

Distr.: General
16 August 2011

Arabic
Original: English



برنامج الأمم المتحدة للبيئة

لجنة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بإعداد
صك عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق
الدورة الثالثة

نيروبي، ٣١ تشرين الأول/أكتوبر - ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

إعداد صك عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق

العلاقة بين صك الزئبق المقبل واتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة
والتخلص منها عبر الحدود

مذكرة من الأمانة

١ - وافقت لجنة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بإعداد صك عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق في دورتها الثانية المعقودة في شيبا، في اليابان في الفترة من ٢٤ إلى ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، على قائمة بالمعلومات التي يتعين على الأمانة أن تقدمها إلى اللجنة في دورتها الثالثة لدعمها في مواصلة مداولاتها. وقد طُلب إلى الأمانة، جملة أمور من بينها، أن تقدم نسخة منقحة من الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/16 المعنونة "العلاقة بين صك الزئبق المقبل واتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود". وقد أعدت الأمانة المذكرة الحالية استجابة لذلك الطلب.

مقدمة

٢ - اتفق مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة توجيه لجنة التفاوض الحكومية الدولية في الفقرة ٢٧ (و) من مقرره ٥/٢٥، إبان تكليفها بوضع صك عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق، بأن تدرج في الصك أحكاماً تتناول النفايات المحتوية على الزئبق ومعالجة المواقع الملوثة. واتفق مجلس الإدارة في الفقرة ٢٨ (د) من نفس المقرر على ضرورة أن تنظر اللجنة في الحاجة إلى تحقيق التعاون والتنسيق وتجنب

الازدواجية غير الضرورية للأعمال المقترحة مع الأحكام ذات الصلة الواردة في الاتفاقات والعمليات الدولية الأخرى. ولذلك ينبغي أن تقوم بين الصك العالمي الملزم قانوناً والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف علاقة دعم مشتركة وأن يكون الصك مكماً لها. ودعت العديد من الحكومات في الدوريتين الأولى والثانية للجنة إلى تنسيق أحكام صك الزئبق مع أحكام الصكوك الأخرى، ولا سيما اتفاقية بازل واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، لتجنب الازدواجية والخلط التنظيميين وكفالة اليقين القانوني.

٣ - وقدمت أمانة اتفاقية بازل إلى الدورة الأولى للجنة آراءها بشأن كيفية تغطية الزئبق ومركبات الزئبق بنطاق الاتفاقية، والكيفية التي يمكن أن تساهم بها الاتفاقية في أي جهد دولي لمعالجة التحديات العالمية التي يخلقها الزئبق (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3). وأكد الممثلون في هذه الدورة على الحاجة إلى التنسيق مع اتفاقية بازل فيما أشار بعض آخر إلى وجود ثغرات وتداخلات فيما بين صك الزئبق المقبل والاتفاقية مما قد يحتاج إلى المزيد من التحليل. وتبعاً لذلك، طُلب إلى الأمانة أن تقدم مزيداً من المعلومات والتوضيحات إلى اللجنة في دورتها الثانية بشأن تلك الثغرات وانطباق اتفاقية بازل على الإدارة السليمة بيئياً لنفايات الزئبق، واستجابة لذلك، أعدت الأمانة الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/16. وفي الدورة الثانية للجنة، طلب إلى الأمانة أن تقوم بتنقيح تلك الوثيقة.

٤ - وتأتي هذه المذكرة استجابة لذلك الطلب. ولدى إعداد تلك الوثيقة، فقد أقيمت الأمانة على هيكل الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/16 التي تنطلق من الخيارات الافتراضية المذكورة في الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5 بشأن الأحكام الموضوعية التي يمكن إدراجها في صك الزئبق لتقليل المعروض من الزئبق، وتعزيز القدرة على التخزين السليم بيئياً، وتقليل التجارة الدولية في الزئبق، والحد من انبعاثات الزئبق في الغلاف الجوي، ومعالجة النفايات المحتوية على الزئبق. ثم بنت الأمانة على ذلك الهيكل بأن أدرجت فيه المعلومات التي قدمتها أمانة اتفاقية بازل في الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3، والعناصر التي اقترحتها الأطراف في الدوريتين الأولى والثانية للجنة خلال المشاورات والتي أمكن تقديمها خطياً.

٥ - ويحدد الفصل أولاً من هذه المذكرة الثغرات والتداخلات المحتملة في الصك المقبل بشأن الزئبق واتفاقية بازل، في حين يقدم الفصل ثانياً عناصر لنهج محتمل يستند إلى نماذج من اتفاقات أخرى.

أولاً - الثغرات والتداخلات المحتملة في العلاقة بين الصك المقبل بشأن الزئبق واتفاقية بازل

ألف - الأطراف

٦ - ليس هناك ما يؤكد أن الأطراف في صك الزئبق ستكون هي ذات الأطراف في اتفاقية بازل. وبالتالي، فعند التفكير في انطباق الاتفاقية وفي اعتماد أحكام في صك الزئبق قد تفضي إلى معالجة بعض قضايا نفايات الزئبق بأحكام من اتفاقية بازل مباشرة، قد ترغب اللجنة في النظر في نهج ينشئ روابط بين الصكين يحترم استقلاليتهما القانونية وسيادة فرادى الدول التي قد لا تكون أطرافاً في كلا الصكين. وترد في الفصل الثاني بعض النماذج لمثل هذه الروابط بين الصكين.

باء - النطاق

٧ - يتوقف نجاح تنفيذ أي اتفاق دولي على توفر فهم واضح ومشارك لنطاقه وأحكامه. وعلى الرغم من أن الهدف من صك الزئبق المقبل لم يناقش بعد بالتفصيل، وربما يتقاسم هذا الصك واتفاقية بازل هدفاً مشتركاً بشأن حماية صحة البشر والبيئة من الآثار المعاكسة لمواد كيميائية خطيرة معينة. بيد أن الصكين قد يختلفان في كون أن صك الزئبق المقبل ينتظر أن يتناول مادة معينة واحدة (الزئبق) من زاوية دورة حياتها، فيما تتناول اتفاقية بازل مجموعة من المواد، بما فيها الزئبق، عندما تتحول إلى نفايات. وفي حين يتوقع أن يتخذ صك الزئبق المقبل نهج دورة الحياة في مكافحة الزئبق تعالج اتفاقية بازل نهاية عمر المواد. وهكذا فإن أحكام الاتفاقية لا تنطبق على الزئبق إلا بعد أن يصنف كنفائية. ولذا فقد تود اللجنة أن تنظر في كيفية وضع صيغة مناسبة للتعاون والتنسيق بين الصكين لتفادي التكرار غير الضروري وضمان مكافحة الزئبق مكافحة كافية في جميع مراحل دورة حياته. وترد في الفصل الثاني أدناه نماذج لكيفية ترتيب التعاون والتنسيق مع اتفاقية بازل في إطار اتفاقية استكهولم.

جيم - تعريف نفايات الزئبق وتصنيفها

٨ - تنطبق أحكام الاتفاقية وإجراءات الرقابة فيها على النفايات الخطرة وغيرها من النفايات. وتعرف الفقرة ١ من المادة ٢ "النفايات" بأنها مواد أو أشياء يجري التخلص منها أو ينوى التخلص منها أو مطلوب التخلص منها بناء على أحكام القانون الوطني. وتعرف الفقرة ٤ من المادة ٢ "التخلص" بأنه يعني أي عملية محددة في المرفق الرابع لهذه الاتفاقية. ويورد الفرع ألف في ذلك المرفق قائمة بالعمليات التي لا تقود إلى إمكانية استرداد الموارد، أو إعادة تدويرها، أو استخلاصها، أو إعادة استخدامها في استخدامات مباشرة أو بديلة، فيما يورد الفرع باء العمليات التي قد تقود إلى تلك الأنشطة. وتبعاً لذلك فإن التخلص في إطار اتفاقية بازل يشمل مجموعة عريضة من خيارات المعالجة، بما في ذلك إعادة التدوير، ولا يقتصر على عمليات التخلص النهائية. وبالنظر إلى نوعية خصائص الزئبق والتسليم بضرورة إزالته من سلسلة الإمدادات لا توجد سوى مجموعة محدودة من خيارات التخلص التي تناسب الزئبق. وبالتالي فقد تود اللجنة أن تحصر خيارات التخلص في الخيارات التي تعتبر مناسبة.

٩ - وتعرف "النفايات الخطرة"، في الاتفاقية، على أنها النفايات ومسارات النفايات:

(أ) التي تنتمي إلى أي فئة واردة في المرفق الأول، إلا إذا كانت لا تتميز بأي من الخواص الخطرة الواردة في المرفق الثالث من الاتفاقية؛

(ب) التي لا يشملها الوصف الوارد أعلاه ولكنها تعرف أو ينظر إليها، بموجب التشريعات المحلية لطرف التصدير أو الاستيراد أو العبور، بوصفها نفايات خطيرة.

١٠ - وتعرف النفايات التي تنظمها الاتفاقية فضلاً عن ذلك بواسطة قوائم النفايات الواردة في المرفقين الثامن والتاسع من الاتفاقية. وبالتالي لكي تعتبر النفاية خطيرة فإنها يجب أن تكون مدرجة في المرفق الأول، ويجب أن تمتلك بعض الخواص الخطرة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أي نفاية معروفة على أنها خطيرة، أو تعتبر كذلك بموجب قوانين بلد مصدر أو مستورد أو بلد عبور، تعتبر خطيرة أيضاً بموجب الاتفاقية.

١١ - وتشير "النفايات الأخرى" إلى النفايات المدرجة في المرفق الثاني لاتفاقية بازل (Y46 و Y47). وقد تتألف مثل هذه النفايات من مواد أو أشياء تحتوي على زئبق.

١٢ - ولهذا يعتبر تصنيف النفايات الخطرة تصنيفاً متطابقاً إلى حد ما لجميع الأطراف في اتفاقية بازل. فبالنسبة للزئبق، كما أوردت أمانة الاتفاقية في الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/3، هذا يعني لجميع الأطراف أن النفايات التي يدخل في تكوينها الزئبق أو مركبات الزئبق تعرّف على أنها نفايات خطرة وتغطيها الاتفاقية (الفقرة ١ (أ) من المادة ١، الفئة Y29 من المرفق الأول والفئات A1030 و A1010 و A1180 من المرفق الثامن). وتشمل هذه النفايات مخلفات عمليات نظافة غاز المداخن والصهر ومجموعة من المنتجات المحتوية على الزئبق المنتهي عمرها.

١٣ - وبالإضافة إلى النفايات الخطرة الواردة في مرفقات اتفاقية بازل، يجوز للأطراف تحديد نفايات بأنها خطرة وفقاً لتشريعاتها المحلية. ومثال ذلك تحديد قيمة حدية لمحتوى الزئبق تتوافق مع أحكام اتفاقية بازل وقواعد القانون الدولي (الفقرة ١١، المادة ٤). وقد يؤدي هذا إلى خلق اختلافات في الفهم سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي.^(١) فعلى سبيل المثال، قد تعامل بعض الأطراف الزئبق الذي يحتويه منتج معين على أنه نفايات منزلية بدلاً من معاملته كنفايات خطرة. وقد تنشأ مثل هذه الاختلافات أيضاً في حالة المواد المعاد تدويرها أو المستصلحة التي لا تعتبر أو لا تعرف وفق التشريعات الوطنية لبلدان كثيرة على أنها نفايات إلا إذا احتوت على شوائب خطرة معينة تتجاوز حداً معيناً. بيد أن اتفاقية بازل، في ذلك السياق، تعرّف خطورة نفايات الزئبق على أساس خصائص أصلية وليس على أساس قيمة حدية معينة لمحتوى الزئبق.

١٤ - وعلى ضوء التصنيفات الوطنية الواردة في اتفاقية بازل فقد تود اللجنة، على النحو الوارد في الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/5، أن تضع قيم حدية للزئبق ومركباته في مسار النفايات العام بما يُخضع تلك النفايات لأحكام نفايات الزئبق في الصك. وللسماح بنهج مشترك ومتقاسم إزاء ما يمكن أن يعرف على أنه نفايات زئبق، فقد ترغب اللجنة أيضاً في أن تدرج في الصك حكماً يقضي بأن يضع مؤتمر الأطراف في صك الزئبق منهجيات موحدة تقوم على التحليل أو أخذ العينات. ويمكن في هذه المنهجيات مراعاة المبادرات القائمة وربطها بمبادرات مثل مشروع المبادئ التوجيهية التقنية للإدارة السليمة بيئياً للنفايات المكونة من عنصر الزئبق ومن النفايات المحتوية على الزئبق أو الملوثة بالزئبق، ومجموعة أدوات تحديد إطلاقات الزئبق وقياسها كيميائياً التي وضعها فرع المواد الكيميائية بشعبة التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد يكون من المفيد أيضاً أن يحدد الصك متى يلزم التخلص من الزئبق، سواء أضيف أو استخدم عمداً أو من غير عمد في عملية ما.

١٥ - وأخيراً، طالب بعض الممثلين في الدوريتين الأولى والثانية للجنة بتعريف واضحة للمصطلحات المستخدمة في صك الزئبق، قائلين إن هذه المصطلحات ينبغي أن تكون متسقة مع أحكام اتفاقية بازل. وفي الحقيقة فقد تم خلال دورات اللجنة استخدام مصطلحات شتى متصلة بالنفايات، مثل "نفايات

(١) وتأتي هذه الاختلافات في الفهم نتيجة لخيارات الأطراف للكيفية التي تنفذ بها الاتفاقية في تشريعاتها الوطنية وليست نتيجة مباشرة لأحكام الاتفاقية. فللأطراف الحق السيادي في فرض شروط إضافية للشروط المفروضة في الاتفاقية. بيد أن الفقرة ٥ من المادة ٦ من الاتفاقية تفصي بأن تطبق الأطراف أحكام الاتفاقية بعد إدخال التغييرات الضرورية في حالة الاختلافات في فهم النفايات المعرفة قانونياً على أنها نفايات أو التي تعتبر كذلك نفايات.

الزئبق“، و”النفائيات المحتوية على زئبق“، و”نفائيات عنصر الزئبق“، في حين أن عبارة ”نفاية تتألف من عنصر الزئبق ونفائيات تحتوي على زئبق أو ملوثة به“ الواردة في المشروع الحالي للمبادئ التوجيهية لاتفاقية بازل يبدو أنها تشمل جميع النفائيات المتصلة بالزئبق.^(٢)

١٦ - وبيّنت المناقشات التي جرت في الدورة الأولى للجنة وفي الاجتماعات التحضيرية أن بعض المصطلحات المتصلة بإدارة نفائيات الزئبق غير مفهومة على النطاق العالمي، بل تتضمن مفاهيم وسمات قانونية متباينة. وبغية معالجة تلك المسألة، فإن مجال الشراكة المتعلقة بإمدادات الزئبق وتخزينه التابع لبرنامج البيئة يعد مسرداً للمصطلحات والتعاريف المستخدمة في وثائق برنامج البيئة واتفاقية بازل لوصف شتى أوجه تخزين الزئبق والنفائيات المحتوية على زئبق والتخلص منها. ويهدف هذا العمل إلى التوصل إلى فهم مشترك لتلك المصطلحات ومن الممكن أن يساهم في المفاوضات في مرحلة لاحقة.

١٧ - وفي هذا الصدد قد ترى اللجنة أنه من المفيد التفريق في الصك بين ”نفائيات الزئبق“ و”سلعة الزئبق“. فعلى سبيل المثال عبارة ”نفائيات الزئبق“ يمكن أن تشمل النفائيات المكونة من الزئبق والنفائيات المحتوية على الزئبق أو الملوثة بالزئبق فوق قيمة حدية معينة بالإضافة إلى المواد المحتوية على الزئبق أو الأشياء التي يجري التخلص منها أو ينوى التخلص منها أو التي يلزم التخلص منها وفقاً لأحكام القانون الوطني. ويمكن أن يفهم ”سلعة الزئبق“ على أنها تعني المواد أو الأشياء المكونة من الزئبق أو المحتوية على الزئبق التي يخطط استعمالها أو الموجهة لاستعماله في استخدام مسموح به في إطار صك الزئبق. وبالإضافة إلى ذلك اقترح العديد من الممثلين في الدورة الثانية للجنة اتخاذ منشأ الزئبق باعتباره معياراً لتصنيف الزئبق كنفاية في إشارة إلى أن الزئبق المستمد من المصادر المحظورة ينبغي اعتباره نفائيات يتعين التخلص منها بطريقة سليمة بيئياً.

دال - إدارة نفائيات الزئبق

١٨ - واتفق مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بمقتضى مقرره ٥/٢٥، على أن تقوم لجنة التفاوض الحكومية الدولية، أثناء وضعها لصك الزئبق، بتضمين أحكام تعالج النفائيات المحتوية على زئبق، وأقرّ بالحاجة إلى تيسير إدارة الزئبق السليمة بيئياً.

١٩ - ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية لاتفاقية بازل في الإدارة السليمة بيئياً للنفائيات الخطرة والنفائيات الأخرى. وقد ورد ذلك تحديداً في المادة ٢ من الاتفاقية التي تنص على ”اتخاذ جميع الخطوات العملية لضمان إدارة النفائيات الخطرة والنفائيات الأخرى بطريقة تحمي الصحة البشرية والبيئة من الآثار المعاكسة التي قد تنتج عن هذه النفائيات“. وتعني الإدارة السليمة بيئياً، على نحو ما ذكرته أمانة الاتفاقية، تناول إدارة النفائيات من خلال نهج متكامل يستند إلى دورة الحياة وينطوي على تطبيق ضوابط قوية بدءاً من توليد النفائيات الخطرة حتى تخزينها ونقلها ومعالجتها وإعادة استخدامها وإعادة تدويرها واستعادتها والتخلص منها في نهاية الأمر.^(٣)

(٢) مشروع المبادئ التوجيهية للإدارة السليمة بيئياً للنفائيات المحتوية على عنصر الزئبق والنفائيات المحتوية على زئبق أو الملوثة به، المشروع السابع، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠١١، متاح على العنوان <http://www.basel.int/techmatters/index.html>

(٣) www.basel.int/convention/basics.html

٢٠ - وفي حين أن أصل مفهوم الإدارة السليمة بيئياً يعود إلى اتفاقية بازل وأنه ملزم للأطراف في الاتفاقية، فقد ترغب اللجنة في توضيح تطبيق هذا المفهوم على الزئبق، مثلاً فيما يتعلق بالطريقة التي يمكن للبلد المصدر أن يتحقق بها من صحة ممارسات إدارة النفايات في الدولة المستوردة بما يسمح له باتخاذ قرار تصدير مستنير. وقد تستند هذه الطريقة على الأحكام السارية للمادتين ٤ و ٦ من الاتفاقية، وقد تعالج كذلك الحالات التي لا تكون فيها الدولة المستوردة أو الدولة المصدرة طرفاً في اتفاقية بازل.^(٤)

٢١ - ووافق مؤتمر الأطراف في اتفاقية بازل، بمقتضى مقرره ٣٣/٨، على أن يُدرج في الخطة الاستراتيجية لتنفيذ اتفاقية بازل مجال تركيز جديد بشأن نفايات الزئبق. وأوعز مؤتمر الأطراف إلى الأمانة، من جملة أمور، بأن تضع مبادئ توجيهية بشأن الإدارة السليمة بيئياً لنفايات الزئبق، مع التأكيد على استحداث ممارسات للتخلص والمعالجة السليمة. ويجري حالياً إعداد هذه المبادئ التوجيهية، التي تغطي جميع أشكال نفايات الزئبق، بما في ذلك عنصر الزئبق وستقدم إلى مؤتمر الأطراف في اجتماعه العاشر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، للنظر في اعتمادها.

٢٢ - قد تود اللجنة أن تنظر فيما إذا كان يتعين أن يحدد صك الزئبق طرائق المعالجة التي ينبغي أن تطلبها الأطراف. ويغطي مشروع المبادئ التوجيهية التي وضعتها اتفاقية بازل لإدارة السليمة بيئياً معظم (إن لم يكن جميع) جوانب معالجة الزئبق، وبذلك فقد تناولت أفضل التقنيات وأفضل الممارسات البيئية ومكافحة الانبعاثات. وستكون مشاريع المبادئ التوجيهية معيارية وليست ملزمة قانوناً. وتوصي المبادئ التوجيهية أيضاً بنظام البطاقات التعريفية بالنسبة "للمنتجات المضاف إليها الزئبق"، هذا بالإضافة إلى توعية الجمهور والمشاركة في تنفيذ الإدارة السليمة بيئياً لنفايات الزئبق. وهنا أيضاً قد تود اللجنة أن تضع شروطاً قانونية لهذه الممارسات. وعلاوة على ذلك، فإلى جانب سبب الخطوات في مختلف مراحل معالجة النفايات تنظر مشاريع هذه المبادئ مثلاً في الاستعادة وإعادة التدوير ولكنها لا تتناول تسويق الزئبق المستخلص لأن ذلك يقع خارج نطاق اتفاقية بازل. ومن ثم فإن اتفاقية بازل والمبادئ التوجيهية للاتفاقية لا تميل إلى انتهاج طريقة معالجة محددة أو حظرها ما دامت هذه الطريقة سليمة بيئياً. ولذا قد ترغب اللجنة في التوصل إلى شيء آخر بخلاف ذلك في صك الزئبق. وقد تود اللجنة أيضاً التمييز بوضوح بين اشتراطات المعالجة بخصوص عنصر الزئبق وتلك الخاصة بالنفايات المحتوية على زئبق. فالاتفاقية لا تحصر الزئبق المستخلص من إعادة التدوير في استخدامات محددة؛ وربما تود اللجنة الاقتداء بذلك في صك الزئبق.

(٤) فمثلاً، تذكر الفقرة ٢ (ز) من المادة ٤ أن يتخذ كل طرف التدابير الملائمة "لمنع استيراد النفايات الخطرة والنفايات الأخرى إذا كان لديه سبب يحمله على الاعتقاد بأن النفايات قيد النظر لن تدار بطريقة سليمة بيئياً". وتنص الفقرة ٩ من المادة ٦ على ما يلي: "على الأطراف أن تشترط أن يقوم كل شخص مسؤول عن نقل نفايات خطرة أو نفايات أخرى عبر الحدود بالتوقيع على وثيقة النقل إما عند تسليم تلك النفايات أو استلامها. وعلى الأطراف أيضاً أن تشترط أن يقوم المتخلص بإبلاغ كل من المصدر والسلطة المختصة في دولة التصدير باستلام للنفايات، وإبلاغها في الوقت المناسب بالانتهاء من عملية التخلص على النحو المحدد في الإخطار. وإذا لم ترد مثل هذه المعلومات إلى دولة التصدير، تقوم السلطة المختصة في دولة التصدير أو المصدر بإخطار دولة الاستيراد بذلك".

هاء - تخزين الزئبق

٢٣ - وقال الكثير من الممثلين في الدورتين الأولى والثانية للجنة إن الأحكام الخاصة بالتخزين السليم بيئياً للزئبق ستكون سمة رئيسية في صك الزئبق. وأبرز العديد من الممثلين أهمية التخزين السليم بيئياً للزئبق من المخزونات والنفايات والمصادر الاصطناعية وذلك لمنع إعادة دخول الزئبق إلى الأسواق العالمية وإمكانية إطلاقه مستقبلاً في البيئة.

٢٤ - وبناء عليه، قد ترغب اللجنة في إدراج أحكام في صك الزئبق تطلب إلى مؤتمر الأطراف أن يضع توجيهاً بشأن نقل الزئبق عبر الحدود والإدارة السليمة بيئياً للزئبق. ويمكن أن يشمل ذلك التوجيه توصيات أو اشتراطات بشأن أفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية التي تعتبر سليمة بيئياً في مجال التخزين، ويمكن أن تكون مكتملة للأحكام القائمة والأحكام التي يجري وضعها في إطار اتفاقية بازل. ويمكن لمثل هذا التوجيه أن يحدد متى يجب قبول عنصر الزئبق في مرفق التخزين السليم بيئياً استناداً إلى شكل الزئبق، وما إذا كان ينبغي تثبيته وكيفية ذلك، وإلى مستوى النقاء ومستوى الشوائب وطبيعتها، والنشاط الإشعاعي وغير ذلك من الاعتبارات؛ وإجراءات القبول، بما في ذلك التحقق ومواصفات الحاوية وإصدار الشهادات والمسائل الأخرى؛ والاشتراطات المتصلة بالمرفق سواء كان للتخزين الدائم أو المؤقت تحت سطح الأرض أو فوقه، بما في ذلك الحدود الزمنية للتخزين المؤقت وإمكانية استرجاع المخزونات، والرصد والتفتيش والطوارئ وإمساك السجلات.

٢٥ - ويحدد الفرع ألف من المرفق الرابع لاتفاقية بازل للتخزين الدائم والمؤقت للنفايات بوصفهما عمليتي التخلص D12 وD15^(٥)، على التوالي. بيد أنه كما سبق ذكره، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان، عند النظر في انطباق الاتفاقية على مادة ما، أنه قد تكون هناك اختلافات إقليمية ووطنية، بل ومحلية، عند تطبيق طرف ما أحكاماً إضافية بشأن ما يعرف بأنه نفاية أو يعتبر كذلك. وهذه القضية تنطبق على وجه الخصوص على حالة التخزين السليم بيئياً للزئبق: ففي حين أن التخزين الدائم والمؤقت محددان على أنهما من عمليات التخلص بموجب الاتفاقية، فإن الأحكام ذات الصلة تنطبق على النفايات فقط. ولذا فإن التخزين السليم بيئياً للزئبق غير المصنف باعتباره نفاية (مثلاً الزئبق في شكل سلعة) لا يقع ضمن نطاق اتفاقية بازل. فإذا أرادت اللجنة تناول تخزين الزئبق غير المصنف باعتباره نفاية، يتعين عليها أن تفعل ذلك بموجب أحكام في صك الزئبق. بيد أنه حين يكون عنصر الزئبق المخزن أو مركباته موجهة للتخلص النهائي عندها ينبغي معاملة الزئبق باعتباره نفاية.

٢٦ - ويتضمن مشروع المبادئ التوجيهية التقنية التابعة للاتفاقية بشأن الإدارة السليمة بيئياً للنفايات المكونة من عنصر الزئبق والنفايات المحتوية على زئبق أو الملوثة به، فروعاً خاصة بشأن تقنيات وتكنولوجيات التخزين السليم بيئياً. وكما سبق ذكره، فإنه بالنظر إلى أن هذه المبادئ التوجيهية ستكون معيارية وليست ملزمة قانوناً على المستوى الدولي، فقد تود اللجنة النظر في إدراج أحكام ملزمة قانوناً في صك الزئبق.

(٥) الإشارة في المرفق الرابع لاتفاقية بازل هي "للتخزين في انتظار الإحالة إلى أي من العمليات المذكورة في الفرع ألف". ولأغراض هذه المذكرة يستخدم عبارة "التخزين المؤقت" لتغطية هذه الحالات.

٢٧ - وقد تود اللجنة أيضاً أن تضع حكماً لتمكين الأطراف من وضع خطط عمل وطنية للتخزين الآمن للزئبق، بالتعاون الوثيق مع اتفاقية بازل أو بالتعاون في وضع ترتيبات لتعزيز قدرة مواقع التخزين السليم بيئياً المحلية والإقليمية أو شبه الإقليمية، بما في ذلك من خلال مواقع التخزين الإقليمية. ويجري تنفيذ مشروعين إقليميين ممولين من حكومة النرويج بواسطة فرع المواد الكيميائية في شعبة التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في منطقتي آسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية لتحديد الخيارات المناسبة لتخزين الزئبق. وسيساهم هذان المشروعان في تعزيز المعارف بشأن التخزين السليم بيئياً للزئبق، وهو ما له أهمية بالغة لإدارته السليمة بيئياً.

واو - نقل الزئبق عبر الحدود

٢٨ - ويعتبر التحكم في نقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر الحدود، التي يتعين تقليلها إلى الحد الأدنى. بما يتفق مع إدارتها السليمة بيئياً، مجال التركيز الأساسي لاتفاقية بازل. بيد أن الأحكام ذات الصلة التي تحكم هذا النقل لا تنطبق إلا على الزئبق الذي يعتبر نفايات. وتنطبق إضافة إلى ذلك على عمليات "التخلص النهائي" وكذا على العمليات التي يمكن أن تقود إلى إعادة الاستخدام أو إعادة التدوير أو الاستعادة.^(٦) وفي إطار الاتفاقية يجب على الأطراف اتخاذ التدابير اللازمة لضمان عدم السماح بنقل النفايات عبر الحدود إلا وفق شروط محددة، منها أن تكون النفايات الخطرة والنفايات الأخرى مطلوبة كمواد خام لإعادة تدويرها أو استعادتها في الدولة المستوردة. وعليه يخضع النقل للإجراءات والاشتراطات المنصوص عليها في اتفاقية بازل ولأي اشتراطات بموجب إجراءات تشريعية وطنية أو غيرها.

٢٩ - وتبعاً لذلك فقد تود اللجنة كذلك تقييد نقل نفايات الزئبق عبر الحدود بحصره في التخزين السليم بيئياً و/أو الاستخدامات المسموح بها. كذلك قد تود اللجنة وضع حكم يسمح للأطراف بتصدير عنصر الزئبق ومركبات زئبقية معينة من أجل استخدام مسموح به فقط للطرف المستورد. بموجب صك الزئبق أو بغرض التخزين السليم بيئياً، عندما لا توجد مرافق تخزين مأمونة في البلد المصدر، على نحو ما ذكره العديد من الممثلين في الدورتين الأولى والثانية للجنة.

٣٠ - ووفقاً لأحكام الفقرة ٥ من المادة ٤ والمادة ١١، تمنح الأطراف في اتفاقية بازل من تصدير النفايات الخطرة والنفايات الأخرى إلى غير الأطراف ومن استيرادها منها إلا في ظل وجود اتفاق سار لا يمس شروط الإدارة السليمة بيئياً المنصوص عليها في الاتفاقية. وقد تود اللجنة أن تنظر في أثر مثل هذا الحكم على صك الزئبق وخصوصاً أن الدول المختلفة قد تكون أطرافاً في اتفاق ما وغير أطراف في آخر.

٣١ - يراد من تعديل الحظر في اتفاقية بازل، الذي اعتمده مؤتمر الأطراف بموجب المقرر ١/٣ في عام ١٩٩٥، حظر نقل النفايات الخطرة الموجهة للتخلص النهائي أو للاستعادة عبر الحدود من الدول المدرجة في المرفق السابع للاتفاقية (أي الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفي

(٦) أنظر الفقرة ٨ من هذه المذكرة. تعرّف الفقرة ٤ من المادة ٢ من اتفاقية بازل "التخلص" على أنه أي عملية محددة في المرفق الرابع لهذه الاتفاقية. ويشمل الفرع ألف من ذلك المرفق العمليات التي لا تقود إلى إمكانية استعادة الموارد، أو إعادة تدويرها، أو استخلاصها، أو إعادة استخدامها في استخدامات مباشرة أو بديلة، في حين يتضمن الفرع باء عمليات قد تقود إلى ذلك.

الاتحاد الأوروبي ولختنشتاين) إلى الدول غير المدرجة في المرفق السابع. وهذا التعديل لم يبدأ نفاذه بعد. ومع ذلك قد تود اللجنة أن تضع في اعتبارها الآثار التي يحتمل أن تترتب من بدء نفاذ هذا التعديل على صك الزئبق. وبالإضافة إلى ذلك إذا أرادت اللجنة أن تحظر نقل الزئبق إلى مجموعة بلدان معينة أو منها، فقد تود أن تنظر في حقيقة أن الأطراف في كل صك قد لا تكون هي ذات الأطراف.

٣٢ - وأخيراً قد تود اللجنة أن تنظر فيما إذا كانت ستواصل استكمال الأحكام الخاصة بالاتجار غير المشروع المنصوص عليها في المادة ٩ من اتفاقية بازل، مثل وضع أحكام بشأن الإضرار والتعويض ومعالجة الاتجار غير المشروع في الزئبق غير المصنف باعتباره نفاية أو الاتجار مع غير الأطراف في اتفاقية بازل.

٣٣ - عندما يبدأ نفاذ بروتوكول المسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في اتفاقية بازل بموجب مقرر ٢٩/٥ في عام ١٩٩٩، سيشكل نظاماً للمسؤولية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن نقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى والتخلص منها عبر الحدود. ولا ينطبق هذا البروتوكول على الأضرار الناجمة عن النقل عبر الحدود في حالة الزئبق غير المصنف على أنه نفاية. فقد تود اللجنة أن تضع في اعتبارها الآثار المحتملة لبدء نفاذ هذا البروتوكول على صك الزئبق أو أن تقيم ما إذا كانت تود استكماله.

زاي - بناء القدرات والمساعدة المالية والتقنية

٣٤ - حدد الممثلون في الدورة الأولى للجنة تحديات عديدة يتعين على البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال أن تواجهها عند معالجة نفايات الزئبق. ومعظم تلك البلدان تفتقر إلى الموارد والموظفين والخبرات والبنى التحتية التي تسمح لها بالإدارة السليمة لنفايات الزئبق.

٣٥ - وتحتوي اتفاقية بازل على أحكام بشأن نقل التكنولوجيا وبناء القدرات مثل الفقرة ١ من المادة ١٤ التي تناول إنشاء مراكز إقليمية أو دون إقليمية للتدريب ونقل التكنولوجيا المتعلقة بإدارة وتدنية النفايات الخطرة وغيرها من النفايات. بيد أنه، حسبما تم إبرازه في المذكرة المقدمة من الأمانة بشأن خيارات تنفيذ المساعدة التقنية وبناء القدرات (UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/9)، فإن هذه المراكز الإقليمية وجدت صعوبة في الوفاء بولاياتها، وذلك إلى حد كبير بسبب اعتمادها على التمويل من الصندوق الاستئماني للتعاون التقني الطوعي التابع للاتفاقية وغيره من المصادر غير الإلزامية بشكل رئيسي.

٣٦ - وقد ترغب اللجنة، آخذة في اعتبارها التكاليف المرتفعة المحتملة المصاحبة لإدارة نفايات الزئبق والحاجة إلى دعم بعض البلدان في معالجة تلك القضية، في النظر في تلك القضايا بموجب أحكام تتصل بوضع آلية مالية في إطار صك الزئبق والنظر فيما إن كان ثمة مساعدة ترحى من المراكز الإقليمية المنشأة في إطار اتفاقيتي بازل واستكهولم.

٣٧ - وقد دعا بعض الممثلين في الدوريتين الأولى والثانية للجنة إلى اتخاذ مبدأ المسؤوليات المشتركة والمتباينة في تنفيذ الالتزامات بموجب صك الزئبق المقبل. فيما يفضل كثيرون تطبيق مبدأ "تغريم الملوث" بحيث يتم تقاسم التكاليف بين المسؤولين من أصحاب المصلحة، بما في ذلك القطاع الخاص. كما حذ البعض ربط الامتثال بتقديم المساعدة المالية والتقنية. ولربما من الممكن أن يستخدم مثل هذا الترتيب المشترك في إطار نهج مؤسسية وتشغيلية متنوعة لآلية مالية.

حاء - رفع التقارير

٣٨ - قد ترغب اللجنة، عند النظر في رفع التقارير بموجب صك الزئبق، في أن تأخذ في الاعتبار اشتراطات رفع التقارير المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة ١٣ والمادة ١٦ من اتفاقية بازل. ومن شأن ذلك أن يساعد في تحقيق التعاون والتنسيق ولتجنب الازدواجية غير الضرورية بين الإجراءات المقترحة والنصوص ذات الصلة الواردة في اتفاقات وعمليات دولية أخرى، وأن يكون متفقاً مع الفقرة ٢٨ (د) من المقرر ٥/٢٥ لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

ثانياً - النهج الممكنة

٣٩ - ثمة عدد من السوابق ذات الصلة الوثيقة المحتملة بشأن إمكانية تفاعل اتفاقية بازل مع صك الزئبق المقبل. ويشمل ذلك نهج في إطار اتفاقية روتردام المتعلقة بتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطيرة متداولة في التجارة الدولية واتفاقية استكهولم اللتين اعتمدتا في عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠١ على التوالي. وتستبعد اتفاقية روتردام صراحة النفايات من نطاقها، في حين أن نهج اتفاقية استكهولم ونطاقها متقارنان مع موضوع نهج دورة الحياة الذي نظر فيه مجلس الإدارة بشأن نص الزئبق الملزم قانوناً.

٤٠ - وتنص اتفاقية استكهولم في مادتها ٦، على التعاون مع اتفاقية بازل. وأولاً، فإنها، بغية تجنب أي فراغ قانوني، تتناول المخزونات والنفايات والمنتجات والأصناف معاً عندما تصبح نفايات مؤلفة من المواد الكيميائية المدرجة أو محتوية عليها أو ملوثة بها، وتم تضع أحكاماً لتعريفها. وتحدد الاتفاقية متى تعتبر المخزونات من المواد الكيميائية المدرجة نفايات (عندما لا يصبح مسموحاً بعد ذلك باستخدامها). وتعالج بعد ذلك إدارة تلك النفايات، وتنشئ التزاماً باتخاذ تدابير مناسبة من أجل التخلص من تلك النفايات، (بما في ذلك المنتجات والمواد عندما تصبح نفايات) بالشكل الذي يكفل تدميرها أو تحويلها بشكل نهائي أو محتواها من الملوثات العضوية الثابتة.^(٧) وتحظر صراحة عمليات التخلص التي قد تفضي إلى الاستعادة أو إعادة التدوير أو الاستخلاص أو إعادة الاستخدام المباشر أو الاستخدامات البديلة، من التي تعتبر عمليات تدمير بموجب اتفاقية بازل.

٤١ - وثانياً، في المادة ٣، تشترط اتفاقية استكهولم، عند معالجة النقل عبر الحدود، أن تقوم الأطراف بحظر و/أو اتخاذ تدابير لإيقاف الصادرات والواردات. ويتعين على الأطراف كذلك اتخاذ تدابير لتقييد الواردات والصادرات في أغراض محددة وهي تحديداً لاستخدام أو لغرض مسموح به للطرف المستورد أو للتخلص السليم بيئياً وفق شروط محددة. وتقضي الاتفاقية كذلك بمراعاة القواعد والمعايير والمبادئ التوجيهية الدولية ذات الصلة. وتدعو الاتفاقية، في الفقرة ٢ من مادتها ٦، إلى التعاون الوثيق بين مؤتمر الأطراف والهيئات المختصة في اتفاقية بازل، بشأن جملة أمور، من بينها تحديد مستويات التدمير والتحويل النهائي (وهي ضرورية لكفالة عدم ظهور خصائص الملوثات العضوية الثابتة)؛ وتحديد الطرائق التي تشكل التخلص السليم بيئياً؛ وتحديد، بحسب مقتضى الحال، مستويات تركيز المواد الكيميائية المدرجة في

(٧) تنص الفقرة ١ (د) '١' من المادة ٦ أيضاً على اتخاذ تدابير ملائمة تكفل مناولة هذه النفايات وجمعها ونقلها وتخزينها بطريقة سليمة بيئياً.

المرفقات ألف وباء وجيم لتحديد المحتوى المنخفض من الملوثات العضوية الثابتة على النحو المشار إليه في الفقرة ١ (د) '٣' من المادة ٦.

٤٢ - وتحدد المادة ٦ من اتفاقية استكهولم الالتزامات الأساسية للأطراف فيما يتعلق بنفايات الملوثات العضوية الثابتة، بما في ذلك أنه ينبغي للأطراف أن تأخذ في اعتبارها القواعد والمعايير والمبادئ التوجيهية الدولية ذات الصلة فيما يتعلق بالنقل الدولي لتلك النفايات. وفي حين أن اتفاقية استكهولم تبيط بمؤتمر أطرافها سلطة صنع القرارات النهائية بشأن نفايات الملوثات العضوية الثابتة، فإنها تطلب إلى المؤتمر أن يتعاون مع كئب مع الهيئات المختصة في اتفاقية بازل عند النظر في جوانب إدارة الملوثات العضوية الثابتة التي قد يكون لتلك الهيئات خبرة بها. وقد يكون من المفيد أن تراعي اللجنة هذا النهج عند وضعها لأحكام تعالج نفايات الزئبق بموجب الصك الجديد وعند نظرها في العلاقة بين الصك واتفاقية بازل.

٤٣ - ودعماً لما سبق ذكره، تجدر الإشارة إلى اتفاقية هونغ كونغ الدولية بشأن إعادة التدوير الآمن والسليم بيئياً للسفن، المعتمدة في عام ٢٠٠٩ تحت إشراف المنظمة البحرية الدولية. ومع أن اتفاقية هونغ كونغ لم يبدأ نفاذها بعد، فهي تهدف إلى توفير قواعد تنظيمية منطبقة عالمياً بشأن إعادة تدوير السفن في إطار أنشطة النقل البحري الدولية وإعادة تدوير السفن. وتتفاعل الاتفاقية بوضوح مع اتفاقية بازل، التي اعتمدت أطرافها مبادئ توجيهية تقنية في عام ٢٠٠٢ بشأن الإدارة السليمة بيئياً للتفكيك الكامل والجزئي للسفن. وفي حين أن اتفاقية هونغ كونغ تعرف "إعادة تدوير السفينة" و"مرفق إعادة تدوير السفينة" و"شركة إعادة التدوير"، التي تقع في نطاقها فإنها تحت الأطراف أيضاً، في بندها التنظيمي ٣، على أن تأخذ في اعتبارها "المعايير والتوصيات والمبادئ التوجيهية التقنية ذات الصلة السارية الموضوعية بموجب اتفاقية بازل" عندما تقوم بوضع تدابير لتنفيذ الاتفاقية.

ثالثاً - خاتمة

٤٤ - قد ترغب اللجنة، عند النظر في العلاقة بين صك الزئبق المقبل واتفاقية بازل، في أن تبقى بعض القضايا الرئيسية نصب أعينها. أولاً، من المحتمل ألا تكون الأطراف في اتفاقية بازل وصك الزئبق المقبل هي ذات الأطراف تماماً، ومن ثم لا يمكن افتراض أن جميع الدول ستكون متقيدة بنفس الالتزامات القانونية ذات الصلة بنفايات الزئبق. ثانياً، سيكون الاتساق مع التعاريف المستخدمة بموجب اتفاقية بازل مهماً، مع أن اللجنة تود مع ذلك تعريف بعض المصطلحات المتصلة بنفايات الزئبق تعريفاً أدق من التعريف الوارد حالياً في سياق اتفاقية بازل. وقد تود اللجنة أن تعالج وتوضح في صك الزئبق المقبل متى يصبح عنصر الزئبق أو المادة المحتوية على الزئبق نفاية ومتى يصنف كنفاية خطيرة. وهذا من شأنه كذلك أن يساعد في زيادة توضيح العلاقة بين الصكين ومتى ينطبق كل صك. ثالثاً، قد يلزم تعزيز الأثر القانوني للأحكام المتصلة بالزئبق في اتفاقية بازل بأحكام إضافية في صك الزئبق لكي تتحقق أهداف اللجنة المتمثلة في وضع صك شامل وملزم قانوناً بشأن الزئبق. فمشروع المبادئ التوجيهية التقنية للإدارة السليمة بيئياً لعنصر الزئبق والنفايات المحتوية على الزئبق أو الملوثة به التي يجري وضعها حالياً في إطار اتفاقية بازل، على سبيل المثال يتناول مسائل الإدارة السليمة بيئياً، وأفضل التقنيات المتاحة، وأفضل الممارسات البيئية المتاحة، وضوابط الانبعاثات. وقد تود اللجنة أن تنظر في أحكام إلزامية في هذه المسائل.