٩٤٠ أعلاه)، ص ١٤٨.

٥- إذا لم يتمكن الأعضاء الذين تسميهم أطراف النزاع من الاتفاق على رئيس خلال ثلاثة أشهر من طلب إنشاء اللجنة، جاز لأي طرف من أطراف النزاع أن يطلب إلى الأمين العام للأمم المتحدة أن يعين رئيساً لا يحمل جنسية أي طرف من أطراف النزاع. وإذا أخفق أي طرف من أطراف النزاع في تسمية عضو في غضون ثلاثة أشهر من الطلب الأولي عملاً بالفقرة ٢، جاز لأي طرف آخر من أطراف النزاع أن يطلب إلى الأمين العام للأمم المتحدة أن يعين شخصاً لا يحمل جنسية أي طرف من أطراف النزاع. ويشكل الشخص المعين على هذا النحو لجنة مكونة من عضو واحد.

٦- تعتمد اللجنة تقريرها بأغلبية الأصوات، ما لم تكن لجنة مكونة من عضو واحد، وتقدم ذلك التقرير إلى أطراف النزاع وتبين فيه النتائج التي توصلت إليها وتوصياتها، وتنظر أطراف النزاع في التقرير بحسن نية.

التعليق

(١) تنص المادة ١٩ على قاعدة أساسية لتسوية المنازعات الناشئة عن تفسير أو تطبيق نظام المنع المبيّن في هذه المواد. والقاعدة تكميلية الطابع وتنطبق عندما لا يكون لدى الدول المعنية اتفاق واجب التطبيق لتسوية مثل هذه المنازعات.

(٢) ومن المفترض أن تطبيق هذه المادة لا يتم إلا بعد أن تكون الدول المعنية قد استنفدت جميع وسائل الإقناع التي تحت تصرفها من خلال المشاورات والمفاوضات الملائمة التي يمكن أن تعقد نتيجة الالتزامات المفروضة بمقتضى هذه المواد أو غيرها في السياق المعتاد للعلاقات بين الدول.

(٣) وإذا تعذر التوصل إلى اتفاق من خلال التشاور أو التفاوض، تُشجّع الدول المعنية على مواصلة بذل الجهود لتسوية نزاعها بوسائل التسوية السلمية الأخرى التي قد تلجأ إليها باتفاق متبادل فيما بينها، بما فيها الوساطة، أو التوفيق، أو التحكيم، أو التسوية القضائية. وهذه وسائل لحل المنازعات حلاً سلمياً ترد في المادة الثالثة والثلاثين من ميثاق الأمم المتحدة، وفي الفقرة الثانية من الفرع ذي الصلة من إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة^(٩٤٧) ثم في الفقرة ٥ من الفرع أولاً من إعلان مانايلا بشأن تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية^(٩٤٨)، وتلك سبل متاحة أمام الدول بوصفها خيارات حرة يمكن الاتفاق عليها بصورة مشتركة^(٩٤٩).

(٣) وقد تنشأ حالات الطوارئ عن أسباب طبيعية أو عن تصرف بشري. ولا تخل التدابير التي تتخذ في هذا الشأن بأية مطالبات بالمسؤولية يقع بحثها خارج نطاق هذه المواد.

المادة ١٨ - العلاقة بقواعد القانون الدولي الأخرى

لا تخل هذه المواد بأي التزام يقع على عاتق الدول بموجب المعاهدات أو قواعد القانون الدولي العرفي ذات الصلة.

التعليق

(١) المقصود بالمادة ١٨ هو أن توضح أن هذه المواد لا تخل بوجود أو سريان أو أثر أي التزامات للدول بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بفعل أو امتناع عن فعل من الأفعال التي تسري عليها هذه المواد. وبالتالي لا يجوز أن يستدل من دخول النشاط في نطاق هذه المواد على وجود أو عدم وجود أي قاعدة أخرى من قواعد القانون الدولي، بما في ذلك أي قاعدة أولية أخرى، فيما يتعلق بالنشاط المعني أو بآثاره الفعلية أو المحتملة العابرة للحدود.

(٢) والمقصود بالإشارة الواردة في المادة ١٨ إلى أي التزامات تقع على عاتق الدول هو أن تشمل الالتزامات التعاهدية والالتزامات بموجب القانون الدولي العرفي على السواء. والمقصود بها أيضاً أن تشمل كلاً من القواعد ذات الانطباق المعين - سواء على منطقة معينة أو على نشاط محدد - والقواعد التي تتسم بنطاق عالمي أو عام. وليس المقصد من هذه المادة أن تخل بجميع المسائل المتعلقة بأي نزاع ينشأ عن وجود تداخل بين الالتزامات المترتبة على المعاهدات والقانون الدولي العرفي والالتزامات بموجب هذه المواد.

المادة ١٩ - تسوية المنازعات

١- أي نزاع يتعلق بتفسير هذه المواد أو تطبيقها يسوّى سريعاً، بوسائل التسوية السلمية التي تختارها أطراف النزاع بالاتفاق المتبادل، ومن بينها المفاوضات، أو الوساطة، أو التوفيق، أو التحكيم، أو التسوية القضائية.

٢- إذا تعذر التوصل إلى اتفاق بشأن وسائل التسوية السلمية في غضون فترة ستة أشهر، تلجأ أطراف النزاع، بناء على طلب أي منها، إلى إنشاء لجنة لتقصي الحقائق تكون محايدة.

٣- تتكون لجنة تقصي الحقائق من عضو واحد يسميه كل طرف من أطراف النزاع، وعضو آخر، زيادة على ذلك، لا يحمل جنسية أي طرف من أطراف النزاع يختاره الأعضاء المعينون ويتولى رئاسة اللجنة.

٤- إذا كان أحد أطراف النزاع يتألف من أكثر من دولة واحدة ولم تتفق هذه الدول على عضو مشترك في اللجنة فسمت كل واحدة منها عضواً، كان للطرف الآخر في النزاع الحق في تسمية عدد من أعضاء اللجنة مساوٍ لذلك العدد.

(٩٤٧) انظر الحاشية ٢٧٣ أعلاه.

(٩٤٨) قرار الجمعية العامة ١٠/٣٧ المؤرخ ١٥ تشرين

الثاني/نوفمبر ١٩٨٢، المرفق.

(٩٤٩) للاطلاع على تحليل للوسائل المختلفة لتسوية المنازعات

بالوسائل السلمية، والإشارات إلى الصكوك الدولية ذات الصلة، انظر

Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (E.92). V.7).

الأول/ديسمبر ١٩٦٣ بشأن "مسألة طرق تقصي الحقائق". والإعلان المتعلق بتقصي الحقائق الذي تضطلع به الأمم المتحدة في ميدان صون السلم والأمن الدوليين الذي اعتمده الجمعية العامة في مرفق قرارها ٥٩/٤٦ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١.

(٦) وتتمتع هذه اللجان عادةً، بحكم الولاية المسندة إليها في تحري الوقائع وتوضيح المسائل المتنازع عليها، بالاختصاص في ترتيب جلسات استماع للأطراف واستجواب الشهود أو إجراء زيارات موقعية.

(٧) وينبغي لتقرير اللجنة، عادةً، أن يحدد أو يوضح "الوقائع". وبقدر ما لا تنطوي هذه الوقائع على تقييم أو تقدير، فإنها لا تكون بوجه عام محل نزاع. لكن تظل للدول المعنية الحرية في أن تعطي ما تراه مناسباً من وزن لتلك "الوقائع" لدى التوصل إلى حل للنزاع. ومع ذلك تقتضي المادة ١٩ من الدول المعنية أن تنظر في تقرير لجنة تقصي الحقائق بحسن نية على أقل تقدير^(٩٥١).

(٩٥١) يرد وصف معايير حسن النية في التعليق على المادة ٩.

(٤) وإذا لم تتمكن الدول المعنية من التوصل إلى اتفاق أو إلى أي وسيلة سلمية لتسوية المنازعات في غضون فترة ستة أشهر، فإن الفقرة ٢ من المادة ١٩ تفرض على الدول، بناء على طلب إحداها، أن تلجأ إلى تعيين لجنة لتقصي الحقائق تكون محايدة. وتفصل الفقرات ٣ و ٤ و ٥ من المادة ١٩ الإجراءات الإلزامي القاضي بتعيين لجنة لتقصي الحقائق^(٩٥٠). وهذا الإجراء الإلزامي مفيد وضروري لمساعدة الدول على حل منازعاتها بصورة عاجلة على أساس تحديد وتقييم موضوعيين للوقائع. فكثيراً ما تعود جذور الخلافات أو المنازعات بين الدول إلى عدم التقدير السليم للوقائع الصحيحة ذات الصلة بالموضوع.

(٥) واللجوء إلى لجان محايدة لتقصي الحقائق طريقة معروفة جيداً وترد في صلب عدد من المعاهدات الثنائية أو المتعددة الأطراف، ومنها ميثاق عصبة الأمم، وميثاق الأمم المتحدة، والصكوك التأسيسية لبعض الوكالات المتخصصة والمؤسسات الدولية الأخرى ضمن منظومة الأمم المتحدة. وإمكانات مساهمتها في تسوية المنازعات الدولية يعترف بها قرار الجمعية العامة ١٩٦٧ (د-١٨) المؤرخ ١٦ كانون

(٩٥٠) انظر المادة ٣٣ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية

الدولية في الأغراض غير الملاحة.