

Distr.: General
12 March 2010

Arabic
Original: English

برنامج الأمم المتحدة للبيئة



لجنة التفاوض الحكومية الدولية لإعداد صك
عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق
الدورة الأولى
استكهولم، ٧ - ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٠
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*
إعداد صك عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق

مفهوم الاستخدامات الضرورية في الاتفاقيات الدولية

مذكرة من الأمانة

١ - وافق الفريق العامل المفتوح العضوية المخصص للتحضير للجنة التفاوض الحكومية الدولية بشأن الزئبق، في اجتماعه الذي عقد في بانكوك خلال الفترة من ١٩ إلى ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، على قائمة معلومات تقدمها الأمانة إلى اللجنة في دورتها الأولى لتسهيل عمل الأخيرة. ومن بين أمور أخرى طُلب إلى الأمانة أن تقدم معلومات عن "مفهوم الاستخدامات الضرورية" كما هو مستخدم في الاتفاقيات الدولية الأخرى. وتستجيب هذه المذكرة لهذا الطلب.

المقدمة

٢ - كما هو الحال في سائر المعاهدات المتعددة الأطراف، فإن أي صك عالمي متعلق بالزئبق سيكون أكثر فعاليةً إذا بُنيت الالتزامات التي ينص عليها بوضوح وكانت كل الأطراف قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات بشكل كامل. ويمكن أن تقلل كثرة "الاستثناءات" من فعالية المعاهدة. بيد أن الحاجة تدعو في بعض الأحيان إلى السماح باستمرار نشاط ما بصورة مؤقتة يكون بخلاف ذلك مناقضاً للالتزامات التي تنص عليها المعاهدة، ومفهوم الاستخدامات الضرورية هو أحد السبل التي يمكن من خلالها لمعاهدة ما أن تلبى تلك الحاجة.

٣ - يبين الفصل الأول من هذه المذكرة مفهوم "الاستخدامات الضرورية" ويميز بينه وبين أنواع الإعفاءات الأخرى، ومن ضمنها الإعفاءات العامة والإعفاءات التي تؤخر بصورة مؤقتة تطبيق التزام قانوني واستثناءات الطوارئ. ويقدم الفصل الثاني تفاصيل إضافية عن كيفية عمل إعفاءات الاستخدامات الضرورية والإعفاءات المشابهة بموجب بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، واتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، بشأن التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود. وترد خلاصة موجزة في الفصل الثالث.

أولاً - أنواع الإعفاءات الشائعة الاستخدام في المعاهدات المتعددة الأطراف

٤ - تتمثل إحدى الطرق التي قد تسمح من خلالها معاهدة ما متعددة الأطراف بمرونة تنفيذها من جانب الأطراف في استخدام الإعفاءات من بعض المقتضيات القانونية للمعاهدة. وتوجد عدة أنواع من الإعفاءات. ويقدم هذا الفصل عرضاً عاماً لأربعة أنواع من مثل هذه الإعفاءات: الإعفاءات العامة، والإعفاءات التي تؤخر بصورة مؤقتة تطبيق التزام قانوني ما، وإعفاءات الاستخدامات الضرورية، والاستثناءات في حالات الطوارئ.

ألف - الإعفاءات العامة

٥ - الإعفاءات العامة متاحة لكل الأطراف في معاهدة ما، أحياناً بصورة آلية وأحياناً بناءً على إشعار يقدمه الطرف إلى الأمانة. وتحل الإعفاءات العامة بصورة أساسية محل منتج أو نشاط مضمن في وثيقة أخرى خارج نطاق المعاهدة إما لأجل غير محدد أو لفترة زمنية محددة. ولا تشمل هذه الإعفاءات إلى التقليل من الفعالية لأنها لا تقود إلى إطلاقات كبيرة للمواد الخاضعة للتنظيم، أو لأن معظم الأطراف لا يمكنها في بعض الأحيان تنفيذ التزام ما بموجب المعاهدة بدون هذه الإعفاءات. مثلاً تتضمن اتفاقية استكهولم إعفاءات عامة لكميات ضئيلة من الملوثات العضوية الثابتة المستخدمة بصورة غير متعمدة في المنتجات والأدوات، وكميات من الملوثات العضوية الثابتة التي تُنتج كمواد للأدوات المصنعة أو المستخدمة بالفعل قبل دخول الالتزام ذي الصلة حيز النفاذ، وكميات الملوثات العضوية الثابتة المستخدمة كمواد وسيطة ضمن أنظمة مغلقة داخل الموقع فقط عند إنتاج المواد الكيميائية التي هي

ليست ملوثات عضوية ثابتة.^(١) ويرد مثال آخر لهذا النوع من الإعفاءات في الفقرة ٦ من المادة (٢ حاء) من بروتوكول مونتريال التي تنص على ما يلي "لا تشمل المستويات المحسوبة من الاستهلاك والإنتاج بموجب هذه المادة المقادير التي يستخدمها الطرف لأغراض الحجر الصحي ومعالجات ما قبل الشحن".

باء - الإعفاءات التي تؤخر بصورة مؤقتة تطبيق التزام قانوني ما

٦ - يمكن أن تكون الإعفاءات التي تؤخر بصورة مؤقتة تطبيق التزام قانوني ما متاحة لكل الأطراف، أو في بعض الحالات، لفئة معينة من الأطراف. وأوضح مثال للحالة الأخيرة الإعفاء المتاح بموجب المادة ٥ من بروتوكول مونتريال الذي يخول البلدان النامية، التي يستهلك الفرد الواحد فيها سنوياً أقل من ٠,٣ كلغم من المواد المستنفدة للأوزون، تأخير امتثالها لبعض متطلبات البروتوكول المتعلقة بالتخلص التدريجي لمدة ١٠ سنوات.^(٢)

٧ - يجوز إتاحة الإعفاءات المؤقتة للأطراف بناءً على طلبها، وأحياناً شريطة موافقة الأطراف الأخرى. وبموجب اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بالحوافز التقنية للتجارة يجوز للأعضاء من البلدان النامية طلب استثناءات محددة محدودة المدة من الالتزامات بشكل كامل أو جزئي بموجب الاتفاق.^(٣) وتنظر لجنة تقنية من جميع الأعضاء في منظمة التجارة العالمية في هذه الطلبات آخذة في اعتبارها الاحتياجات الخاصة المتعلقة بالتنمية والتجارة للأطراف المقدمة للطلبات وكذلك تطورها التقني. وتسمح اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام لأي دولة طرف بطلب تمديد لمدة ١٠ سنوات إذا كانت تعتقد أنها لن تتمكن من التكفل بتدمير كل الألغام المضادة للأفراد الموجودة على أراضيها خلال الفترة المحددة في الاتفاقية.^(٤) وترد في الاتفاقية إجراءات تفصيلية تحكم تقديم طلبات التمديد والنظر فيها. ويجوز للأطراف في الاتفاقية منح التمديد بغالبية الأصوات.

٨ - ويندرج ما اصطلح على تسميته بـ "الإعفاءات المحددة" في اتفاقية استكهولم أيضاً ضمن هذه الفئة. فهذه الإعفاءات تسمح بمواصلة إنتاج بعض الملوثات العضوية الثابتة المدرجة في المرفقات ألف أو باء بالاتفاقية، أو مواصلة استخدامها المحددة. وينقضي الإعفاء المحددة في غضون خمس سنوات من بدء

(١) اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة (٢٠٠١)، المرفق ألف، الجزء الأول، '١' - '٣'؛ المرفق باء، الجزء الأول، '١' - '٣'، المتاح على الموقع: <http://chm.pops.int/Convention/tabid/54/language/en-US/Default.aspx#convtext>.

(٢) بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (١٩٩٩) (بعد تنقيحه وتعديله)، المادة ٥ الفقرة ١، المستنسخة في دليل بروتوكول مونتريال (٢٠٠٩) ١٥، على الموقع: http://www.unep.ch/ozone/Publications/MP_Handbook/MP-Handbook-2009.pdf.

(٣) اتفاق منظمة التجارة العالمية، الاتفاق المتعلق بالحوافز التقنية للتجارة (١٩٩٤)، المادة ١٢-٨ التي يمكن الاطلاع عليها في الموقع: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm.

(٤) اتفاقية حظر استعمال وتكديس وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام (١٩٩٧)، المادة ٥، الفقرات ٣-٦، المتاحة على الموقع: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/580?OpenDocument>.

نفاذ إدراج المادة المحددة بموجب الاتفاقية، لكن يجوز تمديد هذا الإعفاء لخمس سنوات أخرى بعد الحصول على موافقة مؤتمر الأطراف. وترد تفاصيل إضافية في الفصل الثاني أدناه.

جيم - إعفاءات الاستخدامات الضرورية والإعفاءات المشابهة

٩ - تسمح إعفاءات الاستخدامات الضرورية بمواصلة استخدام المواد أو العمليات المحظورة حينما تكون بدائل هذه الاستخدامات غير متوفرة بشكل معقول. وعموماً تنطبق هذه الإعفاءات بصورة حصرية على الاستخدامات الضرورية أو المهمة للغاية للاقتصاد أو للأمن القومي أو الصحة العامة في الطرف المعني، ويقصد منها السماح بهذه الاستخدامات فقط إلى حين توفر بدائل مجدية من الناحية التقنية والاقتصادية. والعنصر الأساسي هو تحديد زمن الإعفاء.

١٠ - إعفاءات الاستخدامات الضرورية مسموح بها بموجب بروتوكول مونتريال الذي تنص المادة ٢ منه على أنه، فيما يخص بعض المواد الخاضعة للرقابة بموجب البروتوكول، فإن حظر إنتاج واستخدام هذه المواد لا ينطبق إلا بالقدر الذي تقرره الأطراف، للسماح بمستوى الإنتاج أو الاستهلاك اللازم لتلبية الاستخدامات التي تتفق الأطراف على أنها ضرورية. أما بخلاف ذلك فإن البروتوكول لا يعرف الاستخدامات الضرورية ولا يحدد الكيفية التي يتعين بها تطبيق عملية الإعفاءات. بيد أن الهيئة الإدارية للبروتوكول اعتمدت العديد من المقررات بشأن الإجراءات والمعايير الخاصة بإعفاءات الاستخدامات الضرورية. وينص بروتوكول مونتريال أيضاً على ما يسمى بإعفاءات "الاستخدامات الحرجة" التي تشبه من الناحية العملية إعفاءات الاستخدامات الضرورية إلا أنها لا تنطبق إلا على الاستخدامات الزراعية لبروميد الميثيل. وترد تفاصيل إضافية في الفصل الثاني أدناه.

١١ - وقد تضمنت اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود إعفاءات للاستخدامات الضرورية بموجب بروتوكولها المتعلق بالملوثات العضوية الثابتة وبروتوكولها المتعلق بالحد من التحمض واتخام المياه بالمغذيات وطبقة الأوزون الأرضية.

١٢ - وتضمنت اتفاقية استكهولم ما يسمى بإعفاءات "الأغراض المقبولة" التي تشبه إعفاءات الاستخدامات الضرورية باستثناء كون الفترة الزمنية لتطبيقها مفتوحة بدرجة أكبر. وأحد هذه الإعفاءات هو الإعفاء المتعلق بمادة الـ دي دي تي. فعلى الرغم من الإجماع على ضرورة التخلص من مادة الـ دي دي تي، فإن هناك إدراكاً بأن هذه المادة تظل أداة مهمة في مكافحة الملاريا في بعض المناطق. وعليه فإن الجزء الثاني من المرفق باء بالاتفاقية ينشئ سجلاً خاصاً بالـ دي دي تي. والإجراءات التفصيلية للسماح بالاستمرار في استخدام الـ دي دي تي لمكافحة ناقلات الأمراض مع التقليل من التسربات البيئية ودعم الانتقال إلى بدائل أكثر أمناً. وقد اعتمد مؤتمر الأطراف في الاتفاقية في اجتماعه الرابع إعفاءً آخر مشابهاً. وعلى النقيض من الإعفاء المتعلق بالـ دي دي تي فإن الإعفاء المتعلق بحامض سلفونيك بيرفلورواكتان لم يستند إلى الحاجة إلى حماية الصحة العامة بل إلى إراكاً أن بعض الأطراف تعتبر الاستمرار في استخدام هذا المركب مسألة على درجة عالية من الأهمية الاقتصادية.

١٣ - ويصف الفصل الثاني هذه الإعفاءات الممنوحة بموجب بروتوكول مونتريال واتفاقية استكهولم واتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود، بتفصيل أكثر.

دال - استثناءات الاستخدام في حالات الطوارئ

١٤ - تسمح استثناءات الاستخدام في حالات الطوارئ للطرف (أو لكيان يقع تحت الولاية القانونية للطرف) بتعليق امتثاله للالتزام في معاهدة ما على نحو مؤقت إذا كان ذلك ضرورياً لمنع فقدان الوشيك للأرواح أو الممتلكات. وتوجد أمثلة على ذلك في المعاهدات التي تنطوي على نصوص عن الشحن بالسفن في البحر. وتحمي اتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إغراق النفايات ومواد أخرى وبروتوكولها لعام ١٩٩٦، البيئة البحرية من خلال حظر أو تنظيم إغراق النفايات أو حرقها في البحر. ويجوز تعليق الحظر الذي تفرضه المعاهدة إذا كان هذا التعليق ضرورياً لحماية حياة البشر أو السفينة، كما أن "الإغراق في البحر يبدو السبيل الوحيد لتفادي الخطر، وإذا كانت كل الاحتمالات تشير إلى أن التلف الناتج عن هذا الإغراق في البحر سيكون أقل من التلف الذي يحدث بخلاف ذلك".^(٥) وتقع سلطة وضع المعايير الأساسية لتحديد الأوضاع الاستثنائية والطارئة في يد الأطراف.^(٦) وتتضمن الاتفاقية الدولية لمنع التلوث الناجم عن السفن لعام ١٩٧٣، بصورتها المعدلة ببروتوكول ١٩٧٨ لتلك الاتفاقية استثناءات مماثلة تتعلق بالاستخدام في حالات الطوارئ فيما يخص أحكامها الرامية لمنع تلوث السفن للبيئة البحرية الناتج عن أسباب تشغيلية أو عرضية.^(٧)

١٥ - وفي مجال تنظيم المواد الكيميائية أنشأ اجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال بموجب مقرر استثناءً يتعلق باستخدام المواد المستنفدة للأوزون في حالات الطوارئ المستوفية بخلاف ذلك لمتطلبات إعفاءات الاستخدامات الضرورية. وعليه فقد قرر اجتماع الأطراف في البروتوكول "السماح للأمانة بأن تأذن، بالتشاور مع فريق التكنولوجيا والتقييم الاقتصادي في حالات الطوارئ ... باستهلاك كميات لا تتجاوز ٢٠ طناً من المواد المستنفدة للأوزون للاستخدامات الضرورية بناءً على طلب يقدمه الطرف المعني قبل الاجتماع التالي المقرر للأطراف. ويتعين على الأمانة تقديم هذه المعلومات إلى الاجتماع القادم للأطراف لاستعراضها واتخاذ الإجراء المناسب بشأنها".^(٨)

(٥) اتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إغراق النفايات ومواد أخرى لعام ١٩٧٢ (المعدلة في عام ٢٠٠٦) (اتفاقية لندن)، المادة ٥، الفقرة ١، المتاحة على الموقع:

http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D16925/LC1972.pdf وبروتوكول هذه الاتفاقية لعام ١٩٩٦، المادة ٨، الفقرة ١، المتاحة على الموقع:

<http://www.admiraltylawguide.com/conven/dumping1972.html>

(٦) اتفاقية لندن، المادة ١٤، الفقرة ٤ (هـ)؛ بروتوكول اتفاقية لندن، المادة ١٨، الفقرة ١-٦.

(٧) الاتفاقية الدولية لمنع التلوث الناجم عن السفن، ١٩٧٣، بصيغتها المعدلة ببروتوكول عام ١٩٧٨ للاتفاقية (ماربول ٧٨/٧٣) المتاحة على الموقع: http://www.imo.org/InfoResource/mainframe.asp?topic_id=950.

(٨) المقرر ٩/٨: تعيينات الاستخدامات الضرورية للمواد الخاضعة للرقابة لعام ١٩٩٧ وحتى عام ٢٠٠٢، الفقرة ١٠، المستنسخة في دليل بروتوكول مونتريال (٢٠٠٩)، ١١٣، ١١٤، على الموقع: http://www.unep.ch/ozone/Publications/MP_Handbook/MP-Handbook-2009.pdf

١٦ - وبعد عام من ذلك اعتمد اجتماع الأطراف مقررًا مماثلاً بشأن إعفاءات الاستخدامات الحرجة الخاصة لبروميد الميثيل ساحماً بذلك "للطرف، بعد إخطار الأمانة، باستخدام كميات لا تتجاوز ٢٠ طناً من بروميد الميثيل استجابة لحدث طارئ"^(٩) ولم يتضمن أي من هذه المقررات تعريفاً لمصطلح "الحالة الطارئة".

١٧ - كذلك يتضمن بروتوكول الملوثات العضوية الثابتة الملحق باتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود استثناءات للاستخدام في حالات الطوارئ. وتسمح هذه الاستثناءات للطرف باستخدام ملوثات عضوية ثابتة محظورة أو مقيدة الاستخدام لتدبر الطوارئ في مجال الصحة العامة إذا:

- (أ) لم تتوفر للطرف تدابير بديلة مناسبة لمعالجة الوضع؛
- (ب) كانت التدابير المتخذة متناسبة مع حجم وشدة الحالة الطارئة؛
- (ج) اتخذت تحوطات ملائمة لحماية الصحة العامة والبيئة ولضمان عدم استخدام المادة خارج نطاق المنطقة الجغرافية التي وقعت فيها الحالة الطارئة؛
- (د) منح الإعفاء لمدة زمنية لا تتجاوز فترة وقوع الحالة الطارئة؛
- (هـ) تم، بعد انتهاء الحالة الطارئة، التعامل مع أي مخزونات متبقية من المادة امتثالاً لبنود البروتوكول.^(١٠)

ثانياً - أمثلة تفصيلية لإعفاءات الاستخدامات الضرورية والإعفاءات المشابهة

١٨ - يقدم هذا الفصل تفاصيل إضافية عن كيفية عمل إعفاءات الاستخدامات الضرورية والإعفاءات المشابهة لها. بموجب بروتوكول مونتريال واتفاقية استكهولم واتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود.

ألف - بروتوكول مونتريال

١ - النطاق والأهلية

١٩ - يهدف بروتوكول مونتريال إلى التخلص التدريجي من إنتاج واستهلاك المواد المستنفدة لطبقة الأوزون في منطقة الاستراتوسفير. ويسمح هذا البروتوكول بإعفاءات للاستخدامات الضرورية لمعظم

(٩) المقرر ٧/٩: استعمالات بروميد الميثيل في حالات الطوارئ المستنسخ في دليل بروتوكول مونتريال ١٥٣.

(١٠) البروتوكول الملحق باتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود لعام ١٩٧٩ المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة (١٩٩٨)، البند ٤، ٢ (ب) والمتاحة على الموقع:

<http://www.unece.org/env/lrtap/full%20text/1998.POPs.e.pdf>

المواد المدرجة المستنفدة للأوزون، كما يسمح بإعفاءات للاستخدامات الحرجة لبروميد الميثيل.^(١١) ولا يحدد البروتوكول الإجراءات والمعايير التي تبين بالتفصيل كيفية عمل هذه الإعفاءات، لكن تم بيان هذه الإجراءات في مقررات اجتماع الأطراف في البروتوكول. ويحق لجميع الأطراف الخاضعة لتدابير الرقابة المبينة في مواد البروتوكول ٢ - ٢ هاء و ٢ زاي - ٢ طاء طلب هذه الإعفاءات.^(١٢)

٢ - الإجراءات والمعايير

٢٠ - يجوز للطرف طلب هذه الإعفاءات من خلال تقديم ترشيح إلى الأمانة. ومن ثم يقيم فريق التكنولوجيا والتقييم الاقتصادي التابع للبروتوكول هذا الترشيح باستخدام المعايير التي وصفها اجتماع الأطراف. وبعد تسلم توصيات الفريق يقرر اجتماع الأطراف ما إذا كان سيتم إعفاء المطلوب ويبين الشروط المحددة له. ويسمح النظام الداخلي للبروتوكول لاجتماع الأطراف باتخاذ هذه القرارات بأغلبية ثلثي الأصوات. وينظر اجتماع الأطراف في الإعفاءات وبمنحها ويستعرضها كل عام.

٢١ - وعند تقييم ترشيحات الاستخدامات الضرورية يطبق اجتماع الأطراف المعايير والإجراءات التالية:

(أ) لا يستوفي استخدام المادة الخاضعة للرقابة لشروط الاستخدام "الضروري" إلا إذا:

'١' كانت ضرورية للصحة أو السلامة أو كانت أساسية لعمل المجتمع (يشمل ذلك الجوانب الثقافية والفكرية)؛

'٢' لم تتوفر بدائل مجدية من الناحية التقنية والاقتصادية أو بدائل مقبولة من الناحية البيئية أو الصحية؛

(ب) لا يسمح باستخدام واستهلاك المادة الخاضعة للرقابة للاستخدامات الضرورية إلا إذا:

'١' اتخذت كل الخطوات المجدية من الناحية الاقتصادية لتقليل الاستخدامات الضرورية وأي انبعاثات ذات صلة بالمادة الخاضعة للرقابة؛

'٢' كانت المادة الخاضعة للرقابة غير متوفرة بكميات ونوعيات كافية من المخزونات الموجودة للمواد الخاضعة للرقابة المحفوظة في المصارف أو المعاد تدويرها، مع الأخذ في الاعتبار أيضاً حاجة البلدان النامية للمواد الخاضعة للرقابة؛

(١١) بروتوكول مونتريال، المواد ٢ ألف الفقرة ٤، و ٢ باء الفقرة ٢ و ٢ جيم الفقرة ٣، و ٢ دال، الفقرة ٢، و ٢ هاء الفقرة ٣، و ٢ زاي، و ٢ حاء، الفقرة ٥، و ٢ طاء.

(١٢) المقرر ٣/٢٠: إعفاءات الاستخدامات الضرورية للأطراف العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥، المقدمة، مستنسخ في دليل بروتوكول مونتريال ١٣٦، ١٣٧.

(ج) يسمح بالإنتاج للاستخدامات الضرورية بالإضافة للإنتاج لتلبية الاحتياجات المحلية الأساسية للأطراف العاملة. بموجب الفقرة ١ من المادة ٥ من البروتوكول قبل التخلص التدريجي من المواد الخاضعة للرقابة في هذه البلدان.^(١٣)

٢٢ - وتنطبق إجراءات استعراض مماثلة على ترشيحات الاستخدامات الحرجة لبروميد الميثيل إلا أن معيار الأهلية هو "أن الاستخدام المحدد هو استخدام حرج لأن عدم توفر بروميد الميثيل لذلك الاستخدام سيؤدي إلى إعاقة حركة السوق لحد كبير"، ويتعين على الطرف المرشح بيان أنه "يجري بذل جهود مناسبة لتقييم موافقة نظامية وطنية على البدائل والمتاجرة بها وتأمين الحصول عليها".^(١٤)

باء - اتفاقية استكهولم

١ - النطاق والأهلية

٢٣ - تهدف اتفاقية استكهولم إلى حماية صحة الإنسان والبيئة من الملوثات العضوية الثابتة^(١٥) ويطلب من الأطراف وقف إنتاج واستخدام واستيراد وتصدير المواد الكيميائية المدرجة في المرفق ألف وتقييد إنتاج واستخدام المواد الكيميائية المدرجة في المرفق باء.^(١٦) وعلى الرغم من ذلك يجوز للأطراف مواصلة استخدام وإنتاج المواد الكيميائية المدرجة في المرفق ألف أو باء لفترة زمنية محددة إذا سجلت للحصول على إعفاء محدد مبين في المرفق المعني، كما يجوز لها الاستمرار في استخدام وإنتاج مادة كيميائية مدرجة في المرفق باء لفترة زمنية غير محددة بعد التسجيل للحصول على إعفاء لغرض مقبول مبين في المرفق باء.

٢٤ - يرد بالمادة ٤ من الاتفاقية سجل للإعفاءات المحددة يحتوي على تفاصيل إجراءات الإعفاء وقائمة الأطراف التي سجلت لشق الإعفاءات السارية المفعول. ويجوز لأي طرف الاستفادة من أي إعفاء متاح من خلال التسجيل للحصول عليه، وبخصوص الإعفاءات المحددة تسجل الدول من خلال إشعار الأمانة كتابةً بعد أن تصبح أطرافاً. ويجوز للأطراف التسجيل في أي وقت من خلال إشعار الأمانة للحصول على إعفاءات الأغراض المقبولة.

٢ - الإجراءات والمعايير

٢٥ - قد ينظر مؤتمر الأطراف في إدراج ملوث عضوي ثابت جديد في مرفقات الاتفاقية استجابة لتوصية بفعل ذلك تقدمها لجنة استعراض الملوثات العضوية الثابتة التابعة للاتفاقية، بعد استلام اقتراح

(١٣) المقرر ٢٥/٤، الفقرة ١، مستنسخ في دليل بروتوكول مونتريال ١٢٣.

(١٤) المقرر ٦/٩: إعفاءات الاستخدامات الحرجة لبروميد الميثيل، الفقرة ١، مستنسخ في دليل بروتوكول مونتريال ١٥٢.

(١٥) اتفاقية استكهولم، المذكرة ١، المادة ١.

(١٦) نفس المصدر، المادة ١، الفقرة ٣، الفقرة ١، المرفق الإضافي جيم يورد قوائم بالملوثات العضوية الثابتة المنتجة من غير عمد. ولا تنطبق الإعفاءات على المرفق جيم.

من طرف ما يدرج المادة الكيميائية المعنية. ويتمثل جزء من دراسة مؤتمر الأطراف لما إذا كان سيتم إدراج المادة الكيميائية في النظر في ما إذا كان سيسمح بأي إعفاءات أو أغراض مقبولة، وقد يدرج المؤتمر المادة الكيميائية في مرفقات الاتفاقية دون السماح بأي إعفاءات. ولا تذكر الاتفاقية أي معايير أو توجيهات يتبعها مؤتمر الأطراف لاتخاذ قرار بشأن ما إذا كان سيدرج المادة الكيميائية في مرفقات الاتفاقية أو ما إذا كان سيسمح بإعفاءات محددة أو إعفاءات للأغراض المقبولة. والشرط الوحيد المبين بوضوح هو أن المؤتمر "يقرر بطريقة احترازية بعد الأخذ في الحسبان توصيات اللجنة، ولا سيما أي عدم يقين علمي، ما إذا كان سيدرج المادة الكيميائية ويحدد تدابير التحكم ذات الصلة بها في المرفقات ألف و/أو باء و/أو جيم".^(١٧)

٢٦ - ونظراً لأنه يجوز لأي طرف طلب إعفاء محدد أو إعفاء لغرض مقبول في الوقت الحالي من خلال التسجيل للحصول عليه، فإنه لا توجد معايير لتحديد احتمال حصول ذلك الطرف على الإعفاء. بيد أن مؤتمر الأطراف قد اعتمد معايير وإجراءات تطبق عند طلب طرف ما تحديد إعفاء محدد. وترد فيما يلي تفاصيل كل نوع من أنواع الإعفاءات.

(أ) الأغراض المقبولة

٢٧ - ترد متطلبات إعفاءات الأغراض المقبولة في قوائم بالمرفق باء. وفي حالة الـ دي.دي.تي على سبيل المثال، يتعين على الطرف الذي يسجل للحصول على الإعفاء إنتاج واستخدام هذه المادة وفقاً للمبادئ التوجيهية التي حددتها منظمة الصحة العالمية فقط عندما لا تتوفر بدائل محلية آمنة وفعالة ومعقولة التكاليف.^(١٨) ويتوجب على الطرف تقديم تقرير كل ثلاثة سنوات يحتوي على معلومات عن استخدامه للـ دي.دي.تي والظروف واستراتيجيات الإدارة التي طبقها، ويُشجع على وضع خطة عمل خاصة بالـ دي.دي.تي وتنفيذها على أن تحتوي هذه الخطة على تنفيذ البدائل المناسبة.^(١٩)

٢٨ - وكما ذكر أعلاه فإن المرفق باء يحتوي على قوائم بإعفاءات الأغراض المقبولة لمادتين كيميائيتين هما الـ دي.دي.تي وسلفونات البيروفلوروكتان. ولا يوجد شرط بأن يقيم مؤتمر الأطراف بصورة دورية الحاجة المستمرة لهذه الإعفاءات.^(٢٠)

باء - الإعفاءات المحددة

٢٩ - يجوز لأي دولة بعد أن تصبح طرفاً التسجيل للحصول على إعفاء محدد واحد أو أكثر بإخطار الأمانة كتابةً. وتنقضي مدة الإعفاء الخاص بمادة كيميائية معينة بعد خمس سنوات من دخول الاتفاقية

(١٧) المصدر نفسه، المادة ٨ الفقرة ٩.

(١٨) المصدر نفسه، المرفق باء، الجزء الثاني، الفقرة ٢.

(١٩) المصدر نفسه، الفقرة ٥ (أ).

(٢٠) المصدر نفسه، الفقرة ٦، أنظر أيضاً مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم، المقرر ١ س - ١٧/٤، إدراج حامض سلفونيك البيروفلوروكتان وأملاحه وفلوريد سلفونيك البيروفلوروكتان، الجزء ٣، الفقرة ٥، الذي يمكن الاطلاع عليه في الموقع:

<http://chm.pops.int/Programmes/NewPOPs/DecisionsRecommendations/tabid/671/language/en-US/Default.aspx>

حيز النفاذ فيما يخص تلك المادة الكيميائية، لكن يجوز تمديد هذه المدة بموافقة مؤتمر الأطراف لفترة تصل إلى خمس سنوات.^(٢١)

٣٠ - ولطلب تمديد لإعفاء محدد يتعين على الطرف "تقديم تقرير إلى الأمانة يبرر فيه استمرار حاجته للتسجيل للحصول على ذلك الإعفاء.^(٢٢) ويوزع التقرير على كل الأطراف ويتم النظر فيه استناداً إلى كل المعلومات المتاحة.^(٢٣) وإذا لم تعد هناك أي أطراف مسجلة للحصول على نوع معين من الإعفاءات المحددة فإنه لا يجوز القيام بأي تسجيلات جديدة فيما يخص ذلك الإعفاء.^(٢٤) وفي تلك الحالة يسقط الإعفاء ويصبح غير متاح لأي طرف بما في ذلك الأطراف الجديدة في الاتفاقية.

٣١ - وقد اعتمد مؤتمر الأطراف معايير تفصيلية للنظر في طلبات تمديد الإعفاءات المحددة. وهناك معايير منفصلة للطلبات المتعلقة بإعفاءات الإنتاج وإعفاءات الاستخدام. وتمثل معايير طلبات إعفاءات الإنتاج فيما يلي:

- (أ) يتوجب على الطرف مقدم الطلب أن يكون قد قدم تبريراً لحاجته المستمرة للإعفاء يبين فيه أن التمديد ضروري للصحة أو السلامة أو أساسي لعمل المجتمع؛
- (ب) يجب أن تتضمن خطة التنفيذ الوطنية للطرف مقدم الطلب المطلوبة بمقتضى المادة ٧ من الاتفاقية استراتيجية تهدف إلى التخلص التدريجي من الإنتاج، الذي طُلب تمديده، بأسرع ما يمكن؛
- (ج) ووفقاً للاستراتيجية المشار إليها في الفقرة الفرعية السابقة فإن الطرف المقدم للطلب يجب أن يكون قد اتخذ كل التدابير الممكنة للتقليل من إنتاج المادة الكيميائية ومنع الإنتاج غير القانوني وتعرض البشر والتسربات إلى البيئة؛
- (د) يجب أن تكون المادة الكيميائية غير متوفرة بالكمية والنوعية الكافية في المخزونات الموجودة؛

(هـ) وفي حالة كون الطرف بلداً نامياً أو طرفاً يمر اقتصاده بمرحلة انتقال فيجب أن يكون قد طلب المساعدة التقنية أو المالية عملاً بالمادة ١٢ أو المساعدة المالية عملاً بالمادة ١٣ من الاتفاقية بغية التخلص تدريجياً بأسرع وقت ممكن من الإنتاج الذي طُلب تمديده.^(٢٥)

(٢١) اتفاقية استكهولم، المادة ٤

(٢٢) المصدر نفسه، الفقرة ٦.

(٢٣) المصدر نفسه، أنظر أيضاً مؤتمر الأطراف، المقرر ١ س - ٣/٣، المرفق، العملية المنقحة لاستعراض القيود المضافة إلى سجل الإعفاءات المحددة، المتاح على الموقع:

<http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/COP3/UNEP-POPS-COP.3-SC-3-3.English.PDF> المقرر

اس - ٣/٢، الفقرة ٣، عملية استعراض القيود المدخلة في سجل الإعفاءات المحددة. المتاح على الموقع:

<http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/COP2/UNEP-POPS-COP.2-SC-2-3.English.PDF>

(٢٤) اتفاقية استكهولم، المادة ٤، الفقرة ٩.

(٢٥) المقرر ١ س - ٣/٢، المرفق، الفقرات (ألف) (١) (أ) - (هـ).

٣٢ - وتتشابه المعايير التي يتعين على مؤتمر الأطراف تطبيقها عند استعراض طلب تمديد إعفاء محدد لاستخدام ملوث عضوي ثابت مدرج، لكنها تحتوي على شرط عدم توفر بدائل مجدية من الناحية التقنية والاقتصادية تكون مقبولة لدى الطرف من الناحية البيئية والصحية ويمكنها أن تحل بشكل كامل محل الاستخدامات في الطرف المعني بداية من تاريخ انتهاء الإعفاء المحدد.^(٢٦)

جيم - اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود

٣٣ - تهدف اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود إلى تخفيف ومنع التلوث الجوي، ولا سيما التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود. وتحتوي بعض بروتوكولاتها الثمانية على إعفاءات للاستخدامات الضرورية سينظر في اثنين منها هنا: بروتوكول الحد من التحمض واتحام المياه بالمغذيات وطبقة الأوزون الأرضية الذي يسمح ببعض الإعفاءات لمدة واحدة تنقضي في أجل أقصاه ٢٠٠٧، وبروتوكول الملوثات العضوية الثابتة الذي يسمح للأطراف بمنح إعفاءات الاستخدامات الضرورية لكيانات تقع تحت ولاياتها.

١ - بروتوكول الحد من التحمض واتحام المياه بالمغذيات وطبقة الأوزون الأرضية

(أ) النطاق والأهلية

٣٤ - يحتوي بروتوكول الحد من التحمض واتحام المياه بالمغذيات وطبقة الأوزون الأرضية على المرفق ٨ الذي يبين القيم القصوى لمحتوى الكبريت في الوقود. وألزامت الأطراف في البروتوكول على التقييد بهذه القيم القصوى المحددة في أجل أقصاه عام ٢٠٠٥، كما طلب من الأطراف أن تحظر في تواريخ ثابتة تسويق وقود الديزل والبترين الذي لا يطابق محتوى الكبريت فيه المواصفات المدرجة، بيد أنه يمكن للطرف تمديد فترة التسويق لمدة أقصاها سنتين إضافيتين (أو في بعض الحالات ثلاث سنوات) إذا كان الحظر سيؤدي إلى صعوبات بالغة لصناعات الطرف على صعيد إحداث التغييرات اللازمة في مرافقها الصناعية.^(٢٧) ويمكن لأي طرف ينطبق عليه الحظر طلب هذا الإعفاء.

(ب) الإجراءات والمعايير

٣٥ - حدد كل طرف ما إذا كان سيواجه صعوبات بالغة، ولم تكن هناك أي معايير إضافية، بيد أن التمديد لم يكن خاضعاً لموافقة الأطراف الأخرى. وقد طلب من الطرف عند اختياره الاستفادة من الإعفاء أن يحدد في إعلان يسلم مع صك التصديق أو الموافقة أو الانضمام، أنه يعترزم تمديد الفترة الزمنية، ويقدم معلومات مكتوبة تبين أسباب ذلك، إلى الهيئة التنفيذية للاتفاقية.^(٢٨)

(٢٦) المصدر نفسه، المرفق، الفقرات (باء) (٢) (أ) - (و).

(٢٧) البروتوكول الملحق باتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود لعام ١٩٧٩ للحد من التحمض واتحام المياه بالمغذيات وطبقة الأوزون الأرضية (١٩٩٩)، المرفق ٨، الجدول ٨، "المذكرة"؛ الجدول ١١، "المذكرة"، المتاح على الموقع: <http://www.unece.org/env/lrtap/full%20text/1999%20Multi.E.Amended.2005.pdf>.

(٢٨) المصدر نفسه.

٢ - بروتوكول الملوثات العضوية الثابتة

(أ) النطاق والأهلية

٣٦ - يسعى بروتوكول الملوثات العضوية الثابتة، مثل اتفاقية استكهولم، إلى حظر أو تقييد إنتاج واستخدام الملوثات العضوية الثابتة. ويسمح البروتوكول للطرف بمنح إعفاء لكيان تحت ولايته فيما يتعلق بمادة كيميائية مدرجة شريطة ألا يُمنح الإعفاء أو يستخدم بطريقة تقوض أهداف هذا البروتوكول.^(٢٩) ويجوز أن يحتوي مثل هذا الإعفاء على استعمال طفيف ثبت للطرف أنه ضروري إذا لم يكن الطرف قد منح الإعفاء في السابق.^(٣٠) ويجوز منح الإعفاءات لمُدَى أقصاها خمس سنوات.

(ب) الإجراءات والمعايير

٣٧ - لا تخضع الإعفاءات لمصادقة الأطراف الأخرى. بيد أن على الطرف الذي يمنح أحد هذه الإعفاءات التأكد من عدم وجود بدائل مناسبة للاستخدام المقترح، وأنه قد تم اتخاذ الاحتياطات الكافية لضمان تقليل الانبعاثات إلى البيئة، والتأكد من معالجة أي مخزونات متبقية من المادة وفقاً لأحكام البروتوكول ذات الصلة بعد انتهاء فترة الإعفاء.

٣٨ - إضافة إلى ذلك يتعين على الطرف الذي يمنح إعفاءً تقديم تقرير إلى الأمانة في غضون ٩٠ يوماً، وينبغي على الأمانة أن تتيح هذا التقرير لكل الأطراف. ويجب أن يتضمن التقرير على الأقل ما يلي:

(أ) الاسم الكيميائي للمادة الخاضعة للإعفاء؛

(ب) الهدف الذي من أجله مُنح الإعفاء؛

(ج) الظروف التي مُنح الإعفاء في ظلها؛

(د) طول فترة الإعفاء الممنوح؛

(هـ) الجهات أو المنظمة التي ينطبق عليها الإعفاء؛

(و) الانبعاثات التقديرية للمادة التي ستنجح عن الإعفاء وتقييم مساهمة هذه الانبعاثات في الانبعاثات الكلية للمادة من الأطراف.^(٣١)

(٢٩) بروتوكول الملوثات العضوية الثابتة الملحق باتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى العابر للحدود، المادة ٤ - ٢.

(٣٠) المصدر نفسه.

(٣١) المصدر نفسه، المادة ٤-٣.

ثالثاً - الخلاصة

٣٩ - يسمح مفهوم الاستخدامات الضرورية باعتماد هدف طموح وطريقة صارمة لإنجازها، لكنه يعترف بأن بعض الأطراف قد تواجه صعوبات على صعيد الوفاء بالتزاماتها على المدى القصير. وتعكس الكثير من المعاهدات - بما في ذلك الكثير من الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف - إدراكاً بأن القدرة على تنفيذ التزام ما تتفاوت من طرف لآخر. إن منح طرف ما إعفاءات للاستخدامات الضرورية هو طريقة من طرق استيعاب هذه الفروق مع الإبقاء على الصرامة والطموح الكلي للمعاهدة.

٤٠ - في بعض الحالات تكون عملية منح طرف إعفاءات الاستخدامات الضرورية في يد الهيئة الإدارية للاتفاقية المعنية، وفي حالات أخرى تترك تحت تصرف الطرف المعني، وعندئذ تكون ظروف الموافقة ومعاييرها محددة مسبقاً في العادة، ولا يملك الطرف المعني وحده فقط الحق في تحديدها.