الاجتماع التحضيري المعقود بتكليف من لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع صك دولي ملزم قانوناً بشأن التلوث بالمواد البلاستيكية، بما في ذلك في البيئة البحرية

11 تشرين الثاني/نوفمبر 2023

موجز خطي أعدّه الميسّران المشاركان*

1- رحب رئيس لجنة التفاوض الحكومية الدولية، السفير غوستافو ميزا كوادرا، والأمينة التنفيذية لأمانة لجنة التفاوض الحكومية الدولية، السيدة جيوتي ماثور فيليب، بالمندوبين في الاجتماع التحضيري المعقود بتكليف من لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع صك دولي ملزم قانونا بشأن التلوث البلاستيكي، بما في ذلك في البيئة البحرية. ومثّل الاجتماع التحضيري فرصة هامة لتبادل الآراء بشكل أولي غير رسمي بطريقة شفافة ودون الإخلال بما سيأتي لاحقا. ودعا الرئيس السيدة مارين كولينيون من فرنسا والسيد داني راهديانسياه من إندونيسيا إلى الاشتراك في تيسير الاجتماع نيابة عنه.

2- ووفقا للتكليف الصادر عن لجنة التفاوض الحكومية الدولية في اجتماعها الثاني، ركزت المناقشات خلال الاجتماع التحضيري على العناصر التي لم تناقش في الاجتماع الثاني فضلا عن العمل المنجز فيما بين الدورات. ورحب الأعضاء عموما بالتقرير التوليفي الذي أعدته الأمانة استنادا إلى المذكرات الواردة من الأعضاء، في حين أشار البعض إلى أن الوقت الذي مُنح لتحليله كان محدودا.

ألف- النظر في التقرير التوليفي الذي أعدته الأمانة استنادا إلى المذكرات الواردة من الأعضاء

1- الجزء 1 (الديباجة والتعاريف والنطاق والمبادئ)

أ- الديباجة

3- عن الغرض من الديباجة، أشيرَ إلى أن الديباجة تذكّر بالجوانب التاريخية وتعرض سياق الصك وتحدد نبرته. وأشار بعض الأعضاء إلى الديباجة باعتبارها غير ملزمة قانونا. وشدد البعض أيضا على أهمية أن تكون الديباجة قصيرة.

4- وعن محتوى الديباجة، أشارت الوفود إلى عدد من المفاهيم والنهوج والمبادئ لكي تُدرج في الديباجة أو في فرع منفصل، إذا كان ذلك ممكنا. ونوجز بعضا منها هنا والبعض الآخر لاحقا في الوثيقة، دون المساس بقرار لجنة التفاوض الحكومية الدولية بشأن ما إذا كانت ستُدرج أم لا وموضع إدراجها.

5- وطلب بعض الأعضاء أن يُشار إلى خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، وإلى التلوث بالمواد البلاستيكية باعتباره مصدر قلق عالمي وإلى الحاجة الملحة إلى استجابة عالمية. وأشيرَ إلى اتفاقات بيئية أخرى متعددة الأطراف، بما في ذلك اتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم، واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، واتفاقات إقليمية ذات صلة. وشدد العديد من الأعضاء على ضرورة التذكير بقرار جمعية الأمم المتحدة للبيئة 14/5 وقراراتها السابقة. وأشار عدة أعضاء إلى ضرورة الاعتراف باختلاف الظروف في مختلف الدول، بما في ذلك الاحتياجات والظروف الخاصة للدول النامية، والاحتياجات الخاصة للدول الجزرية الصغيرة النامية. ودعا العديد من الأعضاء إلى إدراج إشارات إلى النهج القائم على حقوق الإنسان، وحق الإنسان في بيئة نظيفة وصحية ومستدامة، والحق في الصحة، وحقوق الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية.

6- ودعا الأعضاء أيضا إلى الإشارة إلى القضاء على الفقر، وأهمية المواد البلاستيكية لتحقيق التنمية المستدامة، والإدارة المستدامة للمواد البلاستيكية، ونهج الدورانية. وأعرب بعض الأعضاء عن رأي مفاده أن الديباجة ينبغي أن تشير أيضا إلى العلاقة بين المناخ والتنوع البيولوجي والتلوث، وأهمية مصادر المعارف المختلفة، بما في ذلك معارف الشعوب الأصلية والمعارف المحلية.

---

* لم يحرَّر هذا الموجز رسميا.

7- وأخيرا، اقترح بعض الأعضاء ألا تصاغ الديباجة إلا بعد إعداد العناصر الموضوعية في الصك.

ب- التعاريف

8- أشـار العديد من الأعضـاء إلى ضـرورة إدراج التعاريف القائمة المتفق عليها دوليا. ويمكن الاعتماد على التعاريف المعتمدة في الاتفاقات أو العمليات البيئية الأخرى المتعددة الأطراف، أو تلك الواردة في الوثيقتين UNEP/PP/INC.1/6 وUNEP/PP/INC.1/7، أو استخدامها كنقطة انطلاق، مع الاعتراف بأن بعض المصطلحات المحددة قد تحتاج إلى تكييف من أجل استخدامها في الصك.

9- وذُكر أن وجود تعاريف واضحة متفق عليها بشأن المصطلحات الرئيسية يمكن أن يوفر الوضوح في عملية التفاوض وتفادي الغموض في استخدام الصك وتنفيذه.

10- واقترح عدد من الأعضاء التركيز على تعريف المصطلحات المستخدمة في الصك التي تعتبر حاسمة الأهمية لفهم الالتزامات وتنفيذها. واقتُرح أيضا أن تحدَّد الحاجة إلى مصطلحات محددة بحسب مضمون أحكام الصك الموضوعية. وأشار بعض الأعضاء إلى ضرورة تعريف المصطلحات التقنية الخاصة بالمواد البلاستيكية. وتشمل هذه المواد، في جملة أمور، المواد البلاستيكية والبوليمرات، والتمييز بين البوليمرات الأولية والثانوية، ودورة حياة المواد البلاستيكية، والمنتجات البلاستيكية الإشكالية والمواد الكيميائية المثيرة للقلق.

11- وطُرحت آراء مختلفة بشأن التوقيت المناسب لإجراء المناقشات حول التعاريف. ورأى البعض أن المناقشات حول أحكام الصك الموضوعية ينبغي أن تجري قبل المناقشات التقنية حول التعاريف التي ستدرج في نص الصك. ورأى آخرون أن المناقشات حول التعاريف يمكن أن تجري أيضا بالتوازي مع المفاوضات بشأن الأحكام الموضوعية. واقترح البعض أن الاتفاق على التعاريف ينبغي أن يأتي بعد التوصل إلى اتفاق على النطاق والمبادئ. واقترح بعض الأعضاء أن العمل التقني بشأن المصطلحات التقنية الرئيسية يمكن أن يجري فيما بين الدورات.

ج- المبادئ

12- أُعرب عن آراء مختلفة بشأن مواضع الصك التي ينبغي أن يشار فيها إلى المبادئ، مثل الديباجة، أو في مادة منفصلة من مواد الصك، أو أن ترد في أحكام الصك العملية. وشدد بعض الأعضاء على ضرورة إدراج المبادئ في الصك، وأكدوا إضافة إلى ذلك أن من المهم بنفس القدر تفعيلها من خلال أحكامه الأخرى.

13- ورأى بعض الأعضاء أن المبادئ المتفق عليها يمكن أن تساعد على توجيه وضع أحكام الصك وتفسيرها. وذكر بعض الأعضاء أن المبادئ ينبغي أن تُناقَش بعد التوصل إلى مزيد من الوضوح بشأن أجزاء أخرى من النص، بما في ذلك الالتزامات الأساسية.

14- ووردت آراء مختلفة بشأن كيفية الإشارة إلى المبادئ، وتحديد المبادئ التي تندرج في نطاق ولاية اللجنة. وأشار العديد من الأعضاء إلى المبادئ الواردة في إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (مبادئ ريو) بوجه عام أو فيما يتصل بمبادئ محددة. وأشيرَ إلى المبادئ التالية دون ترتيب معين يحدد أولويتها: المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة، ومبدأ تغريم الملوّث، والنهج التحوطي، ومبدأ المنع، والسيادة على استخدام الموارد الطبيعية، والانتقال العادل، وحماية المجتمعات الضعيفة، والمسؤولية المشتركة، والإنصاف بين الأجيال، وعدم التراجع، ونهج النظام الإيكولوجي، ومسؤولية المنتج الممتدة، والشفافية، وإشمال الجميع، والنهج المنطلق من القاعدة، والمنظور الجنساني، والمبادئ العامة المتصلة بالتلوث البحري، والاقتصاد الدائري، وعدم التمييز، وأفضل العلوم المتاحة، والمعرفة المحلية ومعارف الشعوب الأصلية، والوصول إلى المعلومات والشفافية، والإنصاف، والتنمية الاقتصادية المستدامة، والتجارة، وتعزيز التعاون على المستويين الإقليمي والدولي، ونهج الخفض وإعادة الاستخدام وإعادة التدوير (Three Rs) في إدارة النفايات.

د- النطاق

15- أعرب العديد من الأعضاء عن رأي مفاده أن قرار جمعية الأمم المتحدة للبيئة 14/5 يوفر أساس نطاق الاتفاق المقبل، أي أن النطاق ينبغي أن يكون القضاء على التلوث بالمواد البلاستيكية على المدى الطويل، استنادا إلى نهج شامل يعالج دورة حياة المواد البلاستيكية الكاملة. وشدد بعض الأعضاء على أهمية عناصر محددة إضافية لإدراجها في نطاق الصك، بما في ذلك الإشارة إلى أهداف التنمية المستدامة.

16- وأشار بعض الأعضاء إلى ضرورة تعريف دورة حياة المواد البلاستيكية بمزيد من التفصيل. وأُعرب عن آراء مختلفة بشأن تحديد إلى أي مدى ينبغي أن يدرج في الصك إدراج استخراج المواد الخام وإنتاج البوليمرات. وأشيرَ أيضا إلى ضرورة أن يغطي النطاق أنواع المواد البلاستيكية التي سيتناولها الصك، بما في ذلك المواد البلاستيكية الدقيقة والنانوية، وجميع أنواع المواد البلاستيكية بصرف النظر عن منشئها. وشدد بعض الأعضاء على أن التركيز ينبغي أن ينصب على القضاء على التلوث بالمواد البلاستيكية بدلا من البلاستيك.

17- وذكر بعض الأعضاء أن نطاق الصك ينبغي أن يكون واسعا بما يكفي لتغطية التلوث بالمواد البلاستيكية الذي يؤثر على جميع النظم الإيكولوجية، بما في ذلك الإطلاقات في الهواء والماء والتربة، وأنه ينبغي مراعاة الخصائص الجغرافية المختلفة، بما في ذلك البيئات الأرضية والبحرية والساحلية، والمياه العذبة والمناطق الجبلية.

18- ولاحظ بعض الأعضاء أن نطاق الصك ينبغي ألا يتداخل مع نطاق الاتفاقات البيئية الأخرى المتعددة الأطراف. ورأى البعض أن الصك ينبغي ألا يتناول التجارة، بينما أشار آخرون إلى أن الأحكام ينبغي أن تعزز تنمية التجارة لا القيود وينبغي أن تكون متوافقة تماما مع أحكام منظمة التجارة العالمية. وأُعرب عن آراء مختلفة بشأن احتمال الحاجة إلى إعفاءات لأسباب منها، على سبيل المثال، مسائل الأمن الوطني وحالات الطوارئ الصحية.

19- وشدد العديد من الأعضاء على أن التلوث بالمواد البلاستيكية عابر للحدود، ورأى البعض أن الصك ينبغي أن ينطبق على حد سواء على المناطق الواقعة داخل الولايات الوطنية وفي الأماكن والأقاليم التي لا تخضع لسيادة الدول. واقتُرح كذلك أن يغطي الصك الأنشطة داخل المناطق التي يمارس فيها أي طرف ولايته أو سيطرته.

20- ورأى بعض الأعضاء أن ثمة حاجة إلى إدراج حكم بشأن نطاق الصك. ورأى أعضاء آخرون أن القرار 14/5 لا ينص على تكليف بذلك و/أو أن هذا الحكم غير ضروري.

21- وأتيحت للمراقبين فرصة للإعراب عن آرائهم. وفي هذا السياق، أشيرَ إلى أهمية اتفاقيات ومعايير العمل الدولية، والحاجة إلى التجانس والتقارب بين المعاهدات لضمان أن تكون الالتزامات موحدة، وأهمية الإشارة إلى الحالة الخاصة للبلدان التي تواجه حالات ضعف، والحاجة إلى التمويل في ديباجة الصك؛ والدور الأساسي للأجهزة الحكومية على المستويين المحلي ودون الوطني. واقتُرح أيضا أن تُذكر في الصك مبادئ حقوق الإنسان والقانون البيئي.

2- الترتيبات المؤسسية

22- اقترح الأعضاء أن الترتيبات الواردة في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، بما في ذلك في اتفاقيات ميناماتا وبازل واستكهولم، توفر أساسا لوضع أحكام بشأن الترتيبات المؤسسية بما في ذلك ما يتصل بإنشاء هيئة رئاسية أو أمانة أو وضع أحكام ختامية. ولئن كانت الاتفاقات البيئية الأخرى المتعددة الأطراف يمكن أن تكون مصدر إلهام، فإن الترتيبات المؤسسية ينبغي أن تصمم وفقا للاحتياجات المحددة للصك المقبل.

أ- الهيئة الإدارية

23- أُعرب عن التأييد لإنشاء هيئة رئاسية واحدة، مثل مؤتمر الأطراف، تحدَّد وظائفها في الاتفاق، وتكيَّف مع احتياجات الصك. وأشيرَ في هذا الصدد إلى المهام المحددة في الفقرة 58 من التقرير التوليفي. وأُبدي التأييد بشكل عام لأن تكون للهيئة الإدارية القدرة على اعتماد نظامها الداخلي، وشدد البعض على وجوب أن تتخذ الهيئة قراراتها بتوافق الآراء وألا يسمح بالتصويت إلا على المسائل غير الموضوعية. وأشيرَ إلى الحاجة إلى ضمان اجتماع الهيئة الإدارية بانتظام.

ب- الهيئات الفرعية

24- أُعرب عن التأييد لإنشاء هيئة فرعية واحدة أو أكثر على أساس مخصص أو دائم لتقديم الدعم بشأن جوانب محددة، تنشئها الهيئة الإدارية أو الصك نفسه. وأشيرَ إلى الحاجة إلى المرونة والقدرة على التكيف مع الاحتياجات المتغيرة. واقتُرح أيضا أن يكون الأعضاء القوة الدافعة في الهيئات الفرعية. ونبّه البعض إلى ضرورة تجنب إنشاء عدد كبير من الهيئات.

25- وفي ضوء أهمية العلوم لهذا الصك، أيد العديد من الأعضاء إنشاء هيئة فرعية للمسائل العلمية والتقنية لتوجيه قرارات الهيئة الإدارية. وذكر البعض أن هذه الهيئة يمكن أن تعالج أيضا الجوانب الاقتصادية والاجتماعية. ودعا بعض الأعضاء إلى إشمال المعارف المحلية ومعارف السكان الأصليين، وإلى تحقيق التوازن بين المناطق ونوع الجنس والخبرة التقنية في الهيئات الفرعية. وأُبرزت أهمية مشاركة البلدان النامية، بما فيها الدول الجزرية الصغيرة والتي تواجه حالات ضعف، مشاركة مجدية في الهيئات الفرعية.

26- وحُدّدت طرائق مختلفة لهذه الهيئات، بما في ذلك أفرقة علمية وتقنية واقتصادية، أو أفرقة خبراء مؤهلين يمكن استدعاؤها لتقديم المعلومات وإجراء التقييمات في الوقت المناسب. وأشيرَ كذلك إلى أن الهيئات الفرعية ينبغي أن تأخذ في الحسبان الهيئات الفرعية التابعة للاتفاقات البيئية الأخرى المتعددة الأطراف وغيرها من الهيئات العلمية لتفادي التداخل في أعمالها.

27- وأيد بعض الأعضاء رصد وتقييم الجوانب الاجتماعية-الاقتصادية، والتدفقات المالية إلى البلدان النامية. وأيد عدة أعضاء إنشاء هيئة مالية قوية وصندوق مكرس في إطار الصك لتزويد البلدان النامية بدعم مالي مناسب ويمكن التنبؤ به. وشددت عدة بلدان على الحاجة إلى هيئات فرعية لتيسير بناء القدرات ونقل التكنولوجيا.

28- وأشيرَ أيضا إلى الحاجة إلى آلية معنية بالتنفيذ والامتثال، فضلا عن رصد التقدم المحرز، تُناقش تفاصيلها بإسهاب بعد تحديد الأحكام الموضوعية بمزيد من الوضوح. وطُلب أن تتسم آلية الامتثال بالشفافية وأن يكون لها طابع تيسيري. وأُعرب أيضا عن رأي مفاده أن قضايا الامتثال ينبغي أن تترك للتقييم الوطني.

29- واقتُرح أن تُترك للهيئة الإدارية مسألة اتخاذ القرار بشأن مشاركة أصحاب المصلحة الآخرين. وأيّد البعض وضع جدول أعمال لأصحاب المصلحة المتعددين.

30- وأكّد أحد المراقبين أهمية تحديد طرائق التعاون مع علماء مستقلين، بما في ذلك في إطار عملية لجنة التفاوض الحكومية الدولية نفسها.

ج- الأمانة

31- أُعرب عن التأييد لإنشاء أمانة، بما في ذلك التأييد لأن تسند إليها المهام المبينة في الفقرة 85 من التقرير التوليفي. وذُكر أن الترتيبات الواردة في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، بما في ذلك اتفاقيتا ميناماتا واستكهولم، توفر نموذجا ملائما لوضع الأحكام ذات الصلة. واقتُرح أيضا أن تكلف الهيئة الإدارية بتحديد مقر عمل الأمانة.

3- الأحكام الختامية

32- حدد عدة مندوبين اتفاقيتي استكهولم وميناماتا، فضلا عن العناصر الواردة في الوثيقة UNEP/PP/INC.1/8، بوصفها نقاط انطلاق محتملة لوضع الأحكام الختامية. واقتُرح أيضا استعراض تلك الأحكام الختامية بعد وضع الأحكام الموضوعية.

33- وفيما يتصل بتسوية المنازعات، أُعرب عن التأييد للإنصاف والتركيز على تسوية المنازعات عن طريق التفاوض. وأكدت مجموعة من الأعضاء أن إنشاء محكمة للقضايا البيئية أمر خارج عن نطاق ولاية هذا الصك.

34- وأيد بعض الأعضاء وضع أحكام بشأن المرفقات وأحكام لتعديلها، بينما رأى آخرون أن الحاجة إلى مثل هذه الأحكام ينبغي أن تحدد في ضوء وضع الأحكام الموضوعية.

35- وعن التعديلات على الصك نفسه، شدد بعض المندوبين على ضرورة إتاحة اقتراح التعديلات استنادا إلى أسس علمية. واقترح البعض أيضا ضرورة الاسترشاد بالنهج التحوطي حين النظر في التعديلات.

36- وذُكر أن من السابق لأوانه مناقشة بدء النفاذ، ولكن تلك العملية ينبغي أن تكون بسيطة. وأعرب بعض المندوبين أيضا عن قلقهم من أن التفاوض بشأن التحفظات والانسحاب أمر لم يحن أوانه بعد. وأشار آخرون إلى أهمية الاتساق مع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات في هذا الصدد.

37- وأُعرب عن التأييد لإدراج أحكام بشأن العلاقات مع الاتفاقات البيئية الأخرى المتعددة الأطراف، تفاديا للازدواجية.

38- وأخيرا، اقتُرح أنه قد يكون من المناسب الإشارة إلى غير الأطراف، ومع ذلك فلا ينبغي فرض شروط عليها.

باء- البند 3 من جدول الأعمال (العمل فيما بين الدورات)

39- عن العمل فيما بين الدورات، عرضت الأمانة بعض المؤشرات العامة عن التوقيت والطرائق المحتملة لأي عمل محتمل فيما بين الدورات يمكن أن تكلِّف به لجنة التفاوض الحكومية الدولية، في ضوء الإطار الزمني العام لعملية لجنة التفاوض الحكومية الدولية.

40- وطلب عدة أعضاء وقتا إضافيا للنظر في العرض الذي قدمته الأمانة للسماح بإجراء مناقشة مستفيضة بشأن العمل فيما بين الدورات. ورأى البعض أن المناقشة سابقة لأوانها وطلبوا إعادة النظر في هذا الموضوع خلال الاجتماع الثالث للجنة التفاوض الحكومية الدولية.

41- وحظي العمل فيما بين الدورات بتأييد واسع النطاق، حيث رأى الأعضاء أنه من الضروري الاستفادة القصوى من الوقت فيما بين اجتماعات لجنة التفاوض الحكومية الدولية، بدءا من الفترة فيما بين اجتماعي اللجنة الثالث والرابع. وذُكر أن هذا العمل يمكن أن يركز على الجوانب التقنية المتصلة بالاتفاقية وأنه ينبغي له ألا يحكم مسبقا على محتوياتها، ولكن أشيرَ أيضا إلى إمكانية العمل على مشروع الصك من أجل السير قدما في صياغة النص. وأشار بعض الأعضاء أيضا إلى تكليف الرئيس بوضع مشروع أول للصك المقبل.

42- واتفق معظم الأعضاء على أهمية إجراء مناقشات هادفة بشأن الجوانب العلمية والتقنية للصك المقبل. وأيد العديد من الأعضاء فكرة اختيار الأولويات في جميع مراحل دورة حياة المواد البلاستيكية. ويمكن أن يشمل هذا العمل، في جملة أمور، جوانب مثل المواد الكيميائية المثيرة للقلق، والمواد البلاستيكية الإشكالية التي يمكن تجنبها، والتصميم الموائم لنهج الدورانية، والمفهوم الإيكولوجي. وذكر العديد من الأعضاء أن العمل فيما بين الدورات على البوليمرات المثيرة للقلق ينبغي أن يحظى بالأولوية، رغم أن البعض اعتبر أن مثل هذا العمل يتجاوز نطاق الصك.

43- واتفق معظم الأعضاء أيضا على أهمية إجراء مناقشات هادفة بشأن وسائل التنفيذ وتعبئة الموارد المالية. وأشيرَ إلى ضرورة الاعتراف باختلاف نقاط انطلاق وقدرات وموارد البلدان، ولا سيما البلدان النامية، والحاجة إلى مواءمة الالتزامات مع التمويل. وذُكر، من بين مجالات العمل المحتملة، إعداد دراسة عن التدفقات المالية الحالية لمعالجة التلوث بالمواد البلاستيكية، وتحديد فجوات التمويل، وإمكانية إنشاء هيئة فرعية معنية بالموارد المالية. وأيد بعض الأعضاء النظر في الآليات المالية القائمة، وإنشاء آلية مستقلة، ووضع نهج مبتكرة جديدة لتعبئة الموارد. وشدد بعض الأعضاء أيضا على إدراج بناء القدرات والمساعدة التقنية في المناقشة.

44- ومن حيث طرائق العمل، أيد العديد من الأعضاء الدعوة إلى عقد اجتماعات أفرقة خبراء. وفضل البعض أفرقة الخبراء الصغيرة مع دعوة المناطق إلى ترشيح أعضاء لتحقيق أقصى قدر من الكفاءة في العمل، في حين فضل آخرون أن يكون التمثيل أوسع في العمل فيما بين الدورات. واتفق الجميع على كفالة اتباع نهج شامل للجميع ومتوازن وشفاف في مثل هذه الأفرقة.

45- وأخيرا، أكد ائتلاف من المراقبين أنه مستعد لدعم أي عمل فيما بين الدورات بتقديم معرفة علمية راسخة، وشدد على أهمية الوعي المستمر بتضارب المصالح.