الأمم المتحدة

UNEP/PP/INC.1/4

Distr.: General
8 September 2022

Arabic
Original: English

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع صك دولي ملزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية

الدورة الأولى

بونتا دل إستي، أوروغواي، 28 تشرين الثاني/نوفمبر – 2 كانون الأول/ديسمبر 2022

البند 4 من جدول الأعمال المؤقت*

إعداد صك دولي ملزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية

خيارات واسعة لهيكل الصك الدولي المُلزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية، مع مراعاة الفقرتين 3 و4 من قرار جمعية الأمم المتحدة للبيئة 14/5

مذكرة من الأمانة

1- عملاً بالفقرة 5 من قرار جمعية الأمم المتحدة للبيئة 14/5، المؤرخ 2 آذار/مارس 2022، المعنون "القضاء على التلوث بالمواد البلاستيكية: نحو وضع صك دولي مُلزم قانوناً"، اجتمع فريق عامل مخصص مفتوح العضوية في داكار في الفترة من 30 أيار/مايو إلى 1 حزيران/يونيه 2022 للتحضير لأعمال لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع صك دولي ملزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية. ووافق الفريق العامل المفتوح العضوية على قائمة الوثائق التي ستقدمها الأمانة إلى لجنة التفاوض الحكومية الدولية في دورتها الأولى. وقد طُلب إلى الأمانة، في جملة أمور، أن تعرض خيارات واسعة لهيكل الصك الدولي الملزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية، مع مراعاة الفقرتين 3 و4 من قرار جمعية البيئة 14/5. وقد تم إعداد الوثيقة المعروضة في مرفق هذه المذكرة استجابة لذلك الطلب.

2- وقد أُعدت هذه الوثيقة على أساس استعراض مكتبي للاتفاقات وغيرها من الصكوك البيئية المتعددة الأطراف القائمة. ولما كان معظم الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف يتشابه في هيكلها فإن الخيارات الواسعة المعروضة في هذه الوثيقة يمكن تطبيقها لدى صياغة معاهدات تتطرق إلى شتى المجالات الموضوعية. وتتسق الوثيقة مع صياغة العناصر المحتملة الواردة في الوثيقة UNEP/PP/INC.1/5 المعنونة "العناصر المحتملة على أساس أحكام الفقرتين 3 و4 من قرار جمعية الأمم المتحدة للبيئة 14/5، بما في ذلك المفاهيم والإجراءات والآليات الرئيسية للاتفاقات المتعددة الأطراف الملزمة قانوناً التي قد تكون ذات صلة بتعزيز التنفيذ والامتثال بموجب الصك الدولي المقبل المُلزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية".

* UNEP/PP/INC.1/1.

المرفق

خيارات واسعة لهيكل الصك الدولي المُلزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية، مع مراعاة الفقرتين 3 و4 من قرار جمعية الأمم المتحدة للبيئة 14/5

مقدمة

1- **تعرض هذه الوثيقة خيارات هيكل الصك، استناداً إلى استعراض هياكل الاتفاقات وغيرها من الصكوك البيئية المتعددة الأطراف.** ووفقاً لقرار جمعية الأمم المتحدة للبيئة 14/5 ولطلب من الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية للتحضير لعمل لجنة التفاوض الحكومية الدولية بوضع صك دولي مُلزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية (الصك) تعرض هذه الوثيقة خيارات هيكل هذا الصك. وهي تستند إلى استعراض هياكل الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وغيرها من الصكوك ذات الصلة ذات النطاق العالمي. ولأغراض هذه الوثيقة، يُشير مصطلح "هيكل" إلى تنظيم الأجزاء المكونة للصك المُلزم قانوناً بحيث يمكن أن تعمل تلك الأجزاء معاً ككل.

2- **وفي سياق تعيين الخيارات المحتملة لهيكل الصك لم تجر أي محاولة لتعريف المحتوى المحدد لهذه الأجزاء التي يتكون منها الصك أو مناقشتها**[(1)]. ولا يرد النص على تدابير محددة ولا ترد أي مناقشة لطريقة إمكانية تنفيذ مثل هذه التدابير، بما في ذلك ما إن كانت هذه التدابير تُشكل التزامات مُلزمة أو تعتبر طوعية.

3- **وكما يتضح في الفرع الأول من هذه الوثيقة فإن الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف الملزمة قانوناً تتشابه جميعها تقريباً في هيكلها الأساسي.** ورغم أن محتوى الأحكام التعاهدية المحددة الواردة في كل عنصر هيكلي يختلف من صك لآخر فإن الفئات العريضة تظل متسقة. ويوضح الفرع الأول من هذه الوثيقة بإيجاز الهيكل العام النمطي، مع بيان تفصيلي للهيكل المذكور في الوثيقة UNEP/PP/INC.1/5[(2)].

4- **وفي حين أن هذا الهيكل الشامل هيكل شائع فإن الالتزامات الرئيسية وتدابير الرقابة في أي اتفاق بيئي متعدد الأطراف قد تتخذ أشكالاً مختلفة اختلافاً كبيراً.** وتُشير تدابير الرقابة إلى أحكام المعاهدة التي تهدف تحديداً إلى منع المشكلة التي دفعت إلى اعتماد المعاهدة أو تقليل هذه المشكلة إلى أدنى حد ممكن أو معالجتها. ولأغراض هذه الوثيقة على الأقل، لا يشمل هذا المصطلح أحكاماً تقتضي من الأطراف تقديم خطط عمل وطنية، أو المشاركة في التعاون العلمي والتقني، أو تبادل المعلومات، أو الإبلاغ عن التنفيذ الوطني، أو توفير موارد مالية ومساعدة تقنية، وللاطلاع على مزيد من المعلومات عن الالتزامات الأساسية وتدابير الرقابة، انظر الوثيقة UNEP/PP/INC.1/5.

5- **ويعرض الفرع الثاني من هذه الوثيقة خيارين عريضين للطريقة التي يمكن بها هيكلة الالتزامات الأساسية وتدابير الرقابة في صك دولي شامل ملزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية.** وفي حين أن الخيارين يُعرضان باعتبارهما فئتين اثنتين واضحتين فإن أياً منهما لا يتخذ شكلاً ثابتاً في الممارسة العملية: إذ أن كلاً منهما يمكن أن يظهر في عدة تنويعات، ويمكن أن تتداخل سمات إحدى الفئتين في الأخرى. والفارق الأساسي بين الخيارين الهيكليين هو ما إن كانت الالتزامات الأساسية وتدابير الرقابة ترد في صك وحيد شامل يضم المرفقات أو ما إن كانت هذه الالتزامات الرئيسية وتدابير الرقابة موزّعة عبر صكين أو أكثر من الصكوك المنفصلة المتمايزة قانوناً (على سبيل المثال من خلال اتفاقية وبروتوكولها (أو بروتوكولاتها)). وفيما يلي بيان هذين الخيارين العريضين:

(أ) *اتفاقية محددة:* ترد الالتزامات الرئيسية وبعض تدابير الرقابة في متن الصك ويمكن استكمالها وزيادة تفاصيلها بتدابير رقابة إضافية، مثل معلومات تقنية وتفاصيل موضوعية ترد في مرفق واحد أو أكثر يُشكل جزءاً لا يتجزأ من الصك.

(1) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن المحتوى المحتمل للأجزاء المكوّنة، انظر الوثيقة UNEP/PP/INC.1/5.

(2) انظر الوثيقة UNEP/PP/INC.1/5.

(ب) *اتفاقية إطارية:* تشمل الاتفاقية الهيكل المعياري والفئات والأحكام الموصوفة في الفرع الأول، ولكن بعض تدابير الرقابة أو كلها يظهر في واحد أو أكثر من البروتوكولات المنفصلة الملحقة بالاتفاقية. وتكون الاتفاقية وبروتوكولها (بروتوكولاتها) صكوكاً متمايزة قانوناً وتُعتمد عادة في مؤتمرات منفصلة.

6- **ويمكن الاطلاع على الأمثلة في تذييل هذه الوثيقة.** ويتضمن التذييل قائمة المعاهدات المشار إليها من أجل توضيح النُهج التي ترد مناقشتها أدناه.

أولاً- الهيكل الأساسي للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف الملزمة قانوناً

7- **تشترك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف الملزمة قانوناً ذات النطاق العالمي بصورة متسقة في نهج هيكلي متشابه.** ويتضمن كل اتفاق بيئي متعدد الأطراف ديباجة وأحكاماً استهلالية، وتدابير رقابية وأحكاماً تتعلق بالتنفيذ وأحكاماً تنشئ مؤسسات تعاهدية لدعم التنفيذ، وأحكاماً تتصل بمواصلة تطوير المعاهدة وأحكاماً إدارية موحدة يُشار إليها في كثير من الأحيان باسم "الأحكام الختامية"[3]. وفي حين أن النص المحدد لأحكام الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف قد يختلف اختلافاً كبيراً، فإن الفئات نفسها تظل متسقة عموماً عبر مختلف الاتفاقات.

ثانياً- خيارات واسعة لهيكل الالتزامات الرئيسية وتدابير الرقابة

8- **تُطبّق الصكوك القائمة نهجين عريضين: اتفاقية "محددة" أو اتفاقية "إطارية". والفرق الجوهري بينهما يتمثل فيما إن كانت الالتزامات الرئيسية وتدابير الرقابة ترد في صك واحد (في اتفاقية محددة مع مرفقاتها على سبيل المثال) أو تتوزّع بين عدة صكوك متمايزة قانوناً (على سبيل المثال اتفاقية إطارية يضاف إليها بروتوكول (بروتوكولات) وعادة يتم الاتفاق على البروتوكول (البروتوكولات) في وقت لاحق)**[4]. وتتمثل تدابير الرقابة في أحكام المعاهدة التي تهدف بالتحديد إلى منع المشكلة التي أدّت إلى وضع المعاهدة واعتمادها أو تقليل هذه المشكلة إلى أدنى حد أو معالجتها. ويُناقش هذا الفرع خيارين عريضين للطريقة التي يمكن بها تنظيم تدابير الرقابة في صك شامل ومُلزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية. والفرق الأساسي بين الخيارين هو ما إذا كانت تدابير الرقابة ترد في صك واحد مُلزم قانوناً أو في اتفاقية وبروتوكول واحد أو أكثر، ويكون كلٌ منهما صكاً متمايزاً قانوناً. وهذا التمايز بين الخيارين العريضين يضاهي تعريف المعاهدات الوارد في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تُعرِّف المعاهدة بأنها "اتفاق دولي معقود بين الدول كتابة ويخضع للقانون الدولي، سواء ورد هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو في اثنتين أو أكثر من الوثائق المترابطة وأياً كانت تسميته الخاصة"[5]. ولذلك فإن العناصر الجوهرية في أي معاهدة تتمثل في أنها اتفاق مكتوب بين الدول التي قررت أن تُلزم نفسها بذلك، في شكل مكتوب يحكمه القانون الدولي. وهناك أيضاً مصطلحات أخرى تُستخدم لوصف المعاهدة مثل "الاتفاق" أو "الاتفاقية" أو "البروتوكول" أو "العهد" والخياران الواسعان هما:

الخيار	*توزيع تدابير الرقابة*	*الاعتماد*
اتفاقية محددة	ترد الالتزامات الأساسية وبعض تدابير الرقابة في متن الاتفاقية؛ وقد تظهر بعض تدابير الرقابة الإضافية، مثل المعلومات التقنية والتفاصيل الموضوعية، في مرفق واحد أو أكثر.	تكون الاتفاقية، بما في ذلك مرفقاتها (عند الاقتضاء) صكاً واحداً قانوناً؛ ويجوز تنقيح المرفقات بعد اعتماد الاتفاقية ودخولها حيز التنفيذ، ويمكن اعتماد مرفقات إضافية في وقت لاحق.
اتفاقية إطارية	تظهر بعض تدابير الرقابة في متن الاتفاقية وتظهر تدابير الرقابة الأخرى في البروتوكولات.	تُعتمد الاتفاقية وبروتوكولاتها عادة في مؤتمرات منفصلة؛ ويُمثل كل منها صكاً متمايزاً قانوناً. ويمكن اعتماد اتفاقات وبرتوكولات إضافية مع مرور الوقت.

(3) للاطلاع على مزيد من المعلومات بشأن الأحكام الإدارية أو الختامية، انظر الوثيقة UNEP/PP/INC.1/8.

(4) للاطلاع على مزيد من المعلومات بشأن التمييز بين الالتزامات الأساسية وتدابير الرقابة، انظر الوثيقة UNEP/PP/INC.1/5.

(5) الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد 155 1، العدد 232 18، المادة 2 (1) (أ).

9- **وفي حين يعرض هذا الفرع الخيارين الهيكليين باعتبارهما نوعين متمايزين فمن المهم أن نعترف بأن الشكل المحدد المتخذ في إطار كل خيار من هذين الخيارين سيختلف بالضرورة بين الصكوك وأن هناك درجة معينة من التداخل بين الخيارات.** والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف الملزمة قانوناً ذات النطاق العالمي تستخدم جميعها تقريباً مرفقات بدرجة أو أُخرى. وعندما نضع كل تفاصيل تدابير الرقابة أو بعضها في مرفق واحد أو أكثر مع الإبقاء على الالتزامات الأساسية في المتن الرئيسي فإن من شأن ذلك أن يجعل الصك العام أكثر وضوحاً وأكثر سهولة في إدارته. وهذا النهج يمكن أن يساعد أيضاً في جعل المتن الرئيسي للاتفاقية أكثر إيجازاً. ونظراً لأنه من الممكن، بالإضافة إلى ذلك، إدراج أحكام في المتن الرئيسي للاتفاقية تسمح بإجراءات مختلفة لاعتماد المرفقات وتكييفيها وتعديلها مقارنة بالمتن الرئيسي، فإن استخدام المرفقات يمكن أن يسمح للأطراف أن تتكيف مع الظروف التي تغيرت أو التي تتغير بسرعة وسهولة أكبر مما لو كانت قادرة فقط على تعديل بعض جوانب تدابير الرقابة عن طريق تنقيح الأحكام الواردة في النص الرئيسي للاتفاقية. وبعد تحديد ما إن كان سيتم استكمال الاتفاقية بالمرفقات باستخدام نهج الاتفاقية المحددة أو بالمرفقات والبروتوكولات التي تستخدم نهج الاتفاقية الإطارية فإنه يمكن الاضطلاع بعمل إضافي أثناء المفاوضات لتحديد مستوى التفاصيل التي يتعين إدراجها في متن الاتفاقية أو في المرفقات (والبروتوكولات حسب الاقتضاء).

ألف- نموذج الاتفاقية المحددة

10- **ينشئ نموذج الاتفاقية المحددة صكاً شاملاً يتضمن تدابير رقابية سواء في المتن الرئيسي أو في المرفقات التي تشمل قدراً مختلفاً من التفاصيل.** وفي ظل هذا الخيار تظهر الالتزامات الأساسية وبعض تدابير الرقابة الواردة في الاتفاقية، سواء كانت تدابير واسعة النطاق أو محددة، ويمكن استكمالها أو تفصيلها بوضع مرفق واحد أو أكثر يشكل جزءاً لا يتجزأ من الاتفاقية. ويسمح هذا الهيكل بتطبيق إجراء مختلف عند تنقيح المرفقات ويجعل من الممكن أن تدخل هذه التنقيحات حيز التنفيذ بسهولة أكبر.

11- **ويمكن أن تختلف المرفقات في نطاقها وأن تتفاوت مستويات التفصيلات الواردة فيها.** وبعد اتخاذ قرار بوضع صك باستخدام هذا النموذج يجوز للمفاوضين أن يقرروا مضمون التفاصيل التي سيتم إدراجها في المرفقات ومستوى هذه التفاصيل. ويجب أن يقرر المفاوضون أيضاً النطاق الذي قد يتخذه المرفق، وهم يحددون ذلك عادة في متن الاتفاقية. فعلى سبيل المثال نجد أن اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود تنص على أن "تقتصر المرفقات على المسائل العلمية والتقنية والإدارية"، بينما "تقتصر المرفقات على المسائل الإجرائية أو العلمية أو التقنية أو الإدارية" في اتفاقية روتردام بشأن تطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معيّنة خطرة متداولة في التجارة الدولية وفي اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة. ورغم أن مستويات التفاصيل تتفاوت في المرفقات إلاّ أنه يمكن تصنيفها تصنيفاً عريضاً على النحو التالي:

(أ) مرفقات تتضمن معلومات تقنية تكميلية

ينبغي لأي اتفاقية تستخدم مرفقات تتضمن المعلومات التقنية التكميلية أن تفصِّل بشكل كامل تدابير الرقابة في متن الاتفاقية. وبعد ذلك تستخدم المرفقات لإضفاء الوضوح والتأثير على تدابير الرقابة بأن تنص على مواصفات تقنية تكميلية، مثل قوائم المواد الخاضعة للرقابة (أو فئات المواد الخاضعة للرقابة) وغير ذلك من المعلومات التفصيلية إلى حد بعيد بشأن ما قد يخضع لتدابير الرقابة. وفي كثير من الأحيان يُستخدم هذا النهج عندما يكون من الممكن تجميع مختلف المواد أو المنتجات أو العمليات الخاضعة لاتفاق بيئي متعدد الأطراف في فئات واسعة بدرجة أو أخرى ويمكن تنظيمها بموجب تدابير رقابة مشتركة.

ومن أمثلة الصكوك التي تعتنق هذا النهج بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون. إذ ترد تدابير الرقابة بموجب بروتوكول مونتريال، مثل الجداول الزمنية للتخفيض

التدريجي لإنتاج واستهلاك فئات المواد والتخلص منها تدريجياً، في متن الصك مع مرفقات تحتوي على قوائم بمواد أو منتجات محددة تحتوي على المواد الخاضعة للرقابة بموجب الصك أو تعتمد عليها. وتشمل الصكوك الأخرى التي تستخدم هذا النهج اتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إغراق النفايات والمواد الأخرى وبروتوكول عام 1996 الملحق بها، والاتفاقية الدولية لمنع التلوث الناجم عن السفن، واتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، واتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرّية المهددة بالانقراض، واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة واتفاقية روتردام لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات خطرة. متداولة في التجارة الدولية.

والمكان الذي توضع فيه تدابير الرقابة قد يؤثر على سهولة تعديل الصك أو تكييفه. وفي حالة اعتناق نهج إدراج مرفقات تتضمن معلومات تقنية تكميلية، فإن النص الوارد في متن الاتفاقية قد يكون أطول من النص في حالة استخدام أشكال أخرى من نموذج الاتفاقية المحددة المبيّن أدناه، بالنظر إلى أنه سيحتاج إلى إدراج معظم التفاصيل الضرورية لتدابير الرقابة. ورهناً بالأحكام المتصلة بتعديل الصك أو تكييفه، إن وجدت، فقد يكون من الأصعب أيضاً تعديل تدابير الرقابة إذا كانت واردة في المتن وليس في المرفقات.

(ب) المرفقات التي تتضمن أحكاماً موضوعية

يمكن أن تتضمن المرفقات تدابير رقابية موضوعية وهو الأمر الذي يؤدي إلى تقليل كمية النص في متن الاتفاقية. والاتفاقية التي تتبع هذا النهج في صياغتها لا تتطلب بالضرورة قدراً كبيراً من وصف تدابير الرقابة في متن الاتفاقية. وبدلاً من ذلك، يمكن وصف تدابير الرقابة بعبارات موجزة في متن الصك، بينما تتضمن المرفقات معلومات موضوعية وأحكاماً رقابية، إلى جانب مواصفات تقنية أو قوائم أو فئات من المواد الخاضعة للرقابة إن وجدت. وقد يكون هذا النهج هو النهج الأفضل إذا كانت تدابير الرقابة معقدة ومفصلة وإذا كانت تختلف باختلاف المادة أو فئة المواد. ويسمح هذا النهج بأن يظل متن الاتفاقية موجزاً، مع التركيز على الالتزامات الأساسية للأطراف في الصك.

واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة هي مثال على الصكوك التي تتضمن مرفقات تزيد من تفصيل المعلومات الموضوعية. ففي اتفاقية استكهولم يُحدد كل من الجزء الثاني من المرفق ألف بشأن ثنائي الفينيل متعدد الكلور والجزء الثاني من المرفق باء بشأن ثنائي كلورو ثنائي الفينيل ثلاثي كلورو الإيثان (DDT) والجزء الثالث من حمض السلفونيك المشبّع بالفلور أوكتين وأملاحه وفلوريد السلفونيل المشبع بالفلور أوكتين أحكاماً موضوعية بشأن تدابير الرقابة. وفي كلتا الحالتين تتضمن مرفقات اتفاقية استكهولم تفاصيل هامة عن طريقة تنفيذ الأطراف لتدابير الرقابة العامة الواردة في المادتين 3 و6 من الاتفاقية والامتثال لها.

ومن الأمثلة الحديثة على هذا الهيكل نجد اتفاقية مينماتا بشأن الزئبق. ففي هذه الاتفاقية، يُقدم المرفق ألف بشأن المنتجات المضافة إلى الزئبق والمرفق باء بشأن عمليات التصنيع التي يُستخدم فيها الزئبق أو مركبات الزئبق قوائم محددة بالمنتجات والعمليات الخاضعة لتدابير الرقابة الواردة في المادتين 4 و5 على التوالي. ويتناول المرفق جيم المتعلق بتعدين الذهب الحرفي والضيق النطاق بالتفصيل خطط العمل الوطنية المطلوبة في المادة 7. ويمثل هذان المرفقان مثالاً آخر على الحالات التي يتم فيها النص على تفاصيل كبيرة عن التنفيذ والتخلص التدريجي في مرفقات الاتفاقية.

(ج) المرفقات التي تتضمن اتفاقات تكميلية، تُعرف أيضاً باسم "الاتفاقات الجامعة"

نادراً ما تتضمن المرفقات أيضاً اتفاقات إضافية كجزء من الاتفاقية الأوسع نطاقاً. ففي حالات نادرة قد يُستخدم المرفق أيضاً لإدراج اتفاقات إضافية في نطاق الصك الرئيسي. وفي ظل هذا

النهج، يمكن التفاوض بشأن آحاد الاتفاقات الموضوعية واعتمادها كمجموعة واحدة إلى جانب مجموعة الصك الرئيسي. ويعتبر كل اتفاق موضوعي إضافي جزءاً لا يتجزأ من الكل ولا يمكن فصله عن الأجزاء الأخرى، مع اعتبار المجموعة بأكملها صكاً قانونياً واحداً.

واتفاق مراكش المنشئ للمنظمة التجارة العالمية هو مثال على الاتفاقية التي تتضمن اتفاقات إضافية في مرفقاتها. ففي هذا الاتفاق، ترد جميع تدابير الرقابة تقريباً في مرفقات تتضمن سلسلة من الاتفاقات الإضافية المتصلة بمختلف جوانب التجارة الدولية مثل الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (المرفق 1 ألف) والاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات (المرفق 1 باء). وأطراف اتفاق مراكش هي أيضاً أطراف في عدد من الاتفاقات الواردة في المرفقات[6].

ومثل هذا النهج لا يستخدم إلاّ نادراً جداً. ويمكن اعتناق هذا النهج عندما يكون موضوع الصك معقداً جداً وعندما تستدعي فئات مختلفة من تدابير الرقابة اتباع نُهُج أو هياكل أو إجراءات مختلفة أو تتطلب مرفقات أو جداول أو تذييلات مرتبطة بها.

12- **ونموذج الاتفاقية المحددة (المعاهدة التي تضم مرفقات محددة) هو النموذج الأكثر استخداماً في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.** وينشئ هذا النموذج صكاً يمكن تكييفه بسهولة أكبر مع تغيُّر ظروف الأطراف أو تطور احتياجاتهم، مع إمكانية تعديل متن الاتفاقية وتعديل أو تكييف المرفقات وإضافة مرفقات جديدة.

باء- نموذج الاتفاقية الإطارية

13- **يسمح نموذج الاتفاقية الإطارية بوضع التفاصيل الرئيسية في بروتوكولات متمايزة قانوناً.** وبموجب نموذج الاتفاقية الإطارية، يمكن أن تشمل الاتفاقية الهيكل العام الأساسي المذكور في الفرع أولاً أعلاه، ولكن مع النص على القليل من تدابير الرقابة إن وجدت. وبدلاً من ذلك تظهر تدابير الرقابة في بروتوكولات منفصلة للاتفاقية، ويمكن اعتماد هذه البروتوكولات في نفس الوقت الذي تُعتمد فيه الاتفاقية أو بعد دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، رغم أن البروتوكولات تُعتمد عادة بعد دخول الاتفاقية الإطارية حيز التنفيذ. وتمثل الاتفاقية وكل بروتوكول من البروتوكولات معاهدات متمايزة قانوناً؛ ولا يكون مطلوباً من أطراف الاتفاقية التصديق على أي بروتوكول أو الانضمام إليه أو قبوله.

14- **ولا يُحدد عنوان الصك طابع الصك.** وعلى الرغم من وجود عدة أمثلة على صكوك تستخدم مصطلح "إطار" في عنوانها، مثل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ، فإن وجود أو عدم وجود كلمة "إطار" في اسم الاتفاقية لا يُحدد مركزها باعتبارها اتفاقية إطارية. وبدلاً من ذلك، يعتبر العامل المحدّد هو وجود مادة في متن الاتفاقية تسمح للأطراف بصياغة بروتوكولات مكمّلة للاتفاقية، بغض النظر عما إذا كان من المتوقع وضع بروتوكولات محددة وقت اعتمادها أم لا[7].

15- **وتسمح الاتفاقيات الإطارية بمعالجة المشاكل بطريقة تدريجية.** ويسمح نهج الاتفاقية الإطارية للأطراف في الاتفاقية بمعالجة المشكلة خطوة خطوة وليس دفعة واحدة. ونتيجة لذلك، يمكن للمجتمع الدولي أن يبدأ في معالجة أي مشكلة دون انتظار التوصل إلى توافق في الآراء بشأن تدابير الرقابة الملائمة. ويمكن أن يساعد هذا النهج على (أ) الحد من عدم اليقين والتوصل إلى اتفاق بشأن الحقائق ذات الصلة بوسائل منها مطالبة الأطراف بتقديم تقارير وطنية وتشجيع البحوث وإعداد التقييمات؛ و(ب) توليد توافق معياري من خلال إنشاء منتدى مستمر للمناقشة والتفاوض وبناء الثقة بين المشاركين. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تؤدي المؤسسات المنشأة بموجب

(6) يتضمن المرفق 4 من اتفاق مراكش المنشئ لمنظمة التجارة العالمية اتفاقات متعددة الأطراف يجب قبولها بشكل منفصل في حين أن المرفقات من 1 إلى 3 مُلزمة لجميع الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية. انظر: الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، الجزء 1867، العدد 31874. المادة 2.

(7) مع أن اتفاقية التنوع البيولوجي لا تحتوي على كلمة "إطار" في عنوانها، فإنه يمكن اعتبارها اتفاقية إطارية بسبب إدراج المادة 28 التي تسمح للأطراف المتعاقدة باعتماد بروتوكولات للاتفاقية في أي اجتماع لمؤتمر الأطراف.

الاتفاقية دوراً حفازاً في هذه العملية من خلال جمع البيانات وتقديم المساعدة التقنية وإصدار التقارير. وهذا النموذج يوفّر أساساً لاتخاذ إجراءات تدريجية مع توسع المعرفة العلمية ومع ظهور توافق في الآراء ومع تطور الأولويات التنظيمية أو تغيرها.

16- **ويتوقف نجاح الاتفاقيات الإطارية على استمرار استعداد الأطراف في الاتفاقية الرئيسية لاعتماد بروتوكولات لاحقة أيضاً.** ورغم أن الاتفاقيات الإطارية تُستخدم أحياناً كوسيلة لإرجاء البت في التفاصيل الموضوعية إلى وقت لاحق فإن البروتوكولات الملحقة بهذه الاتفاقيات يمكن أن تُعتمد في نفس الوقت الذي تُعتمد فيه الاتفاقية. غير أنه يجب اعتماد كل بروتوكول والتصديق عليه أو الانضمام إليه أو قبوله على حدة، لأن كل بروتوكول هو صك متمايز قانوناً. وبناءً على ذلك، وبموجب نموذج الاتفاقية الإطارية، فإن نجاح النظام الأوسع نطاقاً يمكن أن يتحدّد إلى درجة كبيرة باستعداد الأطراف في الاتفاقية الرئيسية للتفاوض على كل بروتوكول من البروتوكولات المتعاقبة والانضمام إليها.

17- **وعادة تكون البروتوكولات مفتوحة فقط أمام الأطراف في الاتفاقية الرئيسية لاعتمادها، وعادة ما تتضمن أحكاماً تُشير إلى أنه لا يجوز أن يتعارض البروتوكول مع تدابير الرقابة أو الأحكام الأخرى المنصوص عليها في الاتفاقية الرئيسية.** غير أنه يمكن أن يتضمن متن الاتفاقية أو البروتوكول أحكاماً تسمح للدول الأعضاء التي ليست أطرافاً في الاتفاقية الرئيسية، بل وللدول غير الأعضاء، بأن تصبح رغم ذلك أطرافاً في أي بروتوكول[8].

18- **ويجوز للأطراف في اتفاقيات محددة أن تعتمد أيضاً بروتوكولات.** ومع وجود توقع بأنه سيتم صياغة بروتوكول بعد اعتماد اتفاقية إطارية، فليس هناك ما يمنع الأطراف في أي اتفاقية محددة من أن تُقر اعتماد بروتوكول كصك تكميلي إذا هي قررت ذلك.

19- **وهناك عدة أمثلة على الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي تستخدم نموج الاتفاقية الإطارية.** ومن الأمثلة البارزة على نموذج الاتفاقية الإطارية اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ وبروتوكول كيوتو الملحق بها، واتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون وبروتوكول مونتريال الملحق بها. وهناك مثال إقليمي وهو اتفاقية تلوث الهواء البعيد المدى عبر الحدود، حيث توجد جميع تدابير الرقابة الموضوعية بشأنها في بروتوكولاتها الثمانية التي تتناول الأوزون والملوثات العضوية الثابتة والمعادن الثقيلة والكبريت والمركبات العضوية المتطايرة وأكاسيد النيتروجين وتمويل الرصد والتقييم. وتشترك جميع البروتوكولات الثمانية في هيكل مشترك وتستخدم الهيئة التنفيذية للاتفاقية كما تستخدم لجنة التنفيذ والأمانة التابعتين للاتفاقية.

(8) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية الحصول على المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرار والوصول إلى العدالة في المسائل البيئية (اتفاقية آرهوس) (1998) وبروتوكولها المتعلق بسجلات إطلاق الملوثات ونقلها (2003)، المادة 24، (التي تُعلن أن البروتوكول مفتوح للتوقيع عليه من جانب جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة)؛ انظر أيضاً اتفاق تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة 10 كانون الأول/ديسمبر 1982 بشأن حفظ وإدارة الأرصدة السمكية المتداخلة المناطق والأرصدة السمكية الكثيرة الارتحال (1995) المادة 37 والفقرة 2 (ب) من المادة 1 (السماح لغير الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار بالانضمام إلى أطراف الاتفاق).

التذييل

الاتفاقات المتعددة الأطراف المشار إليها في المرفق

اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (1969)

اتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن رمي النفايات ومواد أخرى في البحر (1972)

اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرّية المعرضة للانقراض (1973، بصيغتها المعدلة)

الاتفاقية الدولية لمنع التلوث من السفن (1973 بصيغتها المعدلة)

اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود (1979)

اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (1982)

بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (1987)

اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود (1989)

اتفاقية التنوع البيولوجي (1992)

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ (1992)

اتفاق مراكش المنشئ لمنظمة التجارة العالمية (1994)

اتفاق تنفيذ ما تتضمنه اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة 10 كانون الأول/ديسمبر 1982 من أحكام بشأن حفظ وإدارة الأرصدة السمكية المتداخلة المناطق والأرصدة السمكية الكثيرة الارتحال (1995)

بروتوكول عام 1996 لاتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن رمي النفايات ومواد أخرى في البحر (1996)

الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (1998)

اتفاقية روتردام المتعلقة بتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معيّنة خطرة متداولة في التجارة الدولية (1998)

اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة (2001)

البروتوكول المتعلق بسجلات إطلاق الملوثات ونقلها الملحق بالاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (2003)

اتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق (2013)