CBD

UNEP

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/12/18
12 August 2014

ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي

مؤتمر الأطراف في الاتفاقية
المتعلقة بالتنوع البيولوجي
الاجتماع الثاني عشر
بيونغ شانغ، جمهورية كوريا، 6-17 أكتوبر/تشرين الأول 2014
البند 20 من جدول الأعمال المؤقت*

المسؤولية والجبر التعويضي في سياق الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي

مذكرة من الأمين التنفيذي

مقدمة

1. تنص الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي على مايلي:

"يدرس مؤتمر الأطراف، بناء على دراسات أخرى تجري بشأن المسؤولية والتعويض بما في ذلك إعادة التنوع البيولوجي إلى حالته السابقة والتعويض عن ما يلحق من ضرر إلاّ في الحالات التي تكون فيها هذه المسؤولية مسألة داخلية صرف".

2. وفي سياق ما تقدم، أبقى مؤتمر الأطراف "المسؤولية والجبر التعويضي" قيد الاستعراض ابتداء من اجتماعه الرابع في 1998، وتشمل بعض الأنشطة الرئيسية التي نفذت منذ الاستعراض الأول مايلي: (1) وضع الأمانة بعض العناصر الممكنة بشأن المسؤولية والجبر التعويضي في القانون البيئي الدولي التي قد تؤخذ في الاعتبار لدى معالجة مسألة المسؤولية بمقتضى الاتفاقية (UNEP/CBD/COP/4/20)، (2) تقديم معلومات عن التدابير والاتفاقات الوطنية والدولية والإقليمية بشأن المسؤولية والجبر التعويضي التي تسري على الأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي من جانب الأطراف والحكومات والمنظمات الدولية المعنية والتي جرى تجميعها وإتاحتها من جانب الأمانة (UNEP/CBD/COP/5/16) و(UNEP/CBD/COP/6/12/Add.1)، (3) عقد فريق من الخبراء القانونيين والتقنيين يحدد القضايا ذات الصلة بالمسؤولية والجبر التعويضي في سياق الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية

* UNEP/CBD/COP/12/1/Rev.1.

(UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3)، (4) إعداد الأمانة تقرير تجميعي بشأن المعلومات التقنية ذات الصلة بالأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي، ونهج لتثمين الأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي وإعادتها إلى حالتها السابقة فضلا عن معلومات عن التدابير والخبرات الوطنية والإقليمية (UNEP/CBD/9/20/Add.1).

3. وحدد برنامج عمل مؤتمر الأطراف المتعدد السنوات للفترة 2011-2014 الذي اعتمده الاجتماع العاشر لمؤتمر الأطراف في أكتوبر/ تشرين الأول 2010 في البند (ب)(7) من المقرر 9/10 المسؤولية والجبر التعويضي بأنه أحد القضايا التي يمكن علاجها خلال الاجتماع الثاني عشر لمؤتمر الأطراف.

4. وعلى ذلك، أعد الأمين التنفيذي هذه المذكرة لتيسير استعراض الاجتماع الثاني عشر لمؤتمر الأطراف للبند. ويوجه القسم الثاني من هذه المذكرة أنظار مؤتمر الأطراف إلى التطورات في الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي من حيث صلتها بموضوع المسؤولية والجبر التعويضي ويقترح القسم الثاني عناصر لمشروع مقرر.

أولا- التطورات في مجال المسؤولية والجبر التعويضي

ألف- بروتوكول ناغويا- كوالالمبور التكميلي المتعلق بالمسؤولية والجبر التعويضي لبروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية

5. كانت المسؤولية والجبر التعويضي للأضرار الناشئة عن تنقلات الكائنات المحورة الحية العابرة للحدود من بين المسائل التي تركت للبحث في المستقبل لدى اعتماد بروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية في يناير/ كانون الثاني عام 2000 وطلبت المادة 27 من البروتوكول من مؤتمر الأطراف العامل كاجتماع للأطراف في بروتوكول قرطاجنة أن يعتمد، في أول اجتماع له، عملية لتوضيح قواعد المسؤولية والجبر التعويضي. وعلى ذلك أنشئت عملية لتوضيح قواعد المسؤولية والجبر التعويضي في فبراير/ شباط 2004 بواسطة الاجتماع الأول للأطراف في بروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية، وانتهت في أكتوبر/ تشرين الأول 2010 عندما اعتمد الاجتماع الخامس لمؤتمر الأطراف العامل كاجتماع للأطراف في بروتوكول قرطاجنة بروتوكول ناغويا- كوالالمبور التكميلي بشأن المسؤولية والجبر التعويضي لبروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية[1].

6. ويعتبر بروتوكول ناغويا- كوالالمبور التكميلي معاهدة تهدف إلى استكمال بروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية. ويتمثل الهدف منه، على النحو الوارد في مادته الأولى، هو الإسهام في حفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام مع مراعاة المخاطر التي تلحق بصحة البشر من خلال توفير القواعد والإجراءات الدولية في مجال المسؤولية والجبر التعويضي ذات الصلة بالكائنات المحورة الحية.

1 افتتح البروتوكول التكميلي للتوقيع في مقر الأمم المتحدة في نيويورك من 7 مارس/ آذار 2011 إلى 6 مارس/ آذار 2012. وكان البروتوكول قد وقع، في تاريخ الاغلاق، من 51 طرفا ببرتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية. 2 ولدى إعداد هذه الوثيقة، كان 25 طرفا في بروتوكول قرطاجنة قد أودع صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام للبروتوكول التكميلي

7. ويعرف البروتوكول التكميلي "الأضرار" بأنها التأثير الضار على حفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام التي يمكن قياسه والكبير.[2] ووفقا للفقرة 1 من المادة 2 من البروتوكول التكميلي، فإن المصطلح المستخدم في الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي (على النحو المبين في مادتها الثانية) يسري على البروتوكول التكميلي. وفي حين يعرف البروتوكول التكميلي "الأضرار" بأنها التأثير الضار على التنوع البيولوجي، مازال يتعين التحول إلى الاتفاقية للعثور على تعريف بشأن "التنوع البيولوجي" . غير أن التعريف المتعلق "بالتنوع البيولوجي" في الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي واسع، ويتضمن "التنوع فيما بين الكائنات الحية من جميع المصادر بما في ذلك، *ضمن جملة أمور*، النظم الايكولوجية الأرضية والبحرية وغير ذلك من النظم الايكولوجية المائية والتركيبات الايكولوجية التي هي جزء منها، ويشمل ذلك التنوع داخل الأنواع وبين الأنواع والخاص بالنظم الايكولوجية:. ولذا فإن الأضرار بالتنوع البيولوجي قد يعني قياس التأثيرات الضارة على"التنوع بين الكائنات الحية" وهو مايمثل مفهوما جديدا في مجال المساءلة والجبر التعويضي.

8. وهناك عدد من المعاهدات الدولية المعنية بالمسؤولية المدنية يتضمن الأضرار البيئية كجزء من نطاق أو مفهوم الأضرار التي تغطيها. وفي حين أن الأضرار البيئية تشمل الأضرار على التنوع البيولوجي، لم يتم استكشاف هذا الأخير على نحو جيد. وتمثل الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي أول خطوة صوب إبراز مسألة المسؤولية والجبر التعويضي بشأن الأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي. غير أن إدراج "الأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي" وتعريفها في بروتوكول ناغويا– كوالالمبور التكميلي يمثل خطوة كبيرة في وضع مفهوم في القانون الدولي بشأن المسؤولية والجبر التعويضي.[3]

9. ويرتب البروتوكول التكميلي أيضا لإصدار قائمة إشارية بالعوامل التي ينبغي استخدامها لتحديد حجم التأثيرات الضارة. ويتعين أن تكون التأثيرات الضارة أو الأضرار التي تلحق بحفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام قابلة للقياس وكبيرة، ويجري إبراز خطوط الأساس المحددة والمعترف بها علميا باعتبارها وسائل هامة لقياس الأضرار، وللتفريق بين التباينات المستحثة من جانب البشر والطبيعة. ومن ناحية أخرى، يتوقع أن تحدد التأثيرات الضارة الكبيرة على أساس بعض العوامل مثل التغييرات الطويلة الأجل أو الدائمة، وحجم التغييرات الكمية والنوعية، وانخفاض قدرة مكونات التنوع البيولوجي على توفير السلع والخدمات، ومدى أي تأثيرات ضارة على صحة البشر. وتجدر الملاحظة بأن معظم العوامل المتضمنة في البروتوكول التكميلي، قد أبرزت أيضا في عام 2005 من جانب فريق الخبراء القانونيين والتقنيين المعني بالمسؤولية والجبر التعويضي في سياق الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع

2 يتوافر بروتوكول ناغويا- كوالالمبور التكميلي بشأن المسؤولية والجبر التعويضي لعام 2010، المادة 2 (ب) على https://treaties.un.org/doc/Treaties/2010/12/20101215%2005-26%20PM/Ch_27_8_c.pdf

3 العدد 3 من السلسلة التقنية للسلامة الأحيائية: استعراض القضايا والصكوك والممارسات ذات الصلة بالمسؤولية والجبر التعويضي بشأن الأضرار الناشئة عن تنقيحات الكائنات المحورة الحية العابرة للحدود، مونتريال، SCBD ، ص 21 http://bch.cbd.int/protocol/cpb_technicalseries/cpb-ts-03-en.pdf.

البيولوجي (والتي يشار إليه فيما بعد "بفريق الخبراء") وقد توصل فريق الخبراء إلى عدد من الاستنتاجات ذات الصلة من بينها مايلي:[4]

(أ) التغييرات قد لا تعادل بالضرورة الأضرار؛

(ب) لكي توصف بأنها أضرار، ينبغي للتغيير:

(1) أن ينطوي على تأثيرات ضارة أو سلبية؛

(2) أن يظل ممتدا لفترة زمنية بمعنى أنه لا يعالج من خلال الاستعادة الطبيعية في غضون فترة معقولة من الزمن؛

(ج) خطوط الأساس ضرورية حتى يمكن قياس التغيير في ضوئها؛

(د) يتعين توفير طرق أخرى لقياس التغيير حيثما لا تتوافر خطوط الأساس؛

(هـ) الحاجة إلى التمييز بين التغييرات الطبيعية وتلك المستحثة من خلال نشاط بشري؛

(و) مسألة الحدود القصوى لدرجة الأضرار؛

10. وبمجرد تحديد الحدود القصوى لدرجة الأضرار، تنشأ الحاجة إلى تدابير للتصدي. ويحدد البروتوكول التكميلي "تدابير التصدي: بأنها الإجراءات المعقولة الرامية إلى (1) تلافي الأضرار أو التقليل منها أو احتوائها أو التخفيف منها أو بدلا من ذلك تجنب الأضرار حسب مقتضى الحال و(2) إعادة التنوع البيولوجي إلى حالته السابقة. ويحدد البروتوكول التكميلي ترتيبا للأفضليات في القيام بإجراءات الاستعادة للحالة السابقة. وعلى ذلك، ينبغي في حالة حدوث الأضرار، إسناد الأولوية لإعادة التنوع البيولوجي إلى الحالة التي كانت قائمة قبل حدوث الأضرار أو إلى أقرب معادل له. وحيثما تحدد السلطات المختصة أن إعادة التنوع البيولوجي إلى الحالة السابقة التي كان عليها أو إلى أقرب معادل له أمر غير ممكن، ينبغي أن يتركز التفضيل التالي على الاضطلاع بالإعادة من خلال جملة *أمور* من بينها الاستعاضة عن مكونات التنوع البيولوجي التي فقدت بمكونات أخرى من نفس النمط أو من نمط آخر قيد الاستخدام وذلك إما في نفس الموقع أو موقع بديل ملائم آخر.[5]

11. ومن المتوخي كذلك إعادة التنوع البيولوجي إلى حالته السابقة في الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية. وقد أقر فريق الخبراء توافر مختلف فئات تدابير الإعادة إلى الحالة السابقة. وأشار إلى أن من المستحسن، حيثما يكون ممكنا، أن تكون نهج الإعادة الرئيسي إلى الحالة السابقة (الإعادة إلى ظروف خط الأساس) غير أنه ينبغي عدم

4 تقرير الفريق الوارد في الوثيقة UNEP/CBD/COP/8/27/Add.3 في 18 أكتوبر/ تشرين الأول 2005، ويتصل بهذا الموضوع أيضا التقرير التجميعي للأمانة بشأن المعلومات التقنية ذات الصلة بالأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي، والنهج الخاصة بتثمينها وإعادة الأضرار بالتنوع البيولوجي إلى حالتها السابقة فضلا عن المعلومات المتعلقة بالتدابير والخبرات الوطنية والمحلية، الوثيقة UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1 في 20 مارس/ آذار 2008 و https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-20-add1-en.pdf.

5 بروتوكول ناغويا- كوالالمبور التكميلي بشأن المساءلة والجبر التعويضي 2010، الفقرة 2 (د) من المادة 2.

النظر إلى الطرق التكميلية الأخرى للإعادة للحالة السابقة أو تقديم التعويض النقدي إلاّ عندما يستحيل تنفيذ عملية الإعادة الرئيسية إلى الحالة السابقة أو أنها غير معقولة. وتتسق هذه النتيجة التي توصل إليها فريق الخبراء، كذلك على نص وتعريف "تدابير التصدي" التي اتفق عليها بعد خمس سنوات من جانب الأطراف في بروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية على النحو الوارد في المادة 5 والفقرة 2(د) من المادة 2 من البروتوكول التكميلي.

باء- المبادىء التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن المسؤولية والجبر التعويضي للأضرار البيئية الناشئة عن الأنشطة التي تشكل خطرا على البيئة

12. أعد برنامج الأمم المتحدة للبيئة مبادىء توجيهية بشأن المسئولية والجبر التعويضي للأضرار البيئية بعد أن عقد على مدى عدة سنوات عددا من أفرقة الخبراء الاستشارية والاجتماعات التشاورية والحكومية الدولية.

13. واعتمدت الدورة الاستثنائية الحادية عشرة لمجلس الإدارة/ المنتدى الوزاري البيئي العالمي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في فبراير/ شباط 2010 "مبادىء توجيهية لوضع تشريعات محلية بشأن المسؤولية وإجراءات التصدي والتعويض فيما يتعلق بالأضرار التي تسببها الأنشطة التي تشكل خطرا على البيئة"[6]، وأكد مجلس الإدارة أن المبادىء التوجيهية طوعية ولا تحدد سابقة لوضع القانون البيئي.

14. وتنص المبادىء التوجيهية على أن الهدف منها هو توفير "إرشادات للدول فيما يتعلق بالقواعد المحلية المتعلقة بالمسؤولية وإجراءات التصدي والتعويض من الأضرار مع مراعاة مبدأ "الملوث يدفع الثمن" (المبدأ التوجيهي 1).

15. ويعرف مصطلح "الأضرار" بأنه خسارة أرواح أو جروح شخصية وفقد أو دمار الممتلكات "الناشئة" عن الأضرار"[7] (الفقرتان 2(أ) و(ب) من المبدأ التوجيهي 3) كما يشمل الخسائر الاقتصادية الخالصة، والأضرار البيئية ذاتها. وتعني "الأضرار البيئية" بدورها التأثيرات الضارة أو السلبية على البيئة التي يمكن قياسها وأن تكون كبيرة. وتتضمن المبادىء التوجيهية عوامل للمساعدة في تحديد ما إذا كانت التأثيرات كبيرة.

16. ويتطلب المبدأ التوجيهي 4 من المشغل أن يتخذ إجراءات تصدي فورية وفعالة في حالة وقوع حادث ناشىء خلال نشاط يمثل خطرا عى البيئة. ويعرف مصطلح "إجراءات التصدي" في المبدأ التوجيهي 3 بأنه "التدابير الوقائية وتدابير الإعادة إلى الحالة السابقة" وكلاهما من المصطلحات المحدد تعريفها أيضا. وعلاوة على ذلك، يتضمن تعريف "الحادث" وقوع يتسبب في أضرار أو "يشكل تهديد خطير ووشيك بوقوع أضرار" (الفقرة 5 من المبدأ التوجيهي 3).

6 مرفق بالمقرر 5/11 باء الصادر عن الدورة الاستثنائية، وقائع مجلس الإدارة/ المنتدى الوزاري العالمي للبيئة في دورته الاستثنائية الحادية عشرة، وثيقة الأمم المتحدة UNEP/GCSS.XI/11 (3 مارس/ آذار 2010).

7 لا يغطي بروتوكول ناغويا- كوالالمبور التكميلي الأضرار التقليدية بهذا الشكل. غير أن بوسع الأطراف النص على المسؤولية المدنية المتعلقة بالأضرار الشخصية المرتبطة بالأضرار التي تلحق بحفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام مع مراعاة المخاطر على صحة البشر، أنظر الفقرة 2 من المادة 12.

17. ويقترح المبدأ التوجيهي 4 تمكين السلطات العامة المختصة من إصدار الأوامر للمشغلين لاتخاذ إجراءات تصدي محددة ترى أنها ضرورية. ويجوز للسلطات العامة المختصة أيضا أن تتخذ هذه الإجراءات بنفسها أو ترخص لطرف ثالث باتخاذ هذه الإجراءات وإستعادة التكاليف من المشغلين حيثما يخفق المشغلون في اتخاذ إجراءات تصدي أو أن هذه الإجراءات قد لا تكون فعالة أو حسنة التوقيت. وتقترح المبادىء التوجيهية بأن توجه المسؤولية إلى المشغلين، وأن تكون مواصفات المسؤولية عن الأضرار الناشئة عن أنشطة تشكل خطرا على البيئة محكمة (المبدأ التوجيهي 5). كما تقترح المبادىء التوجيهية أيضا المبررات المحتملة التي يمكن على أساسها إعفاء المشغلين من المسؤولية. وهناك مبرران محتملان لذلك يتمثلان في أن يكون النشاط قد تم بناء على ترخيص أو عندما تكون الأضرار ناشئة عن نشاط "قد لا يحتمل أن يتسبب في أضرار وفقا لحالة المعارف العلمية والتقنية السائدة في الوقت الذي نفذ فيه النشاط (الفقرة 1 (أ) و(ب) المبدأ التوجيهي 6).

18. وتجدر ملاحظة كيفية تماثل بعض عناصر المبادىء التوجيهية بصورة جوهرية مع بعض أحكام البروتوكول التكميلي والاستنتاجات التي توصل إليها فريق الخبراء. فعلى سبيل المثال، يتعين في جميع الأحوال، قياس الأضرار وحجمها لإطلاق العمل بإجراءات التصدي والتدابير الوقائية والخاصة بالإعادة إلى الحالة السابقة.

ثانيا- عناصر مقترحة للإدراج في مشروع المقرر

19. قد يرغب مؤتمر الأطراف، في ضوء المعلومات الموجزة أعلاه:

(أ) أن يحاط علما ببروتوكول ناغويا- كوالالمبور التكميلي بشأن المسؤولية والجبر التعويضي؛

(ب) أن يحاط علما كذلك بالمبادىء التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن وضع تشريعات محلية عن المسؤولية الناشئة عن أنشطة تشكل خطرا على البيئة؛

(ج) أن يدرك صلات بعض الأحكام والنهج الواردة في البروتوكول التكميلي بمسألة المساءلة والجبر التعويضي في سياق الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية؛

(د) أن يدعو الأطراف إلى أن تأخذ في الاعتبار، حسب مقتضى الحال، الأحكام والنهج الواردة في البروتوكول التكميلي والمبادىء التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والتقرير التجميعي بشأن المعلومات التقنية ذات الصلة بالأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي، ونهج تثمين الأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي وإعادته إلى الحالة السابقة فضلا عن المعلومات المتعلقة بالتدابير والخبرات الوطنية والمحلية (UNEP/CBD/COP/9/20/Add.1)، خلال ما تبذله من جهود لوضع أو تعديل السياسات والتشريعات والمبادىء التوجيهية والتدابير الإدارية الوطنية المتعلقة بالمساءلة والجبر التعويضي عن الأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي؛

(هـ) أن يطلب إلى الأمين التنفيذي أن يدرس الكيفية التي يمكن بها مواءمة بعض الأحكام والنهج ذات الصلة في بروتوكول ناغويا- كوالالمبور التكميلي لإحتمال وضع مبادىء توجيهية بشأن المساءلة والجبر التعويضي،

ومعالجة الأضرار التي تلحق بالتنوع البيولوجي في سياق الفقرة 2 من المادة 14 من الاتفاقية مع مراعاة المبادىء التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والتقرير التجميعي المشار إليه في الفقرة (د) أعلاه، وتقديم المعلومات لمؤتمر الأطراف في اجتماعه الرابع عشر؛

(و) أن يقرر مواصلة استعراض البند في اجتماعه الرابع عشر على أساس المعلومات التي سيوفرها الأمين التنفيذي وفقا للفقرة "هـ" أعلاه وأخذ أي تطورات جديدة في الاعتبار لدى اعتماد وتنفيذ تدابير التصدي للأضرار التي تلحق بالبيئة عموما وللتنوع البيولوجي على وجه الخصوص بما في ذلك إعادته إلى حالته السابقة والتعويض.