

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا

اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية

دليل تنفيذ اتفاقية المياه



الأمم المتحدة

ملاحظة

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

جميع الإحالات إلى مواقع الإنترنت وعناوينها الإلكترونية في هذا المنشور هي وفقاً لآخر دخول إلى المواقع في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣.

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا

اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية

دليل تنفيذ اتفاقية المياه



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٣



تمهيد

عملية التنفيذ - أو الانتقال من النية إلى العمل - أمر أساسي لفعالية السياسة العامة. بيد أن الدراسات تشير إلى أن عدم تنفيذ البلدان التزاماتها الدولية تنفيذاً تاماً كثيراً ما يكون عن غير قصد. ثم إن من شأن اختلاف البلدان وتباينها في قدراتها المؤسسية والاقتصادية التسبب في تنفيذ مختل للاتفاقات الدولية. وكثيراً ما يمكن التغلب على هذه التحديات بمجرد تعزيز الحوار والتعاون داخل المجتمع الدولي ومع الدول الأطراف الأخرى.

تتناول اتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بشأن حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية لعام ١٩٩٢ (اتفاقية المياه) قضايا متعددة الأوجه لإدارة المياه العابرة للحدود. بيد أن المسائل المعقدة والمتنوعة التي تغطيها اتفاقية المياه قد تشكل تحديات لكل من الأطراف الحالية والمستقبلية عند تنفيذ أحكام الاتفاقية. ولذلك كان نشر هذا الدليل المتعلق بالتنفيذ جهداً حاسماً وفي الوقت المناسب.

وهذا الدليل مرجع قانوني لتنفيذ الاتفاقية، ولكنه في الوقت ذاته شرح عملي. ذلك أن فريق الخبراء المنتمي إلى منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا الذي كرس سنتين لإعداد هذا الدليل قد أنجز مهمة رائعة جمع فيها بين النظرية القانونية والمشورة المفيدة والواقعية. ويتضمن هذا المنشور شرحاً مفصلاً لأحكام مختارة من الاتفاقية، بما في ذلك التي من شأنها التسبب في سوء الفهم وصعوبة التفسير. لذا، يقدم الدليل خلفية هذه الأحكام، ويحدد المتطلبات الدنيا لتنفيذها ويعطي أمثلة من منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا لتوضيح تطبيقها.

ويستهدف هذا الدليل جمهوراً مشكلاً في المقام الأول من المسؤولين الحكوميين المعنيين مباشرة بالتعاون في مجال المياه العابرة للحدود وإدارة المياه على المستوى الوطني، ومن المسؤولين عن إعداد القاعدة القانونية والمؤسسية لانضمام بلدانهم إلى الاتفاقية ثم تنفيذها. ويسعى المنشور أيضاً إلى خدمة المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والجهات المعنية الأخرى المشاركة في عملية الإدارة المستدامة للمياه العابرة للحدود. وقد يجد المحامون المهتمون بقضايا البيئة والمياه العذبة الدولية في هذا الدليل فائدةً أيضاً.

وبانفتاح اتفاقية المياه عالمياً للسماح بانضمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، تدخل الاتفاقية مرحلة حاسمة من التطور. ذلك أنها ستشكل قاعدة حكومية دولية عالمية لتبادل الآراء والنقاش بشأن قضايا المياه العابرة للحدود ودعم تنفيذ قانون المياه الدولي. وسيتسنى للأطراف في الاتفاقية تبادل المعارف والممارسات والخبرات التي تراكمت في السنوات العشرين التي مرت على اعتماد الاتفاقية، وفي الآن ذاته، الاستفادة من المعارف والممارسات والخبرات المكتسبة في مناطق أخرى من العالم. وانفتاح اتفاقية المياه يجعل من الدليل أداة رئيسية للبلدان غير المنتمة إلى منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، المهتمة بالانضمام إلى الاتفاقية لمعرفة المزيد بشأنها وإعداد أطرها القانونية والمؤسسية لكل منها وفقاً لذلك.

ستظل التحديات قائمة دائماً في مجال تنفيذ الاتفاقات الدولية، وما اتفاقيات التعاون في مجال البيئة والمياه باستثناء. غير أن إقامة تعاون مؤسسي منتظم بين الدول قد تسهم إلى حد كبير في نجاح التنفيذ. ولذلك لدي اليقين أن دليل تنفيذ اتفاقية المياه سيكون بمثابة أداة قوية لتعزيز تنفيذ الاتفاقية وتوسيع دائرة مجتمع الدول المتعاونة بموجب إطاره من أجل الإدارة المستدامة للمياه العابرة للحدود ورفاه السكان حول العالم.


سفين ألكالاج
الأمين التنفيذي

للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا



توطئة

تشكل اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (اتفاقية المياه) التي اعتمدت في عام ١٩٩٢ في هلسنكي، بفنلندا، آلية لتعزيز التدابير الوطنية والتعاون الدولي من أجل إدارة المياه السطحية والمياه الجوفية العابرة للحدود وحمايتها على نحو سليم بيئياً. وحتى تاريخ صدور هذا المنشور، لدى اتفاقية المياه ٣٩ طرفاً في منطقة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا (UNECE)^(١)، ومن المتوقع أن تحقق مشاركة أوسع مع انفتاحها عالمياً على الدول غير الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا.

وإدراكاً لأهمية تسهيل تنفيذ اتفاقية المياه، واستجابة لطلبات توضيح الآثار القانونية والتقنية والاقتصادية للانضمام، أمر مكتب الاتفاقية بوضع دليل عملي لدعم الانضمام إلى الاتفاقية وتنفيذها. فأعد هذا الدليل لتنفيذ اتفاقية المياه تحت رعاية المجلس القانوني والفريق العامل المعني بالإدارة المتكاملة للموارد المائية، من خلال نهج تشاركي واسع يجمع خبراء في مجالي القانون والمياه من دول - أطراف في الاتفاقية وغير أطراف - وكذا منظمات غير حكومية وأوساط أكاديمية.

ويشكل الدليل شرحاً وافياً لأحكام الاتفاقية، مقدماً شروحاً للجوانب القانونية والإجرائية والإدارية والتقنية والعملية لمتطلبات التنفيذ المناسب للاتفاقية. وتأتي هذه الشروح مشفوعة بأمثلة توضيحية. ويولى اهتمام خاص لشرح طبيعة إطار الاتفاقية، وطابع العناية الواجبة الذي يميز التزاماتها الأساسية وهيكلها المعياري ذي الركائز الثلاث، حتى يتسنى فهم أحكام الاتفاقية وتفسيرها بشكل صحيح. وعلى غرار الاتفاقية ذاتها، يشمل الدليل جزأين رئيسيين: يتعلق أحدهما بالأحكام التي تنطبق على جميع الأطراف بينما يتناول الجزء الآخر الأحكام ذات الصلة بتعاون الدول الأطراف المتشاطئة. وبالإضافة إلى ذلك، يبين الدليل مزايا الانضمام إلى الاتفاقية بصفة طرف ويصور الخطوات الواجب على الدول اتخاذها قبل الانضمام وبعده.

ويعرض هذا المنشور دليل تنفيذ اتفاقية المياه الذي اعتمده اجتماع الأطراف في اتفاقية المياه في دورته الخامسة عام ٢٠٠٩، مع تحديثات ذات صلة أدخلت عليه بتوجيه من مكتب الاتفاقية وفقاً للولاية المسندة من اجتماع الأطراف في دورته السادسة عام ٢٠١٢. وإدراكاً لأهمية الاستراتيجية التي يكتسيها دليل تنفيذ الاتفاقية وامثالها، وكذلك لتعزيز الاهتمام بالاتفاقية في جميع أنحاء العالم، ناشد اجتماع الأطراف الدول الأطراف وغير الأطراف أن تستخدم الدليل في عملها المتعلق بالتعاون في مجال المياه العابرة للحدود وأن تروج له على نطاق واسع في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا وخارجها. ويشكل هذا الدليل وثيقة مرجعية رئيسية للأنشطة المدرجة ضمن برنامج عمل الاتفاقية للفترة ٢٠١٣-٢٠١٥.

(١) المختصر الرسمي للجنة الاقتصادية لأوروبا هو ECE، وإن كان المختصر UNECE يُستعمل أحياناً.

تقدير

تعرب أمانة اللجنة الاقتصادية لأوروبا عن تقديرها وامتنانها لألمانيا وإيطاليا وسويسرا على تمويل إعداد هذا الدليل، ونشره.

وتقدر أمانة اللجنة الاقتصادية لأوروبا أيضاً المساهمة الكبيرة التي قدمها أعضاء المجلس القانوني لاتفاقية المياه، والفريق العامل المعني بالإدارة المتكاملة للموارد المائية وفريق الصياغة الذي أعد هذا الدليل.

وترأس فريق الصياغة السيد أتيلا تانزي (إيطاليا) وكان الفريق مؤلفاً من خبراء في مجالي القانون والمياه من البلدان والمنظمات التالية: السيدة دوبرافكا نيدفيدوفا (الجمهورية التشيكية)؛ السيد انتي توماس بيلينسكي (فنلندا)؛ السيدة مريم ماكاروفا والسيد ملخاز أدشيفلي (جورجيا)؛ السيدة هايد جيكل (ألمانيا)؛ السيد ألكسندروس كوليبولوس (اليونان)؛ السيد غابور باراناي، والسيد بيتر كوفاكس والسيدة ماريا غالاموس (هنغاريا)؛ السيدة وينفرد برودبيلت (هولندا)؛ السيدة آنا درابا (رومانيا)؛ السيدة دراغانا ميلوفانوفيتش (صربيا)؛ السيدة زدينكا كيلناروفا (سلوفاكيا)؛ السيدة بادرانكا ايفانوفا (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً)؛ السيدة ناتاليا زاكورشيفنا (مشروع الأوروبية، أوكرانيا)؛ السيدة يوليا ترومبيتكايا (في المنتدى الاقتصادي الأوروبي آنذاك)؛ السيد سيرغي فيخريست (المنتدى الاقتصادي الأوروبي)؛ السيد أليستير ريو - كلارك والسيد سيرغي فينوغرادوف (جامعة دندي، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية)؛ والسيدة إيلا بيهاروفا، والسيدة فرانثيسكا برنارديني والسيد راينر إيتدرلاين من أمانة اللجنة الاقتصادية لأوروبا.

وتولت السيدة فرانثيسكا برنارديني، والسيدة يوليا ترومبيتكايا والسيدة ناتاليا نيكيفوروفا من أمانة اللجنة الاقتصادية لأوروبا إعداد الدليل للنشر بالتعاون مع مكتب الاتفاقية.

حرر هذا المنشور السيد كريستوفر إدغار والسيدة ايمي إدغار. وصممه السيدة ليزا دودسون. أما السيدة فالنتينا بيوتوفسكايا والسيد سيرغي فيخريست فترجما المنشور إلى اللغة الروسية. وقدمت السيدة كاميل مارسيلو لأمانة اللجنة الاقتصادية لأوروبا الدعم العام لإعداد المنشور.

المحتويات

iii	تمهيد
v	توطئة
viii	قائمة بالإطارات
١	مقدمة
٢	أولاً - المغزى والأهداف والفئات المستهدفة
٢	ثانياً - نطاق الدليل
٣	ثالثاً - مزايا الانضمام إلى الاتفاقية بصفة طرف
٦	رابعاً - كيفية الانضمام بصفة طرف والشروط الأساسية للتنفيذ والامتثال
٨	خامساً - شروح عامة لأهم خصائص الاتفاقية
٨	الطابع الإطارى للاتفاقية
٩	طبيعة "العناية الواجبة" التي تميز الالتزامات العامة المنصوص عليها في الاتفاقية
١١	سادساً - شروح وتوضيحات لأحكام مختارة
١١	الجزء الأول - أحكام متعلقة بجميع الأطراف
١١	ألف - الفقرات ١ و ٢ و ٣ و ٤ من المادة ١، والفقرتان ١ و ٣ من المادة ٩ - نطاق الاتفاقية
١٦	باء - الفقرة ١ من المادة ٢ - الالتزام بمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه
١٩	جيم - الفقرتان ٢ (ج) و ٥ (ج) من المادة ٢ - مبدأ الانتفاع المنصف والمعقول
٢٢	دال - الفقرة ٢ (د) من المادة ٢ - الحفاظ على النظم الإيكولوجية، وإصلاحها عند اللزوم
٢٤	هاء - الفقرة ٥ (ب) من المادة ٢ - مبدأ الملوث يدفع
٢٨	واو - الفقرة ٦ من المادة ٢ - مبدأ التعاون
٣٦	زاي - الفقرتان ٧ و ٨ من المادة ٢ - الظروف البيئية والأثار العابرة للحدود
٣٧	حاء - الفقرة ١ (ج) و (و) من المادة ٣ - حدود تصريف مياه الصرف، والتدابير المناسبة وأفضل التكنولوجيا المتاحة
٤١	طاء - الفقرة ١ (د) من المادة ٣ - شروط أكثر صرامة فيما يتعلق بجودة المياه المستقبلية أو النظام الإيكولوجي
٤٣	ياء - الفقرة ١ (هـ) من المادة ٣، تطبيق المعالجة البيولوجية أو العمليات المماثلة فيما يتعلق بمياه الصرف البلدية
٤٣	كاف - الفقرة ١ (ز) من المادة ٣ - وضع وتنفيذ التدابير المناسبة وأفضل الممارسات البيئية لخفض مدخلات المغذيات والمواد الخطرة من المصادر المنتشرة
٤٥	لام - الفقرة ١ (ح) من المادة ٣ - تطبيق تقييم التأثير البيئي، ووسائل التقييم الأخرى
٥٠	ميم - الفقرة ١ (ط) من المادة ٣ - التخطيط لحالات الطوارئ
٥٢	نون - الفقرة ٢ من المادة ٣ - حدود الانبعاثات للتصريف من الموارد الثابتة في المياه السطحية استناداً إلى أفضل التكنولوجيا المتاحة
٥٤	سين - الفقرة ٣ من المادة ٣ - معايير وأهداف نوعية المياه
٥٧	الجزء الثاني - أحكام متعلقة بالأطراف المتشاطئة
٥٧	ألف - الفقرة ١ من المادة ٩ - الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف
٦٣	باء - الفقرة ٢ من المادة ٩ - الهيئات المشتركة
٦٩	جيم - المادة ١٠ - عقد المشاورات
٧٢	دال - المادة ١١ - برامج الرصد المشترك والتقييم المشترك أو المنسق
٧٤	هاء - المادة ١٣ - تبادل المعلومات بين الأطراف المتشاطئة
٧٦	واو - المادة ١٤ - أنظمة التنبيه والإنذار
٨١	زاي - المادة ١٥ - المساعدة المتبادلة
٨٤	حاء - المادة ١٦ - إعلام الجمهور
٨٨	طاء - المادة ٢٢ - تسوية المنازعات
٩٣	المرفق الأول اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية بصيغتها المعدلة، مشفوعة بالقرار VI/3 المتعلق بتوضيح إجراءات الانضمام
١١١	المرفق الثاني مجموعة مختارة من الصكوك القانونية غير الملزمة ومنشورات أخرى

قائمة بالإطارات

٧	التصديق على اتفاقية المياه وتنفيذها في فنلندا	الإطار ١
٨	انضمام أوكرانيا إلى اتفاقية المياه	الإطار ٢
١٥	التعاون في مجال مصب نهر إيمس - دولارد	الإطار ٣
١٥	ما وراء المياه العذبة. وحماية المناطق الساحلية والبحار المتلقية: كيف ترمي اتفاقات الإيلب، وأودر والدانوب إلى حماية البحر المتلقي ذي الصلة	الإطار ٤
١٨	الحماية المشتركة لنهر الراين	الإطار ٥
١٨	تجربة الجمهورية التشيكية في منع التلوث العابر للحدود	الإطار ٦
٢١	كانساس ضد كولورادو: تقييم طويل الأجل للاستخدام المنصف	الإطار ٧
٢٤	جلب الأنواع المهاجرة إلى موائل مبيضا	الإطار ٨
٢٧	تطبيق مبدأ "الملوث يدفع" في الجمهورية التشيكية	الإطار ٩
٢٧	مبدأ المستخدم يدفع وتوجهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه	الإطار ١٠
٣٠	التعاون في حوض نهر الراين	الإطار ١١
٣٠	تجربة الجمهورية التشيكية في التعاون الدولي في مجال إدارة المياه بموجب أنظمة قانونية مختلفة	الإطار ١٢
٣٢	تعاون صربيا فيما يتعلق بـ "التقرير الشامل عن نهر الدانوب"	الإطار ١٣
٣٣	التعاون لحماية بحيرة أوهريد	الإطار ١٤
٣٤	التعاون الثلاثي في بحيرة بريسا	الإطار ١٥
٣٥	التعاون بين روسيا البيضاء وأوكرانيا في أعالي نهر بريبيات	الإطار ١٦
٣٩	مراقبة تصريفات المواد الخطرة في الاتحاد الأوروبي	الإطار ١٧
٤٠	نظام أفضل التقنيات المتاحة في الاتحاد الأوروبي	الإطار ١٨
٤٢	تدابير للحد من تشكيل الرغوة/القضاء عليها في نهر راب	الإطار ١٩
٤٢	حماية نهر فاردار من التلوث بالكروم	الإطار ٢٠
٤٤	معالجة مياه الصرف الصحي البلدية بموجب لوائح الاتحاد الأوروبي	الإطار ٢١
٤٦	الحد من التلوث المنتشر من المصادر غير الزراعية في هولندا	الإطار ٢٢
٤٧	وضع نماذج لانبعاثات المغذيات في نظم الأنهار	الإطار ٢٣
٥٠	تقييم الأثر البيئي الدولي لمشروع تعدين الذهب روزيا مونتانا (رومانيا - هنغاريا)	الإطار ٢٤
٥٢	خطة منسقة للاستجابة في حالة تلوث المياه العرضي في مستجمعات المياه في نهري كريسوري وبيريتيو (هنغاريا/رومانيا)	الإطار ٢٥
٥٤	قانون مياه الصرف في ألمانيا	الإطار ٢٦
٥٦	التعاون الثنائي والاتفاق على معايير مشتركة ونظام تقييم مشترك فيما بين سلوفاكيا وبولندا والجمهورية التشيكية قبل تطبيق التوجهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه	الإطار ٢٧
٦٠	تاريخ التعاون الثنائي بين الجمهورية التشيكية والنمسا بشأن إدارة المياه العابرة للحدود	الإطار ٢٨
٦١	تنفيذ الالتزام بإبرام اتفاقات: حالة الاتحاد الروسي	الإطار ٢٩

٦٢	.....	٣٠ الإطار
٦٢	.....	٣١ الإطار
٦٦	.....	٣٢ الإطار
٦٧	.....	٣٣ الإطار
٦٨	.....	٣٤ الإطار
٧٠	.....	٣٥ الإطار
٧٠	.....	٣٦ الإطار
٧١	.....	٣٧ الإطار
٧٣	.....	٣٨ الإطار
٧٦	.....	٣٩ الإطار
٧٨	.....	٤٠ الإطار
٧٩	.....	٤١ الإطار
٧٩	.....	٤٢ الإطار
٨٠	.....	٤٣ الإطار
٨٣	.....	٤٤ الإطار
٨٧	.....	٤٥ الإطار
٨٧	.....	٤٦ الإطار
٩٠	.....	٤٧ الإطار



مقدمة

ومن بين هذه الاتفاقيات اتفاقية عام ١٩٩٤ بشأن التعاون من أجل حماية نهر الدانوب واستخدامه بشكل مستدام (اتفاقية حماية نهر الدانوب) واتفاقية عام ١٩٩٩ بشأن حماية نهر الراين (اتفاقية الراين)، اللتان تبنيان على أحكام اتفاقية المياه في سياق دون إقليمي أكثر تحديداً. ومن الأمثلة الأخرى الاتفاقيات المتعلقة بنهري ميوز وشيلت، وكذا بالمياه العابرة للحدود الإستونية - الروسية، والحدود الكازاخية - الروسية والحدود الروسية - الأوكرانية. ومن الصكوك الحديثة نسبياً المتعلقة بالمياه العابرة للحدود الاتفاقية الإطارية متعددة الأطراف المتعلقة بحوض نهر سافا وعدد من المعاهدات الثنائية الخاصة بالمياه العابرة للحدود، مثل المعاهدة المبرمة بين بيلاروس وأوكرانيا وبين بيلاروس والاتحاد الروسي. وترد الإشارة إلى اتفاقية المياه أيضاً في التوجيه الإطاري المتعلق بالمياه الصادر عن الاتحاد الأوروبي^(٤).

٥- واتفاقية المياه جزء لا يتجزأ من إطار قانوني أوسع في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا يتألف من خمس اتفاقيات بيئية هي: اتفاقية عام ١٩٧٩ للتلوث الجوي بعيد المدى عبر الحدود، واتفاقية عام ١٩٩١ بشأن تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود (اتفاقية إسبو)، واتفاقية عام ١٩٩٢ بشأن الآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية (اتفاقية الحوادث الصناعية)، واتفاقية المياه لعام ١٩٩٢، واتفاقية عام ١٩٩٨ الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (اتفاقية آرهوس). وتتيح اتفاقيات اللجنة الاقتصادية لأوروبا إطاراً قانونياً قوياً وشاملاً لمعالجة مختلف القضايا البيئية. ذلك أن اتفاقية المياه تكتمل باتفاقيات اللجنة الاقتصادية لأوروبا الأخرى كما تساهم في تنفيذها. إذ تستفيد من العمل المنجز في إطار هذه الصكوك، لأن هناك تآزراً ملموساً من حيث نطاقاتها والتزاماتها وتعهداتها الموضوعية.

٦- وكثيراً ما تنشأ مجموعة من المسائل عندما تنظر دولة في التصديق على الاتفاقية أو الانضمام إليها، وكذلك بعد التصديق، لغرض تنفيذها. وتتعلق هذه المسائل بالجوانب الإجرائية والقانونية والإدارية والتقنية والعملية لمتطلبات التنفيذ المناسب. وانطلاقاً من هذه الخلفية نشأت الحاجة إلى دليل عملي التوجه.

٧- وهذا الدليل، المعد لدعم كل من تنفيذ الاتفاقية والانضمام إليها، يركز على عدد مختار من أحكام الاتفاقية التي قد تنطوي على صعوبات خاصة بالنسبة إلى الأطراف، فضلاً عن البلدان المنضمة.

١- في الثمانينيات ازداد تركيز الأنشطة التي تضطلع بها اللجنة الاقتصادية لأوروبا في مجال المياه على قضايا إدارة المياه العابرة للحدود وعلى سبل ووسائل تعزيز التعاون الإقليمي، بصفة عامة، والتعاون بين البلدان المتشاطفة، أي البلدان المطلة على نفس المياه العابرة للحدود، بصفة خاصة. وتوجت هذه الأنشطة بصدور وثائق سياساتية من قبيل إعلان اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن السياسة المتعلقة بمنع تلوث المياه والسيطرة عليه، بما في ذلك التلوث العابر للحدود، وقرار اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن مبادئ التعاون في مجال المياه العابرة للحدود^(١). واستناداً إلى هذه الوثائق، وإلى نتائج الاجتماع المتعلق بحماية البيئة (صوفيا، ١٦ تشرين الأول/أكتوبر - ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩) الذي عقده مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، تفاوضت بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا على نص وثيقة ملزمة قانوناً، وقعت في هلسنكي في ١٧ آذار/مارس عام ١٩٩٢، شكلت اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (اتفاقية المياه).

٢- ولقد جاءت هذه الوثيقة القانونية في وقتها، إذ شكل تفكك الاتحاد السوفياتي وبعض الدول الأخرى في وسط أوروبا وجنوب شرقها تحديات جديدة للتعاون الإقليمي عموماً، والتعاون في مجال البيئة والأمن خصوصاً. ونشأت حدود جديدة في أرجاء أوروبا، فكانت اتفاقية المياه التشريعية الدولي المتاح لهذه البلدان من أجل حماية وإدارة المياه العابرة للحدود، التي كانت من قبل مياها وطنية.

٣- دخلت الاتفاقية حيز النفاذ منذ ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦^(٢). وبما أنها اتفاقية إطارية، عُززت أهداف الاتفاقية بوضع بروتوكولين تكمليين هما: البروتوكول المتعلق بالمياه والصحة، الذي اعتمد عام ١٩٩٩ ودخل حيز النفاذ منذ ٢٠٠٥؛ والبروتوكول المتعلق بالمسؤولية المدنية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن آثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود في المياه العابرة للحدود (بروتوكول المسؤولية المدنية) الذي اعتمد عام ٢٠٠٣. وعلاوة على ذلك، اعتمدت في ٢٠٠٣، تعديلات على المادتين ٢٥ و٢٦ من الاتفاقية، قصد السماح للدول الواقعة خارج المنطقة الاقتصادية لأوروبا بأن تصبح أطرافاً في الاتفاقية. ودخلت تعديلات المادتين ٢٥ و٢٦ حيز النفاذ في ٦ شباط/فبراير ٢٠١٣.

٤- وكان لهذه الاتفاقية في المنطقة دور حاسم في دعم التعاون وتعزيزه وشكلت نموذجاً لعدد من الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف.

(٢) اعتمدها اللجنة الاقتصادية لأوروبا في دورتها الثانية والأربعين (١٩٨٧) في قرارها الأول (٤٢).

(٣) حتى ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ كان عدد البلدان الأطراف في الاتفاقية ٣٩ طرفاً.

(٤) التوجيه 2000/60/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي وعن المجلس بتاريخ ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ والمنشئ لإطار عمل للمجتمعات المحلية في ميدان السياسة المائية.

ثانياً- نطاق الدليل

١٤- يقدم الدليل شرحاً حول القضايا القانونية والعملية المحتمل أن تظهر في تنفيذ الاتفاقية، كما في عملية التصديق أو الانضمام. ويأتي الشرح مشفوعاً بأمثلة عن الممارسات الجيدة المتبعة في المنطقة.

١٥- ويقدم الدليل الحجج المؤكدة لمزايا الانضمام إلى الاتفاقية بصفة طرف، سواء من منظور "المنع" أم من منظور "المصب". كما يقدم الدليل شرحاً للمبادئ والسمات الرئيسية للاتفاقية وكيفية تأثيرها على متطلبات التنفيذ. وعلاوة على ذلك، يعطي الدليل نصائح عامة حول كيفية تنظيم عمليات التصديق أو الانضمام بشكل فعال، مع مراعاة خصوصية كل بلد في هذه العمليات.

١٦- والدليل في جوهره تعليق على الأحكام المختارة، التي قد تنطوي على صعوبات خاصة لدى تنفيذها. ولا يعني هذا الاختيار أن الأحكام التي لا يشملها الدليل أقل أهمية، وأن على الأطراف منحها أولوية أقل في تنفيذ الاتفاقية.

١٧- ويتضمن الشرح تحليلاً قانونياً ومن ثم توضيحات عملية وتقنية ومتطلبات دنيا مع ما يقابلها من تدابير.

١٨- وما ينبغي للدليل أن يؤثر بأي شكل من الأشكال في مضمون أحكام الاتفاقية وقوتها القانونية، ولا في حقوق الأطراف في الاتفاقية والتزاماتهم. وعليه، لا يشكل الدليل ولا يمثل تفسيراً للاتفاقية ملزماً قانوناً.

١٩- ويراعي الدليل الصكوك الدولية المرجعية الأخرى ذات الصلة بالموضوع الذي تتناوله الاتفاقية. وعلى وجه الخصوص، كثيراً ما تجري الإشارة إلى الأعمال التحضيرية للجنة القانون الدولي في إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتي أدت إلى وضع اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٩٧ بشأن قانون الاستخدامات غير الملاحية للمجري المائية الدولية (اتفاقية نيويورك)، واتفاقية نيويورك نفسها، وكذلك إلى إعداد مشاريع مواد ٢٠٠١ المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، التي أعدتها لجنة القانون الدولي أيضاً. وهذان الصكان، المعتمدان بعد بدء نفاذ اتفاقية المياه، يدونان العرف الدولي المتعلق بقانون المياه بطريقة تؤكد الطبيعة القانونية العرفية لمعظم أحكام اتفاقية المياه، وبالتالي يعززان قوتها القانونية. وعلاوة على ذلك، تشكل الأعمال التحضيرية لهذين الصكين الدوليين - الغنيين بالشروح الوافية وبالقانون العرفي والممارسة الدوليين - دعماً أساسياً مفيداً لأغراض هذا الدليل.

وعلى المدى الطويل، قد تقرر الأطراف تنقيح الدليل وإدراج الأحكام المتبقية.

٨- والدليل نتاج ممارسة متعددة الأطراف، تضم أطرافاً في الاتفاقية وغير أطراف. وقد استفاد من تجربة الأطراف في تنفيذ الاتفاقية ومن الممارسات الجيدة التي تطورت على مر السنين منذ اعتماد الاتفاقية. وعلاوة على ذلك، وُضع هذا الدليل من خلال عملية تشاركية لم تشمل المديرين والممارسين في مجال المياه فحسب بل شملت ممثلي المؤسسات الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية أيضاً.

أولاً- المغزى والأهداف والغايات المستهدفة

٩- الهدف الأساسي من الدليل هو مساعدة الأطراف في تنفيذ الاتفاقية من خلال تقديم شرح مفصل لأحكام الاتفاقية.

١٠- ويستهدف هذا الدليل أيضاً غير الأطراف قصد تسهيل عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالتصديق أو الانضمام، وعمليات التصديق أو الانضمام على الصعيد الوطني، فضلاً عن تطبيق أحكام الاتفاقية، حسب الاقتضاء، قبل التصديق أو الانضمام.

١١- وأخيراً، فإن المقصود من الدليل هو دعم التعاون عبر الحدود أيضاً خارج منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا وتعزيز تنفيذ الاتفاقية ومبادئها في جميع أنحاء العالم. ومن المتوقع أن يكون الدليل بمثابة مرجع للبلدان غير الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا، المتعاونة مع دول اللجنة الاقتصادية لأوروبا في مجال المياه المشتركة. وأهم من ذلك، من المتوقع أن يصبح الدليل مرجعاً مفيداً للبلدان غير الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا، الراغبين في الانضمام إلى الاتفاقية.

١٢- الفئات الرئيسية المستهدفة بالدليل هي واضعو السياسات وصناع القرار، ووكالات التنفيذ والهيئات المسؤولة عن قضايا المياه، ولا سيما في السياق العابر للحدود، مثل الهيئات المشتركة. وستكون الوثيقة أيضاً موضع اهتمام المسؤولين في القطاعات الأخرى المهمة بالمياه بشكل مباشر، مثل قطاع الصحة، والقطاع الزراعي وإدارة الري، وقطاع الأغذية، ومصائد الأسماك وقطاع السياحة، ومستخدمي المياه الصناعية، والنقل عبر المياه الداخلية وإنتاج الكهرباء، فضلاً عن المديرين وأصحاب المصلحة في هذه القطاعات.

١٣- وإذا كان الدليل يقدم توجيهات عامة قد تكون مناسبة لحالات مختلفة، فإنه يهدف أيضاً إلى أن يكون أداة عملية تستجيب للاحتياجات الخاصة بالبلدان.

الإطارية للاتفاقية، على أفضل وجه فيما يتعلق بأهمية التعاون في إدارة موارد المياه العذبة العابرة للحدود. وتتفق الخبرات المكتسبة والدراسات التحليلية المنجزة مع الرأي القائل بأن استخدام المياه العابرة للحدود وحمايتها وإدارتها بشكل جماعي ومنسق من خلال التعاون بين البلدان المتشاطئة هو مفتاح الاستخدام الأمثل للمياه بالنسبة إلى جميع الأطراف المعنية^(٢٠). وبالإضافة إلى ذلك، هناك اتفاق عام على أنه إذا كان التعاون يبدو شرطاً مسبقاً لاستخدام الأجسام المائية العابرة للحدود بشكل مستدام، فإن الاستخدام غير المستدام يؤدي إلى أسوأ الحالات لدى جميع الأطراف المعنية.

٢٣ - ومع مراعاة ما سبق، ينبغي التشديد على أن السمة الرئيسية للاتفاقية هي على وجه التحديد وضع إطار معياري يتسنى من خلاله للبلدان المتشاطئة العمل الجماعي التعاوني الضروري لاستخدام مياهها العابرة للحدود والنظم الإيكولوجية ذات الصلة وحمايتها بطريقة مثلى. ويتعين القيام بهذا العمل من خلال إبرام وتنفيذ اتفاقات محددة بين البلدان المتشاطئة (الفقرة ٦ من المادة ٢؛ والمواد ٥، ٦، ٩، و ١٠، و ١١، و ١٢، و ١٣، و ١٤، و ١٥ و ١٧).

٢٤ - بيد أن عدم اليقين بشأن استعداد بلدان متشاطئة أخرى للتعاون بشكل فعال هو عامل رئيسي يثني الدول النفعية عن اتخاذ الخطوات الأولى نحو التعاون. وقد يحدث عدم اليقين هذا في سيناريوهين: يتعلق الأول بعدم يقين الدولة ألف مما إذا كانت الدولة المتشاطئة باء، و/أو ربما جيم ودال ... ستدخل في اتفاق تعاون ثنائي أو متعدد الأطراف بشأن الأجسام المائية؛ وأما الثاني، فيتعلق بعدم يقين الدولة ألف مما إذا كانت الدولة المتشاطئة باء و/أو ربما جيم ودال ... ستقوم فعلياً، لدى سريان هذا الاتفاق، بالامتثال لأحكامه، أم أنها ستترك الدولة ألف وحدها مثلاً في مواجهة التكاليف قصيرة الأجل المترتبة على التعاون المنصوص عليه أصلاً في الاتفاق، على أساس توقع قيام الدول المتشاطئة الأخرى بتنفيذ الاتفاق.

٢٥ - ويبدو أن ما سبق ذكره أوضح في حالة المنظور القصير الأجل منه في المنظور طويل الأجل، إذ المنظور الأخير متأصل في مفهوم الاستدامة. وتواجه البلدان المتشاطئة مشاكل كمية ونوعية متعلقة بالحجم المائي. وتقضي معالجة هذه المشاكل من خلال العمل الجماعي عدداً من القرارات الانفرادية أولاً من أجل التعاون والاستدامة وهي قرارات قد تنطوي على تكاليف - من قبيل الاتفاق على معدل منخفض للاستهلاك، في حالات نقص المياه، أو تكاليف تحسين

٢٠ - وشكلت العلاقة بين اتفاقية المياه واتفاقية نيويورك موضوع دراسة محددة في إطار فرقة العمل السابقة المعنية بالجوانب القانونية والإدارية لاتفاقية المياه^(٢١)، على الرغم من أن اتفاقية نيويورك لم تدخل بعد حيز النفاذ، بينما سرت اتفاقية المياه منذ عام ١٩٩٦. وتكفي الإشارة هنا إلى النقاط الرئيسية لاستنتاجاتها. وبينما تعالج كلتا الاتفاقيتين الموضوع ذاته، فإن أحكامهما متوافقة. وتعد أحكام اتفاقية المياه أكثر تحديداً بوجه عام. ولذلك، فإن توجيهها وقواعد السلوك المتطورة فيها أدق، خاصة فيما يتعلق بمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه. وعلى سبيل الاستثناء مما ذكر أعلاه، يمكن الوقوف على توجيهات أدق في اتفاقية نيويورك المتعلقة بمبدأ الانتفاع المنصف والمعقول. وأهم من ذلك، تكمن القيمة المضافة لاتفاقية المياه في الإطار المؤسسي الذي تضعه من أجل مساعدة الأطراف في الامتثال لأحكامها، وفي زيادة تطويرها من جهة، وفي الطابع الإلزامي للتعاون المؤسسي بين الأطراف المتشاطئة من جهة أخرى. وليس في اتفاقية نيويورك أي من هذه السمات.

ثالثاً- مزايا الانضمام إلى الاتفاقية بصفة طرف

٢١ - لما تصبح الدولة طرفاً في الاتفاقية، فإنها لا تصبح مجرد جهة معنية بالحقوق والواجبات الجديدة. بل الأهم من ذلك، أنها تنضم إلى نظام مؤسسي قائم على اجتماع الأطراف، ومكتب الاتفاقية، وهيئاتها الفرعية والأمانة. ويساعد هذا الإطار المؤسسي الأطراف في تنفيذ أحكام الاتفاقية وتطويرها تدريجياً، بما في ذلك من خلال المبادئ التوجيهية والتوصيات القانونية غير الملزمة^(٢٢)، وكذلك من خلال وضع بروتوكولات محددة. إذ تشكل الاتفاقية منتدى جماعياً يفضي إلى التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف، حيث تُتقاسم الخبرات والممارسات الجيدة. ويجوز للأطراف المشاركة في الأفرقة العاملة وغيرها من الهيئات الفرعية الأخرى، مثل فرق العمل وأفرقة الخبراء التي ينشئها اجتماع الأطراف. وتعالج هذه الأفرقة إلى جانب الأمانة الطلبات المتعلقة بتوضيح المسائل التقنية والقانونية والمؤسسية والاقتصادية والمالية المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية.

٢٢ - وتتجلى القيمة المضافة للانضمام إلى الاتفاقية بصفة طرف على نحو ما سبقت الإشارة إليه، وهي القيمة المستمدة من الطبيعة

(٥) العلاقة بين اتفاقية اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية واتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٩٧ بشأن قانون الاستخدامات غير الملاحية للمجاري المائية الدولية، جنيف، عام ٢٠٠٠ (وثيقة الأمم المتحدة. GE/ENHS/NONE/00/02، GE 00-30528)، وهي متاحة على العنوان التالي: www.unece.org/env/water/publications/documents/conventiontotal.pdf.

(٦) انظر المبادئ التوجيهية والتوصيات والتقارير الأساسية والدراسات الموجودة في الموقع التالي: <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>.

(٧) انظر، على سبيل المثال، مقال إيلاب بنفينستي المعنون "Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of "International Water Resources Law" في *American Journal of International Law*، ١٩٩٦، ص ٣٨٤، وما يليها، والمراجع المستشهد بها فيه.

لتعاون أوسع وأوثق. ذلك أن العديد من الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف المحددة التي سبق أن أبرمت تحت رعاية اتفاقية يشير تحديداً إلى الاتفاقية بوصفها الصك الأم الذي تستمد منه أهدافها العامة ومعظم أحكامها.

٣٠- ورغم أنه لا مانع لغير الأطراف من التنبؤ الطوعي لنفس معايير التعاون عبر الآليات المنصوص عليها في الاتفاقية، فإن الانضمام إلى الاتفاقية بصفة طرف يشكل ضماناً لانطباق الآليات المؤسسية للاتفاقية على العلاقات مع الأطراف المتشاطئة الأخرى على أساس المساواة مما يمهد الطريق إلى التعاون الدائم والفعال.

٣١- وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية قد أثرت في صياغة عدد من أنظمة المياه الإقليمية الفرعية (على سبيل المثال اتفاقية حماية نهر الدانوب أو التوجيه الإطاري المتعلق بالمياه الصادر عن الاتحاد الأوروبي). لذا فإن التنفيذ السليم للاتفاقية يشكل أساساً جيداً لتنفيذ هذه الصكوك دون الإقليمية. إذ تنص الفقرتان ٢١ و ٣٥ من ديباجة التوجيه والمادة ١ منه بشكل واضح على أن من أهداف التوجيه "العمل على تمكين الجماعة والدول الأعضاء من الوفاء [بالتزاماتها]"، بموجب الاتفاقية من جملة أمور أخرى. وهكذا في سياق الاتحاد الأوروبي تساعد الاتفاقية في تكملة تشريعات الاتحاد المتعلقة بالمياه وتشكل إرشادات إضافية لفهم وتنفيذ هذه التشريعات لا سيما في سياق التعاون بين البلدان الأعضاء في الاتحاد وغير الأعضاء.

٣٢- قد يحدث ألا تكون كل البلدان المتشاطئة في نفس الجسم المائي العابر للحدود أطرافاً في الاتفاقية. وفي هذه الحالة، لا تكون الأطراف المتشاطئة ملزمة قانوناً بأحكام الاتفاقية في علاقاتها مع البلدان المتشاطئة التي لم تنضم إلى الاتفاقية.

٣٣- وتستفيد الأطراف إلى حد كبير أيضاً من الاتفاقية وإطارها المؤسسي فيما يتعلق بالبعد المحلي لإدارة المياه لأن تعزيز التعاون في إطار الاتفاقية يشمل قطاعات مختلفة في الإدارات المركزية للدول الأطراف، وسلطاتها المحلية المختصة، وغيرها من أصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص والمنظمات غير الحكومية. ويحسن ذلك من التعاون والوعي والمعرفة والقدرات على صعيد كافة القطاعات والدرجات في سياق الدول والسياسات الإقليمية. وتشمل هذه الأشكال من التعاون والتنسيق تبادل المعلومات وإجراء المشاورات، والاشتراك في البحث والتطوير، لا سيما فيما يخص بلوغ الأهداف المرتبطة بنوعية المياه، إلى جانب الاشتراك في الرصد والتقييم، ونظم الإنذار المبكر، والمساعدة المتبادلة في الحالات الحرجة. وعليه قد تستفيد الأطراف من الأحكام التي تنص أيضاً على ممارسة سيادتها الداخلية: أي على العلاقة بين الحكومة وإدارتها المحلية، من جهة، وبين مواطنيها والمقيمين من الأفراد والشركات، من جهة أخرى. وعلاوة على ذلك، تعزز المساعدة الجماعية والخيرية المنصوص عليها في الاتفاقية من القدرة الوطنية لإدارة المياه. ولا تنطبق هذه القدرة الوطنية المعززة، عندما

البنية التحتية وكذا تكاليف الحصول على القدرة التكنولوجية للوقاية أو التطهير أو تحسينها. ومن شأن هذا أن يُظهر أن التعاون غير ملائم في منظور الأجل القصير، لا سيما إذا كانت للدولة المتشاطئة ألف شكوك حول اقتسام الدولة المتشاطئة بآء أو ربما جيم ودال للتكاليف أو حول تعاونها. وفي هذه الحالة من عدم اليقين، وانعدام الثقة والتواصل، إذا صارت السياسة السائدة لدى الدول المتشاطئة سياسة انفرادية، وبالتالي، الانسحاب من التكاليف المترتبة على التعاون في الأجل القصير، فستجد كل دولة متشاطئة نفسها في الأجل الطويل في أسوأ الأوضاع إزاء الجسم المائي المشترك أي نضوبه و/أو تلوثه بشكل غير قابل للإصلاح. وحتى قبل الوصول إلى نقطة اللاعودة، في سيناريو عدم التعاون، فستسنى ملء الجسم المائي المشترك وإصلاحه بتحمل البلدان المتشاطئة جميعها لتكاليف قد تكون أعلى بشكل غير متناسب من الوفورات التي تحققت في البداية عبر تفادي التعاون.

٢٦- وعليه من شأن الانضمام إلى الاتفاقية بصفة طرف فيها أن يزيل بالضبط هذا النوع من عدم اليقين مما يمهد الطريق للعمل الجماعي والتعاوني. وهذا هو الحال بفضل إطار بناء الثقة الذي وضعته الاتفاقية من خلال نظامها المؤسسي الجماعي الذي ينص على التقييم الجماعي، فضلاً عن تقديم المساعدة التقنية والقانونية والإدارية. والواقع أنه إذا انضمت كل الدول المتشاطئة في جسم مائي عابر للحدود إلى الاتفاقية، فلن تُترك كل دولة متشاطئة، بفضل الإطار المؤسسي للاتفاقية، وحيدة في تعاملها مع الدول المتشاطئة الأخرى إذ تصبح تطلعات هذه الدولة محل اهتمام جميع الأطراف الأخرى الجالسة في اجتماع الأطراف، الذي من شأنه أيضاً أن يقدم المساعدة، إلى جانب هيئاته الفرعية، مما يسهل الامتثال والتعاون من قبل جميع الأطراف.

٢٧- قد يصبح التعاون بموجب الاتفاقية مساهمة هامة في منع نشوب الصراعات بين الدول المتشاطئة، وبالتالي تعزيز السلام والأمن. ذلك أن التعاون الدائم عبر آليات الاتفاقية (مثل إنشاء هيئات مشتركة، وتبادل المعلومات وإجراء المشاورات، وما إلى ذلك) يسمح بالكشف المبكر عن المصادر المحتملة للخلاف وبيّح الوسائل الكفيلة بمنع تفاقمها.

٢٨- ومن مزايا الانضمام إلى الإطار التعاوني الجماعي الذي تنص عليه الاتفاقية أن الأطراف تستفيد في المقام الأول في مجال البعد العابر للحدود للعلاقات القائمة مع الأطراف المتشاطئة الأخرى. وتحقيقاً لهذه الغاية، تقتضي الاتفاقية من الأطراف المتشاطئة إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف، أو تعديل القائم منها، من أجل تطبيق مبادئها الأساسية على المياه العابرة للحدود المعنية بالاتفاقية. ويقدم الإطار أيضاً إرشادات مفصلة بشأن الحد الأدنى من المهام لمثل هذه الهيئات المشتركة.

٢٩- ويشكل إنشاء هذه الآليات المؤسسية وسائل ملموسة للتنفيذ العملي لمعايير التعاون الذي تتوخاه الاتفاقية وفي الوقت نفسه حافظاً قوياً

العالم فيتأتى من جملة جهات منها البنك الدولي، ومرفق البيئة العالمية، ومصرف الاستثمار الأوروبي ومصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية الآسيوي والبنك الإسلامي للتنمية، والمفوضية الأوروبية وعدد من الحكومات.

٣٨- وللأطراف في الاتفاقية أن تستفيد من استخدام الصندوق الاستئماني للاتفاقية، الذي يدعم التنفيذ الفعال للاتفاقية. وتدير الصندوق الاستئماني أمانة اللجنة الاقتصادية لأوروبا. وتساهم الأطراف في الصندوق على أساس طوعي.

٣٩- ويمكن استخدام الصندوق الاستئماني، في جملة أمور، منها ما يلي:

(أ) تقديم الدعم التقني إلى الأطراف، وخاصة البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، لتعزيز وتنفيذ الاتفاقية من خلال تنظيم الحلقات الدراسية وحلقات العمل والأنشطة التدريبية الأخرى؛

(ب) دعم مشاركة الخبراء من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وخاصة بلدان جنوب شرق أوروبا وأوروبا الشرقية ومنطقة القوقاز وآسيا الوسطى في حلقات العمل والحلقات الدراسية والندوات والمنتديات غير الرسمية الأخرى التي تنظم في إطار الاتفاقية^(٨).

٤٠- ولغير الأطراف أيضاً أن تستفيد من الصندوق الاستئماني للاتفاقية. إلا أن الأولوية للأطراف.

٤١- ويقدم مرفق البيئة العالمية، الذي يعد أكبر ممول للمشاريع الرامية إلى تحسين البيئة العالمية، المنح للمشاريع المتعلقة بستة مجالات تركيز منها المياه الدولية. ويهدف تمويل مرفق البيئة العالمية إلى المساعدة في تحمل ما يسمى "التكاليف الإضافية" المترتبة عن: (أ) مساعدة مجموعات من البلدان في فهم أفضل للشواغل البيئية التي تثيرها مياهاها الدولية والعمل بشكل تعاوني على معالجتها؛ و(ب) بناء قدرة المؤسسات القائمة (أو، عند الاقتضاء، تطوير القدرة من خلال ترتيبات مؤسسية جديدة) للاستفادة من نهج أكثر شمولاً لمعالجة الشواغل البيئية ذات الصلة بالمياه العابرة للحدود؛ و(ج) تنفيذ التدابير التي تعالج الشواغل البيئية العابرة للحدود التي تحظى بالأولوية^(٩).

٤٢- وبولي البنك الدولي، الذي يقدم القروض لتمويل المشاريع والأنشطة الملموسة ولا سيما فيما يتعلق بالاستخدامات الاقتصادية المختلفة للمياه العابرة للحدود (الطاقة الكهرومائية والري والسيطرة على الفيضانات، والملاحة، وصرف المياه، والمياه والصرف الصحي والمشاريع الصناعية ومثلها)، أهمية خاصة لإبرام الدول المتشاطفة

تتحقق في المياه العذبة ذات طابع عابر للحدود، تلقائياً على الأجزاء الداخلية للجسم المياه الدولي فحسب، ولكن قد تنطبق كذلك على المياه التي لها بعد محلي صرف.

٣٤- وتشكل الفقرة ٥ من المادة ٢، التي تبين المبدأ التحوطي، ومبدأ الملوث يدفع ومبدأ الاستدامة بين الأجيال، مثلاً مفيداً للأهمية المحلية التي تكتسبها الاتفاقية. فلدى اعتماد هذه المبادئ في النظام القانوني الداخلي للدولة المتشاطفة - وعادة ما يكون ذلك من خلال قانون برلماني يجيز التصديق - تنطبق هذه المبادئ في العادة على جميع الأنشطة التي يحتمل أن يكون لها تأثير بيئي، سواء أكان ذلك على الصعيد المحلي أم عبر الحدود. ومن خلال اتخاذ تدابير فردية وتعاونية لمنع أي أثر عابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه، باعتبار ذلك من الأهداف الرئيسية للاتفاقية، تجدد الأطراف نفسها حتماً طامحة إلى معايير أعلى لحماية صحة الإنسان وسلامته على الصعيدين المحلي والدولي. وينطبق الشيء نفسه على حماية النباتات والحيوانات والتربة والهواء والماء والمناخ والمناظر الطبيعية وغيرها من الأشياء.

٣٥- ودائماً فيما يخص المزايا المتعلقة أيضاً بالمستوى المحلي للأطراف، تتيح الاتفاقية إطاراً يمكن للأطراف استخدامه لتنفيذ الإدارة المتكاملة للموارد المائية. وتشجع الاتفاقية نهجاً شمولياً، يراعي الترابط المعقد القائم بين الدورة الهيدرولوجية، والأرض، والنباتات والحيوانات، على أساس أن الموارد المائية جزء لا يتجزأ من النظام الإيكولوجي. ويعزز هذا الأمر التعاون بين جميع الدول المتشاطفة في السعي إلى تنفيذ المفاهيم والأهداف الأساسية للاتفاقية على المستوى المحلي.

٣٦- وقد ينطوي أيضاً الانضمام إلى الاتفاقية بصفة طرف على مزايا، بصورة مباشرة، أو غير مباشرة، فيما يتعلق بالتمويل الدولي لمشاريع مرتبطة باستخدام المياه العابرة للحدود وحمايتها وإدارتها. فقد يسهل اجتماع الأطراف أمر الحصول على المساعدة المالية أو قد يسعى في ذلك، عند الاقتضاء، من أجل تعزيز قدرة طرف على تحقيق أغراض هذه الاتفاقية (انظر الفقرة ٢ (ج) من المادة ١٧).

٣٧- وتشجع بشدة المنظمات الدولية (مثل اللجنة الاقتصادية لأوروبا، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والاتحاد الأوروبي)، والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف والجهات المانحة الثنائية) على بذل الجهود من أجل إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف وإنشاء هيئات مشتركة. أما الدعم المالي المقدم إلى لجان الأنهار والهيئات المشتركة الأخرى في جميع أنحاء

(٨) انظر التفاصيل المتعلقة بالصندوق الاستئماني الواردة في القرار III/2 المتعلق بإنشاء الصندوق الاستئماني بموجب الاتفاقية، الذي اعتمد في الدورة الثالثة لاجتماع الأطراف (مدريد، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣؛ ECE/MP.WAT/15/Add.1؛ على الموقع التالي: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2004/wat/ece.mp.wat.15.e.add1.pdf>).

(٩) Operational Strategy of the Global Environment Facility (1995), Chapter 4: International Waters, <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEFC.3.7.pdf>.

باستثناء المملكة المتحدة، يجوز لجميع دول منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا التي ليست طرفاً في الاتفاقية أن تصبح طرفاً من خلال الانضمام إلى الاتفاقية.

٤٥ - ويجوز لأي دولة عضو في الأمم المتحدة وليست عضواً في اللجنة الاقتصادية لأوروبا أن تنضم إلى الاتفاقية على أساس المادتين ٢٥ و٢٦ بصيغتها المعدلتين ووفقاً للقرار VI/3 المتعلق بانضمام البلدان غير المنتمية إلى اللجنة الاقتصادية لأوروبا. ولأغراض الفقرة ٣، من المادة ٢٥، التي تسمح للبلدان غير المنتمية إلى اللجنة الاقتصادية لأوروبا بالانضمام إلى الاتفاقية، بعد موافقة اجتماع الأطراف، يكون اجتماع الأطراف من خلال قراره VI/3، قد وافق نهائياً على أي طلب توجهه في المستقبل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي ليست أعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا من أجل الانضمام إلى الاتفاقية. وتظل هذه الموافقة الواردة في القرار VI/3 رهن دخول التعديلات التي أجريت على المادتين ٢٥ و٢٦ حيز النفاذ، بالنسبة إلى جميع الدول والمنظمات التي كانت أطرافاً في الاتفاقية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣^(١١).

٤٦ - ولكي تصبح دولة غير موقعة تابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا أو أي دولة من غير دول اللجنة الاقتصادية لأوروبا طرفاً في الاتفاقية، يجب عليها إيداع صك انضمامها لدى الأمين العام للأمم المتحدة، بوصفه وديعاً لهذه الاتفاقية (المادة ٢٤). وتشير الدولة غير المنتمية إلى اللجنة الاقتصادية لأوروبا إلى القرار VI/3 عند تقديم صك انضمامها. وبالنسبة لأي دولة منضمة، تدخل الاتفاقية حيز النفاذ في اليوم التسعين الذي يلي تاريخ إيداع صك الانضمام (المادة ٢٦).

٤٧ - وتتوقف العملية الوطنية الدقيقة التي تصبح بموجبها الدولة طرفاً في الاتفاقية على التشريعات المحلية لتلك الدولة بشأن إبرام المعاهدات، والتي غالباً ما ترد في دستور تلك الدولة. وفي كثير من الدول، تكون عملية الانضمام إلى الاتفاقية من مسؤولية وزارة الشؤون الخارجية، بالتشاور مع الوزارة أو الوكالة المسؤولة عن الموارد المائية (مثل وزارة البيئة، ووزارة الزراعة). وعادة ما تكون هذه الأخيرة المسؤولة عن إعداد تقييم لأي تغييرات يتعين إجراؤها على التشريعات المحلية القائمة من أجل تنفيذ الاتفاقية. وفي كثير من الدول، يخضع الانضمام إلى معاهدة لموافقة البرلمان أو الحكومة، ويجب جعل التشريعات المحلية متفقة مع المعاهدة فيما يتعلق بهذا الإجراء، قبل بدء نفاذ المعاهدة بالنسبة إلى تلك الدولة على أي حال.

اتفاقات أو ترتيبات مناسبة لهذه الأغراض بالنسبة إلى الممر المائي بأكمله أو أي جزء منه. ويعد نهج البنك الدولي، في إطار السياسة التشغيلية/إجراء البنك ٧-٥٠: مشاريع الممرات المائية الدولية (٢٠٠١)^(١٠)، نهجاً ثابتاً من خلال الاعتراف بأن التعاون وحسن النية لدى الدول المتشاطئة ضروري لاستخدام وحماية الممر المائي بشكل فعال. وفي الحالات التي لا تزال فيها خلافات لم تحل بين الدولة المقترحة للمشروع والدول المتشاطئة الأخرى، يشترط البنك على الدولة المقترضة المحتملة إعلام الدول المتشاطئة الأخرى بالمشروع. وتوضح السياسة تفاصيل إجراءات الإخطار، بما في ذلك الإجراءات التي يتعين اتباعها في حالة اعتراض أحد الدول المتشاطئة على هذا المشروع. والمشاركة في اتفاقية المياه والامتنال لأحكامها بمثابة دليل واضح على رغبة الدول المتشاطئة في التعاون، وقد تتيح بيئة مثالية لمنع المنازعات، وتسويتها عن طريق التفاوض، إذا لزم الأمر، وبالتالي تعزيز الأهلية للحصول على التمويل الدولي.

رابعاً- كيفية الانضمام بصفة طرف والشروط الأساسية للتنفيذ والامتنال

٤٣ - تصبح الدولة طرفاً في اتفاقية المياه من خلال التصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها. ويعني التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام الفعل الدولي الذي تعرب الدولة بموجبه عن موافقتها على الالتزام بمعاهدة. وتوضح المادتان ٢٥ و٢٦ من الاتفاقية للدول والمنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي الإجراءات التي يتعين اتخاذها لكي تصبح طرفاً في الاتفاقية بصيغتها المعدلة بالقرار III/1 الصادر عن اجتماع الأطراف في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، والمكملة بعد ذلك، بالنسبة إلى البلدان الواقعة خارج منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، بموجب القرار VI/3 الصادر عن اجتماع الأطراف في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

٤٤ - فوفقاً للفقرة ٢ من المادة ٢٥، يجوز للدول ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية الموقعة من منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا أن تصدق على الاتفاقية أو تقبلها أو توافق عليها، بينما يجوز للدول الأعضاء والاستشارية الأخرى في اللجنة الاقتصادية لأوروبا ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا أن تنضم إلى الاتفاقية. والآن، انقضى الأجل المحدد للتوقيع على الاتفاقية (المادة ٢٣). وصدقت جميع الدول الموقعة، باستثناء المملكة المتحدة، على الاتفاقية أو قبلتها أو وافقت عليها. وعليه،

(١٠) Operational Policy/Bank Procedure 7.50: Projects on International Waterways (2001, revised in 2004 and 2012), <http://go.worldbank.org/RKU8MDSGVO>

(١١) يُتوقع بدء نفاذ التعديلات بالنسبة إلى جميع الدول والمنظمات التي كانت أطرافاً في الاتفاقية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ قبل نهاية عام ٢٠١٣. وعليه، من المتوقع أن يتسنى للدول غير المنتمية إلى اللجنة الاقتصادية لأوروبا، الانضمام إلى الاتفاقية بنهاية عام ٢٠١٣.

الحدود. ويمكن أن يشمل الفريق العامل مسؤولين وزاريين وممثلين عن وكالات البيئة والبلديات والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية. ويجوز تعيين مسؤولين محددين/مؤسسات بعينها لقيادة عملية الانضمام.

٤٨ - ويمكن التحضير للانضمام من خلال تقييم التغييرات التي تشترط الاتفاقية إجرائها على التشريعات المحلية القائمة وعلى الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف. وثمة خيار مفيد هو إنشاء فريق عامل رسمي لتقييم أثر الاتفاقية على القوانين والسياسات المحلية وعلى التعاون عبر

الإطار ١- التصديق على اتفاقية المياه وتنفيذها في فنلندا

وقعت فنلندا على الاتفاقية في ١٧ آذار/مارس ١٩٩٢، وصدقت عليها في ٢١ شباط/فبراير ١٩٩٦. وصدق على الاتفاقية رئيس فنلندا وأودع صك التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة. ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ على الصعيد الوطني بموجب مرسوم رئاسي.

ووفقاً لتقسيم المسؤوليات المعمول به آنذاك، كانت وزارة الشؤون الخارجية المسؤولة عن عملية التصديق على الاتفاقية في فنلندا. وطلب التعليق على التصديق إلى وزارة العدل، ووزارة الزراعة والغابات ووزارة البيئة، وكذا إلى اللجان المعنية بالأنهار الحدودية في فنلندا والدول المجاورة.

واستناداً إلى التعليقات، ارتئي أن الاتفاقية لا تتطلب سن القوانين أو اللوائح الوطنية أو تعديلها في ذلك الوقت. ولا عُد من الضروري تكييف اتفاقات الأنهار الحدودية الثنائية بسبب تنفيذ الاتفاقية.

ومع ذلك، لا بد من الإشارة إلى أنه من أجل تنفيذ الاتفاقية، عدلت فنلندا قانون المياه في عام ١٩٩٤. ووفقاً لهذا التعديل، تم تمديد نطاق قانون المياه ليشمل الآثار على المياه السطحية أو الجوفية في الدول الأخرى.

ودخل الدستور الجديد لفنلندا حيز النفاذ في عام ٢٠٠٠. والآن، غالباً ما يُشترط قبول البرلمان لإبرام المعاهدات. وتُفَعَّل أحكام المعاهدات والالتزامات الدولية الأخرى، إذا كانت ذات طابع تشريعي، بموجب قانون صادر عن البرلمان.

السلطات المنفذة ذات الصلة؛ وتعاوناً مع الأطراف المتشاطئة الأخرى. ومن الناحية العملية، يُستحسن أن تكون جميع التدابير الأولية، مثل التدابير القانونية والإدارية والمالية، قائمة على المستوى الوطني عند انضمام الدولة المعنية إلى الاتفاقية.

٥٢ - وقد يكون وضع خطة تنفيذ وطنية، وحبذا استكمالها بإطار زمني، أمراً مفيداً لإدماج التزامات الاتفاقية في الأنشطة المحلية والتعاون عبر الحدود. ورغم أن الاتفاقية لا تشترط رسمياً وضع هذه الخطة، يجوز للبلدان استخدامها بمثابة خطوة نحو الانضمام إلى الاتفاقية وتنفيذها.

٥٣ - عادة ما ينطوي تنفيذ الاتفاقية على ثلاث خطوات رئيسية على الأقل. أولاً، يجب على الأطراف أن تسن قوانين ولوائح وأن تبرم أو تكيّف اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف. ثانياً، يجب على الأطراف أن تعتمد تدابير إدارية كافية. ثالثاً، يجب على الأطراف أن تضمن ما يكفي من الموارد البشرية والمالية والتقنية المتاحة للتنفيذ. وبطبيعة الحال، لا حاجة إلى سن القوانين والدخول في اتفاقات أو وضع تدابير إدارية أو هياكل إذا كان القائم منها كافياً بالنظر إلى الاتفاقية.

٤٩ - ويعني قرار الانضمام أن الدولة مستعدة لامتنال الاتفاقية وتنفيذها. ويعني الامتنال وفاء الأطراف بالتزاماتها بموجب الاتفاقية، ويتطلب ذلك تنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني وكذلك على المستوى الدولي (الجزء الثاني من الاتفاقية). ويشير التنفيذ إلى جميع القوانين واللوائح والاتفاقات والسياسات ذات الصلة وغيرها من التدابير والمبادرات التي تعتمدها الأطراف و/أو تتخذها للوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية. ويعد فعل الانضمام خطوة أولى مهمة، ولكن يجب أن يتبعها التنفيذ العملي لأحكام الاتفاقية.

٥٠ - ويعد التنفيذ على المستوى الوطني وعلى مستوى التعاون عبر الحدود أمراً حيوياً لفعالية الاتفاقية. وهذا يعني أن على الأطراف أن تركز بصفة خاصة على تدابير وتُهَج التنفيذ. وقد تشمل تدابير التنفيذ مجموعة واسعة من الأنشطة تتراوح بين الاستعراضات المؤسسية والقانونية الرسمية وحملات التوعية العامة.

٥١ - ومن أجل تنفيذ الاتفاقية بشكل صحيح، يجب على الأطراف المحتملة أن تضمن، في جملة أمور، وعياً كافياً بالتزامات الاتفاقية؛ واهتماماً سياسياً كافياً بتنفيذها؛ وقدرة تقنية وإدارية ومالية؛ وتنسيقاً بين

الإطار ٢- انضمام أوكرانيا إلى اتفاقية المياه

سُنَّ قانون انضمام أوكرانيا إلى اتفاقية يوم ١ حزيران/يونيه ١٩٩٩. وأقر البرلمان الأوكراني هذا القانون، وأصبح نافذاً في ٢٣ حزيران/يونيه ١٩٩٩. وقبل ذلك جرت العملية التالية.

أعدت وزارة حماية البيئة في أوكرانيا مشروع قانون الانضمام إلى الاتفاقية. وعُرض على نظر مجلس الوزراء الأوكراني مشروع القانون - مع نص الاتفاقية باللغة الأوكرانية والمذكرة التفسيرية المفصلة لأهمية انضمام أوكرانيا إلى الاتفاقية، ولا سيما الاعتبارات القانونية والبيئية والاقتصادية المؤيدة لسن هذا القانون.

وبعد النظر في المشروع، أحاله مجلس الوزراء إلى البرلمان الأوكراني، حيث حظي بالقبول وأصبح قانوناً.

وظهرت صعوبات مالية معينة مع وزارة المالية خلال عملية الاتفاق على مشروع القانون لأن اقتصاد أوكرانيا كان في ذلك الوقت بالفعل يمر بمرحلة انتقالية. وفي نهاية المطاف، اتخذ قرار الانضمام لأن المشاركة في الاتفاقية لم تتطلب أي رسوم للعضوية.

فيها اتخاذ إجراءات ملموسة لتحقيق أغراض النظام أو للتصدي إلى مشاكل جديدة. وبموجب الاتفاقية، أدى ذلك إلى اعتماد صكين ملزمين إضافيين: البروتوكول المتعلق بالمياه والصحة والبروتوكول المتعلق بالمسؤولية المدنية.

٥٧- وإذا كانت البروتوكولات الملزمة قانوناً مهمة بلا شك، فإن مساهمة كبيرة في وضع وتنفيذ الأنظمة البيئية للجنة الاقتصادية لأوروبا قد تحققت من خلال اعتماد صكوك غير ملزمة في شكل العديد من المبادئ التوجيهية والتوصيات. ذلك أنها تتناول مجموعة واسعة من المسائل التي يتعين بحثها من أجل جعل "نظام المياه" عملياً وفعالاً في الواقع. وهناك مجموعة من المبادئ التوجيهية والتوصيات المتعلقة بالمياه المعتمدة تحت مظلة اتفاقية المياه، تتناول في جملة أمور، قضايا من قبيل ما يلي:

- نهج النظام الإيكولوجي في إدارة المياه (المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٣)؛
- معايير وأهداف نوعية المياه (توصيات ١٩٩٣)؛
- منع تلوث المياه بالمواد الخطرة (توصيات ١٩٩٤)؛
- منع تلوث المياه بالأسمدة والمبيدات في الزراعة والسيطرة عليه (المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٥)؛
- ترخيص تفرغ مياه الصرف الصحي من مصادر ثابتة في المياه العابرة للحدود (المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٦)؛
- التدابير الرامية إلى منع تلوث المياه الجوفية من مرافق تخزين المواد الكيميائية ومواقع التخلص من النفايات والسيطرة عليه والحد منه (توصيات ١٩٩٦)؛
- رصد وتقييم الأنهار والبحيرات (المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٦)؛
- رصد وتقييم المياه الجوفية العابرة للحدود (المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٠)؛
- رصد وتقييم الأنهار العابرة للحدود (المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٠)؛

خامساً- شروح عامة لأهم خصائص الاتفاقية

الطابع الإطاري للاتفاقية

٥٤- اتفاقية المياه صك "إطاري" نموذجي. وينتمي إلى هذه الفئة من الصكوك الدولية معظم اتفاقيات اللجنة الاقتصادية لأوروبا وكذلك المعاهدات البيئية العالمية الهامة (على سبيل المثال اتفاقية تغير المناخ وطبقة الأوزون، وما إلى ذلك) واتفاقيات البحار الإقليمية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. والهدف الأساسي والوظيفة الأولية لهذا النوع من الاتفاقات الدولية، التي تسمى أحياناً المعاهدات "المظلة"، هو وضع إطار مؤسسي لاجتماع الأطراف حيث تتعاون فيه الأطراف، وتستفيد من المساعدة التقنية والقانونية الجماعية وتواصل تطوير أحكام الاتفاق الإطاري.

٥٥- ويتعين تحقيق أهداف اتفاقية المياه من خلال نهج مزدوج، يتوخى فئتين رئيسيتين من الالتزامات. تعد المجموعة الأولى من الالتزامات، الواردة في الجزء الأول، ذات طابع أعم وتنطبق على جميع الأطراف في الاتفاقية. أما المجموعة الثانية، الواردة في الجزء الثاني، فهي أكثر تحديداً ويجب تنفيذها من خلال اتفاقات أخرى تبرمها الأطراف المتشاطئة التي تشترك في نفس المياه العابرة للحدود. والإطار القانوني للاتفاقية أكثر تفصيلاً من متوسط الاتفاقات المظلة، وبالتالي فهو يقدم توجيهات قانونية أكثر؛ وينطبق هذا القول بشكل خاص فيما يتعلق بالأحكام الواردة في الجزء الثاني.

٥٦- وتمشياً مع طبيعة الصك "الإطاري"، تنص اتفاقية المياه على بعض المبادئ والمتطلبات العامة التي يتعين على أطراف الاتفاقية مواصلة تطويرها وتنفيذها من خلال اعتماد بروتوكولات لاحقة وبعض الصكوك غير الملزمة في شكل مبادئ توجيهية وتوصيات بشأن مواضيع محددة في نطاق الاتفاقية. وأصبح تطور نظام الاتفاقيات "الإطارية" بوضع بروتوكولات تكميلية ممارسة راسخة في الحالات التي يلزم

لأوروبا. وينطبق هذا القول في المقام الأول على اتفاقية الحوادث الصناعية، واتفاقية إسبو، واتفاقية آرهوس. وتسهم جميع هذه المعاهدات في تنفيذ اتفاقية المياه. وتتخذ الروابط القائمة بين اتفاقية المياه والصكوك الأخرى للجنة الاقتصادية لأوروبا أشكالاً مختلفة - تتراوح بين التعاون المباشر في وضع صك جديد ملزم قانوناً وصياغة سياسات لتقديم الدعم التشغيلي والتقني على المستوى القطري.

طبيعة "العناية الواجبة" التي تميز الالتزامات العامة المنصوص عليها في الاتفاقية

٦٠- عند تنفيذ الاتفاقية، يتعين على الطرف إيلاء اهتمام خاص للطبيعة القانونية لأحكام الاتفاقية حتى يمثلها الطرف على أفضل وجه وأرشدته. ويبدو أن الالتزام العام بمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه، بمواصفاته وتفصيله، المنصوص عليها في المادتين ٢ و ٣، هو التزام ببذل "العناية الواجبة"، في مقابل التزامات مطلقة.

٦١- وفي "المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة" لعام ٢٠٠١، أشارت لجنة القانون الدولي إلى الالتزام ببذل العناية الواجبة بوصفه جوهر الأحكام الرامية إلى منع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود، أو، على أي حال، التقليل من مخاطره إلى أدنى حد^(١). وهذا الالتزام بالمنع يتزامن بالضبط مع الجوهر المعياري للاتفاقية على النحو المبين في الفقرة ١ من المادة ٢.

٦٢- وتتحدد طبيعة العناية الواجبة للالتزام بالمنع على وجه الخصوص بواجب اتخاذ "جميع التدابير المناسبة" الرامية إلى منع ذلك. ووفقاً لمحكمة العدل الأوروبية، "المناسبة" تعني "المطلوبة".

- الوقاية المستدامة من الفيضانات (المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٠)؛
- رصد وتقييم البحيرات الدولية والعابرة للحدود (المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٢)؛
- رصد وتقييم الأنهار والبحيرات والمياه الجوفية العابرة للحدود (استراتيجيات ٢٠٠٦)؛
- سلامة الأنابيب (المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٦)؛
- المبالغ المدفوعة مقابل خدمات النظام الإيكولوجي في الإدارة المتكاملة للموارد المائية (توصيات ٢٠٠٧)؛
- إدارة الفيضانات العابرة للحدود (الأحكام النموذجية لعام ٢٠٠٧)؛
- سلامة مرافق إدارة المخلفات (المبادئ التوجيهية لعام ٢٠٠٩)؛
- المياه والتكيف مع تغير المناخ (توجيهات ٢٠٠٩)؛
- المياه الجوفية العابرة للحدود (أحكام نموذجية لعام ٢٠١٢).

٥٨- وتؤثر هذه الصكوك غير الملزمة وغيرها في تطور النظام القانوني الذي أنشأته الاتفاقية، مما يسهل أيضاً عملية تنفيذها من خلال إتاحة معايير واضحة وملموسة تتعلق بالسلوك المطلوب اتباعه من أجل الامتثال الكامل للاتفاقية.

٥٩- وتحب الإشارة أيضاً إلى التفاعل القانوني القائم بين اتفاقية المياه والاتفاقيات البيئية الأخرى التي اعتمدت برعاية اللجنة الاقتصادية



- ٦٣ - ويُشرح مفهوم العناية الواجبة على أفضل وجه بعبارات وظيفية. وهذا يعني أنه، من أجل التمييز من الناحية العملية بين الالتزام بالمنع من خلال بذل "العناية الواجبة" و"الالتزام المطلق" بالمنع، ينبغي الإشارة في الحالة الأخيرة، إلى أن الدولة الطرف مسؤولة عن خرق الالتزام بالمنع كلما حدث أثر عابر للحدود ناجم عن نشاط جار على أراضيها. ومن ناحية أخرى، لا يُعتبر وجود خرق لالتزام ببذل العناية الواجبة لمجرد حدوث أثر عابر للحدود في حد ذاته. فلكي تكون الدولة مسؤولة دولياً عن خرقها التزام المنع ببذل "العناية الواجبة"، سيتعين، إلى جانب حدوث الأثر العابر للحدود، أن تعجز الدولة التي يجري على أراضيها النشاط الذي تسبب في هذا الأثر عن إثبات اعتمادها "جميع التدابير المناسبة" من أجل منع الأثر. وفي حال حدوث أثر عابر للحدود على الرغم من كل التدابير المناسبة المتخذة، سيتعين على دولة المصدر، بدلاً من تحمل المسؤولية الدولية عن خرق التزام دولي، أن تمتثل واجب التبعية المتمثل في اتخاذ جميع التدابير المناسبة - فردياً وبصورة مشتركة مع الدولة الضحية - من أجل السيطرة على هذا الأثر والحد منه. وتتطابق المفاهيم القانونية العامة التي شُرحت أعلاه مع الهيكل المعياري للالتزام الأساسي المنصوص عليه في المادة ٢ من الاتفاقية فيما يخص منع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه.
- ٦٤ - وانطلاقاً من طبيعة العناية الواجبة التي يتسم بها الالتزام بمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه ومن مفهوم "مناسبة" التدابير اللازمة، تنشأ نسبة كبيرة في السلوك التي يتعين على الأطراف اتباعها على صعيد كل من المضمون والإطار الزمني لهذا السلوك.
- ٦٥ - وتعد نسبة السلوك هاته متناسبة مع قدرة الطرف المعني، ومع طبيعة ودرجة الخطر المتعلق بحدوث أثر عابر للحدود في ظل الظروف المحددة، بما فيها الخصائص الفردية لحوض المياه ذي الصلة. ويعني هذا، من جهة، أنه كلما كان خطر وقوع أثر كبير مرتفعاً - مثل فيضان بسبب انهيار سد، أو تلوث سام خطير لعطل في منشأة صناعية - زادت درجة العناية الواجبة (أي التدابير المناسبة). ومن ناحية أخرى، كلما كان مستوى التطور العلمي والتكنولوجي والاقتصادي والإداري للدولة الطرف عالياً وقدرتها كبيرة، كان مستوى معايير الرعاية المتوقعة والمطلوبة من هذه الدولة عالياً.
- ٦٦ - وتتطلب اتفاقية المياه على وجه التحديد من كل طرف البدء بالعناية الواجبة في عملية اعتماد "جميع التدابير المناسبة" لتحقيق النتيجة التي تنص عليها أحكامه ذات الصلة في نهاية المطاف، انطلاقاً من وقت الانتهاء من التصديق، أو عملية الانضمام تحديداً^(١٣).
- ٦٧ - ويستدعي الأمر ثلاث مواصفات من أجل تقييم المضمون الفعلي للالتزام بالرعاية في ظل الالتزامات المتعلقة ببذل العناية الواجبة المنصوص عليها في اتفاقية المياه:
- (أ) تُستكمل نسبة ومرونة الالتزام باتخاذ "التدابير المناسبة" بموجب الاتفاقية بإجراءات عامة، من قبيل المبدأ التحوطي، ومبدأ الملوث يدفع ومبدأ الاستدامة (الفقرة ٥ من المادة ٢) وبمعايير، مثل المبيّنة في المادة ٣ المتعلقة بإحداث جملة أمور منها نظام الترخيص على أساس أفضل تكنولوجيا متاحة، بشأن تقييم الأثر البيئي، وكذلك وضع حدود للانبعاثات ومعايير لنوعية المياه. وتساهم تلك المعايير والبارامترات في تحديد ملموس للمضمون المعياري للالتزامات العناية الواجبة للمنح وما يقابله من واجب الرعاية؛
- (ب) من الصعب عملياً وقانونياً، إن لم يكن من المستحيل، لضحية أثر عابر للحدود أن يثبت أن السلطات الوطنية لدولة المصدر لم تعتمد جميع التدابير المناسبة لمنع الأثر. ذلك أنه من الممكن للفاعل أن يثبت اتخاذه لإجراءات وأن يحفظ سجلات توثق لذلك، بينما من المستحيل تقريباً تقديم أدلة موثقة تثبت أن طرفاً ثالثاً لم يتخذ إجراءات. وعليه، هناك اتفاق عام في هذا المجال من القانون على عكس عبء الإثبات، ونقله من المطالب إلى الدولة مصدر الأثر العابر للحدود. إذ سيتعين على هذه الدولة، لا على الجهة المحتجة بالمسؤولية، أن تثبت اعتماد الإجراءات الوقائية المناسبة ضمن ولايتها القضائية؛
- (ج) وكما كان متوقفاً بالفعل، لا ينطبق الالتزام ببذل العناية الواجبة لاتخاذ "جميع التدابير المناسبة" على واجب المنع فقط، بل ينطبق أيضاً على مفهوم السيطرة على الأثر العابر للحدود والحد منه. ويعني هذا أنه بموجب الاتفاقية، يترتب على وقوع أثر عابر للحدود الالتزام باتخاذ جميع التدابير المناسبة للسيطرة على هذا الأثر والحد منه.
- ٦٨ - وإلى جانب ما سبق قوله بشأن الميزة الأساسية للمبدأ العام المتعلق بمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه، لا ينبغي إغفال تلك الشروط المحددة في الاتفاقية التي تنص على التزامات ينبغي تطبيقها فوراً. وهذا هو الحال فيما يخص الالتزامات التالية:
- (أ) وضع حدود للانبعاثات الناجمة من التفريغ في المياه السطحية استناداً إلى أفضل تكنولوجيا متاحة، تُطبّق خصيصاً على القطاعات الصناعية الفردية (الفقرة ٢ من المادة ٣)؛
- (ب) تحديد أهداف نوعية المياه واعتماد معايير لنوعية المياه وفقاً للمرفق الثالث؛
- (ج) وضع برامج لرصد أحوال المياه العابرة للحدود (المادة ٤)؛
- (د) تزويد الجمهور بالمعلومات المتعلقة بحالة المياه العابرة للحدود، وفقاً للمؤشرات الواردة في المادة ١٦؛

(١٣) "Many agreements contain a special clause, in which the States pledge themselves to take "all appropriate measures" or to make "appropriate efforts to control and reduce sources of pollution in the area or in the space concerned". This is to be done both by establishing technical and administrative procedures for informing other States in the event of pollution. It is clear that such agreements do not establish the strict obligation not to pollute (obligation of result), but only the obligation to "endeavour" under the due diligence rule to prevent, control and reduce pollution. For this reason, the breach of such obligation involves responsibility for fault (rectius: for lack of due diligence)" (R. Pisillo Mazzeschi, "Forms of International Responsibility for Environmental Harm", in *International Responsibility for Environmental Harm* 15, 19 (F. Francioni and T. Scovazzi eds., 1991))

الأخرى؛ ومع ذلك، حتى لا يثبت عدم امتثال دولة طرف للالتزام بالتعاون يتعين على هذه الدولة أن تثبت عدم إمكانية التعاون بسبب موقف الدول المتشاطئة، في حين أنها اعتمدت جميع التدابير لجعل التعاون ممكناً.

(هـ) التعاون وفقاً للمفاهيم والمواصفات المنصوص عليها في المادة ٢(٦)، والمواد ٥ و ٦ و ٩ و ١٠ و ١١ و ١٢ و ١٣ و ١٤ و ١٥ و ١٧. وبطبيعة الحال، يخضع هذا الامتثال الكامل لهذا الالتزام للموقف التعاوني للدول المتشاطئة

سادساً- شروح وتوضيحات لأحكام مختارة

الجزء الأول- أحكام متعلقة بجميع الأطراف

ألف- الفقرات ١ و ٢ و ٣ و ٤ من المادة ١، والفقرتان ١ و ٣ من المادة ٩ - نطاق الاتفاقية

المادة ١ (الفقرات ١ و ٢ و ٣ و ٤)

لأغراض هذه الاتفاقية،

- ١- يعني مصطلح "المياه العابرة للحدود" أية مياه سطحية أو جوفية تميز الحدود القائمة بين دولتين أو أكثر، أو تعبرها أو توجد عليها؛ وحيثما تدفقت المياه العابرة للحدود في البحر مباشرة، تنتهي هذه المياه العابرة للحدود في خط مستقيم عبر مصابها بين نقاط خط المياه المنخفض لضفافها؛
- ٢- يعني مصطلح "الأثر العابر للحدود" أي أثر سلبي كبير على البيئة داخل منطقة خاضعة لولاية طرف آخر، نتيجة تغير في ظروف المياه العابرة للحدود بفعل نشاط بشري، ويقع مصدره المادي كلياً أو جزئياً داخل منطقة خاضعة للولاية القضائية لأحد الأطراف. ومن هذه الآثار التي تمس البيئة الآثار المتعلقة بصحة الإنسان وسلامته، وبالنبات والحيوان والتربة والهواء والماء والمناخ والمناظر الطبيعية والآثار التاريخية أو الهياكل المادية الأخرى، أو التفاعل بين هذه العوامل. وهي تشمل أيضاً الآثار في التراث الثقافي أو الظروف الاجتماعية الاقتصادية الناجمة عن إحداث تغييرات في تلك العوامل؛
- ٣- يعني مصطلح "الطرف"، ما لم يشر النص إلى خلاف ذلك، طرفاً متعاقداً في هذه الاتفاقية؛
- ٤- يعني مصطلح "الأطراف المتشاطئة" الأطراف المطلة على نفس المياه العابرة للحدود؛

المادة ٩ (الفقرة ١)

- ١- تقوم الأطراف المتشاطئة على أساس المساواة والمعاملة بالمثل بإبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف أو ترتيبات أخرى، إذا لم توجد اتفاقات بعد، أو بتكييف الآليات القائمة، حيثما كان ذلك ضرورياً للقضاء على التناقضات مع المبادئ الأساسية لهذه الاتفاقية، من أجل تحديد علاقاتها المتبادلة وسلوكها فيما يتعلق بمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه. وتحدد الأطراف المتشاطئة منطقة مستجمعات المياه، أو جزء (أو أجزاء) منها، مع مراعاة التعاون. وتتناول هذه الاتفاقات أو الترتيبات القضايا ذات الصلة المشمولة بهذه الاتفاقية، وكذلك أية قضايا أخرى قد ترى الأطراف المتشاطئة من الضروري أن تتعاون بشأنها.

المادة ٩ (الفقرة ٣)

- ٣- في الحالات التي تكون فيها دولة ساحلية، طرف في هذه الاتفاقية، متضرراً بشكل مباشر وكبير من أثر عابر للحدود، جاز للأطراف المتشاطئة، إذا اتفقت جميعاً على ذلك، أن تدعو تلك الدولة الساحلية إلى المشاركة بطريقة مناسبة في الأنشطة المشتركة متعددة الأطراف للهيئات التي تنشئها الأطراف المتشاطئة الواقعة على ضفاف هذه المياه العابرة للحدود.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

٧٤- وتنص الفقرة ٦ من المادة ٢ على أن المياه العابرة للحدود لا ينبغي أن تقتصر على هيئة المياه (مثل النهر، والبحيرة، وطبقة المياه الجوفية)، ولكن ينبغي أن تشمل منطقة مستجمعات المياه من الجسم المائي المذكور (أو مساحة تغذيتها بأكملها، في حالة وجود طبقة مياه جوفية محصورة كانت أم غير محصورة). وينبغي أن يُفهم من منطقة المستجمعات بأكملها لجسم مائي سطحي أو منطقة إعادة تغذية المياه الجوفية على أنها منطقة استقبال المياه الناجمة عن الأمطار أو ذوبان الثلوج، التي تنهمر (على سطح الأرض أو تحتها في المناطق المشبعة وغير المشبعة) إلى جسم مائي سطحي أو التي تتسرب عبر باطن الأرض (أي المنطقة غير المشبعة) إلى طبقة المياه الجوفية^(١٥).

٧٥- ومن المهم ملاحظة أن مصطلح "منطقة مستجمعات المياه" من الناحية الهيدرولوجية ينطبق أيضاً على المناطق التي تنهمر منها المياه إلى جزء من النهر (على سبيل المثال، في منطقة المنبع من نقطة التقاء نهر مع أحد روافده أو منطقة المنبع من تدفق بحيرة) أو المناطق التي تنهمر منها المياه إلى كامل النهر (أي منطقة المنبع من النقطة التي يتدفق منها النهر إلى البحر، أو البحيرة المغلقة أو بالوعة الصحراء).

٧٦- وتعتمد الاتفاقية نهجاً متكاملًا لاستخدام المياه وحمايتها^(١٦). ويستند هذا النهج إلى مفهوم منطقة مستجمعات المياه على النحو المبين أعلاه (الفقرة ٧٤)، الذي يشمل أيضاً "عناصر أخرى" للبيئة، مثل الهواء والأرض والحيوانات والنباتات في حدود تفاعل هذه "العناصر الأخرى" مع المياه العابرة للحدود ذات الصلة (انظر الفقرة ٢ من المادة ١). ولذلك، فإن منطقة مستجمعات المياه بأكملها أو أجزاء منها تشمل الوحدة المادية التي يتعين على الأطراف المتشاطئة التعاون بشأنها من خلال وضع سياسات وبرامج واستراتيجيات منسقة بموجب الفقرة ٦ من المادة ٢. ويتجسد هذا النهج أيضاً في الفقرة ١ من المادة ٩، التي تدعو الأطراف المتشاطئة إلى تحديد منطقة (أو مناطق) مستجمعات المياه، أو أجزاء منها، التي تخضع للتعاون.

٧٧- وتستثني الفقرة ١ من المادة ١ مياه البحار من نطاق الاتفاقية. ومع ذلك، تقتضي الفقرة ٦ من المادة ٢، أن تحمي الأطراف البيئة التي تتأثر بمياهها العابرة للحدود، بما في ذلك البيئة البحرية. وكان لهذا الالتزام تأثير بعيد المدى على عدد من الاتفاقات التي وضعت على أساس الاتفاقية وتضمنت أحكاماً تنص على حماية المناطق البحرية والساحلية المتلقية. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في اتفاقات حماية أنهار إلب، وأودر والدانوب.

٦٩- يحدد "نطاق" المعاهدة "مجال تطبيقها"، أي الموضوعات التي تتناولها أحكامها. ويحدد نطاق "المعاهدات الإقليمية" أيضاً المجال الجغرافي (وفي حالتنا الهيدرولوجي أو الهيدروغرافي أيضاً) لتطبيق المعاهدة، بما في ذلك الموارد المائية، فضلاً عن المكونات ذات الصلة بالمياه في البيئة، التي تنظمها أحكام المعاهدة. ويمكن أن يحدد النطاق أيضاً أنواع الاستخدامات، أو الأنشطة، التي تنظمها المعاهدة. وأخيراً، فإنه يحدد مسألة الأهلية، أي الدول التي يحق لها المشاركة في هذه المعاهدة. وبالتالي، هناك جوانب مختلفة ينبغي النظر فيها وإثباتها من أجل تقييم نطاق الاتفاقية وهي: تطبيقها الجغرافي، وأنواع الحالات والأنشطة، وكذلك الجهة المعنية أو المتأثرة بها، بما في ذلك مسألة الدول التي يحق لها أن تصبح طرفاً في الاتفاقية. وترتبط هذه القضايا ارتباطاً وثيقاً، إذ يكون لحقوق وواجبات كل طرف فيها تأثير على حقوق الآخرين والتزاماتهم.

النطاق الجغرافي

٧٠- يحدد النطاق الجغرافي للاتفاقية في الفقرة ١ من المادة ١، فيما يتعلق بأنواع المياه، وفي الفقرة ٦ من المادة ٢^(١٤)، فيما يتعلق بمناطق مستجمعات المياه ذات الصلة والبيئة البحرية.

٧١- أما بالنسبة لأنواع المياه التي تدخل في نطاق الاتفاقية، فالكلمات الرئيسية هي المياه العابرة للحدود، والمياه السطحية والمياه الجوفية.

٧٢- ووفقاً للفقرة ١ من المادة ١، يُقصد بعبارة المياه العابرة للحدود أي مياه سطحية أو جوفية تميز الحدود بين دولتين أو أكثر أو تعبرها أو توجد عليها. وكلما تدفقت هذه الأنهار العابرة للحدود في البحر مباشرة، فإن هذه الأنهار تقع في نطاق قواعد الاتفاقية إلى غاية الخط المستقيم الذي يعبر مصابها بين نقطتي خط المياه المنخفض لضفافها.

٧٣- وتشمل المياه السطحية المياه المجتمعة على الأرض في جدول، أو نهر، أو قناة، أو بحيرة، أو خزان أو أراض رطبة. وتشمل المياه الجوفية كل الماء الذي هو تحت سطح الأرض في منطقة التشبع وعلى اتصال مباشر بالأرض أو باطنها. أما بالنسبة إلى المياه الجوفية، فتشمل الاتفاقية كلاً من طبقات المياه الجوفية المحصورة وغير المحصورة.

(١٤) انظر شرح الفقرة ٦ من المادة ٢.

(١٥) ينبغي ملاحظة التعريف الواردة في التوجيهات الإطارية بشأن المياه الصادرة عن الاتحاد الأوروبي. إذ تستخدم هذه التوجيهات مصطلح "حوض النهر"، حيث يعني حوض النهر مساحة الأراضي التي يتدفق منها كل الجريان السطحي عبر سلسلة من الجداول والأنهار، وربما البحيرات إلى البحر في مصب نهر واحد، أو مصب الدلتا. وتستخدم هذه التوجيهات أيضاً مصطلح "الحوض الفرعي" حيث يُقصد به مساحة الأراضي التي يتدفق منها كل الجريان السطحي عبر سلسلة من الجداول والأنهار، وربما البحيرات إلى نقطة معينة في مجرى مائي (عادة البحيرة أو ملتقى الأنهار). وهكذا، فإن معنى "منطقة مستجمعات المياه" في الاتفاقية متطابق مع معنى "الحوض"، على النحو المحدد في توجيهات الاتحاد الأوروبي، عندما ينتهي النهر في البحر، ويمكن أن يُفهم من عبارة "جزء منها" على أنها منطقة "الحوض الفرعي"، على النحو المحدد في توجيهات الاتحاد الأوروبي، عندما ينتهي النهر في أي مياه سطحية أخرى.

(١٦) تقوم "إدارة أحواض الأنهار"، كما تمارس اليوم، على هذا النهج المتكامل.

الدول المتشاطئة المهمة. ولذلك، فإن تبادل البيانات والمعلومات، وكذلك المشاورات - أي التعاون - بينهم هو أمر حاسم لتقييم "الأثر السلبي" المقبول، أو غير الجائز لنشاط قائم، أو مخطط له. وهذا يفسر الركائز الثلاث التي تقوم عليها الاتفاقية المعيارية، استناداً إلى (أ) قاعدة عدم الضرر؛ و(ب) مبدأ الانتفاع المنصف؛ و(ج) مبدأ التعاون، باعتباره حافزاً لتحقيق القاعدة والمبدأ السابقين.

٨٢- ووضع أهداف ومعايير لنوعية المياه هو مفتاح التقييم الواقعي "لعبئة الجسام" على أساس كل حالة على حدة، لا سيما إذا وضعت هذه الأهداف والمعايير بمشاركة الدول المتشاطئة. وفي هذا الخصوص، تقدم الاتفاقية أفضل إطار تنظيمي متطور لتسهيل هذا التقييم. وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية، إلى جانب إلزام الدول المتشاطئة بالدخول في "اتفاقات أو ترتيبات" لإنشاء هيئات مشتركة من مهامها المتنوعة "وضع أهداف ومعايير مشتركة لنوعية المياه"، تقدم في المرفق الثالث عدداً من المبادئ التوجيهية لتحقيق هذه الغاية.

٨٣- ولتحقيق الغرض ذاته، ستشير الأطراف في اتفاقية المياه التي هي أيضاً أطراف في اتفاقية إسبو إلى التذييل الأول لاتفاقية إسبو، الذي يقدم قائمة بالأنشطة التي من المحتمل أن تسبب آثاراً سلبية جسيمة عابرة للحدود، إلى جانب التذييل الثالث، الذي يحدد "المعايير العامة للمساعدة في تحديد الأهمية البيئية لأنشطة غير مدرجة في التذييل الأول". ويساعد التذييل الرابع أيضاً في النص على إجراء للتحقيق فيما "إذا كان من شأن النشاط المقترح المدرج في التذييل الأول أن يكون له تأثير كبير عابر للحدود". وإذا كانت الإشارة إلى تلك المعايير غير إلزامية للأطراف التي ليست أطرافاً في اتفاقية إسبو، فقد تشكل موجهاً مفيداً، على أية حال، في امتثال الالتزام بالمنع والانتفاع المنصف والتعاون في إطار اتفاقية المياه.

٨٤- وتنطبق اتفاقية المياه على أي نشاط قد يسبب أثراً عابراً للحدود دون تحديد طبيعة هذا النشاط ومكانه. وهذا يعني أن أي نشاط يسبب أو يحتمل أن يسبب، أثراً عابراً للحدود قد يكون في أي مكان على أراضي الدولة، بصرف النظر عن قربه من الحدود، أو إلى الجسم المائي. لذا ينبغي أن تراعي الدول منطقة مستجمعات المياه بأكملها بل ينبغي لها، في بعض الحالات (مثل طبقات المياه الجوفية المحصورة، ومناطق تغذيتها كاملة) أن تتجاوز ذلك، لضمان عدم التسبب في أي أثر عابر للحدود.

٨٥- وتمشياً مع مبدأ المساواة القانونية بين الدول، يعد النطاق المعياري لأحكام الاتفاقية في المقام الأول هو معالجة العلاقات المتبادلة بين الأطراف المتشاطئة. ومع ذلك، تحتوي الاتفاقية على أحكام تهدف أيضاً إلى حماية المصالح المشتركة لمجتمع

٧٨- ومن المهم ملاحظة أن الاتفاقية لا تستبعد المياه العابرة للحدود التي تنتهي في حوض الصحراء أو في البحيرة المغلقة.

النطاق الموضوعي

٧٩- يركز النطاق الموضوعي الرئيسي للاتفاقية على منع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه على النحو المحدد في الفقرة ٢ من المادة ١.

٨٠- وبناء على ذلك، تتبع الاتفاقية نهجاً شاملاً إزاء مفهوم البيئة في معالجة الآثار السلبية على مختلف مكوناتها المدرجة في الفقرة ٢ من المادة ١. فعبارة "الأثر السلبي الجسيم" تقدم معياراً مجرداً للتوجيه في تقييم العبء المقبولة للضرر، كما هو الحال في أحكام مماثلة واردة في اتفاقات أخرى بيئية متعددة الأطراف التي نجد فيها مصطلحات "لموس"، أو "جسيم"، أو "مهم"، أو "خطير". وفي الأعمال التحضيرية التي أدت إلى اتفاقية نيويورك، أشارت لجنة القانون الدولي إلى أن استبدال كلمة "لموس" بكلمة "جسيم" لم يكن القصد منه تشديد المعيار الواجب التطبيق في تحديد الأثر السلبي المقبول كما كان سيكون الحال في عبارة "كبير" أو "خطير"^(١٧). ذلك أن عبارة "الأثر السلبي الجسيم" تجسد المبدأ العام الدولي "لحسن الجوار" الذي يحدد واجب التعاضد عن العيوب البسيطة التافهة الناجمة عن أنشطة في البلدان المجاورة. ويمكن القول بوجود "أثر سلبي جسيم" عندما يكون هناك انتقاص حقيقي لاستخدام جزء كبير من الجسم المائي أو بيئته من قبل دولة متشاطئة. وقياساً على كلمات لجنة القانون الدولي، يُقصد بعبارة "الضرر الملموس" "أثر ضار له بعض العواقب، مثلاً، في الصحة العامة، أو الصناعة، أو الأموال أو الزراعة أو البيئة في الدولة المتأثرة"^(١٨). ويتمشى هذا القول تماماً مع مبدأ الانتفاع المنصف المقنن في اتفاقية المياه بموجب الفقرة ٢ (ج) من المادة ٢.

٨١- ويتوقف التقييم الواقعي "لعبئة جسام" الأثر السلبي الذي يشكل الأثر العابر للحدود على الحالة الخاصة بمنطقة مستجمعات المياه، بما في ذلك الظروف الخاصة المتعلقة بالأطراف المتشاطئة المعنية، على أساس كل حالة على حدة. فقد يكون الأثر السلبي "جسيماً" في منطقة لمستجمعات المياه، ولا يعد كذلك في منطقة أخرى، وفقاً لاختلاف قدرة التطهير المتاحة، أو نوع الاستخدامات المتضررة أو الاستخدامات البديلة المتاحة في كل منطقة مستجمعات المياه ذات الصلة. والغرض من تحديد "عبئة الجسام" إرشاد الأطراف في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية ملموسة - تهدف على وجه التحديد إلى منع تجاوز هذه العبء - بحيث يمكن اعتبارها "مناسبة" من قبل

(١٧) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السادسة والأربعين، الدورة التاسعة والأربعون للجمعية العامة، الملحق رقم ١٠، وثيقة الأمم المتحدة A/49/10، الصفحة ١٧٤ (١٩٩٤).

(١٨) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الأربعين، الدورة الثالثة والأربعون للجمعية العامة، الملحق رقم ١٠، وثيقة الأمم المتحدة A/43/10، أعيد طبعه في [١٩٨٨] حولية لجنة القانون الدولي، الجزء الثاني من المجلد الثاني، الصفحة ٨٢.

عن اتفاق بين طرفين متشاطئين، أو أكثر، أو عن معاملة بالمثل رداً على انتهاك سابق للاتفاقية. وعليه، لا يجوز بموجب الاتفاقية نهج سلوك يسبب ضرراً جسيماً ولا رجعة فيه لبيئة دولة طرف أخرى، أو استخدام جسم مائي بطريقة ثبت عدم استدامتها لبيئة دولة طرف أخرى.

الأطراف في الاتفاقية فيما يخص الحفاظ على البيئة. وتعد هذه الالتزامات كلاً لا يتجزأ (أو التزامات مطلقة لكافة الأطراف)، بمعنى أنها، من أجل حماية مصالح المجتمع، تنشئ لمجتمع الأطراف مجموعة من الحقوق المقابلة التي لا تقبل التجزئة. ولا يُقبل أي سلوك مناف بشكل خطير لهذه الالتزامات، ولو كان ذلك ناتجاً



أهلية المشاركة

يتمثل في معاهدة "عالمية" مفتوحة أمام مشاركة الجميع. ولأغراض الفقرة ٣، من المادة ٢٥، التي تسمح للبلدان غير المنتمية إلى اللجنة الاقتصادية لأوروبا بالانضمام إلى الاتفاقية، بعد موافقة اجتماع الأطراف، يكون اجتماع الأطراف من خلال قراره VI/3، قد وافق نهائياً على أي طلب توجهه في المستقبل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي ليست أعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا من أجل الانضمام إلى الاتفاقية. وتظل هذه الموافقة رهن دخول التعديلات التي أحرقت على المادتين ٢٥ و ٢٦ حيز النفاذ (من المتوقع أن يحدث ذلك قبل نهاية عام ٢٠١٣)، بالنسبة إلى جميع الدول والمنظمات التي كانت أطرافاً في الاتفاقية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

٨٨- وتتناول الاتفاقية فئتين من الدول هما: "الأطراف" و "الأطراف المتشاطئة". فموجب الفقرة ٣ من المادة ١، يُقصد بمصطلح "طرف" طرفاً متعادلاً في الاتفاقية نفسها. وعليه، فإن أي دولة صدقت على الاتفاقية أو انضمت إليها تعد "طرفاً" بالمعنى المقصود في هذا الحكم. ومن جهة أخرى، يشير مصطلح "الأطراف المتشاطئة"، على النحو المحدد في الفقرة ٤ من المادة ١، إلى الأطراف في الاتفاقية المطلة على المياه العابرة للحدود ذاتها. وعلى هذه الأطراف إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف بشأن تلك المياه "المشتركة" على النحو المنصوص عليه في المادة ٩^(١٩).

٨٦- ترتبط أيضاً مسألة النطاق، أو التطبيق الإقليمي لاتفاق دولي بمسألة أهلية الدول للمشاركة في معاهدة ما. فقد وُضعت اتفاقية المياه في البداية بوصفها اتفاقية أوروبية أو، بعبارة أخرى، صكاً "إقليمياً" نموذجياً. فوفقاً للمادة ٢٣ من الاتفاقية، يعد باب التوقيع على الاتفاقية مفتوحاً في وجه الدول الأعضاء اللجنة الاقتصادية لأوروبا، والدول ذات المركز الاستشاري لدى اللجنة الاقتصادية لأوروبا، ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية المكونة من دول أعضاء ذات سيادة في اللجنة الاقتصادية لأوروبا والتي نقل أعضاؤها إليها الاختصاص فيما يتعلق بالمسائل التي تتناولها الاتفاقية. وتشمل اللجنة الاقتصادية لأوروبا حالياً ٥٦ بلداً موجوداً في منطقة الاتحاد الأوروبي، وفي أوروبا الغربية غير التابعة للاتحاد الأوروبي، وفي أوروبا الشرقية، وجنوب شرق أوروبا، ومنطقة القوقاز، وآسيا الوسطى، وأمريكا الشمالية، وكذا إسرائيل وتركيا. ولكل هؤلاء الحق في الانضمام إلى الاتفاقية بصفة طرف.

٨٧- وفي ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ عدل الأطراف في اتفاقية المياه المادتين ٢٥ و ٢٦ لفتح الباب أمام أية دول أخرى أعضاء في الأمم المتحدة للانضمام إلى الاتفاقية. ومع بدء نفاذ التعديلات في ٦ شباط/فبراير ٢٠١٣، اكتست الاتفاقية طابعاً عاماً مختلفاً تماماً

٨٩- وعلى النحو المتوقع أعلاه، رغم أن الاتفاقية تركز على المياه العذبة أساساً، فإنها لا تغفل ما قد يترتب على استخدامها من عواقب سلبية في البيئة البحرية. ففي الممارسة الدولية، تُعالج مسألة التلوث البحري بواسطة الأنهار العابرة للحدود في إطار "أسرة" مختلفة من الصكوك الدولية هي: اتفاقيات البحار الإقليمية والبروتوكولات الإضافية المتعلقة بالمصادر والأنشطة البرية. وغالباً ما تنص هذه الاتفاقيات والبروتوكولات على إمكانية انضمام الدول غير الساحلية الواقعة ضمن مناطق مستجمعات المياه من الأنهار التي تتدفق عبر الحدود إلى بحر إقليمي لتصبح طرفاً في هذه الاتفاقيات.

٩٠- وعلى غرار ذلك، تعكس اتفاقية المياه هذا الموقف في الفقرة ٣ من المادة ٩. إذ تنص الاتفاقية على أنه في الحالات التي تكون فيها دولة ساحلية، طرف في هذه الاتفاقية، متضرراً بشكل مباشر وكبير من أثر عابر للحدود ناجم من مياه عابرة للحدود، جاز للأطراف المتشاطئة، إذا اتفقت جميعاً على ذلك، أن تدعو تلك الدولة الساحلية إلى المشاركة بطريقة مناسبة في أنشطة الهيئات المشتركة متعددة الأطراف التي تنشئها الأطراف المتشاطئة الواقعة على ضفاف هذه المياه العابرة للحدود. وهكذا، تفتح الاتفاقية الباب أمام الدول الساحلية المتضررة لكي تشارك على الأقل في أنشطة الأطراف المتشاطئة، إن لم تصبح طرفاً في اتفاقيات المياه العابرة للحدود المحددة.

٢- أمثلة

الإطار ٣- التعاون في مجال مصب نهر إيمس - دولارد

يشكل مصب نهر إيمس - دولارد مثلاً على التعاون بين الدول في منطقة دون حدود ثابتة. ويستند هذا التعاون بين هولندا وألمانيا على معاهدة إيمس - دولارد (١٩٦٠). وتنص المعاهدة على نظام مشترك لإدارة المصب (المياه الداخلية والأميال البحرية الثلاثة من البحر الإقليمي)، يركز أساساً على قضايا الملاحة وبناء الممرات المائية، ومصائد الأسماك والصيد. ولهذا الغرض أنشئت لجنة إيمس - دولارد الدائمة، التي تجتمع بصورة منتظمة. وفيما يتعلق بالقضايا البيئية في المصب، اعتمد بروتوكول بشأن البيئة تكملته لمعاهدة إيمس - دولارد في عام ١٩٩٦. ويتناول هذا البروتوكول التعاون في مجال المياه وقطاعات المحافظة على الطبيعة، ولا سيما في مجالات نوعية المياه والبيئة المائية. ويشكل تبادل المعلومات، وبرامج الرصد المنسق، ووضع معايير مشتركة، وتحسين الوضع المائي وحماية السواحل وما إلى ذلك، القضايا التي يتناولها البروتوكول. واللجنة الهولندية الألمانية الدائمة المعنية بالمياه العابرة للحدود والمنشأة في عام ١٩٦٣ مسؤولة عن تنفيذ أحكام البروتوكول. وتجتمع هذه اللجنة مرة كل سنة، ولها عدة أفرقة عاملة إقليمية، منها فريق يُعنى بمنطقة إيمس - دولارد. واتفق البلدان على نهج عملي لتعاونهما في مجال مصب إيمس - دولارد. ويجري هذا التعاون، بين السلطات الإقليمية الهولندية والألمانية خصوصاً، بروح من حسن الحوار، ويمكن وصفه بأنه تعاون بناء جداً، يقوم على أساس الثقة والتفاهم.

الإطار ٤- ما وراء المياه العذبة، وحماية المناطق الساحلية والبحار المتلقية: كيف ترمي اتفاقات الإيبل، وأودر والدانوب إلى حماية البحر المتلقي ذي الصلة

تعرب ديباجة اتفاقية اللجنة الدولية لحماية نهر الإيبل عن ضرورة خفض حمولة التلوث في بحر الشمال. ذلك أن الفقرة ٢ (ج) من المادة ١، تنص على أن يخفض الطرفان المتعاقدان (الجمهورية التشيكية وألمانيا) "باستمرار حمولة بحر الشمال من حوض نهر الإيبل". واستجابة لهذا الحكم وغيره من الأحكام المتعلقة بالحوض، وضع الطرفان المتعاقدان ونفذوا برنامج العمل الأولي (برنامج الطوارئ) من أجل خفض تدفق المواد الخطرة في نهر الإيبل وحوضه ما بين ١٩٩٢ و١٩٩٥، وبرنامج العمل المتعلق بنهر الإيبل للفترة ١٩٩٦-٢٠١٠. ويجري رصد تأثير التدابير المنفذة عن طريق برنامج الرصد الدولي الذي وضعت اللجنة من خلال شبكة من محطات الرصد الدولية. وتنتشر النتائج بانتظام وللجمهور. ولمنع التلوث العرضي، وضعت خطة الإنذار والطوارئ الدولية لنهر الإيبل. وقد وضعت خطة إدارة منطقة حوض نهر الإيبل تمشياً مع متطلبات التوجيهات الإطارية بشأن المياه التي وضعها الاتحاد الأوروبي. وتلاحظ ديباجة اتفاقية اللجنة الدولية لحماية نهر أودر أن من الأسباب التي أدت إلى إبرام المعاهدة كانت "ضرورة تحسين الحالة البيئية لنهري أودر وستينتر هاف، بما في ذلك مناطق الصرف الخاصة بهما"، و"المساهمة في الحد المستدام من تلوث بحر البلطيق". ومن أهداف الاتفاقية، المبينة في الفقرة ٢ (أ) من المادة ١، "المنع تلوث أودر وبحر البلطيق بالملوثات وتحقيق خفض مستدام للتلوث فيهما". بعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ، وافقت الأطراف المتعاقدة على برنامج التدابير العاجلة لحماية نهر أودر وحوضه من التلوث (١٩٩٧-٢٠٠٢). وكان أثر التدابير ملحوظاً أيضاً في بحر البلطيق. ولحماية المياه من التلوث العرضي وضعت البلدان خطة الطوارئ لنهر أودر بما في ذلك خطة التنبيه والإنذار

الدولية لنهر أودر. وتمشياً مع توجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه وُضع برنامج رصد حوض نهر أودر وخطة إدارة منطقة حوض نهر أودر. وتساعد جميع هذه التدابير في تحسين المياه والنظم الإيكولوجية في حوض نهر أودر وتسهم أيضاً في تحسين حالة المياه في بحر البلطيق. وعلاوة على ذلك، يجري التعاون مع لجنة هلسنكي^(٢٠) من خلال مشاركة كل من ألمانيا وبولندا في أنشطة لجنة هلسنكي.

وتؤكد اتفاقية حماية نهر الدانوب في ديباجتها "الحاجة الملحة إلى تعزيز التدابير المحلية والدولية لمنع ومراقبة والحد من الأثر السلبي الجسيم العابر للحدود الناجم من تسرب المواد الخطرة والمواد المغذية إلى البيئة المائية في حوض نهر الدانوب مع إيلاء الاهتمام الواجب أيضاً بالبحر الأسود". وجاء في خاتمة الديباجة أن الأطراف المتعاقدة تسعى إلى تحقيق تحسن دائم وإلى حماية نهر الدانوب والمياه الواقعة في منطقة مستجمعات مياهه لا سيما في السياق العابر للحدود وإلى إدارة مستدامة للمياه مع مراعاة مصالح دول الدانوب كما يجب في مجال استخدام المياه، وفي الوقت نفسه المساهمة في حماية البيئة البحرية للبحر الأسود". وتوضح الفقرة ١ من المادة ٢، أن من أهداف الاتفاقية أن تسعى الأطراف المتعاقدة "إلى المساهمة في الحد من حمولات تلوث البحر الأسود من مصادر في منطقة مستجمعات المياه".

وللحد من التلوث في حوض نهر الدانوب، وافقت اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب واعتمدت برنامج العمل المشترك للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥. وفي إطار هذه اللجنة، وُضعت شبكة الرصد عبر الوطنية، لرصد وتقييم حمولات التلوث في حوض نهر الدانوب المحتمل أن تدخل إلى البحر الأسود، ونظام الإنذار من الحوادث الطارئة لكامل حوض نهر الدانوب بهدف التخفيف من أثر الحوادث المحتملة. وجرى التوقيع على مذكرة تفاهم في عام ٢٠٠١ بين اللجنة الدولية لحماية البحر الأسود واللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب بشأن الأهداف الاستراتيجية المشتركة. ويكفل الفريق العامل التقني المشترك تبادل المعلومات بين اللحتين الدوليتين. وُضعت خطة إدارة منطقة حوض نهر الدانوب وفقاً لتوجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه. وتغطي منطقة حوض نهر الدانوب على النحو الذي حددته اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب حوض نهر الدانوب، ومستجمعات المياه الساحلية للبحر الأسود الواقعة في الأراضي الرومانية والمياه الساحلية للبحر الأسود على طول الساحل الروماني وجزء من الساحل الأوكراني. الإطار ٤ - ما وراء المياه العذبة، وحماية المناطق الساحلية والبحار المتلقية: كيف ترمي اتفاقات الإيلب، وأودر والدانوب إلى حماية البحر المتلقي ذي الصلة.

باء - الفقرة ١ من المادة ٢ - الالتزام بمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه

المادة ٢ (الفقرة ١)

١ - تتخذ الأطراف جميع التدابير الملائمة لمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

٩١ - الهدف من هذه المادة هو تجنب الضرر الجسيم الذي يُسبب فيه للدول المتشاطئة من خلال فرض واجب اتخاذ جميع التدابير المناسبة لهذا الغرض^(٢١). ذلك أنها تقنن قاعدة دولية عرفية تعرف باسم "قاعدة عدم المضارة". وترتبط بمبدأ الانتفاع المنصف والمعقول، بموجب الفقرة ٢ (ج) من المادة ٢^(٢٢)، وبالتعاون، بموجب

المادة ٢(٦)، وبالتالي تشكل الركائز الثلاث للأساس المعياري للاتفاقية.

٩٢ - وكما سبق تبيان ذلك، يعد واجب الأطراف في اتخاذ جميع التدابير المناسبة التزاماً ببذل العناية الواجبة. وهذا يعني أن يكون سلوك كل طرف "بوجه عام ملائماً ومتناسباً مع درجة مخاطر الضرر العابر للحدود في الحالة المعنية"^(٢٣). فكلما زادت خطورة

(٢٠) لجنة هلسنكي هي الهيئة الإدارية لاتفاقية حماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق لعام ١٩٩٢.

(٢١) حسب محكمة العدل الدولية، "The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment" (Legality of the threat or use of nuclear weapons, par. 29, ICJ Reports 1996, p. 241-242). انظر أيضاً المبدأ ٢١ من إعلان ستوكهولم لعام ١٩٧٢: "States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction" وترد القاعدة ذاتها أيضاً في المبدأ ٢ من إعلان ريو لعام ١٩٩٢.

(٢٢) يتجلى هذا الربط بشكل واضح في المادة ١ من اللوائح المتعلقة بتلوث المياه في حوض الصرف الدولي الذي اعتمده رابطة القانون الدولي في دورتها المعقودة في مونتريال (١٩٨٢)، وتنص المادة، في جملة أمور، على أنه "وفقاً لقواعد هلسنكي المتعلقة بالانتفاع المنصف للمياه في حوض الصرف الدولي، تحرص الدول على أن تكون الأنشطة التي تجري داخل أراضيها أو تحت سيطرتها متفقة مع المبادئ المنصوص عليها في هذه المواد المتعلقة بتلوث المياه في حوض الصرف الدولي".

(٢٣) لجنة القانون الدولي، تقرير الدورة الثالثة والخمسين (٢٠٠١)، الوثيقة A/56/10، مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أعمال لا يحظرها القانون الدولي، الفقرة ١١ من التعليق على المادة ٣.

- (هـ) تطبيق المعالجة البيولوجية (أو عمليات مقابلة) لمياه الصرف الصحي البلدي، أو، على الأقل، اتخاذ خطوات ملموسة لهذا الغرض (المرجع نفسه، (هـ))؛
- (و) تطبيق تدابير للحد من مدخلات المواد المغذية من المصادر الصناعية والبلدية (المرجع نفسه، (و))؛
- (ز) تطبيق التدابير المناسبة وأفضل الممارسات البيئية (وفقاً للمرفق الثاني) للحد من مدخلات المواد المغذية والمواد الخطرة من مصادر الانتشار، وخاصة الزراعة (المرجع نفسه، (ز))؛
- (ح) وضع تخطيط لحالات الطوارئ (المرجع نفسه، (ي))؛
- (ط) اتخاذ التدابير اللازمة لمنع تلوث المياه الجوفية (المرجع نفسه، (ك)).

٩٦- وينطبق الالتزام الوارد في الفقرة ١ من المادة ٢، على مختلف أشكال الآثار السلبية على البيئة وفقاً لتعريف الأثر العابر للحدود بموجب الفقرة ٢ من المادة ١ من الاتفاقية. ولا محالة أن هذا التعريف مجرد ومرتبطة بالحالة، لأنه يفترض أن الأثر قد يكون جسيماً في حالة وقد لا يكون كذلك في أخرى. ومع ذلك، فإن هذا التعريف من التعاريف الأكثر تفصيلاً التي يمكن الوقوف عليها في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف فيما يخص الضرر الجسيم العابر للحدود الذي يتعين منعه. أما بالنسبة إلى التحديد الملموس لعتبة "الأثر السلبي الجسيم على البيئة" الذي يتعين منعه أجمعت الممارسة الدولية للدول، وممارسة التحكيم، وكتابات لجنة القانون الدولي والمؤلفات القانونية على أن يكون تقييم الأثر على أساس كل حالة على حدة. وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكن إجراء التشاور والتعاون بين البلدان المعنية بناء على طلب من الدولة المشتكية. وستشمل هذه المشاورات تفسير وتطبيق قاعدة عدم المضارة، إلى جانب مبدأ الانتفاع المنصف، على الظروف الخاصة بكل حالة معينة. وتقدم الاتفاقية أفضل إطار مؤسسي متطور لإجراء هذه العملية المشتركة. وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بمعايير التقييم الفعلي للأثر الجائر، أو المحظور في كل حالة معينة، تقدم الاتفاقية أدوات متقدمة لهذا التقييم بقدر ما تلتزم الدول الأطراف، فرادى وبصورة مشتركة بأحكام محددة بشأن وضع حدود الانبعاثات، وأهداف ومعايير نوعية المياه.

٩٧- ثمة جانب مهم أخير يشكل نقطة خلافية هو عدم جواز تحميل أي طرف مسؤولية خرق الالتزام بالمنع بسبب أثر عابر للحدود قد يكون ناجماً من بلد آخر. وهذا قد يحدث، في جملة أمور، حيث يلوث بلد المنبع ألف القسم الخاص به من الجسم المائي العابر للحدود أو يحجب المياه في أراضيه لدرجة يصبح معها بلد المصب باء - بسبب التركيز العالي للملوثات التي تلقاها فعلاً أو انخفاض

الأثر العابر للحدود أو درجة، كان واجب الدولة في اتخاذ "جميع التدابير المناسبة" أكبر.

٩٣- وينطوي الالتزام قيد الاستعراض، مثله مثل جميع الالتزامات المتعلقة ببذل العناية الواجبة، على قدر معقول من المرونة. إذ إن مستوى التنمية الاقتصادية والقدرة التكنولوجية، أو البنية التحتية المؤسسية ذات الصلة قد يختلف من دولة إلى أخرى، لذا ينبغي مراعاة هذه الاختلافات عند تحديد ما إذا كان طرف معين قد اتخذ "جميع التدابير المناسبة"، أي بذل العناية الواجبة المطلوبة. بيد أن هذا النهج الخاص بكل بلد لا يعني أي طرف من التزاماته بموجب الاتفاقية، وبالتالي تحييد الأثر المعياري لهذه الالتزامات^(٢٤). وتحقيقاً لهذه الغاية، يتعين على وجه التحديد الوقوف على المتطلبات الدنيا للحكم العام قيد النظر والرجوع إليها.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٩٤- من أجل تحديد المتطلبات الدنيا المترتبة عن العبارة العامة "جميع التدابير المناسبة" لأغراض الامتثال للفقرة ١ من المادة ٢، يتعين الاسترشاد بعدد من أحكام الاتفاقية التي تشكل وتحدد فعلياً المضمون المعياري للالتزام ببذل العناية الواجبة المقصود في هذا الباب. وينبغي الإشارة بصورة خاصة، من بين أمور أخرى، إلى المادتين ٢ و٣ - بما في ذلك الإشارة إلى المرفقين الثاني والثالث بشأن "أفضل الممارسات البيئية" و"أهداف ومعايير نوعية المياه" على التوالي - المتعلقة بمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه.

٩٥- وعليه، في حالة وجود مشكلة تتعلق بامتثال طرف للالتزام المنع قيد الاستعراض، يتعين على ذلك الطرف إثبات جملة أمور منها ما يلي:

- (أ) اتخاذ "إجراءات لمنع تلوث المياه والسيطرة عليه والحد منه [...] في المصدر" (الفقرة ٣ من المادة ٢)؛
- (ب) هذه التدابير لا "تؤدي إلى نقل التلوث إلى أنحاء أخرى من البيئة" (الفقرة ٤ من المادة ٢)؛
- (ج) اتخاذ تدابير قانونية وإدارية واقتصادية ومالية وتقنية لتطبيق تكنولوجيا منخفضة ومنعدمة النفايات لمنع انبعاث الملوثات من المصدر (الفقرة ١ (أ) من المادة ٣)؛
- (د) استحداث نظام ترخيص لتصريف مياه الصرف الصحي وأيضاً إتاحة رصد ومراقبة عمليات التصريف المرخص لها استناداً إلى أفضل التقنيات ذات الصلة المتاحة (المرجع نفسه، (ب) و(ج))؛

(٢٤) انظر أيضاً لجنة القانون الدولي، ذكر أعلاه، الفقرة ١٣ من التعليق على المادة ٣.

إلى تلوث حاصل خارج ولايتها الوطنية، وأنها عجزت، رغم اللجوء إلى آليات التنسيق المطلوبة، عن اتخاذ تدابير فعالة للائتمثال لتلك المعايير. ٩٨- وفي ظروف مشابهة، يظل البلد باء ملزماً بالحد من الأثر العابر للحدود إزاء البلد جيم. بيد أن التدابير المناسبة لتحقيق هذه الغاية والتكاليف المتعلقة بها ينبغي أن تجري بالاشتراك مع بلد المنشأ وفقاً لحصة عادلة.

قدرة الإذابة لدى الماء المستقبل - غير قادر على الوفاء بالتزاماته إزاء بلد المصعب جيم. وقد تم تناول هذه القضية خاصة خلال التطورات الأخيرة المتعلقة بنظام المياه في الاتحاد الأوروبي. ذلك أن المادة ٦ من توجيه المواد ذات الأولوية^(٢٥) تنص على أنه لا يجوز تحميل دولة عضو مسؤولية خرق التزاماته لتلبية معايير النوعية البيئية المنطبقة إذا استطاعت هذه الدول أن تثبت أن سبب زيادة هذه البارامترات راجع

٣- أمثلة

الإطار ٥- الحماية المشتركة لنهر الراين

في عام ١٩٧٦، وقعت الدول الأعضاء في اللجنة الدولية لحماية نهر الراين اتفاقية حماية نهر الراين من التلوث الناجم عن الكلوريدات (اتفاقية الكلوريدات). وكانت نوعية المياه في نهر الراين ضعيفة إلى حد ما في السبعينيات فشعرت الدول بضرورة التعاون من أجل تحسين نوعية المياه، وخاصة فيما يتعلق بإنتاج مياه الشرب. وشكل التلوث بالكلوريد أحد الشواغل الرئيسية. وكان السبب في ذلك راجعاً بشكل خاص إلى التنقيب عن البوتاس - كان الكلوريد المستخرج من مواقع التعدين يُفرغ في نهر الراين. وتم الاتفاق على تقليل الكلوريد المفرغ في نهر الراين وحقنه في طبقات الأرض العميقة. وتتقاسم ألمانيا، وفرنسا، ولكسمبرغ، وهولندا وسويسرا تكاليف الاستثمار. وتهدف اتفاقية الكلوريدات إلى تحسين نوعية المياه بحيث لا تتجاوز نسبة أيونات الكلوريد نسبة ٢٠٠ ملغ/لتر على الحدود الألمانية/الهولندية. كما تنظم الاتفاقية فترة تجميد تفرغ الكلوريد عن طريق تحديد إجمالي الشحنات الوطنية، التي لا يسمح بالزيادة فيها. وتم التوقيع على البروتوكول الملحق بالاتفاقية في عام ١٩٩١ لمواصلة تحديد التزامات الأطراف بشأن الحد من الكلوريدات في نهر الراين.

الإطار ٦- تجربة الجمهورية التشيكية في منع التلوث العابر للحدود

في الجمهورية التشيكية، عولجت مسألة منع التلوث العابر للحدود في الماضي في لجان دولية لحماية أنهار الإيلب، وأودر والدانوب من خلال برامج عمل مشتركة للحد من التلوث في أحواض هذه الأنهار، والرصد المشترك وبرامج تقييم وضع المياه العابرة للحدود وأنظمة الطوارئ والإنذار بالحوادث الدولية التي اتفقت عليها جميع الأطراف المتعاقدة في الأحواض، فضلاً عن الخطط الدولية لإدارة مناطق أحواض الأنهار الثلاثة، التي وُضعت وفقاً لمتطلبات توجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه.

ووفقاً للعديد من المعاهدات والاتفاقات الثنائية المبرمة بين الجمهورية التشيكية والدول المجاورة (النمسا وألمانيا وبولندا وسلوفاكيا)، تعد المياه العابرة للحدود هي المياه السطحية والمياه الجوفية التي تشكل الحدود مع الدول الأخرى أو تعبرها أو تجاورها، إذا كانت التدابير المتخذة بشأنها قد تؤثر في وضع المياه على أراضي الدولة الأخرى. وفي حالة اتخاذ التدابير بشأن المياه العابرة للحدود، تطبق الأطراف المتعاقدة اللوائح الوطنية. ولمنع الآثار السلبية العابرة للحدود، يتعين مناقشة كل التدابير المزمع اتخاذها فيما يخص المياه العابرة للحدود (إصدار تراخيص لصرف المياه أو صيانة أو تعديل الحدايل والمنشآت المخطط إقامتها فوقها، وعمليات السحب، والتدابير التي تؤثر في الحد الأدنى من التدفق، وما إلى ذلك) والاتفاق عليها مع الدول المجاورة مسبقاً.

وكإجراء وقائي، أنشأت اللجان الثنائية للمياه العابرة للحدود أيضاً خططاً مشتركة للطوارئ والإنذار بالحوادث تتضمن وصفاً لطوارئ الحوادث وإجراء الإنذار والاتصالات بالسلطات المختصة في كلا الجانبين. وتغطي الخطط حالات طارئة متنوعة، مثل الفيضانات، ومخاطر الجليد والتلوث العرضي على المستوى المحلي. وتُجرى اختبارات للنظم المعنية بصورة منتظمة. وعلاوة على ذلك، يجري رصد المناطق المحتمل الشك في نوعية مياهها أو في كميتها رسداً منتظماً على أساس برامج الرصد المتفق عليها.

(٢٥) التوجيه 2008/105/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا بتاريخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ بشأن معايير النوعية البيئية في ميدان السياسة المائية، الذي عدل ثم أُلغى لاحقاً توجيهات المجلس 82/176/EEC، 83/513/EEC، 84/156/EEC، 84/491/EEC، 86/280/EEC، والذي عدل التوجيه 2000/60/EC، الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا.

جيم- الفقرتان ٢(ج) وه(ج) من المادة ٢ - مبدأ الانتفاع المنصف والمعقول

المادة ٢ (الفقرتان ٢(ج) وه(ج))

٢- تتخذ الأطراف، بشكل خاص، جميع التدابير المناسبة من أجل ما يلي:

...

(ج) ضمان استخدام المياه العابرة للحدود بطريقة معقولة وعادلة، مع مراعاة طابعها العابر للحدود، في حالة الأنشطة التي تسبب أو يحتمل أن يسبب أثراً عابراً للحدود؛

٥- لدى اتخاذ التدابير المشار إليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة، تسترشد الأطراف بالمبادئ التالية:

...

(ج) تُدار الموارد المائية بحيث تُلبى احتياجات الجيل الحالي دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

١٠٠- ويحظى مبدأ الانتفاع المنصف والمعقول باعتراف جيد بوصفه جزءاً من القانون الدولي العرفي، كما يتضح ذلك من الاتفاقات الدولية، والصكوك غير الملزمة، وقرارات المحاكم والهيئات القضائية، وكتابات المؤلفين في القانون الدولي العام^(٢٧). ولعل أكثر اعتراف حجية بطابعه العرفي يمكن الوقوف عليه في الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة بمشروع غابشيكوفو - ناجيماروس (هنغاريا/سلوفاكيا) على نهر الدانوب، حيث أشارت المحكمة إلى "الحق الأساسي [لدولة المجرى المائي] في تقاسم منصف ومعقول لموارد مجرى مائي دولي"^(٢٨). وقد تعزز القبول العالمي بهذا المبدأ كقاعدة ملزمة رئيسية في مجال الموارد المائية العابرة للحدود بتدوينه في المواد ٥ و ٦ و ١٠ من اتفاقية نيويورك.

١٠١- ويعكس هذا المبدأ مفهوم "المصالح المشتركة للدول المتشاطئة" في جسم مائي دولي مع المساواة الكاملة في حق كل دولة في استخدامه، وقد أقرت به لأول مرة فيما يتعلق بالملاحة محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية نهر أودر^(٢٩)، وذكرت محكمة العدل الدولية هذا المبدأ في وقت لاحق وطبقته في قضية

٩٩- في الأصل، قامت المطالبات البديلة لحق الدولة على المياه العابرة للحدود على مذهبين متطرفين لا توفيق بينهما وهما السيادة الإقليمية المطلقة من جهة والسلامة الإقليمية المطلقة، من جهة أخرى. إذ قد تسمح المطالبات القائمة على أساس السيادة الإقليمية المطلقة، وهي المفضلة لدول المنبع، بأن تستخدم دولة بشكل غير محدود المياه العابرة للحدود التي تقع ضمن أراضي تلك الدولة بغض النظر عن احتياجات وشواغل دول المجرى المائي الأخرى^(٢٦). وعلى العكس من ذلك، فإن مبدأ السلامة الإقليمية المطلقة، الذي تميل إليه دول المصب، من شأنه أن يمنع دولة المنبع من التدخل في التدفق الطبيعي والظروف الطبيعية لجسم مائي دولي. ولم يسبق أن كانت الغلبة لأي النهجين في الممارسة الدولية. وكحل وسط، يحظى مذهب السيادة الإقليمية المحدودة بقبول واسع لدى الدول باعتباره أساس تطور مبدأ الانتفاع المنصف والمعقول بالتزامن مع قاعدة عدم المضارة ومبدأ التعاون.

(٢٦) انظر بشكل عام، مكافري، س. ك.، التقرير الثاني عن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحة، [١٩٩١] المجلد الثاني، الجزء الثاني، حولية لجنة القانون الدولي، ١٠٥-١٠٩ من النص الإنكليزي، وثيقة الأمم المتحدة A/CN.4/SER.A/1991/Add.1 (الجزء الثاني).

(٢٧) تعليق على مشاريع المواد بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحة، في تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السادسة والأربعين، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الأمم المتحدة، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم ١٠، وثيقة الأمم المتحدة A/49/10 (1994)، أعيد طبعها في [١٩٩٤] المجلد الثاني الجزء الثاني حولية لجنة القانون الدولي، الصفحة ١٨٤، الفقرة ١٠. واحتتم التعليق مشيراً إلى أنه: "يتضح من دراسة استقصائية لكل الأدلة المتاحة على الممارسة العامة للدول، المقبولة بصفتها قانوناً، فيما يتعلق باستخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحة - هذه الأدلة التي تشمل على أحكام المعاهدات، والمواقف التي اتخذتها دول في منازعات محددة، وأحكام المحاكم الدولية بأنواعها، والإعلانات القانونية التي أعدتها هيئات حكومية دولية وغير حكومية، وآراء المعلقين الضليعين، وأحكام المحاكم المحلية في القضايا المتشابهة - أن هناك تأييداً ساحقاً لمبدأ الانتفاع المنصف كقاعدة قانونية عامة لتقرير حقوق الدول وواجباتها في هذا الميدان".

(٢٨) تقارير محكمة العدل الدولية ١٩٩٧، الفقرة ٧٨، الصفحة ٥٤ من النص الإنكليزي. انظر أيضاً المرجع نفسه، الفقرة ١٤٧، الصفحة ٨٠، حيث أشارت المحكمة بشكل صريح إلى نص الفقرة ٢ من المادة ٥ من اتفاقية الأمم المتحدة للمجاري المائية لعام ١٩٩٧.

(٢٩) "[the] community of interest in a navigable river becomes the basis of a common legal right, the essential features of which are the perfect equality of all riparian States in the use of the whole course of the river and the exclusion of any preferential privilege of any one riparian State in relation to the others" (Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder, Judgment No 16, 1929, PCIJ, Series A, No 23, p.27)

غابشيكوفو - ناجيماروس على الاستخدامات غير الملاحية للمجري المائية الدولية^(٣٠).

١٠٢- وينبغي قراءة الفقرة ٢ (ج) من المادة ٢، بالاقتران مع الفقرة ٥ (ج) من المادة ٢، التي تنص على "إدارة الموارد المائية بحيث تُلبى احتياجات الجيل الحالي دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة". ويتماشى هذا القول تماماً مع التطورات المعاصرة لقانون المياه الدولي العرفي الذي ينص على أن مبدأ الانتفاع المنصف يتضمن مبدأ التنمية المستدامة. وهذا يعني أن استخدام جسم مائي دولي قد لا يعتبر منصفاً وبالتالي قانونياً، إذا لم يكن مستداماً. وهذا ما يؤكد تدوين هذا المبدأ بموجب الفقرة ١ من المادة ٥ من اتفاقية نيويورك. فبعد إشارة الاتفاقية إلى المبدأ بعبارة عامة، أوضحت أنه "بصورة خاصة، تستخدم هذه الدول المجرى المائي الدولي وتنمية بغية الانتفاع به بصورة مثلى ومستدامة والحصول على فوائد منه، مع مراعاة مصالح دول المجرى المائي المعنية، على نحو يتفق مع توفير الحماية الكافية للمجرى المائي". لذلك فإن الانتفاع من مجرى مائي يقدم أقصى فائدة للدول المتشاطئة انتفاعاً يتنافى مع المحافظة عليه كمورد طبيعي لا يمكن وصفه بأنه "منصف ومعقول". وهذا ما يفسر أن هذا المبدأ لا ينطبق على المسائل المتعلقة بكمية المياه وتوزيعها فحسب، بل ينطبق على المشاكل المرتبطة بنوعية المياه أيضاً.

١٠٣- ومن أجل فهم أفضل لكيفية عمل مبدأ الانتفاع المنصف والمعقول في سياق المجري المائية الدولية، قد يفيد تعليق لجنة القانون الدولي على مشاريع مواده لعام ١٩٩٤. وفيما يلي نصها: "في حالات كثيرة، تكون نوعية المياه في مجرى مائي دولي وكميتها كافيتين لتلبية احتياجات جميع دول المجرى المائي. ولكن حينما يترتب على كمية المياه أو على جودتها تعذر تحقيق جميع الاستخدامات المعقولة والنافعة لجميع دول المجرى المائي تحقيقاً كاملاً، ينجم عن ذلك "تنازع الاستخدامات". وفي حالة كهذه، تعترف الممارسة الدولية بأنه يلزم إجراء بعض التعديلات أو التكييفات لحفظ ما لكل دولة من دول المجرى المائي من المساواة في الحقوق. وهذه التعديلات أو التكييفات يجب التوصل إليها على أساس الإنصاف، ويمكن تحقيقها على أفضل وجه في اتفاقات خاصة بالمجرى المائي"^(٣١).

١٠٤- وكما أكدت لجنة القانون الدولي نفسها في تعليقها على المادة ٥ من مشاريع المواد المتعلقة بقانون استخدام المجري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، إن مبدأ المساواة في السيادة بين الدول ينتج عنه أن كل دولة من دول المجرى المائي لها حقوق في استخدام المجرى المائي متعادلة نوعياً مع حقوق دول المجرى المائي الأخرى ومترابطة معها. غير أن مبدأ "المساواة في الحقوق" الأساسي هذا لا يعني أن لكل دولة من دول المجرى المائي الحق في حصة متساوية من استخدامات وفوائد المجرى المائي. كما أنه لا يعني أن المياه ذاتها تنقسم إلى حصص متماثلة، بل يعني أن لكل دولة من دول المجرى المائي الحق في استخدام المجرى المائي والانتفاع به بطريقة منصفة. ويتوقف مدى حقوق الدولة في الانتفاع المنصف على الظروف الخاصة بكل حالة على حدة^(٣٢).

١٠٥- إن قاعدة الاستخدام المنصف والمعقول هي وحيية للغاية في الحالات التي يكون فيها "تنازع للاستخدامات" بين الدول المتشاطئة. لذا لا بد أن تنشأ حالة حيث تعجز دولة متشاطئة أو أكثر عن تلبية احتياجاتها نتيجة لاستخدام دولة أخرى لمجرى مائي عابر للحدود.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

١٠٦- لما يمكن إثبات وجود نزاع بين الدول بشأن الاستخدامات، وتعتبر جميع الاستخدامات المتضاربة معقولة، يتحدد حل النزاع بتقدير جميع العوامل والظروف ذات الصلة في جميع الدول المتشاطئة المعنية^(٣٣). وهذا ما يفسر أن هذا المبدأ يعكس المصالح المشتركة والمساواة في الحقوق لجميع الدول المتشاطئة في استخدام جسم مائي مشترك. وانطلاقاً من هذه الخلفية المجردة إلى حد ما، يتوقف تقييم الطبيعة المنصفة لاستخدام حالي، أو معتزم على الظروف الخاصة بالحوض المعني، وعلى الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدول المعنية، التي قد تختلف من دولة إلى أخرى. وعليه، يقتضي التنفيذ العملي للمبدأ قيد النظر تقييم كل حالة على حدة وفقاً للاتفاقية؛ كما أن تبادل البيانات والمعلومات بشأن هذا الحوض والعوامل الخاصة بكل بلد، وكذلك المشاورات، وبالتالي التعاون، شرط مسبق.

١٠٧- ومن أجل تحديد هذه العوامل ذات الصلة التي يتعين تبادل البيانات والمعلومات وعقد المشاورات بشأنها، تقدم الفقرة ١ من

(٣٠) "Modern development of international law has strengthened this principle [i.e. of equitable and reasonable use] for non-navigational uses of international watercourses as well, as evidenced by the adoption of the Convention of 21 May 1997 on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses by the United Nations General Assembly" (ICJ Reports, 1997, par. 85, p. 56).

(٣١) تعليق على مشاريع مواد لجنة القانون الدولي لعام ١٩٩٤، الحاشية أعلاه.

(٣٢) انظر حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٩٤، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الصفحة ١٨٢.

(٣٣) اتبع هذا النهج في قرار دونوفرسينكون الرائد المنبثق من القانون الدولي القائم في قضية بين ولايتي فورتنبرغ وبروسيا، من جهة، وولاية بادن، من جهة أخرى، بشأن استخدام نهر الدانوب، لأن المحكمة العليا الألمانية لا يمكنها تطبيق القانون البلدي لأحد الولايات الاتحادية، ولا هي تستطيع إيجاد أحكام سارية في الدستور الألماني. إذ ذهبت المحكمة إلى أنه "لا يجب النظر في الضرر المطلق الذي جرى التسبب فيه للولاية المجاورة فحسب، بل يجب النظر أيضاً في ربط الفائدة التي جنتها ولاية بالضرر المتسبب فيه لأخرى". وبالتالي يعترف المبدأ بكل من الحق في الحصول على حصة منصفة ومعقولة في استخدامات مجرى مائي دولي، والواجب المرتبط بهذا الحق فيما يخص عدم حرمان ولايات أخرى من حقها في الانتفاع المنصف والمعقول (Annual Digest of Public International Law Cases, 1927-1928, p. 128). وتنص المادة الرابعة من قواعد هلسنكي المتعلقة باستخدامات مياه الأنهار الدولية على أن "لكل دولة من دول الحوض حق داخل إقليمها، في نصيب معقول ومنصف من الاستخدامات النافعة لمياه حوض صرف دولي".

١٠٩- وقد لا يعني تسبب استخدام مجرى مائي في أثر عابر للحدود على أنه غير منصف بالضرورة. فحسب الظروف الخاصة بكل حالة معينة، قد يُعد هذا الاستخدام منصفاً. ويتطلب هذا الأمر اتخاذ جميع التدابير المناسبة، لا المتعلقة بمنع الأثر العابر للحدود فحسب، بل المتعلقة بالسيطرة عليه والحد منه أيضاً، بما في ذلك تبادل البيانات والمعلومات، وكذلك إجراء المشاورات وغيرها من أشكال التعاون مع الدول المتأثرة. وقد تتوقف الطبيعة العادلة والقانونية للاستخدام أيضاً على ما إذا كانت جميع الأطراف المعنية قد تفاوضت، من خلال هذه الأشكال من التعاون، بشأن تعديلات متفق عليها. بيد أنه ليس كل أثر عابر للحدود قابلاً للتفاوض. إذ لن يمنع الاتفاق الطبيعية غير المنصفة، وبالتالي غير القانونية، لاستخدام من شأنه أن يكون غير مستدام، مثل استخدام قد يؤثر في البيئة بشكل لا رجعة فيه إلى حد إضعاف الحاجات الحيوية للإنسان الحالية أو المستقبلية الخاصة بالناس الذين يعيشون على طول الحوض، أو وراءه.

١١٠- ولئن قُيِّم استخدام مياه عابرة للحدود بأنه منصف في فترة زمنية معينة فهذا لا يعني أن هذا التقييم لن يُنقض في مرحلة لاحقة حسب تغير الظروف المتعلقة بالعوامل ذات الصلة بالتقييم.

المادة ٦، من اتفاقية نيويورك إرشادات مفيدة. إذ تحدد قائمة غير شاملة بالعوامل والظروف التي ينبغي مراعاتها عند الموازنة بين مصالح الدول المتشاطئة^(٣٤). وتتعلق هذه العوامل بالخصائص المادية للمورد، والسكان المعتمدين على المياه، والاستخدامات القائمة والمحتملة، وأثر هذه الاستخدامات، ووجود استخدامات بديلة أو اعتماد ممارسات أكثر كفاءة.

١٠٨- ووفقاً لهذا المبدأ، لا يتمتع أي استخدام أو فئة من الاستخدامات بأولوية متأصلة. ومع ذلك، تنص الفقرة ٢ من المادة ١٠ من اتفاقية نيويورك على "إيلاء اهتمام خاص" للحاجات الحيوية للإنسان. وقد نوقشت عبارة "الحاجات الحيوية للإنسان" بإسهاب في مفاوضات الأمم المتحدة. إذ يشير "بيان التفاهم"، الذي يقوم على تعليق لجنة القانون الدولي ويصاحب نص الاتفاقية، إلى أنه: "عند تحديد" الحاجات الحيوية للإنسان"، ينبغي إيلاء اهتمام خاص إلى توفير كميات كافية من الماء للمحافظة على الحياة البشرية، بما في ذلك كل من ماء الشرب والماء اللازم لإنتاج الأغذية من أجل تجنب المجاعة". وفي نهاية المطاف، عند تقدير جميع العوامل ذات الصلة ينبغي بذل كل جهد ممكن لتحقيق أقصى قدر من الفوائد الناتجة عن ذلك لصالح دول المجرى المائي بصورة منصفة، مع حماية استدامة المورد في الأجل الطويل في الوقت ذاته.

٣- أمثلة

الإطار ٧- كانساس ضد كولورادو: تقييم طويل الأجل للاستخدام المنصف

ما تزال قضية كانساس ضد كولورادو التي بنت فيها المحكمة العليا في الولايات المتحدة عام ١٩٠٧، التي يُشار إليها بالسابقة المرجعية، أوضح مثال على تطبيق مبدأ الانتفاع المنصف. ففي هذه القضية رفضت المحكمة دعوى التعويض التي رفعتها ولاية كانساس - مستخدم المصب لنهر أركنسا - ضد كولورادو عن الضرر الحسيم الناجم عن تحويل هذه الأخيرة للمياه من النهر حيث وجدت المحكمة أن هذا الاستخدام منصف. إذ أقرت المحكمة أن استغلال ولاية كولورادو لمياه نهر أركنسا لأغراض الري قلص من تدفق المياه إلى ولاية كانساس. وفي الوقت نفسه، نتج هذا الاستغلال استصلاح مساحات واسعة في ولاية كولورادو، وتحويل آلاف الدونمات إلى حقول خصبة. وذكرت المحكمة أنه بينما شكل الأثر الناجم من تقلص تدفق المياه ضرراً ملموساً لأجزاء من وادي أركنسا في ولاية كانساس، فإن ضرر ذلك على الجسم الكبير للوادي كان قليلاً إن لم يكن منعماً. ومع ذلك، أضافت المحكمة أنه "من الواضح إذا استمر استنزاف كولورادو لمياه النهر في الازدياد، سيأتي وقت يحق فيه لولاية كانساس أن تقول إن التقسيم المنصف للمنافع لم يعد قائماً، وبالتالي يجوز لها حقاً أن تطالب بالتعويض عن الإجراء الذي اتخذته كولورادو" (٢٠٦ الولايات المتحدة ٤٦ (١٩٠٧)، ص ١١٧).

(٣٤) "يتطلب الانتفاع بمجرى مائي دولي بطريقة منصفة ومعقولة، بالمعنى المقصود في المادة ٥، أخذ جميع العوامل والظروف ذات الصلة في الاعتبار بما في ذلك ما يلي:

- (أ) العوامل الجغرافية والهيدروغرافية والهيدرولوجية والمناخية والإيكولوجية، والعوامل الأخرى التي لها صفة طبيعية؛
- (ب) الحاجات الاجتماعية والاقتصادية لدول المجرى المائي المعنية؛
- (ج) السكان الذين يعتمدون على المجرى المائي في كل دولة من دول المجرى المائي؛
- (د) آثار استخدام أو استخدامات المجرى المائي في إحدى دول المجرى المائي على غيرها من دول المجرى المائي؛
- (هـ) الاستخدامات القائمة والمحتملة للمجرى المائي؛
- (و) حفظ الموارد المائية للمجرى المائي وحمايتها وتنميتها والاقتصاد في استخدامها وتكاليف التدابير المتخذة في هذا الصدد؛
- (ز) مدى توافر بدائل، ذات قيمة مقارنة، لاستخدام معين مزعم أو قائم.



دال- الفقرة ٢(د) من المادة ٢ - الحفاظ على النظم الإيكولوجية، وإصلاحها عند اللزوم

الفقرة ٢(د) من المادة ٢

٢- تتخذ الأطراف، على وجه الخصوص، جميع التدابير الملائمة:

...

(د) كفالة الحفاظ على النظم الإيكولوجية، وإصلاحها عند اللزوم.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

١١٢- وكثيراً ما يتطلب الحفاظ على النظم الإيكولوجية اتخاذ تدابير مثل منع التلوث بينما تتضمن استعادتها اتخاذ تدابير إضافية مثل استعادة الظروف المادية والهيكلية والمورفولوجية السابقة؛ ونهج أساليب كيميائية للتنظيف واستعادة مكونات البيئة؛ والمعالجة البيولوجية من قبيل إعادة الغطاء النباتي وإعادة إدخال الأنواع الأصلية الغائبة أو غير القابلة للحياة في الوقت الراهن.

١١١- لغرض هذه الاتفاقية، يتضمن الحفاظ على النظم الإيكولوجية تدابير للحفاظ على هياكل، ووظائف وتراكيب أنواع قابلة للحياة داخل نظام إيكولوجي، في حين يشمل إصلاح النظام الإيكولوجي التدابير اللازمة لتحسين النظم الإيكولوجية وإعادة النظم الإيكولوجية (التالفة) إلى حالة سابقة قابلة للحياة أو "طبيعية" (أو إلى وضع قريب من حالتها قبل الاضطراب، حيث لا يتسنى دائماً إعادتها إلى حالتها الطبيعية).

١١٧ - بالإضافة إلى ذلك، تقدم المبادئ التوجيهية بشأن نهج النظم الإيكولوجية في إدارة المياه (ECE/ENVWA/31) مجموعة من الشروط لتقرير ما إذا كانت النظم الإيكولوجية المائية قادرة على الحفاظ على هياكل ووظائف وتراكيب أنواع قابلة للحياة، وتحديد الكائنات المرشحة لتكون مؤشراً عن نوعية النظم الإيكولوجية.

١١٨ - وتشير هذه المبادئ إلى تركيزات الأكسجين المناسبة وتركيزات المواد السامة أو غيرها من المواد الضارة الموجودة دون مستويات معينة^(٣٨)، وكذا إلى وضع المجتمعات النباتية القاعية، ومجتمعات العوالق، واللافقاريات الكلية والمائية؛ ومجموعة الأسماك؛ ومجتمعات الفقريات العليا.

١١٩ - لذا فمن الضروري، ألا تتناول نظم الرصد الجوانب المتعلقة بنوعية المياه في البيئة المائية فحسب، بل من الضروري أيضاً أن تتناول نوعية الرواسب وكذا الهيدرو - بيولوجيا^(٣٩).

١٢٠ - ومن المهم ملاحظة أن كمية المياه عنصر أساسي في تأمين هياكل ووظائف وتراكيب الأنواع في النظم الإيكولوجية المائية والمتصلة بالمياه. لذا ينبغي أيضاً وضع تدابير متعلقة بالكمية، تخدم هدف ضمان النوعية الجيدة. وعليه فإن وضع توصيات مفيدة بشأن لوائح متعلقة بكمية المياه وإعداد أدوات للإدارة جزء من المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه.

١٢١ - وينبغي أيضاً الرجوع إلى التوصيات الأخيرة المتعلقة بالدفع مقابل خدمات النظم الإيكولوجية في الإدارة المتكاملة للموارد المائية (ECE/MP.WAT/22)، وتوجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه^(٤٠)، عند وضع تدابير للحفاظ على النظم الإيكولوجية أو تحسينها.

١١٣ - ومن التحديات المرتبطة بالحفاظ والإصلاح أن الإنسان عنصر مركزي في رفاه النظم الإيكولوجية. فالعوامل الاجتماعية والاقتصادية والتقنية والسياسية، التي قد تؤثر في طرق استخدام الإنسان للطبيعة، يتعين مراعاتها عند وضع تدابير الحفاظ و/أو الإصلاح^(٣٥). وهذا يعني، على سبيل المثال، التعاون الوثيق فيما بين الذين يتخذون هذه التدابير، بما في ذلك إجراء المشاورات مع السكان المحليين.

١١٤ - ورغم أن الاتفاقية تتناول المياه العابرة للحدود، فإن مصطلح "النظم الإيكولوجية" ليس محصوراً بالضرورة في النظم الإيكولوجية العابرة للحدود ولا هو يستبعد ما ليس نظماً إيكولوجية مائية أو متصلة بالمياه^(٣٦). بيد أن الممارسة الحالية في مجال تطبيق هذا الحكم توجي باتخاذ تدابير تساعد في حفظ و/أو تحسين النظم الإيكولوجية المائية والمتصلة بالمياه.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

١١٥ - بما أن الحكم جزء من "الالتزامات العامة" للأطراف، فإنه لا يعد تدابير الحفاظ والإصلاح ولا يقدم معايير محددة للحكم على مدى تحقيق أهداف الحفاظ أو الإصلاح.

١١٦ - وتُعدّ هذه التدابير، في جهات متعددة منها المادة ٣، التي تشمل أيضاً شرط وضع "معايير وأهداف نوعية المياه"^(٣٧). وعلاوة على ذلك، تقتضي الفقرة ٢ من المادة ٩، من الأطراف "اقتراح تدابير ذات صلة بصون نوعية المياه الموجودة، وتحسينها عند اللزوم"، وتتطلب الفقرة ٢ (و) من المادة ٩، من الأطراف "وضع برامج عمل متضافرة لتخفيض حمولات التلوث من كل من المصادر الثابتة (المصادر البلدية والصناعية على سبيل المثال) والمصادر المنتشرة (وخاصة من الزراعة)".

(٣٥) للاطلاع على الآثار الاقتصادية المترتبة على فقدان التنوع البيولوجي، انظر أيضاً (European Communities, 2008) "The Economics of Ecosystems and Biodiversity"، متاح على العنوان التالي: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/index_en.htm.

(٣٦) يُقصد بالنظم الإيكولوجية المتصلة بالمياه النظم الإيكولوجية مثل الغابات والأراضي الرطبة، والمراعي، والأراضي الزراعية التي تؤدي أدواراً حيوية في الدورة الهيدرولوجية من خلال الخدمات التي تقدمها؛ توصيات بالدفع مقابل خدمات النظم الإيكولوجية في الإدارة المتكاملة للموارد المائية (ECE/MP.WAT/22; United Nations, 2007)، متاحة على العنوان التالي: <http://www.unecce.org/env/water/publications/pub74.htm>.

(٣٧) انظر التعليق على المادة ٣.

(٣٨) انظر التعليق على الفقرة ٣ من المادة ٣.

(٣٩) انظر التعليق على المادة ١١.

(٤٠) توجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه وثيقة معقدة، ينبغي للبلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مراعاة مبادئها، عند اللزوم؛ وفيما يتعلق بهذا الموضوع، يُشار بوجه خاص إلى المادة ١ (أ) و(ب)، والمادة ٢ (٢١)، والمادة ٤ بشأن الوضع الإيكولوجي الجيد، والمادة ٦، والمرفق الخامس.

الإطار ٨- جلب الأنواع المهاجرة إلى موائل مبيضاها

أنشأت اللجنة الدولية لحماية نهر الراين خطة رئيسية للأسماك المهاجرة في حوض نهر الراين. وكانت الأنهار في الحوض موائل للأنواع المهاجرة مثل السلمون والسلمون المرقط في الماضي. بيد أن هذه الأنواع اختفت بسبب سوء نوعية المياه وبناء الحواجز التي قطعت طرق الهجرة. ثم تحسنت نوعية المياه ورجعت أنواع عدة، مثل سمك السلمون، بسبب تخزين الأسماك أيضاً. لكن التكاثر الطبيعي كان أقل كثيراً مما يضمن بقاء هذه الأنواع. وتمثل المهمة في جلب الأنواع المهاجرة إلى موائل مبيضاها. لذا يتعين ضمان استمرارية النهر من جديد، على سبيل المثال، من خلال بناء ممرات وظيفية للأسماك في محطات الطاقة المائية وغيرها من الحواجز. ومولت الدول المتشاطئة في حوض نهر الراين دراسة مشتركة للتحقيق في الوضع الحالي والتدابير اللازمة. وخطت الدول لعدد من التدابير، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ توجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه. وتنفذ هذه التدابير كجزء من الخطة الرئيسية المشتركة بشأن الأسماك المهاجرة في نهر الراين، التي وُضعت في صيغتها النهائية عام ٢٠٠٩. ويُقيّم التقدم المحرز في تنفيذ هذه الخطة بصورة مشتركة وبانتظام.

هاء- الفقرة ٥(ب) من المادة ٢ - مبدأ الملوث يدفع

المادة ٢ (الفقرة ٥(ب))

٥- لدى اتخاذ التدابير المشار إليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة، تسترشد الأطراف بالمبادئ التالية:

...

(ب) مبدأ الملوث يدفع، الذي يتحمل بموجبه الملوث تكاليف منع التلوث، وتدابير السيطرة والحد من التلوث.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

بمعنى أن تكاليف التلوث يتحملها الملوث - الذي عادة ما يكون المشغل الخاص الذي ينجم عن نشاطه الأثر البيئي - بغض النظر عما إذا كانت عتبة الأثر السلبي قد وصلت إلى مستوى محظور، وبالتالي غير شرعي. ولذلك، فإن المبدأ المعني يشير أساساً إلى التكاليف اللازمة - في التطهير أساساً - لإدارة الأثر البيئي الناجم بشكل روتيني عن نشاط مشروع معين والسيطرة عليه من أجل منعه من الوصول إلى عتبة عدم المشروعية. وجرت زيادة مدى تطبيق مبدأ الملوث يدفع زيادة تدريجية حتى تُشمل تكاليف التلوث بشكل عام. وفي هذا المعنى، ينص المبدأ ١٦ من إعلان ريو^(٤١) على أن تسعى السلطات الوطنية إلى الترويج لاستيعاب التكاليف البيئية^(٤٢) واستخدام الأدوات الاقتصادية، آخذة في الاعتبار النهج القاضي بأن يتحمل الملوث،

١٢٢- تنص الفقرة ٥ من المادة ٢، من اتفاقية المياه، بشأن "الأحكام العامة"، على أنه لدى الامتثال للالتزامات الأساسية المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ - أي تلك المتعلقة بمنع التلوث والسيطرة عليه والحد منه، وبالانتفاع المعقول والمنصف، وكذلك بالحفاظ على النظم الإيكولوجية وإصلاحها - تسترشد الأطراف، من بين أمور أخرى، بمبدأ "الملوث يدفع".

١٢٣- ويتيح هذا الحكم تعريفاً أساسياً رئيسياً لهذا المبدأ بوصفه الحكم "الذي يتحمل بموجبه الملوث تكاليف منع التلوث، وتدابير السيطرة والحد من التلوث".

١٢٤- في البداية، ورد مبدأ "الملوث يدفع" بصورة ضيقة في وثائق منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بوصفه أداة لمنع التلوث،

(٤١) إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية في عام ١٩٩٢.

(٤٢) تضمن عملية استيعاب التكاليف البيئية "استيعاب" الأثار البيئية غير المحدد ثمنها الناجمة عن نشاط ما، أي اقتطاعها وتحميلها باستمرار للمستخدمين والمستهلكين المستفيدين منها.

١٣١- ومن وجهة نظر الاقتصاد الجزئي، يتيح مبدأ الملوث يدفع حافزاً ملموساً للمشغلين من أجل الحد من التلوث، حيث يجعلهم يدركون أن التكاليف الناجمة عن التلوث التي يجب عليهم تحملها هي أكبر من الفوائد التي يجنونها من النشاط الملوث.

١٣٢- ومروراً، تجدر الإشارة إلى أن المبدأ جزء لا يتجزأ من التشريعات البيئية للاتحاد الأوروبي، بموجب المادة ١٧٤ من معاهدته التأسيسية، وبموجب صكوك أخرى منها توجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه وتوجيه المسؤولية البيئية^(٤٣).

١٣٣- وفي ضوء ما تقدم، يمكن تلخيص النقاط الرئيسية ذات الصلة من الناحية القانونية لهذا المبدأ على النحو التالي:

(أ) تكاليف استيعاب الأنشطة التشغيلية الملوثة: مبدأ الملوث يدفع هو في المقام الأول أداة تنظيمية للإدارات العامة المحلية لاستيعاب تكلفة منع التلوث والسيطرة عليه والحد منه فيما يتعلق بأنشطة ملوثة تجري بشكل روتيني. والعامل المطلق لتطبيق المبدأ هو وجود نشاط ملوث محتمل أو فعلي، بغض النظر عما إذا كان هذا التلوث قانونياً أم لا (أي تصريف المياه وفقاً لشروط ترخيص أو لوائح معمول بها). وعليه، لا يمكن النظر إلى هذا المبدأ وكأنه رخصة للتلوث. فكلما زاد التلوث، زادت مسؤولية تحمل التكاليف. وفي هذا الخصوص، لا يوفر هذا المبدأ الأموال العامة فحسب، بل يشكل أيضاً حافزاً اقتصادياً قوياً للملوثين - مشغلي القطاع الخاص عادة - من أجل الاستثمار في تكنولوجيات الوقاية والعلاج والقيام بأنشطتهم بعناية كبيرة؛

(ب) تكاليف استيعاب الأنشطة الملوثة العرضية: بالإضافة إلى تركيز المبدأ على المنع كما ذكر أعلاه، يتناول المبدأ أيضاً السيطرة على تلوث المياه من تصريف عرضي والحد منه. وفي هذا السياق، يهدف المبدأ إلى ضمان تحمل الملوث للتكاليف النهائية الناجمة عن السيطرة على التلوث والحد منه. ويمكن أيضاً أن يتحقق هذا الهدف من خلال استرداد السلطات العامة للتكاليف عندما تتخذ السلطات تدابير السيطرة على التلوث ومعالجته، كما هو الشأن عند اتخاذ تدابير للتصدي إلى حالة طارئة؛

(ج) الطبيعة غير التعويضية: ينطبق المبدأ في العلاقة بين السلطات العامة والملوثين. ولا ينشأ عنه حق بالمطالبة بالتعويض عن الأضرار بين أطراف من القطاع الخاص عن فقدان الممتلكات والصحة والحياة والفرص الاقتصادية وما إلى ذلك. فهذه المطالبات تندرج خارج نطاق المبدأ تماماً. وعلى النظم القانونية الوطنية أن تتيح لضحايا التلوث فرص الوصول إلى سبل الانتصاف المناسبة، بغض النظر عن المبدأ. فلا شيء

من حيث المبدأ، تكلفة التلوث، مع المراعاة الواجبة للمصلحة العامة ودون الإخلال بالتجارة والاستثمار الدوليين.

١٢٥- وفي هذا الصدد، يمكن القول أيضاً بأن مبدأ الملوث يدفع" يشمل كامل النطاق الذي ينطبق فيه الالتزام الأولي للاتفاقية، أي اتخاذ "جميع التدابير المناسبة لمنع أي أثر عابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه". بل إن على المشغل الخاص أن يخطط لمبلغ هذه التكاليف.

١٢٦- والواقع أن التكاليف المتوخاة في هذا المبدأ فيما يخص منع التلوث والسيطرة عليه والحد منه ترمي في المقام الأول إلى تجنب الضرر الذي يُسبب فيه، وبالتالي التشديد على جانب المنع في هذا المبدأ. إذ لما يحدث الأثر العابر للحدود، يأتي دور المبدأ بوصفه أداة لتخفيف الضرر وجبره، وكذا تمويل التدابير اللازمة لإعادة البيئة إلى وضعها.

١٢٧- وينبغي التأكيد على النطاق المحلي أساساً لتطبيق مبدأ الملوث يدفع، بحيث إنه يشير إلى التكاليف التي يتعين تحملها فيما يتعلق بالأنشطة المحلية. أي التي يقوم بها مشغلون عادة ما يكونون من القطاع الخاص.

١٢٨- وتمشياً مع الاعتبار الأخير، ينبغي التأكيد على أن هذا المبدأ أداة تنظيمية للإدارات العامة الرامية إلى استيعاب التكاليف البيئية. ويعني ذلك مطالبة الشركات التي تقوم بأنشطة ملوثة باستيعاب التكاليف البيئية - بما في ذلك التطهير - في نهاية المطاف، وبالتالي إظهار هذه التكاليف في أسعار منتجاتها.

١٢٩- ومغزى المصلحة العامة من هذا المبدأ هو تحميل المشغل الخاص التكاليف البيئية لأنشطته الاقتصادية الريحية، لا تحميل الإدارة العامة. وفي هذا الصدد، فإن اعتماد الأطراف نظام تقييم للأثر البيئي (بموجب الفقرة ١ (ج) من المادة ٣)، ضمن نظام إطار ترخيصي (الفقرة ١ (ب) و (ج) من المادة ٣) فيما يتعلق بأي نشاط مقترح قد يكون ملوثاً وبالتالي ذا أثر عابر للحدود، من شأنه أن يفضي إلى تنفيذ هذا لمبدأ تنفيذاً مناسباً.

١٣٠- ولأغراض هذه الاتفاقية، من الأهمية بمكان أن ترمي شروط نظام الترخيص فعلياً إلى منع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه وأن تستند إلى أفضل التكنولوجيا المتاحة لتصريف المواد الخطرة (الفقرة ١ (ج) من المادة ٣). وكون نشاط يجري على الإقليم الوطني لدولة طرف بموجب ترخيص في إطار نظام تقييم الأثر البيئي ويخضع لمبدأ الملوث يدفع بموجب تشريعاتها المحلية لا يجعل هذا النشاط معقولاً ومنصفاً تلقائياً بموجب الفقرة ١ (ج) من المادة ٢، إذا تسبب في أثر عابر للحدود.

ومعالجته وأن تفرض عقوبات كذلك. وستمكن متطلبات الإبلاغ والرصد السلطات المختصة من الحصول على معلومات كافية عن حالة الأنشطة الملوثة التشغيلية والعرضية؛

(ب) الجبر الإلزامي والعقوبات: ينبغي استكمال ما سبق ذكره بوضع متطلبات الجبر وسن العقوبات على الصعيدين التشريعي والإداري. وينبغي إدخال عقوبات مالية أو غيرها كحافز للمشغلين لتجنب التلوث أو التقليل منه إلى أدنى حد؛

(ج) استيعاب تكاليف الأنشطة الملوثة التشغيلية: ينبغي إدخال الضرائب البيئية، والتكاليف، والواجبات و/أو الرسوم باتخاذ التدابير المالية على المستوى المركزي و/أو المحلي. وينبغي أن تلبى هذه التدابير ما لا يقل عن ثلاثة معايير هي: '١' ينبغي أن يكون متناسبة مع خطورة التلوث وكميته؛ '٢' ينبغي أن تكون كبيرة مالياً بما فيه الكفاية لتكون حافزاً مهماً على الاستثمار في منع التلوث والسيطرة عليه. فالرسوم المنخفضة تُمرّر إلى المستهلكين مباشرة، بينما الرسوم الأعلى تقتضي من المشغلين تحسين هياكل رسومهم عن طريق الحد من تأثيرها على البيئة؛ '٣' ينبغي أن تتضمن شروطاً بشأن الإعفاء، حتى يتسنى للذين يتعهدون بالاستثمار بشكل كبير في تقنيات منع التلوث والحد منه الحصول على إعفاء كامل أو جزئي من دفع الرسوم. ولن تكون هذه السياسة فعالة إلا إذا كانت الرسوم عالية؛

(د) استيعاب تكاليف الأنشطة الملوثة العرضية: يتطلب تنفيذ مبدأ الملوث يدفع وجود أموال لجبر الضرر الناجم عن حوادث التلوث العرضي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال سلسلة من الضمانات المالية التي تتراوح بين التأمين الإلزامي ضد المسؤولية، والضمان بالممتلكات (مثل الرهن التلقائي على أصول الملوث) وعدد من المنتجات المصرفية (مثل الضمانات المصرفية والسندات وما إلى ذلك). وتطبق الأطراف ضمانات مالية إلزامية بدرجة محدودة جداً - ولكنها متزايدة - بينما تتخذ شركات القطاع الخاص حالياً بوليصات للتأمين البيئي على أساس طوعي بمعدل متزايد بسرعة.

يعني المشغل من واجب السيطرة على الآثار الضارة بالمياه والحد منها لأنه دفع فعلاً تعويضات عن فقدان ممتلكات خاصة؛

(د) الطبيعة المحلية: للمبدأ طابع محلي في المقام الأول، أي أنه ينظم العلاقات داخل أراضي طرف لا بين الأطراف. وعليه، لا يقدم المبدأ أسساً قانونية للمطالبة بالتعويض عن تلوث المياه بين الأطراف؛

(هـ) التطبيق السياقي: يرتبط المبدأ ارتباطاً وثيقاً بمتطلبات مهمة أخرى في الاتفاقية، وخاصة منها المتعلقة بإجراء تقييم الأثر البيئي، وإحداث نظام الترخيص، وتطوير أنظمة طوارئ، بموجب المادة ٣.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

١٣٤- على السلطات العامة اتخاذ إجراءات محلية - سواء من خلال التشريع أو الإدارة أو الإنفاذ، مثل تقنيات الترخيص والغرامات والضرائب، و/أو عن طريق القضاء - بحيث يستوعب الملوثون تكاليف التلوث. وهذا يعني أن على الأطراف الحرص على تحمل المشغلين للتكاليف قصد منع التلوث من التسبب في ضرر كبير للبيئة مما قد يكون له أثر عابر للحدود، فضلاً عن تحمل تكاليف السيطرة على هذا الأثر السلبي والحد منه، لدى وقوعه، بما في ذلك دفع التعويضات. وفي حال حدوث تلوث مفاجئ، عادة بعد وقوع حادث، يُلزم الملوثون بجبر الضرر.

١٣٥- بالإشارة إلى ما سبق، ومن باب التوجيه، يمكن ذكر المتطلبات الدنيا التالية:

(أ) التدابير الإجرائية: فيما يتعلق بالتصريف الفردي (بما في ذلك التشغيلي والعرضي)، ينبغي تنفيذ نظام تقييم الأثر البيئي وأنظمة الترخيص المرتبطة به، حسب الاقتضاء. ويمكن لهذه الأنظمة أن تضمن، من ناحية، إدراك المشغل والسلطات تمام الإدراك للأثر البيئي المحتمل الناجم عن النشاط الملوث. ومن ناحية أخرى، من خلال إجراءات الترخيص يمكن للسلطات أن تضع شروطاً بشأن منع التلوث والسيطرة عليه

الإطار ٩- تطبيق مبدأ "الملوث يدفع" في الجمهورية التشيكية

ينبغي تطبيق مبدأ الملوث يدفع في المقام الأول على المستوى الوطني لكل بلد لمنع تلوث المياه على الصعيد الوطني وكذلك على المستوى العابر للحدود. ففي الجمهورية التشيكية، يجب على الشخص الاعتباري أو الطبيعي الذي يفرغ المياه في المياه السطحية أن يكون له إذن صادر عن إدارة مياه الدولة وفقاً لقانون المياه رقم ٢٥٤/٢٠٠١ بالمدونة. ويدفع الملوث الرسوم على كمية التلوث المسموح بتفريغها (الطلب على الأكسجين الكيميائي، والمواد غير العضوية الذائبة، والمواد غير الذائبة، والفسفور، والنيتروجين، والهاليدات العضوية القابلة للامتصاص، والزئبق، والكاديوم وعن حجم المياه المفرغة إذا تم تجاوز الحدود المنصوص عليها تشريعياً للتلوث المفرغ وحجم المياه. وبالنسبة إلى حجم المياه، يُطبَّق الرصد الذاتي. وتُجرى مختبرات معتمدة التحليلات الكيميائية. وتعد المفتشية التشيكية لشؤون البيئة مسؤولة عن الإشراف. ويجوز تحويل الرسوم كلياً أو جزئياً في حالة الملوث الذي يستثمر في تطوير تكنولوجيا معالجة التلوث. وينص قانون المياه رقم ٢٥٤/٢٠٠١ بالمدونة أيضاً على غرامات على المخالفات المتعلقة بالمياه السطحية أو تلوث المياه الجوفية. وتودع الرسوم والغرامات المتعلقة بتلوث المياه السطحية أو الجوفية في الصندوق البيئي للدولة التشيكية.

الإطار ١٠- مبدأ المستخدم يدفع وتوجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه

في بعض الأنظمة الوطنية والإقليمية، مثل الاتحاد الأوروبي، طُور أيضاً مبدأ الملوث يدفع فلم يعد ينص على استرداد تكاليف التلوث الحاصل في مورد طبيعي فحسب، بل صار ينص أيضاً على استرداد تكاليف مجرد استخدام ذلك المورد، حتى لو لم يحدث تلوث، وهي ممارسة تعرف باسم مبدأ المستخدم يدفع.

ويستند مبدأ المستخدم يدفع إلى الأسس ذاتها التي يقوم عليها مبدأ الملوث يدفع: أي تشجيع الاستخدام الملائم والرشيد بيئياً للموارد الطبيعية المتجددة والمحدودة عن طريق إتاحة الحوافز المالية. وتقدم توجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه مثلاً على تنفيذ مبدأ المستخدم يدفع. فمن الالتزامات المنصوص عليها في المادة ٥ من توجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية أن على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إجراء تحليل اقتصادي لاستخدامات المياه بحلول عام ٢٠٠٥. وبموجب المادة ٩ من التوجيهات الإطارية يتعين على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الإبلاغ عن جملة أمور منها استرداد تكاليف خدمات المياه والمساهمة الكافية بمختلف استخدامات المياه لقطاعات الصناعة والأسر المعيشية والزراعة على الأقل. ورغم أن المادة ٩ تنص على أن تراعي الدول الأعضاء مبدأ استرداد تكاليف خدمات المياه، بما في ذلك التكاليف البيئية وتكاليف الموارد، فإن الحال قد لا يكون دائماً كذلك في الخطط الأولى لإدارة أحواض الأنهار، لأن الحاجة تدعو إلى مزيد من الوقت والبحث بشأن الجوانب العملية لتنفيذ هذه الالتزامات.

وكلا الإبلأغين مفيد عند تحديد التدابير الفعالة من حيث التكلفة لتعزيز الاستخدام المستدام للمياه استناداً إلى الأهداف البيئية الطويلة الأجل وحماية الموارد المائية المتاحة. ولتحقيق الهدف الأخير تَعَيَّن على الدول الأعضاء أن تحرص، بحلول عام ٢٠١٠، على أن تقدم سياساتها المتعلقة بتسعير المياه حوافز كافية للمستخدمين بغية استخدام موارد المياه بكفاءة وأن تتاح مساهمة كافية بمختلف استخدامات المياه، مصنفةً حسب الصناعة والأسر المعيشية والزراعة على الأقل، من أجل استرداد تكاليف خدمات المياه (المادة ٩).

ومن المهم ملاحظة أن التدابير المطلوبة لا ينبغي أن تغطي تكاليف التشغيل المستمر لخدمات المياه (التكاليف التشغيلية) فحسب، بل ينبغي لها أيضاً أن تغطي نفقات الصيانة وتدابير التخفيف والحفاظ على الموارد المائية الحالية والمستقبلية (تدخيل التكاليف البيئية وتكاليف الموارد).

بيد أنه يجوز للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن تختار عدم تطبيق استرداد التكاليف بنسبة ١٠٠ في المائة إذا تسنى لها ضمان استدامة استخدامات المياه في الأجل الطويل بوسائل أخرى. وفي الممارسة العملية، يدعو الشرط المذكور أعلاه إلى رفع رسوم المياه في عدة دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى المستوى الذي يضمن استرداد التكاليف بالكامل لخدمة المياه تلك. وعندما لا توجد هذه الرسوم اليوم مقابل خدمة معينة، يتعين إحداث رسوم عليها، ما لم يتسن إثبات وجود تدابير بديلة يُعمل بها لضمان الاستخدامات المستدامة للمياه. وبالنظر إلى الآثار الاقتصادية والاجتماعية الواسعة المترتبة على هذا الشرط، يجب على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن تراعي هذه الاعتبارات والجوانب الإقليمية القاهرة الأخرى (الظروف المناخية والجغرافية) عند تحديد هيكل رسومها.

١٥- الفقرة ٦ من المادة ٢ - مبدأ التعاون

المادة ٢ (الفقرة ٦)

٦- تتعاون الأطراف المتشاطفة على أساس المساواة والمعاملة بالمثل، ولا سيما من خلال الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف، من أجل وضع سياسات منسقة وبرامج واستراتيجيات تغطي مناطق مستجمعات المياه ذات الصلة، أو أجزاء منها، وترمي إلى منع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه وترمي إلى حماية بيئة المياه العابرة للحدود أو البيئة المتأثرة بهذه المياه، بما في ذلك البيئة البحرية.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

١٤٠- التعاون، المنصوص عليه في الفقرة ٦ من المادة ٢، ليس الغرض الوحيد منه هو الاتصالات العرضية لمنع الآثار العابرة للحدود في الحالات الفردية أو السيطرة عليها؛ ويتعين أن يكون هذا التعاون على أساس دائم من خلال اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف. ويمتد النطاق الواسع لتطبيقه إلى سلسلة كاملة من السياسات والبرامج والاستراتيجيات المطلوبة لتحقيق أهداف الاتفاقية.

١٤١- ولا ينحصر التعاون ببساطة في القنوات المائية للأنهيار العابرة للحدود، أو في مياه البحيرات الدولية ولكن، وفقاً للفقرة ٦ من المادة ٢، لا بد من تطبيقه على مستجمع المياه ذي الصلة، أو جزء منه على الأقل. وعليه، تبني الاتفاقية نهجاً متكاملًا لحماية المياه على أساس مستجمعات المياه^(٤٤). وبالتالي، يكون مستجمع المياه هو الوحدة الرئيسية لتطبيق السياسات والبرامج والاستراتيجيات المنسقة التي يتعين على الأطراف المتشاطفة تطويرها بموجب الفقرة ٦ من المادة ٢ من الاتفاقية.

١٤٢- ووفقاً للحكم قيد الاستعراض، ينبغي أن تكون نتيجة التعاون تطوير "سياسات وبرامج واستراتيجيات منسقة". ويشمل التنسيق السياسات والبرامج والاستراتيجيات المشتركة، أو المنسقة على أقل تقدير. ولذلك، قد يتراوح من تنسيق الإجراءات الوطنية ذات الصلة إلى وضع خطة واحدة لإدارة حوض النهر، وهذا الخيار منصوص عليه بالفعل في الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ١٣ من التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه. وفي جميع الأحوال، فإن "تطوير" مثل هذه الإجراءات المنسقة يشمل إعدادها واعتمادها، فضلاً عن تنفيذها.

١٤٣- وقد يكون التعاون بين الدول في أحواض الأنهار أمراً معقداً، ولا سيما في البداية. وينبغي النظر إليه باعتباره هدفاً في حد ذاته. ولذا لا بد من إنشاء هيكل موثوق به أساساً للتعاون. وقد يكون ذلك من خلال عملية تدريجية تبدأ بخطوات بسيطة، كإنشاء لجنة مشتركة تجتمع بانتظام. ويمكن، في مرحلة لاحقة، إضافة مجموعات عمل أو أفرقة خبراء. ويعتمد نوع الهيكل على الاحتياجات الخاصة للبلدان

١٣٦- الالتزام بالتعاون التزام مستقل. إلا أنه، وكما جرى التشديد على ذلك مراراً وتكراراً، جزء لا يتجزأ من الركائز الثلاث للأساس المعياري للاتفاقية إلى جانب الالتزام بالانتفاع المنصف، بموجب الفقرة ٢ (ج) من المادة ٢، والالتزام بمنع الأثر العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه، بموجب الفقرة ١ من المادة ٢. وهذا يعني أن التعاون بين الدول المتشاطفة أمر حاسم في الامتثال الكامل للالتزامين الآخرين.

١٣٧- ينص هذا الحكم على الالتزام الدولي العام فيما يخص التعاون في مجال العلاقات بين الأطراف المتشاطفة. ويؤكد قوة هذا الحكم القانونية العرفية في مجال حماية البيئة عددًا من الصكوك المرجعية، مثل المبدأ ٢٤ من إعلان استوكهولم، والمبدأ ٧ من إعلان ريو، والمادة ٤ من مشاريع مواد لجنة القانون الدولي بشأن المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي لعام ٢٠٠١، وكذلك الفقرة ١ من المادة ٨، من اتفاقية نيويورك. وبمثل الحكم إحدى السمات الرئيسية المعيارية والسياساتية لاتفاقية المياه.

١٣٨- ويتجسد المضمون المعياري للالتزام بالتعاون بشكل عام ويتحدد بوضوح من خلال عدد كبير من الأحكام اللاحقة في الاتفاقية، وهي المواد من ٩ إلى ١٥. فوفقاً لتلك الأحكام، يأخذ التعاون جملة أشكال منها المشاورات، وإنشاء الهيئات المشتركة والرصد والتقييم المشترك، وتبادل المعلومات والإنذار والمساعدة المتبادلة. ويمكن تطبيق هذه الأشكال من التعاون على الظروف الخاصة المتعلقة بكل مياه محددة عابرة للحدود، من خلال إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف بين الأطراف المتشاطفة.

١٣٩- ويجسد الالتزام العام بالتعاون الترابط القائم بين الأطراف المتشاطفة الذي يعترف أيضاً بمصالحها المشتركة في المياه المشتركة العابرة للحدود. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينص هذا الحكم على أن يكون التعاون "على أساس المساواة والمعاملة بالمثل". وهذا يعني أن التعاون لا ينبغي أن يقتصر على مجرد إجراء رسمي لتبادل وجهات النظر، بل على كل طرف متشاطف أن يتصرف بحسن نية.

(٤٤) لمعرفة هذا المفهوم، انظر التعليقات على الفقرات ١ و ٢ و ٣ و ٤ من المادة "١" والفقرة ٣ من المادة "٩".

الحكم قيد الاستعراض على أن يكون التعاون "على أساس المساواة والمعاملة بالمثل". ووفقاً لميثاق الأمم المتحدة - وحسب التفسير الإضافي الوارد في الإعلان التاريخي حول مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول - تتمتع جميع الدول بالمساواة في السيادة^(٤٦). فهي متساوية في الحقوق والواجبات، وهي أعضاء متساوية في المجتمع الدولي، بغض النظر عن الاختلافات ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي.

١٤٧ - وفيما يخص عنصر المساواة بين الأطراف المتشاطئة، تنص الفقرة ٦ من المادة ٢ على حق كل دولة متشاطئة في المشاركة، على قدم المساواة مع الدول المتشاطئة الأخرى، في الجوانب الإجرائية للتعاون. والمساواة في هذا السياق تعني حق كل دولة متشاطئة وواجبها فيما يخص المشاركة في التفاوض على اتفاقات المجرى المائي، وكذلك في أنشطة التشاور والرصد وتبادل البيانات وغيرها، بطريقة تتفق مع مفهوم المصلحة الجماعية للدول المتشاطئة في استخدامات المجرى المائية العابرة للحدود^(٤٧).

١٤٨ - وفيما يخص المعاملة بالمثل، فهي نتيجة مباشرة لمبدأ المساواة القانونية بين الدول. وتنطوي على شيء من المقايضة، وتتطلب أن يتصرف كل واحد من الأطراف المتشاطئة بحسن نية مع مراعاة المصالح المشروعة للأطراف المتشاطئة الأخرى. ومع ذلك، في حالة خرق أحد الأحكام الأساسية للاتفاقية، فإن المعاملة بالمثل لا تجزى سلوك المتبادل كتنديير مضاد، ولا تعليق أو إنهاء الالتزامات التي جرى خرقها. فالالتزامات المتعلقة بمنع الأثار العابرة الحدود أو الحد منها أو السيطرة عليها لا تعود فائدتها على الأطراف المتعاقدة الأخرى فحسب، بل تحمي أيضاً مصالح المشتركة للأطراف في اتفاق بيئي - أو مصلحة المجتمع الدولي ككل - في المحافظة على البيئة. وتسمى هذه الالتزامات بالمتكاملة، بمعنى أنه في حمايتها للمصالح الجماعية تخلق مجموعة من الحقوق المماثلة غير القابلة للتجزئة لأطراف الاتفاق، أو لأعضاء المجتمع الدولي. ووفقاً لذلك، فإن السلوك المتبادل المتمثل في عدم وفاء إحدى الدول المتعاقدة بمثل هذا الالتزام رداً على خرق سابق لنفس الالتزام يُعد أمراً غير مشروع لأنه سيشكل انتهاكاً لنفس الحق المماثل غير القابل للتجزئة لجميع الأطراف المتعاقدة الأخرى.

المعنية، وأحواض المياه ذات الصلة. وقد شرعت بعض اللجان القديمة المعنية بالأنهار في اتباع هذا النهج، مثل لجان نهر الراين ونهر موزيل ونهر سار. ومع ذلك، لا يوجد مخطط توجيهي في هذا الشأن.

١٤٤ - ويستند التعاون الفعال إلى الثقة المتبادلة. وبناء الثقة في قطاع المياه الدولية قد يحتاج إلى وقت، وينبغي عدم التقليل من أهمية العامل النفسي. وبالنظر إلى أن اللجنة الدولية لحماية نهر الراين، على سبيل المثال، قد أنشئت بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية بقليل، يمكن للمرء أن يتصور أن بناء الثقة استغرق سنوات عديدة. ويتطلب بناء الثقة الحوار المكثف من أجل زيادة التفاهم المتبادل، وتمكين الدول المعنية من المعالجة البناءة للقضايا الأكثر إثارة للإشكال. ومن شأن الثقة المتبادلة بين الأطراف المتشاطئة تيسير وضع البرامج أو الخطط أو المشاريع. بيد أن انعدام هذه الثقة لا يعفي الأطراف المتشاطئة من الوفاء بالتزامها بالتعاون. ومن هذا المنطلق، تنص المادة ٣٠ من اتفاقية نيويورك، على سبيل المثال، على أنه، حتى في حالة وجود عقبة خطيرة تعترض سبيل الاتصال المباشر بين دول المجرى المائي، فإن الدول المعنية يتعين عليها الوفاء بالتزامها بالتعاون بموجب الاتفاقية عن طريق أي إجراء غير مباشر مقبول لديها.

١٤٥ - ويمثل حسن النية في الوفاء بالتزام التعاون الحد الأدنى من المتطلبات. ويمكن الاطلاع على معايير الحد الأدنى لحسن النية، الأكثر صلة بالاتفاقية، في قرار التحكيم الصادر في قضية بحيرة لانو عام ١٩٥٧. وفي حين أدعت إسبانيا (دولة مصب) أن فرنسا (دولة منبع) لا يمكنها تنفيذ مشروع دون موافقتها المسبقة، ذكرت المحكمة أن "الممارسة الدولية [...] تنحصر في إلزام الدول بالسعي، من خلال المفاوضات التمهيدية، للتوصل إلى اتفاق". وأعلنت أيضاً أن الدولة تُعد خارقة لالتزام التعاون "على سبيل المثال، في حالات وقف المفاوضات دون مبرر، والتأخير غير الطبيعي، وتجاهل الإجراءات المتفق عليها، والرفض المنهجي لأن تأخذ في الاعتبار المقترحات أو المصالح التي ليست في صالحها، وبشكل أعم، في حالات انتهاك قواعد حسن النية"^(٤٥).

١٤٦ - وكما هو مبين في التفسيرات أعلاه، يجسد الالتزام العام بالتعاون الترابط بين الأطراف المتشاطئة، ويعترف أيضاً بالمصلحة الجماعية في المياه العابرة للحدود. ومقابل هذا المبرر المنطقي، ينص

(٤٥) تقارير القانون الدولي (١٩٥٧)، ص ١٠١، وص ١٢٨ وما يليها.

(٤٦) إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢٦٢٥ (٢٥)، ١٩٧٠.

(٤٧) لهذا المفهوم، انظر التعليق على الفقرة الفرعية ١(ج) من المادة ١.

الإطار ١١- التعاون في حوض نهر الراين

حوض نهر الراين مثال جيد يوضح كيف يمكن أن يمتد التعاون الذي كان مقتصرًا في البداية على مجرى النهر الرئيس ليشمل الحوض بأكمله. فالاتفاقيات القديمة والجديدة لحماية نهر الراين تقتصر على النهر الرئيس نفسه، دون روافده، مع استثناءات تتعلق بمنع الفيضانات في الحوض وطرح المواد الملوثة في مستجمع المياه مما يكون له تأثير سلبي على نهر الراين. ولذلك، فقد كانت البلدان الواقعة فقط على المجرى الرئيس أطرافاً في اتفاقية ١٩٩٩. وعلاوة على ذلك، ولأغراض هذه الاتفاقية، عُرفت حدود منبع نهر الراين على أنها مخرج بحيرة أونترسي (شلالات شافهاوزن)، ويستبعد ذلك التعريف معظم مناطق المنبع من النطاق الجغرافي للاتفاقية.

وعند دخول التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه حيز النفاذ في عام ٢٠٠٠، أصبح من الضروري التعاون في حوض النهر بأكمله، أي بما في ذلك جميع روافده، والمياه الجوفية والمياه الساحلية. ولم يطرأ تغيير على الاتفاقية الحالية. ولكن أنشئ، بالتوازي مع ذلك، هيكل غير رسمي جنباً إلى جنب مع هيكل عمل الاتفاقية، وهو ما يسمى بلجنة التنسيق لتنفيذ التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه. وفي هذا الهيكل الجديد تتعاون الدول التي ليست أطرافاً في الاتفاقية ولكنها تشترك في حوض نهر الراين - وهي النمسا وإيطاليا وليختنشتاين وإقليم ألون في بلجيكا. أما سويسرا، بوصفها دولة خارج الاتحاد الأوروبي، فليست ملزمة بالتوجيهات الإطارية، ولكنها على استعداد للمساهمة والتعاون أيضاً ضمن هذا الهيكل الجديد وليس فقط ضمن هيكل الاتفاقية.

وفي هذه الأثناء، وبعد عدة سنوات من وجود كلا النهجين في موازاة، أدمجت العمليتان هيكلياً، ويُناقش الآن العديد من القضايا مجتمعة دون التركيز على القضية التي ينبغي التعامل معها في إطار هيكل بعينه. وبالطبع، هناك قضايا تتعلق فقط بالاتفاقية أو بالتوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه. ومع ذلك، يتداخل الكثير من القضايا، والتأزر أمر ممكن. ولتنفيذ التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه، كانت الاستفادة من هيكل دولي قائم ميزة مطلقة بدلاً من البدء من الصفر.

الإطار ١٢- تجربة الجمهورية التشيكية في التعاون الدولي في مجال إدارة المياه بموجب أنظمة قانونية مختلفة

تُعد جمهورية التشيك نموذجاً للبلدان غير الساحلية. فجميع الأنهار والجداول في هذا البلد تحري من أراضيها إلى أراضي الدول المجاورة (النمسا وألمانيا وبولندا وسلوفاكيا). وتعتمد مواردها المائية على الأمطار. وتغطي أراضيها ثلاثة من أحواض الأنهار الدولية الهامة، هي: الإلب وأودر والدانوب. وتشارك جمهورية التشيك في حوض نهر الإلب مع ألمانيا، حيث يصب الإلب في بحر الشمال. ويشاركها في حوض نهر أودر كل من ألمانيا وبولندا، ويصب النهر في بحر البلطيق. ويشارك في حوض نهر الدانوب ١٩ بلداً، ١٤ منها، بما في ذلك جمهورية التشيك والاتحاد الأوروبي من الأطراف المتعاقدة في اتفاقية حماية نهر الدانوب. ويصب نهر الدانوب في البحر الأسود. ويتضح مما ورد أعلاه أن التعاون الدولي في مجال إدارة المياه وحمايتها في غاية الأهمية بالنسبة للجمهورية التشيكية.

يحري التعاون الدولي في جمهورية التشيك على ثلاثة مستويات.

١- التعاون في إطار اللجنة الاقتصادية لأوروبا، ويستند إلى:

- اتفاقية المياه، والتي يمكن أن تعتبر وفقاً لأحكامها - وخاصة الفقرة ٦ من المادة ٢، والمادة ٩ - "الاتفاقية الرئيسة" للاتفاقيات الأخرى متعددة الأطراف والثنائية على المستويات الدنيا التي تتناول بتفاصيل أكثر القضايا المتعلقة بأحواض أنهار محددة؛
- البروتوكول الملحق باتفاقية المياه والمعني بالمياه والصحة. وهذا النظام لا يوجد ما يعادله على المستوى الأدنى لمياه محددة.

٢- يستند التعاون لحماية أحواض الأنهار الدولية على ما يلي:

- اتفاقية اللجنة الدولية لحماية نهر الألب؛
- اتفاقية اللجنة الدولية لحماية نهر أودر؛
- اتفاقية حماية نهر الدانوب، تُطبق من خلال اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب.

الأهداف الرئيسية للمعاهدات المذكورة أعلاه هي:

- خفض معدلات التلوث في أحواض الأنهار، والمحافظة على المستويات المتفق عليها، والمساهمة في إيجاد بيئة أفضل للمياه في بحر الشمال وبحر البلطيق والبحر الأسود؛
- تنشيط النظم الإيكولوجية للمياه؛
- حماية الموارد المائية، واستخدام المياه لأغراض الشرب والزراعة؛
- التنسيق للحماية من الفيضانات؛
- منع تلوث المياه من جراء الحوادث؛
- التنسيق بين جميع الأطراف المتعاقدة لتنفيذ التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه.

٣- التعاون الثنائي في مجال إدارة المياه مع النمسا وألمانيا وبولندا وسلوفاكيا يستند إلى ما يلي:

- المعاهدة المبرمة بين الجمهورية التشيكية الاشتراكية وجمهورية النمسا حول الترتيبات المرتبطة بقضايا إدارة المياه العابرة للحدود، والتي تنفذها اللجنة التشيكية النمساوية المشتركة للمياه العابرة للحدود؛
- الاتفاقية المبرمة بين الجمهورية التشيكية الاشتراكية وجمهورية بولندا الشعبية لإدارة المياه العابرة للحدود، والتي تنفذها المفوضيتان الحكوميتان التشيكية والبولندية للتعاون في مجال المياه العابرة للحدود؛
- الاتفاق المبرم بين الحكومة التشيكية وحكومة جمهورية سلوفاكيا حول التعاون في إدارة المياه العابرة للحدود، والتي تنفذها اللجنة التشيكية السلوفاكية المشتركة للمياه العابرة للحدود؛
- المعاهدة المبرمة بين الحكومة التشيكية وحكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية حول التعاون في إدارة المياه العابرة للحدود، والتي تنفذها اللجنة التشيكية الألمانية المشتركة للمياه العابرة للحدود؛
- وفقاً للمعاهدات الثنائية المذكورة أعلاه، فإن المياه الثنائية العابرة للحدود هي مياه سطحية أو جوفية تشكل حدوداً مع دول أخرى أو تعبر تلك الحدود أو تجاورها، إذا كانت التدابير المتعلقة بها تؤثر في حالة المياه في أراضي دولة أخرى.

والأهداف الرئيسية للتعاون في مجال المياه الثنائية العابرة للحدود هي:

- حماية المياه العابرة للحدود ونظمها الإيكولوجية من التلوث؛
- اتباع نهج منسق لاتخاذ تدابير مدروسة بشأن المياه العابرة للحدود، أو تدابير يمكن أن تؤثر في حالتها؛
- التنسيق في استخدام المياه العابرة للحدود؛
- معالجة الأنهار العابرة للحدود وصيانتها، بما في ذلك قيعان الأنهار، إذا لزم الأمر؛
- الأنشطة المشتركة في الهيدرولوجيا ومنع الفيضانات؛
- التنسيق في تنفيذ التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه على الصعيد الثنائي.

المعاهدات المتعددة الأطراف والثنائية التي تعد جمهورية التشيك طرفاً فيها أهدافها مماثلة لأهداف اتفاقية المياه، ولكن مستوى التعاون وتفاصيله أوضح وأفضل من الناحية العملية. وعليه يمكن القول إن جمهورية التشيك تطبق اتفاقية المياه بصفة غالبية عن طريق هذه الصكوك القانونية الدولية على المستوى الأدنى.

الإطار ١٣- تعاون صربيا فيما يتعلق بـ "التقرير الشامل عن نهر الدانوب"

ظلت التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه، منذ عام ٢٠٠٠، الوثيقة القانونية الأساسية التي تحكم إدارة المياه في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وكما تحدد هذه التوجيهات الإطارية فإنه "في الحالة التي تمتد فيها منطقة حوض النهر الدولي إلى ما بعد حدود الدولة يتعين على الدول الأعضاء أن تسعى إلى رسم خطة واحدة لإدارة حوض النهر"، والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي تشترك في حوض نهر الدانوب قد اختارت، بموافقة جميع الدول الأخرى الأطراف المتعاقدة في اتفاقية حماية نهر الدانوب، اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب هيئة التنسيق لرسم هذه الخطة.

وتشكل اتفاقية حماية نهر الدانوب الأساس القانوني العام للتعاون وإدارة المياه العابرة للحدود في حوض نهر الدانوب. وجرى التوقيع على الاتفاقية في ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٩٤ في صوفيا، ودخلت حيز النفاذ في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨. فجميع البلدان التي تشترك في أكثر من ٢٠٠٠ كيلومتر مربع في حوض نهر الدانوب (بما في ذلك بلدان الاتحاد الأوروبي والبلدان المنضمة أو مرشحة للانضمام، والبلدان من خارج الاتحاد الأوروبي غير المشاركة في عملية الانضمام)، فضلاً عن الاتحاد الأوروبي نفسه، جميعها أطراف متعاقدة في اتفاقية حماية نهر الدانوب.

وكان تحليل حوض نهر الدانوب خطوة أولى مهمة نحو رسم خطة إدارة منطقة حوض نهر الدانوب، وقد أُبلغت المفوضية الأوروبية بالتحليل في آذار/مارس ٢٠٠٥. ويتضمن التحليل توصيفاً عاماً لمنطقة حوض نهر الدانوب بأكمله، مع التركيز على كل المجمعات المائية السطحية والجوفية. وقد وافقت صربيا، وهي ليست عضواً في الاتحاد الأوروبي ولكنها عضو في اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب وطرف متعاقد في اتفاقية حماية نهر الدانوب، فضلاً عن بلدان أخرى في حوض النهر، موافقة طوعية على المشاركة في إعداد هذا التحليل.

على الرغم من أن صربيا بذلت كل جهد ممكن لضمان أن البيانات والمعلومات التي قدمتها لغرض التحليل كاملة بقدر الإمكان، لم يكن ذلك ممكناً في كل جوانب التحليل. وكانت العوامل الرئيسة التي تعرقل جهود صربيا في المقام الأول العامل المالي (عدم كفاية الموارد المالية) والعامل القانوني (عدم وجود تنسيق بين التشريعات المحلية وتشريعات الاتحاد الأوروبي). بالإضافة إلى ذلك، فإن الوقت منذ انضمام صربيا إلى هذه الأنشطة لم يكن كافياً لإجراء جميع التحليلات وجمع كل البيانات، وكانت هناك بعض الصعوبات الناجمة عن الاختلافات بين الإحصاءات المحلية ومتطلبات جمع البيانات المحددة لتحليل حوض نهر الدانوب. وكانت قلة الموارد البشرية ذات الدراية بتوجيهات الاتحاد الأوروبي الجديدة مشكلة أيضاً إلى حد ما، ولكنها حُلَّت جزئياً في أثناء تنفيذ الأنشطة بمساعدة من مشاريع الاتحاد الأوروبي.



من ناحية أخرى، استفادت صربيا من هذه الأنشطة في نواح كثيرة. فيما أن أكثر من ٩٠ في المائة من أراضي صربيا في حوض نهر الدانوب، من الواضح أنها لا تستطيع حماية وتعزيز نظام المياه داخل أراضيها دون تعاون كبير مع دول الجوار وجميع دول المنبع. وعلاوة على ذلك، فإن التعرف على لوائح الاتحاد الأوروبي الجديدة والتنسيق التدريجي للإجراءات المحلية المتعلقة بإدارة المياه مع تشريعات الاتحاد الأوروبي قد حسنت التواصل مع المتخصصين في إدارة المياه من بلدان أخرى. ومن الفوائد الهامة الأخرى القدرة على إجراء دراسة تفصيلية للآثار العديدة (لا سيما المالية) لتنفيذ توجيهات الاتحاد الأوروبي للمياه في صربيا. ومن شأن ذلك أن يسهل كثيراً مفاوضات صربيا فيما يتصل بانضمامها المحتمل إلى الاتحاد الأوروبي.

الإطار ١٤- التعاون لحماية بحيرة أوهريد

بدأ التعاون بشأن حماية بحيرة أوهريد في عام ١٩٩٨. وكانت هذه التجربة الأولى فيما يخص حماية الموارد الطبيعية وإدارتها عبر الحدود في منطقة البلقان. وبدأ التعاون في إطار مشروع المحافظة على بحيرة أوهريد بدعم من البنك الدولي وغيره من المؤسسات المتعددة الأطراف والشائفة.



ووقعت حكومتا ألبانيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً في حزيران/يونيه ٢٠٠٤، في إطار التعاون بينهما، اتفاقاً للحماية المشتركة والتنمية المستدامة لحوض بحيرة أوهريد. وبناء على هذا الاتفاق أنشئت مؤسستان مشتركتان هما:

- اللجنة الشائفة لحوض بحيرة أوهريد؛
- الأمانة الشائفة.

تجتمع اللجنة بانتظام على الأقل مرتين في السنة. ويرأس اللجنة بالتناوب وزير البيئة في كل بلد لمدة سنة. وقد رسمت اللجنة خطة للعمل المشترك، وتعكف على النظر في المسائل التالية:

- السياسات البيئية الحكومية؛
- تدابير بشأن الإجراءات المستقبلية؛
- تطوير المشاريع المستقبلية المشتركة؛
- تدابير قصيرة الأجل في مجال الحد من التلوث؛
- تدابير لحماية الموائل؛
- التعاون الشائفي في المستقبل.

وأعقب الاتفاق التوقيع على البروتوكولات المشتركة لأخذ العينات والتحليل والبروتوكول المشترك لضمان الجودة. وأعد تقرير عن الحالة البيئية لبحيرة أوهريد وحوضها. ويجري التنسيق المشترك لبرنامج رصد البحيرة وبرامج وطنية أخرى من كلا الجانبين، كما أنشئت فرق جديدة للرصد المشترك للبحيرة. ومن أجل زيادة الوعي العام بحوض البحيرة، قُدم الدعم للقطاع غير الحكومي، وأنشئت المراكز الخضراء.

الإطار ١٥- التعاون الثلاثي في بحيرة بريسبا

يشارك في بحيرة بريسبا كل من ألبانيا واليونان وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً. وهي منطقة ذات جمال طبيعي وثقافي أخاذ. وقد وقع في ٢ شباط/فبراير عام ٢٠٠٠ رؤساء وزراء كل من ألبانيا واليونان وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً إعلان المحافظة على متنزه بحيرة بريسبا الذي شمل الأهداف النهائية التالية:

- تحسين مستويات المعيشة لسكان منطقة بريسبا، عن طريق الحفاظ على قيمها الطبيعية والثقافية والاستخدام المستدام لمواردها؛
- إرساء السلام والتعاون بين البلدان الثلاث.

وتشمل التحديات الرئيسية التي تعترض الدول الثلاث التصدي لها عن طريق تعاون طويل الأجل ما يلي:

- الحفاظ على التنوع البيولوجي الفريد الذي تتميز به بحيرة بريسبا وحمايته؛
- منع أسباب تدهور الموائل، أو عكسها؛
- استكشاف نظم إدارة مناسبة وطرق رشيدة لاستخدام الموارد المائية؛
- تقديم نموذج ونقطة مرجعية للتعاون السلمي في المنطقة على نطاق أوسع.



وأنشئت عام ٢٠٠١، بدعم من اتفاقية الأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية (اتفاقية رامسار) ومبادرة ميدويت المنبثقة عنها، لجنة التنسيق الثلاثية لبحيرة بريسبا، بوصفها مؤثلاً للطيور المائية. وأعضاء لجنة التنسيق ممثلون لوزارات البيئة، ورؤساء البلديات المحلية ومنظمة غير حكومية واحدة من كل بلد. وتشارك مبادرة ميدويت عضواً بحكم وظيفتها في لجنة التنسيق. ولجنة التنسيق بمثابة منتدى لتبادل المعلومات والتعاون وتنسيق التدابير والتدخلات المشتركة في بريسبا. وشملت هذه الأنشطة المشتركة إعداد خطة العمل الاستراتيجية لحماية وتنمية المنطقة، والمساهمة في وضع وعرض مقترح مشروع مرفق البيئة العالمية المتعلق بمتنزه بريسبا، الذي اعتمده أمانة مرفق البيئة العالمية في عام ٢٠٠٥.

ويستمر التعاون المشترك بتنفيذ المشروع "الإدارة المتكاملة للنظم البيئية في حوض بحيرة بريسبا في ألبانيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً واليونان". وقد نُفذ العديد من الأنشطة ووضعت وثائق التخطيط المختلفة في إطار المشروع، مثل الآتي:

- الخطة المكانية المتكاملة لاستخدام الأراضي لجزء بحيرة بريسبا في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً؛
- خطة العمل البيئية المحلية لجزء بحيرة بريسبا في ألبانيا؛
- خطة إدارة المياه؛
- خطط إدارة الغابات؛
- نظام المراقبة عبر الحدود؛
- رفع مستوى إدارة المعلومات ونظام المعلومات الجغرافي.

وقد أنشئت هيئات ثلاثية مشتركة في إطار هذه المشاريع لتحفيز التعاون بين البلدان الثلاثة.

وفي ٢ شباط/فبراير ٢٠١٠، وقعت الدول الثلاث والاتحاد الأوروبي اتفاقاً للحماية والتنمية المستدامة لمنطقة متنزه بريسبا.

الإطار ١٦- التعاون بين روسيا البيضاء وأوكرانيا في أعالي نهر بريبيات



يتم تصريف جزء من تدفقات المياه من أعالي نهر بريبيات في أوكرانيا من خلال بوابات سد فيزهيفيسكي في نظام بيلوزيرسكايا لتغذية المياه^(٤٨) إلى قناة دنيبر - بيغ الواقعة في بيلاروسيا. ويُستخدم هذا التفريغ أيضاً للحد من المساحات المغمورة من أراضي أوكرانيا. ومن ناحية أخرى، فإن تصريف المياه في القناة للأغراض الملاحية يمكن أن يؤدي، في موسم انخفاض مستوى المياه إلى خفض حجم المياه في أعالي بريبيات إلى ما دون المستوى اللازم للحفاظ على النظام البيئي للنهر. وبالتالي فإن مشكلة إدارة نظام المياه في أعالي نهر بريبيات قضية عابرة للحدود يتعين حلها عن طريق التعاون الوثيق بين البلدين.

ولمعالجة هذه المشكلة، أُطلق في عام ٢٠٠٨ مشروع الإدارة المستدامة لموارد المياه المشتركة في أعالي حوض نهر بريبيات تحت مظلة مبادرة البيئة والأمن. ويهدف المشروع إلى تعزيز التعاون الثنائي وتيسير تطوير وتنفيذ قواعد تشغيل نظام بيلوزيرسكايا لتغذية المياه، وسأخذ المشروع في الحسبان الاعتبارات البيئية والاقتصادية، فضلاً عن مصالح الجانبين.

وكان واضحاً أن بالإمكان تحسين إدارة نظام المياه في قناة

دنيبر - بيغ عن طريق خفض الآثار السلبية على النظام البيئي للنهر. وكان من أهم التحديات التي واجهت المشروع تحديد الحجم الآمن بيئياً من تدفقات أعالي نهر بريبيات وتوزيعها من خلال بوابات سد فيزهيفيسكي في شبكة بيلوزيرسكايا لتغذية المياه، وموافقة أوكرانيا وروسيا البيضاء على اعتماد تلك المعايير. ومن الأهمية بمكان الإشارة أيضاً إلى أن معظم منطقة مستجمعات المياه في أعالي نهر بريبيات في أوكرانيا أراض محمية "متنزه ستوخيد بريبات الوطني".

وكانت القضايا الرئيسية التي تناولها المشروع هي: (أ) إعادة بناء قناة دنيبر - بيغ؛ (ب) التعديل الهيدرولوجي - مورفولوجي، وتدهور النظام البيئي لقناة نهر بريبيات عند بوابات السد؛ (ج) التدهور المحتمل في نوعية مياه النهر؛ و(د) اضطراب النظم الإيكولوجية المائية وتقلبات منسوب المياه الجوفية في بحيرات سفياتو وفليانسكوي وبيلو.

وشمل المشروع بحوث هيدرولوجية وبيئية - مائية مشتركة تجريها روسيا البيضاء وأوكرانيا حول أعالي نهر بريبيات ونظام بيلوزيرسكايا لتغذية المياه. وتمثلت محصلة المشروع الرئيسية في وضع قواعد تشغيل نظام بيلوزيرسكايا لتغذية المياه في قناة دنيبر - بيغ، والتي شملت، من جملة أمور، النظام الهيدرولوجي لنهر بريبيات عند بوابات سد فيزهيفيسكي في ظل اختلاف ظروف التدفق (وأيضاً على أساس نتائج الدراسة الثنائية لنظام التدفق والظروف البيئية المائية لأعالي نهر بريبيات، ونظام بيلوزيرسكايا لتغذية المياه في قناة دنيبر - بيغ). وتحدد قواعد التشغيل مبادئ تخصيص تدفق المياه في أعالي النهر لتلبية احتياجات حماية البيئة في حوض النهر، وضمان توفير المياه للملاحة في القناة.

ونُفذ المشروع بمشاركة نشطة من مفوضي حكومتي أوكرانيا وروسيا البيضاء في إطار اتفاق حكومي دولي بشأن الاستخدام المشترك والحماية المشتركة للمياه العابرة للحدود، وبدعم كبير من السلطات التالية: وزارة النقل والاتصالات ووزارة الموارد الطبيعية وحماية البيئة في روسيا البيضاء، واللجنة الحكومية لإدارة المياه وفروعها الإقليمية، ووزارة حماية البيئة في أوكرانيا. واعتمد المفوضون من البلدين قواعد التشغيل لنظام بيلوزيرسكايا لتغذية المياه في قناة دنيبر - بيغ في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. ويمكن اعتماد قواعد التشغيل من الشروع في النقاش حول حقوق الملكية والمسؤولية عن صيانة المرافق وإصلاحها.

لمزيد من المعلومات يرجى الاطلاع على الموقع: <http://enrin.grida.no/pripyat/about.aspx>.

(٤٨) يشمل هذا النظام عدداً من بوابات السدود، وجزءاً من أعالي نهر بريبيات، وعدداً من البحيرات التي تغذي قناة دنيبر - بيغ.

زاي- الفقرتان ٧ و ٨ من المادة ٢- الظروف البيئية والآثار العابرة للحدود

المادة ٢- (الفقرتان ٧ و ٨)

- ٧- لا يؤدي تطبيق هذه الاتفاقية إلى تدهور الظروف البيئية ولا إلى زيادة الآثار العابرة للحدود.
- ٨- لا تؤثر أحكام هذه الاتفاقية في حق الطرفين مجتمعين أو منفردين في اعتماد وتطبيق تدابير أكثر صرامة من تلك التي نصت عليها الاتفاقية.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

نظراً إلى أن فروع القانون الدولي هذه تهدف إلى أن تفرض بالتدرج معايير أعلى من الحماية للمصلحة العامة.

١٥٢- ويمكن إضافة أن الصياغة الموسعة للفقرة ٧ من المادة ٢، تضع تحت مظلتها الحمائية، القواعد القانونية والحالات الواقعية حيث تكون الظروف البيئية للأنهار العابرة للحدود أو البحيرات الدولية أفضل من تلك التي تتطلبها معايير الاتفاقية.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

١٥٣- تفرض الفقرة ٧ من المادة ٢ التزاماً على الأطراف بتحميد الوضع يمنعها من خفض ظروفها البيئية أو من زيادة الآثار العابرة للحدود من خلال التدرج تعسفاً بأحكام الاتفاقية، عندما تكون المعايير التي وضعتها هذه الأخيرة أقل من تلك المطبقة بالفعل، أو القائمة في الممارسة العملية لدى الطرف المعني.

١٥٤- ويوضح هذا الحكم، مجتمعاً مع الفقرة ٨ من المادة ٢، أنه في حالة إمكانية تطبيق الاتفاقية ومعايير أخرى داخلية أو دولية أكثر ملاءمة، تكون الأسبقية^(٥١) للأحكام التي تؤدي إلى حماية بيئية أوسع، أو إلى آثار عابرة للحدود أقل. وينبغي التأكيد على أنه في هذه الحالة لا يوجد أي تناقض أو تعارض بين المعايير المعمول بها، إذ إن تطبيق معايير ذات مستوى أعلى يعني بالضرورة تطبيق المعايير الأدنى.

١٥٥- ويتضح أيضاً من هذه الأحكام أن الاتفاقية ترمي إلى تطبيق الحد الأدنى من معايير منع ومراقبة الآثار العابرة للحدود المتعلقة بالمياه والحد منها، وبالتالي، فإنها تسمح للأطراف، إن لم تكن تشجعها، على أن تعتمد في المستقبل، إذا رغبت في ذلك، معايير حماية أعلى، سواء على المستوى المحلي أو على المستوى الدولي، أو أن تحافظ على المعايير القائمة.

١٤٩- يجسد الحكمان قيد الاستعراض جانبين لهما نفس الأساس المنطقي، وهما: تقليل الآثار العابرة للحدود إلى أدنى حد، وزيادة معايير الحماية البيئية إلى أقصاها. فمن ناحية، بموجب الفقرة ٧ من المادة ٢، لا يجوز لأي طرف أن يحتج بالاتفاقية مبرراً لخفض المعايير البيئية على أراضيه، في حالة أن أي أحكام في الاتفاقية تتيح حماية بيئية أقل من تلك المعمول بها بالفعل لدى هذا الطرف. ومن ناحية أخرى، بموجب الفقرة ٨ من المادة ٢، لا يجوز استخدام كون الدولة أصبحت طرفاً في الاتفاقية حجة تمنع اعتماد و/أو تنفيذ معايير بيئية أعلى - سواء على المستوى المحلي أو على المستوى الدولي - من تلك المنصوص عليها في الاتفاقية (ما يسمى ممارسة "التكسية بالذهب").

١٥٠- وفيما يخص القانون المحدد الزمن، بموجب الفقرة ٧ من المادة ٢، فإن التشريعات السابقة المعمول بها في الدولة في الوقت الذي تصبح فيه طرفاً في الاتفاقية تسود على هذه الأخيرة إذا ما كان تطبيق بعض أحكام الاتفاقية من شأنه أن يؤدي إلى تدهور الظروف البيئية أو إلى زيادة الآثار العابرة للحدود. وفي هذا الصدد، فإن الفقرة ٧ من المادة ٢ تنتقص من المبدأ العام القائل بأن القانون الأخير يسود على القانون السابق غير المتوافق (القانون اللاحق يبطل القانون السابق). ومن ناحية أخرى، فقد أعادت النص على هذا المبدأ الفقرة ٨ من المادة ٢، تحت تقييد شديد حتى لا يُنتقص من الاتفاقية مستقبلاً بالتشريعات الوطنية أو الاتفاقات الدولية باستحداث معايير أعلى من تلك المنصوص عليها في الاتفاقية.

١٥١- وتجسد هذه الأحكام، ويجب قراءتها في ضوء ما يسمى، "مبدأ الحكم الأكثر ملاءمة"، ووفقاً لهذا المبدأ، وفي حالة إمكانية تطبيق أكثر من حكم على نفس الموضوع، ينبغي تطبيق الحكم الذي يتيح أقصى قدر من الحماية. والأحكام من هذا النوع شائعة في معاهدات حقوق الإنسان^(٥٢)، وكذلك في معاهدات قانون البيئية^(٥٣).

(٤٩) انظر الفقرة "٢" من المادة "٥" من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

(٥٠) انظر الفقرة "٩" من المادة "٢" من اتفاقية تعميم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي.

(٥١) انظر أيضاً لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، اتفاقية آرموس - دليل التنفيذ، ٢٠٠٠، التعليق على الفقرتين "٥" و"٦" من المادة "٣" ص ٤٥ - متاح على الموقع: <http://www.uncece.org/env/pp/aci.pdf>

حاء- الفقرة (ج) و(و) من المادة ٣ - حدود تصريف مياه الصرف، والتدابير المناسبة وأفضل التكنولوجيا المتاحة.

الفقرة (ج) و(و) من المادة ٣

١- توجيهاً لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، تضع الدول الأطراف التدابير القانونية والإدارية والاقتصادية والمالية والتقنية وتعتمدها وتطبقها وتجعلها متوافقة ما أمكن ذلك، من أجل ضمان جملة أمور من بينها ما يلي:

.....

(ج) تستند حدود تصريف مياه الصرف الواردة في التصاريح إلى أفضل التكنولوجيا المتاحة لتصريف المواد الخطرة؛

.....

(و) وتُتخذ التدابير المناسبة، مثل تطبيق أفضل التقنيات المتاحة، من أجل الحد من المدخلات المغذية من المصادر الصناعية والبلدية؛

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

١٥٦- وعلى الرغم من أن الاتفاقية ليست بها إشارات صريحة إلى هذا النوع من العوامل، يبدو، مع ذلك، من تعريف الآثار العابرة للحدود وكذلك من الفقرة ١ من المادة ٢ أن جميع التدابير الملائمة التي يمكن اتخاذها لمنع هذه الآثار والسيطرة عليها والحد منها تنطبق أيضاً على البكتيريا والفيروسات وغيرها من العوامل البيولوجية الدقيقة. وتواجه الأطراف حالياً معضلة الخيار بين حماية الناس من الآثار الضارة التي تسببها البكتيريا وغيرها من العوامل، من ناحية، والمحافظة على النظم الإيكولوجية المائية، من ناحية أخرى. ويعود السبب في الغالب الأعم إلى أن استخدام مواد التعقيم لمعالجة الانبعاثات الناتجة عن محطات معالجة مياه الصرف الصحي يمكن أن تنجم عنه تأثيرات ضارة، إن لم يؤدي إلى انقراض الأحياء المائية في المياه السطحية، والتي تؤدي دوراً هاماً في عملية التنقية الذاتية. ويبدو أن الحاجة لا تزال ماثلة لاتخاذ التدابير التقنية المناسبة، فضلاً عن وضع التشريعات المرافقة اللازمة لإنفاذها. وغالباً ما يندرج هذا في إطار الالتزامات المتعلقة بالبحث والتطوير (المادتين ٥ و ١٢).

١٦٠- ويجب أن تستند شروط منح التصريح لتصريف المواد الخطرة إلى "أفضل التكنولوجيا المتاحة". وهذه التكنولوجيا يرد تعريفها في المرفق الأول للاتفاقية على أنها "أحدث العمليات والمرافق وأساليب العمل التي تؤكد مدى ملاءمة تدبير معين، من الناحية العملية، للحد من التلوثات والانبعاثات والنفايات". وعند تحديد ما ستبدو عليه "أفضل التكنولوجيا المتاحة" الواجبة التطبيق،

١٥٦- وفقاً للفقرة ١ (ج) من المادة ٣، تستند حدود تصريف مياه الصرف الواردة في التصاريح على أفضل التكنولوجيا^(٥٢) المتاحة لتصريف المواد الخطرة، على النحو المحدد في الفقرة ٦ من المادة ١ من اتفاقية المياه. وهذا الحكم محدد في الفقرة ٢ من المادة ٣، التي تشير إلى أن تحدد الأطراف حدود الانبعاثات للصرف من المصادر الرئيسية في المياه السطحية استناداً إلى أفضل التكنولوجيا المتاحة، والواجبة التطبيق على وجه التحديد في القطاعات الصناعية الفردية أو الصناعات التي تنتج عنها مواد خطرة. وعلاوة على ذلك، فإن الفقرة ١ (و) من المادة ٣، توسع نطاق تطبيق أفضل التكنولوجيا المتاحة ليشمل أيضاً معالجة المدخلات المغذية الناتجة عن المصادر الصناعية والبلدية.

١٥٧- وبالتالي، يشير شرط تطبيق أفضل التكنولوجيا المتاحة إلى معالجة المواد الخطرة من المصادر الصناعية، فضلاً عن المواد المغذية من المصادر الصناعية والبلدية.

١٥٨- ووفقاً للتعريف، لا تشمل المواد الخطرة البكتيريا والفيروسات وغيرها من العوامل البيولوجية الدقيقة. ومع ذلك، هناك حالات تكون فيها الانبعاثات من هذه العوامل، على سبيل المثال، من محطات البلدية لمعالجة مياه الصرف الصحي في المياه السطحية، سبباً في الآثار المحلية والآثار العابرة للحدود. وقد يكون الأثر المحلي أكثر وضوحاً، ولكن لوحظت أيضاً الآثار العابرة للحدود التي ندرج في إطار الاتفاقية.

(٥٢) انظر أيضاً التعليق على الفقرة "٢" من المادة "٣".

المتاحة مقارنة بالتنمية الاجتماعية - الاقتصادية المستقبلية للبلد المعني. وينبغي اعتبار أفضل التكنولوجيات المتاحة استثماراً سيئاً ثماره على المدى الطويل. كما تعترف الاتفاقية بأن ما هو أفضل التكنولوجيات المتاحة لعملية معينة سيتغير مع مرور الوقت في ضوء التطورات التكنولوجية والمعرفة العلمية وتغير العوامل الاقتصادية والاجتماعية.

لا ينبغي النظر إلى الجوانب التقنية فحسب، ولكن ينبغي أيضاً مراعاة الاعتبارات الاقتصادية (لمعرفة ما إذا كانت مقدور عليها على نحو معقول). ولإجراء تقييم دقيق لتكاليف أفضل التكنولوجيات المتاحة الضرورية لحماية المياه ولضمان العائد من هذا الاستثمار، من الضروري عدم الحكم فقط على الآثار المحتملة على المدى القصير من ارتفاع التكاليف، ولكن يجب تقييم أفضل التكنولوجيات



والتراكم الأحيائي. وتتطلب كل مجموعة من المواد التي تُحدد وفقاً لهذا التصنيف تنفيذ بعض التدابير. فعلى سبيل المثال، ينبغي القضاء على المواد الأكثر خطورة، وتصريف مياه الصرف التي تحتوي على مثل هذه المواد يجب الحصول على إذن مسبق من السلطة المختصة. ويجوز تنقيح هذا التصنيف، عند الاقتضاء، عن طريق إعادة تصنيف المواد الحالية أو بما في ذلك المواد الجديدة.

١٦٤ - ولتحقيق منع التلوث الناجم عن الأنشطة الصناعية والسيطرة عليه بصورة متكاملة (مثل إنتاج الطاقة، وإنتاج وتصنيع المعادن، واستخراج المعادن، وإدارة نفايات الصناعات الكيماوية، وصناعة الورق ولب الورق)، هناك حاجة إلى وضع تدابير لمنع الانبعاثات أو، في حال لم يكن ذلك عملياً، الحد منها في الهواء والماء والتربة (بما في ذلك التدابير المتعلقة بالنفايات)، بغية تحقيق مستوى عالٍ من الحماية للبيئة ككل.

١٦٥ - وعلى كل طرف اتخاذ التدابير اللازمة حتى تتأكد السلطات المختصة من أن المنشآت يجري تشغيلها على نحو يضمن:

- (أ) اتخاذ جميع التدابير الوقائية المناسبة ضد التلوث، وبخاصة من خلال تطبيق أفضل التكنولوجيات المتاحة؛
- (ب) عدم وجود تلوث بدرجة كبيرة؛
- (ج) اتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوع الحوادث والحد من آثارها.

١٦١ - وبالتالي فإن أفضل التكنولوجيات المتاحة تشكل مجموعة من المتطلبات المتغيرة على الأقل وفقاً للمعايير التالية:

- (أ) إتاحة التكنولوجيا أو العملية أو الأسلوب المعين (أي أنه جرى تطويره وطُرح في السوق)؛
- (ب) قدرة الطرف المعني على تحمل التكاليف المالية للتكنولوجيا أو العملية أو الأسلوب المعين.

١٦٢ - ويوفر مفهوم أفضل التكنولوجيات المتاحة هامشاً واسعاً من السلطة التقديرية لدى السلطات المختصة عند تحديد ما يمكن أن يُعتبر في الواقع أفضل التكنولوجيات المتاحة. ويمكن تحديد أفضل التكنولوجيات المتاحة بوجه عام (بالإشارة إلى المعايير الصناعية المقبولة) أو بالنظر في كل حالة على حدة. وينبغي ملاحظة أن نظام الاتحاد الأوروبي يستند إلى مفهوم أفضل التقنيات المتاحة، التي لا ينبغي الخلط بينها ومفهوم أفضل التكنولوجيات المتاحة في إطار الاتفاقية (انظر الإطار ١٨).

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

١٦٣ - من أجل الامتثال لهذا الحكم، ينبغي للأطراف القيام، كخطوة أولى، بعمل جرد للمصادر الصناعية للتلوث ووضع قائمة بالمواد الخطرة في مياه الصرف الصحي (انظر أيضاً الفقرة ٢ من المادة ٣). وعادة ما تصنف المواد الخطرة على أساس السمية، والثبات

١٦٨- ويخدم ربط القيم الحدية للتصريف بأفضل التكنولوجيات المتاحة غرضاً مزدوجاً. أولاً، يجب تحديد هذه القيم الحدية فيما يتعلق بأحدث التطورات التكنولوجية. ولا يتطلب هذا تلقائياً تطبيق التكنولوجيات الأكثر تقدماً، ولكنه يستبعد استخدام تكنولوجيات قديمة كنقطة مرجعية لتحديد القيم الحدية. ثانياً، نظراً للطابع التدريجي لأفضل التكنولوجيات المتاحة، على السلطات العامة مراجعة شروط التصاريح بانتظام ووضع شروط جديدة إذا كان تطور هذه التكنولوجيات يتطلب ذلك، بغض النظر عن أي تعديل للتشريعات السارية.

١٦٩- ويجب على الأطراف ضمان اطلاع السلطة المختصة على التطورات واعتماد أفضل التكنولوجيات المتاحة.

١٧٠- وينبغي للأطراف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان قيام السلطات المختصة بإعادة النظر بشكل دوري في شروط إصدار التصاريح وتحديثها، عند الضرورة، (يجب مراجعة القيم الحدية الحالية لتصاريح الانبعاثات، أو إدراج قيم جديدة)؛ والتغييرات الكبيرة في أفضل التكنولوجيات المتاحة تجعل من الممكن الحد بصورة كبيرة من الانبعاثات دون تكاليف مفرطة؛ وتستلزم السلامة التشغيلية للعملية أو النشاط استخدام تقنيات أخرى).

١٧١- وعندما يكون أحد الأطراف على علم باحتمال أن يؤدي تشغيل إحدى المنشآت إلى حدوث آثار سلبية كبيرة عابرة للحدود تؤثر على البيئة في دولة أخرى، يقوم بإحالة المعلومات إلى الدولة الأخرى.

١٦٦- والطلب المقدم إلى السلطة المختصة للحصول على تصريح يتضمن وصفاً لما يلي:

- (أ) المنشأة وأنشطتها؛
- (ب) المواد الخام والمواد المساعدة وغيرها من المواد المستخدمة؛
- (ج) مصدر الانبعاثات من المنشأة؛
- (د) طبيعة وكميات الانبعاثات المتوقعة من كل وسط، فضلاً عن تحديد الآثار الكبيرة من الانبعاثات في البيئة؛
- (هـ) التكنولوجيات وغيرها من التقنيات المقترحة لمنع الانبعاثات من المنشأة، أو تخفيضها حيث لا يكون المنع ممكناً؛
- (و) التدابير المزمع اتخاذها لمراقبة الانبعاثات في البيئة؛
- (ز) المعلومات الأخرى ذات الصلة.

١٦٧- ولحماية البيئة ككل (الماء والهواء والتربة)، ثمة حاجة إلى نهج متكامل لعملية إصدار التصاريح. وفيما يتعلق بشروط التصاريح في حد ذاتها، ينبغي أن تكفل الدولة المعنية أن التصريح يشمل جميع التدابير الضرورية لاستيفاء المتطلبات المذكورة في الفقرة السابقة، وحيث تتطلب معايير الجودة البيئية شروطاً أكثر صرامة من تلك التي يمكن تحقيقها باستخدام أفضل التكنولوجيات المتاحة، يجب على وجه الخصوص اشتراط تدابير إضافية في التصريح، وذلك دون المساس بالتدابير الأخرى التي يمكن اتخاذها لامتثال معايير الجودة البيئية.

٣- أمثلة

الإطار ١٧- مراقبة تصريفات المواد الخطرة في الاتحاد الأوروبي

التوجيه رقم 2000/60/EC الصادر عن "البرلمان الأوروبي" ومجلس أوروبا في ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، الذي أنشأ إطار عمل الجماعة في مجال السياسات المائية - المعروف باسم التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه - يرسم استراتيجية لمنع تلوث المياه، ويشترط مزيداً من التدابير المحددة لمكافحة التلوث وتحقيق معايير الجودة البيئية.

وتنظم المادة ٤ من التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه الهدف من الحد التدريجي للتلوث الناجم عن المواد ذات الأولوية ووقف الانبعاثات والتصريفات والفواقد الناجمة عن المواد الخطرة ذات الأولوية أو خفضها (أي، المواد "الخطرة" ذات الأولوية بسبب الثبات والتراكم الأحيائي و/أو السمية).

ويحدد القرار رقم 2455/2001/EC القائمة الأولى لـ ٣٣ من المواد أو مجموعات المواد التي صُنفت ذات أولوية للعمل على مستوى الجماعة الأوروبية. ويجري النقاش حالياً لاستكمال هذه القائمة، وينبغي أن توضع في صورتها النهائية في عام ٢٠١٣.

ودخل حيز النفاذ في ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٠ التوجيه رقم 2008/105/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ بشأن معايير الجودة البيئية في مجال السياسات المائية، والذي عدل وألغى توجيهات المجلس 82/176/EEC، 83/513/EEC، 84/156/EEC، 84/491/EEC، 86/280/EEC، والذي عدل التوجيه رقم 2000/60/EC الصادر عن لبرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا. ويرسي هذا التوجيه معايير الجودة البيئية للمواد ذات الأولوية وبعض الملوثات الأخرى، بهدف تحقيق حالة كيميائية جيدة للمياه السطحية.

ومن أجل إتاحة قدر من المرونة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، تبعاً لاستراتيجية الرصد الخاصة بها، فالمطلوب منها إما أن ترصد ما ذكر أعلاه من معايير نوعية بيئية للكائنات الحية وتطبيقها، أو أن تستحدث، بشأن المياه السطحية، معايير أكثر صرامة توفر نفس المستوى من

الحماية. وعلاوة على ذلك، يجوز أن تستحدث الدول الأعضاء معايير للرواسب و/أو الكائنات الحية على المستوى الوطني وتطبيقها بدلاً من المعايير المتعلقة بالمياه المنصوص عليها في التوجيه 2008/105/EC (مع تقديم مستوى معادل من الحماية). كما يجب على الدول الأعضاء أن تتخذ التدابير اللازمة لضمان ألا تزيد مستويات التلوث الحالية في الكائنات الحية والرواسب زيادة كبيرة.



ويجب على كل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي تنظيم عملية جرد للانبعاثات والتصرفات والفواقد لكل منطقة حوض النهر أو الجزء الواقع في أراضيها. وتكون الفترة المرجعية لتقدير قيم الملوثات المراد إدخالها في قوائم الجرد بين عامي 2008 و 2010. والمطلوب من الدول الأعضاء نشر قوائم الجرد المستكملة في خططها المستكملة المتعلقة بإدارة أحواض الأنهار المنصوص عليها في الفقرة 7 من المادة 13 من التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه.

وفيما يتعلق بالتلوث العابر للحدود، لن تُعتبر الدولة العضو في الاتحاد الأوروبي خارقة لالتزاماتها في إطار التوجيهات الإطارية بشأن المياه بسبب تجاوز أحد معايير الجودة البيئية إذا أثبتت أن التجاوز سببه مصدر للتلوث خارج ولايتها القضائية الوطنية؛ أو أنها لم تستطع، نتيجة لهذا التلوث العابر للحدود، اتخاذ تدابير فعالة لامتنال المعايير ذات الصلة، وأنها طبقت آليات التنسيق المنصوص عليها في المادة 3 من التوجيهات الإطارية بشأن المياه، حسب الاقتضاء، وأنها استفادت من أحكام التمديد أو الإعفاء بشأن المسطحات المائية المتأثرة بالتلوث العابر للحدود.

الإطار ١٨ - نظام أفضل التقنيات المتاحة في الاتحاد الأوروبي

يعتبر مفهوم أفضل التقنيات المتاحة حجر الزاوية في التشريعات البيئية في الاتحاد الأوروبي فيما يتصل بالتلوث الصناعي. ويرد تعريفه في التوجيه المعني بمنع التلوث ومكافحته بصورة متكاملة^(٥٣) تعريفاً أوسع من مفهوم أفضل التكنولوجيات المتاحة المنصوص عليه في الاتفاقية. و"أفضل التقنيات المتاحة" المنصوص عليها في توجيه الاتحاد الأوروبي في مقابل "أفضل التكنولوجيات المتاحة" الواردة في الاتفاقية، تشمل أيضاً جوانب هامة غير فنية، مثل أساليب الإدارة والآثار البيئية المترتبة على منشأة ما طيلة فترة تشغيلها (مثلاً، كيفية تأثير وقف التشغيل في البيئة).

ومن أجل تعزيز التفسير الموحد لأفضل التقنيات المتاحة بواسطة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بدأت المفوضية الأوروبية برنامج تبادل للمعلومات يضطلع بتنسيقه المكتب الأوروبي لمنع التلوث ومكافحته بصورة متكاملة (فرع مركز البحوث المشتركة في المفوضية). ويتولى المكتب، بالتعاون مع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والخبراء في مجال الصناعة، إصدار الوثائق المرجعية لأفضل التقنيات المتاحة وتحديثها بانتظام لمختلف الصناعات. وهذه الوثائق إرشادية غير ملزمة للسلطات الوطنية، وتستخدم في الإجراءات التي تسمح بمنع التلوث ومكافحته بصورة متكاملة. وتحتوي الوثائق على معايير لتصريف مياه الصرف الصحي التي يمكن استخدامها بواسطة الأطراف من خارج الاتحاد الأوروبي لتنفيذ الاتفاقية. وهذه الوثائق متاحة على شبكة الإنترنت.

(٥٣) التوجيه الصادر من مجلس أوروبا رقم 96/61/EC المؤرخ 24 أيلول/سبتمبر 1996 بشأن منع التلوث ومكافحته بصورة متكاملة.

طاء- الفقرة (د) من المادة ٣ - شروط أكثر صرامة فيما يتعلق بجودة المياه المستقبلية أو النظام الإيكولوجي

الفقرة (د) من المادة ٣

٣٣- لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، تقوم الأطراف بوضع التدابير القانونية والإدارية والاقتصادية والمالية والتقنية ذات الصلة واعتمادها وتنفيذها، وجعلها متوافقة بقدر الإمكان، وذلك من أجل ضمان جملة أمور، من بينها ما يلي:

...

(د) فرض شروط أكثر صرامة، تؤدي حتى إلى الحظر في الحالات الفردية، عندما تتطلب ذلك نوعية المياه المستقبلية أو النظام الإيكولوجي؛

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

منبع هذا المصدر المعين من مصادر التلوث (يمكن أن تكون المياه السطحية ملوثة أصلاً بمصادر تلوث أخرى عند المنبع) ومعدل تدفق المياه السطحية من العوامل الرئيسة في هذا التقييم. فكلما انخفض معدل التدفق (مثلاً خلال فترة الصيف)، ينبغي أن تقل كمية الملوثات المطروحة. وهكذا، يمكن أن تعني "شروط أكثر صرامة" الحد من كمية الملوثات من مصدر واحد أو أكثر من مصادر التلوث، أو منع أي عمليات تصريف.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

١٧٦- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال يمكن الاستدلال عليه من بعض المواصفات الواردة في الاتفاقية.

١٧٧- وتتضمن الفقرة ١ (و) من المادة ٣ إشارة تتعلق بما تعني عبارة "أكثر صرامة". وتوسع هذه الفقرة اشتراط استخدام أفضل تكنولوجيات متاحة ليشمل أيضاً تصريف المواد المغذية من المصادر الصناعية والبلدية، وهذا أكثر "صرامة" من الشرط الوارد في الفقرة ١ (ج)، وهو بالتحديد تطبيق أفضل تكنولوجيات متاحة في حالة المواد الخطرة.

١٧٨- وترد إشارة ثانية في الفقرة ١ (ك) من المادة ٣ فيما يتعلق بحظر تصريف مياه الصرف الصحي في مستجمعات المياه الجوفية بوصف ذلك واحداً من التدابير الإضافية لمنع تلوث المياه الجوفية.

١٧٩- ولتقرير ما إذا كانت نوعية المياه المستقبلية أو النظام الإيكولوجي تتطلب شروطاً أكثر صرامة، ينبغي استخدام الأحكام الواردة في الفقرة ١ (ح) المتصلة بتقييم الأثر البيئي^(٥٥)، ووسائل التقييم الأخرى، والأحكام الواردة في الفقرة ٣ بشأن معايير وأهداف نوعية المياه^(٥٦).

١٧٢- يشير مصطلح "شروط أكثر صرامة" أولاً وقبل كل شيء إلى الحاجة إلى أن تُطبق في بعض الحالات (إذا تطلبت ذلك نوعية المياه المستقبلية أو النظام الإيكولوجي) شروط أكثر صرامة من تلك المبينة في الفقرات السابقة، وعلى وجه التحديد في الفقرة الفرعية (أ) فيما يتعلق بمراقبة التلوث عند المصدر؛ وفي الفقرة الفرعية (ب) فيما يتعلق بتصاريح التصريفات؛ وفي الفقرة الفرعية (ج) فيما يتعلق بالحاجة إلى أن تستند القيم الحدية لتصريفات المواد الخطرة إلى أفضل تكنولوجيات متاحة.

١٧٣- ويعني مصطلح "المياه المستقبلية أو النظام الإيكولوجي" بوضوح الأنهار والبحيرات المحلية والعابرة للحدود، والمياه الجوفية وغيرها من المياه، فضلاً عن النظم الإيكولوجية المتصلة بالمياه والأرضية، والتي تقع في منطقة مستجمعات المياه حسب التعريف الوارد في الاتفاقية^(٥٤).

١٧٤- ومصطلح "حظر" يعني أما حظر التصريف (مثلاً عن طريق جمع المياه المستعملة ومعالجتها في إطار عملية مغلقة، أو التخلص منها في مواقع خاصة)، أو حظر النشاط البشري بصورة أعم.

١٧٥- وعادة ما تضع البلدان قيم حدية لجودة المياه السطحية لمختلف العوامل الكيميائية (مثل الأكسجين المذاب، الطلب على الأوكسجين البيولوجي، الطلب على الأوكسجين الكيميائي، والنيتروجين والفوسفور والرصاص والنحاس والزرنيق والمواد الخطرة الأخرى)، ومن أجل العوامل المكروبيولوجية والبيولوجية المختلفة لضمان نوعية جيدة من المياه السطحية. ولتصريفات الملوثات تأثير سلبي على حالة هذه المياه السطحية. ولهذا السبب، من الضروري تقييم تأثير الملوثات المطروحة على نوعية المياه السطحية. وبالإضافة إلى كمية الملوثات المطروحة من مصدر تلوث معين، فإن نوعية المياه السطحية عند

(٥٤) انظر أيضاً التعليق على المادة ١(١).

(٥٥) انظر أيضاً التعليق على الفقرة ١(ح) من المادة ٣.

(٥٦) انظر أيضاً التعليق على الفقرة ٣ من المادة ٣.

مصدر الانبعاث معتمداً على معدل التدفق، أي النظام الهيدرولوجي الفعلي. ونظراً للتأثير المحتمل لتغير المناخ على مدى توافر المياه ونظام التدفق الذي قد يؤدي إلى انخفاض تدفق المياه، فإن هذه التبعية قد تؤدي أيضاً إلى فرض شروط أكثر صرامة على مصدر الانبعاث على المدى الطويل.

١٨٠- وينبغي أيضاً مراعاة حقيقة مفادها أن تركيز المادة في المياه المستقبلية (نهر، مثلاً) يعتمد على كمية المواد المنبعثة ومعدل تدفق التيار. وبالنسبة إلى كمية معينة من المادة المنبعثة، يكون التركيز في النهر أعلى كلما انخفض معدل تدفق المياه. وهكذا، يمكن أيضاً أن يكون "التشدد" في الشروط المفروضة على

٣- أمثلة

الإطار ١٩- تدابير للحد من تشكيل الرغوة/القضاء عليها في نهر راب

لوحظ، منذ عام ٢٠٠٣، ظهور رغوة كثيفة وتدهور في نوعية المياه في نهر راب - وهو رافد أيمن لنهر الدانوب يتدفق من النمسا إلى هنغاريا - بالقرب من الحدود بين النمسا وهنغاريا. ولحل المشكلة، دخل البلدان في مفاوضات ثنائية. وكشفت التحقيقات اللاحقة أن مصدر الرغوة هو تصريف مياه الصرف المعالجة القادمة من ثلاثة مصانع لتجهيز الحلود موجودة في أعلى المجرى على الحدود مع النمسا. ونتيجة للمفاوضات، وضعت النمسا وهنغاريا برنامج عمل مشترك في عام ٢٠٠٧. وفرضت النمسا شروطاً بيئية أكثر صرامة لمداغ الحلود، واتخذت خطوات لضمان أن تكتف المكاتب الإدارية المحلية رقابتها على مصانع التجهيز وأن تحسّن تكنولوجيا معالجة مياه الصرف في المصانع. وعلاوة على ذلك، نفذ البلدان في عام ٢٠٠٨، مشاريع/تدابير مشتركة لإعادة التأهيل الإيكولوجي لنهر راب. وأدت التدابير المتخذة إلى انخفاض كبير في تواتر حدوث الرغوة وكميتها في النهر.

الإطار ٢٠- حماية نهر فاردار من التلوث بالكروم

بدأ تشغيل مرفق دفن النفايات الصناعية في جوغهوروم في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً في أواخر الخمسينيات من القرن الماضي. ولم تكن حينئذ ثمة لوائح للبيئة تسمح بإنشاء مثل هذا المرفق، كما لم تكن هناك قواعد للتشغيل. ويحتوي مرفق الدفن اليوم على حوالي ١ ٠٠٠ ٠٠٠ طن من النفايات الصناعية الخطرة التي تتكون أساساً من الرواسب المعدنية مع كميات كبيرة من الكروم. وتنتج نفايات الكروم عن مصنع لإنتاج الأسمدة، وهو جزء من مجمع صناعي. ويجري التخلص من النفايات في هذا المدفن منذ عدة عقود.

وقد اختير الموقع الخاص بمدفن النفايات دون أي تقييم للأثر البيئي. وأنشئ المدفن على أحد الروافد الصغيرة المباشرة لنهر فاردار، أكبر نهر في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً. ونهر فاردار أحد الأنهار العابرة للحدود، ويتدفق من جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً إلى اليونان المجاورة. ويتبع الجزء الأكبر من المدفن لمنطقة مستجمع كبير للمياه الجوفية يمثل مصدراً بالغ الأهمية لمياه الشرب لمدينة سكوبي، عاصمة جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً. ويعرف هذا المصدر للمياه الصالحة للشرب بـ "راسي سبرنغ".

وفي أثناء بناء مدفن النفايات، زُدم مجرى الرافد بخط أنابيب محدد ما لبث أن انهار في السنوات التالية بسبب الوزن الثقيل من النفايات التي كان يحملها. ونتيجة لذلك أصبح جسم المدفن في اتصال مباشر مع تيار الرافد، الأمر الذي سبب تلوثاً كيميائياً شديداً لمياه الرافد، ومن ثم لمياه نهر فاردار. وبالإضافة إلى ذلك، وبسبب عدم وضع طبقة عازلة في أثناء بناء مدفن النفايات، تعرضت أيضاً للتلوث المياه الجوفية داخل طمي نهر فاردار، ومن المحتمل أن يكون مصدر "راسي سبرنغ" قد تعرض للخطر أيضاً.

وكان المدفن في جوغهوروم يتبع لمجمع صناعي مملوك للدولة التي باعتها لمشغل من القطاع الخاص. وسُمح للمالك الجديد بتشغيل المجمع الصناعي بشرط عدم دفن نفايات جديدة. ونتيجة لذلك، أنفق على أن تتولى الدولة مسؤولية معالجة التلوث التاريخي، أي مدفن النفايات الصناعية.

نُفذ مشروع المعالجة خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣. وتولت إدارة المشروع وزارة البيئة والتخطيط العمراني في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً. ومول المشروع برنامج الاتحاد الأوروبي (أوبنوا) بميزانية قدرها حوالي مليون يورو.

وشملت عملية الإصلاح مختلف التدابير التقنية، بما في ذلك:

- إعادة توجيه منبع الرافد خارج جسم المدفن؛
- بناء نظام صرف كامل أسفل مجرى المدفن لاستيعاب المياه الجوفية الملوثة.

- بناء خط أنابيب لنقل المياه الجوفية الملوثة إلى محطات معالجة مياه الصرف الموجودة في ساحة المشغل الجديد، حيث تجري معالجتها قبل تصريفها في مستقبل سطحي (نهر فاردار)؛
 - الاستصلاح الإحيائي لمنحدرات المدفن، بما في ذلك طبقة الغلاف.
- ولم يعد المدفن مسؤولاً عن أي تلوث في نهر فاردار منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، عندما بدأت عمليات مشروع المعالجة والإصلاح. وتعالج محطة مياه الصرف الصحي المياه الملوثة وفقاً للمعايير المحددة في التشريع. وتحمل وزارة البيئة والتخطيط العمراني في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً التكلفة الكاملة لتشغيل محطة معالجة مياه الصرف الصحي، بما في ذلك الموظفين.
- وقضى المشروع على أي تلوث محتمل لمصدر المياه الصالحة للشرب في العاصمة سكوبي، و"راسي سبرنغ"، أو التلوث بالكروم في مصب نهر فاردار.

ياء- الفقرة (هـ) من المادة ٣، تطبيق المعالجة البيولوجية أو العمليات المماثلة فيما يتعلق بمياه الصرف البلدية

الفقرة (هـ) من المادة ٣

١- لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، تقوم الأطراف بوضع التدابير القانونية والإدارية والاقتصادية والمالية والتقنية ذات الصلة واعتمادها وتنفيذها، وجعلها متوافقة بقدر الإمكان، وذلك من أجل ضمان حملة أمور من بينها ما يلي:

...

(هـ) تطبيق المعالجة البيولوجية على الأقل أو العمليات المماثلة لمياه الصرف البلدية، حيثما كان ذلك ضرورياً باتباع النهج التدريجي؛

١- التفسير الأساسي والتحليل والتوضيح

السبب عادة ما تُترك إزالة البكتيريا لعملية الأكسدة الطبيعية والقضاء عليها في المياه المستقبلية.

١٨٣- ومن الطرق البديلة للمعالجة البيولوجية لمياه الصرف (أي "العمليات المماثلة" حسب ما نصت عليه الاتفاقية) للبلديات الصغيرة (أقل من ٥٠٠ معادل سكاني) إمكانية معالجة مياه الصرف الصحي في الأراضي الرطبة الاصطناعية، أو في أحواض التحلل. ومن الضرورة بمكان مراعاة أن هذا الأسلوب أقل فاعلية، ولا يعمل في فصل الشتاء عندما تتباطأ العمليات البيولوجية الطبيعية أو تتوقف تماماً.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

١٨٤- ينبغي للأطراف أن تطور وتصدر الأنظمة ذات الصلة بمعالجة مياه الصرف البلدية، ونوعية الانبعاثات ومراقبتها. ولطرح مياه الصرف ينبغي لكل شخص أو شركة الحصول على إذن (تصريح أو ترخيص) صادر عن سلطة إدارة المياه أو أي سلطة أخرى ذات صلة. وينبغي

١٨١- المعالجة البيولوجية (المعالجة الثانوية)^(٥٧) هي العملية التي تعالج فيها مياه الصرف بالبكتيريا الهوائية لإزالة أو تقليل الملوثات العضوية كالفصائل الحيوانية والبشرية والأمونيا والنترات والأنسجة النباتية. وتعتبر الاتفاقية بأن الآثار الاقتصادية لتطبيق المعالجة البيولوجية على جميع مياه الصرف البلدية قد تتطلب اتباع النهج التدريجي. وعند اتخاذ قرار بشأن استخدام المعالجة البيولوجية، ينبغي أن تؤخذ العوامل التالية في الاعتبار: حجم مصدر التلوث (أي المعادل السكاني)، حجم المياه ومعدل التدفق في المياه المستقبلية، والحالة الإيكولوجية والحالة الكيميائية.

١٨٢- ولا تضمن المعالجة البيولوجية نفسها إبادة البكتيريا التي تستلزم الأكسدة بمركبات الكلور أو المواد المطهرة الأخرى. ومع ذلك، فإن استخدام مثل هذه المواد الكيميائية يمكن أن يضر بالنظام الإيكولوجي في المياه المستقبلية، بينما الأكسدة البديلة للنفايات السائلة بالأوزون يمكن أن تكون مكلفة على نحو غير ملائم. ولهذا

(٥٧) تشمل معالجة مياه الصرف المعالجة الأولية التي تستخدم العمليات المادية لفصل المواد الطافية والمواد الصلبة العالقة وإزالتها، والتي تعد مياه الصرف للمعالجة الثانوية (المعالجة البيولوجية) وأو المعالجة على المستوى الثالث (المعالجة الكيميائية) أو المعالجة بإزالة المغذيات البيولوجية).

١٨٧- ويمكن أن تستخدم الرواسب لأغراض الزراعة، أو يتم التخلص منها باعتبارها نفايات خطيرة، ويتوقف ذلك على نوعية الرواسب من محطات معالجة مياه الصرف. ولا يمكن بأي حال، تصريف الرواسب في المسطحات المائية

١٨٨- ويمكن لإدارة الدولة تهيئة الظروف للتنفيذ التدريجي للوائح المتعلقة بمعدات محطة معالجة مياه الصرف والانبعاثات. ويمكن أن يحتوي التصريح الصادر على جدول زمني للإنجاز التدريجي لهدف قيم التركيز وكفاءة محطة معالجة مياه الصرف. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار الأولويات المحددة على أساس تقييم تأثير موارد التلوث على حالة المياه المستقبلية.

١٨٩- ويمكن استخدام الدعم المقدم من الدولة والقروض المصرفية لتجهيز البلديات ذات الصلة بشبكات الصرف الصحي ومحطات معالجة مياه الصرف. ولتيسير ذلك، يمكن للأطراف أن تضع برامج للحد من التلوث البلدي تحتوي على قوائم جرد لموارد مياه الصرف الصحي البلدية، والتدابير التي سيجري تنفيذها، ومواعيد تنفيذ كل منها، والتكاليف اللازمة، وكذلك موارد التمويل.

أن تتولى المؤسسة المخولة من قبل الدولة رصد التقيد بالأذونات وفحصها.

١٨٥- وينبغي عدم السماح بتصريف المياه من محطات معالجة مياه الصرف الصحي في المياه الجوفية، وذلك امتثالاً للفقرة ١(ك) من المادة ٣، التي تطلب تدابير محددة إضافية لمنع تلوث المياه الجوفية. وينبغي تجنب التصريف من أنظمة الصرف الصحي دون معالجة لاحقة. وثمة استثناءات مؤقتة ممكنة في حالات الحوادث أو أعمال الصيانة الطارئة في مرافق معالجة مياه الصرف. وفي حالة تصريف مياه الصرف في مصبات الأنهار أو المياه الساحلية، يمكن استخدام حدود أقل صرامة فيما يتعلق بالتلوث الناجم.

١٨٦- وجميع مياه الصرف البلدية من المستوطنات التي تحددها اللوائح الوطنية ينبغي جمعها في شبكات الصرف الصحي ومعالجتها على الأقل بيولوجياً قبل تصريفها في المياه السطحية. وعلاوة على ذلك، قد يتطلب الأمر إزالة النيتروجين والفوسفور (المعالجة من المستوى الثالث) إذا كانت حالة المياه المستقبلية تتطلب ذلك. وينبغي أيضاً أن يحدد التصريح مؤشرات واضحة على التركيز المسموح به في مياه الصرف المعالجة.

٣- أمثلة

الإطار ٢١- معالجة مياه الصرف الصحي البلدية بموجب لوائح الاتحاد الأوروبي

تشترط لوائح الاتحاد الأوروبي، على النحو المبين في التوجيه المعني بمعالجة مياه الصرف الحضرية^(٥٨)، أن تجمع كل مياه الصرف الصحي البلدية من المستوطنات ذات المعادل السكاني^(٥٩) الذي يبلغ أكثر من ٢٠٠٠ في شبكات الصرف الصحي، وأن تعالج على الأقل بيولوجياً قبل التصريف في المياه السطحية. وحدود انبعاثات مياه الصرف الصحي المعالجة كالاتي:

المؤشر	التركيز (mg O ₂ /l)	النسبة المئوية للتخفيض
٩٠-٧٠	٢٥	الطلب على الأوكسجين الكيميائي الحيوي لمدة خمس أيام
٧٥	١٢٥	الطلب على الأوكسجين الكيميائي

وفقاً للحالة في المياه المستقبلية، يوصى بإزالة النيتروجين والفوسفور بالنسبة إلى محطات المعالجة ذات المعادل السكاني الذي يزيد عن ١٠٠٠٠. ويتوقع تحقيق النتائج التالية في مياه الصرف المعالجة:

المؤشر	التركيز (mg/l)	المعادل السكاني ١٠٠٠٠٠	المعادل السكاني أكثر من ١٠٠٠٠٠	النسبة المئوية للتخفيض
إجمالي الفسفور	٢	١	٨٠	
إجمالي النيتروجين	١٥	١٠	٨٠-٧٠	

(٥٨) توجيه مجلس أوروبا رقم 91/271/EEC المؤرخ ٢١ أيار/مايو ١٩٩١ بشأن معالجة مياه الصرف الصحي الحضرية.

(٥٩) المعادل السكاني قياس للتلوث يمثل متوسط الوزن العضوي القابل للتحلل عن الشخص الواحد يومياً. وقد ورد تعريفه في التوجيه رقم 91/271/EEC على أنه الوزن العضوي القابل للتحلل الذي يبلغ فيه الطلب على الأوكسجين الحيوي لمدة خمس أيام ٦٠ غرام من الأوكسجين يومياً.

يمكن العثور على نفس الشروط في "التوصية المتعلقة بمعالجة مياه الصرف البلدية" وضعتها وأقرتها اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب.

نتيجة للحوار الوطني بشأن السياسة في إطار مبادرة الاتحاد الأوروبي المعنية بالمياه، اعتمدت جمهورية مولدوفا، بوصفها عضواً في اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب، اللائحة الحكومية رقم ١١٤١ المؤرخة ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ بشأن شروط تصريف مياه الصرف الصحي من محطات المعالجة في المسطحات المائية الطبيعية. وتتوافق قيم الطلب على الأوكسجين الكيميائي الحيوي والطلب على الأوكسجين الكيميائي وقيم الفسفور والتروجين مع توجيه الاتحاد الأوروبي المعني بمعالجة مياه الصرف الصحي الحضرية. وتتفق أيضاً قيم المواد الصلبة العالقة (٣٥ مغ/لتر، أي ما يعادل نسبة تخفيض تصل إلى ٩٠ في المائة)، مع توجيه الاتحاد الأوروبي، ولكن مع أخذ الخصوصيات الوطنية في الاعتبار.

كاف- الفقرة (ز) من المادة ٣- وضع وتنفيذ التدابير المناسبة وأفضل الممارسات البيئية لخفض مدخلات المغذيات والمواد الخطرة من المصادر المنتشرة

الفقرة (ز) من المادة ٣

١- لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، تقوم الأطراف بوضع التدابير القانونية والإدارية والاقتصادية والمالية والتقنية ذات الصلة واعتمادها وتنفيذها، وجعلها متوافقة بقدر الإمكان، وذلك من أجل ضمان جملة أمور من بينها ما يلي:

.....

(ز)- وضع وتنفيذ التدابير المناسبة وأفضل الممارسات البيئية لخفض مدخلات المغذيات والمواد الخطرة من المصادر المنتشرة، لا سيما عندما تكون المصادر الرئيسة من الزراعة (المبادئ التوجيهية المتعلقة بأفضل الممارسات البيئية وردت بالمرفق الثاني لهذه الاتفاقية)؛

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

المدخلات الناجم عن استخدام أفضل الممارسات البيئية إلى نتائج مقبولة بيئياً، يجب اتخاذ تدابير إضافية.

١٩١- ويمكن أن ينشأ ارتفاع تركيز المغذيات في المياه العذبة أيضاً من الترسبات الجوية للنيتروجين المؤكسد والمختزل من خلال دورة النيتروجين الزراعية. وقد تؤدي مدخلات النيتروجين إلى التشكل غير المباشر لأكسيد النيتروز بعد رشح النيتروجين أو الجريان السطحي، أو بعد الفواقد الغازية من تطاير الأمونيا والانبعاثات من أكسيد النيتريك نتيجة لاستخدام السماد في الحقول وترسب أكاسيد النيتروجين والأمونيا.

١٩٢- ومصادر التلوث المنتشرة تأتي أساساً من المناطق الواسعة النطاق، ولكن في بعض الحالات فإن المصادر الصغيرة (خزانات التعفين المنزلية غير المتصلة بشبكة الصرف الصحي) تعتبر أيضاً من المصادر المنتشرة.

١٩٣- وإلى جانب المبيدات الحشرية المستخدمة في الزراعة، فإن مدافن النفايات والمواقع الصناعية الملوثة ذات الإدارة السيئة يمكن أن تكون أيضاً من المصادر المنتشرة الهامة.

١٩٠- ينبغي تجنب المدخلات المنتشرة في المياه الجوفية والسطحية ما أمكن ذلك، أو الحد منها على نطاق واسع باتخاذ التدابير الملائمة واتباع أفضل الممارسات البيئية (مثل الممارسة المهنية الجيدة في الزراعة)^(١٠). وتشكل "أفضل الممارسات البيئية" أنسب مجموعة من التدابير التي تؤدي إلى الحد من المدخلات من مصادر التلوث أو القضاء عليها. وتعني التدابير المناسبة تطبيق المعرفة العلمية الحالية في مجال الممارسات الزراعية. وينطوي المفهوم على تنفيذ التدبير أو مجموعة التدابير التي سوف تحقق تحسناً و/أو تحد من انبعاث المغذيات، فضلاً عن المدخلات من المواد الخطرة بأكثر الطرق كفاءة من حيث التكلفة، ومع الأخذ في الاعتبار تأثير الإطار الزمني لتقييم الآثار البيئية. وسوف تتغير "أفضل الممارسات البيئية" لمصدر معين مع مرور الوقت في ضوء مجموعة مناسبة من التدابير، والعوامل الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن التغييرات في المعرفة العلمية والفهم. ولا ينبغي أن يؤدي تطبيق أفضل الممارسات البيئية إلى أي زيادة في التلوث في مناطق أخرى أو في أجزاء أخرى من البيئة أو زيادة أي خطر على الصحة البشرية أو على موارد كسب العيش في البلدان التي تكون فيها اللوائح البيئية أقل صرامة. وإذا لم يؤد خفض

(٦٠) هناك مطبوعتان صدرتا بموجب الاتفاقية وتقدمان توجيه تفصيلي بشأن هذا الأمر: حماية الموارد المائية والنظم الإيكولوجية المائية. سلسلة المياه رقم ١ ECE/ENVWA/31- الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٣؛ وتوصيات حكومات اللجنة الاقتصادية لأوروبا حول حماية المياه الداخلية من إغنائها بالمغذيات، ١٩٩٢ (ECE/CEP/10).

- ٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم
- ١٩٤- على جميع الأطراف أن تتخذ إجراءات منهجية لمكافحة تدهور التربة، وتسجيل حالة التربة وتنفيذ التدابير الوقائية. وينبغي للأطراف نفسها وضع برامج هذه التدابير. ويتعين عليها تحديد المناطق حيث توجد مخاطر محددة تتعرض لها التربة، مثل التعرية، وفقدان محتوى الدبال، والضغط، والملح والانهيارات الأرضية، وتعيين أهداف للحد من المخاطر، ووضع التدابير اللازمة لبلوغ هذه الأهداف. وبالإضافة إلى ذلك، وللحيلولة دون تراكم المزيد من المواد السامة في التربة، ينبغي للأطراف إعداد قوائم جرد للمواقع الملوثة والنفايات الموجودة، والمواقع والترسبات الصناعية السابقة، فضلاً عن تحديد التربة ذات المحتويات السامة العالية. وعلاوة على ذلك، يجب العمل على نحو متسق على استخدام أدوات تعزيز أساليب الزراعة الملائمة بيئياً وجعلها متماسية مع مقتضيات حماية المياه الجوفية.
- ١٩٥- ومن الجوانب الهامة وضع حدود للمواد السامة في التربة ومراعاة تطبيقها.
- ١٩٦- ومن أمثلة التدابير الواجب اتخاذها وتنفيذها ما يلي:
- (أ) مشاريع تحريج الأراضي الزراعية؛
- (ب) تجنب نشر المخصبات والسماذ العضوي في وقت المخاطر العالية وفي المناطق عالية المخاطر؛
- (ج) التدابير التي تنطوي على التقنيات المختلفة لاستخدام السماذ العضوي؛
- (د) زيادة تنوع المحاصيل في عمليات التناوب؛
- (هـ) تقييد الأنشطة الزراعية على المنحدرات تجنباً للتآكل والجريان السطحي؛
- (و) إصلاح/حماية الأراضي الرطبة؛
- (ز) التحول من الإنتاج التقليدي إلى الإنتاج العضوي؛
- (ح) تقديم خدمات المشورة/الإرشاد الزراعي في الحقل^(٦١)؛
- (ط) قواعد استخدام مبيدات الآفات ومبيدات الأعشاب؛
- (ي) إدارة مدافن النفايات (استخدام المدافن للنفايات ذات الصلة فقط؛ الحماية ضد الرش والإغلاق)؛
- (ك) إصلاح المواقع الصناعية القديمة الملوثة .

٣- أمثلة

الإطار ٢٢- الحد من التلوث المنتشر من المصادر غير الزراعية في هولندا

اعتمدت هولندا أداة سياسة واسعة النطاق للحد من المصادر المنتشرة للتلوث الناجم عن الأنشطة غير الزراعية. ووضعت السلطات العامة المختلفة على مستوى المركز (مستوى الوزارات) والمستوى المحلي (المقاطعات، والبلديات، ومجالس المياه) برنامج لمعالجة المصادر المنتشرة لتلوث المياه. ويضع البرنامج الفقرة ٣(ح) من المادة ١١ من التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه موضع التنفيذ، وقد عرضه وزير البيئة على مجلس العموم في البرلمان الهولندي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.

يتألف البرنامج من نهج ثلاثي واجب التطبيق على المواد ذات الأولوية في التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه بغية بلوغ الأهداف البيئية المنصوص عليها في التوجيه:

لا توجد إجراءات أخرى: يتعلق هذا بفئة من المواد المثيرة للمشاكل والتي كانت في بعض الحالات محظورة منذ فترة طويلة، والموجودة بوصفها مصدراً منتشراً من التربة الملوثة، أو بصورة طبيعية في المواد الخام مثل الكاديوم أو خام المعادن. ففيما يتعلق بهذه الفئة من المواد، أُتخذت بالفعل جميع التدابير الواجبة التطبيق الفعالة من حيث التكلفة، وفي الوقت الحاضر تتمثل سياسة التنفيذ في أنه ليس ثمة ما يمكن فعله للحد من هذه الانبعاثات.

الإجراء المطلوب على المستوى الأوروبي: يشير هذا إلى فئة من المواد المثيرة للمشاكل حيث يكون تقييد المصدر ممكناً، ولكن يتطلب ذلك عملاً على المستوى الأوروبي لاعتماد تدابير الوقاية والمكافحة بغية تحقيق تكافؤ الفرص. ومن أمثلة هذه المواد ما يلي: الهيدروكربونات العطرية المتعددة الحلقات في إطارات السيارات، والانبعاثات الناجمة عن حركة المرور والنقل، والنحاس والزنك في علف الحيوانات.

الإجراء المطلوب على الصعيد الوطني: يكمن التركيز الرئيس لتنفيذ البرنامج في هذه الفئة الثالثة من المواد المثيرة للمشاكل. وقد أُتخذت مجموعة متنوعة من التدابير التي تهدف إلى جملة أمور من بينها خفض الانبعاثات الناتجة عن مكافحة الكيمائية للأعشاب الضارة (مبيدات الأعشاب) على السطوح الصلبة في الأماكن العامة والخاصة، والحد من الانبعاثات من الملاحة التجارية والترفيهية، وخفض انبعاثات المعادن من مواد البناء والهياكل الأساسية (مثل تحطم الحواجز والأسلاك العلوية، ومجري السقف المكشوفة وأغطية السقف)، والحد من استخدام العقاقير الصيدلانية الحيوانية ومن انبعاثاتها، والحد من انبعاثات العقاقير الصيدلانية البشرية في المياه السطحية.

(٦١) التعليم غير الرسمي للكبار، بما في ذلك برامج التدريب ذات الطابع الرسمي، فضلاً عن التوجيه والرصد وإسداء المشورة.

الإطار ٢٣- وضع نماذج لانبعاثات المغذيات في نظم الأنهار

يُتبع منهج وضع نماذج لانبعاثات المغذيات في تقدير انبعاثات المغذيات في حوض نهر الدانوب من المصادر الثابتة والمسارات المنتشرة. ويستند النموذج إلى بيانات تدفق النهر وجودة المياه، فضلاً عن نظم المعلومات الجغرافية، التي تتضمن الخرائط الرقمية والمعلومات الإحصائية الشاملة.

ففي حين يجري تصريف الانبعاثات من المصادر الثابتة مثل محطات معالجة مياه الصرف الصحي والصناعي مباشرة في الأنهار، يكون سبب الانبعاثات المنتشرة في المياه السطحية مجموع المسارات المختلفة، التي تنتج عن مكونات التدفق منفصلة. وفصل مكونات المصادر المنتشرة ضروري، لأن تركيز المغذيات والعمليات ذات الصلة للمسارات في الغالب مختلف جداً. وهناك سبعة مسارات هي:

- المصادر الثابتة (التصريف من محطات معالجة مياه الصرف الصحي البلدية) والتصريف الصناعي المباشر؛
- الترسيبات الجوية؛
- التآكل؛
- الجريان السطحي؛
- المياه الجوفية؛
- تحجيف التربة؛
- تعبيد المناطق الحضرية.

وتخضع المواد على طول المسارات من مصادر الانبعاثات حتى النهر لعدد من عمليات التحويل والثبات والفقدان. ومعرفة هذه العمليات ضرورية لقياس كمية انبعاثات المغذيات في الأنهار بحسب مصادرها. وتمثلت المهام الرئيسة في إنشاء قاعدة بيانات منسقة، وتطبيق النموذج وتكليفه مع الظروف الخاصة في حوض نهر الدانوب.

وأعدت وكالة البيئة الاتحادية في برلين النتائج الأولية، ونُشرت في عام ٢٠٠٣. وحصلت بلدان نهر الدانوب على نتائج انبعاثات النيتروجين والفوسفور عبر المسارات المختلفة، ومساهماتها في إجمالي الانبعاثات لنهر الدانوب، وحصلت بلدان حوض نهر الدانوب للفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠ (طن/السنة؛ والنسبة المئوية).

وشملت التحليل لكل بلد المعلومات التالية:

- مصادر النيتروجين المنتشرة ومعلومات منفصلة عن مصادر الفوسفور المنتشرة:
- المحتوى في المياه الجوفية، وتحجيف التربة والتآكل، وجريان المياه السطحية، والترسيب في الغلاف الجوي، والمناطق الحضرية ومجموع المصادر المنتشرة للمغذيات؛
- التركيزات الأساسية؛
- المصادر الزراعية المنتشرة؛
- مصادر النيتروجين الثابتة ومعلومات منفصلة عن مصادر الفوسفور الثابتة؛
- المجموع من جميع المصادر.

ومنذ عام ٢٠٠٧، أصبح لمنهج وضع نماذج انبعاثات المغذيات نموذج جديد يستند إلى برمجة التطبيقات الأساسية النظرية. وعلاوة على ذلك، استُحدث نظام لإدارة السيناريوهات لديه القدرة على حساب تأثير التدابير على المدخلات المغذية في النظم النهرية للمسارات المختلفة والقواعد المكانية المختلفة.

وخضع خبراء من بلدان حوض نهر الدانوب للتدريب على استخدام النموذج لاقتراح سيناريوهات للحد من المغذيات.

لام- الفقرة (ج) من المادة ٣ - تطبيق تقييم التأثير البيئي، ووسائل التقييم الأخرى

الفقرة (ج) من المادة ٣

١- لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، تقوم الأطراف بوضع التدابير القانونية والإدارية والاقتصادية والمالية والتقنية ذات الصلة واعتمادها وتنفيذها، وجعلها متوافقة بقدر الإمكان، وذلك من أجل ضمان جملة أمور من بينها ما يلي:

...

(ح) تطبيق تقييم التأثير البيئي ووسائل التقييم الأخرى؛

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

١٩٧- الشرط الذي ينص على أن تجري الأطراف تقييم الأثر البيئي أو غيره من وسائل التقييم، يعتبر في حد ذاته عنصراً هاماً ضمن نطاق كامل من "التدابير المناسبة" التي يتعين على الأطراف اعتمادها لغرض منع هذا التأثير ومراقبته والحد منه بموجب الفقرة ١ من المادة ٢ من الاتفاقية. فعملية تقييم الأثر البيئي برمتها تعزز المشاركة العامة والشفافية في التصريح بالمشاريع التي يحتمل أن يكون لها تأثيرات سلبية على المياه، وتمكن سلطات الدولة من اتخاذ قرارات مستنيرة بشكل أفضل لتنفيذ الالتزامات الموضوعية المتعلقة بالمنع. وهذا هو الأساس المنطقي للشرط الإجرائي المتصل بتقييم الأثر البيئي. ويعتبر اعتماد تشريعات وطنية تشترط تقييم الأثر البيئي ضمن نظام إصدار التصاريح شرطاً ضرورياً لتطبيق تقييم الأثر البيئي أيضاً على المستوى الدولي بين الدول المتشاطئة، وربما بمشاركة الهيئة المشتركة ذات الصلة، إذا كانت قد أنشئت، بموجب الفقرة (ي) من المادة ٩ من الاتفاقية.

١٩٨- وأهمية تقييم الأثر البيئي وأساسه المنطقي، بوصفه أداة مناسبة تقرن الحذر بالوقاية^(٦٢)، تدعمهما مختلف الوثائق الدولية الرسمية. وينص المبدأ ١٧ من إعلان ريو على أن "تقييم الأثر البيئي، بوصفه أداة وطنية، يجب إجراؤه للأنشطة المقترحة التي من المحتمل أن يكون لها تأثيرات سلبية كبيرة على البيئة، والمرهونة بقرار السلطة الوطنية المختصة". ومع أخذ الآثار العابرة للحدود في الاعتبار على نحو محدد، ينبغي الإشارة إلى المادة ٧ من مشروع لجنة القانون الدولي لعام ٢٠٠١، مشروع المواد المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن العواقب الضارة الناشئة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي^(٦٣)، وخاصة فيما يتعلق بالمجاري المائية الدولية، وإلى المادة ١٢ من

١٩٩- وفي إطار الممارسة التقليدية في اللجنة الاقتصادية لأوروبا، وبالنسبة إلى الأطراف في "اتفاقية إسبو"، ينطبق تقييم الأثر البيئي على الأنشطة من مستوى المشاريع التي يحتمل أن يكون لها تأثير عابر للحدود (الفقرة ٧ من المادة ٢ من اتفاقية إسبو). ويخضع إعداد الخطط والبرامج واعتمادها، والسياسات والتشريعات في الحدود الملائمة، للتقييم البيئي الاستراتيجي، المنصوص عليه في بروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٣ (انظر أيضاً توجيه التقييم البيئي الاستراتيجي^(٦٤)) ودخل حيز النفاذ منذ ٢٠١٠.

(٦٢) لجنة القانون الدولي، تقرير الدورة الثالثة والخمسين (٢٠٠١)، الوثيقة رقم A/56/10، مشاريع المواد حول المسؤولية الدولية عن العواقب الضارة الناشئة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، التعليق على الفقرة ٤ من المادة ٧.

(٦٣) أي قرار متعلق بالتصريح بنشاط يندرج ضمن نطاق المادة الحالية يجب أن يستند، على وجه الخصوص، إلى تقييم للضرر العابر للحدود المحتمل أن ينجم عن هذا النشاط، بما في ذلك أي تقييم للأثر البيئي (الوثيقة رقم A/56/10).

(٦٤) "قبل أن تنفذ الدولة التي يمر بها المجرى المائي، أو تسمح بتنفيذ، تدابير مخطط لها قد يكون لها تأثير سلبي على دول المجرى المائي الأخرى، عليها إخطار هذه الدول في الوقت المناسب. ويجب أن ترفق مع الإخطار البيانات والمعلومات التقنية المتاحة، بما في ذلك نتائج أي تقييم للأثر البيئي، حتى تمكن هذه الدول من تقييم التأثير المحتمل للتدابير المتوقعة.

(٦٥) توجيه مجلس أوروبا والبرلمان الأوروبي رقم 20014 بتاريخ ٢٧ تموز/يونيه ٢٠٠١ بشأن تقييم تأثيرات خطط وبرامج معينة في البيئة.

الاستراتيجي الخطة والبرامج التي ترسم إطار المشاريع المدرجة في المرفق الأول لبروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي، فضلاً عن المشاريع التي يتم تحديدها وفقاً للمعايير العامة الواردة في المرفق الثالث لبروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي. ويمكن أن تساعد المشاريع الخاصة بالمياه المذكورة في المرفق الثاني لبروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي مساعدة خاصة في تحديد المشاريع المعنية^(٦٦).

٢٠٣ - وينبغي أن تعين الأطراف واحدة أو أكثر من السلطات الوطنية والمحلية المختصة المسؤولة عن نظام التصاريح الذي يجري في إطاره تقييم دراسات تقييم الأثر البيئي أو التقييم البيئي الاستراتيجي ذات الصلة. وينبغي أن تشمل محتويات وثائق تقييم الأثر البيئي أو التقييم البيئي الاستراتيجي، كحد أدنى، العناصر المبينة في التذييل الثاني باتفاقية إسبو أو (للخطة والبرامج وبالقدر الملائم، للسياسات والتشريعات) الواردة في المرفق الرابع لبروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي.

٢٠٤ - وينبغي للطرف الذي يخضع لولايته القضائية ما يُقترح من أنشطة أو خطط أو برامج يحتمل أن تسبب في الآثار العابرة للحدود، إخطار الطرف المتشاطئ الذي يحتمل أن يطاله التأثير، وتسليمه وثائق تقييم الأثر البيئي إن رغب في ذلك. ونتيجة لذلك، ينبغي للأطراف المعنية الدخول في مشاورات وفقاً للأحكام ذات الصلة من "اتفاقية إسبو" فيما يخص الأطراف فيها، أو مع مراعاة الأحكام المتصلة بغير الأطراف في "اتفاقية إسبو" (فضلاً عن المادة ١٠ من بروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي (للخطة والبرامج، وبالقدر الملائم، للسياسات والتشريعات).

٢٠٥ - وينبغي أن تضمن الأطراف المشاركة العامة في إجراءات تقييم الأثر البيئي، أو التقييم البيئي الاستراتيجي، إذا اعتمد، مع مراعاة المعايير المنصوص عليها في "اتفاقية آرهوس"، وفي الفقرة ٨ من المادة ٣ من "اتفاقية إسبو"، وحيثما ينطبق ذلك، في المادة ١٠ من بروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي.

والتقييم البيئي الاستراتيجي ذو صلة بتطبيق الفقرة ١ (ح) من المادة ٣ من اتفاقية المياه، طالما أنه يندرج ضمن نطاق عبارة "وسائل التقييم الأخرى" الواردة في الحكم قيد الاستعراض.

٢٠٠ - وتعتبر الفقرة ١ (ح) من المادة ٣ المتعلقة بتقييم الأثر البيئي عنصراً أساسياً في تطبيق الفقرة ٢ (ي) من المادة ٩ من الاتفاقية، حيث تنص الفقرة المذكورة على أنه يجوز للهيئات المشتركة أن تشارك في تطبيق تقييم الأثر البيئي المتعلق بالمياه العابرة للحدود. ويجوز أيضاً أن تسهل تطبيق الفقرة ٢ (ي) من المادة ٩ بتكليف مثل هذه الهيئات المشتركة بمهمة أن تكون بمثابة منتدى لتبادل المعلومات بشأن الاستخدامات الحالية والمستقبلية للمياه وبشأن المنشآت ذات الصلة التي من المحتمل أن تسبب الآثار العابرة للحدود.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٢٠١ - ينبغي للأطراف في اتفاقية المياه أن تعتمد تشريعات وطنية تستحدث نظام الحصول على تصاريح للأنشطة التي يحتمل أن تحدث تأثيراً في المياه العابرة للحدود، على أن تنص التشريعات على أن يكون تقييم الأثر البيئي شرطاً مسبقاً للحصول على التصريح. وبالنسبة إلى الأطراف في اتفاقية إسبو يشمل نطاق تطبيق الحكم قيد الاستعراض الأنشطة المذكورة في الملحق الأول لاتفاقية إسبو، فضلاً عن الأنشطة التي يتم تحديدها وفقاً للمعايير العامة الواردة في الملحق الثالث للاتفاقية نفسها.

٢٠٢ - وعلى الرغم من أن الأطراف في اتفاقية المياه ليست جميعها ملزمة بروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي أو توجيه التقييم البيئي الاستراتيجي، ينبغي أن تسعى لتأخذ في الاعتبار التقييم البيئي الاستراتيجي لنظام التصاريح فيما يتعلق بخطط وبرامج النشاط الذي يندرج في نطاق اتفاقية المياه، تمشياً مع المادة قيد الاستعراض وبالاتزان مع الالتزام العام القاضي باتخاذ "جميع التدابير المناسبة" لمنع بموجب المادة ٢. وينبغي أن يشمل نطاق تطبيق التقييم البيئي

الإطار ٢٤- تقييم الأثر البيئي الدولي لمشروع تعدين الذهب روزيا مونتانا (رومانيا - هنغاريا)

شرعت شركة روزيا مونتانا للذهب، وهي مشروع مشترك كندي - روماني، في اتخاذ إجراءات البدء في عملية تعدين الذهب المكشوفة في روزيا مونتانا (فيريسباتاك)، في رومانيا، في عام ١٩٩٨. والمتوقع أن تبلغ المساحة الكلية للمشروع ٢٧٨ هكتاراً في منطقة مستجمعات المياه لنهر ماروس، وهو رافد رئيسي لنهر تيسزا. ويستخدم المنجم السيانيد في أثناء معالجة الخام لاستخراج الذهب أساساً من مواد المحاجر، وهي تقنية مماثلة لتلك التي تسببت في كارثة بيئية كبرى في ماري بايا (ناغيبانيا) في عام ٢٠٠٠، ولكن مع إتاحة إمكانية طرح تركيزات أقل من السيانيد في بركة النفايات. ويجري تخزين النفايات في مستودع لإدارة النفايات يتكون من سد صخري يبلغ ارتفاعه ١٨٥ متراً، وهو ما ينطوي على خطر التلوث المحتمل.

انضمت هنغاريا إلى إجراء تقييم الأثر البيئي الدولي بشأن مشروع التعدين المقترح بموجب "اتفاقية إسبو" في ٢٠٠٧، وأثارت عدداً من التساؤلات والملاحظات الهامة عن المشروع. واستناداً إلى المعلومات الإضافية والإجابات الواردة من المستثمر، قررت هنغاريا عدم دعم تنفيذ المشروع، لأنه يشكل مخاطر بيئية محتملة.

ولا يزال القرار النهائي من الحكومة الرومانية متوقفاً على السماح بعمليات التعدين. وقد ثبت أن إجراءات "اتفاقية إسبو" أداة هامة ومفيدة لتحديد الشواغل الرئيسية المرتبطة بالمشروع.

ميم- الفقرة (ط) من المادة ٣- التخطيط لحالات الطوارئ

الفقرة (ط) من المادة ٣

١- لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، تقوم الأطراف بوضع التدابير القانونية والإدارية والاقتصادية والمالية والتقنية ذات الصلة واعتمادها وتنفيذها، وجعلها متوافقة بقدر الإمكان، وذلك من أجل ضمان حملة أمور من بينها ما يلي:

...

(ط) التخطيط لحالات الطوارئ؛

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

٢٠٨- ومن الأهمية بمكان التأكيد على أن التزام الأطراف بوضع خطط للطوارئ ينبغي أن يُقرأ بالاقتران مع التزامها بإبلاغ بعضها بعضاً دون تأخير بأي حالة حرجة قد تكون لها آثار عابرة للحدود، وإعداد وتشغيل نظم التنبيه والإنذار المنصوص عليه في المادة ١٤ (٦٧).

وبالإضافة إلى ذلك، يجب قراءة الالتزامات ذات الصلة المنصوص عليها في اتفاقية المياه مقترنة مع شروط التخطيط لحالات الطوارئ بموجب "اتفاقية الحوادث الصناعية".

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٢٠٩- ينبغي أن تشمل خطة الطوارئ الموحدة ما يلي:

٢٠٦- يتمثل الهدف العام لخطة الطوارئ في تنظيم استجابة فاعلة في حالات الطوارئ ذات التأثير على نوعية المياه، والنظم الإيكولوجية المائية، وتيسير التعاون، حيثما كان ذلك مناسباً، على المستوى العابر للحدود، في جميع مراحل حالات الطوارئ: الوقاية والتأهب، والاستجابة والإصلاح.

٢٠٧- وتوضع خطط الطوارئ للاستجابة إلى واحدة أو أكثر من حالات الطوارئ التالية: العطل الفني؛ والحوادث التي تنطوي على مواد خطرة؛ والكوارث الطبيعية مثل الفيضانات ومخاطر الجليد والجفاف؛ وأحوال الطقس البالغة الصعوبة؛ وتخريب المنشآت؛ أو أي حالة طارئة أخرى.

اللازمة للمهام المتوخاة. وينبغي أن يعين كل طرف سلطة وطنية تكون مسؤولة عن الاتصالات الرسمية باسمها.

٢١٣- وينبغي أن توفر الأطراف القيادة، وأن تقلل العقبات الإدارية إلى الحد الأدنى، وأن تيسر عملية وضع وتنفيذ خطط للطوارئ على أحواض الأنهار الوطنية والعابرة للحدود. وينبغي أن تتولى السلطات المختصة مهمة استعراض خطط الطوارئ الخارجية واختبارها ومراجعتها وتحديثها بصورة منتظمة وفقاً للتشريع الوطني للبلد المعني.

٢١٤- وينبغي أن تكفل الأطراف التزام المشغلين باتخاذ جميع التدابير الضرورية لما يلي:

(أ) سلامة التشغيل فيما يخص الأنشطة الخطرة؛

(ب) منع الحوادث الصناعية والكوارث الطبيعية ذات الآثار العابرة للحدود؛

(ج) فعالية التعاون مع السلطات المختصة.

٢١٥- وينبغي للأطراف المتشاطئة أن تهدف إلى وضع خطة طوارئ مشتركة لحوض نهر المعني من أجل تسهيل التنفيذ الفعال للتدابير الملزمة. وإلا، فينبغي للأطراف المتشاطئة إبلاغ بعضها بعضاً بخططها للطوارئ عن طريق السلطة المعنية، وضمان المواءمة بين أحكام الخطة، والاتفاق على آلية تنفيذها على نحو منسق. وينبغي أن تتماشى خطط الطوارئ العابرة للحدود مع التشريعات الوطنية للأطراف المتشاطئة المعنية، وأن تأخذ بعين الاعتبار الظروف الطبيعية والحالة الاجتماعية - الاقتصادية في الحوض المعني.

٢١٦- وينبغي أن تكون خطة الطوارئ العابرة للحدود موجزة وسهلة المتابعة، وينبغي أن تصف الخطوات العملية الواجب اتخاذها في جميع مراحل حالة الطوارئ. وينبغي أن تتضمن معايير واضحة لتقييم نوعية المياه وكميتها، وقائمة بالسلطات المختصة ومراكز الاتصال، ونموذج البيانات التي يكملها المسؤول. وينبغي أن تشمل الخطة منهجية للتقييم والرصد للمياه، على النحو التالي: تستخدم الأطراف المتشاطئة نفس نظم رصد المياه، وتتفق على منهجية مشتركة، أو أن يستخدم كل طرف نظام رصد المياه الخاص به ويتبع المنهجية الخاصة به، ثم تجري المواءمة بين الطرفين عن طريق توجيهات واضحة. ولتسهيل الاتصالات والتغلب على حاجز اللغة، يجوز أن تدرس البلدان إمكانية وضع نظام لنماذج إشعار موحدة. وينبغي أن تقدم خطط الطوارئ قواعد إجرائية واضحة للإعلام والمشاركة العامة.

(أ) خطة طوارئ داخلية، يتولى وضعها مشغل وواجبة التطبيق فقط على الصعيد الوطني؛ و

(ب) خطة طوارئ خارجية تتولى وضعها السلطات المسؤولة ويجري تطبيقها على المستوى الوطني، وعند الاقتضاء، على المستوى العابر للحدود. وينبغي أن يتعاون المشغل تعاوناً كاملاً مع السلطات المختصة (مثل وحدات التدخل التابعة لإدارات المياه، وفرق الإطفاء، وما إلى ذلك) وأن يسهل وصولها إلى المرافق في أثناء حالة الطوارئ. ولذلك، حتى في السياق العابر للحدود، إذا كانت خطة الطوارئ الخارجية هي المطلوبة، فإن خطة الطوارئ الداخلية تعتبر نقطة انطلاق هامة لوضع أي خطة طوارئ خارجية.

٢١٠- ويمكن اعتبار الخيارات التالية لوضع خطة طوارئ عابرة للحدود:

(أ) خطة يشترك في اعتمادها البلدان التي تتقاسم حوض النهر نفسه؛

(ب) خطط وضعتها البلدان المتشاطئة منفردة ويجري تنسيق أحكامها مباشرة أو من عن طريق إبرام اتفاق مستقل.

ويمكن وضع خطط الطوارئ العابرة للحدود ضمن الإطار القائمة للتعاون العابر للحدود (مثل لجان أحواض الأنهار، واجتماعات المفوضين المعنيين بالمياه العابرة للحدود) أو تكون موضوع اتفاق مستقل يُكرس على وجه التحديد للتخطيط للطوارئ، ومعتمد من البلدان المتشاطئة.

٢١١- ويتعين على الأطراف، عن طريق تبادل المعلومات والتشاور وغير ذلك من التدابير التعاونية، وضع وتنفيذ سياسات واستراتيجيات للحد من مخاطر الآثار العابرة للحدود غير العادية على المياه والنظم الإيكولوجية المتصلة بالمياه، والاستمرار في تحسين تدابير للوقاية والتأهب، والاستجابة والإصلاح في حالة حدوث حالة طارئة. وينبغي أن تضع الأطراف أحكاماً تشريعية أو مبادئ توجيهية فيما يتعلق بتدابير السلامة ومعايير السلامة. وينبغي للأطراف إنشاء مواقع التدخل^(٦٨) والمحافظة عليها لتخفيف الآثار المترتبة على تلوث المياه العرضي وإطلاع الدول المتشاطئة الأخرى عليها.

٢١٢- وينبغي أن تحدد الأطراف السلطات المختصة على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية الحاصلة على الصلاحيات

(٦٨) موقع التدخل هو مكان فريق ومعدات التدخل والدعم الفني وغير ذلك من موارد النجدة العاجلة من أجل تخفيف تأثيرات الكارثة في أثناء الساعات والأيام الأولى.

الإطار ٢٥- خطة منسقة للاستجابة في حالة تلوث المياه العرضي في مستجمعات المياه في نهري كريسوري وبيريتيو (هنغاريا/رومانيا)^(٦٩)

تشكل هنغاريا ورومانيا جزءاً من نظام الإنذار في حالات الطوارئ العرضية، بوصفهما من البلدان المشتركة في حوض نهر الدانوب في إطار اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب. والبلدان أيضاً من الأطراف في اتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا المعنية بالحوادث الصناعية، التي حددت اشتراطات الإخطار عن الحوادث الصناعية ذات الآثار العابرة للحدود. وينظم التعاون بين رومانيا وهنغاريا اتفاق ثنائي بشأن الأنهار العابرة للحدود، ويجري تنفيذ مشاريع مشتركة تهدف إلى تعزيز قدرات منع التلوث العرضي وقدرات الاستجابة في حالة حدوثه.

ويهدف مشروع إدارة حوض نهر كريسوري العابر للحدود، وهو حوض فرعي لنهر تيسزا، الذي نُفذ بنجاح بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٧، إلى تمكين السلطات الهنغارية والرومانية من تنفيذ سياسة تنمية مستدامة في الحوض، عن طريق اتباع نهج متوازن لإدارة موارد المياه التي تلبي احتياجات المستخدمين وتحافظ في ذات الوقت على النظم الإيكولوجية والبيئات المائية. ويتضمن المشروع تطبيق التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه عن طريق مجموعات عمل مختلفة. وتتولى إحدى مجموعات العمل هذه التخطيط لحالات الطوارئ. وتشارك كذلك في العمل الإدارات الوطنية (مثلاً، وزارات البيئة والمديريات الإقليمية) في كلا البلدين. ويدعم المشروع المكتب الدولي للمياه.

تبينت ضرورة صياغة خطة طوارئ مشتركة ومنسقة لمستجمعات المياه في نهر بيريتيو بعد التسرب العرضي للمنتجات النفطية في عام ١٩٩٤. وتوصل الخبراء من رومانيا وهنغاريا، في حزيران/يونيه ١٩٩٩، إلى اتفاق فيما يتعلق بالمشاكل الأكثر أهمية، ووُضعت في المرحلة التحضيرية العناصر الأساسية للخطة. وكان الهدف العام للمشروع إعداد خطة طوارئ متماسكة ومنسقة لمستجمعات المياه في بيريتيو بأكملها، مع الأخذ في الاعتبار أفضل الممارسات الدولية في الاستجابة لحالات التلوث العابر للحدود. وعند تجميع الخطة المنسقة لمنع تلوث المياه العرضي والاستجابة في حالة حدوثه، أُخذت في الاعتبار خطط الطوارئ القائمة، ونظم رصد نوعية المياه، وحالة نوعية المياه السطحية ودون السطحية، واستخدامات المياه التي قد تتأثر بالتلوث العرضي. وبالإضافة إلى ذلك، أُعدت قائمة بالمصادر المحتملة للتلوث العرضي للمياه في كلا البلدين.

وتحلل الخطط الممارسات الحالية بغية مواءمتها بين البلدين. ويمكن أن تشكل أيضاً أساساً لوضع المبادئ التوجيهية العملية لرصد المياه وإدارة الحوادث، كما من شأنها أن تجعل التعاون بين الهيئات الإقليمية من السلطات الهنغارية والرومانية أكثر فاعلية.

فيما يتعلق بنتائج المشروع، تم تنظيم دورات تدريبية منتظمة لجميع إدارات المياه في هنغاريا في مجال التصدي للتلوث العرضي، شارك فيها خبراء من إدارات المياه في البلد المجاور، كما دُعيت إليها إدارات التفتيش البيئي.

تمت الموافقة على الخطط المنسقة وتنفيذها في كلا البلدين بوصفها النتيجة النهائية.

نون- الفقرة ٢ من المادة ٣- حدود الانبعاثات للتصريف من الموارد الثابتة في المياه السطحية استناداً إلى أفضل التكنولوجيات المتاحة

الفقرة ٢ من المادة ٣

٢- تحقيقاً لهذه الغاية، يضع كل طرف حدود انبعاثات التصريف من المصادر الثابتة في المياه السطحية استناداً إلى أفضل التكنولوجيات المتاحة، الواجبة التطبيق تحديداً في القطاعات الصناعية الفردية أو الصناعات التي تنتج عنها مواد خطيرة. والتدابير الملائمة المذكورة في الفقرة ١ من هذه المادة لمنع مدخلات المواد الخطرة من المصادر الثابتة والمنتشرة في المياه والسيطرة عليها والحد منها، قد تشمل جملة أمور من بينها حظر كلي أو جزئي لإنتاج أو استخدام تلك المواد. ويجب أن تؤخذ في الاعتبار القوائم الحالية لهذه القطاعات الصناعية أو الصناعات، ولمثل هذه المواد الخطرة الواردة في الاتفاقيات أو اللوائح الدولية الواجبة التطبيق في المجال الذي تشمله هذه الاتفاقية.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

٢١٧- وبالنسبة للمصادر الثابتة، تستخدم الأطراف أفضل تكنولوجيا متاحة من أجل تقليل المدخلات في المياه أو القضاء عليها.

٢١٨- وتعرف الاتفاقية في المرفق الأول أفضل التكنولوجيات المتاحة على أنها أحدث مراحل تطوير العمليات أو المرافق أو أساليب التشغيل التي تؤكد مدى الملاءمة العملية لتدبير بعينه للحد من عمليات التصريف

(٦٩) استناداً إلى تقرير "خطة منسقة للاستجابة في حالة التلوث العرضي في مستجمعات نهري كريسوري وبيريتيو".

البحر الأبيض المتوسط لعام ١٩٩٦ (المرفق الأول) بشأن المصادر والأنشطة الأرضية^(٧١) قطاعات الأنشطة وفتات المواد التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند إعداد خطط العمل، والبرامج والتدابير الرامية للقضاء على التلوث الناجم عن مصادر وأنشطة أرضية. توجد قائمة مماثلة في مرفق بروتوكول البحر الأسود لعام ٢٠٠٩ بشأن المصادر والأنشطة الأرضية.

٢٢٣- وتشير الفقرة ٢ من المادة ٣، إلى جانب الاتفاقيات، أيضاً إلى "النظم واللوائح". ويمكن تفسير هذه الأخيرة بأنها مجموعة واسعة من الصكوك التي تفرض بموجبها المؤسسات المختصة التزامات وقيود على سلوك القطاعين العام والخاص. ومعظم اتفاقيات البحار الإقليمية تضع آليات مؤسسية مكلفة بمهمة اعتماد مختلف الصكوك الملزمة وغير الملزمة. وهكذا، تعتمد اللجنة المنشأة بموجب اتفاقية حماية البيئة البحرية لشمال شرق المحيط الأطلسي (اتفاقية أوسبار) قرارات ملزمة، فضلاً عن توصيات بشأن طائفة واسعة من القضايا، بما في ذلك مراقبة التلوث الناجم عن المصادر الثابتة والمنتشرة. ومن أمثلة هذه الصكوك القرار ٤/٩٨ الوارد في اتفاقية أوسبار بشأن القيم الحدية للتصريف والانبعاثات من صناعة كلوريد الفينيل مونومر، بما في ذلك تصنيع ثنائي كلور الإيثان. وأصدرت لجنة أوسبار توصيات بشأن اتخاذ تدابير لمعالجة مصادر التلوث أو المجالات المثيرة للقلق. ويتعين على الأطراف المتعاقدة تنفيذ هذه التوصيات من خلال تشريعاتها الوطنية.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٢٢٤- تحدد الأطراف القيم الحدية لانبعاثات التصريف من المصادر الثابتة^(٧٢).

٢٢٥- ويجب على الأطراف أن تهدف إلى الحد من التصريفات فيما يتعلق بكل واحد من فروع الصناعة، وذلك بتطبيق المعايير النشطة وكذلك، عند الاقتضاء، عن طريق تطبيق المعايير لمواد محددة.

٢٢٦- وعلى الأطراف تعيين القيم الحدية لكمية ونوعية (الحجم والتركيز) التصريفات والانبعاثات المباشرة وغير المباشرة، ويمكن تعيين القيم الحدية للانبعاثات لمجموعات أو فئات محددة من المواد.

٢٢٧- ويجب ذكر القيم الحدية للانبعاثات التي تحتوي على المواد الضارة بالمياه في تصاريح خاصة، أو يُشترط لها ترخيص رسمي.

والانبعاثات والنفايات. وعلاوة على ذلك، تنص الاتفاقية على الاعتبارات التي تحدد ما إذا كانت مجموعة من العمليات والمرافق وأساليب التشغيل تمثل أفضل التكنولوجيات المتاحة. ومن الأمور الهامة التي تؤخذ في الاعتبار الحدود الاقتصادية^(٧٣).

٢١٩- وتتضمن الفقرة ٢ من المادة ٣ إشارة هامة إلى "القوائم الحالية لهذه القطاعات الصناعية أو الصناعات، ولمثل هذه المواد الخطرة الواردة في الاتفاقيات أو اللوائح الدولية والواجبة التطبيق في المجال الذي تشمله الاتفاقية". وفي الواقع، هذا هو الحكم الوحيد في الاتفاقية الذي يشير إلى التزامات بموجب الاتفاقيات الدولية الأخرى ذات الصلة.

٢٢٠- ومن الواضح أن هذه الاتفاقيات والأنظمة الدولية الواجبة التطبيق تشمل أساساً الصكوك المعنية بتلوث المياه العذبة من المصادر الثابتة والمنتشرة، بما في ذلك المعاهدات على نطاق الحوض والاتفاقات المتعلقة بنشاط محدد أو مادة محددة. كما تحتوي بعض الاتفاقات المتعددة الأطراف مثل "اتفاقية حماية نهر الدانوب" - بالإضافة إلى الالتزامات العامة - على المرفقات التقنية التي تعالج بعض القضايا التي تتطلب مزيداً من التفصيل. وهكذا، فإن المرفق الثاني من "اتفاقية حماية نهر الدانوب" الذي يتناول "القطاعات الصناعية والمواد الخطرة" يتضمن قائمة بالقطاعات الصناعية والصناعات، وقائمة توجيهية بالمواد الخطرة ومجموعات المواد التي يجب منع تصريفها من المصادر الثابتة وغيرها، أو خفضه إلى حد كبير. ومن أمثلة الاتفاقات المتصلة بملوثات محددة اتفاقية عام ١٩٧٦ بشأن حماية نهر الراين ضد التلوث الناجم عن الكلوريدات والبروتوكول الإضافي لعام ١٩٩١.

٢٢١- والاتفاقيات الدولية، المشار إليها في الفقرة ٢ من المادة ٣ لا تقتصر على موارد المياه العذبة. فالصكوك القانونية التي تعالج التلوث البحري الأرضي على نفس القدر من الأهمية في هذا الصدد. ويوجد عدد من هذه الاتفاقات في المجال الذي تشمله اتفاقية المياه. وتشمل هذه في المقام الأول اتفاقيات البحار الإقليمية والبروتوكولات والصكوك الأخرى، مثل خطط العمل للقطب الشمالي، والبحر الأسود، وبحر البلطيق، وبحر قزوين، والبحر الأبيض المتوسط وبحر الشمال وشمال المحيط الأطلسي.

٢٢٢- ومعظم هذه الاتفاقات تتضمن قوائم بالأنشطة المحتمل أن تكون ضارة والمواد الخطرة. فعلى سبيل المثال، يحدد بروتوكول

(٧٠) انظر أيضاً التعليق على الفقرة ١(ج) و(و) من المادة ٣.

(٧١) البروتوكول المعني بحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث من المصادر والأنشطة الأرضية المعدل في سيراكوزا في ٧ آذار/مارس ١٩٩٦.

(٧٢) تصلح توجيهات الاتحاد الأوروبي التالية أمثلة لما ذكر: توجيه مجلس أوروبا رقم 91/271/EEC بتاريخ ٢١ أيار/مايو ١٩٩١ المعني بمعالجة مياه الصرف الحضرية؛ توجيه مجلس أوروبا رقم 96/61/EC بتاريخ ٢٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ المعني بمنع التلوث ومراقبته بصورة متكاملة؛ التوجيه رقم 76/464/EEC بتاريخ ٤ أيار/مايو ١٩٧٦ المعني بالتلوث الذي تسببه مواد بعينها مطروحة في البيئة المائية للجماعة، والتوجيهات المنبثقة عنها.

الإطار ٢٦- قانون مياه الصرف في ألمانيا

تطبق ألمانيا على الصعيد الوطني، منذ عام ١٩٧٦، متطلبات الحد الأدنى لتصريف مياه الصرف الصحي في المسطحات المائية، ومن ثم لحالات الحدوث وتفاديه ومعالجة مياه الصرف الصحي بموجب القانون الاتحادي للمياه. ومنذ عام ١٩٩٦، أصبحت هذه المتطلبات الدنيا تستند إلى أفضل التكنولوجيات المتاحة، أي أن الحمولة المسموح بها من الملوثات تعتمد على كيفية خفض الانبعاثات في المياه إلى الحد الأدنى في الصناعة المعنية بامتثال العمليات التدريجية العملية من الناحيتين التقنية والاقتصادية. وهذا ينطبق على التصريفات المباشرة. وفي عام ١٩٨٦، اعتمد إطار تنظيمي موحد على الصعيد الوطني للتصريفات غير المباشرة. ومنذ عام ١٩٩٦، أصبحت متطلبات الحد الأدنى ترد في شكل مراسيم قانونية تعتمدها الحكومة الاتحادية، بدلاً من أن تنص عليها الأحكام الإدارية.

وأصدرت الحكومة الاتحادية المرسوم القانوني "مرسوم مياه الصرف" في آذار/مارس ١٩٩٧؛ ومنذ ذلك الحين، ظلت قواعد المبادئ التوجيهية الإدارية لمياه الصرف الصحي التي كانت سارية لمختلف الصناعات تُدرج بشكل مستمر في المرسوم. ويمثل التعريف الموحد على الصعيد الوطني لأفضل التكنولوجيات المتاحة لتصريف مياه الصرف الصحي مساهمة هامة نحو تبسيط الإجراءات، مع الحفاظ على مستوى عالٍ من الحماية البيئية.

وأضيفت إلى مرسوم مياه الصرف ٥٧ من المرفقات الخاصة بالصناعة. ويطبق المرفق ١ للمرسوم على مياه الصرف المنزلية والبلدية، بينما تتعلق بقية المرفقات بقطاعات فردية من التجارة والصناعة. فعلى سبيل المثال، ينظم المرفق ٣٨ الاحتياجات المتعلقة بمياه الصرف من مصانع المنسوجات.

سين- الفقرة ٣ من المادة ٣- معايير وأهداف نوعية المياه

المادة ٣ (الفقرة ٣)

٣- وبالإضافة إلى ذلك، يحدد كل طرف أهداف نوعية المياه، حيثما كان ذلك مناسباً، ويعتمد معايير نوعية المياه لغرض منع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها. ويرد في المرفق الثالث لهذه الاتفاقية إرشادات عامة لوضع هذه الأهداف والمعايير. وتسعى الأطراف إلى تحديث هذا المرفق عند الضرورة.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

بالمياه والصحة على الأطراف جملة أمور من بينها تعيين أهداف نوعية المياه (يشار إليها في هذا الصك بالأهداف)، لجودة المياه في المياه السطحية والمياه الجوفية.

٢٣٠- وتمثل معايير نوعية المياه أدنى مستويات تركيز الأكسجين وأقصى مستويات تركيز المواد في المياه والتي لا تضر بشكل واحد محدد من استخدامات المياه (مثلاً، استخدام المياه للشرب، واستخدام المياه لسقي الماشية، واستخدام المياه للري، واستخدام المياه للأغراض الترفيهية، واستخدام المياه للأحياء المائية). وهذه هي نتائج الأعمال العلمية (مثلاً، نتائج الاختبارات المخبرية لمستوى السمية، عادة تُخفض بعامل سلامة قيمته ١٠ إلى ١٠٠٠ مع مراعاة أوجه عدم اليقين). ومن حيث المبدأ، فهي صالحة لجميع البلدان، على الرغم من أن عمليات التكيف تكون ضرورية في بعض الأحيان لمراعاة الأنماط القطرية المحددة لاستخدام المياه و/أو السلوك البشري السائد. ومن الأمثلة

٢٢٨- من الأهمية بمكان أن نلاحظ أن الفقرة ٣ من المادة ٣ تبدأ بعبارة "بالإضافة إلى ذلك..."، وبالتالي فهي تشير إلى الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٣، المتعلقةتين بوضع حدود لانبعاثات التصريف. وهكذا، تدرج الاتفاقية "النهج المشترك" لتعيين حدود الانبعاثات والاتفاق على نوعية المياه المستقبلية.

٢٢٩- وبرز مفهوم معايير وأهداف نوعية المياه في ثمانينات القرن الماضي. وبعد وقت قصير من اعتماد الاتفاقية، وضعت الأطراف الموقعة إرشادات مفصلة، وقدمت توصيات إلى حكومات اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن معايير وأهداف نوعية المياه^(٣٣) التي أقرتها أخيراً الدورة الأولى لاجتماع الأطراف (هلنسكي، ١٩٩٧). وقد صاغت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، عند وضع التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه، مفهوم معايير وأهداف نوعية المياه، بما في ذلك الالتزامات فيما يتعلق بامتثال أهداف نوعية المياه والأهداف الإيكولوجية. وعلاوة على ذلك، يشترط بروتوكول اتفاقية المياه المعني

الزراعة والحفاظ على الحياة المائية. وينبغي أن يصبح ذلك جزءاً من اللوائح والتوصيات الوطنية أو الدولية.

أهداف نوعية المياه

٢٣٣- والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي^(٧٥) ملزمة بحكم من أحكام التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه يمثل تشريعاً يتوافق مع متطلبات الاتفاقية. ولا تبدو، حالياً، ثمة حاجة لاتخاذ مزيد من الإجراءات من جانب هذه البلدان، فيما عدا تلك المنصوص عليها في هذا التوجيه وفي التوجيهات ذات الصلة، مثل التوجيه المعني بالمياه الجوفية^(٧٦).

٢٣٤- وحددت البلدان الأخرى من بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا أهداف نوعية المياه. بيد أن الممارسة في كثير من الحالات تُظهر أن هذه الأهداف تستند إلى افتراضات غير واقعية، ولا يمكن الامتثال لها. وبالنسبة للبلدان من خارج الاتحاد الأوروبي، يستحسن اتباع التوصيات المقدمة إلى حكومات اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن معايير وأهداف نوعية المياه. وعلاوة على ذلك، يمكنها أيضاً النظر في استخدام أحكام التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه، على الرغم من ضرورة إجراء عمليات التكييف اللازمة لمراعاة القدرات التقنية والاقتصادية والمالية لهذه البلدان المعنية بغية امتثال هذه الأحكام. ويعكف عدد من البلدان في أوروبا الشرقية والقوقاز وآسيا الوسطى حالياً على تنقيح أنظمة تصنيف نوعية المياه^(٧٧).

البارزة لمعايير نوعية المياه العمل الذي ترعاه منظمة الصحة العالمية فيما يتصل بمتطلبات الجودة لمياه الشرب.

٢٣١- وأهداف نوعية المياه (المشار إليها أيضاً بالأهداف الكيميائية والإيكولوجية في التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه، فضلاً عن الإشارة إليها بالأهداف في إطار البروتوكول المعني بالمياه والصحة) يتعين تحديدها لأن المياه في أحواض الأنهار تُستخدم في الوقت نفسه لأغراض متعددة. وأهداف نوعية المياه تستند إلى المعايير المذكورة أعلاه، ولكنها نتيجة لعملية التفاوض بين أصحاب المصلحة (بما في ذلك الاعتبارات الاقتصادية والمالية، فضلاً عن تحديد إطار زمني للامتثال) داخل بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا (اتفاقية المياه والبروتوكول المعني بالمياه والصحة) أو على مستوى الاتحاد الأوروبي (مثل التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه، والتوجيه المعني بمياه الشرب^(٧٤)). وبالنسبة للأهداف الإيكولوجية يعطي المبدأ التوجيهي مؤشرات نوعية فقط.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

معايير نوعية المياه

٢٣٢- ينبغي أن تدرس الأطراف في الاتفاقية مدى قابلية معايير نوعية المياه الموجودة للتطبيق (قبل الشروع في إجراء المزيد من البحوث)، لا سيما تلك المتعلقة باستخدام المياه للشرب، وإعادة استخدام مياه الصرف الصحي لأغراض الري، واستخدام الرواسب في



(٧٤) توجيه مجلس أوروبا رقم 98/83/EC بتاريخ ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨ المعني بجودة المياه المخصصة للاستهلاك البشري.

(٧٥) بالنسبة للأطراف من خارج الاتحاد الأوروبي، ينبغي التأكيد على أن نظام الاتحاد الأوروبي لمعايير وأهداف نوعية المياه لا يتبع بدقة التمييز بين "المعايير" و"الأهداف" بموجب الاتفاقية والتوجيهات المنصوص عليها في "التوصيات المقدمة إلى حكومات اللجنة الاقتصادية لأوروبا حول معايير وأهداف نوعية المياه". وعلاوة على ذلك، فهذا النظام قيد إعادة النظر لأن التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه وضعت جدولاً زمنياً لإجراء مراجعة شاملة لجميع المعايير واستبدال التشريعات القائمة من قبل بحلول عام ٢٠١٣.

(٧٦) التوجيه رقم 2006/118/EC الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ المعني بحماية المياه الجوفية من التلوث والتدهور.

(٧٧) في بلدان أوروبا الشرقية والقوقاز وآسيا الوسطى، يستخدم ما يعرف بالتركيزات القصوى المسموح بها للمواد في المياه أهدافاً لجودة المياه. وتمثل هذه التركيزات معايير لجودة مياه "منعدمة المخاطر" لنموذج واحد من استخدامات المياه. ومن أبرز الأمثلة على ذلك وضع نظام جديد لتصنيف نوعية المياه في جمهورية مولدوفا على أساس عملية تشاور بين وزارتي البيئة والصحة، في إطار مشروع (برنامج المساعدة التقنية لرابطة الدول المستقلة، في المفوضية الأوروبية) وعملية الحوار الوطني المعني بالسياسات بشأن الإدارة المتكاملة لموارد المياه. ويستخدم هذا النظام قيم التركيزات القصوى المسموح بها و/أو معايير نوعية المياه لنحو ٨٠ من محددات نوعية المياه بوصفها قيماً من الفئة الأولى، ومجموعة من أهداف نوعية المياه التي جرى تفاوض بشأنها" للفئات الأخرى (الفئات من ٢ إلى ٥).

الإطار ٢٧- التعاون الثنائي والاتفاق على معايير مشتركة ونظام تقييم مشترك فيما بين سلوفاكيا وبولندا والجمهورية التشيكية قبل تطبيق التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه.

قبل أن تصبح سلوفاكيا وبولندا والجمهورية التشيكية أعضاء في الاتحاد الأوروبي، أتبعَت سلوفاكيا نهجاً مماثلاً مع بولندا والجمهورية التشيكية بشأن وضع معايير لتقييم المياه العابرة للحدود. وفي الوقت الحاضر، تنفذ جميع البلدان الثلاثة التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه لتقييم حالة المياه.

ونظراً للتعاون الطويل الأجل مع بولندا، وأسلوب التقييم المتطابق تاريخياً والمشارك مع الجمهورية التشيكية (عندما كان البلدان يشكلان ما كان يعرف بتشيكوسلوفاكيا)، لم تكن هناك أية مشاكل كبيرة في التعاون بشأن تقييم المياه العابرة للحدود قبل تطبيق التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه (حتى عام ٢٠٠٧).

في المرحلة الأولى، وفي كلتا حالتها التعاون الثنائي، اختار خبراء من هذه البلدان أشكال أخذ عينات المياه، واتفقوا على العوامل التي يمكن رصدها في المياه العابرة للحدود، وعلى تواتر أخذ العينات، ومواعيد أخذ العينات المشتركة. كما اتفقوا على أساليب تحليلية ومرجعية للمعايير والأساليب الإحصائية ذات الصلة.

ورُصدت مجموعات العوامل التالية:

- نظام الأوكسجين (محتوى الأوكسجين، والتشبع بالأوكسجين، والطلب على الأوكسجين الكيميائي والطلب على الأوكسجين الحيوي، وما إلى ذلك)؛
- المغذيات (نيتروجين الأمونيوم، النترات، الفوسفات، إجمالي النيتروجين، وإجمالي الفوسفات، وما إلى ذلك)؛
- العوامل الفيزيائية - الكيميائية؛
- العوامل البيولوجية؛
- العوامل الميكروبيولوجية؛
- المعادن ذات الصلة؛
- الملوثات العضوية ذات الصلة.

واستُعرضت العوامل، أساساً من المعادن والمواد العضوية، وحُدثت على أساس الاحتياجات الفعلية. وتقرر إجراء تغييرات في برامج الرصد مع الأخذ في الاعتبار نتائج تقييم المياه من السنة (السنوات) السابقة والمعلومات المتعلقة بمصادر التلوث الجديدة، واستخدام مبيدات الآفات والقضاء على مصادر التلوث، وما إلى ذلك. واتفق الخبراء المختصين من كلا البلدين على التغييرات في برامج رصد المياه العابرة للحدود أولاً، وقُدِّمت بعد ذلك إلى اللجان الثنائية المعنية بالمياه العابرة للحدود ذات الصلة للموافقة عليها.

وفي المرحلة الثانية من التعاون، أظهر تقييم المياه والتعاون مع بولندا والجمهورية التشيكية بعض الاختلافات.

التعاون الثنائي والاتفاق على معايير مشتركة ونظام للتقييم مع بولندا

أجرى الخبراء من سلوفاكيا وبولندا مقارنة البيانات المقاسة في كلا البلدين لكل واحد من العوامل المرصودة. وحيثما كانت القيم المقارنة من البلدين مختلفة، اتفق الخبراء على قيمة موحدة. وأجريت بعد ذلك المعالجة الإحصائية لمجموعة القيم لكل واحد من العوامل. وحددت القيمة النهائية التسمية في فئات نوعية المياه التي تتراوح ما بين ١ و ٥ (حيث تمثل ١ أفضل نوعية). وأُعتمد بصورة عامة نظام التصنيف هذا لتقييم المياه. ونُشرت نتائج التقييم لجميع العوامل في جدول، وحُللت وعلق عليها الخبراء، مع مقارنة النتائج مع السنة (السنوات) السابقة. وتعتمد تقييم نوعية المياه لسنة معينة اللجنة البولندية - السلوفاكية للمياه العابرة للحدود.

التعاون الثنائي والاتفاق على معايير مشتركة ونظام للتقييم مع الجمهورية التشيكية

بيانات العوامل الرئيسة لجودة المياه (نظام الأوكسجين، والمغذيات، والعوامل الفيزيائية - الكيميائية المختارة) التي قيسَت في سلوفاكيا والجمهورية التشيكية حُولجت إحصائياً على نحو مشترك لكل عامل مرصود، وتمت مقارنة القيمة النهائية مع القيمة المتوقعة التي تم الاتفاق بشأنها على أساس المعايير الوطنية السارية المفعول في كلا البلدين. ونُشرت نتائج التقييم لجميع العوامل في جدول، وحُللت وعلق عليها الخبراء، مع مقارنة النتائج مع السنة (السنوات) السابقة. بالنسبة إلى العوامل المرصودة بتواتر أقل (مثل المعادن والمواد العضوية) اتفق الطرفان على معالجة إحصائية ملائمة، وأدرجت النتائج إلى جانب تعليقات الخبراء في تقييم المياه العابرة للحدود. وتعتمد تقييم نوعية المياه لسنة معينة اللجنة البولندية - التشيكية للمياه العابرة للحدود.

الجزء الثاني- أحكام متعلقة بالأطراف المتشاطئة

ألف- الفقرة ١ من المادة ٩- الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف

المادة ٩ (الفقرة ١)

١- تدخل الأطراف المتشاطئة، على أساس المساواة والمعاملة بالمثل، في اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف، حيث لا تكون موجودة، أو تكيف الموجود منها، حيثما كان ذلك ضرورياً، لإزالة أوجه التعارض مع المبادئ الأساسية المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، ومن أجل تحديد العلاقات المتبادلة بينهما، والسلوك فيما يتعلق بمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها. وعلى الأطراف المتشاطئة تحديد منطقة مستجمعات المياه، أو الجزء/الأجزاء منها التي تخضع للتعاون. ويجب أن تستوعب هذه الاتفاقات أو الترتيبات ذات الصلة المسائل المشمولة بهذه الاتفاقية، فضلاً عن أي من القضايا الأخرى التي قد ترى الأطراف المتشاطئة ضرورة التعاون بشأنها.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

وهذا الالتزام، إلى جانب متطلبات إنشاء هيئات مشتركة (الفقرة ٢ من المادة ٩)، وتطوير التعاون المؤسسي (الفقرة ٦ من المادة ٢، والمواد ١٠، ١١، ١٢، ١٣، ١٤ و ١٥)، جميعها عوامل تجعل الاتفاقية أداة فريدة من نوعها توفر آلية فاعلة لتيسير تنفيذ أحكامها الأخرى.

٢٣٩- والالتزام بالدخول في اتفاقات أو ترتيبات أخرى يخص فقط الأطراف المتشاطئة فيما يتعلق بالأطراف المتشاطئة الأخرى الأطراف في الاتفاقية، أي أن الاتفاقية لا تفرض مثل هذا الالتزام على الأطراف المتشاطئة فيما يتعلق بالدول التي ليست أطرافاً في الاتفاقية. ومع ذلك، تنص الفقرة ٢(ب) من المادة ١٧ من الاتفاقية على أن "تبادل الأطراف المعلومات بشأن الخبرة المكتسبة في إبرام وتنفيذ الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف أو غيرها من الترتيبات المتعلقة بحماية واستخدام المياه العابرة للحدود التي يكون من أطرافها واحد أو أكثر من الأطراف في الاتفاقية"، وتؤكد أيضاً على أن الجهود المبذولة من الأطراف للتعاون مع الدول غير الأطراف عن طريق إبرام اتفاقات أو ترتيبات أخرى سيكون إسهاماً كبيراً في منع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، وحماية المياه العابرة للحدود والبيئة البحرية.

٢٤٠- ويشير مصطلح "اتفاقات" إلى الاتفاقات الرسمية التي تندرج في نطاق تطبيق اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ حول قانون المعاهدات، ولذلك، فإنها يجب أن تكون مكتوبة. وتشير عبارة "ترتيبات أخرى" إلى أنواع من الاتفاقات طابعها الرسمي أقل درجة، فضلاً عن أشكال أخرى من التعاون والتفاهم المتبادل بين الأطراف المتشاطئة. ويجب التأكيد على أن "ترتيبات أخرى" لا تعتبر بأي حال من الأحوال صكوكاً غير ملزمة، لأن عدة أحكام من الاتفاقية (الفقرتين ١ و ٢

٢٣٥- تنص الفقرة ١ من المادة ٩ على التزام الأطراف المتشاطئة بالدخول في اتفاقات، أو ترتيبات أخرى، من أجل تحديد العلاقات المتبادلة بينهما، والسلوك فيما يتعلق بمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها. ويجسد هذا الحكم الطابع الإطاري للاتفاقية التي تحدد العوامل الأساسية التنظيمية والمؤسسية للأنشطة والتدابير التعاونية الثنائية والمتعددة الأطراف، لا سيما بين الأطراف المتشاطئة، بغية السعي إلى تحقيق الهدف الرئيس للاتفاقية. وتؤكد ديباجة الاتفاقية على أن التعاون بين الدول الأعضاء بشأن حماية واستخدام المياه العابرة للحدود يجب أن يكون أساساً عن طريق إبرام اتفاقات بين الدول المطللة على نفس المياه، خاصة إذا كانت مثل الاتفاقات غير مبرمة بعد.

٢٣٦- وينبغي قراءة المادة ٩ وتطبيقها بالاقتران مع الفقرة ٦ من المادة ٢. فهذه الأخيرة تكرس الالتزام العام من جانب الأطراف المتشاطئة بالتعاون^(٧٨)، في حين تنص المادة ٩ على الوسائل والإطار لتنفيذ الالتزام المذكور.

٢٣٧- والغرض الرئيس من الفقرة ١ من المادة ٩ هو تيسير التفاوض على الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بالمياه العابرة للحدود بين الأطراف المتشاطئة، على أساس "أن يجري استخدام المجرى المائي وحمايته وتطويره على النحو الأمثل عن طريق اتفاق مصمم وفقاً لخصائص هذا المجرى المائي واحتياجات الدول المعنية"^(٧٩).

٢٣٨- وتمثل القيمة المضافة الرئيسة للاتفاقية في أن الفقرة ١ من المادة ٩ تنص على إلزامية الدخول في "اتفاقات أو ترتيبات أخرى"، وهو ما يميّز اتفاقية المياه من غيرها من الصكوك الدولية في هذا الميدان.

(٧٨) انظر التعليق على الفقرة ٦ من المادة ٢.

(٧٩) انظر الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي، ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ص ٩٣.

٢٤٣- وتشمل المادة ٩ "الضرورات الثلاث" التالية فيما يتعلق بمحتويات الاتفاقات أو الترتيبات الأخرى. أولاً، تحدد الأطراف المتشاطئة منطقة مستجمعات المياه، أو الأجزاء منها الخاضعة للتعاون. ثانياً، يجب أن تشمل الاتفاقات أو الترتيبات الأخرى القضايا ذات الصلة التي تناولها الاتفاقية، فضلاً عن أي من القضايا الأخرى التي قد ترى الأطراف المتشاطئة ضرورة التعاون بشأنها. ثالثاً، يجب أن تنص مثل هذه الاتفاقات أو الترتيبات الأخرى على إنشاء هيئات مشتركة^(٨٠).

٢٤٤- وإلزام الأطراف المتشاطئة بتحديد منطقة مستجمعات المياه، أو أجزاء منها، خاضعة للتعاون (ما يسمى الالتزام بتعريف المياه) يؤكد على حرية الأطراف المتشاطئة في تحديد نطاق الاتفاقات أو الترتيبات الأخرى التي تدخل فيها. وعلى الرغم من أن الأطراف المتشاطئة لديها الحرية في أن تبرم اتفاقات فيما يتعلق بأي جزء من المجرى المائي العابر للحدود، من الأهمية بمكان أن نلاحظ أن أحكام الاتفاقية وأهدافها الأساسية يمكن أن تكون مستوفاة بفاعلية فقط إذا امتد التعاون ليشمل جميع المياه العابرة للحدود كما حددها الاتفاقية. والجدير بالتأكيد أيضاً أن المياه نفسها يمكن أن تكون موضوع للتعاون بموجب أكثر من اتفاق، مثلاً عندما تبرم الأطراف المتشاطئة اتفاق بشأن أحد الروافد لنهر مبرم بشأنه اتفاق آخر بين عدد أكبر من الدول.

٢٤٥- وتكمل المادة ٩ أيضاً الفقرة ٦ من المادة ٢، التي تنص على أن تتعاون الأطراف المتشاطئة "بغية تطوير سياسات وبرامج واستراتيجيات منسقة، تشمل مناطق مستجمعات المياه، أو الأجزاء منها ذات الصلة، وتهدف إلى منع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، وتهدف إلى حماية بيئة المياه العابرة للحدود أو البيئة التي تتأثر بهذه المياه، بما في ذلك البيئة البحرية". وتشمل الفقرة ١ من المادة ١٣ من الاتفاقية عنصراً أساسياً آخر في الإطار التنظيمي الثنائي أو متعدد الأطراف بين الأطراف المتشاطئة، تلتزم بموجبه "الأطراف المتشاطئة، في إطار الاتفاقات أو الترتيبات الأخرى وفقاً للمادة ٩ من هذه الاتفاقية، بتبادل البيانات المتاحة على نحو معقول". وبالمثل، تنص المادتان ١١ و ١٢ على جملة أمور منها، أن تشمل الاتفاقات أو الترتيبات الأخرى بموجب المادة ٩ "برامج مشتركة لرصد أحوال المياه العابرة للحدود، بما في ذلك الفيضانات والانجرافات الثلجية، فضلاً عن الآثار العابرة للحدود"، وتشمل أيضاً "أنشطة بحثية وتنموية محددة دعماً لتحقيق معايير نوعية وأهداف المياه والحفاظ عليها". والمفهوم ضمناً أن قائمة المسائل المذكورة في هذه الفقرة ليست شاملة، هذا من ناحية، ومن الناحية الأخرى ليس ضرورياً أن يشمل كل اتفاق أو ترتيب آخر مبرم بين الأطراف المتشاطئة جميع المسائل المذكورة أعلاه. ومع ذلك، إذا أنطبق هذا فيما يتعلق بكل اتفاق أو ترتيب، فإن الإطار التنظيمي الشامل بين هذه الأطراف ينبغي أن يتناول بصورة جيدة جميع المسائل المذكورة أعلاه.

من المادة ٩، والفقرة ١ من المادة ١١، والمادة ١٢ والفقرة ١ من المادة ١٣، والفقرة ٢ (ب) من المادة ١٧) تشير إلى "ترتيبات أخرى" على قدم المساواة مع "اتفاقات"، عند تحديد التزامات الأطراف. وقد تشكل "الاتفاقات أو الترتيبات الأخرى" جزءاً من القرارات أو الوثائق النهائية لمؤتمر دولي أو لاجتماع دبلوماسي ثنائي أو متعدد الأطراف. وتشمل الإشارة إلى "اتفاقات وترتيبات أخرى" الحالات التي تكون فيها الأحكام المتعلقة بالتعاون في مجال المياه العابرة للحدود جزءاً من اتفاق أوسع بشأن حماية البيئة أو اتفاق بشأن التعاون الاقتصادي.

٢٤١- ومن المفاهيم الهامة الأخرى المنصوص عليها في الجملة الأولى من الفقرة ١ من المادة ٩ أن هذا الالتزام الخاص القصد منه أن يكون مكماً لاتفاقات التعاون التي أبرمتها الأطراف المتشاطئة قبل دخول الاتفاقية حيز النفاذ بالنسبة لها. وتحث الأطراف المتشاطئة على إبرام اتفاقات إن لم تكن أبرمت بعد، ولا تتطلب إلغاء الاتفاقات القائمة ومع ذلك، تلتزم الاتفاقية الأطراف المتشاطئة بتكييف الاتفاقات القائمة أو غيرها من الترتيبات، "حيثما كان ذلك ضرورياً لإزالة أي تعارض مع المبادئ الأساسية لهذه الاتفاقية". وينبغي عدم قراءة الإشارة إلى "المبادئ الأساسية" على نحو تقييدي يشير فقط إلى تلك الأحكام التي تتوافق مع المبادئ المعترف بها في القانون البيئي الدولي. وينبغي قراءة هذه الإشارة وفقاً للمعنى العادي لصياغتها بحيث لا تتعارض اتفاقات المياه القائمة بين الأطراف المتشاطئة مع الأحكام الأساسية للاتفاقية نفسها. وفي الوقت نفسه، تتجنب الإشارة إلى "المبادئ الأساسية" للاتفاقية شرط إدراج كل واحد من أحكام الاتفاقية في حالة وجود حاجة إلى تكييف الاتفاقات القائمة مع الاتفاقية.

٢٤٢- والتدابير الرامية إلى تكييف الاتفاقات القائمة أو غيرها من الترتيبات قد تشمل إدخال تعديلات على نصوص الصكوك القائمة أو اعتماد البروتوكولات والمذكرات الإضافية، وما إلى ذلك. ويمكن أيضاً للأطراف المتشاطئة التي لديها بالفعل اتفاقات في مجال المياه العابرة للحدود الدخول في اتفاقات جديدة، على سبيل المثال في الحالات التي يثبت فيها أن تكييف الاتفاق الموجود عملية معقدة أكثر من إعداد اتفاق جديد. وبموجب الفقرة ٣ (ج) من المادة ٣١، من اتفاقية فيينا، في الحالات التي لا يتعارض فيها الاتفاق القائم مع الاتفاقية - ولكنه يكون أقل وضوحاً من الأخيرة - يجب على الأطراف في الاتفاق تنفيذه مع مراعاة الأحكام المقابلة في الاتفاقية، بصفتها قواعد ذات صلة واجبة التطبيق على العلاقات بين أطراف الاتفاق. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تسعى الأطراف إلى مراعاة أحكام الاتفاقية في الإطار التنظيمي الذي ينشأ بموجب الاتفاق القائم، على سبيل المثال من خلال محاضر متفق عليها تضعها الهيئة المشتركة ذات الصلة، ويوقع عليها أعضاؤها، أو بصورة رسمية بدرجة أكبر عن طريق البروتوكولات.

٢٤٧- وتؤكد الاتفاقية، في إشارتها إلى "المساواة والمعاملة بالمثل" في الفقرة ١ من المادة ٩، أن هذه المبادئ^(٨٣) ينبغي أن تحكم العلاقات بين الأطراف المتشاطئة منذ المراحل الأولى للتعاون فيما بينها، لا سيما في مرحلة التفاوض بشأن اتفاقات أو ترتيبات أخرى عملاً بالاتفاقية. كما تجدر الإشارة إلى أن المفاوضات قد تساعد، بدورها، في بناء الثقة المتبادلة.

٢٤٨- ويشمل مبدأ المساواة أيضاً الحالات الشائعة نسبياً عندما يتعلق اتفاق أو ترتيب آخر بين الأطراف المتشاطئة بجزء من المجاري المائية العابرة للحدود أو مشروع أو برنامج أو استخدام بعينه. وفي مثل هذه حالة، يشترط مبدأ المساواة، في حالة استخدام المياه بوسطة واحد أو أكثر من الأطراف المتشاطئة الأخرى - التي ليست أطرافاً في هذا الاتفاق - ألا تتأثر سلباً إلى حد كبير بأحكامه.

٢٤٩- وعلاوة على ذلك، فإن غياب الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية أو المتعددة الأطراف، المبرمة بموجب المادة ٩ من الاتفاقية بين الأطراف المتشاطئة، لا يعفيها من الالتزام بالتنفيذ الكامل للاتفاقية وامتنالها.

٢٥٠- ومن أجل وفاء الأطراف المتشاطئة بالتزام الدخول في اتفاقات أو ترتيبات بموجب المادة ٩، المطلوب منها أن تقبل جميع الاتصالات والمفاوضات التي تمكنها، بمقارنة واسعة للمصالح وحسن النوايا المتبادل، من التوصل إلى شروط أفضل لإبرام مثل هذه الاتفاقات أو الترتيبات^(٨٤).

٢٤٦- وعبرة "أي من القضايا الأخرى التي قد ترى الأطراف المتشاطئة ضرورة التعاون بشأنها" قد تشجع الأطراف المتشاطئة على توسيع نطاق الاتفاقات أو غيرها من الترتيبات الثنائية أو متعددة الأطراف. وقد تشمل "القضايا الأخرى" جملة أمور من بينها: أنظمة محددة لمراقبة الحدود للأشخاص العاملين في المنشآت المائية، ونظام جمركي خاص للمعدات اللازمة لإصلاح الأعطال في المنشآت المائية، وتحسين التشريعات، وتنظيم الدورات التدريبية المشتركة في مجال بناء القدرات، واستعادة الموارد المائية الحيوية، والمحافظة على المناظر الطبيعية والتراث الثقافي، والإجراءات غير القائمة على المواجهة وغير القضائية والاستشارية لاستعراض الامتثال^(٨١)، وما إلى ذلك. فيما يتعلق بالقضايا المتعلقة بكمية المياه والملاحة، يجب التشديد على أن الاتفاقية لا تستبعد هذه القضايا من نطاق تنفيذها. وبالرغم من عدم ورود إشارة محددة لذلك في الاتفاقية، يمكن أن يكون لها تأثير عابر للحدود بالمعنى المقصود في الاتفاقية، وعليه فهي مجالات ينبغي للأطراف أن تتخذ بشأنها التدابير الملائمة لمنع أي تأثير عابر للحدود ومراقبته والحد منه. ومن الواضح أيضاً أن كمية المياه مدرجة أيضاً ضمن نطاق تطبيق الاتفاقية، لأن كمية المياه وجودتها مترابطتان بدرجة وثيقة. وينبغي التأكيد أيضاً على أنه بموجب الفقرة ٨ من المادة ٢، يحق للأطراف "اتخاذ تدابير، فردية أو مشتركة، أكثر صرامة من تلك المنصوص عليها في الاتفاقية". ويعني ذلك أن الاتفاقات وغيرها من تدابير بين الأطراف المتشاطئة يمكن أن تنص على معايير أكثر صرامة، وفقاً لما يعرف بممارسة التكمية بالذهب^(٨٢).



(٨١) انظر إدارة المياه: توجيه بشأن المشاركة العامة وامتثال الاتفاقات (٢٠٠٠) ص ٦، جرى تطويره في إطار الاتفاقية - متاح على الموقع <http://www.unecp.org/env/water/publications/documents/guidance.pdf>

(٨٢) لتفسير ممارسة التكمية بالذهب انظر التعليق على الفقرتين ٧ و ٨ من المادة ٢.

(٨٣) انظر التعليق على الفقرة ٦ من المادة ٢.

(٨٤) انظر التعليقات على المادة ٣ من اتفاقية نيويورك (الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي) ١٩٩٤، المجلد الثاني، (الجزء الثاني) ص ٩٣ و ٩٥.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

على مشاركة جميع بلدان الحوض في الاتفاقات ذات الصلة. ويعتبر إبرام اتفاقات ثنائية تتناول المياه الحدودية أمراً هاماً، ومع ذلك، ينبغي بذل كل الجهود لضمان التعاون في كامل الحوض/الأحواض العابرة للحدود. وعندما يتعذر التوصل إلى اتفاق على نطاق الحوض بين جميع الدول المتشاطئة، يجوز أن يبدأ التعاون باتفاق بين بعض الأطراف المتشاطئة، بغية إشراك سائر الأطراف المتشاطئة في نهاية المطاف.

٢٥٤- ويجوز أن تيسر المنظمات الحكومية الدولية الحوار بين الأطراف المتشاطئة. فاللجنة الاقتصادية لأوروبا، واجتماع الأطراف في اتفاقية المياه، وأمانة الاتفاقية أدت جميعها، وما فتئت، دوراً مسانداً ومحاداً في إطلاق وتيسير العملية التي أفضت إلى إبرام اتفاقات المياه العابرة للحدود.

٢٥٥- وينبغي أن تنظر الأطراف المتشاطئة في إمكانية إتاحة نصوص مشاريع الاتفاقات أو الترتيبات الأخرى للجمهور وتيسير مشاركته فيها، وإشراك المنظمات غير الحكومية، في إعداد هذه النصوص. كما ينبغي دعوة المنظمات غير الحكومية إلى المشاركة في اجتماعات المفاوضات الحكومية الدولية، والتعليق على مشاريع الاتفاقات.

٢٥١- تتمثل الخطوات الأولى لتنفيذ الفقرة ١ من المادة ٩ من الاتفاقية في تحديد المياه العابرة للحدود، وفي إمعان النظر في الاتفاقات القائمة أو غيرها من الترتيبات ذات الصلة في ضوء متطلبات الاتفاقية. وفي أعقاب هذه التحليلات، ينبغي أن تشرع الأطراف المتشاطئة في مناقشات وأن تبدأ مفاوضات بشأن تنقيح الاتفاقات القائمة أو إبرام اتفاقات جديدة. وتحقيقاً لهذه الغاية، قد يكون من المفيد تشكيل أفرقة عاملة صغيرة مفتوحة العضوية، تضم جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة. وقد يفرض أيضاً إجراء الدراسات المشتركة للمياه والأحواض العابرة للحدود إلى اتفاقات أو ترتيبات في هذا الشأن. ومن الأهمية بمكان التأكد من أن الاتفاقات أو الترتيبات القائمة والجديدة تشمل "الضرورات الثلاث" المذكورة أعلاه.

٢٥٢- وينبغي لكل طرف من أطراف الاتفاقية النظر في الإجراءات الرامية إلى الدخول في الاتفاقات أو الترتيبات ذات الصلة أيضاً مع الدول المتشاطئة التي ليست أطرافاً في الاتفاقية.

٢٥٣- ومن المستحسن أن تحدد الأطراف المتشاطئة المياه موضوع التعاون وفقاً لنهج أحواض الأنهار، وأن تهدف إلى الحصول

٣- أمثلة

الإطار ٢٨- تاريخ التعاون الثنائي بين الجمهورية التشيكية والنمسا بشأن إدارة المياه العابرة للحدود

رسمت المياه الجارية أو المناطق المائية نحو ٤٣ في المائة من الحدود الفاصلة بين جمهورية تشيكوسلوفاكيا سابقاً والنمسا على طول ٢٤٩ كيلومتراً. ففي ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٢٨، جرى التوقيع في براغ على الاتفاق المبرم بين الجمهورية التشيكية والنمسا والذي ينظم المسائل التقنية والاقتصادية المتعلقة بحدود نهر الدانوب ونهر مورافا ونهر ثايا. ولتنفيذ الاتفاق، أنشئت اللجنة الفنية المشتركة، التي اقتضت على تناول القضايا الفنية والاقتصادية والإدارية لحدود أنهار الدانوب، ومورافا وثايا. وشمل ذلك، على وجه الخصوص، الحفاظ على ملامح التدفق، والحماية من الفيضانات ومخاطر الجليد وبناء حواجز السيطرة على الفيضانات.

وتوقف الاتفاق بسبب الحرب العالمية الثانية. وبعد انتهاء الحرب، استمر الاتفاق رغم وجود البلدين على جانبيين مختلفين من الستار الحديدي. بل مُدد ليشمل تدابير الإصلاح بعد الفيضانات، والملاحة، وتبادل البيانات الهيدرولوجية والهيدروغرافية والقضايا المتعلقة بنوعية المياه وحمايتها. ومُدد التعاون أيضاً ليشمل الأنهار الصغيرة، مثل مالش ولوجنيس وأعالي نهر فلتافا.

يبدأ اتفاق التعاون التقني والاقتصادي بشأن أنهار الدانوب، ومورافا وثايا لعام ١٩٢٨ لا يمكنه أن يغطي كل التعاون المتنامي بين الدولتين في مجال إدارة المياه. ولذلك، جرى توقيع الاتفاقية بين جمهورية تشيكوسلوفاكيا الاشتراكية وجمهورية النمسا بشأن تسوية قضايا إدارة المياه فيما يتعلق بالمياه العابرة للحدود يوم ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٧. ولأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، أنشئت اللجنة التشيكية والنمساوية المعنية بالمياه العابرة للحدود. ومن المهم بصورة خاصة في هذه الاتفاقية الحكم الذي ينص على أن المياه العابرة للحدود تشمل أيضاً المياه المتاخمة لحدود الدولة، حيث من شأن التدابير المتخذة لإدارة المياه في إقليم أحد الطرفين أن تتسبب في آثار سلبية كبيرة على حالة المياه في أراضي الطرف الآخر. ويعني هذا الحكم، على سبيل المثال، أن اللجنة المنشأة بموجب هذه الاتفاقية حوّلت صلاحية بحث آثار تدابير إدارة المياه المخطط اتخاذها في الأراضي الداخلية لجنوب مورافيا، بما في ذلك هيكل نوفي مليني المائي الهندسي والهياكل الهندسية الأخرى في حوضي نهر ثايا ومورافا. وبما أن المشاريع المقترحة لم تسفر جميعها عن اتفاق مشترك، لم يتسن بالتالي تحقيقها. وبالإضافة إلى القضايا الفنية والاقتصادية، أصبحت حماية البيئة ذات أهمية متزايدة أيضاً.

وفي ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣، عندما لم يعد للجمهورية الاتحادية التشيكية والسلوفاكية وجود، استمر العمل الذي كانت تقوم به اللجنة التشيكية والنمساوية بشأن المياه العابرة للحدود حيث آل إلى اللجنة التشيكية والنمساوية المعنية بالمياه العابرة للحدود. وبالنظر إلى أن القضايا

المتعلقة بالمياه العابرة للحدود، بما في ذلك تسوية التكاليف كانت من اختصاص اللجنة التشيكوسلوفاكية النمساوية وتُبحث بشكل منفصل بالنسبة إلى حوض نهر مورافا، وحوض نهر ثايا، وحوض أعالي نهر فلتافا (الجزء التشيكي) وحوض نهر الدانوب (الجزء السلوفاكي)، لم تكن هناك مشكلة في تقسيم التعاون في مجال إدارة المياه بين الجمهورية التشيكية وجمهورية سلوفاكيا. ولذلك فقد جرى التعاون التشيكي النمساوي الحالي في مجال حماية المياه بموجب اتفاقية عام ١٩٦٧.

وبينما كان تناول بعض قضايا المياه صعباً جداً في غالب الأحيان، كان في مصلحة كلا الطرفين إيجاد حل مناسب والتوصل إلى اتفاق مشترك. وبدل على حسن التعاون في الأجل الطويل أن الطرفين لم يضطرا قط إلى استخدام ترتيبات التحكيم المنصوص عليها في الحكم المتعلق بتسوية النزاعات بالاتفاقية قصد حل أي خلافات حول المياه.

الإطار ٢٩- تنفيذ الالتزام بإبرام اتفاقات: حالة الاتحاد الروسي

يقتسم الاتحاد الروسي مياهاً عابرة للحدود مع كل من بلدان أطراف في اتفاقية المياه (أذربيجان، وإستونيا، وأوكرانيا، وبولندا، وبيلاروس، وفنلندا، وكازاخستان، ولاتفيا، وليتوانيا، والنرويج) وأخرى غير أطراف (جورجيا، وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، والصين، وكوريا، ومنغوليا). ووقع الاتحاد الروسي على اتفاقية المياه في هلسنكي في ١٨ آذار/مارس ١٩٩٢، وصدق عليها في ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣.

وتصرف الاتحاد الروسي خلفاً في عدد من الاتفاقات التي أبرمها اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية (الاتحاد السوفياتي) مع جيرانه، مثل الاتفاق بين الاتحاد السوفياتي وجمهورية بولندا الشعبية بشأن استخدام الموارد المائية في المياه الحدودية (١٩٦٤)، والاتفاق بين النرويج والاتحاد السوفياتي بشأن الانتفاع بالطاقة المائية على نهر باسفيك (١٩٥٧) والاتفاق بين الاتحاد السوفياتي وجمهورية فنلندا بشأن نُظم مياه الحدود (١٩٦٤).

وفي التسعينيات، دخل الاتحاد الروسي في اتفاقات ثنائية بشأن المياه العابرة للحدود مع كازاخستان (عام ١٩٩٢)، ثم عُوض لاحقاً باتفاق (٢٠١٠)، وأوكرانيا (١٩٩٢)، ومنغوليا (١٩٩٥)، وإستونيا (١٩٩٧). وفي وقت لاحق، وُقعت اتفاقات ثنائية مع بيلاروس (٢٠٠٢)، والصين (٢٠٠٨). وفي ٢٠١٠، وُقعت اتفاق ثنائي مع أذربيجان لتغطية استخدام وإدارة نهر سامور. وفي بعض الحالات، شملت الاتفاقات ثنائية التعاون بشأن قضايا محددة، مثل الاتفاق المبرم بين حكومة الاتحاد الروسي وحكومة جمهورية إستونيا بشأن التعاون في مجال حماية واستخدام الثروة السمكية في بحيرات تشودسكوي، وتيوبولي، وبسكوفسكوي (١٩٩٤).

وإلى جانب بيلاروس وطاجيكستان، يعد الاتحاد الروسي أيضاً طرفاً في الاتفاق بشأن المبادئ العامة للتفاعل في الاستخدام الرشيد للأجسام المائية العابرة للحدود وحمايتها في الدول المشاركة في رابطة الدول المستقلة (١٩٩٨).

ولا يوجد اتفاق بشأن المياه العابرة للحدود بين الاتحاد الروسي وجورجيا.

وشارك الاتحاد الروسي في المفاوضات المتعلقة بمسودات اتفاقات على نطاق الحوض (لم توقع بعد) تخص نهر زابادنايا ديفينا (دوغافا) (المشترك مع بيلاروس ولاتفيا)، ونهر نيمان (نيموناس) (المشترك مع بيلاروس وليتوانيا) ونهر دنبيرو (دنبيرو) (المشترك مع بيلاروس وأوكرانيا).



الإطار ٣٠- هيكل اتفاق: مثال على الاتفاق الإطاري بشأن حوض نهر سافا

يمثل مضمون الاتفاق الإطاري بشأن حوض نهر سافا أكثر العناصر شيوعاً من الاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف المتعلقة بالمياه العابرة للحدود. وقع الاتفاق في ٢٠٠٢ كل من البوسنة والهرسك، وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، وسلوفينيا، وكرواتيا، ويسهل الاتفاق الإطاري الآن التعاون بين البوسنة والهرسك وسلوفينيا وصربيا وكرواتيا على التنمية المستدامة لحوض نهر سافا. وتمثل الأهداف الرئيسية للاتفاق في إقامة نظام دولي للملاحة على نهر سافا وروافده القابلة للملاحة، وضمان الإدارة المستدامة للمياه ومنع المخاطر أو الحد منها.

ويتكون الاتفاق من ديباجة، وعدة أجزاء ومرفقين. يشمل الجزء الأول (أحكام عامة) التعاريف (منها تعريف "حوض نهر سافا") وأهداف الاتفاق. أما الجزء الثاني فيتناول المبادئ العامة للتعاون. ويصف الجزء الثالث مجالات التعاون، مثل نظام الملاحة، والإدارة المستدامة للمياه، وخطّة إدارة حوض نهر سافا والآثار غير العادية في نظام المياه. وينص الجزء الرابع على آلية التعاون. ويصف ولاية ومهام اجتماع الأطراف وينشئ اللجنة الدولية لحوض نهر سافا بالأهلية القانونية الدولية للامتناع لممارستها. وللجنة سلطة إنشاء أمانة لها. وينص الاتفاق الإطاري على ترتيبات لتمويل اللجنة. ويتضمن الجزء الخامس أحكاماً بشأن تسوية المنازعات. وتتناول الأحكام الختامية في الجزء السادس مدة الاتفاق، وتاريخ دخوله حيز التنفيذ، وإنهاء الاتفاق والانسحاب منه، وأحكاماً ختامية أخرى. والمرفق الأول هو النظام الأساسي للجنة الدولية لحوض نهر سافا. أما المرفق الثاني فهو إجراء للتحكيم.

وتصف المادة ٣٠ وغيرها من أحكام الاتفاق الإطاري وصفاً صريحاً وضع الأطراف لبروتوكولات بشأن تنظيم مناطق معينة، وإتاحة نهج تدريجي لتكثيف التعاون. واعتمد بروتوكول بشأن نظام الملاحة، وبروتوكول منع تلوث المياه الناجم عن الملاحة، وبروتوكول الحماية من الفيضانات في ٢٠٠٢ و ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، على التوالي.

الإطار ٣١- أين توجد الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف

يشمل التقييم الثاني للأمناء العابرة للحدود والبحيرات والمياه الجوفية^(٨٥)، الجاري تحت رعاية اتفاقية المياه (<http://www.unece.org/index.php?id=26343&L=0>)، أحدث قائمة بالاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف المبرمة بشأن المياه العابرة للحدود في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا.

ويعد موقع فاوليكس (<http://faolex.fao.org/faolex/index.htm>) قاعدة بيانات على الإنترنت تحتوي على المعاهدات والقوانين واللوائح، المتعلقة في المقام الأول بالأغذية والزراعة والموارد الطبيعية المتجددة، من جميع أنحاء العالم. وتحتل اتفاقات التعاون في مجال المياه العابرة للحدود مكاناً هاماً في قاعدة البيانات هذه، التي يدعمها المكتب القانوني لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو). وعادة ما تُقدّم النصوص الكاملة للاتفاقات باللغة الأصلية مع ملخصات باللغة الإنكليزية والفرنسية والإسبانية.

وتضم قاعدة بيانات المعاهدات الدولية للمياه العذبة (<http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/interfreshwaterdata.html>)، وهي جزء من قاعدة بيانات المنازعات المتعلقة بالمياه العذبة العابرة للحدود، التي تنتجها إدارة علوم الأرض، بجامعة ولاية أوريغون، ما يقرب من ٤٥٠ اتفاقاً دولياً متعلقاً بالمياه العذبة، تغطي السنوات من ١٨٢٠ إلى ٢٠٠٧.

وتقدم بوابة CAWATERinfo الإخبارية (<http://www.cawater-info.net/library/index.htm>) مكتبة إلكترونية غنية بالاتفاقات الدولية ذات الصلة بالمياه. وتستفيد هذه المجموعة من عدة ترجمات غير رسمية إلى اللغة الروسية.

باء - الفقرة ٢ من المادة ٩ - الهيئات المشتركة

المادة ٩ (الفقرة ٢)

- ٢- تنص الاتفاقات أو الترتيبات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة على إنشاء هيئات مشتركة. وتكون مهام هذه الهيئات المشتركة، في جملة أمور، ودون الإخلال بأي اتفاقات أو ترتيبات قائمة ذات صلة، كما يلي:
- (أ) جمع وتصنيف وتقييم البيانات من أجل تحديد مصادر التلوث المحتمل أن تتسبب في أثر عابر للحدود؛
- (ب) وضع برامج رصد مشتركة بشأن نوعية المياه وكميتها؛
- (ج) وضع قوائم جرد وتبادل المعلومات بشأن مصادر التلوث المذكورة في الفقرة ٢ (أ) من هذه المادة؛
- (د) وضع حدود لانبعاثات مياه الصرف الصحي وتقييم فعالية برامج المراقبة؛
- (هـ) وضع أهداف ومعايير مشتركة لنوعية المياه مع مراعاة أحكام الفقرة ٣ من المادة ٣ من هذه الاتفاقية، واقتراح التدابير ذات الصلة للحفاظ على نوعية المياه القائمة، وتحسينها عند الضرورة؛
- (و) وضع برامج عمل مشتركة للحد من حمولات التلوث الناجم من المصادر الثابتة (مثل المصادر البلدية والصناعية) والمصادر المنتشرة (وخاصة من الزراعة)؛
- (ز) وضع إجراءات التنبيه والإنذار؛
- (ح) القيام بدور متدلي لتبادل المعلومات بشأن الاستخدامات القائمة والمخطط لها للمياه والمنشآت ذات الصلة التي من المحتمل أن تتسبب في أثر عابر للحدود؛
- (ط) تشجيع التعاون وتبادل المعلومات بشأن أفضل التقنيات المتاحة وفقاً لأحكام المادة ١٣ من هذه الاتفاقية، وكذلك تشجيع التعاون في برامج البحث العلمي؛
- (ي) المشاركة في تنفيذ تقييمات الأثر البيئي المتعلقة بالمياه العابرة للحدود، وفقاً للوائح الدولية المناسبة.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

إحداث مزايا متبادلة للأطراف المتشاطئة المعنية، وتشجيع مواصلة التعاون وزيادة فعاليته.

٢٥٧- وتمثل عبارة "تنص" الموجودة في الجملة الأولى بالفقرة ٢ من المادة ٩ من الاتفاقية التزاماً مباشراً للأطراف المتشاطئة بإنشاء هيئات مشتركة بوصف ذلك عنصراً مؤسساً أساسياً للإطار التنظيمي الثنائي أو متعدد الأطراف لتعاونها في مجال المياه العابرة للحدود. فمن ناحية، ليس إنشاء هيئات مشتركة الشكل الوحيد من أشكال التعاون المؤسسي بين الأطراف المتشاطئة. ومن ناحية أخرى، لا يعني التزام الأطراف المتشاطئة بإنشاء هيئات مشتركة في اتفاقات أو ترتيبات أخرى أن كل اتفاق جديد أو ترتيبات أخرى بين الأطراف المتشاطئة هو لإنشاء هيئة مشتركة جديدة. ويجوز للأطراف المتشاطئة أن تعهد

٢٥٦- تجسد الفقرة ٢ من المادة ٩، أحد المتطلبات الإلزامية الثلاثة المتعلقة بجوهر الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف أو الترتيبات الأخرى. وتنص الفقرة على إنشاء هيئات مشتركة وتورد مهامها الأساسية. ويميز هذا الحكم الإلزامي الاتفاقية من جميع الصكوك الدولية الأخرى المبرمة في هذا المجال تقريباً^(٨٦)، والتي إما تنشئ هيئات مشتركة ذاتها أو توصي بصورة لطيفة باتخاذ ترتيبات مؤسسية بين الدول المتشاطئة. والمغزى من الالتزام بإنشاء مؤسسات مشتركة هو أن "إدارة شبكات المجاري المائية الدولية عن طريق مؤسسات مشتركة ليست ظاهرة تزداد شيوعاً فحسب، وإنما تمثل أيضاً شكلاً لا غنى عنه تقريباً من أشكال التعاون بين دول المجاري المائية إذا أُريد تحقيق انتفاع أمثل بشبكة المياه وحماية مثلى لها"^(٨٧). وتنشأ عن تنفيذ هذا الالتزام آلية لمساعدة الأطراف المتشاطئة على امتثال أحكام الاتفاقية، وبالتالي،

(٨٦) على سبيل المثال، باستثناء البروتوكول المعدل عام ٢٠٠٠ بشأن المجاري المائية المشتركة في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (بروتوكول سادك) - انظر المادة ٥-٣ (أ) من البروتوكول.

(٨٧) انظر حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٩٠، المجلد الثاني، (الجزء الأول)، الصفحة ١١١.

إدارة المياه أو حماية البيئة أو هيئة وطنية أخرى ذات صلة، وتعيينه الحكومة الوطنية لتيسير وتنسيق تنفيذ اتفاق المياه العابرة للحدود نيابة عن الدولة المتشاطئة. ويعقد هؤلاء المفوضون اجتماعات منتظمة. وقد يكون لديهم أمناء لدعم عملهم. ويمكن للمفوضين المعيّنين بالمياه العابرة للحدود إنشاء أفرقة عاملة والتماس المشورة من الخبراء وإشراك الأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص والجمهور في أنشطتهم. وغالباً ما يعتمد المفوضون في عملهم بشكل أساسي على الوزارة/الوكالة التي يمثلونها، بوصفهم جهات تنسيق محورية على المستوى المشترك بين الوزارات والإدارات.

٢٦١- وترد في الفقرة ٢ من المادة ٩ المهام التي تضطلع بها الهيئة المشتركة. وتهدف الاتفاقية من خلال هذا الحكم إلى تعزيز الاتساق الأساسي والتوافق الموضوعي بين مختلف أشكال التعاون المؤسسي في الإطار القانوني للاتفاقية. ولذلك، تعكس القائمة مجموعة المهام الأساسية التي يجب أن تكلف بإنجازها أي هيئة مشتركة وتكون مسؤولة عنها. ومع ذلك، يظل للأطراف المتشاطئة حرية تكييف أولويات الهيئات المشتركة التابعة لها وفقاً لاحتياجاتها المحددة. ويؤكد ذلك أيضاً عبارة "في جملة أمور" الواردة في الفقرة ٢ من المادة ٩، التي توضح أن قائمة المهام ليست شاملة. ويتمشى ذلك مع الطابع الإطاري للاتفاقية، مما يسمح للأطراف المتشاطئة بتكييف إطارها المؤسسي في مجال التعاون بحسب احتياجاتها الخاصة المتعلقة بالحوض المائي. وتنص ضمناً على إمكانية تعديل وظائف وصلاحيات الهيئة المشتركة مع مرور الوقت، أو منحها مهام إضافية.

٢٦٢- وتشير عبارة "دون الإخلال بأي اتفاقات أو ترتيبات قائمة ذات صلة" في الحكم قيد الاستعراض إلى أن قائمة المهام الواردة في الحكم نفسه تعتبر مكتملة لمهام أو مجالات نشاط أي هيئة مشتركة منشأة بموجب اتفاقات أو ترتيبات أخرى بين الأطراف المتشاطئة. كانت قائمة وقت بدء نفاذ الاتفاقية بالنسبة لهذه الأطراف المتشاطئة.

٢٦٣- ولدى الاضطلاع بالمهام الواردة في الفقرة ٢ من المادة ٩، يجب على الهيئة المشتركة إيلاء الاعتبار الواجب لأنشطة التي تنشأ عن الأحكام ذات الصلة في الاتفاقية، وذلك على النحو التالي^(٨٩):

- جمع وتصنيف وتقييم البيانات من أجل تحديد مصادر التلوث التي قد تسبب في آثار عابرة للحدود (المادة ١١؛ والفقرة ١(أ) و(ج) من المادة ١٣؛ والمادة ٦)؛
- وضع برامج رصد مشتركة بشأن نوعية وكمية المياه^(٩٠) (المادة ٤؛ والمادة ١١؛ والفقرة ١(ب) من المادة ٣؛ والفقرة ١(أ) من المادة ١٣؛

إلى الهيئات المشتركة القائمة بتنفيذ مزيد من التعاون في إطار اتفاقات أو ترتيبات أخرى لاحقة.

٢٥٨- ويمكن الوقوف على تعريف "هيئة مشتركة" في الفقرة ٥ من المادة ١ من الاتفاقية. ووفقاً لذلك يُقصد بعبارة "هيئة مشتركة" أي لجنة ثنائية أو متعددة الأطراف أو ترتيبات أخرى مناسبة للتعاون بين الأطراف المتشاطئة.

٢٥٩- وتعد اللجان المشتركة أكثر الأشكال شيوعاً للهيئات المشتركة بين الدول المتشاطئة. ومصطلح "لجنة مشتركة" مصطلح جماعي يشمل أيضاً، على سبيل المثال، معنى "هيئة مشتركة معنية بالمياه"، و"لجنة"، و"فريق عامل مشترك"، وما إلى ذلك. ورغم أن الهيكل التنظيمي للجنة المشتركة قد يختلف وفقاً للاحتياجات الخاصة بالدول المتشاطئة المعنية، فإن معظم هذه المعاني يشترك في السمات التالية:

(أ) عادة ما تكون اللجنة هيئة دائمة تجتمع على فترات منتظمة معقولة؛

(ب) عادة ما تتكون اللجنة من ممثلين عن الدول المتشاطئة، ويرأسها في العادة مسؤولون، تأذن لهم حكوماتهم لهذا الغرض؛

(ج) لا يقتصر تمثيل البلد في اللجنة المشتركة بالضرورة على ممثلي هيئات المياه ويمكن أن يشمل أيضاً مسؤولين من مختلف الوزارات والهيئات والسلطات الإقليمية والمحلية أو البلدية؛

(د) يجوز أن تكون للجنة هيئة أو هيئات لاتخاذ القرار وهيئة أو هيئات تنفيذية وهيئات فرعية، من قبيل الأفرقة العاملة أو أفرقة الخبراء، والرصد، وجمع البيانات ووحدات التجهيز؛

(هـ) غالباً ما تكون للجنة أمانة. ويجوز استكمال عمل اللجان المشتركة بإنشاء لجنة لمراجعة الحسابات، أو شبكة من المكاتب الوطنية، أو فريق استشاري من المانحين، أو مركز للمعلومات، أو مركز للتدريب أو بتعيين مراقبين. وتظهر الممارسة الحديثة أن اللجان المشتركة تسمح على نحو متزايد بمشاركة ممثلين عن القطاع الخاص والجمهور، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية.

٢٦٠- ومن أشكال ترتيبات التعاون بين الدول المتشاطئة تعيين مجموعة من "المفوضين المعيّنين بالمياه العابرة للحدود"^(٨٨). وتطبق هذه الممارسة أساساً في أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية والقوقاز وآسيا الوسطى. ويكون المفوض المعني بالمياه العابرة للحدود موظفاً من

(٨٨) ينبغي عدم الخلط بينه وبين مصطلح "مندوب" الذي يطلق أحياناً على رئيس الوفد في لجنة مشتركة.

(٨٩) انظر أيضاً التعليقات على الأحكام ذات الصلة في هذا الدليل.

(٩٠) يمكن الاطلاع على التوجيهات المفصلة المتعلقة بالرصد والتقييم المشتركين في الوثيقة المعنونة "استراتيجيات رصد وتقييم الأنهار والبحيرات والمجاري المائية العابرة للحدود (ECE/MP.WAT/20)"، وفي المبادئ التوجيهية لرصد وتقييم الأنهار والبحيرات والمجاري المائية العابرة للحدود التي جرى تطويرها في إطار الاتفاقية (متاحة على الرابط: <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>).

واستراتيجيات "تغطي مناطق المستجمعات المائية ذات الصلة أو جزءاً (أجزاء) منها" (الفقرة ٦ من المادة ٢)، فإن نطاق أنشطة الهيئات المشتركة قد يشمل منطقة المستجمع بأكملها أو جزءاً (أجزاء) منها، أو أكثر من منطقة مستجمعات مائية أو كل المياه العابرة للحدود بين الأطراف المتشاطئة المشاركة في هذه الهيئات. وفي حال وجود هيئتين مشتركتين أو أكثر في منطقة المستجمعات المياه نفسها، تنص الاتفاقية على أن الأطراف "تسعى لتنسيق أنشطتها من أجل تعزيز منع ومراقبة الآثار العابرة للحدود في تلك المنطقة والحد منها" (المادة ٩ الفقرة ٥). وبما أن الهدف من التعاون يتمثل أيضاً في حماية البيئة البحرية، فإن الهيئات المشتركة المنشأة بموجب الاتفاقية "تدعو الهيئات المشتركة التي أنشأتها الدول الساحلية إلى التعاون من أجل تنسيق عملها" (الفقرة ٤ من المادة ٩) لمنع ومراقبة الآثار العابرة للحدود والحد منها وحماية البيئة البحرية.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٢٦٥- لدى صياغة اتفاقات جديدة أو ترتيبات أخرى والتفاوض بشأنها، على الأطراف المتشاطئة ضمان أن تنص الاتفاقات على إنشاء هيئة مشتركة. وتكلفت هذه الهيئة، على الأقل، بمجموعة المهام المدرجة في الاتفاقية. وإذا كانت الاتفاقات القائمة أو الترتيبات الأخرى لا تنص على إنشاء هيئات مشتركة، تتخذ الأطراف المتشاطئة خطوات لتكييف هذه الصكوك وفقاً لذلك. ويجوز للأطراف المتشاطئة اعتماد نهج تدريجي لتعريف مهام الهيئات المشتركة التي تؤسسها، وذلك بهدف تغطية جميع المهام المدرجة في الاتفاقية في نهاية المطاف.

٢٦٦- وتبين الممارسة الدولية مجموعة واسعة من الهيئات المشتركة القائمة من حيث ولاياتها وصلحياتها وتشكيلتها وهيكلها. ويمكن أن تكون هذه الهيئات ثنائية أو متعددة الأطراف؛ وقد تكون مسؤولة عن مجرى مائي معين أو عن كل المياه العابرة للحدود المشتركة بين الأطراف؛ وقد تتولى كل نطاق الأنشطة ذات الصلة بالمياه واستخداماتها أو تركز على قطاعات محددة من إدارة المياه والاستفادة منها؛ وقد يكون التمثيل فيها على أعلى مستوى في إطار العلاقات بين الدول، حتى مستوى الرؤساء، وقد يقتصر على مستوى الخبراء الفنيين؛ وقد تكون ببساطة عبارة عن قناة للاتصال أو تكلفت بمسؤوليات أوسع من ذلك بكثير، بما في ذلك تسوية المنازعات. ولا يوجد نموذج واحد للتعاون يناسب جميع الحالات. ويمثل هذا التنوع مصدر قوة رئيسية وهو ناتج عن مجموعة كبيرة ومتنوعة من الأوضاع السياسية والمادية، وتعدد منشأ ولايات المؤسسات، والمشاكل الحالية والناشئة التي يلزم لمعالجتها.

- وضع قوائم جرد وتبادل المعلومات بشأن مصادر التلوث (الفقرة ١ (أ) من المادة ٣، والفقرة ١ (ج) و (هـ) من المادة ١٣؛ والفقرة ٢ من المادة ١١)؛
- تحديد حدود انبعاثات المياه الآسنة (الفقرة ٣ من المادة ٣؛ والفقرتان ١ (هـ) و ٢ من المادة ١٣، الفقرة ٢ من المادة ١١)؛
- تقييم فعالية برامج المراقبة (الفقرة ١ (أ) و (ب) من المادة ٣؛ الفقرة ٤ من المادة ١١)؛
- وضع أهداف مشتركة لحدود ومعايير المياه (الفقرة ٣ من المادة ٣؛ والمرفق الثالث؛ والمادة ١٢)؛
- اقتراح التدابير ذات الصلة للحفاظ على نوعية المياه الحالية والعمل، عند الضرورة، على تحسينها (الفقرة ٢ (ب) و ٧ من المادة ٢؛ والفقرة ١ (د) و (ط) من المادة ٣؛ والفقرة ١ (و) من المادة ٥؛ والمادة ١٢)؛
- وضع برامج عمل مشتركة للحد من كميات التلوث من مصادر ثابتة (على سبيل المثال مصادر البلديات والصناعات) ومن المصادر المنتشرة (خاصة الزراعة) (الفقرات ٣ و ٦ من المادة ٢؛ والفقرة ١ (أ)، (ب)، (هـ)، (و)، (ز) من المادة ٣؛ والمادة ١٢)؛
- وضع إجراءات للإنذار والتنبيه (المادة ١٤؛ والفقرة ١ (ي) من المادة ٣)؛
- تكون بمثابة منتدى لتبادل المعلومات بشأن استخدامات المياه القائمة والمخطط لها وما يتصل بها من المنشآت ذات الصلة التي قد تتسبب في آثار عابرة للحدود (المادة ٦؛ والمادة ١٠)؛
- تعزيز التعاون وتبادل المعلومات بشأن أفضل التكنولوجيات المتاحة (الفقرة ٧ من المادة ١؛ والمرفق الأول؛ والفقرة ١ (ج)، (و) من المادة ٣؛ والفقرة ٢ من المادة ٣؛ والمادة ٦؛ والفقرة ١ (ب) من المادة ١٣؛ والفقرة ٤ من المادة ١٣؛ والفقرة ١ (ز) من المادة ٣؛ والمرفق الثاني)؛
- تشجيع التعاون في برامج البحث العلمي (المادة ٥؛ الفقرة ١ (ب) من المادة ١٣؛ والمادة ١٢)؛
- المشاركة في تنفيذ تقييم الأثر البيئي المتعلق بالمياه العابرة للحدود، وفقاً للوائح الدولية المناسبة^(٩١) (الفقرة ١ (ح) من المادة ٣)؛
- تكون بمثابة منتدى للمشاورات بين الأطراف المتشاطئة بالمعنى المقصود في المادة ١٠^(٩٢).

٢٦٤- وبالنظر إلى أن الاتفاقات أو الترتيبات الأخرى قيد النظر قد تشمل "منطقة المستجمع المائي أو جزءاً (أجزاء) منها" (الفقرة ١ من المادة ٩)، وأن الأطراف المتشاطئة تُشجّع على تطوير سياسات وبرامج

(٩١) ينبغي تأكيد أن الاتفاقية لا تقتضي قيام هيئة مشتركة بإجراء تقييم الأثر البيئي، بل تطلب منها "المساهمة في تنفيذه". ولدى تنفيذ هذا الحكم على وجه التحديد من الفقرة ٢ من المادة ٩، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب للأحكام ذات الصلة الواردة في اتفاقية إسبوا.

(٩٢) انظر التعليق على المادة ١٠.

٢٦٧- وفي الوقت نفسه، هناك بعض الميزات التي عادة ما تكون ضرورية لتحقيق كفاءة الهيئات المشتركة، وهي تشمل: الصلاحيات الواسعة وتمثيل مختلف السلطات والوكالات، مما يسمح بتنفيذ الإدارة المتكاملة للموارد المائية؛ ومنحها سلطات محددة بوضوح؛ وهيكل تنظيمي يسمح بوضع واعتماد القرارات، فضلاً عن تنفيذها. وتشمل هذه المبادئ أيضاً إنشاء آليات فعالة لتعاون الهيئة المشتركة مع السلطات الوطنية، وآليات إبلاغ واضحة، وتوافر الموارد المالية لتنفيذ البرامج المشتركة ودعم الهيكل التنظيمي، وضمان وجود آليات لمشاركة الجمهور وإشراك أصحاب المصلحة في نشاط الهيئة المشتركة. ومن المهم أيضاً ضمان مشاركة جميع دول الحوض في هيئة مشتركة. ويعد

٢٦٨- وخلاصة القول، فإن أي اتفاق أو ترتيب آخر لإنشاء هيئة مشتركة ينبغي أن يعالج بشكل صريح جملة أمور منها مجالات عمل الهيئة وأهدافها ووظائفها ومهامها وصلاحياتها ووضعها القانوني ونطاقها الجغرافي وتنظيمها الهيكلي وتكاليفها المالية وآليات الإبلاغ التابعة لها. وينبغي أيضاً إدراج أحكام لضمان مشاركة الجمهور. ويجب أن تُمنح الهيئات المشتركة صلاحية وضع نظامها الداخلي وغيره من الأنظمة الداخلية (اللوائح المالية، والنظام الأساسي للموظفين، والقواعد المتعلقة بالمراقبين، وما إلى ذلك) بالطريقة اللازمة لأنشطتها.

٣- أمثلة

الإطار ٣٢- كيفية تنسيق مفوضي الاتحاد الروسي وأوكرانيا للتعاون في مجال المياه العابرة للحدود

في عام ١٩٩٢، وقّعت حكومة أوكرانيا وحكومة الاتحاد الروسي الاتفاق المتعلق بالاستخدام والحماية المشتركين للمياه العابرة للحدود. وتيسيراً لتنفيذ الاتفاق، يعيّن كل طرف مفوضاً ونائبين للمفوض. وفي عام ٢٠١١، كان مفوض الاتحاد الروسي هو نائب رئيس الوكالة الاتحادية للموارد المائية، في حين كان مفوض أوكرانيا هو رئيس وكالة الدولة للموارد المائية.

ويُعقد المفوضان اجتماعاً سنوياً، واجتماعات استثنائية عند الضرورة. وتعكس نتائج جميع الاجتماعات في بروتوكولات. وتشمل القضايا الرئيسية المدرجة على جدول أعمال اجتماعات المفوضين ما يلي: التأهب لفيضانات فصل الربيع وإدارتها؛ ونتائج الرصد الهيدروكيميائي والإشعاعي للمياه السطحية والمياه الجوفية؛ والتبادل الفوري للمعلومات؛ والتخطيط للطوارئ؛ والنظر في البرامج الدولية المتعلقة بتنشيط نهر دنيبر (دنيبرو). والبرامج والتدابير المتعلقة بتنشيط وإعادة تأهيل الأنهار الصغيرة العابرة للحدود.

وتُعقد اجتماعات أفرقة العمل المختلطة الأوكرانية - الروسية واجتماعات نواب المفوضين في إطار اتفاق عام ١٩٩٢. وتضم أفرقة العمل المختلطة ممثلين عن وحدات إدارة الحوض، ومختبرات مراقبة المياه والترتبة في بعثات التحسين الهيدروجيولوجي التابعة لوكالة الدولة للموارد المائية في أوكرانيا، وإدارات الموارد المائية في عدد من مناطق الاتحاد الروسي، ووحدة إدارة مياه حوض موسكو فسكو - أوكسكي، ومختبر كلنتسيفسكايا الهيدروكيميائي التابع للوحدة الاتحادية لإدارة المياه في الاتحاد الروسي. وتشمل مهام أفرقة العمل المختلطة جملة أمور منها:

- تطوير وتنفيذ خطط العمل لإعادة تأهيل وحماية المسطحات المائية العابرة للحدود في حوض نهر دنيبر (دنيبرو)؛
- تعزيز التعاون في تنفيذ البرامج المنسقة لرصد المياه السطحية للمسطحات المائية العابرة للحدود في الحوض، وفي تطبيق منهجية قياس نوعية المياه وتحليل العينات وتقييمها، والتبادل الفوري للمعلومات بين البلدان في إطار برنامج "ترانسهيدروكيم"؛
- الأنشطة التحضيرية لفيضانات فصل الربيع وإدارتها بالنسبة للأنهار العابرة للحدود؛
- التبادل الفوري للمعلومات الهيدروجيولوجية وبيانات إدارة المياه والمعلومات المتعلقة بالخصائص الطبيعية والتقنية لحالة المسطحات المائية والمنشآت المائية، وكذلك التنبؤ بالتغيرات المحتملة؛
- اتخاذ القرارات في حالات الطوارئ المرتبطة بتلوث المياه السطحية وحوادث المنشآت المائية، ووضع توصيات تستند إلى أساس علمي للاستخدام الآمن للمياه.

وتعد الأنشطة المتعلقة بنهر سفيرسكي دونتس وأنهار منطقة بحر آزوف مثالاً على الإجراءات اللازمة لتنفيذ الاتفاق. وتعمل إدارة موارد مياه حوض سفيرسكي - دونتس (أوكرانيا) ووحدة إدارة مياه حوض دون (الاتحاد الروسي) بتعاون وثيق وتشرك إدارات المناطق المتاخمة في الاتحاد الروسي وأوكرانيا. وتم تطوير برنامج أقليمي لإعادة التأهيل البيئي لحوض سفيرسكي - دونتس في إطار مجلس رؤساء المناطق الحدودية لجمهورية بيلاروس والاتحاد الروسي وأوكرانيا. وتقوم الأطراف بتنفيذ برنامج تقييم تحليلي مشترك للحالة الهيدروكيميائية للمسطحات المائية، كما وضعت متطلبات لقياس المعايير الهيدروجيولوجية والهيدروكيميائية على الحدود. ومنذ عام ٢٠٠٥، تتبادل الأطراف نتائج الاختبارات من خلال نظام لتبادل بيانات الموارد المائية العابرة للحدود طوّرت وحدة إدارة موارد مياه حوض سفيرسكي - دونتس ووحدة إدارة مياه حوض دون.

وفي سياق تنفيذ الاتفاق، تتبادل الأطراف البيانات على أساس أسبوعي عن نظام خزانات المياه في المناطق الحدودية: بيلغودوسكوي (الاتحاد الروسي) وبيشينيجسكوي (أوكرانيا) على نهر سفيرسكي دونتس؛ وستاروسكولسكوي (الاتحاد الروسي) وشيرفونوسكولسكوي (أوكرانيا) على نهر أوسكول؛ وشتيروفسكوي (أوكرانيا) على نهر ميوس؛ وزويفسكوي (أوكرانيا) على نهر كرنكا؛ ودوفجانسكوي (أوكرانيا) على نهر كوندريوشا.

الإطار ٣٣- اللجنة الفنلندية الروسية المشتركة للمياه العابرة للحدود

يشكل التعاون بين فنلندا والاتحاد الروسي في إطار اللجنة الفنلندية - الروسية المشتركة للمياه العابرة للحدود مثلاً ممتازاً للتعاون الثنائي الناجح في مجال المياه العابرة للحدود. وقد أنشئت اللجنة استناداً إلى اتفاق عام ١٩٦٤ بين فنلندا والاتحاد السوفياتي بشأن المجاري المائية الحدودية (الذي اعتمده الاتحاد الروسي لاحقاً)، وبادرت عملها في عام ١٩٦٦. وعلى الرغم من أن الاتفاق الذي أنشئت بموجبه اللجنة قد مضى عليه نصف قرن تقريباً، فإن اللجنة متسقة تماماً مع أحكام اتفاقية المياه.

وتتألف اللجنة من ١٢ عضواً. حيث يقوم كل من الاتحاد الروسي وفنلندا بتعيين ستة أعضاء وتزويد اللجنة بخبراء وأمناء. ويُنفذ العمل الفعلي للجنة في الأساس بواسطة فريقين عاملين هما: الفريق المتكامل لإدارة الموارد المائية وفريق حماية المياه.

ومهمة اللجنة هي التعامل مع كل المسائل المنصوص عليها في الاتفاق المبرم بين فنلندا والاتحاد الروسي. وينطبق الاتفاق على جميع استخدامات الموارد المائية لـ ٢٠ مجرى مائياً عابراً للحدود. ويحظر الاتفاق جملة أمور منها تغيير وتلويث المجاري المائية وإغلاق الممرات الرئيسية. وتشمل الأحكام أيضاً مراقبة نوعية المياه والتعليمات العامة المتعلقة بالتعويضات في حالة حدوث أضرار. ويعني ذلك أن اللجنة تنظر، بناء على طلب من الطرفين المتعاقدين أو من تلقاء نفسها، في كل أنواع القضايا المتعلقة باستخدام المجاري المائية العابرة للحدود. وعلاوة على ذلك، تشرف اللجنة على تنفيذ الاتفاق وترصد نوعية المياه في المجاري المائية العابرة للحدود.

وبإمكان الاتحاد الروسي وفنلندا الاتفاق على إحالة المسائل المتعلقة بحظر التلوث (المادة ٤ من الاتفاق) أو تغيير مسار أو تدفق أحد الممرات المائية (المادة ٢) إلى اللجنة من أجل اتخاذ قرار أو تقديم رأي. وتُتخذ القرارات بالإجماع وتكون ملزمة للطرفين المتعاقدين. وإذا تعذر على اللجنة الوصول إلى توافق في الآراء، تقدم القضية إلى حكومتي الاتحاد الروسي وفنلندا (لم يحدث ذلك حتى الآن). ولا تكون الآراء حاسمة فيما يتعلق، على سبيل المثال، بنتائج الإجراء الوطني لإصدار التصاريح، لكنها تكون ذات وزن كبير عند اتخاذ قرارات وطنية.

ويتسم التعاون في إطار اللجنة بالنجاح ويحظى باحترام كبير، وخاصة في مجال حماية المياه. فعلى سبيل المثال، أصبحت كمية تلوث المياه العابرة للحدود بسبب صناعة اللب والورق الفنلندية تشكل جزءاً يسيراً من مستوياتها في أوائل سبعينيات القرن الماضي. ومن أهم نتائج التعاون سن القانون المتعلق بالتصريف في بحيرة سايما ونهر فووكسي في عام ١٩٩١. وينص القانون على سرعة ومرونة تغيير حجم التصريف من أجل إدارة مخاطر الفيضانات والجفاف.



الإطار ٣٤- اللجان المشتركة للمياه العابرة للحدود المشتركة بين هنغاريا والبلدان المجاورة

كان لهنغاريا خمسة بلدان مجاورة قبل التطورات السياسية التي شهدتها أوروبا في ثمانينات القرن المنصرم (الاتحاد السوفياتي ويوغسلافيا ورومانيا وتشيكوسلوفاكيا والنمسا)، وكانت قد أبرمت اتفاقات مع كل هذه البلدان بشأن المسائل المتعلقة بالمياه العابرة للحدود. وفي الوقت الراهن، لدي هنغاريا حدود مع سبعة بلدان (أوكرانيا ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وصربيا وكرواتيا والنمسا) بينها بلد واحد فقط لم يتغير اسمه الرسمي (النمسا)، وبلدان اثنتان فقط احتفظا بأراضيهما الإقليمية ذاتها (رومانيا والنمسا).

ولدى هنغاريا حالياً سبعة اتفاقات سارية المفعول، وتبعاً لذلك سبع لجان مشتركة للمياه العابرة للحدود (يُشار إليها لاحقاً بـ "الهيئات المشتركة"). ووقعت اتفاقات جديدة بشأن الهيئات المشتركة مع كرواتيا وسلوفينيا في عام ١٩٩٤؛ وأوكرانيا في عام ١٩٩٨؛ ورومانيا في عام ٢٠٠٣. ويجري تجهيز الاتفاق المحدث مع سلوفاكيا، والذي يقوم، شأنه شأن الاتفاق الجديد مع رومانيا، على التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه، واتفاقية حماية نهر الدانوب، ويستند إلى الأحكام الإطارية لاتفاقية المياه.

وتتمثل الخطة العامة في أن تتألف كل هيئة مشتركة من وفد هنغاري ووفد من الطرف المتعاقد الآخر. ويكون لكل رئيس وفد، أي المندوب المفوض، نائب واحد أو نائبان، حصلوا على تفويض من حكوماتهم. وفي هنغاريا، يعين رؤساء هذه الهيئات المشتركة "المفوضون" من وزارة التنمية الريفية وتوافق عليهم وزارة الخارجية. وفي البلدان المجاورة، يُعين رئيس الهيئة المشتركة أيضاً من وزارة المياه أو الوزارة ذات الصلة بالبيئة. ولا توجد أمانة دائمة. ولكل طرف "أمانة عابرة للحدود" معنية بتنسيق التعاون وكفالة متابعة قرارات الهيئة المشتركة. وعادة لا يعمل هؤلاء الأشخاص بصورة مستقلة، بل في إطار منظمات ذات صلة بالمياه (وزارة أو إدارة إقليمية)، وتشكل هذه المهمة أحد واجباتهم. وكقاعدة عامة، تعقد الهيئات المشتركة دورة واحدة في العام يترأسها رؤساء الوفود ودورة أخرى يترأسها النواب. وتنظم دورات استثنائية في بعض الحالات. وتشكل لجان فرعية أو أفرقة خبراء أو أفرقة عاملة تخضع للهيئات المشتركة بحسب الأنهار و/أو المهام (مثل اللجنة الفرعية الخاصة بنهر إلبول/أيبيل (هنغاريا - سلوفاكيا)، واللجنة الفرعية الخاصة بإدارة المياه والأرصدة الجوية المائية (هنغاريا - رومانيا). وتعقد أيضاً اجتماعاً واحداً أو اثنين في كل عام.

ويختلف عدد اللجان الفرعية وصلاحياتها باختلاف الهيئة المشتركة. وفي بعض الحالات، جرى إنشاء لجان فرعية مخصصة (مثل اللجنة الفرعية المعنية بصياغة الاتفاق الجديد المتعلق بالمياه العابرة للحدود (هنغاريا - رومانيا)).

ولهنغاريا تاريخ طويل نسبياً فيما يتعلق بالمياه العابرة للحدود يعود إلى معاهدة فيرساي التي أنهت الحرب العالمية الأولى، عندما رُسمت حدود جديدة عبر المستجمعات المائية حوّلت مصادر المياه الوطنية إلى مياه عابرة للحدود. ونظراً للمشكلات السائدة وقتها، كان محور التركيز الرئيسي للاتفاقية (ولا يزال في بعض الحالات) هو توفير الحماية من الفيضانات، وتصريف فائض المياه، والمسائل المالية، وما إلى ذلك. وجرى التوقيع على اتفاقات جديدة عقب الحرب العالمية الثانية، بيد أنها لم تستند إلى أسس مشتركة، وهو ما يفسر أسباب التباين في هياكل الاتفاقات والهيئات المشتركة. وأُتيحت الفرصة الأولى لصياغة الاتفاقات على أساس مشترك عند بدء سريان اتفاقية المياه، واتفاقية حماية نهر الدانوب في عامي ١٩٩٦ و١٩٩٨، على التوالي، ثم التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه في عام ٢٠٠٠، والتي أصبحت عنصراً جديداً في كافة جوانب العلاقات في هذا المجال. ومع ذلك، بقيت بعض الاختلافات - حتى في هياكل الاتفاقات الجديدة و/أو المحدثات المبرمة فيما بين البلدان السبعة المتجاورة. وبموجب الاتفاقات الثنائية العابرة للحدود، فإن المسائل من قبيل تبادل البيانات الهيدرولوجية والمتعلقة بجودة المياه، والحماية من الفيضانات والمخاطر المتعلقة بجودة المياه، وما إلى ذلك، تنظم على نحو مفضل عن طريق وثائق/لوائح تُصاغ بصورة مشتركة.

وتوسّع نطاق التعاون بشكل تدريجي من تناول المسائل المتعلقة حصرياً بالحماية من الفيضانات في بادئ الأمر، ليشمل تدريجياً معالجة إدارة الموارد المائية والمسائل المتعلقة بجودة المياه. وسوف يولي المزيد من الاهتمام في الخطوات اللاحقة للمسائل المتعلقة بالمياه الجوفية.

وتتناول الاتفاقات جميعها مسائل الرصد والتقييم، لكن ذلك لا يكون بالطريقة ذاتها. ولدى كافة الهيئات المشتركة مجموعات فرعية معنية بجودة المياه السطحية. وتشكل الخصائص الهيدرولوجية، المتعلقة بالمياه السطحية فقط في معظم الحالات، جزءاً من أنشطة الهيئات المشتركة منذ البداية.

ولدى الهيئات المشتركة لوائح محددة لتبادل البيانات. وكخطوة أولى، جرى تبادل بيانات التشغيل اليومية؛ ثم التنبؤات المتعلقة بالفيضانات؛ ثم قياسات التصريف وسلاسل البيانات؛ وأخيراً، التقييم المشترك للبيانات.

وفي بادئ الأمر، كان النطاق الإقليمي للاتفاقات يمتد لبضعة كيلومترات على جانبي حدود الدولة. وفي الوقت الراهن، يتزايد نطاق التعاون ليشمل منطقة المستجمع المائي ككل.

جيم- المادة ١٠- عقد المشاورات

المادة ١٠

تُعقد مشاورات بين الأطراف المتشاطئة، بطلب من أي منها، على أساس المعاملة بالمثل وحسن النية والحوار. والغرض من هذه المشاورات هو تحقيق التعاون فيما يتعلق بالمسائل المشمولة بأحكام هذه الاتفاقية. وتُعقد أي مشاورات من هذا القبيل بواسطة هيئة مشتركة منشأة بموجب المادة ٩ من هذه الاتفاقية، إن وجدت.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

أو سبب لإجراء المشاورات. وبمعنى أدق، ينص ذلك ضمناً على أن الدولة الطرف المتشاطئة التي يوجه إليها الطلب لا يمكنها رفضه من حيث المبدأ بذريعة عدم وجود مبررات حقيقية تستدعي إجراء المشاورات. وينبغي عقد المشاورات دون تأخير لا موجب له بعد تلقي الطلب؛ ونظراً للطابع العام للمادة ١٠، لا تقتصر المشاورات على الأنشطة المحتملة الخطورة، بل تشمل أيضاً المسائل العادية المتعلقة بالتعاون الروتيني مثل تبادل المعلومات أو الرصد والتقييم المشتركين.

٢٧٣- ووفقاً للمادة ١٠، تجري المشاورات عن طريق هيئة مشتركة منشأة بموجب الفقرة ٢ من المادة ٩ من الاتفاقية، إن وجدت هذه الهيئة بطبيعة الحال. ويُعتبر هذا الالتزام عنصراً مبتكراً في مجال الممارسة العامة. وكمثال على ذلك، فقد ورد في المادة ٥ من اتفاقية إسبو أنه يجوز "إجراء المشاورات" عن طريق هيئة مشتركة. وتشير المادة ١٠ بوضوح إلى نية واضعي الاتفاقية جعل الهيئات المشتركة قناة التعاون الرئيسية بين الأطراف المتشاطئة. وعليه، قد توفر المادة ١٠ أيضاً الأساس القانوني لعقد اجتماعات استثنائية للهيئات المشتركة المنشأة بموجب المادة ٩ من الاتفاقية. وغالباً ما يُنص على ذلك في العديد من الاتفاقات الثنائية أو الإقليمية المتعلقة بالمياه.

٢٧٤- وفي حال عدم وجود اتفاقات أو ترتيبات بعد مثل تلك المنصوص عليها في المادة ٩، فينبغي أن يكون التفاوض بشأن هذه الاتفاقات أو الترتيبات وإبرامها من الأولويات في سياق هذه المشاورات.

٢٧٥- ووفقاً للمادة ١٠، تجري المشاورات على أساس المعاملة بالمثل وحسن النية والحوار. ويعني ذلك ألا تكون المفاوضات تبادلاً شكلياً للآراء وإنما عملية جوهريّة تصرف خلالها كل دولة متشاطئة على نحو يراعي المصالح المشروعة للطرف الآخر. ويعكس ذلك القانون العرفي العام على نحو ما هو مدوّن أيضاً في الفقرة ٢ من المادة ١٧ من اتفاقية نيويورك.

٢٦٩- تفصّل المادة ١٠ الالتزام العام بالتعاون المنصوص عليه في الفقرة ٦ من المادة ٢ من الاتفاقية. وتنص على أن المشاورات "تستهدف تحقيق التعاون فيما يتعلق بالمسائل المشمولة بأحكام الاتفاقية". ويعني ذلك ضمناً أن المشاورات تشكل في حد ذاتها نوعاً من التعاون ووسيلة في الوقت نفسه لتيسير أشكال أخرى من التعاون.

٢٧٠- إن مبدأ ضرورة عقد مشاورات بين البلدان المتجاورة لمناقشة المسائل ذات الاهتمام المشترك هو من مبادئ القانون العرفي العام، ويستند إلى ممارسات دبلوماسية وتقليدية راسخة فيما يتعلق بالمعاهدات الثنائية للصدقة وحسن الحوار. وتضيف حماية البيئة على الصعيد الدولي جانباً آخر لهذا المبدأ: على سبيل المثال، يكون على كل دولة التزام باستشارة الدول المجاورة عندما تعزم تنفيذ أنشطة يُحتمل أن تكون لها آثار عابرة للحدود. وينص المبدأ ١٩ من إعلان ريو على أن "تقدم الدول إخطاراً مسبقاً وفي حينه ومعلومات ذات صلة بشأن الأنشطة التي قد تحلّف أثراً بيئياً سلبياً كبيراً عبر الحدود إلى الدول التي يحتمل أن تتأثر بهذه الأنشطة. وتتشاور مع تلك الدول في مرحلة مبكرة ويحسن نية". وعلى مستوى أوروبا بشكل عام، يشكل هذا المبدأ الحكم الأساسي في اتفاقية إسبو، والذي تجسده المادة ٥ منها.

٢٧١- وتنص المادة ١٠ من اتفاقية المياه على التزام عام بإجراء مشاورات بطلب من أي طرف متشاطئ. ويكون نطاق تطبيق الالتزام عاماً، بمعنى ألا يقتصر على حالات توجد فيها أنشطة فعلية قد تنطوي على أثر عابر للحدود.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٢٧٢- ينص الحكم موضوع الاستعراض على الالتزام بإجراء مشاورات بطلب من أي طرف متشاطئ. ولا ينص على معيار موضوعي - مثل وجود خطر وشيك ينطوي على أثر عابر للحدود - كشرط مسبق

الإطار ٣٥- المشاورات المتعلقة بتنفيذ التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن مياه حوض نهر الراين

عندما بدأ سريان التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٠، نظرت دول حوض نهر الراين في كيفية تفعيل التعاون والتنسيق من أجل تنفيذها. وكانت الاتفاقية الجديدة المتعلقة بحماية نهر الراين (اتفاقية الراين) قد جرى توقيعها للتو في عام ١٩٩٩، بيد أنها تقتصر على الدول المتشاطئة لنهر الراين (ألمانيا وهولندا ولكسمبرغ وسويسرا وفرنسا والجماعة الأوروبية)، أي أنها لا تشمل جميع دول الحوض. حيث إن النمسا وليختنشتاين ومنطقة ألون في بلجيكا هي في حوض الراين لكنها ليست طرفاً في اتفاقية الراين. ولم يكن الحل هو إعادة التفاوض بشأن هذا الصك لأن هذه المسألة كانت ستستغرق وقتاً أطول مما ينبغي.

ولذا، اتخذت هذه الدول حلاً عملياً في عام ٢٠٠١ تمثل في إنشاء ما يسمى "اللجنة التنسيق"، ولم يكن ذلك بموجب اتفاق دولي وإنما بقرار صدر عن مؤتمر وزاري. وكلفت هذه اللجنة بتنسيق جميع أنشطة دول حوض الراين فيما يتعلق بالتوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه. ووافقت سويسرا، بوصفها دولة غير عضو في الاتحاد الأوروبي، على التعاون على أساسي طوعي. وفي بادئ الأمر، عقدت اللجنة الدولية لحماية نهر الراين ولجنة التنسيق اجتماعات متوازنة بغية اتخاذ قرارات بشأن المسائل ذات الصلة. وعقب ذلك ببضع سنوات، اتضح وجود تداخل بين العديد من المسائل الواردة في اتفاقية الراين وفي التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي، وأن من غير المجدي مناقشة المواضيع واتخاذ قرارات بشأنها مرتين. وعليه، عُقد اجتماع مشترك واحد فقط منذ عام ٢٠٠٦. ومع ذلك، توجد أحكام مستقلة فيما يتعلق بالتمويل، كما أن قواعد إجراءات اللجنة الدولية لحماية نهر الراين لا تنطبق على الدول غير الأعضاء في هذه اللجنة.

وتتضمن نتائج المناقشة المشتركة لتوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه، حتى الآن، التقارير الدولية المتعلقة بحالة المسطحات المائية، وبرامج الرصد والجزء الدولي من خطة إدارة حوض نهر الراين.

الإطار ٣٦- الحوارات السياسية الوطنية

الحوارات السياسية الوطنية بشأن الإدارة المتكاملة لمصادر المياه وبشأن موارد المياه والإصحاح تمثل الصك التنفيذي الرئيسي لمبادرة الاتحاد الأوروبي الخاصة بالمياه في دول أوروبا الشرقية، والقوقاز ووسط آسيا. وقد أطلقت هذه المبادرة خلال مؤتمر القمة العالمي الخاص بالتنمية المستدامة الذي عقد في جوهانسبرغ عام ٢٠٠٢. وتمثل اللجنة الاقتصادية لأوروبا الشريك الاستراتيجي الداعم لعملية الحوار السياسي في مجال الإدارة المتكاملة لمصادر المياه، في حين تمثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الشريك الاستراتيجي فيما يخص الحوارات السياسية المتعلقة بموارد المياه والإصحاح، فضلاً عن الجوانب الاقتصادية والمالية المتعلقة بإدارة مصادر المياه.

وتتعلق عملية الحوار في بلدان أوروبا الشرقية والقوقاز ووسط آسيا بالمواضيع القطرية، بما يشمل مسائل التعاون في المجال المياه العابرة للحدود. ويتم التركيز على تقديم المساعدة من أجل تعزيز الإدارة المتكاملة لمصادر المياه وفقاً لمبادئ اتفاقية المياه، والبروتوكول المتعلق بالمياه والصحة، والتوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي المتعلقة بالمياه والصكوك الصادرة عن اللجنة الاقتصادية لأوروبا والاتحاد الأوروبي. وتشمل اللجان التوجيهية الوطنية جميع الوزارات ذات الصلة (عادة ما تكون على مستوى نواب الوزراء أو غيرهم من كبار المسؤولين)، ووكالات ومؤسسات (تشمل الدوائر الأكاديمية) والمنظمات غير الحكومية.

والحوارات السياسية الوطنية بصدد التحول إلى وسيلة إضافية في مجال "المشاورات بين البلدان المتشاطئة". وذلك هو الحال بالنسبة إلى قيرغيزستان حيث تضم الجهات المعنية بعملية الحوار ممثلين عن اللجنة القيرغيزية - الكازاخية المشتركة الخاصة بنهري شو وتالاس^(٩٤). وفي جمهورية مولدوفا وأوكرانيا، غالباً ما تُدرج المسائل المتعلقة بالتعاون في مجال المياه العابرة للحدود في جدول أعمال اجتماعات اللجنة التوجيهية المختصة.

الإطار ٣٧- التجربة في إطار اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب

المشاوورات بين الأطراف المتعاقدة في اتفاقية حماية نهر الدانوب تعقد بشكل منتظم خلال اجتماعات اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب. ويحق أيضاً لمراقبي اللجنة المعتمدين رسمياً المشاركة في المناقشات. ويتيح جدول أعمال الاجتماعات العادية (السنوية) فرصة دائمة لتقديم معلومات عن المشاريع ذات الأهمية العابرة للحدود أو المشاريع التي قد تؤدي إلى تأثيرات/تبعات عابرة للحدود. وتوفر اللجنة منبراً للمناقشات وتبادل المعلومات والآراء، ويمكنها أيضاً إصدار قرارات بشأن المسائل. ومع ذلك، لا تضطلع اللجنة بدور هيئة أو محكمة لتسوية المنازعات.

وتبادل المعلومات والحوار بشكل منتظم يكفل التبادل المباشر للمعلومات ويسرّ في الوقت ذاته الفهم المتبادل. ومع ذلك، فإن الحل النهائي لأي حوار بشأن مشاريع ذات تبعات محتملة عابرة للحدود ينبغي أن يتم التوصل إليه فيما بين الأطراف ذات الصلة، وفقاً للقوانين الدولية والمحلية القائمة.

ومن الأمثلة على هذا النوع من وظائف/مهام الهيئة المشتركة، المناقشات المتعلقة بقناة الملاحة العميقة بين نهر الدانوب والبحر الأسود (رومانيا وأوكرانيا) ومصفاة جيوجيولستي (جمهورية مولدوفا وأوكرانيا). ويمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات على الموقع الشبكي للجنة حماية نهر الدانوب على الرابط (www.icpdr.org).



دال- المادة ١١- برامج الرصد المشترك والتقييم المشترك أو المنسق

المادة ١١

- ١- في إطار التعاون العام المذكور في المادة ٩ من هذه الاتفاقية، أو الترتيبات المحددة، تقوم الأطراف المتشاطئة بوضع وتنفيذ برامج مشتركة لرصد حالة المياه العابرة للحدود، بما يشمل الفيضانات والانجرافات الثلجية، فضلاً عن الآثار العابرة للحدود.
- ٢- تتفق الأطراف المتشاطئة على بإرامترات التلوث والملوثات التي ينبغي أن يُرصد بانتظام تصريفها وتركيزها في المياه العابرة للحدود.
- ٣- تجري الأطراف المتشاطئة، على فترات زمنية منتظمة، عمليات تقييم مشتركة أو منسقة لحالة المياه العابرة للحدود ولفعالية التدابير المتخذة لمنع ومراقبة الآثار العابرة للحدود والحد منها. وتتاح نتائج هذه التقييمات للجمهور وفقاً للأحكام الواردة في المادة ١٦ من هذه الاتفاقية.
- ٤- ولهذه الأغراض، تقوم الأطراف المتشاطئة بمواءمة قواعدها من أجل وضع وتشغيل برامج الرصد، وأنظمة القياس، والأجهزة، والأساليب التحليلية، ومعالجة البيانات وإجراءات التقييم، وأساليب تسجيل الملوثات التي تم تصريفها.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

- ٢٧٦- المعلومات المستلمة من برامج الرصد المنظمة بصورة مشتركة هي جزء أساسي من الإدارة المتكاملة لمياه حوض نهر أو المياه المشتركة العابرة للحدود. وهي تساعد صناع القرار في اقتراح وتنفيذ التدابير الملائمة لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، كما تمكن من التحقق من فعاليتها فيما يتعلق بالمياه والبيئة. وتقتضي الاتفاقية قيام الأطراف المتشاطئة بوضع وتنفيذ برامج رصد مشتركة وإجراء تقييم مشترك أو منسق لحالة المياه العابرة للحدود. وقد وضعت في إطار الاتفاقية عدة وثائق توجيهية لمساعدة البلدان في وضع وتنفيذ برامج مشتركة للرصد^(٩٥).
- ٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم
- ٢٧٧- توجيهاً لوضع برامج مشتركة فعالة للرصد والتقييم، ينبغي أن تكفل البلدان المتشاطئة توفر كافة التدابير التشريعية والمؤسسية والمالية اللازمة. ويمكنها إنشاء هيئة خبراء/هيئة عاملة محددة تتولى وضع وتشغيل وصيانة برنامج الرصد والتقييم المشترك، إما في إطار الهيئات القائمة المعنية بالتعاون العابر للحدود (مثل اللجان المعنية بأحواض الأنهار أو اجتماعات المفوضين)، أو في إطار اتفاق مستقل مخصص لهذه المسألة على وجه التحديد. ويمكن تنفيذ برامج الرصد المشترك لحوض نهر بأكمله أو لموارد مياه محددة عابرة للحدود عن طريق اتفاق ثنائي.
- ٢٧٨- والعناصر الأساسية التي ينبغي التوصل إلى اتفاق مشترك بشأنها لبرنامج الرصد والتقييم المشترك من هذا القبيل تشمل:
- (أ) الأهداف/المتطلبات الواجب تحقيقها فيما يتعلق بالمعلومات المتصلة بالسياسات العامة التي ينبغي الحصول عليها؛
- (ب) تحديد مواقع الرصد. ويمكن اختيار المحطات من شبكة الرصد الوطنية على أساس معايير محددة بصورة مشتركة (مثل موقع الحدود الدولية من المنبع/المصب، أو مقرن النهر الرئيسي مع روافده باتجاه المنبع، أو ملتقى النهر الرئيسي مع البحر، أو مصب مصادر التلوث الرئيسية، أو المواقع الهامة لاستخراج مياه الشرب باتجاه المنبع، أو وجود طبقات مياه جوفية مشتركة، وما إلى ذلك)؛
- (ج) اختيار محددات المياه السطحية والمياه الجوفية والعوالم الصلبة والرواسب، وعند الحاجة (العناصر النوعية والكمية، والمحددات الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية والهيدرومورفولوجية؛ ويمكن أن تكمل المحددات الكيميائية والمعهوددة الاستخدام بمواد أخرى مثل المواد ذات الأولوية المنتجة المتعلقة بالحوض النهري)؛
- (د) تواتر أخذ العينات؛
- (هـ) أساليب أخذ العينات والتحليل، ومراقبة أداء المختبرات (ضمان الجودة/ضبط الجودة)؛
- (و) إدارة البيانات (نوعية وشكل البيانات، وأساليب جمع البيانات، وتواتر البيانات وتخزينها، وطريقة حفظ وتبادل البيانات)؛
- (ز) أسلوب تقييم البيانات؛

(٩٥) انظر المبادئ التوجيهية المتعلقة برصد وتقييم نوعية مياه الأنهار العابرة للحدود (١٩٩٦)، والتوجيهات الإطارية المتعلقة برصد وتقييم المياه الجوفية (٢٠٠٠)، والمبادئ التوجيهية المتعلقة برصد وتقييم البحيرات الدولية والعابرة للحدود (٢٠٠٣)، واستراتيجيات رصد وتقييم الأنهار والمياه الجوفية والبحيرات العابرة للحدود (٢٠٠٦)، وهي متاحة على الرابط <http://www.uncece.org/env/water/publications/pub.html>.

تعتمد على المعلومات المتحصل عليها من القياسات فحسب، بل ينبغي أن تُراعى أيضاً البيانات الأخرى ذات الصلة مثل تلك المتعلقة بالانبعاثات والإطلاق.

٢٨٠- وعلاوة على ذلك، ينبغي إجراء تقييم دوري لبرامج الرصد والتقييم المشتركة، وبخاصة إذا طرأ تغيير على الوضع العام أو حدث أي تأثير محدد على البيئة، سواء أكان ذلك لأسباب طبيعية أو نتيجة لتدابير أُتخذت في منطقة المستجمع المائي.

(ح) عرض ونشر النتائج؛

(ط) ضبط ومضاهاة الجودة التحليلية.

٢٧٩- واستناداً إلى الإجراءات المتفق عليها دولياً، يمكن أن يجري أخذ العينات وتحليل وتقييم البيانات على الصعيد الوطني، ما لم يُتفق على خلاف ذلك. وينبغي بانتظام تنفيذ مواءمة البيانات وإجراء تقدير/تقييم منسق. وتجدر الإشارة إلى أن برامج الرصد والتقييم لا ينبغي أن

٣- مثال

الإطار ٣٨- شبكة الرصد عبر الوطنية لحوض نهر الدانوب

اتفقت الأطراف المتعاقدة في اتفاقية حماية نهر الدانوب على إنشاء شبكة رصد عبر وطنية. ولهذا الغرض، جرى في إطار اتفاقية حماية نهر الدانوب إنشاء فريق خبراء للرصد والمختبرات وإدارة المعلومات. وتُنشر بانتظام في الكتاب السنوي لشبكة الرصد النتائج المتحصل عليها من عمل شبكة الرصد عبر الوطنية.

ويشتمل الكتاب السنوي على جداول تتضمن قوائم بمحددات رصد المياه والرواسب، وقوائم بمحطات أخذ العينات وخصائصها، وبيان لطريقة التصنيف، ونتائج المراقبة التحليلية المخبرية للجودة، وخرائط تبين متوسط القيم السنوية للحاجة إلى الأوكسجين البيوكيميائي (BOD₅)، والأورثو فوسفات-P، ونيتروجين الأمونيوم والنترات في كامل الحوض النهري. ويحتوي الجزء الرئيسي من الكتاب السنوي على جداول تتضمن قوائم المحددات في مختلف المحطات، وقيمها الدنيا والمتوسطة والعليا، وقيم التركيز بنسبة ٥٠ و ٩٠ مئين، فضلاً عن البيانات المتعلقة بمتوسط التصريف خلال مختلف فصول السنة. ويتضمن الكتاب السنوي الأول بيانات من عام ١٩٩٦؛ ويعود تاريخ الكتاب السنوي الأخير إلى عام ٢٠٠٦.

ولأغراض تنفيذ التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي، تم في عام ٢٠٠٦ إنشاء هيكل جديد لفريق خبراء اتفاقية حماية نهر الدانوب. وقد أعد فريق الخبراء المعني بالرصد والتقييم برامج الرصد في منطقة حوض الدانوب بما يتفق مع متطلبات المادة ٨ من التوجيهات الإطارية. ومنذ عام ٢٠٠٧، باتت الكتب السنوية الصادرة عن الشبكة تلبّي هذه المتطلبات الجديدة.

وتقتضي التوجيهات الإطارية أن تطوّر البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي برامج لرصد حالة المياه السطحية والمياه الجوفية ولحماية المناطق على الصعيدين الوطني والدولي.

وتنقسم المياه السطحية إلى عدة فئات (أنهار، وبحيرات، ومياه عابرة أو مياه ساحلية، ومسطحات مائية اصطناعية ومسطحات مائية تعرضت لتعديلات كبيرة). ويُصنّف كل مسطح مائي من الفئة تبعاً لنوعه، وذلك وفقاً للخصائص البيولوجية، والفيزيو - كيميائية، والكيميائية، والهيدرومورفولوجية الواردة في التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي. وتتعلق التصنيفات بأن يكون المسطح المائي السطحي المشار إليه من نوع محدد ومطابقاً لحالة إيكولوجية عالية. ويُشار إلى الإمكانيات الإيكولوجية العالية في حالة المسطحات المائية التي خضعت لتعديلات كبيرة أو الاصطناعية. وتحدد الحالة/الإمكانات الإيكولوجية والكيميائية بالنسبة إلى المياه السطحية، في حين تُحدد الحالة الكيميائية والكمية بالنسبة إلى المياه الجوفية.

وتحدد التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي ثلاثة أنواع للرصد هي: المراقبة، والرصد التشغيلي والتحقيقي. ويستخدم رصد المراقبة لتقييم التغيرات طويلة الأمد. أما الرصد التشغيلي فيتعلق بآماكن وتواتر أخذ العينات والمؤشرات لأغراض محددة، مثل تقييم التغيرات الناتجة عن التدابير التي نُفذت أو من أجل دراسة مسطحات مائية يعتقد أنها قد لا تحقق الأهداف البيئية. والغرض من الرصد التحقيقي هو سد الثغرات في حالة الحوادث أو الانبعاثات المجهولة المنشأ، ولا يشكل جزءاً لا يتجزأ من برنامج الرصد.

ومن شأن النتائج التي تتحقق في إطار برنامج الرصد أن تعطي نظرة عامة كاملة لحالة كتل المياه السطحية والمياه الجوفية، وأن تشكل في جملة أمور أساساً لوضع برامج التدابير ولتقييم التقدم المحرز في تحقيق الأهداف البيئية الواردة في التوجيهات الإطارية الأوروبية.

هاء- المادة ١٣- تبادل المعلومات بين الأطراف المتشاطئة

المادة ١٣

- ١- تقوم الأطراف المتشاطئة، في إطار الاتفاقات ذات الصلة أو غيرها من الترتيبات وفقاً للمادة ٩ من هذه الاتفاقية، بتبادل البيانات المتاحة بشكل معقول والمتعلقة بحملة أمور منها:
 - (أ) الأحوال البيئية للمياه العابرة للحدود؛
 - (ب) التجارب المكتسبة من تطبيق وتشغيل أفضل التكنولوجيات المتاحة ونتائج البحث والتطوير؛
 - (ج) البيانات المتعلقة بالانبعاثات والرصد؛
 - (د) التدابير المتخذة والمزمع اتخاذها لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها؛
 - (هـ) التصاريح أو اللوائح الصادرة عن السلطة المختصة أو الهيئة المعنية فيما يتعلق بتصريف المياه الآسنة.
- ٢- من أجل تنسيق حدود الانبعاثات، تبادل الأطراف المتشاطئة المعلومات بشأن أنظمتها الوطنية.
- ٣- إذا طلب أحد الأطراف المتشاطئة من طرف متشاطئ آخر تقديم بيانات أو معلومات غير متاحة، يسعى الطرف الأول إلى تلبية الطلب لكنه قد يشترط قيام الطرف طالب المعلومات بدفع رسوم معقولة مقابل جمع هذه البيانات والمعلومات، ومعالجتها إذا لزم الأمر.
- ٤- لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، تيسر الأطراف المتشاطئة تبادل أفضل التكنولوجيات المتاحة، ولا سيما من خلال تعزيز ما يلي: التبادل التجاري للتكنولوجيا المتاحة؛ والاتصال والتعاون الصناعي المباشر، بما يشمل المشاريع المشتركة؛ وتبادل المعلومات والخبرات؛ وتقديم المساعدة التقنية. وتنفذ الأطراف المتشاطئة كذلك برامج تدريبية مشتركة وتنظم الحلقات الدراسية والاجتماعات ذات الصلة.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

- ٢٨١- إن الأساس المنطقي لتبادل المعلومات هو أنه يضع أسس التعاون من أجل ضمان الحماية الفعالة للمياه العابرة للحدود، وإدارة نوعية المياه وكميتها، فضلاً عن منع ومراقبة الآثار العابرة للحدود والحد منها. وهو الخطوة الأولى في التعاون بين الأطراف المتشاطئة، حيث يمثل الشرط الأساسي لتحقيق قدر أكبر من التعاون، كما يساعد على بناء الثقة بين الأطراف.
- ٢٨٢- والمادة ١٣ هي التطبيق المحدد للالتزام العام بالتعاون المنصوص عليه في الفقرة ٦ من المادة ٢، والالتزام العام بتبادل المعلومات المنصوص عليه في المادة ٦ من الاتفاقية. وورد بوضوح في الفقرة ١ أن تبادل المعلومات المقصود يجب أن يكون في إطار الاتفاقات ذات الصلة أو غيرها من الترتيبات المنصوص عليها في المادة ٩ من الاتفاقية.
- ٢٨٣- ومصطلح "المتاحة بشكل معقول" الوارد في المادة ١٣ لا يختلف جوهرياً عن مصطلح "المتاحة بسهولة" الوارد في المادة ٩ من اتفاقية نيويورك. ووفقاً لتعليق لجنة القانون الدولي على المادة ٩، يستخدم تعبير "المتاحة بسهولة" للإشارة، على سبيل الواجب القانوني العام، إلى أن الطرف المتشاطئ ملزم فقط بتوفير المعلومات الموجودة بسهولة تحت تصرفه، ويشمل ذلك على سبيل المثال المعلومات التي جمعها بالفعل لاستخدامه الخاص أو التي يمكن الوصول إليها بسهولة. وهكذا، لا يمكن أن يُطلب من الطرف المعني توفير معلومات لا صلة لها بالموضوع، ولا يمكن أن يُكبد التكاليف والمتاعب المتعلقة بتقديم إحصاءات وغيرها من البيانات التي لا تكون متاحة بالفعل أو لا يمكن الحصول عليها بسهولة. وفي حالة معينة، سوف يتوقف ما إذا كانت البيانات والمعلومات متاحة "بسهولة" على التقييم الموضوعي لعوامل مثل ما يستتبعه الحصول عليها من جهد وتكلفة، مع مراعاة الموارد البشرية والتقنية والمالية وغيرها من الموارد ذات الصلة لدى الطرف متلقي الطلب^(٩٦).
- ٢٨٤- وتتضمن الفقرة ١ قائمة غير حصرية لفئات البيانات التي سيجري تبادلها بشكل معهود بين الأطراف المتشاطئة، في حين يتعين على الأطراف المتشاطئة، عملاً بالفقرة ٢، تبادل المعلومات بشأن اللوائح الوطنية الخاصة بحدود الانبعاثات من أجل مواءمتها.
- ٢٨٥- ومع مراعاة أن قائمة فئات البيانات الواردة في الفقرتين ١ و ٢ غير حصرية، وأن على جميع الأطراف التزام عام بتبادل المعلومات

(٩٦) انظر الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي لعام ١٩٩٤، المجلد الثاني، (الجزء الثاني)، صفحة ١٠٨.

المادة ١٣ (٣)، ينطبق على جميع الأطراف المتشاطفة، سواء أكانت واقعة عند المنبع أو المصب. ولذلك، لا يجوز لأي طرف متشاطف عند المصب رفض تقديم المعلومات أو تبادل البيانات مع أي طرف يقع عند المنبع على افتراض عدم جدواها بالنسبة إلى الطرف الواقع عند المنبع أو لغياب المعنى العابر للحدود فيها. وفي الواقع، فإن التدابير عند المصب غالباً ما يكون لها تأثير عابر للحدود عند المنبع (مثل تدهور ظروف تكاثر الأسماك عند المنبع بسبب المنشآت أو الصيد الجائر عند المصب). والغرض من إلزام جميع الأطراف المتشاطفة بتبادل البيانات وتوفير المعلومات عند الطلب هو تمكينها من تنفيذ الالتزام الأساسي الوارد في الاتفاقية بشأن التعاون (المادة ٢، الفقرة ٦)، الذي يهدف إلى حماية بيئة المياه العابرة للحدود بوصفها مورداً مشتركاً، فضلاً عن حماية البيئة البحرية. والطابع الشامل لمفهوم البيئة في إطار الاتفاقية يتطلب بذل جهود من جميع الأطراف المتشاطفة. وبما أن تبادل المعلومات وتوفير المعلومات عند الطلب هو شكل من أشكال التعاون، فإن الاعتبارات المذكورة أعلاه يؤكد أيضاً أن على الأطراف المتشاطفة التعاون بموجب الفقرة ٦ من المادة ٢ ذاتها "على أساس المساواة والمعاملة بالمثل".

٢٩١- وتقتضي الفقرة ٤ أن تيسر الأطراف المتشاطفة تبادل أفضل التكنولوجيا المتاحة^(٩٨)، وخاصة من خلال تشجيع التبادل التجاري للتكنولوجيا المتاحة؛ والاتصالات الصناعية المباشرة والتعاون، بما في ذلك في مجال المشاريع المشتركة؛ وتبادل المعلومات والخبرات؛ وتوفير المساعدة التقنية. ولدى ذكر "توفير المساعدة التقنية" كوحدة من الطرق لتسهيل تبادل أفضل التكنولوجيا المتاحة، تضع الاتفاقية في الاعتبار احتمال اختلاف مستويات التطور التكنولوجي والاقتصادي للأطراف المتشاطفة وتشجع على التعاون من أجل تضييق الفجوة. وتنص الاتفاقية أيضاً على أن مهام الهيئة المشتركة يجب أن تشمل "تعزيز التعاون وتبادل المعلومات بشأن أفضل التكنولوجيات المتاحة وفقاً لأحكام المادة ١٣ من هذه الاتفاقية، فضلاً عن تشجيع التعاون في برامج البحث العلمي" (الفقرة ٢(ط)) من المادة ٩.

٢٩٢- وقد يخضع الالتزام بتبادل المعلومات بموجب المادة ١٣ للقيود المفروضة على "حماية المعلومات". وتجزئ المادة ٨ للأطراف، وفقاً لأنظمتها القانونية الوطنية والأنظمة المنطبقة التي تتجاوز نطاق الولاية الوطنية، أن تحمي المعلومات المتعلقة بالأسرار الصناعية والتجارية، بما يشمل الملكية الفكرية أو الأمن الوطني.

٢٩٣- ولفهم العلاقة بشكل أفضل بين المادة ٨ والفقرة ١ من المادة ١٣، يمكن الحصول على توجيهات مفيدة من اتفاقية أريوس التي تقدم معلومات وافية عن قيود الوصول إلى المعلومات البيئية. ولهذه الغاية، ينبغي الإشارة إلى أن الجملة الأخيرة من الفقرة ٤ من المادة ٤

(المادة ٦)، تشجع الاتفاقية الأطراف المتشاطفة على مواصلة توسيع نطاق المعلومات التي يجري تبادلها.

٢٨٦- والتدابير المتخذة والمزعم اتخاذها لمنع ومراقبة الآثار العابرة للحدود المشار إليها في الفقرة ١(د) والحد منها، لا ينبغي خلطها مع الالتزام بالإبلاغ والتشاور بشأن التدابير المزعم اتخاذها، مثل الاستخدامات والمشاريع والخطط والأنشطة التي يحتمل أن تتسبب في آثار عابرة للحدود^(٩٧).

٢٨٧- وفي حين تشير الفقرة ١ إلى تدفق البيانات المتاحة في اتجاهين والتبادل النشط للمعلومات بصورة أساسية، فإن الفقرة ٣ تتعلق بطلبات البيانات أو المعلومات غير المتاحة للطرف المتشاطف التي يُطلب منه تقديمها. وفي مثل هذه الحالات، على الطرف المتشاطف الذي يتلقى الطلب أن "يسعى جاهداً" إلى تلبية. وهو ما يعني العمل بحسن نية وبروح من التعاون وبذل قصارى جهده من أجل توفير البيانات أو المعلومات للطرف المتشاطف الذي يطلبها. إن طابع الالتزام ببذل العناية الواجبة لتقديم المعلومات المطلوبة يؤدي إلى تحجب فرض معايير مطلقة لا تضع في الحسبان اختلاف درجات التطور التكنولوجي والاقتصادي للأطراف المتشاطفة.

٢٨٨- وتوخياً لمنع إساءة استخدام الحق في طلب البيانات والمعلومات، تجيز الاتفاقية للطرف المتشاطف أن يجعل تقديم المعلومات مشروطاً بقيام الطرف مقدم الطلب بدفع رسوم معقولة من أجل جمع البيانات والمعلومات ومعالجتها، عند الاقتضاء. ويمكن للمرء افتراض أن التكلفة المعقولة يجب ألا تتجاوز تكاليف جمع ومعالجة البيانات والمعلومات. ولا يشير الحكم إلى ما إذا كان من الممكن طلب دفع التكاليف مسبقاً. ومع ذلك، ومع مراعاة الطابع الاحترازي لهذا الحكم، يمكن افتراض أن من المعقول اشتراط الدفع مسبقاً إذا كان من المتوقع أن تكون تكاليف جمع وتوفير المعلومات عالية.

٢٨٩- ويستخدم تعبير "عند الاقتضاء" في الفقرة ٣ لتوفير قدر من المرونة، وهو أمر ضروري لعدة أسباب. ففي بعض الحالات، قد لا يكون من الضروري معالجة البيانات والمعلومات لكي تصبح قابلة للاستعمال من قبل الطرف المتشاطف الذي يطلبها. وفي حالات أخرى، قد تكون هذه المعالجة لازمة لضمان أن تكون المواد قابلة للاستخدام من قبل الطرف المتشاطف الذي طلبها، ولكن قد يفرض ذلك أعباءً لا مبرر لها على الطرف المتشاطف الذي يوفر البيانات أو المعلومات.

٢٩٠- ويجب تأكيد أن الالتزام بتبادل البيانات بموجب المادة ١٣(١)، والسعي إلى توفير المعلومات عند الطلب بموجب

(٩٧) انظر التعليق على المادة ١٠.

(٩٨) انظر الشرح المتعلق بأفضل التكنولوجيات المتاحة في التعليق على المادة ٣.

٢٩٥- تُنشأ آليات أو إجراءات تبادل المعلومات في إطار الاتفاقات ذات الصلة أو غيرها من الترتيبات بموجب المادة ٩. وإذا كانت هذه الترتيبات الثنائية أو المتعددة الأطراف غير متاحة بعد، فيمكن أن يبدأ التعاون بشأن تبادل المعلومات عن طريق ترتيبات أخرى (مثل مذكرة تفاهم بين السلطات المختصة أو الهيئات الحكومية المناسبة فيما يتعلق بفئات محددة من البيانات). وينبغي أن تحدد الترتيبات صيغة وتواتر تبادل المعلومات. ويجري تبادل البيانات دون فرض رسوم إذا كانت المتاحة على نحو معقول.

٢٩٦- ولتيسير تبادل المعلومات، تكفل الأطراف المتشاطفة، على أقل تقدير، توافر البيانات المشار إليها في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ١٣.

من اتفاقية أرهوس تدعو الأطراف بصورة تقييدية إلى تفسير أسباب رفض إتاحة المعلومات، لا سيما إذا كانت البيانات المطلوبة تتعلق بانبعثات تلحق بالبيئة. وعليه، وفي سياق الطابع التعاوني والمتبادل لاتفاقية المياه، ينبغي للأطراف الالتزام الصارم بتطبيق المادة ٨ فيما يتعلق بطلبات المعلومات المقدمة من أطراف أخرى، وبخاصة عندما تكون البيانات المعنية تتعلق بعمليات تصريف في المياه العابرة للحدود.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٢٩٤- يشكل إنشاء آليات أو وضع إجراءات لتبادل المعلومات وكفالة توافر بيانات بعينها المتطلبات الدنيا اللازمة للامتثال للمادة ١٣.

٣- مثال

الإطار ٣٩- قواعد بيانات اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب

تيسر اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب جملة أمور منها تبادل المعلومات بين الأطراف المتعاقدة في اتفاقية حماية نهر الدانوب. ولكفالة تبادل المعلومات على نحو منظم والمساعدة في عملية اتخاذ القرارات، تعهد اللجنة تنظيم جميع البيانات ومعالجة البيانات المستلمة. وتتولى اللجنة كذلك تشغيل وتحديث عدة قواعد بيانات دولية تشمل شبكة رصد قاعدة البيانات عبر الوطنية المشتملة على بيانات عن نوعية المياه منذ عام ١٩٩٦، وقاعدة بيانات إعلان بوخارست المشتملة على بيانات عن نوعية المياه للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨، وقاعد بيانات الدراسات الاستقصائية لنهر الدانوب، وقاعدة بيانات المشاريع. وقواعد البيانات متاحة على شبكة الإنترنت وتشرف عليها أمانة لجنة حماية نهر الدانوب. ويُشترط التسجيل من أجل الدخول إلى قواعد البيانات. ويجري تبادل البيانات والمعلومات كذلك في إطار التزامات الإبلاغ المفروضة على الأطراف المتعاقدة. انظر الرابط: <http://www.icpdr.org/main/publications/databases>.

١٤- أنظمة التنبيه والإنذار

المادة ١٤

تبلغ الأطراف المتشاطفة بعضها دون إبطاء بأي حالة خطيرة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود. وتقوم، عند الاقتضاء، بإنشاء وتشغيل أنظمة اتصال أو تنبيه وإنذار منسقة أو مشتركة هدفها الحصول على المعلومات وإرسالها. وتعمل هذه الأنظمة باستخدام إجراءات وتسهيلات إرسال ومعالجة متوافقة تتفق عليها الأطراف المتشاطفة. وتبلغ الأطراف المتشاطفة بعضها بالسلطات المختصة أو جهات الاتصال المحددة لديها للقيام بهذه المهمة.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

٢٩٧- الأساس المنطقي للالتزام بتبادل المعلومات دون تأخير عن الحالات الحرجة يكمن، من جهة، في تمكين الأطراف من اتخاذ التدابير الضرورية في الوقت المناسب لمنع ومراقبة وتقليل الآثار العابرة للحدود وحماية الصحة البشرية والبيئة. ومن جهة أخرى،

يكمن الأساس المنطقي للالتزام بإنشاء وتشغيل نظم اتصالات وتنبيه وإنذار في منح الأطراف المتشاطفة وسيلة للوفاء على نحو فعال وفي التوقيت المناسب بالتزامها المتعلق بتبليغ بعضها بالحالات الحرجة.

المبادلة في الحالات الحرجة عند طلبها، وذلك عملاً بالمادة ١٥ من الاتفاقية.

٣٠٣- وتستخدم عبارة "عند الاقتضاء" في هذه المادة للإفادة بعدم حاجة الأطراف المتشاطئة إلى إنشاء أنظمة اتصال وتنبية وإنذار مشتركة أو منسقة جديدة إذا كانت قد فعلت ذلك من قبل. والإشارة إلى "عند الاقتضاء" تقابلها عبارة "إذا لم تكن موجودة بعد" (الواردة في الفقرة ١ من المادة ٩)، وترمي كذلك إلى تغطية الحالات التي ينطبق عليها ما يلي:

(أ) أنظمة التنبية والإنذار موجودة لكنها تتطلب مراجعة لكي تمثل تماماً لأحكام المادة ١٤؛

(ب) الأنظمة لا تغطي جميع التهديدات المحتملة، مثل أن تغطي الفيضانات ولا تشمل الحوادث الصناعية؛

(ج) الأطراف المتشاطئة المعنية مقتنعة بعدم الحاجة إلى نظام تنبيه وإنذار أكثر تطوراً، وذلك على سبيل المثال عندما يتعلق التعاون بينها بنهر صغير وتكون تدابير التبليغ عن الحالات الحرجة موجودة بالفعل.

٣٠٤- ويعكس كون أن أنظمة الاتصال والتنبية والإنذار قد تكون "منسقة أو مشتركة"، إمكانية التعاون على مختلف المستويات بين الأطراف المتشاطئة في تشغيل هذه الأنظمة.

٣٠٥- إن التزام الأطراف المتشاطئة بتبليغ بعضها بالحالات الحرجة التي قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود، فضلاً عن إنشاء وتشغيل أنظمة تنبيه وإنذار، هو التزام موجود بصرف النظر عما إذا كانت هناك هيئة مشتركة أنشأتها الأطراف المتشاطئة أو اتفاقات أبرمتها أو ترتيبات اتخذتها وفقاً للمادة ٩ من الاتفاقية. ومع ذلك، من المهم الإشارة إلى أن قائمة الواجبات الواردة في الفقرة ٢ من المادة ٩ تتضمن واجب "وضع إجراءات للتنبية والإنذار" لأن الهيئات المشتركة هي الهياكل الأنسب لتنفيذ مثل هذا الواجب.

٣٠٦- ولدى تنفيذ الالتزام بإنشاء وتشغيل أنظمة تنبيه وإنذار للتعامل مع الحوادث الصناعية، تسترشد الأطراف المتشاطئة أيضاً بالأحكام المقابلة الواردة في اتفاقية الحوادث الصناعية، إذا كانت أطرافاً فيها.

٣٠٧- وتبرز المادة ١٤ التزام الأطراف المتشاطئة بإعلام بعضها بالسلطات المختصة أو جهات الاتصال المحددة لديها المعنية بهذه المهمة. ومن الضروري تحديث المعلومات وإرسالها بصورة منتظمة عن السلطات المختصة أو جهات الاتصال المحددة للحصول على المعلومات المتعلقة بأي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود.

٢٩٨- ومن خلال مطالبة الأطراف المتشاطئة بتبليغ بعضها "دون إبطاء" بأي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود، تطلب الاتفاقية من الأطراف إرسال هذه المعلومات فور الحصول عليها وعد حجتها دون مسوغ. وتستخدم أسرع الوسائل في هذه الحالات^(٩٩).

٢٩٩- والإشارة إلى "أي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود" تعني أي حالة تهدد بالتسبب في آثار عابرة للحدود. وقد تحدث هذه الحالة بصورة مفاجئة أو تتطور على مدى فترة زمنية وتصل في مرحلة ما إلى مستوى يهدد بالتسبب في آثار عابرة للحدود (مثل استمرار ارتفاع منسوب المياه خلال فترة الفيضان بصورة تشكل عند مرحلة ما خطراً على سلامة أحد السدود). ولا تحدد المادة ١٤ عتبة أو نطاق الآثار المحتملة العابرة للحدود. إن عدم تحديد أي عتبة والإشارة إلى "أي حالة حرجة"، يكفلان عدم تضيق الوقت وقيام الأطراف المتشاطئة بتبليغ بعضها بطائفة واسعة من الحالات في مرحلة مبكرة. وتجدد الإشارة إلى أن أحكام هذه المادة تنطبق أيضاً على أي حالة تتسبب بالفعل في آثار عابرة للحدود، إذا كانت المعلومات المتعلقة بها لم ترسل في مرحلة مبكرة.

٣٠٠- إن الالتزام بالتبليغ عن أي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود يشمل جميع الحالات بغض النظر عن مصادرها، سواء أكانت ناجمة عن ظواهر طبيعية (مثل الفيضانات أو الانجرافات الثلجية أو العواصف أو الزلازل)، أو من صنع الإنسان (مثل الحوادث الصناعية والفيضانات التي تقع بسبب الإنسان).

٣٠١- وينطبق الالتزام بالتبليغ عن "أي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود" على كافة الأطراف المتشاطئة، سواء أكانت في المنبع أو المصب^(١٠٠). ومن شأن تنفيذ الالتزام بالتبليغ بموجب المادة ١٤ مساعدة الأطراف المتشاطئة على تنفيذ التزامها الأساسي المتعلق بالتعاون "على أساس المساواة والمعاملة بالمثل" المكرس في الفقرة ٦ من المادة ٢. ويشكل ذلك مساهمة قيمة في الجهود التي تبذلها الأطراف المتشاطئة من أجل إنشاء وتشغيل أنظمة اتصال وتنبية وإنذار، عملاً بالمادة ١٤، وتقديم المساعدة المتبادلة عند الطلب، عملاً بالمادة ١٥ من الاتفاقية.

٣٠٢- وتؤكد المادة ١٤، بطلبها من الأطراف المتشاطئة القيام، عند الاقتضاء، بإنشاء وتشغيل أنظمة اتصال وتنبية وإنذار منسقة أو مشتركة، أن الهدف من هذه الأنظمة هو "الحصول على المعلومات وإرسالها". وعلى الرغم من أن الاستجابة المشتركة لا تشكل الهدف الرئيسي لتشغيل أنظمة الاتصال والتنبية والإنذار، فإن هذه الأنظمة ضرورية للتنفيذ الفعال لالتزام الأطراف المتشاطئة بتقديم المساعدة

(٩٩) تقتضي الفقرة ٢ من المادة ٢٨ من اتفاقية نيويورك استخدام أسرع الوسائل المتاحة.

(١٠٠) انظر التعليق على المادة ١٣.

٣١٢- ومن أجل تحديد التدابير والخطوات اللازمة لتنفيذ المادة ١٤ من الاتفاقية، يمكن الاطلاع على الأحكام النموذجية لإدارة الفيضانات العابرة للحدود (٢٠٠٦)، والمبادئ التوجيهية للإدارة المستدامة للفيضانات الصادرة عن اللجنة الاقتصادية لأوروبا (٢٠٠٠)، واستنتاجات وتوصيات الحلقة الدراسية التي نظمتها اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن منع الحوادث الكيميائية والحد من تأثيراتها على المياه العابرة للحدود (١٩٩٩)، والممارسة الجيدة فيما يتعلق برصد وتقييم الأنهار والبحيرات والمياه الجوفية العابرة للحدود (٢٠٠٦)، بغية الحصول على إرشادات.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٣١٣- تحدد الأطراف المتشاطفة السلطات المختصة أو جهات التنسيق المعنية بإصدار واستلام المعلومات عن أي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود وتعلم بعضها بهذه السلطات والجهات. وينبغي للأطراف المتشاطفة أن تتفق على إجراءات التبليغ، وعلى وسائل الإخطار والاتصال على أقل تقدير. ومن المهم التشديد على أنه إذا كانت أنظمة الاتصالات والتنبيه والإنذار المنسقة أو المشتركة غير موجودة أو لا تغطي جميع التهديدات المحتملة، تظل الأطراف المتشاطفة ملزمة بتوفير المعلومات عن أي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود.

٣١٤- ويتطلب إنشاء أنظمة الاتصال والتنبيه والإنذار جهوداً وخبرات في المجالين القانوني والمؤسسي من أجل تحديد البارامترات المحسوبة وأنظمة القياس والإجراءات المتوافقة لإرسال البيانات والاتفاق بشأنها، فضلاً عن أنشطة بناء القدرات اللازمة لاختبار هذه الأنظمة وتدريب الموظفين. وينبغي التفكير في تقييم وتحديث أنظمة الاتصال والتنبيه والإنذار. ويجب أن تعمل هذه الأنظمة على مدار الساعة وأن تخضع للاختبار بصورة منتظمة.

٣٠٨- ومن الضروري التشديد على أن التزام الأطراف المتشاطفة بتبليغ بعضها دون إبطاء بأي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود، وإنشاء وتشغيل أنظمة تنبيه وإنذار، ينبغي أن يُقرأ مقترناً بالتزامها المتمثل في وضع خطط للطوارئ بموجب الفقرة ١ (ي) من الفقرة ٣، وبخاصة في السياق العابر للحدود^(١٠١).

٣٠٩- وعلى الرغم من أن المادة ١٤ لا تفرق بين نظم الاتصال والتنبيه والإنذار المتعلقة بالفيضانات والحوادث الصناعية أو المخاطر المحتملة الأخرى، فإن بإمكان الأطراف المتشاطفة استحداث أنظمة مختلفة لهذه الأغراض.

٣١٠- ويمكن إنشاء أنظمة الاتصالات والتنبيه والإنذار باعتماد نهج تدريجي. وقد تشمل الخطوات المتبعة على الآتي:

- قائمة جرد تشمل المصادر المحتملة للتلوث الصناعي وتحليلاً للمخاطر؛
- الاتفاق على معايير أو بارامترات أو عتبة للإنذار المبكر، وعلى أنظمة للقياس أو معالجة البيانات؛
- إنشاء شبكة جهات تنسيق أو مراكز إنذار؛
- الاتفاق على إجراءات الإنذار (محتوى المعلومات، والاستمارات، والطرائق)؛
- تدابير أخرى.

ووفقاً لما تقتضيه المادة ١٤، تتفق الأطراف المتشاطفة على الإجراءات والتسهيلات المتوافقة لإرسال ومعالجة البيانات.

٣١١- ويوصى بأن تنشئ الأطراف المتشاطفة أنظمة اتصالات وتنبيه وإنذار للحوض النهري. وبإمكان الأطراف المتشاطفة كذلك دمج أنظمة الرصد والإنذار المبكر. وينبغي إيجاد تعاون وثيق مع نظام الحماية المدنية والإنقاذ. ومن الضروري وضع استراتيجيات للاتصال بالجمهور في الحالات الحرجة، فضلاً عن كفالة مشاركة الجمهور في تطوير أنظمة الاتصال والتنبيه والإنذار.

٣- أمثلة

الإطار ٤٠- نظام الإنذار في حالات الحوادث الطارئة في الدانوب

تتولى أمانة اتفاقية حماية نهر الدانوب المسؤولة عن نظام الإنذار في حالات الحوادث الطارئة في الدانوب. ويُشغل النظام عند وقوع خطر بتلوث عابر للحدود للمياه أو عندما تتجاوز المواد الخطرة مستويات عتبة الخطر. ويرسل النظام رسائل إنذار دولية إلى بلدان المصب. ومن شأن ذلك مساعدة السلطات في تفعيل إجراءات حماية البيئة والسلامة العامة.

ويعمل النظام عن طريق شبكة من مراكز التنبيه الدولية الرئيسية الموجودة في كل من البلدان المشتركة فيه. وتتألف هذه المراكز من ثلاث وحدات أساسية هي:

(١٠١) انظر التعليق على الفقرة ١ (ي) من المادة ٣.

- وحدة الاتصالات (تعمل على مدار الساعة)، وتقوم بإرسال واستقبال الرسائل الإنذارية؛
- وحدة الخبراء، التي تتولى تقييم التأثير المحتمل العابر للحدود لأي حادث، وتستخدم قاعدة بيانات المواد الخطرة ونظام الإنذار الخاص بحوض الدانوب؛
- وحدة اتخاذ القرار، التي تحدد توقيت إرسال الإنذارات الدولية.

وبدأ تشغيل نظام الإنذار للمرة الأولى في عام ١٩٩٧ في ألمانيا وبلغاريا والجمهورية التشيكية ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وكرواتيا والنمسا وهنغاريا. وانضمت أوكرانيا وجمهورية مولدوفا إلى النظام في عام ١٩٩٩، وقد انضمت إليه البوسنة والهرسك وصربيا منذ عام ٢٠٠٥.

وشهد نظام الإنذار عملية تحسين جوهرية في عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ بدعم من مشروع الدانوب الإقليمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/مرفق البيئة العالمية. وكان الهدف من عملية التحسين هو رفع فعالية النظام وكفاءته من حيث التكلفة عن طريق استبدال الاتصال عبر السواتل بنظام معلومات يعتمد على شبكة الإنترنت يستخدم الرسائل القصيرة GSM/SMS لإشعار العاملين في مراكز التنبيه الدولية الرئيسية.

وفي عام ٢٠٠٧، أدت خمسة حوادث إلى تشغيل نظام الإنذار. وفي الوقت الراهن، يتعامل النظام مع حوادث التسرب العرضي فقط، لكن توجد بالفعل خطط يعتزم إدرجها في النظام للإنذار في حالات الثلوج والفيضانات.

المصدر: الموقع الشبكي للاتفاقية الدولية لحماية نهر الدانوب (<http://www.icpdr.org/icpdr-pages/aews.htm>) والتقارير السنوي الصادر في إطار الاتفاقية لعام ٢٠٠٧.

الإطار ٤١- نظام التنبيه والإنذار "راين" وخطة العمل المتعلقة بفيضانات نهر الراين

تتولى اللجنة الدولية لحماية نهر الراين تشغيل نظام التنبيه والإنذار "راين". ويتكون النظام من ستة مراكز تحذير دولية على طول نهر الراين بين بازل والحدود الألمانية الهولندية، إضافة إلى مركزين في موزيل. وكل مركز مكلف بجزء معين من نهر الراين أو روافده. وعند وقوع حادث في جزء من النهر أو في روافده تحت إشراف المركز، يرسل المركز المعني "تقريراً أولياً" إلى جميع مراكز الإنذار باتجاه المصب وإلى أمانة لجنة حماية الراين الكائنة في كوبلينز. وعادة ما يُصنف هذا التقرير على أنه "معلومات". ويرسل "تحذير" عندما تتعرض نوعية المياه إلى خطر كبير. وعندها يمكن للأطراف الواقعة في اتجاه المصب اتخاذ إجراءات تحوطية بأسرع ما يمكن.

وتشمل التحديات استمرار تحسين النظام وإدخال تكنولوجيات جديدة عليه. وبفضل القيام مؤخراً بتطوير نظام إنذار حاسوبي، يمكن للسلطات المعنية في الوقت الراهن التنبؤ السريع وعلى نحو موثوق بوجود التلوث في نهر الراين وبالتركيز المتوقع للملوثات.

أما خطة العمل الخاصة بالفيضانات، وهي كذلك تحت إشراف اللجنة الدولية لحماية الراين، فتيسر جملة أمور منها التعاون المكثف بين مراكز الإنذار بالفيضانات ومراكز التنبؤ بها على طول نهر الراين. وقد تم بحلول عام ٢٠٠٥ تحقيق هدفها المتمثل في زيادة فترات التنبؤ بنسبة مائة في المائة. فقد زادت فترات التنبؤ من ٢٤ إلى ٤٨ ساعة بالنسبة إلى أعالي ووسط نهر الراين، ومن ٤٨ إلى ٩٦ ساعة بالنسبة إلى أسفل النهر ومنطقة الدلتا. وتمكن مواقع الويب البلدان من الوصول عبر الحدود إلى مراكز التنبؤ على طول نهر الراين. وتساهم هذه الإمكانيات بصورة كبيرة في التأهب لحالات الفيضانات وفي الحد من الأضرار وتشكل، ضمن أمور أخرى، أساساً للإجراءات المتخذة عقب الإعلان الأول عن الفيضان.

المصدر: اللجنة الدولية لحماية الراين، خطة العمل الخاصة بالفيضانات (١٩٩٥-٢٠٠٥): أهداف الإجراءات، التنفيذ والنتائج (كوبلينز، ألمانيا)، وهي متاحة على الرابط <http://www.iksr.org/index.php?L=3&I=269>.

الإطار ٤٢- الخطوات المتخذة من جانب جمهورية مولدوفا وأوكرانيا لإنشاء أنظمة إنذار للتصدي للفيضانات والتلوث

توخياً لتيسير تنفيذ الاتفاق بين حكومة جمهورية مولدوفا وحكومة أوكرانيا بشأن الاستخدام المشترك للمياه العابرة للحدود وحمايتها (١٩٩٤)، اعتمد مفوضو جمهورية مولدوفا وأوكرانيا لائحيتين في عام ٢٠٠٦ لإنشاء أنظمة ثنائية للإنذار المبكر والتنبيه في حالات الفيضانات وحوادث التلوث العرضي.

وتتص اللائححة المتعلقة بالحماية من فيضانات الممرات المائية العابرة للحدود والممرات المائية الداخلية على التبادل المنتظم للمعلومات بين هيئات إدارة المياه، وتحدد تدابير الإنذار والحماية الواجب اتخاذها خلال الفيضانات وانجراف الثلوج. وتقسّم فترة الفيضانات إلى ثلاث فترات فرعية. ويتفاوت تواتر رسائل المعلومات ومحتواها خلال هذه الفترات الفرعية. وتشتمل المرفقات على معلومات الاتصال بالهيئات المختصة المعنية بإدارة المياه وقائمة بمحطات قياس مناسب المياه في جمهورية مولدوفا وفي أوكرانيا، التي يمكنها إرسال الإنذارات وتوفير معلومات عن المستويات الحرجة التي تشير إلى بدء اتخاذ تدابير الحماية.

أما اللائحة المتعلقة بتدابير التصدي لحالات التلوث العرضي الخطرة والشديدة التي يصعب تجنبها على الأنهار العابرة للحدود، فتبين معايير تحديد تلوث المياه المرتفع والشديد، وتتضمن قائمة بالهيئات المختصة بإدارة المياه، واستمارة موحدة للتحذير من التلوث. وبموجب هذه اللائحة، يُطلب من هيئات إدارة المياه أن ترسل، دون إبطاء وبكافة الوسائل المتاحة، جميع البيانات المتاحة عن التلوث، فضلاً عن المعلومات المتعلقة بكيفية انتشاره. وتحدد الأطراف، على أساس كل حالة على حدة، تواتر الاتصالات في سياق عملية اتخاذ التدابير اللازمة للتخفيف من تبعات التلوث والقضاء عليها. ويمكن إجراء عملية مشتركة لقياس وتقييم نوعية المياه إذا طلب أحد الأطراف ذلك.

الإطار ٤٣- التعاون الهيدرولوجي المشتمل على نظام التنبؤ بالفيضانات والإنذار منها: تجربة سلوفاكيا

وقّعت سلوفاكيا اتفاقات تعاون ثنائية في مجال المياه العابرة للحدود مع جميع البلدان المجاورة لها. وأنشئت لجان ثنائية معنية بالمياه العابرة للحدود، وشُكلت تحت رعايتها أفرقة عاملة تركز على مختلف المواضيع المتعلقة بالتعاون الثنائي. وعيّنت البلدان المتشاطئة خبراء وطنيين للمشاركة في كل فريق عامل. وضمن هذه الأفرقة المنشأة في إطار كل واحدة من اللجان الثنائية، تم تشكيل فريق عامل للمسائل الهيدرولوجية. وتقوم الأفرقة العاملة بوضع لوائحها الداخلية التي تحدد مواضيع التعاون. كما تضع خطط عمل سنوية ومشاريع خطط عمل للسنة المقبلة. وتتم الموافقة على خطط العمل من قبل اللجنة الثنائية المعنية، التي تجتمع مرة واحدة كل عام.

والمواضيع الرئيسية للتعاون الثنائي الهيدرولوجي تشمل ما يلي:

(أ) مقارنة ومواءمة البيانات الهيدرولوجية: يجتمع أعضاء الأفرقة العاملة مرتين في السنة ويعملون على مقارنة ومواءمة البيانات المقيسة وفقاً للنظام الداخلي، والتي تحدد السمات المختارة، والمؤشرات المقيسة، وعمليات التصريف، ومعدلات منحنيات التصريف، وتواتر أخذ القياسات، وتجهيز البيانات، وتقييم النتائج، وما إلى ذلك. وتقدم النتائج (البيانات الهيدرولوجية المواءمة) إلى اللجنة للموافقة عليها وتدرج في بروتوكول اللجنة.

(ب) التنبؤ بالفيضانات: في إطار الفريق العامل المعني بالمسائل الهيدرولوجية، يعمل الخبراء من البلدين على وضع التنبؤات المتعلقة بالفيضانات. ويضطلع الخبراء بدور حرج لأن عليهم الاتصال بصورة مباشرة وفورية بالشركاء في البلدان المجاورة عند احتمال حدوث حالات وأوضاع طارئة حرجة. ولضمان الاتصال بصورة سليمة، يجري بصورة منتظمة تحديث قائمة الخبراء، بما في ذلك معلومات الاتصال بهم، وتكون جزءاً من وثائق الفريق العامل وتصبح لاحقاً جزءاً من بروتوكول اللجنة. ويقدم البروتوكول إلى الحكومة للموافقة عليه.

(ج) تنفيذ المبادئ التوجيهية للاتحاد الأوروبي بشأن الفيضانات^(١٠٢).



زاي- المادة ١٥- المساعدة المتبادلة

المادة ١٥

- ١- عند حدوث حالة طارئة، تقدم الأطراف المتشاطفة المساعدة المتبادلة عند الطلب، وذلك باتباع الإجراءات التي ستحدد وفقاً للفقرة ٢ من هذه المادة.
- ٢- تحدد الأطراف المتشاطفة إجراءات المساعدة المتبادلة من أجل معالجة جملة مسائل منها ما يلي:
- (أ) توجيه ومراقبة وتنسيق المساعدة والإشراف عليها؛
- (ب) التسهيلات والخدمات المحلية التي يتيحها الطرف لمتمس المساعدة، بما يشمل، عند الاقتضاء، تيسير إجراءات عبور الحدود؛
- (ج) اتخاذ ترتيبات السلامة وتعويض و/أو مكافئة الطرف المقدم للمساعدة و/أو العاملين التابعين له، فضلاً عن تأمين المرور عبر إقليم طرف ثالث، عند الاقتضاء؛
- (د) تحديد طرائق تسديد تكلفة خدمات المساعدة.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

٣١٨- وتشدّد الفقرة ١ على تقديم المساعدة المتبادلة "إذا وقعت حالة حرجة". ونظراً لترابط المادتين ١٤ و ١٥، فإن الفهم الأساسي لعبارة "حالة حرجة" ينبغي أن يكون متطابقاً^(١٠٣). ومع ذلك، فإن طبيعة التزامات الأطراف المتشاطفة المنصوص عليها في هاتين المادتين تختلف نوعاً ما. فالمادة ١٤ تنص في الجملة الأولى منها على التزام واضح للأطراف المتشاطفة بإطلاع بعضها على "أي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود"، غير أن المادة ١٥ تتحدث عن "حالة حرجة" فقط. وعليه، ينبغي التركيز على أنه وفقاً للمادة ١٥، تقدم الأطراف المتشاطفة المساعدة المتبادلة عند حدوث أي حالة حرجة بصرف النظر عما إذا كانت تنطوي أو لا تنطوي على آثار عابرة للحدود.

٣١٩- وتدل عبارة "تقدم الأطراف" على إلزامية الطلب - أي التزام صريح - يقع على الطرف المتشاطف بتقديم المساعدة عند وقوع حالة حرجة. وينبغي تقديم هذه المساعدة إلى الطرف المتشاطف على أساس متبادل وبصرف النظر عما إذا كان يواجه بأي طريقة كانت خطر التعرض إلى ضرر كبير ناتج عن الحالة الحرجة. ومن المهم ملاحظة أن المساعدة المتبادلة تقدم "عند الطلب"، وفقاً للفقرة ١ من المادة ١٥. وينطوي الالتزام على شرط من شقين، أولهما يقع على الطرف المتشاطف المتأثر الذي يتعين عليه في الحالات الحرجة تقييم الحالة واتخاذ قرار دون تأخير بشأن ما إذا كان عليه طلب المساعدة الخارجية من طرف آخر أو أطراف أخرى. وعليه، من المتوقع أن يسعى الطرف المتشاطف المتأثر إلى التماس المساعدة عندما يتعرض إلى كارثة تفوق إمكانياته الوطنية. وينبغي أن يكون طلب المساعدة

٣١٥- تنص المادة ١٥ على أن تقدم الأطراف المتشاطفة المساعدة لبعضها عند طلبها في الحالات الطارئة، وتحدد بعض المسائل الإجرائية الجوهرية التي تتفق الأطراف المتشاطفة بشأنها من أجل تقديم هذه المساعدة بصورة فعالة. والأساس المنطقي لهذا الحكم هو أن تدابير الاستجابة الرامية إلى منع الآثار المحتملة العابرة للحدود ومراقبتها أو الحد منها، وحماية الصحة البشرية والبيئة في الحالات الحرجة، تكون أكثر فعالية إذا نسّقت الأطراف المتشاطفة أنشطتها وساعدت بعضها في تخفيف الآثار الضارة الناتجة عنها والقضاء عليها. وعلاوة على ذلك، غالباً ما تتوقف فعالية المساعدة المتبادلة في الحالات الطارئة على مدى سرعة وتنسيق المساعدة الدولية وإدارتها ومراقبتها اللوجستية الجيدة - فضلاً عن تكاملها مع التدابير المحلية - كما تتوقف على استخدام مهنيين مناسبين وموظفين ذوي مهارات.

٣١٦- وينبغي قراءة وتطبيق أحكام المادة ١٥ من الاتفاقية مقترنة بالأحكام ذات الصلة الواردة في المادة ١٤ التي تشكل شرطاً ضرورياً لتنفيذ الفعال للمادة ١٥.

٣١٧- وتعلق المادة ١٥ بالشروط المحددة لتقديم المساعدة المتبادلة من جانب الأطراف المتشاطفة. وعليه، لا ينبغي النظر إلى الأحكام الواردة فيها على أنها تفرض أي شروط على الأطراف المتشاطفة إذا قررت تقديم المساعدة بأشكال أو أنواع أخرى إلى أي بلد متشاطف آخر وفق أي شروط يتفق عليها الأطراف أو يروها مناسبة. وفي الوقت ذاته، لا يقع على الأطراف المتشاطفة التزام مباشر بتقديم مساعدة متبادلة غير تلك المنصوص عليها في المادة المذكورة.

٣٢٣- ولا تحدد الاتفاقية شكل الإجراءات المتعلقة بالمساعدة المتبادلة. وعليه، يجوز للأطراف المتشاطئة صياغتها في قسم مستقل من اتفاق التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف المنصوص عليه في المادة ٩ من الاتفاقية، وذلك بوصفه اتفاقاً مستقلاً بشأن المساعدة المتبادلة في الحالات الحرجة المتعلقة بالمياه العابرة للحدود، أو كبروتوكول أو لائحة مرفقة بالاتفاق القائم أو كجزء من اتفاق عام بشأن الحماية المدنية. ويمكن كذلك أن تكون الأحكام المتعلقة بتنسيق المساعدة المتبادلة ضمن المهام الموكلة إلى هيئة مشتركة تنشئها الأطراف المتشاطئة.

٣٢٤- وعملاً بالفقرة ٢ من المادة ١٥، تتناول إجراءات المساعدة المتبادلة جملة أمور منها المواضيع التالية:

- (أ) توجيه ومراقبة وتنسيق المساعدة والإشراف عليها؛
- (ب) التسهيلات والخدمات المحلية التي يتيحها الطرف ملتصق بالمساعدة، بما يشمل، عند الاقتضاء، تيسير إجراءات عبور الحدود؛
- (ج) ترتيبات السلامة وتعويض و/أو مكافئة الطرف المقدم للمساعدة و/أو العاملين التابعين له، فضلاً عن تأمين المرور عبر إقليم طرف ثالث، عند الاقتضاء؛
- (د) تحديد طرائق تسديد تكلفة خدمات المساعدة.

٣٢٥- والجدير بالذكر أن عبارة "أمور أخرى" تعني أن القائمة المذكورة ملزمة لكنها غير حصرية، ويجوز للأطراف المتشاطئة وضع أحكام وشروط إجرائية أخرى، فضلاً عن وضع لوائح تتعلق بالمساعدة المتبادلة. وينبغي الإشارة كذلك إلى أن القائمة تشير إلى التعاون مع دول (مرور عابر) (أطراف ثالثة) أخرى، مما يعني ضمناً أن الاتفاقات المتعلقة بالمساعدة المتبادلة في الحالات الحرجة يمكن أن تكون ثنائية أو متعددة الأطراف على حد سواء، ولا تقتصر على الأطراف المتشاطئة المتأثرة والمقدمة للمساعدة.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٣٢٦- تضع الأطراف المتشاطئة إجراءات المساعدة المتبادلة في الحالات الحرجة وتتفق عليها في مرحلة مبكرة قدر الإمكان من عملية التعاون بينها. وينبغي للإطار أن يعالج على النحو الملائم المسائل المتعلقة ببدء تقديم المساعدة وتيسيرها ونقلها وتوجيهها ومراقبتها وتنسيقها والإشراف عليها، بما يتفق مع أحكام الاتفاقية. وينبغي للأطراف المتشاطئة أن تعين بوضوح الكيانات الحكومية المحلية المسؤولة وصاحبة السلطة في هذا المجال. وينبغي النظر في إنشاء جهة تنسيق مركزية للربط بين الجهات الفاعلة الدولية والحكومية على كافة المستويات. ويجب أن تكون الإجراءات بسيطة وسريعة ما أمكن وتسمح مقدماً بتحديد الحالات الحرجة. ويجب أن تكون المعلومات المتعلقة بالإجراءات واضحة ويمكن الوصول إليها بحرية.

صريحاً. أما الشق الثاني للشروط المذكور آنفاً فيقع على عاتق الطرف الذي تُطلب منه المساعدة (أو الأطراف). وفور تقديم طلب صريح من جانب الطرف المتشاطئ المتأثر، يقع التزام على الطرف الآخر (الأطراف الأخرى) بتقديم هذه المساعدة.

٣٢٠- وعلى النقيض من ذلك، فإن عبارة "أن يقدم المساعدة المتبادلة عند الطلب" لا يجب فهمها على أنها تقيد حق أي طرف متشاطئ في عرض تقديم المساعدة إلى الطرف المتشاطئ المتأثر عند وقوع حالة حرجة دون انتظار تلقي طلب بذلك. وبعبارة أخرى، يمكن الشروع في تقديم المساعدة المتبادلة في الحالات الحرجة إما على أساس طلب من الطرف المتشاطئ المتأثر أو عن طريق موافقته على عرض من الطرف المتشاطئ (الأطراف المتشاطئة) بتقديم المساعدة.

٣٢١- ومن المهم ملاحظة أنه إلى جانب المساعدة المتبادلة التي يمكن للأطراف المتشاطئة المتأثرة الاعتماد عليها بموجب الاتفاقية، فإنه ينبغي لها بذل كل ما في وسعها من أجل التقليل من أي تأثير حدث بالفعل في إقليمها. ويستمد هذا الالتزام من الأحكام الرئيسية الواردة في الفقرة ١ من المادة ٢ التي تحدد الأهداف الرئيسية للاتفاقية، من قبيل منع حدوث أي آثار عابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها. وبالمثل، تنص الفقرة ٣ من المادة ٢٨ من اتفاقية نيويورك على أنه ينبغي للدولة التي تكون أراضيها منشأً لحالة طوارئ ما "أن تتخذ على الفور جميع التدابير العملية... لمنع وتخفيف وإزالة أي تأثيرات ضارة ناجمة عن حالة طوارئ". وتحقيقاً لغايتها، تنص الأحكام النموذجية المتعلقة بإدارة الفيضانات العابرة للحدود (٢٠٠٦) على أنه إذا تيقن أحد الأطراف من وجود حالة قد تؤدي إلى حدوث فيضان في أقاليم الأطراف الأخرى أو خلال تعرض أقاليم الأطراف الأخرى لفيضان، فيتوجب على هذا الطرف أن يتخذ، إلى أقصى ما يمكن، جميع التدابير المناسبة لمنع أو تخفيف الآثار الضارة للفيضان على أقاليم الأطراف الأخرى.

٣٢٢- وبالنظر إلى أن الإدارات المحلية للطرف المتأثر تكون معرضة للإجهاد أثناء الحالات الحرجة وقد تتأثر قدراته، مما يحد من قدرته على توفير التسهيلات اللازمة، فينبغي أن يتم بصورة مسبقة إنجاز الأعمال التحضيرية المتعلقة بتقديم المساعدة المتبادلة. ولهذا الغاية، تقتضي الفقرة ٢ من المادة ١٥ أن تعتمد الأطراف المتشاطئة إلى "وضع إجراءات المساعدة المتبادلة والاتفاق عليها"، وتمثل هذه العبارة التزاماً آخر بموجب الاتفاقية. والأساس المنطقي لاشتراط الاتفاقية الاتفاق مسبقاً على الإجراءات المتعلقة بتقديم المساعدة المتبادلة هو ضمان الاستجابة الفورية والفعالة عند حدوث حالات حرجة وتفادي أي تأخير لا موجب له والتكاليف العالية لتقديم المساعدة. وعلاوة على ذلك، فإن التفاوض المسبق بشأن اتفاق لتقديم المساعدة المتبادلة قد يساهم في تحديد نقاط الضعف وتعزيز تأهب الأطراف المتشاطئة.

٣٣٠- وعند حدوث حالة حرجة، ينبغي للطرف المتشاطئ المتأثر أن يقيّم دون تأخير قدرته على اتخاذ التدابير اللازمة والفعالة، ويجب ألا يتردد في طلب المساعدة من طرف آخر (أطراف أخرى)، إذا كان من شأن هذه المساعدة إعانته على منع أو تقليل الآثار العابرة للحدود.

٣٣١- والتدابير الناجعة لمواجهة معظم الحالات الحرجة ينبغي أن تُفصّل حسب الحالة المعنية، وأن تكون معقولة في ضوء ظروف الطرف المتشاطئ المتأثر، وأن تضع في الحسبان إمكانيات الطرف المتأثر والآثار المحتملة على الدول الأخرى، وأن تشمل منظمات المجتمع المدني المحلية والمعارف المحلية، وأن تمكّن المجتمعات المحلية من المساهمة في تأمين سلامتها وحمايتها. ومن العناصر الأساسية للتدابير المحلية، ضرورة أن يكون الطرف المتأثر جاهزاً وقادراً على قبول المساعدة الخارجية وتلقيها وتوجيهها وتنسيقها ومراقبتها.

٣٣٢- وعند انتهاء الحالة الحرجة، ينبغي للأطراف المتشاطئة إجراء تقييم مشترك لتدابير الاستجابة والمساعدة المتبادلة التي قُدمت، وذلك بهدف معالجة الثغرات وتحسين فعالية المساعدة المتبادلة مستقبلاً.

٣٢٧- وفيما يتعلق بالموظفين المسؤولين عن الاستجابة في حالات الطوارئ، تعالج إجراءات المساعدة المتبادلة جملة أمور منها: إصدار تأشيرات الدخول/الخروج وتصاريح العمل؛ والاعتراف مؤقتاً بالمؤهلات الطبية ورخص القيادة الأجنبية وغيرها من الرخص؛ وحرية الوصول إلى المنطقة المتأثرة بالحالة الحرجة والتنقل داخلها.

٣٢٨- وفيما يتعلق بمعدات ولوازم الاستجابة، ينبغي النظر في جملة أمور منها: الإعفاء من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف والرسوم؛ وعدم إخضاعها لقيود التصدير والعبور والاستيراد؛ وتبسيط وتقليل المستندات المطلوبة لتصديرها وعبورها واستيرادها؛ وإلغاء أو تقليل شروط فحصها؛ والسماح للمركبات البحرية والجوية بالعمل داخل إقليم الطرف المتأثر؛ والسماح باستيراد وإعادة تصدير الأدوية والمعدات الطبية.

٣٢٩- وعند الاتفاق على إجراءات المساعدة المتبادلة في الحالات الحرجة، يمكن للأطراف المتشاطئة الاتفاق على قيام الطرف المتأثر بتسديد بعض التكاليف إلى الطرف (الأطراف) المقدمة للمساعدة. وفي هذه الحالة، ينبغي للأطراف المتشاطئة الاتفاق مسبقاً على طريقة التسديد وطبيعة التكاليف الواجب تسديدها.

٣- مثال

الإطار ٤٤- مساعدة رومانيا في تخفيف آثار الفيضانات

في ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، جرى التوقيع في بودابست على الاتفاق المبرم بين حكومتي رومانيا وهنغاريا بشأن التعاون والمساعدة المتبادلة في حالات الكوارث. وفي عام ٢٠٠٥، واستناداً إلى هذا الاتفاق، طلبت وزارة البيئة وإدارة المياه في رومانيا المساعدة من هنغاريا عن طريق وزارة البيئة والمياه، وذلك من أجل تصريف المياه من مناطق غمرتها الفيضانات في مقاطعة تيميس.

وجرى تقديم المساعدة على النحو التالي: توفير ١٦ مضخة تفريغ عالية الكفاءة مزودة بجميع المستلزمات الأساسية الإضافية، بما في ذلك خزانات الوقود والورش المتنقلة لتوفير المساعدة التقنية وخرائطم التفريغ. ولإدخال هذه المعدات، تم تبسيط إجراءات الجمارك عملاً بالأحكام القانونية السارية فيما يتعلق بالإعفاء من الرسوم الجمركية وغيرها من الضرائب.

حاء- المادة ١٦- إعلام الجمهور

المادة ١٦

١- تكفل الأطراف المتشاطفة إطلاع الجمهور على المعلومات المتعلقة بحالة المياه العابرة للحدود، والتدابير التي اتخذت أو المزمع اتخاذها لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، وفعالية هذه التدابير. ولهذه الغاية، تكفل الأطراف المتشاطفة إتاحة المعلومات التالية للجمهور:

- (أ) الأهداف المتعلقة بجودة المياه؛
 (ب) التصاريح التي أصدرت والشروط الواجب تلبيتها؛
 (ج) نتائج دراسة عينات المياه والنفايات السائلة التي أُجريت من أجل الرصد والتقييم، فضلاً عن نتائج التحقق من الامتثال للأهداف المتعلقة بجودة المياه أو شروط إصدار التصاريح.

٢- تكفل الأطراف المتشاطفة إتاحة هذه المعلومات للجمهور في توقيتات مناسبة وبالمجان لفحصها، وتوفير التسهيلات المعقولة للجمهور لتمكينه من الحصول على نسخ من هذه المعلومات من الأطراف المتشاطفة، مقابل رسوم معقولة.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

للجمهور دون تمييز على أساس المواطنة أو الجنسية أو المسكن، ودون تمييز، في حالة الشخصيات الاعتبارية، على أساس مكان المقر أو المركز الفعلي للأنشطة. وعلاوة على ذلك، فإن الجمعيات أو المنظمات أو المجموعات التي لا تتمتع بشخصية اعتبارية يمكن أن تعد جزءاً من الجمهور، بموجب هذا التعريف، إذا كان ذلك هو وضعها بموجب التشريعات أو الممارسات الوطنية في بلدانها. ويعني ذلك أن المجموعات المخصصة لا تعد جزءاً من الجمهور، لأغراض الاتفاقية، إلا إذا كانت مستوفية، بموجب التشريعات أو الممارسات الوطنية، إن وجدت، لشروط منحها هذه الصفة^(١٠٤).

٣٣٥- ويعني كلا التعريفين "تُتاح المعلومات للجمهور" و"ينبغي أن تُتاح المعلومات للجمهور" الالتزام بالنشر الفعلي للمعلومات وتوفيرها للجمهور من جهة، والالتزام بالتزويد بالمعلومات عند الطلب، من جهة أخرى.

٣٣٦- وعلى الرغم من أن المادة ١٦ ترد في الجزء الثاني من الاتفاقية ("الأحكام المتعلقة بالأطراف المتشاطفة")، فإن التزاماتها ذات طبيعة مزدوجة تتطلب اتخاذ إجراءات على الصعيدين الوطني والدولي. والمادة ١٦ ليست محددة فيما يتعلق بما هي الهيئة أو السلطة المسؤولة عن إتاحة المعلومات. ومع ذلك، على كل طرف متشاطف التأكد من النشر الفعلي للمعلومات والتزويد بها عند الطلب عن طريق السلطات العامة. ويجوز للأطراف المتشاطفة كذلك أن تحث المشغلين وتطلب منهم، بموجب تشريعاتها الوطنية، تقديم معلومات مباشرة للجمهور إذا كان لأنشطتهم تأثيرات محتملة عابرة للحدود.

٣٣٣- المادة ١٦ تجسد جزئياً المبدأ ١٠ من إعلان ريو الذي يبيّن جملة أمور منها أن "لكل شخص التمتع، على المستوى الوطني، بإمكانية الوصول المناسب إلى المعلومات المتعلقة بالبيئة التي تكون في حوزة السلطات العامة" وأن "على الدول تيسير وتشجيع إذكاء الوعي العام ومشاركة الجمهور عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع". والأساس المنطقي للالتزام بإتاحة المعلومات للجمهور هو توعية الجمهور في المجالات التالية:

- (أ) حالة المياه العابرة للحدود؛
 (ب) التدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها لمنع ومراقبة وتقليل الآثار العابرة للحدود؛
 (ج) فعالية هذه التدابير.

ويرمي الالتزام كذلك إلى تمكين الجمهور من المشاركة بفعالية في عمليات اتخاذ القرارات ذات الصلة.

٣٣٤- والمادة ١٦ وغيرها من الأحكام ذات الصلة الواردة في الاتفاقية لا تُعرّف أو تُحدد معنى عبارة "جمهور". ومع ذلك، تُعرّف هذه العبارة في عدد من الصكوك الدولية التي تطبق أساساً مبدأ "أي شخص". ولأغراض هذه الاتفاقية، فإن كلاً من اتفاقية أرهوس وبروتوكول اتفاقية المياه المتعلق بالمياه والصحة يشيران إلى عبارة "جمهور" على أنها تعني "واحدًا أو أكثر من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين وجمعياتهم ومنظماتهم أو مجموعاتهم، وفقاً للتشريعات أو الممارسات الوطنية". ويعني هذا التعريف أن تتيح الأطراف المتشاطفة المعلومات

من الحصول على نسخ منها مقابل دفع رسوم معقولة. وتكون الرسوم المعقولة غير باهظة وتُدفع لتغطية تكلفة الاستنساخ والنشر. ومن المهم ملاحظة أن الفقرة ٢ تطلب صراحة توفير "نسخ" من المستندات الفعلية التي تحتوي على المعلومات، وليس ملخصات أو مقتطفات منها، وبالتالي ضمان أن يتمكن أفراد الجمهور من الاطلاع على المعلومات المحددة المطلوبة بالكامل، باللغة الأصلية وفي السياق الذي وردت فيه.

٣٤١- إن الالتزام بإتاحة المعلومات للجمهور قد يخضع لقيود "حماية المعلومات" الواردة في المادة ٨ من الاتفاقية. ومع ذلك، ينبغي تمثيلاً مع المبدأ ١٠ من إعلان ريو تقييد تفسير وتطبيق هذه القيود وفقاً للأساس المنطقي للمبدأ ١٠ الذي مفاده أن المصلحة العامة تتحقق بصورة أفضل عن طريق الكشف عن المعلومات على أوسع نطاق. وينبغي دوماً توضيح الدوافع التي تؤدي إلى رفض تقديم المعلومات^(١٠٦).

٣٤٢- ومن أجل إتاحة الوصول الفعال إلى المعلومات على المستوى الوطني، من المهم أن يكفل كل طرف متشاطئ حق الحصول على المعلومات بموجب تشريعاته الوطنية. ويتطلب التفسير السياقي المناسب لأحكام الاتفاقية المراعاة الواجبة لهذا الحق في الحصول على المعلومات عندما يتم، بموجب الفقرة ١ من المادة ٩ من الاتفاقية، وضع وتفعيل الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية أو المتعددة الأطراف ذات الصلة.

٣٤٣- وينبغي للأطراف المتشاطئة التأكد من أن إتاحة المعلومات من قبل السلطات العامة والهيئات المشتركة تتسم بالوضوح (الشفافية)، والتأكد من إمكانية الوصول للمعلومات على نحو فعال. وتعني الشفافية أن يتمكن الجمهور من تتبع مسار المعلومات بوضوح، وفهم مصدرها، والمعايير التي استخدمت في جمعها وحفظها ونشرها، والكيفية التي تمكنه من الحصول عليها. وبعد الوصول إلى السجلات وقواعد البيانات والوثائق فعالاً إذا كان بإمكان الجمهور، على سبيل المثال، البحث عن أجزاء محددة من المعلومات أو إذا كان بإمكانه الوصول إليها بسهولة خلال ساعات عمل مناسبة ومن أماكن ملائمة باستخدام معدات مثل آلات النسخ، وما إلى ذلك^(١٠٧).

٣٤٤- وينبغي للأطراف المتشاطئة أن تضمن إتاحة المعلومات من قبل السلطات العامة والهيئات المشتركة لجميع أفراد الجمهور دون الحاجة إلى الإفصاح عن فائدة منشودة. وينبغي للمؤسسات الحكومية والوكالات المنفذة أيضاً إتاحة وصول الجمهور إلى المعلومات المتعلقة بالسياسات والاستراتيجيات. كما ينبغي أن تتيح إجراءات

وعلى الأطراف المتشاطئة أيضاً التأكد من أن الهيئات المشتركة المنشأة عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٩ من الاتفاقية تتيح المعلومات للجمهور سواء أكان ذلك عن طريق النشر الفعلي للمعلومات أو التزويد بها عند الطلب.

٣٣٧- وتحدد الفقرة ١ المادة ١٦ أنواع المعلومات التي يحق للجمهور تلقيها، وهي على وجه التحديد "المعلومات المتعلقة بحالة المياه العابرة للحدود، والتدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها لمنع ومراقبة الآثار العابرة للحدود والحد منها، وعن فعالية هذه التدابير"^(١٠٥). وعلاوة على ذلك، توضح الفقرة ١، باستخدام عبارة "لهذا الغرض" الحد الأدنى من المعلومات التي تتاح للجمهور من أجل تحقيق الهدف المذكور أعلاه. وتشير هذه المعلومات إلى ما يلي:

- الأهداف المتعلقة بجودة المياه؛
- التصاريح التي أُصدرت والشروط الواجب تلبيتها؛
- نتائج دراسة عينات المياه والنفايات السائلة التي أُجريت من أجل الرصد والتقييم؛
- نتائج التحقق من الامتثال للأهداف المتعلقة بجودة المياه أو شروط إصدار التصاريح.

٣٣٨- وعند المشاركة في تنفيذ عمليات تقييم الأثر البيئي وفقاً للفقرة ٢ (ي) من المادة ٩، ينبغي للهيئات المشتركة المنشأة بواسطة الأطراف المتشاطئة عملاً بالمادة ٩ من الاتفاقية الامتثال للأحكام الواردة في اتفاقية إسبو بشأن الوصول إلى المعلومات، إذا كانت الأطراف المتشاطئة أطرافاً فيها.

٣٣٩- وإذا تقتضي الاتفاقية أن تكفل الأطراف المتشاطئة إتاحة المعلومات للجمهور في "توقيت معقول ليتسنى فحصها"، فهي تمكن الجمهور من مراقبة تنفيذ التعاون العابر للحدود من جانب الأطراف المتشاطئة. كما تعني عبارة "توقيت معقول" أنه ينبغي للسلطات العامة والهيئات المشتركة الرد على أي شخص يطلب الحصول على معلومات في غضون فترة زمنية معقولة أو في مرحلة مبكرة من عملية صنع القرار من أجل إتاحة الفرصة لمشاركة الجمهور بصورة أكثر فعالية في المسائل ذات الصلة. وعبارة "ليتسنى فحصها" تعني أيضاً أنه ينبغي منح السلطات العامة والهيئات المشتركة أيضاً الفرصة لتلقي وبحث المعلومات والتعليقات المقدمة من الجمهور.

٣٤٠- والأساس المنطقي للفقرة ٢ هو أن تيسير الوصول الفعلي للمعلومات يستوجب أيضاً أن تكون سهلة المنال. وتحقيقاً لهذه الغاية، تقتضي الاتفاقية إتاحة المعلومات للجمهور بالمجان ليتسنى فحصها، وتوفير التسهيلات المعقولة التي تمكن أي شخص يطلب معلومات

(١٠٥) انظر التعليق على الفقرة ٣ من المادة ١١.

(١٠٦) تتضمن المادة ٤ من اتفاقية آرهوس قائمة بالخيارات المتعلقة بإمكانية رفض تقديم المعلومات. وتوضح هذه المادة أيضاً إجراء رفض طلب تقديم المعلومات بما يشمل شرط توضيح أسباب الرفض، وإعطاء معلومات عن الوصول إلى إجراء الاستعراض والإطار الزمني لاتخاذ قرار الرفض.

(١٠٧) انظر اتفاقية آرهوس: دليل التنفيذ (٢٠٠٠)، الصفحتان ٧١-٧٢.

عليها في منشور اللجنة الاقتصادية لأوروبا/برنامج الأمم المتحدة للبيئة المعنون إدارة المياه: توجيهات بشأن المشاركة العامة والامتنال للاتفاقات (٢٠٠٠) (١٠٩).

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتنال للحكم

٣٤٩- ينبغي للسلطات العامة والهيئات المشتركة التي أنشأتها الأطراف المتشاطئة أن تمتلك المعلومات (ترد قائمة بالحد الأدنى من المعلومات في الفقرة ١ من المادة ١٦) عن طريق جمعها، ومعالجتها، عند الاقتضاء، لكي تتمكن من إتاحتها للجمهور. ويجب تحديث المعلومات بشكل منتظم. وينبغي للأطراف المتشاطئة إنشاء أنظمة تضمن تدفق المعلومات بشكل منتظم من المشغلين والهيئات والمؤسسات المسؤولة عن الرصد والتقييم (المادة ١١) إلى السلطات العامة المسؤولة، وغيرها من الأنظمة اللازمة.

٣٥٠- ويجب أن يكون للسلطات العامة والهيئات المشتركة التي أنشأتها الأطراف المتشاطئة إجراءات واضحة وشاملة وشفافة لإتاحة المعلومات للجمهور، بما في ذلك الأحكام والشروط الأساسية التي تحكم التزويد بالمعلومات والعملية التي تُتبع للحصول عليها. وتوخياً لتنفيذ المادة ١٦ على نحو فعال، يجب على الأطراف أيضاً إبلاغ الجمهور بما هي السلطة العامة التي تمتلك كل نوع من المعلومات، وذلك عن طريق إصدار نشرات إعلامية وإعلانات في المطبوعات الحكومية وعلى المواقع الشبكية الحكومية أو إعلانات الخدمات العامة عبر التلفزيون أو المذياع، أو كجزء من كتالوجات المعلومات البيئية.

٣٥١- وعند القيام بموجب المادة ٩ بوضع اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف جديدة أو تنقيح القائمة منها، ينبغي للأطراف المتشاطئة إدراج أحكام واضحة لضمان وصول الجمهور إلى المعلومات. ويجب على الهيئات المشتركة التي أنشأتها الأطراف المتشاطئة النظر في وضع إجراءات واضحة ومفصلة قدر الإمكان لضمان أن يكون وصول الجمهور إلى المعلومات شرطاً لازماً للمشاركة الفعالة في إدارة واستخدام المياه العابرة للحدود.

٣٥٢- ولضمان التنفيذ الفعال للالتزام بإتاحة المعلومات للجمهور، يمكن للأطراف المتشاطئة تنظيم دورات تدريبية للمسؤولين الحكوميين في مجال قوانين الوصول إلى المعلومات والإدارة الفعالة للمعلومات والعلاقات مع الجمهور.

إصدار التصاريح (مثل سحب المياه الجوفية وتصريف مياه الصرف الصحي) وصول الجمهور إلى المعلومات بشأنها. وينبغي أيضاً إبلاغ الجمهور بالحالات الحرجة مثل (مخاطر) الفيضانات والتلوث العرضي للمياه وندرة المياه، وما إلى ذلك. ويجب اتخاذ إجراءات ملائمة لتزويد الجمهور بالمعلومات الضرورية للمشاركة في تقييم الأثر البيئي. وحيثما يتوقف تحقيق المصلحة العامة على الكشف عن معلومات واردة في وثائق عمل (وثائق ومسودات يجري استكمالها) والتعليقات عليها، ينبغي للأطراف المتشاطئة والهيئات المشتركة النظر في إتاحة وصول الجمهور إلى هذه الوثائق، فضلاً عن إمكانية تعليقه عليها.

٣٤٥- يجب على الأطراف المتشاطئة أن تحدد بوضوح في تشريعاتها الوطنية، الإجراءات ذات الصلة بالنشر الفعلي للمعلومات (١٠٨) والتزويد بها عند الطلب. وينبغي للأطراف المتشاطئة أيضاً وضع الإجراءات المتعلقة بإتاحة المعلومات للجمهور في الاتفاقات أو الترتيبات الثنائية أو المتعددة الأطراف، أو في البروتوكولات المواضيعية التكميلية لهذه الاتفاقات. ويجوز للهيئات المشتركة وضع لوائح محددة بشأن النشر الفعلي للمعلومات والتزويد بها عند الطلب.

٣٤٦- ومن أجل ضمان أن المعلومات متاحة ويمكن الوصول الفعلي إليها مجاناً ليتسنى فحصها، يمكن للأطراف المتشاطئة والهيئات المشتركة إنشاء وتشغيل مراكز توثيق ومكتبات وقواعد بيانات ومواقع شبكية. وينبغي استخدام الاتصال الإلكتروني باعتباره أحد الوسائل لإعلام الجمهور.

٣٤٧- ويجب أن تنظر الأطراف المتشاطئة والهيئات المشتركة في إتاحة الوصول إلى جداول الأعمال والمحاضر وغيرها من وثائق الهيئات المشتركة وأجهزتها الفرعية. وكوسيلة أخرى لنشر المعلومات بصورة فعلية، يمكن للأطراف المتشاطئة والهيئات المشتركة إشراك الجمهور، دون منحه الحق في التصويت، في اجتماعات الهيئات المشتركة وأجهزتها الفرعية. ويمكن للهيئات المشتركة أو الأطراف المتشاطئة أن تنظر معاً في وضع استراتيجية عامة للاتصالات وإنشاء جهة تنسيق للتواصل مع الجمهور. وينبغي إعطاء الجمهور الفرصة لتقديم استفسارات خطية إلى الهيئة المشتركة، من أجل الوقوف على عملها، بموجب الاتفاقية، وإقامة حوار مفتوح معها.

٣٤٨- والتوجيهات المفصلة وأفضل الممارسات فيما يتعلق بالتزام الأطراف المتشاطئة بإتاحة المعلومات للجمهور، يمكن الاطلاع

(١٠٨) نشر المعلومات يعني اطلاع الجمهور على المعلومات من خلال وسائل مثل المنشورات، والرسائل أو نشرها إلكترونياً. وقد يعني أيضاً اطلاع الجمهور على أنواع معينة من المعلومات ومكان وجودها وكيفية الوصول إلى النص الكامل، وجعل المعلومات متاحة للجمهور بتكلفة قليلة أو بدون تكلفة.

(١٠٩) إدارة المياه: توجيهات بشأن مشاركة الجمهور والامتنال للاتفاقات. شبكة خبراء اللجنة الاقتصادية لأوروبا/صندوق الأمم المتحدة للبيئة المعنية بمشاركة الجمهور والامتنال، جنيف، ٢٠٠٠.

الإطار ٤٥- مفوضو جمهورية مولدوفا وأوكرانيا: قواعد مشاركة الجهات صاحبة المصلحة

يوظف مفوضو مولدوفا وأوكرانيا بتيسير تنفيذ الاتفاق الثنائي لعام ١٩٩٤ المتعلق بتشارك استخدام المياه العابرة للحدود وحمايتها. وفي عام ٢٠٠٧، اعتمد المفوضون لائحة تهدف إلى ضمان مشاركة الجمهور في أنشطة هذه الهيئة المشتركة. وأصبح ذلك هو المثال الأول على القواعد الرسمية لنشر المعلومات ومشاركة الجمهور في أنشطة الهيئات المشتركة في أوروبا الشرقية والقوقاز ومنطقة آسيا الوسطى دون الإقليمية.

وتنص اللائحة المتعلقة بمشاركة الجهات صاحبة المصلحة في أنشطة المفوضين على وضع سجل يتضمن هذه الجهات. وتُعرف الجهات صاحبة المصلحة على أنها أي سلطة عامة أو منظمة غير حكومية والجمعيات التابعة لها أو الأشخاص الاعتباريين الذين لديهم مصلحة في مجال إدارة المياه العابرة للحدود. ويتألف السجل من جانب مولدوفا وجانب أوكراني. ويكون كل مفوض مسؤولاً عن الاحتفاظ بالجزء الخاص به من السجل. ويُتاح السجل على شبكة الإنترنت.

ويبلغ المفوضون الجهات صاحبة المصلحة، قبل ثلاثين يوماً من اجتماعهم العادي، بجميع القرارات التي اتخذت منذ الاجتماع الأخير وبخطط العمل. وقبل عشرين يوماً من عقد أي اجتماع أو حدث آخر، يبلغ المفوضون الجهات صاحبة المصلحة بتاريخ وجدول أعمال ووثائق الاجتماع القادم.

وتنص اللائحة على حق الجهات صاحبة المصلحة في اقتراح مسائل لمناقشتها من قبل المفوضين وتقديم تعليقات خطية و/أو شفوية بشأن مشاريع الوثائق مقترنة باقتراحات وتعديلات على مشروع النصوص. ويجب أن تنشر على شبكة الإنترنت مشاريع الوثائق والدعوة إلى تقديم تعليقات عليها. وتُراعى تعليقات الجهات صاحبة المصلحة عند اتخاذ القرار النهائي.

وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، وافق المفوضون أيضاً على إنشاء موقع شبكي مشترك خاص بحوض نهر دنيستر (انظر الموقع الشبكي <http://www.dniester.org>).

الإطار ٤٦- بناء القدرات لدعم الوصول إلى المعلومات ومشاركة الجمهور فيما يخص حوض الدانوب

خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٦، نفذ المركز الإقليمي البيئي لأوروبا الوسطى والشرقية، ومجموعة موارد من أجل المستقبل (مركز أبحاث في واشنطن العاصمة)، وكلية القانون في جامعة نيويورك، مشروعاً أطلق عليه "تعزيز الوصول إلى المعلومات ومشاركة الجمهور في صناعة القرارات البيئية". وتلقى المشروع الدعم من قبل مرفق البيئة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار المشروع الإقليمي لنهر الدانوب، وهو مبادرة اتخذتها ١٣ دولة لتنظيف وحماية نهر الدانوب.

وقد عزز المشروع وصول الجمهور إلى المعلومات ومشاركته في القضايا المتعلقة بمياه حوض نهر الدانوب. وعلى المستوى الوطني، ساعد المشروع في بناء قدرات السلطات الحكومية المسؤولة في خمسة من بلدان حوض الدانوب - البوسنة والهرسك وبلغاريا وكرواتيا ورومانيا وما كان وقتها صربيا والجبل الأسود - في مجال تمكين وصول الجمهور إلى المعلومات البيئية ذات الصلة بالمياه وتيسير مشاركة الجمهور في صنع القرار وفقاً لما هو مطلوب بموجب توجيهات الاتحاد الأوروبي الإطارية بشأن المياه. وعلى المستوى الدولي، عزز المشروع قدرة اللجنة الدولية لحماية نهر الدانوب في دعم وصول الجهات صاحبة المصلحة إلى المعلومات والمشاركة في إدارة المياه. وعلى المستوى المحلي، عزز مشاركة المجتمع المحلي في حل القضايا المتعلقة بتلوث المياه في مناطق محلية متأثرة مختارة، ونفذ خمسة مشاريع إيضاحية تحريية في حوض نهر الدانوب.

وتم العمل في إطار المشروع مع مسؤولين حكوميين ومنظمات غير حكومية على المستويات الوطني والإقليمي والمحلي في البلدان الخمسة. وعلى المستوى الوطني، حدد المشروع العقبات الرئيسية أمام وصول الجمهور إلى المعلومات ومشاركته في صنع القرارات المتعلقة بالبيئية، وساعد المسؤولين الحكوميين والمنظمات غير الحكومية في تطوير أدوات واستراتيجيات للتغلب عليها.

تشتمل التحديات الرئيسية التي تم تحديدها على ما يلي:

- عدم وجود توجيهات للمسؤولين بشأن كيفية الاضطلاع بمسؤولياتهم المتعلقة بتوفير المعلومات البيئية ذات الصلة بالمياه أو التشاور مع الجمهور بشأن قضايا إدارة المياه؛
- عدم وجود قواعد بيانات مركزية، مما يجعل من الصعب معرفة مكان المعلومات البيئية لدى الحكومة؛

- الافتقار إلى الوعي في أوساط المنظمات غير الحكومية والمواطنين بشأن حقهم في الحصول على المعلومات البيئية والمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالمياه، أو عدم الوعي بكيفية ممارسة تلك الحقوق؛
- عدم اليقين لدى المسؤولين بشأن ما هي المعلومات التي ينبغي أن تعتبر "سرية" بغية حججها، وما الإجراء الواجب تطبيقه لتبرير ادعاء سرية المعلومات؛
- عدم كفاية الإجراءات فيما يتعلق بطلب المساعدة من الجهات صاحبة المصلحة، والتشاور مع الجمهور في التخطيط المتعلق بإدارة حوض النهر.

وللتغلب على هذه العقبات، عمد المشاركون في المشروع إلى دراسة "الممارسات الجيدة" - التقنيات التي أثبتت فعاليتها في أماكن أخرى - واستخدموها لتطوير أدوات واستراتيجيات ملائمة لاحتياجاتهم وظروفهم. واختارت الغالبية تطوير وسائل وأدوات مكتوبة عملية للغاية. وفيما يتعلق بالمسؤولين الحكوميين، شملت تلك الوسائل والأدوات إعداد كتيبات إرشادية ومبادئ توجيهية لضمان الوصول إلى المعلومات خلال اضطلاعهم بالمسؤوليات المنوطة بهم: كيفية تحسين الوصول إلى المعلومات البيئية والمتعلقة بالمياه، وكيفية التصرف عندما يتعلق الأمر بمعلومات سرية، وكيفية التواصل مع الجمهور، وكيفية تعزيز مشاركة الجمهور على نطاق أوسع. وفيما يخص المنظمات غير الحكومية والجمهور، شملت هذه الوسائل والأدوات إعداد منشورات وتوجيهات مكتوبة أخرى بشأن كيفية ومكان الحصول على المعلومات البيئية، وما هي المعلومات التي ينبغي أن تتاح، وكيفية التصرف عند الحرمان من الوصول إلى المعلومات، وكيفية المشاركة في اتخاذ القرارات البيئية المتعلقة بالمياه.

وعلى المستوى الوطني، قدم المشروع توصيات (بما في ذلك صياغة المسودة أو النص) لإجراء تعديلات على التشريعات والمبادئ التوجيهية للتعامل مع المعلومات السرية، وأنظمة المعلومات الوصفية التي تساعد المسؤولين عن البيئة أو المياه والجمهور في معرفة ما هي السلطة التي لديها كل نوع من أنواع المعلومات وكيفية الحصول عليها، كما عمل على تحسين المواقع الشبكية لتعزيز التواصل مع الجمهور. وقد رافق العديد من هذه الأنشطة اتخاذ سلسلة تدابير لبناء القدرات، شملت تنظيم جولات دراسية إلى الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا، وتنظيم مجموعة حلقات عمل إقليمية ووطنية، ودورات تدريبية للمسؤولين بغية النهوض بمستوى معرفتهم فيما يتعلق بالاضطلاع بمسؤولياتهم عملياً، وفيما يخص المنظمات غير الحكومية، فقد تم تمكينها من ممارسة الحقوق المكفولة لها وضمان فهم واستخدام الأدوات المساعدة المكتوبة.

يمكن الاطلاع على نتائج المشروع على الرابط:

<http://www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/DanubeRiverBasin/default.html>

طاء- المادة ٢٢- تسوية المنازعات

المادة ٢٢

- ١- إذا نشأت منازعة بين طرفين أو أكثر بشأن تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية، فينبغي السعي إلى إيجاد حل عن طريق التفاوض أو أي وسيلة أخرى لتسوية المنازعات تكون مقبولة لدى الأطراف المتنازعة.
- ٢- وعند التوقيع أو التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، أو في أي وقت بعد ذلك، يجوز لأحد الأطراف أن يبلغ الجهة الوديعية خطياً بأنه يقبل، في حالة المنازعات التي لا تتم تسويتها وفقاً للفقرة ١ من هذه المادة، بأن يكون اللجوء إلى إحدى الوسيلتين التاليتين لتسوية المنازعات أو كليهما ملزماً لأي طرف وافق على الالتزام نفسه:
 - (أ) عرض النزاع على محكمة العدل الدولية؛
 - (ب) التحكيم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المرفق الرابع.
- ٣- وإذا وافقت أطراف المنازعة على وسيلتي التسوية المشار إليهما في الفقرة ٢ من هذه المادة، يجوز فقط عرضها على محكمة العدل الدولية، ما لم تتفق الأطراف على خلاف ذلك.

١- شروح وتحليلات وتوضيحات أساسية

- ٣٥٣- تنص الفقرة ١ من المادة ٢٢ من الاتفاقية على أنه إذا نشأت منازعة بين طرفين أو أكثر بشأن تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية، فينبغي السعي إلى إيجاد حل عن طريق التفاوض أو أي وسيلة أخرى لتسوية المنازعات تكون مقبولة لدى الأطراف المتنازعة. وفيما يتعلق بمنازعة

إلى حل عن طريق التفاوض، الذي يبدو بذلك أنه الوسيلة الافتراضية للتسوية بموجب الاتفاقية. ويُعزى ذلك إلى أن التفاوض هو وسيلة التسوية الأكثر شيوعاً في الممارسة الدولية، كما أنه الأكثر فعالية ومرونة.

٣٥٩- وتنص بعض اتفاقات المياه العابرة للحدود على التفاوض في حال نشوء نزاع لا يمكن حله في إطار الهيئة المشتركة ذات الصلة. وفي إطار الممارسات التقليدية السائدة، فإن المحاولات القائمة على حسن النية للتسوية عن طريق التفاوض غالباً ما تمثل شرط المقبولية اللازم لأغراض التحكيم أو الفصل.

٣٦٠- وتنص التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه على قيام المفوضية الأوروبية بإشراك طرف ثالث مؤسسي.

٣٦١- وفي الماضي، لم يكن اللجوء إلى الإجراءات القضائية أو التحكيم لتسوية منازعات المياه متواتراً في الممارسات الدولية. ومع ذلك، فإن حالات مثل قرار التحكيم في قضية بحيرة لانو (١٩٥٧) وقرار محكمة العدل الدولية في قضية غابشيكوفو - ناغيماروس (١٩٩٧) هما من القرارات المهمة في القانون الدولي للمياه. كما أن قضية مطاحن عجينة الورق (Pulp Mills) على نهر أوروغواي بين الأرجنتين وباراغواي (٢٠١٠) التي عرضت على محكمة العدل الدولية تعكس قناعة الدول بأن القضاء الدولي هو وسيلة مناسبة للتعامل مع منازعات المياه.

٣٦٢- وقد يبدو من المؤسف أن اللجوء إلى التحكيم والفصل القضائي غير ملائم بموجب الاتفاقية، وإنما اختياري، مثلما هو الحال في القانون الدولي العام. ومع ذلك، فإن هذا الضعف المفترض توازنه جزئياً في إطار اتفاقية المياه وظائف منع المنازعات والمساعدة التي يضطلع بها اجتماع الأطراف وهيئاته الفرعية. كما أن إنشاء آليات غير تصادية وغير قضائية واستشارية، مثل تلك التي تحث عليها "لجان الامتثال"، من شأنه تعزيز ممارسة هذه الوظائف من قبل اجتماع الأطراف^(١١٠). وأخيراً، فإن الطابع الاختياري لتسوية المنازعات قضائياً وعن طريق التحكيم بموجب الاتفاقية - مثلما هو الحال في الغالبية العظمى من الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف، وخصوصاً الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف - ينبغي النظر إليه في ضوء الالتزام بإنشاء هيئات مشتركة للتعاون الثنائي والمتعدد الأطراف بموجب المادة ٩،

لا يمكن تسويتها وفقاً للفقرة ١، تنص الفقرة ٢ على صيغ "اختيارية" للتحكيم الإلزامي أو الفصل. وأخيراً، وفي حالة موافقة الأطراف المتنازعة على وسيلتي التسوية المشار إليهما في الفقرة ٢، لا يجوز عرض المنازعة إلا على محكمة العدل الدولية، ما لم تتفق الأطراف على خلاف ذلك.

٣٥٤- ويشمل التزام التسوية السلمية للمنازعات أي منازعة بين الدول، بغض النظر عن موضوعها أو خطورتها، على نحو ما هو منصوص عليه بوضوح في إعلان مانيلا بشأن تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية (إعلان مانيلا)، الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٨٢^(١١١). ولا تُستثنى منازعات المياه من هذه القاعدة. وفي واقع الأمر، فإن الأحكام المفصلة بشأن تسوية المنازعات لا تنفرد بها اتفاقية المياه فحسب، بل ترد أيضاً في اتفاقية نيويورك.

٣٥٥- وتعكس المادة ٢٢ من اتفاقية المياه المبدأ الوارد في الفقرة ٣ من المادة ٢ والمادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة، الذي ينص على التزام الدول بتسوية منازعاتها سلمياً، مع ضمان حرية اختيار وسيلة لتسوية المنازعات من تلك المنصوص عليها في المادة ٣٣ من الميثاق.

٣٥٦- وتنص الفقرة ١ من المادة ٢٢ على الالتزام المتعلق بمحاولة تسوية المنازعات عن طريق "التفاوض أو أي وسيلة أخرى لتسوية المنازعات تكون مقبولة للأطراف"، على أن يتسم ذلك بحسن النية. ويمكن القول إن هذا الالتزام يشمل المبدأ العام بشأن التعاون الوارد في أغلب الأحكام المتقدمة والملزومة من الاتفاقية، ومنها الفقرة ٦ من المادة ٢ المتعلقة بالالتزام بالتعاون، والمادة ٩ المتعلقة بإبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف وإنشاء هيئات مشتركة.

٣٥٧- وعلى الرغم من أن "الوسائل الأخرى لتسوية المنازعات المقبولة للأطراف" لم تذكر في نص الفقرة ١، إلا أنه وفقاً للمادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة وإعلان مانيلا، تتمثل هذه الوسائل الأخرى في الوساطة أو التحقيق أو التوفيق أو التحكيم أو التسوية القضائية أو اللجوء إلى ترتيبات أو وكالات إقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يختارها الأطراف، بما في ذلك المساعي الحميدة^(١١٢).

٣٥٨- ويتسم الحكم قيد الاستعراض بقدر كاف من المرونة بحيث يمكن أطراف المنازعة من الاتفاق على مثل هذه الوسائل السلمية بما يلائم الظروف وطبيعة المنازعة. ومع ذلك، إذا لم تتفق الأطراف على وسيلة معينة، فإن الفقرة ١ من المادة ٢٢ تفرض التزاماً بالتوصل

(١١٠) قرار الجمعية العامة ١٠/٣٧.

(١١١) وسيلة لتسوية المنازعات يسعى من خلالها طرف ثالث إلى تيسير الاتصال والحوار بين الأطراف المتنازعة. ولا يقوم الطرف الثالث الذي يبذل المساعي الحميدة، بشكل مختلف عن الوساطة، بتقديم مقترحات لتسوية النزاع. وفي كثير من الأحيان، تتطور المساعي الحميدة إلى وساطة، بموافقة الأطراف المتنازعة.

(١١٢) لدى تطوير واعتماد دليل لتنفيذ الاتفاقية، لم تكن هناك آلية من هذا القبيل في إطار الاتفاقية. واعترفت الدورة الخامسة لاجتماع الأطراف (١٠-١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩) بضرورة وجود آلية محددة في إطار الاتفاقية يجري من خلالها معالجة المشاكل المتعلقة بالتنفيذ والخلافات المحتملة بشأن تفسير الاتفاقية. وكلفت المجلس القانوني للاتفاقية بتقديم مقترح بشأن إنشاء آلية لتيسير ودعم التنفيذ الاتفاقية والامتثال لها. واستناداً إلى المقترح المقدم من المجلس القانوني، اعتمدت الدورة السادسة لاجتماع الأطراف (٢٨-٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢) القرار IV/1 بشأن دعم التنفيذ والامتثال. وتم بموجب القرار إنشاء لجنة تنفيذ الاتفاقية. ويمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات بهذا الشأن على الرابط: http://www.unece.org/env/water/implementation_committee.htm.

بقدر ما تضطلع به هذه الهيئات من وظائف أشبه ما تكون بوظائف منع وإدارة المنازعات.

٢- الحد الأدنى من متطلبات الامتثال للحكم

٣٦٣- يُلجأ إلى الالتزام بتسوية منازعة ما عن طريق التفاوض أو غيره من الوسائل المتفق عليها، كلما وقع خلاف بشأن تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية. وفي واقع الأمر، يحدث ذلك على الأرجح عندما تتضح عدم إمكانية تسوية المسألة في سياق الهيئة المشتركة ذات الصلة، على الرغم من عدم وجود شرط قانوني باستنفاد جميع إمكانيات التسوية في إطار هذه الهيئة قبل اللجوء إلى المادة ٢٢. ونظراً إلى أن هذه الاتفاقية هي اتفاقية إطارية، فإن تسوية المنازعة قد لا تقتصر على أحكام اتفاقية المياه والتطبيق السليم لأحكامها في قضية بعينها، ولكن تشمل أيضاً تفسير أو تطبيق الاتفاقات المشار إليها في المادة ٩ من الاتفاقية.

٣٦٤- وكلما نشأ نزاع من هذا القبيل، تكون الأطراف ملزمة بالتوصل إلى تسوية وفقاً لنص الفقرة ١. وينبغي للأطراف التعامل بحسن نية،

مع مراعاة المصالح المشروعة للطرف الآخر^(١١٣)، بحيث يُطبق إجراء تسوية المنازعات تطبيقاً كاملاً، مع تجنب أي عمل قد يؤدي إلى تفاقم المنازعة. وفي حال اللجوء إلى طرف ثالث للحصول على المشورة (إما عن طريق الوساطة أو المساعي الحميدة)، يجب على الأطراف أن تنظر بإيجابية إلى النتائج أو الاستنتاجات التي يتوصل إليها الطرف الثالث. وفي حال عدم التوصل إلى تسوية على الرغم من كل الجهود المبذولة، لا ينبغي اعتبار أن الالتزام بمتابعة التسوية عن طريق التفاوض بحسن نية قد تم تجاوزه.

٣٦٥- ولا يمكن تفعيل اللجوء إلى محكمة العدل الدولية أو إجراء التحكيم إلا بواسطة طرف قدم إعلاناً إلى الوديع بقبول إحدى الويلتين أو كليهما، على نحو ما ورد في الفقرة ٢، ويكون ذلك فقط ضد طرف وافق على الالتزام نفسه. ويتم إجراء التحكيم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المرفق الرابع من الاتفاقية، في حين يجري الاحتكام إلى محكمة العدل الدولية وفقاً لقواعدها ونظامها الأساسي. وتكون أحكام هيئات التحكيم وكذلك قرارات محكمة العدل الدولية ملزمة لأطراف المنازعة.

٣- أمثلة

الإطار ٤٧- أمثلة على الأحكام المتعلقة بتسوية المنازعات

ألف- أحكام تسوية المنازعات بين الدول بموجب اتفاقات المياه العابرة للحدود

يجسد عدد كبير من الاتفاقات التي تقع تحت نطاق اتفاقية المياه المادة ٢٢ منها، وتؤكد من خلال صيغ مختلفة قليلاً النهج التدريجي والاختياري لهذه المادة فيما يتعلق بوسائل التسوية السلمية للمنازعات.

وتنص المادة ١٦ من اتفاقية عام ١٩٩٩ بشأن حماية نهر الراين على ما يلي:

١- إذا نشأت منازعة بين أطراف متعاقدة بشأن تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية، تسعى الأطراف المعنية إلى التوصل إلى حل عن طريق التفاوض أو أي شكل آخر من أشكال تسوية المنازعات يكون مقبولاً لديهم.

٢- تعرض المنازعة، إذا تعذرت تسويتها بهذه الطريقة، على التحكيم بناءً على طلب من أحد الأطراف، ما لم يقرر أطراف المنازعة خلاف ذلك.

وبالمثل، تنص اتفاقية حماية نهر الدانوب على الالتزام بالسعي في المقام الأول إلى التوصل إلى حل عن طريق التفاوض أو عن طريق وسائل أخرى لتسوية المنازعات - وكذلك بمساعدة من هيئة مشتركة منشأة بموجب الاتفاقية، إذا اقتضى الأمر ذلك. ولا يعرض النزاع على محكمة العدل الدولية أو التحكيم إلا إذا تعذرت التسوية عن طريق الوسائل الدبلوماسية.

وتتضمن اتفاقات أخرى صيغاً أكثر إيجازاً، بشكل عام، عن القضية المطروحة. فالمادة ٨ من الاتفاق بشأن نهر ميوز، الموقع في عام ٢٠٠٢، تطلب من الأطراف السعي إلى التوصل إلى حل عن طريق التفاوض أو عن طريق أي وسيلة أخرى لتسوية المنازعات تكون مقبولة لأطراف المنازعة. وعلاوة على ذلك، وافقت الأطراف في بروتوكول عام ١٩٦١ الذي أنشأ لجنة دولية لحماية نهر السار، على تسوية منازعاتها في المستقبل بشأن تفسير أو تطبيق البروتوكول عن طريق الوسائل الدبلوماسية فقط (المادة ١١).

باء- بدائل تسوية المنازعات بين الدولة بموجب التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه

تنص التوجيهات الإطارية للاتحاد الأوروبي بشأن المياه على وسيلة مبتكرة لتسوية المنازعات، بل وغير معهودة إلى حد ما في سياق الاتحاد الأوروبي. حيث تنص المادة ١٢ على أنه "عندما تحدد إحدى الدول الأعضاء وجود مشكلة لها تأثير على إدارة مياهها ولكنها لا تستطيع إيجاد حل لها، يمكنها إبلاغ اللجنة وأي دولة من الدول الأعضاء المعنية الأخرى، ويمكن أن تقدم توصيات لإيجاد حل لها". وعلى اللجنة الرد على أي تقرير أو توصية من هذا القبيل خلال فترة ستة أشهر.

وفي واقع الأمر، تجيز المادة ١٢ قيام إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي يتعذر عليها إيجاد حل لمشكلة تتعلق بإدارة المياه في دولة عضو أخرى أن تطلب تدخل اللجنة. ورغم أن اللجنة لا تمتلك أي صلاحيات محددة لتسوية المنازعة بين الدول المعنية، ولم يُسجل حتى الآن أي طلب رسمي للقيام بذلك، تظل المادة ١٢ هي الملاذ الأخير المهم لقيام البلدان بإثارة القضايا العالقة العابرة للحدود.

وقد استفادت هنغاريا بالفعل من إمكانية اللجوء إلى المادة ١٢ في منازعة ثنائية بشأن المياه مع إحدى الدول المجاورة، مما ساهم إلى حد كبير في التوصل إلى حل مبكر وناجح للقضية.

المرفق الأول

اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية
بصيغتها المعدلة،

مشفوعة بالقرار VI/3 المتعلق بتوضيح إجراءات الانضمام

مذكرة بشأن اتفاقية حماية واستخدام المجري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية بصيغتها المعدلة،

اعتمدت اتفاقية حماية واستخدام المجري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية في هلسنكي، فنلندا، في ١٧ آذار/مارس ١٩٩٢، ودخلت حيز التنفيذ في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦. وفي ذلك الوقت، كانت الاتفاقية مفتوحة فقط للدول الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية المنشأة من قبل هذه الدول.

وفي ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، اعتمد اجتماع الأطراف في الاتفاقية القرار III/1 المعدل للمادتين ٢٥ و ٢٦ من الاتفاقية من أجل السماح لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالانضمام إلى الاتفاقية. ودخلت تلك التعديلات حيز النفاذ في ٦ شباط/فبراير ٢٠١٣.

وبالإضافة إلى ذلك، اعتمد اجتماع الأطراف، في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، القرار VI/3 بشأن انضمام إلى الاتفاقية من جانب البلدان غير الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا. وبموجب ذلك القرار، أوضح اجتماع الأطراف، لأغراض الفقرة ٣ من المادة ٢٥، أن أي طلب يقدم في المستقبل للانضمام إلى الاتفاقية من جانب دول أعضاء في الأمم المتحدة لا تتمتع بعضوية اللجنة الاقتصادية لأوروبا يعتبر في حكم المقبول من جانب اجتماع الأطراف. وتتوقف هذه الموافقة فقط على دخول التعديلات على المادتين ٢٥ و ٢٦ حيز النفاذ بالنسبة إلى جميع الدول والمنظمات التي كانت أطرافاً في الاتفاقية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

VI/3 القرار انضمام البلدان غير الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا

إن اجتماع الأطراف،

إذ يعرب عن اعتقاده الراسخ بأن التعاون بين الدول المتشاطئة في مجال المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية يساهم في إرساء السلام والأمن والإدارة المستدامة للمياه، ويحقق الفائدة للجميع،

وإذ يؤكد من جديد اقتناعه بأن اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية تشكل أداة فعالة لدعم التعاون أيضاً خارج منطقة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا،

وإذ يرغب في تبادل المعرفة والممارسات والخبرات المكتسبة على مدى ٢٠ عاماً منذ اعتماد الاتفاقية، والاستفادة في الوقت ذاته من معرفة وممارسات وتجربة مناطق العالم الأخرى،

وإذ يرغب أيضاً في تعزيز التعاون بشكل جماعي فيما يتعلق بأحواض الأنهار في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك من خلال توفير منبر حكومي دولي لتبادل الآراء ومناقشة قضايا المياه العابرة للحدود ومن أجل دعم تنفيذ القانون الدولي للمياه،

وإذ يشير إلى قراره III/1 المؤرخ ٢٨ تشرين ثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ بشأن تعديل المادتين ٢٥ و ٢٦ من الاتفاقية، فضلاً عن روح ذلك القرار،

وإذ يسلم بالاهتمام المتزايد بالاتفاقية وأنشطتها من قبل العديد من البلدان غير الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا ورغبتها في الانضمام إلى الاتفاقية،

وإذ يعترف بالحاجة إلى إجراء لانضمام البلدان غير الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا لا يختلف عن إجراء الانضمام الخاص بالبلدان الأعضاء في اللجنة،

وإذ يعرب عن الرغبة الجماعية في إتاحة الانضمام إلى الاتفاقية من جانب البلدان غير أعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا في أقرب وقت ممكن،

١- يعرب عن ارتياحه إزاء التعديلات التي أدخلت على المادتين ٢٥ و ٢٦ بموجب القرار III/3 التي ستدخل حيز النفاذ في ٦ شباط/فبراير ٢٠١٣، وفقاً للفقرة ٤ من المادة ٢١ من الاتفاقية، بالنسبة إلى الدول التي قبلت بها؛

٢- يحث جميع الدول والمنظمات التي كانت أطرافاً في الاتفاقية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ على التصديق في أقرب وقت ممكن على تعديلات المادتين ٢٥ و ٢٦، إن لم تكن قد فعلت ذلك، في موعد لا يتجاوز نهاية عام ٢٠١٣؛

٣- يدعو إلى تعزيز التعاون مع الدول غير الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا، المهمة بالانضمام إلى الاتفاقية، وذلك بهدف تعزيز تبادل الخبرات، فضلاً عن تبادل الآراء بشأن تطبيق الاتفاقية خارج منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا؛

٤- يقرر، لأغراض تعديل المادة ٢٥ من الاتفاقية الذي اعتمد بموجب القرار III/1، الترحيب بأي طلب يقدم في المستقبل للانضمام إلى الاتفاقية من جانب أي عضو في الأمم المتحدة ليس عضواً في اللجنة الاقتصادية لأوروبا، ويعتبره بالتالي مقبولاً من قبل اجتماع الأطراف. وتتوقف هذه الموافقة على بدء نفاذ التعديلات التي أدخلت على المادتين ٢٥ و ٢٦ بالنسبة إلى جميع الدول والمنظمات التي كانت أطرافاً في الاتفاقية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣. إن أي دولة أو منظمة مشار إليها في المادة ٢٣ من الاتفاقية تصبح طرفاً في الاتفاقية في الفترة بين اعتماد هذا القرار وبدء نفاذ التعديل على الفقرة ٣ من المادة ٢٥ بالنسبة إلى جميع الدول والمنظمات التي كانت أطرافاً في الاتفاقية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، تتلقى إخطاراً بهذا القرار من أمانة اللجنة الاقتصادية لأوروبا ويُعتبر أن الدولة أو المنظمة قد وافقت عليه؛

٥- يقرر أيضاً، وفقاً لذلك، أنه ينبغي الإشارة إلى هذا القرار في صك الانضمام المقدم من أي دولة عضو في الأمم المتحدة غير مشار إليها في المادة ٢٣ من الاتفاقية؛

٦- يطلب من الأمانة إبلاغ قسم المعاهدات في الأمم المتحدة بهذا الإجراء بغية اتخاذ الترتيبات المناسبة، وتعميم المعلومات المتعلقة بهذا الإجراء على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة المهمة بالاتفاقية من غير الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا.

اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية بصيغتها المعدلة

الديباجة

إن البلدان الأطراف في هذه الاتفاقية،

إذ تضع في اعتبارها أن حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية من الواجبات الهامة والملحة، والتي لا يمكن ضمان تحقيقها على نحو فعال إلا بتعزيز التعاون،

وإذ يساورها القلق إزاء وجود ومخاطر الآثار السلبية، على الأمدين القصير أو الطويل، الناجمة عن تغيرات في حالة المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية، على البيئة والاقتصادات ورفاه البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا،

وإذ تؤكد على ضرورة تعزيز التدابير الوطنية والدولية لمنع ومراقبة تسرب المواد الخطرة في البيئة المائية والحد منه وتخفيف إغناء المياه بالمغذيات وتحمضها، فضلاً عن تلوث البيئة البحرية، وبخاصة المناطق الساحلية، من مصادر برية،

وإذ تشيد بالجهود التي بذلتها حكومات بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا بغية تعزيز التعاون، على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف، من أجل منع التلوث العابر للحدود والسيطرة عليه والحد منه، واستدامة إدارة المياه، والحفاظ على الموارد المائية وحماية البيئة،

وإذ تشير إلى الأحكام والمبادئ ذات الصلة من إعلان مؤتمر استكهولم المعني بالبيئة البشرية، والوثيقة الختامية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، والوثائق الختامية الصادرة عن اجتماعات مدريد وفيينا لممثلي الدول المشاركة من مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، والاستراتيجية الإقليمية لحماية البيئة والاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية في البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا، والتي تغطي الفترة حتى عام ٢٠٠٠ وما بعده،

وإدراكاً منها لدور لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا في تعزيز التعاون الدولي من أجل منع ومراقبة تلوث المياه العابرة للحدود والحد منه، وتعزيز الاستخدام المستدام للمياه العابرة للحدود، وإذ تشير في هذا الصدد إلى إعلان مبادئ اللجنة الاقتصادية لأوروبا المتعلق بمنع ومراقبة تلوث المياه، بما في ذلك التلوث العابر للحدود؛ وإعلان مبادئ اللجنة الاقتصادية لأوروبا المتعلق بالاستخدام الرشيد للمياه؛ ومبادئ اللجنة الاقتصادية لأوروبا المتعلقة بالتعاون في مجال المياه العابرة للحدود؛ وميثاق اللجنة الاقتصادية لأوروبا المتعلق بإدارة المياه الجوفية؛ ومدونة السلوك المتعلقة بالتلوث العرضي للمياه الداخلية العابرة للحدود،

وإذ تشير إلى القرارين ١(٤٢) و ١(٤٤) اللذين اعتمدهما اللجنة الاقتصادية لأوروبا في دورتيها الثانية والأربعين والرابعة والأربعين، على التوالي، ونتائج اجتماع مؤتمر الأمن والتعاون المتعلق بحماية البيئة (صوفيا، بلغاريا، ١٦ تشرين الأول/أكتوبر - ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩)،

وإذ تؤكد على أن التعاون بين الدول الأعضاء فيما يتعلق بحماية واستخدام المياه العابرة للحدود ينبغي تنفيذه في المقام الأول من خلال وضع اتفاقات بين الدول المطلة على المجرى المائي ذاته، وخصوصاً حيث لا توجد بعد اتفاقات من هذا القبيل،

قد اتفقت على ما يلي:

المادة ١

تعريفات

لأغراض هذه الاتفاقية،

١- تعني "المياه العابرة للحدود" أي مياه سطحية أو جوفية تُعَلَّم الحدود بين دولتين أو أكثر أو تعبرها أو تقع عندها؛ وحيشما تتدفق المياه العابرة للحدود في البحر مباشرة، فهي تنتهي بخط مستقيم نحو مصباتها بين نقاط ضفافها الواقعة عند أدنى مستوى للجزر؛

٢- ويعني "الأثر العابر للحدود" أي أثر سلبي كبير على البيئة ينتج عن تغير في حالة المياه العابرة للحدود بسبب النشاط البشري، ويكون مصدره المادي، كلياً أو جزئياً، في منطقة تخضع لولاية دولة طرف أو منطقة تخضع لولاية دولة طرف أخرى. وتشمل الآثار البيئة من هذا القبيل

التأثير على صحة وسلامة الإنسان والنبات والحيوان والتربة والهواء والماء والمناخ والمشاهد الطبيعية والآثار التاريخية أو الهياكل المادية الأخرى، أو التفاعل فيما بين هذه العوامل؛ وتشمل أيضاً الآثار التي تلحق بالتراث الثقافي أو الظروف الاجتماعية والاقتصادية بسبب حدوث تغيير في هذه العوامل؛

ويعني "طرف"، ما لم يشير النص إلى خلاف ذلك، أي طرف متعاقد في هذه الاتفاقية؛

- ٤- وتعني "الأطراف المتشاطئة" الأطراف المطللة على نفس المياه العابرة للحدود؛
- ٥- وتعني "هيئة مشتركة" أي لجنة ثنائية أو متعددة الأطراف أو الترتيبات المؤسسية الأخرى المناسبة للتعاون بين الأطراف المتشاطئة؛
- ٦- وتعني "مواد خطيرة" المواد السامة أو المسرطنة أو المسببة لتشوهات جينية أو الماسخة أو المتراكمة حيوياً، وخاصة عندما تكون ثابتة؛
- ٧- "أفضل التكنولوجيات المتاحة" (يرد التعريف في المرفق الأول لهذه الاتفاقية).

الجزء الأول

الأحكام المتعلقة بجميع الأطراف

المادة ٢

أحكام عامة

- ١- تتخذ الدول الأطراف كافة التدابير المناسبة لمنع وقوع أي آثار عابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها.
- ٢- تتخذ الأطراف، على وجه الخصوص، كافة التدابير المناسبة من أجل ما يلي:
 - (أ) منع ومراقبة تلوث المياه الذي قد يتسبب في آثار عابرة للحدود والحد منه؛
 - (ب) ضمان استخدام المياه العابرة للحدود بهدف تحقيق إدارة المياه بطريقة سليمة بيئياً ومرشدة، والمحافظة على الموارد المائية وحماية البيئة؛
 - (ج) ضمان استخدام المياه العابرة للحدود بطريقة معقولة ومنصفة، على أن يُراعى على وجه الخصوص طابعها العابر للحدود، في حالة الأنشطة التي تسبب أو يحتمل أن تسبب آثاراً عابرة للحدود؛
 - (د) ضمان المحافظة على النظم الإيكولوجية وإصلاحها، عند الاقتضاء.
- ٣- تتخذ في المصدر، حيثما أمكن، تدابير لمنع تلوث المياه ومراقبته والحد منه.
- ٤- لا ينبغي أن تؤدي هذه التدابير، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى نقل التلوث إلى أجزاء أخرى من البيئة.
- ٥- لدى اتخاذ التدابير المشار إليها في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة، تسترشد الأطراف بالمبادئ التالية:
 - (أ) مبدأ التحوط، الذي ينبغي بموجبه عدم إجراء اتخاذ إجراءات من أجل تجنب الآثار المحتملة العابرة للحدود بسبب إطلاق مواد خطيرة، استناداً إلى أن البحث العلمي لم يثبت بصورة قطعية وجود علاقة سببية بين تلك المواد، من جهة، والآثار المحتملة العابرة للحدود، من جهة أخرى؛
 - (ب) مبدأ الملوث يدفع، الذي يقضي بأن يتحمل الملوث تكلفة تدابير منع التلوث ومراقبته والحد منه؛
 - (ج) تتم إدارة الموارد المائية بطريقة تلبى احتياجات الجيل الحالي دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها.

- ٦- تتعاون الأطراف المتشاطئة على أساس المساواة والمعاملة بالمثل، وبخاصة عن طريق اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف، من أجل وضع سياسات وبرامج واستراتيجيات منسقة تغطي مناطق المستجمعات المائية ذات الصلة، أو أجزاء منها، بهدف منع ومراقبة الآثار العابرة للحدود والحد منها، وحماية بيئة المياه العابرة للحدود أو البيئة التي تتأثر بهذه المياه، بما في ذلك البيئة البحرية.
- ٧- لا يجوز أن يؤدي تطبيق هذه الاتفاقية إلى تدهور الظروف البيئية أو زيادة الآثار العابرة للحدود.
- ٨- لا تمس أحكام هذه الاتفاقية حق الأطراف منفردة أو مجتمعة في اعتماد وتنفيذ تدابير أكثر صرامة من تلك المنصوص عليها في هذه الاتفاقية.

المادة ٣

منع الأثر والسيطرة عليه والحد منه

- ١- لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، تقوم الأطراف بوضع واعتماد وتنفيذ التدابير القانونية والإدارية والاقتصادية والمالية والتقنية ذات الصلة، وجعلها متوافقة، قدر الإمكان، لكي تكفل حملة أمور منها ما يلي:
- (أ) منع انبعاث الملوثات من مصادرها والسيطرة عليها والحد منها، وذلك بطرق منها استخدام تكنولوجيات قليلة وعديمة النفايات؛
- (ب) حماية المياه العابرة للحدود من التلوث من مصادرها عن طريق قيام السلطات الوطنية المختصة بإصدار تراخيص مسبقة لتصريف المياه الآسنة، ورصد كميات التصريف المأذون بها ومراقبتها؛
- (ج) يستند تحديد كميات تصريف المياه الآسنة المحددة في التراخيص إلى أفضل التكنولوجيا المتاحة للتعامل مع تصريف المواد الخطرة؛
- (د) تُفرض شروط أكثر صرامة، تؤدي حتى إلى المنع في بعض الحالات، إذا تحتم ذلك لأسباب تتعلق بجودة المياه المستقبلية للتصريف أو النظام البيئي؛
- (هـ) تطبق على مياه الصرف الصحي البلدي المعالجة البيولوجية أو عمليات مطابقة، على أقل تقدير، باتباع نهج تدريجي، عند الاقتضاء؛
- (و) تُتخذ التدابير المناسبة، مثل استخدام أفضل التكنولوجيات المتاحة، من أجل الحد من المواد المغذية الآتية من مصادر صناعية وبلدية؛
- (ز) توضع وتنفذ التدابير المناسبة وأفضل الممارسات البيئية للحد من مدخلات المواد المغذية والمواد الخطرة الآتية من مصادر منتشرة، خصوصاً عندما تكون الزراعة هي المصدر الرئيسي (ترد في المرفق الثاني لهذه الاتفاقية المبادئ التوجيهية لتطوير أفضل الممارسات البيئية)؛
- (ح) تطبيق تقييم الأثر البيئي وغيره من وسائل التقييم؛
- (ط) تُعزز الإدارة المستدامة للموارد المائية، بما في ذلك تطبيق نهج النظم الإيكولوجية؛
- (ي) تطوير التخطيط للطوارئ؛
- (ك) اتخاذ تدابير إضافية محددة لمنع تلوث المياه الجوفية؛
- (ل) الحد من خطر التلوث العرضي.

- ٢- ولهذا الغرض، يحدد كل طرف حدود الانبعاثات بالنسبة لعمليات التصريف في المياه السطحية من مصادر ثابتة، وذلك استناداً إلى أفضل التكنولوجيا المتاحة، وينطبق ذلك على وجه التحديد على فرادى قطاعات الصناعات أو الصناعات التي تأتي منها المواد الخطرة. والتدابير المناسبة المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة لمنع ومراقبة طرح مواد خطرة في المياه من مصادر ثابتة أو منتشرة والحد منه، قد تشمل جملة

أمر منها الحظر الكلي أو الجزئي لإنتاج أو استخدام تلك المواد. وينبغي مراعاة القوائم الخاصة بهذه القطاعات الصناعية أو الصناعات أو المواد الخطرة الواردة في الاتفاقيات أو الأنظمة الدولية، والتي تنطبق على المجال المشمول بهذه الاتفاقية.

٣- وبالإضافة إلى ذلك، يحدد كل طرف، عند الاقتضاء، أهداف نوعية المياه ويعتمد معايير لحدودة المياه من أجل منع ومراقبة الآثار العابرة للحدود والحد منها. وترد في المرفق الثالث لهذه الاتفاقية التوجيهات العامة المتعلقة بوضع هذه الأهداف والمعايير. وتسعى الأطراف، عند الضرورة، إلى تحديث هذا المرفق.

المادة ٤

الرصد

تضع الأطراف برامج لرصد حالة المياه العابرة للحدود.

المادة ٥

البحث والتطوير

تتعاون الأطراف في بحث وتطوير تقنيات فعالة لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها. ولهذا الغرض، تسعى الأطراف إلى بدء برامج بحثية محددة أو تكتيفها على أساس ثنائي و/أو متعدد الأطراف، آخذة في الاعتبار الأنشطة البحثية التي تجري في المحافل الدولية ذات الصلة، ويكون هدفها، حيثما أمكن، تحقيق جملة أمور تشمل ما يلي:

- (أ) أساليب تقييم سميّة المواد الخطرة ومدى ضرر الملوثات؛
 - (ب) تحسين معرفة ظهور الملوثات وانتشارها وتأثيراتها البيئية وما يتصل بذلك من عمليات؛
 - (ج) تطوير وتطبيق أنماط إنتاج واستهلاك سليمة بيئياً؛
 - (د) الإلغاء و/أو الاستبدال التدريجي للمواد التي يحتمل أن يكون لها آثار عابرة للحدود؛
 - (هـ) الطرق السليمة بيئياً للتخلص من المواد الخطرة؛
 - (و) الأساليب الخاصة لتحسين حالة المياه العابرة للحدود؛
 - (ز) تطوير إنجاز المنشآت المائية وتقنيات تنظيم المياه بطريقة سليمة بيئياً؛
 - (ح) التقييم المادي والمالي للأضرار الناجمة عن الآثار العابر للحدود.
- ويجري تبادل نتائج هذه البرامج البحثية فيما بين الأطراف، وفقاً للمادة ٦ من هذه الاتفاقية.

المادة ٦

تبادل المعلومات

تتيح الأطراف تبادل المعلومات على أوسع نطاق، في أقرب وقت ممكن، بشأن المسائل المشمولة بأحكام هذه الاتفاقية.

المادة ٧

المسؤولية والتبعات القانونية

تدعم الأطراف الجهود الدولية المناسبة الرامية إلى وضع قواعد ومعايير وإجراءات في مجال المسؤولية والتبعات القانونية.

المادة ٨

حماية المعلومات

لا تؤثر أحكام هذه الاتفاقية في حقوق أو التزامات الأطراف بموجب أنظمتها القانونية الوطنية واللوائح التي تتجاوز نطاق الولاية الوطنية المعمول بها لحماية المعلومات المتعلقة بالسرية الصناعية والتجارية، بما في ذلك الملكية الفكرية أو الأمن الوطني.

الجزء الثاني

الأحكام المتعلقة بالأطراف المتشاطئة

المادة ٩

التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف

١- تدخل الأطراف المتشاطئة، على أساس المساواة والمعاملة بالمثل، في اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف أو ترتيبات أخرى، إذا لم تكن موجودة بعد، أو تعمل على تكييف القائم منها، حيثما يتطلب الأمر وضع حد لأوجه التضارب مع المبادئ الأساسية لهذه الاتفاقية، وذلك من أجل تحديد العلاقات والتصرفات المتبادلة بين الأطراف فيما يتعلق بمنع ومراقبة الآثار العابرة للحدود والحد منها. وتحدد الأطراف المتشاطئة منطقة المستجمعات المائية، أو جزئها (أجزائها) الخاضعة لعملية التعاون. وتتبنى هذه الاتفاقات أو الترتيبات القضايا ذات الصلة المشمولة بهذه الاتفاقية، وكذلك أي قضايا أخرى قد ترى الأطراف المتشاطئة ضرورة للتعاون بشأنها.

٢- تنص الاتفاقات أو الترتيبات المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة على إنشاء هيئات مشتركة. وتشمل مهام هذه الهيئات المشتركة، دون الإخلال بأي اتفاقات أو ترتيبات قائمة ذات صلة، ما يلي:

- (أ) جمع وتصنيف وتقييم البيانات من أجل تحديد مصادر التلوث المحتمل أن تتسبب في آثار عابرة للحدود؛
- (ب) وضع برامج رصد مشتركة بشأن نوعية وكمية المياه؛
- (ج) وضع قوائم جرد وتبادل المعلومات بشأن مصادر التلوث المذكورة في الفقرة ٢ (أ) من هذه المادة؛
- (د) تحديد حدود طرح المياه الآسنة وتقييم فعالية برامج المراقبة؛
- (هـ) وضع أهداف ومعايير مشتركة فيما يتعلق بجودة المياه تراعي أحكام الفقرة ٣ من المادة ٣ من هذه الاتفاقية، واقتراح التدابير ذات الصلة للحفاظ على نوعية المياه الحالية وتحسينها، عند الضرورة؛
- (و) وضع برامج عمل منسقة للحد من كميات التلوث من مصادر ثابتة (مثل المصادر البلدية والصناعية) والمصادر المنتشرة (وبخاصة الزراعة) على حد سواء؛
- (ز) وضع إجراءات للتحذير والتنبيه؛
- (ح) أن تكون بمثابة منتدى لتبادل المعلومات بشأن استخدامات المياه الحالية والمخطط لها والمنشآت ذات الصلة، التي يحتمل أن تتسبب في آثار عابرة للحدود؛

(ط) تشجيع التعاون وتبادل المعلومات بشأن أفضل التكنولوجيات المتاحة وفقاً لأحكام المادة ١٣ من هذه الاتفاقية، وكذلك تشجيع التعاون في مجال برامج البحث العلمي؛

(ي) المشاركة في تنفيذ تقييمات الأثر البيئي المتعلقة بالمياه العابرة للحدود، وفقاً للأنظمة الدولية الملائمة.

٣- في حالات تأثر دولة ساحلية طرف في هذه الاتفاقية تأثيراً مباشراً وكبيراً من جراء آثار عابرة للحدود، يمكن للأطراف المتشاطئة، إذا وافقت جميعها على ذلك، دعوة تلك الدولة إلى المشاركة بالطريقة الملائمة في أنشطة الهيئات المشتركة المتعددة الأطراف التي أنشأتها الأطراف المتشاطئة لهذه المياه العابرة للحدود.

٤- تقوم الهيئات المشتركة المنشأة عملاً بهذه الاتفاقية بدعوة الهيئات المشتركة التي أنشأتها الدول الساحلية لحماية البيئة البحرية المتأثرة بشكل مباشر من الآثار العابرة للحدود، إلى التعاون من أجل تنسيق عملها المتعلق بمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها.

٥- في حالة وجود اثنين أو أكثر من الهيئات المشتركة في منطقة المستجمعات المائية نفسها، تسعى هذه الهيئات إلى تنسيق أنشطتها من أجل تعزيز منع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها داخل منطقة المستجمعات المائية المعنية.

المادة ١٠

المشاورات

تعقد المشاورات بين الأطراف المتشاطئة على أساس المعاملة بالمثل وحسن النية وحسن الجوار، بناء على طلب من أي طرف من هذه الأطراف. ويكون الهدف من هذه المشاورات هو التعاون في مجال القضايا المشمولة بأحكام هذه الاتفاقية. وتُعقد أي مشاورات من هذا القبيل عن طريق هيئة مشتركة منشأة بموجب المادة ٩ من هذه الاتفاقية، إن وجدت.

المادة ١١

الرصد والتقييم المشتركان

١- في إطار التعاون العام المشار إليه في المادة ٩ من هذه الاتفاقية، أو الترتيبات المحددة، تقوم الأطراف المتشاطئة بوضع وتنفيذ برامج مشتركة لرصد حالة المياه العابرة للحدود، بما في ذلك الفيضانات والانجرافات الثلجية، وكذلك الآثار العابرة للحدود.

٢- تتفق الأطراف المتشاطئة على بارامترات التلوث والملوثات التي يرصد بانتظام تصريفها وتركيزها في المياه العابرة للحدود.

٣- تجري الأطراف المتشاطئة، على فترات منتظمة، تقييمات مشتركة أو منسقة لحالة المياه العابرة للحدود ومدى فعالية التدابير المتخذة لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها. وتُتاح نتائج هذه التقييمات للجمهور، عملاً بالأحكام المنصوص عليها في المادة ١٦ من هذه الاتفاقية.

٤- تحقيقاً لهذه الأغراض، تقوم الأطراف المتشاطئة بمواءمة القواعد من أجل إنشاء وتشغيل برامج الرصد وأنظمة القياس والأجهزة والتقنيات التحليلية ومعالجة البيانات وإجراءات التقييم وطرق تسجيل تصريف الملوثات.

المادة ١٢

البحث والتطوير المشتركان

في إطار التعاون العام المشار إليه في المادة ٩ من هذه الاتفاقية، أو الترتيبات المحددة، تضطلع الأطراف المتشاطئة بأنشطة بحث وتطوير محددة لدعم تحقيق وإبقاء أهداف ومعايير نوعية المياه التي وافقت على وضعها واعتمادها.

المادة ١٣

تبادل المعلومات بين الأطراف المتشاطئة

- ١- في إطار الاتفاقات ذات الصلة أو غيرها من الترتيبات بموجب المادة ٩ من هذه الاتفاقية، تتبادل الأطراف المتشاطئة البيانات المتاحة إلى حد معقول بشأن حملة أمور تشمل ما يلي:
 - (أ) الأحوال البيئية للمياه العابرة للحدود؛
 - (ب) الخبرة المكتسبة في تطبيق وتشغيل أفضل التكنولوجيات المتاحة ونتائج البحث والتطوير؛
 - (ج) البيانات المتعلقة بالانبعاثات والرصد؛
 - (د) التدابير المتخذة والمزمع اتخاذها لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها؛
 - (هـ) التصاريح أو الأنظمة التي تصدرها السلطة المختصة أو الهيئة الملائمة فيما يتعلق بتصريف المياه الآسنة.
- ٢- في سبيل موازنة حدود الانبعاث، تقوم الأطراف المتشاطئة بتبادل المعلومات بشأن أنظمتها الوطنية.
- ٣- إذا طلب أحد الأطراف المتشاطئة من طرف متشاطئ آخر تقديم بيانات أو معلومات غير متوفرة لديه، يسعى هذا الطرف إلى الامتثال للطلب ولكنه قد يشترط قيام الطرف مقدم الطلب بدفع رسوم معقولة لجمع هذه البيانات أو المعلومات، ومعالجتها عند الاقتضاء.
- ٤- لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، تيسر الأطراف المتشاطئة تبادل أفضل التكنولوجيات المتاحة، وبخاصة عن طريق تعزيز ما يلي: التبادل التجاري للتكنولوجيات المتاحة؛ والاتصالات والاتصال والتعاون بشكل مباشر في مجال الصناعة، بما يشمل المشاريع المشتركة؛ وتبادل المعلومات والخبرات؛ وتقديم المساعدة التقنية. وتقوم الأطراف المتشاطئة كذلك بتنفيذ برامج تدريبية مشتركة وتنظيم حلقات دراسية واجتماعات ذات صلة.

المادة ١٤

أنظمة التنبيه والإنذار

تبلغ الأطراف المتشاطئة بعضها دون إبطاء بأي حالة حرجة قد تؤدي إلى آثار عابرة للحدود. وتقوم الأطراف المتشاطئة، عند الاقتضاء، بإنشاء وتشغيل أنظمة اتصالات وتنبيه وإنذار منسقة أو مشتركة، بهدف الحصول على المعلومات ونقلها. وتعمل هذه الأنظمة وفق إجراءات وتسهيلات متناغمة لنقل البيانات ومعالجتها يتم الاتفاق عليها بين الأطراف المتشاطئة. وتبلغ الأطراف المتشاطئة بعضها بالسلطات المختصة أو جهات الاتصال المعيّنة لهذا الغرض.

المادة ١٥

المساعدة المتبادلة

- ١- عندما تنشأ حالة حرجة، تقوم الأطراف المتشاطئة بتقديم المساعدة المتبادلة عند طلبها، وذلك وفقاً للإجراءات التي تُحدد وفقاً للفقرة ٢ من هذه المادة.
- ٢- تضع الأطراف المتشاطئة إجراءات مساعدة متبادلة وتتفق عليها لمعالجة حملة أمور تشمل ما يلي:
 - (أ) توجيه ومراقبة وتنسيق المساعدة والإشراف عليها؛
 - (ب) التسهيلات والخدمات المحلية التي يتيحها الطرف ملتمس المساعدة، بما يشمل، عند الاقتضاء، تيسير إجراءات عبور الحدود؛
 - (ج) اتخاذ ترتيبات السلامة وتعويض و/أو مكافئة الطرف المقدم للمساعدة و/أو العاملين التابعين له، فضلاً عن تأمين المرور عبر إقليم طرف ثالث، عند الاقتضاء؛
 - (د) تحديد طرائق تسديد تكلفة خدمات المساعدة.

المادة ١٦

إتاحة المعلومات للجمهور

١- تكفل الأطراف المتشاطئة أن تُتاح للجمهور المعلومات المتعلقة بحالة المياه العابرة للحدود، والتدابير التي اتخذت أو المزمع اتخاذها لمنع الآثار العابرة للحدود والسيطرة عليها والحد منها، وفعالية هذه التدابير. ولهذه الغاية، تكفل الأطراف المتشاطئة إتاحة المعلومات التالية للجمهور:

- (أ) الأهداف المتعلقة بجودة المياه؛
 - (ب) التصاريح التي أُصدرت والشروط الواجب تلبيتها؛
 - (ج) نتائج دراسة عينات المياه والنفايات السائلة التي أُجريت من أجل الرصد والتقييم، فضلاً عن نتائج التحقق من الامتثال للأهداف المتعلقة بجودة المياه أو شروط إصدار التصاريح.
- ٢- تكفل الأطراف المتشاطئة إتاحة هذه المعلومات للجمهور في توقيات مناسبة وبالمجان لفحصها، وتوفير التسهيلات المعقولة للجمهور لتمكينه من الحصول على نسخ من هذه المعلومات من الأطراف المتشاطئة، مقابل رسوم معقولة.

الجزء الثالث

الأحكام المؤسسية والختامية

المادة ١٧

اجتماع الأطراف

١- يعقد الاجتماع الأول للأطراف في موعد لا يتجاوز سنة واحدة من تاريخ بدء نفاذ هذه الاتفاقية. وبعد ذلك، تعقد اجتماعات عادية كل ثلاث سنوات، أو على فترات أقصر على النحو المنصوص عليه في النظام الداخلي. وتعقد الأطراف اجتماعاً استثنائياً إذا تقرر ذلك أثناء اجتماع عادي، أو بناء على طلب خطي من أي طرف، شريطة أن يحصل الطلب على دعم ثلث الأطراف على الأقل، في غضون ستة أشهر من إبلاغ جميع الأطراف به.

٢- ويكون تنفيذ هذه الاتفاقية قيد الاستعراض المستمر خلال اجتماعات الأطراف، ومع وضع هذه الغاية في الاعتبار، تقوم الأطراف بما يلي:

- (أ) مراجعة السياسات والأساليب المنهجية لحماية واستخدام الأطراف للمياه العابرة للحدود بهدف زيادة تحسين حماية واستخدام المياه العابرة للحدود؛
- (ب) تبادل المعلومات بشأن الخبرة المكتسبة في إبرام وتنفيذ الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف أو غيرها من الترتيبات المتعلقة بحماية واستخدام المياه العابرة للحدود التي يكون واحد أو أكثر من الأطراف طرفاً فيها؛
- (ج) عند الاقتضاء، التماس خدمات الهيئات ذات الصلة في اللجنة الاقتصادية لأوروبا، فضلاً عن الهيئات الدولية المختصة الأخرى واللجان المحددة، وذلك فيما يتعلق بجميع الجوانب ذات الصلة بتحقيق أغراض هذه الاتفاقية؛
- (د) النظر في اجتماعها الأول في اعتماد النظام الداخلي لاجتماعاتها واعتماده بتوافق الآراء؛
- (هـ) بحث واعتماد المقترحات المتعلقة بإدخال تعديلات على هذه الاتفاقية؛
- (و) بحث واتخاذ أي إجراءات إضافية قد تكون لازمة لتحقيق أغراض هذه الاتفاقية.

المادة ١٨

حق التصويت

- ١- باستثناء ما هو منصوص عليه في الفقرة ٢ من هذه المادة، يكون لكل طرف في هذه الاتفاقية صوت واحد.
- ٢- تمارس منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية حقها في التصويت في المسائل الواقعة ضمن اختصاصها، وذلك بعدد من الأصوات يساوي عدد دولها الأعضاء التي تكون أطرافاً في هذه الاتفاقية. ولا تمارس هذه المنظمات حقها في التصويت إذا مارست دولها الأعضاء حقها في التصويت، والعكس صحيح.

المادة ١٩

الأمانة

يضطلع الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية لأوروبا بوظائف الأمانة التالية:

- (أ) عقد اجتماعات الأطراف والإعداد لها؛
- (ب) يحيل إلى الأطراف التقارير والمعلومات الأخرى الواردة عملاً بأحكام هذه الاتفاقية؛
- (ج) أداء أي مهام أخرى يحددها الأطراف.

المادة ٢٠

المرفقات

تشكل مرفقات هذه الاتفاقية جزءاً لا يتجزأ منها.

المادة ٢١

تعديل الاتفاقية

- ١- يجوز لأي طرف أن يقترح تعديلات على هذه الاتفاقية.
- ٢- يُنظر في المقترحات المتعلقة بإدخال تعديلات على هذه الاتفاقية خلال اجتماع للأطراف.
- ٣- يقدم نص أي تعديل مقترح لهذه الاتفاقية خطياً إلى الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية لأوروبا، الذي يطلع عليه جميع الأطراف قبل تسعين يوماً على الأقل من الاجتماع الذي يُطرح فيه للاعتماد.
- ٤- يُعتمد أي تعديل لهذه الاتفاقية بتوافق آراء ممثلي الأطراف في الاتفاقية الحاضرين في اجتماع الأطراف، ويدخل التعديل حيز النفاذ بالنسبة للأطراف التي قبلته في اليوم التسعين بعد التاريخ الذي أودع فيه ثلثا هذه الأطراف صكوك الموافقة على التعديل لدى الوديع. ويدخل التعديل حيز النفاذ بالنسبة لأي طرف آخر في اليوم التسعين بعد تاريخ إيداع هذا الطرف صك قبوله للتعديل.

المادة ٢٢

تسوية المنازعات

- ١- إذا نشأ نزاع بين طرفين أو أكثر بشأن تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية، تسعى الأطراف إلى إيجاد حل عن طريق التفاوض أو عن طريق أي وسيلة أخرى لتسوية المنازعات مقبولة لأطراف النزاع.
- ٢- عند التوقيع أو التصديق على هذه الاتفاقية أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، أو في أي وقت بعد ذلك، يجوز لأحد الأطراف أن يبلغ الجهة الوديعية خطياً بأنه يقبل، في حالة المنازعات التي لا تتم تسويتها وفقاً للفقرة ١ من هذه المادة، بأن يكون اللجوء إلى إحدى الوصيلتين التاليتين لتسوية المنازعات أو كليهما ملزماً فيما يتعلق بأي طرف يوافق على الالتزام نفسه:
 - (أ) عرض النزاع على محكمة العدل الدولية؛
 - (ب) التحكيم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المرفق الرابع.
- ٣- إذا وافقت أطراف النزاع على وسيلتي التسوية المشار إليهما في الفقرة ٢ من هذه المادة، يجوز فقط عرض النزاع على محكمة العدل الدولية، ما لم تنفق الأطراف على خلاف ذلك.

المادة ٢٣

التوقيع

تكون هذه الاتفاقية مفتوحة للتوقيع في هلسنكي من ١٧ إلى ١٨ آذار/مارس ١٩٩٢، ثم في مقر الأمم المتحدة في نيويورك حتى ١٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢، للدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا، وكذلك الدول ذات المركز الاستشاري لدى اللجنة الاقتصادية لأوروبا وفقاً للفقرة ٨ من قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٦ (الدورة الرابعة) المؤرخ ٢٨ آذار/مارس ١٩٤٧، ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية التي شكلتها الدول ذات السيادة الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا ومنحتها اختصاص النظر في المسائل التي تنظمها هذه الاتفاقية، بما في ذلك صلاحية إبرام المعاهدات فيما يتعلق بهذه المسائل.

المادة ٢٤

الوديع

يكون الأمين العام للأمم المتحدة هو الوديع لهذه الاتفاقية.

المادة ٢٥

التصديق أو القبول أو الإقرار والانضمام

- ١- تخضع هذه الاتفاقية للتصديق أو القبول أو الإقرار من جانب الدول الموقعة ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية.
- ٢- تكون هذه الاتفاقية مفتوحة لانضمام الدول والمنظمات المشار إليها في المادة ٢٣.
- ٣- يجوز لأي دولة أخرى عضو في الأمم المتحدة، من غير المشار إليها في الفقرة ٢، أن تنضم إلى الاتفاقية بعد موافقة اجتماع الأطراف. وتقدم الدولة إعلاناً في وثيقة انضمامها يشير إلى حصولها على الموافقة على انضمامها إلى الاتفاقية من قبل اجتماع الأطراف، وتحدد تاريخ حصولها على هذه الموافقة. ولا ينظر اجتماع الأطراف في أي طلب انضمام من هذا القبيل تقدمه دول أعضاء في الأمم المتحدة بغرض الموافقة عليه، إلا بعد دخول هذه الفقرة حيز النفاذ بالنسبة إلى جميع الدول والمنظمات التي كانت أطرافاً في الاتفاقية في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

٤- إذا أصبحت أي من المنظمات المشار إليها في المادة ٢٣ طرفاً في هذه الاتفاقية، دون أن تكون أي من دولها الأعضاء طرفاً في الاتفاقية، تكون المنظمة ملزمة بجميع الالتزامات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية. وفي حالة المنظمات التي تكون واحدة أو أكثر من الدول الأعضاء فيها طرفاً في هذه الاتفاقية، تقرر المنظمة والدول الأعضاء فيها مسؤولية كل منها عن أداء التزاماتها بموجب هذه الاتفاقية. وفي مثل هذه الحالات، لا يحق للمنظمة ودولها الأعضاء ممارسة الحقوق الممنوحة بموجب هذه الاتفاقية في وقت واحد.

٥- منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية المشار إليها في المادة ٢٣، تعلن في صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام عن نطاق اختصاصها فيما يتعلق بالمسائل التي تحكمها هذه الاتفاقية. وتقوم هذه المنظمات أيضاً بإطلاع الوديع على أي تعديل جوهري يطرأ على نطاق اختصاصها.

المادة ٢٦

بدء النفاذ

١- تدخل هذه الاتفاقية حيز النفاذ في اليوم التسعين بعد تاريخ إيداع الصك السادس عشر من صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام.

٢- لأغراض الفقرة ١ من هذه المادة، لا يُضاف أي صك تودعه منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي إلى الصكوك التي أودعتها الدول الأعضاء في هذه المنظمة.

٣- بالنسبة لكل دولة أو منظمة مشار إليها في المادة ٢٣ أو في الفقرة ٣ من المادة ٢٥ تصدق على هذه الاتفاقية أو تقبلها أو توافق عليها أو تنضم إليها بعد إيداع الصك السادس عشر من صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام، يبدأ دخول الاتفاقية إلى حيز النفاذ بالنسبة لها في اليوم التسعين بعد تاريخ إيداع هذه الدولة أو المنظمة صك تصديقها أو قبولها أو موافقتها أو انضمامها.

المادة ٢٧

الانسحاب

يجوز لأي طرف الانسحاب من الاتفاقية بتقديم إشعار خطي يوجه إلى الوديع، في أي وقت بعد مرور ثلاث سنوات على تاريخ دخول هذه الاتفاقية حيز النفاذ بالنسبة للطرف. ويكون الانسحاب نافذاً في اليوم التسعين من تاريخ استلامه من قبل الوديع.

المادة ٢٨

النصوص ذات الحجية

تودع النسخة الأصلية من هذه الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة، وتكون نصوصها باللغات الإنكليزية والفرنسية والروسية هي النصوص ذات الحجية.

وإثباتاً لذلك، قام الموقعون أدناه، المخولون حسب الأصول، بالتوقيع على هذه الاتفاقية.

حُرر في هلسنكي، في اليوم السابع عشر من شهر آذار/مارس من سنة اثنين وتسعين وتسعمائة وألف.

المرفقات

المرفق الأول

تعريف مصطلح "أفضل التكنولوجيات المتاحة"

١- يستخدم مصطلح "أفضل التكنولوجيات المتاحة" للدلالة على أحدث مرحلة بلغها تطوير العمليات أو المنشآت أو طرق التشغيل التي تشير إلى الملاءمة العملية لتدبير معين للحد من عمليات التصريف والانبعاثات والنفايات. ولتحديد ما إذا كانت مجموعة من العمليات والمرافق وأساليب التشغيل تشكل أفضل التكنولوجيات المتاحة حالات عامة أو فردية، يُولى اهتمام خاص للآتي:

- (أ) العمليات المقارنة أو المنشآت أو طرق التشغيل التي جُربت بنجاح مؤخراً؛
- (ب) التطورات التكنولوجية وتغير المعرفة والفهم العلميين؛
- (ج) الجدوى الاقتصادية لتلك التكنولوجيات؛
- (د) الحدود الزمنية للتركيب في كل من المشاريع الجديدة والقائمة؛
- (هـ) طبيعة وحجم عمليات التصريف والنفايات السائلة المعنية؛
- (و) التكنولوجيات المنخفضة وعديمة النفايات..

٢- واستناداً إلى ذلك فإن "أفضل التكنولوجيات المتاحة" لعملية معينة سيتغير مع مرور الوقت في ضوء التطور التكنولوجي والعوامل الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك في ضوء تغير المعرفة والفهم العلميين.

المرفق الثاني

المبادئ التوجيهية لتطوير أفضل الممارسات البيئية

١- عند اختيار المزيج الأنسب من التدابير التي قد تشكل أفضل الممارسات البيئية لفرادى الحالات، ينبغي النظر في نطاق التدابير المتدرجة التالية:

- (أ) توفير المعلومات والتثقيف للجمهور والمستخدمين عن التبعات البيئية الناجمة عن اختيار أنشطة ومنتجات معينة، واستخدامها والتخلص منها بشكل نهائي؛
- (ب) وضع وتطبيق مدونات للممارسات البيئية الجيدة تغطي جميع جوانب دورة حياة المُنتج؛
- (ج) وضع ملصقات لإعلام المستخدمين بالمخاطر البيئية المتصلة بمنتج ما، واستخدامه والتخلص منه بشكل نهائي؛
- (د) نظم الجمع والتخلص المتاحة للجمهور؛
- (هـ) إعادة التدوير والاستعادة وإعادة الاستخدام؛
- (و) تطبيق الأدوات الاقتصادية على الأنشطة أو المنتجات أو مجموعات المنتجات؛
- (ز) نظام إصدار التراخيص، الذي يشمل مجموعة قيود أو حظر.

٢- لدى تحديد مزيج التدابير التي تشكل أفضل الممارسات البيئية، في حالات عامة أو فردية، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للآتي:

- (أ) الخطر البيئي الناجم عن الآتي:

- ١٠٠ المنتج؛
- ٢٠٠ إنتاج المنتج؛
- ٣٠٠ استخدام المنتج؛
- ٤٠٠ التخلص من المنتج بشكل نهائي؛
- (ب) الاستبدال بعمليات أو مواد أقل تلويثاً؛
- (ج) نطاق الاستخدام؛
- (د) الفائدة البيئية المحتملة أو تبعات المواد أو الأنشطة البديلة؛
- (هـ) التقدم والتغيير في مجالي المعرفة والفهم العلميين؛
- (و) الحدود الزمنية للتنفيذ؛
- (ز) الآثار الاجتماعية والاقتصادية.

٣- واستناداً إلى ذلك فإن أفضل الممارسات البيئية لمصدر معين ستتغير مع مرور الوقت في ضوء التطور التكنولوجي والعوامل الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك في ضوء تغير المعرفة والفهم العلميين.

المرفق الثالث

المبادئ التوجيهية لوضع أهداف ومعايير نوعية المياه

تتمثل معايير نوعية المياه في الآتي:

- (أ) مراعاة الحفاظ على نوعية المياه الحالية وتحسينها، عند الضرورة؛
- (ب) الحد من متوسط كميات التلوث (بالنسبة إلى مواد خطيرة معينة) إلى درجة محددة خلال فترة معينة؛
- (ج) مراعاة المتطلبات المحددة لجودة المياه (المياه الخام لأغراض الشرب والري، وما إلى ذلك)؛
- (د) مراعاة المتطلبات المحددة المتعلقة بموارد مياه حساسة وتتمتع بحماية خاصة وبيئة تلك المياه، مثل البحيرات وموارد المياه الجوفية؛
- (هـ) تقوم على تطبيق أساليب التصنيف البيئي والمؤشرات الكيميائية لاستعراض عملية الحفاظ على نوعية المياه وتحسينها على الأمدين المتوسط والطويل الأجل؛
- (و) مراعاة مدى تحقيق الأهداف وما هي التدابير الوقائية الإضافية التي قد تكون مطلوبة في فرادى الحالات، استناداً إلى حدود الانبعاثات.

المرفق الرابع

التحكيم

١- في حالة عرض نزاع للتحكيم وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٢٢ من هذه الاتفاقية، يخطر الطرف أو الأطراف الأمانة بموضوع التحكيم مع الإشارة، على وجه الخصوص، إلى مواد الاتفاقية التي يكون تفسيرها أو تطبيقها موضوع القضية. وتحيل الأمانة المعلومات الواردة إليها إلى جميع الأطراف في هذه الاتفاقية.

- ٢- تتكون هيئة التحكيم من ثلاثة أعضاء. ويقوم كل من الطرف المدعي أو الأطراف المدعية والطرف الآخر أو الأطراف الأخرى في النزاع بتعيين محكم، ويتفق المحكمان الاثنان المعينان على هذا النحو باختيار محكم ثالث يتولى رئاسة هيئة التحكيم. وينبغي ألا يكون المحكم الثالث من مواطني أحد أطراف النزاع وألا يكون مكان إقامته المعتاد في إقليم واحد من هذه الأطراف وألا يكون موظفاً لدى أي منها أو قد تناول القضية بأي صفة أخرى.
- ٣- إذا لم يتم تعيين رئيس لهيئة التحكيم في غضون شهرين من تعيين المحكم الثاني، يتولى الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية لأوروبا، بناء على طلب أي من طرفي النزاع، تعيين رئيس لهيئة التحكيم في غضون شهرين.
- ٤- إذا لم يُعيّن أحد أطراف النزاع محكماً في غضون شهرين من تاريخ تسليم الطلب، يجوز للطرف الآخر إبلاغ الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية لأوروبا بذلك، فيتولى تعيين رئيس لهيئة التحكيم في غضون شهرين. وبعد تعيينه، يطلب رئيس هيئة التحكيم من الطرف الذي لم يُعيّن محكماً بأن يفعل ذلك في غضون شهرين. وإذا لم يفعل الطرف في غضون هذه الفترة، يبلغ الرئيس الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية لأوروبا، فيتولى تعيين هذا المحكم في غضون شهرين آخرين.
- ٥- تقدم هيئة التحكيم قرارها وفقاً للقانون الدولي وأحكام هذه الاتفاقية.
- ٦- تتولى أي هيئة تحكيم منشأة وفقاً للأحكام الواردة في هذا المرفق وضع نظامها الداخلي.
- ٧- تتخذ قرارات هيئة التحكيم بشأن الإجراءات والجوهر على السواء بأغلبية أصوات أعضائها.
- ٨- يجوز لهيئة التحكيم اتخاذ جميع التدابير المناسبة لإثبات الوقائع.
- ٩- تيسر أطراف النزاع عمل هيئة التحكيم باستخدام جميع الوسائل المتاحة من أجل:
- (أ) تزويد الهيئة بجميع المستندات والتسهيلات والمعلومات ذات الصلة؛
- (ب) تمكينها، عند الضرورة، من استدعاء الشهود أو الخبراء وتلقي إفاداتهم.
- ١٠- تعمل الأطراف والمحكمون على حماية سرية أي معلومات يتلقونها خلال إجراءات هيئة التحكيم.
- ١١- يجوز لهيئة التحكيم، بناء على طلب أحد الأطراف، أن توصي باتخاذ تدابير حماية مؤقتة.
- ١٢- إذا لم يمثل أحد أطراف النزاع أمام هيئة التحكيم أو لم يتمكن من الدفاع عن قضيته، يجوز للطرف الآخر أن يطلب من الهيئة الاستمرار في الإجراءات وإصدار قرارها النهائي. ولا يشكل غياب أحد الأطراف أو عدم تمكنه من الدفاع عن قضيته عائقاً أمام استمرار الإجراءات.
- ١٣- تستمع هيئة التحكيم إلى الادعاءات المضادة الناشئة بشكل مباشر عن موضوع النزاع وتبت فيها.
- ١٤- تتحمل أطراف النزاع حصصاً متساوية من نفقات هيئة التحكيم، بما في ذلك مكافآت أعضائها، ما لم تقرر الهيئة خلاف ذلك بسبب الظروف الخاصة للقضية. وتحفظ الهيئة بسجل لجميع نفقاتها وتقدم بياناً ختامياً بها إلى الأطراف.
- ١٥- يجوز لأي طرف في هذه الاتفاقية لديه مصلحة ذات طابع قانوني في موضوع النزاع ويُحتمل أن يتأثر بأحد القرارات المتخذة في القضية أن يتدخل في الإجراءات بعد موافقة هيئة التحكيم.
- ١٦- تصدر هيئة التحكيم قرارها خلال خمسة أشهر من تاريخ إنشائها، ما لم ترى ضرورة لتمديد المهلة لفترة لا تتجاوز خمسة أشهر.
- ١٧- يكون قرار هيئة التحكيم مشفوعاً ببيان للأسباب. ويكون القرار نهائياً وملزماً لجميع أطراف النزاع. وتحيل هيئة التحكيم قرارها إلى أطراف النزاع وإلى الأمانة. وتحيل الأمانة المعلومات التي تلققتها إلى جميع الأطراف في هذه الاتفاقية.
- ١٨- يجوز لأي من الأطراف إحالة أي نزاع قد ينشأ بشأن تفسير أو تنفيذ القرار إلى هيئة التحكيم التي اتخذته، أو إحالته، إذا تعذر ذلك، إلى هيئة تحكيم أخرى أنشئت لهذا الغرض على غرار إنشاء الهيئة الأولى.

المرفق الثاني

مجموعة مختارة من الصكوك القانونية غير الملزمة ومنشورات أخرى^(١١٤)

- الأحكام النموذجية بشأن المياه الجوفية العابرة للحدود (٢٠١٢).
- التقييم الثاني للأنهار والبحيرات والمياه الجوفية العابرة للحدود (أغسطس/آب ٢٠١١).
- إدارة مخاطر الفيضانات العابرة للحدود: تجارب من منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا (٢٠٠٩).
- توجيهات بشأن المياه والتكيف مع تغير المناخ (٢٠٠٩).
- اللجان المعنية بأحواض الأنهار وغيرها من مؤسسات التعاون في مجال المياه العابرة للحدود (٢٠٠٩).
- التقييم الأول للأنهار والبحيرات والمياه الجوفية العابرة للحدود (٢٠٠٧).
- توصيات بشأن مدفوعات خدمات النظم الإيكولوجية في إطار الإدارة المتكاملة للموارد المائية (٢٠٠٧).
- الأحكام النموذجية بشأن إدارة الفيضانات العابرة للحدود (٢٠٠٦).
- استراتيجيات رصد وتقييم الأنهار والبحيرات والمياه الجوفية العابرة للحدود (٢٠٠٦).
- الممارسة الجيدة لرصد وتقييم الأنهار والبحيرات والمياه الجوفية العابرة للحدود (٢٠٠٦).
- توجيهات بشأن تشغيل مختبرات نوعية المياه (٢٠٠٢).
- المبادئ التوجيهية لرصد وتقييم البحيرات الدولية والعابرة للحدود (٢٠٠٢).
- المبادئ التوجيهية لرصد وتقييم الأنهار العابرة للحدود (١٩٩٦، ٢٠٠٠).
- المبادئ التوجيهية لرصد وتقييم المياه الجوفية العابرة للحدود (٢٠٠٠).
- المقارنة بين اثنين من اتفاقيات الأمم المتحدة بشأن المياه (٢٠٠٠).
- إدارة المياه: توجيهات بشأن المشاركة العامة والامتثال للاتفاقات (٢٠٠٠).
- المبادئ التوجيهية لاستدامة منع الفيضانات (٢٠٠٠).
- توصيات بشأن التدابير المحددة لمنع ومراقبة وخفض تلوث المياه الجوفية من مرافق تخزين المواد الكيميائية ومواقع التخلص من النفايات (١٩٩٦).
- مبادئ توجيهية بشأن تراخيص تصريف المياه الآسنة من مصادر ثابتة في المياه العابرة للحدود (١٩٩٦).
- مبادئ توجيهية بشأن منع ومراقبة تلوث المياه بالأسمدة والمبيدات الزراعية (١٩٩٥).
- توصيات بشأن منع تلوث المياه بالمواد الخطرة (١٩٩٤).
- المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنهج الإيكولوجي لإدارة المياه (١٩٩٣).
- توصيات بشأن أهداف ومعايير نوعية المياه (١٩٩٣).

مراجع الصور

الصور المستخدمة في هذا المنشور مقدمة من المعهد الدولي للتنمية المستدامة (IISD) (صفحة ١٤)، واللجنة الدولية لحوض نهر سابا (ISRBC) (صفحة ٥٩)، واللجنة الفنلندية - الروسية (صفحة ٦٧)، ووكالة فوتوليا (جميع الصور الأخرى).

دليل تنفيذ اتفاقية المياه

اعتمدت اتفاقية حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (اتفاقية المياه) في عام ١٩٩٢ ودخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٩٦. وهي تجمع تقريباً جميع البلدان التي تتقاسم مياه عابرة للحدود في منطقة أوروبا، ويتوقع أن تحقق مشاركة أوسع مع فتحها عالمياً لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

واتفاقية المياه بمثابة آلية لتعزيز التعاون الدولي والتدابير الوطنية فيما يتعلق بإدارة وحماية المياه السطحية والمياه الجوفية العابرة للحدود بطريقة سليمة بيئياً. وعلاوة على ذلك، فهي تتيح منبراً حكومياً دولياً لتنمية التعاون العابر للحدود والنهوض به بشكل مستمر.

ويعد هذا الدليل لتنفيذ اتفاقية المياه بمثابة تعليق على أحكام الاتفاقية، ويفسّر الجوانب القانونية والإجرائية والإدارية والتقنية والعملية لمتطلبات الاتفاقية المتصلة بتنفيذها على نحو ملائم. ويهدف إلى تعزيز فهم الاتفاقية في أوساط الأطراف الحالية والمستقبلية، والشركاء الدوليين، والمنظمات غير الحكومية، والدوائر الأكاديمية.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 44 44
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Website: <http://www.unece.org>