

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه
بین‌المللی انرژی خورشیدی»

ایمان رضانی



مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۸۳



دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن

گروه برق و هسته‌ای

مشخصات گزارش:

نوع گزارش:

طرح / لایحه

راهبردی

نظارتی

شماره مسلسل:

۳۱۰۲۰۴۷۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۲/۱۰

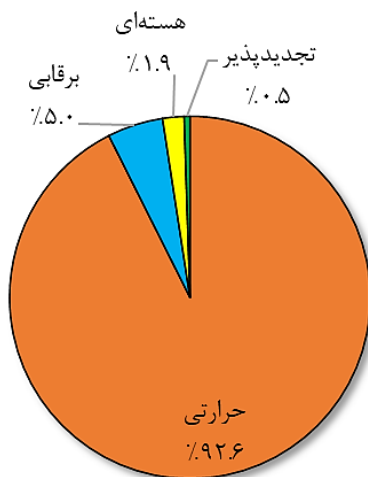
تنوع‌بخشی به سبد تولید برق کشور و توسعه انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر، منطبق بر بند (۸) سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست، در راستای اجرای ماده (۱۹) قانون هوای پاک و از جمله اولویت‌های صنعت برق کشور است. در این بین، استفاده از همکاری‌های بین‌المللی در حوزه‌های فنی و مالی نقش مؤثری در تسهیل این مهم خواهد داشت. از جمله چارچوب‌های این‌گونه همکاری‌های بین‌المللی، اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی است که در گزارش حاضر، پیوستن جمهوری اسلامی ایران به اتحادیه مذکور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

لایحه «عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی» که در تاریخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۹ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید، مشتمل بر یک ماده‌واحد و پیوست «موافقتنامه چارچوب تأسیس اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی» است. به‌طور کلی عضویت در اتحادیه مذکور می‌تواند موجب بهره‌گیری از تجربیات و دانش تخصصی سایر کشورها، جذب کمک‌های مالی و سرمایه‌گذاری خارجی و ایفای نقش مؤثر ایران در عرصه سیاست‌گذاری بین‌المللی شود و لذا تصویب لایحه مربوطه با ملاحظاتی قابل توصیه است.

۱. وضعیت کلی توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در کشور

از جمله چالش‌های صنعت برق کشور در سال‌های اخیر، عدم تکافوی ظرفیت تولید برق نیروگاه‌ها در مقایسه با میزان مصرف برق بوده که باعث وقوع خاموشی‌هایی در فصول گرم سال شده است. از طرف دیگر، به دلیل وابستگی زیاد نیروگاه‌های کشور به سوخت‌های فسیلی (شکل ۱) و ناترازی در تولید و مصرف این حامل‌های انرژی، تأمین گاز نیروگاه‌ها در فصول سرد سال با اختلال روبه‌رو شده و نیروگاه‌های کشور ناچار به استفاده از سوخت‌های مایع می‌شوند. یکی از راهکارهای حل این چالش، تنوع‌بخشی به سبد تولید برق کشور و بهره‌برداری بیشتر از سایر منابع تولید برق است. یکی از منابع بالقوه تولید برق که بسیاری از کشورهای جهان به آن توجه کرده‌اند، استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر و به‌ویژه انرژی خورشیدی است. این منابع انرژی علاوه بر صرفه‌جویی در مصرف سوخت‌های فسیلی، تأثیر زیادی در کاهش انتشار آلاینده‌های زیست‌محیطی داشته و زمینه را برای اجرایی‌سازی ماده (۱۹) قانون هوای پاک فراهم می‌سازند.

از آنجا که ایران به دلیل شرایط جغرافیایی وضعیت مناسبی از نظر تابش خورشید دارد، ظرفیت مطلوبی برای توسعه این نوع انرژی در کشور موجود است. این در حالی است که به رغم تکالیف قانونی، استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر برای تولید برق پیشرفت چندانی نداشته است. اگرچه چالش‌های مختلفی در مسیر توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در ایران وجود دارد، اما استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی، خصوصاً سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر را تسهیل خواهد کرد.



شکل ۱. سهم انواع نیروگاه‌های کشور از تولید برق در سال ۱۴۰۲

مأخذ: شرکت مادر تخصصی توانیر، آمار تفصیلی صنعت برق ایران ویژه مدیریت راهبردی در سال ۱۴۰۲.

۲. اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی

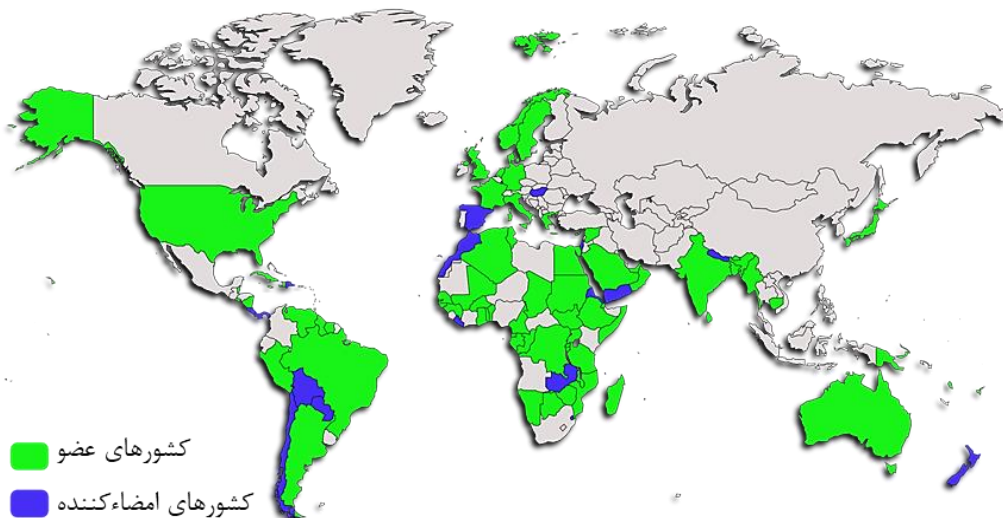
اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی^۱ در سال ۲۰۱۵ میلادی با هدف تلاش مشترک برای کاهش هزینه‌های مالی و فناوری در حوزه منابع انرژی خورشیدی تشکیل شد. ارکان اصلی این اتحادیه شامل مجمع و دبیرخانه است و براساس ماده (۶) موافقتنامه چارچوب تأسیس آن، بودجه اتحادیه عمدتاً از کمک‌های داوطلبانه تأمین می‌شود. لذا کشورهای عضو ملزم به پرداخت حق عضویت نیستند. عضویت در اتحادیه مذکور چارچوبی برای همکاری‌های بین‌المللی و مشارکت در برنامه‌های داوطلبانه در زمینه انرژی خورشیدی فراهم می‌کند که صرفاً با تمایل کشور عضو انجام می‌شود. از جمله مزایای متصور برای عضویت در این اتحادیه، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بهره‌گیری از دانش تخصصی و به‌روز مراکز پژوهشی و علمی در سطح جهان؛
 - جذب کمک‌های مالی و سرمایه‌گذاری شرکت‌ها و مراکز سرمایه‌گذاری بین‌المللی؛
 - حضور مؤثر جمهوری اسلامی ایران در صدور تجهیزات و دانش تخصصی بومی‌سازی شده در ایران به سایر کشورها؛
 - ایفای نقش مؤثر جمهوری اسلامی ایران در عرصه سیاستگذاری بین‌المللی؛
 - شبکه‌سازی بین‌المللی و استفاده از آن برای سایر اهداف مرتبط، مانند دسترسی به بازارهای جهانی برق.
- از جمله برنامه‌های تأمین مالی برای پروژه‌های خورشیدی که تاکنون اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی پیگیری کرده است، می‌توان به سرمایه‌گذاری ۳۳۷ میلیون دلاری بانک جهانی در ۲۳ کشور عضو و تسهیلات بانک سرمایه‌گذاری اروپا به میزان ۶۰ میلیون

1. International Solar Alliance (ISA)

یورو به کشورهای آفریقایی اشاره کرد. از دیگر برنامه‌های اتحادیه در راستای توسعه بهره‌برداری از انرژی خورشیدی، برنامه‌هایی همچون کاربرد انرژی خورشیدی در کشاورزی، حمایت فنی از انرژی خورشیدی پشت بامی، تولید هیدروژن سبز، وسایل نقلیه الکتریکی و ذخیره‌سازی قابل ذکر هستند.^۱

مقر این اتحادیه در هند بوده و در حال حاضر ۱۰۴ کشور با تصویب موافقتنامه چارچوب این اتحادیه، به عضویت این اتحادیه درآمده‌اند و ۱۸ کشور نیز فقط موافقتنامه چارچوب را امضا کرده‌اند و هنوز به عضویت رسمی آن درنیامده‌اند (شکل ۲). شایان ذکر است که کشور چین به‌عنوان بزرگ‌ترین تولیدکننده برق خورشیدی جهان، هنوز به عضویت این اتحادیه درنیامده است. به نظر می‌رسد عدم عضویت چین در این اتحادیه ارتباط مستقیمی با مشکلات سیاسی این کشور با کشور هند داشته باشد. برای عضویت در اتحادیه مذکور باید تقابل قدرت‌ها را نیز مدنظر قرار داد. چراکه این امکان دور از ذهن نیست که تعامل راهبردی در زمینه انرژی خورشیدی با کشورهای عضو اتحادیه (که شامل آمریکا و کشورهای اروپایی می‌شوند)، همکاری با چین، به‌عنوان بزرگ‌ترین کنشگر این حوزه، را تحت تأثیر قرار دهد. اگرچه طبق مفاد موافقتنامه چارچوب این اتحادیه، عضویت در آن مانعی در راستای همکاری با کشورهای غیرعضو ایجاد نمی‌کند، اما اجرای فعالیت‌های مشترک با کشورهای عضو اتحادیه باید با در نظر گرفتن ابعاد سیاسی مورد بحث انجام شود.



شکل ۲. نقشه عضویت کشورهای جهان در اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی

مأخذ: گردآوری نگارنده.

۳. بررسی موافقتنامه چارچوب تأسیس اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی

موافقتنامه چارچوب تأسیس اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی شامل یک مقدمه و ۱۴ ماده است که به‌منظور عضویت در اتحادیه، به تصویب کشورهای متقاضی می‌رسد. موضوع مواد موافقتنامه مذکور به‌ترتیب شامل هدف، اصول راهنما، برنامه‌ها و سایر فعالیت‌ها، مجمع، دبیرخانه، بودجه، وضعیت کشور عضو، سازمان همکاری، ناظران، مزایا و مصونیت‌ها، اصلاحات و خروج، محل مقر، لازم‌الاجرا شدن و امین اسناد می‌شوند. از جمله مهم‌ترین مواد این موافقتنامه که اصول کلی حاکم بر فعالیت‌های مربوطه را ترسیم می‌کند، مواد (۲) و (۳) هستند. طبق این مواد، همکاری‌های بین‌المللی مرتبط با موافقتنامه، ذیل برنامه‌های پیشنهادی خواهد بود که با مشارکت و تمایل برخی اعضا انجام می‌شود. شایان ذکر است براساس آنچه در صدر ماده (۲) موافقتنامه عنوان شده است، برنامه‌ها و فعالیت‌های

۱. تارنمای اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی (<https://isolaralliance.org>).

انجام شده از سوی اعضا، به صورت «داوطلبانه»^۱ است. در ادامه این بخش، جزئیات قابل ذکر مرتبط با موافقتنامه مذکور، در قالب مسائل ماهوی و مسائل شکلی ارائه شده است.

الف) مسائل ماهوی

- در خصوص بند «۶» از ماده (۴) گفتنی است با توجه به اینکه تصمیمات عنوان شده در این بند بخشی از تعهدات اعضا خواهد بود، چنانچه تصمیمات مذکور شامل تعهداتی مضاف بر تعهدات عنوان شده در متن موافقتنامه باشد، لازم است تا در این مرحله برای اتخاذ تصمیم به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.
- در ماده (۶) که به تبیین بودجه و منابع مالی اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی اشاره دارد، به پرداخت حق عضویت توسط اعضا اشاره نشده است و منابع مالی این اتحادیه به‌غیر از حق عضویت است. شایان ذکر است از آنجاکه طبق اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادن کمک‌های بلاعوض خارجی مستلزم تصویب مجلس شورای اسلامی است، لذا هرگونه پرداخت کمک‌های داوطلبانه به اتحادیه مذکور باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از این مسئله، مجوز پرداخت کمک‌های داوطلبانه تا سقفی که توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود، به دستگاه اجرایی مربوطه داده شود.
- در ماده (۱۱) موافقتنامه به سازوکار اصلاح آن اشاره شده است. طبق اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی، اصلاح موافقتنامه‌های بین‌المللی که در ذیل اصل (۷۷) و (۱۲۵) قانون اساسی قرار می‌گیرند مستلزم تصویب در مجلس شورای اسلامی است. همچنین در صورتی که لازم باشد صلح دعوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری انجام شود - با توجه به اینکه در موافقتنامه حاضر طرف دعوا خارجی است - طبق اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی، تصویب مجلس شورای اسلامی الزامی است. پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تبصره «۱» ماده واحده به‌گونه‌ای اصلاح شود که رعایت اصول مذکور، علاوه بر اجرا، در اصلاح موافقتنامه نیز الزامی شود.

ب) مسائل شکلی

- در جزء الف) بند «۴» ماده (۵) یکی از حرف اضافه‌ها «به» حذف گردد.
- به نظر می‌رسد جمله «در گواهی مراتب فوق امضاکنندگان زیر مجاز به امضای موافقتنامه چارچوب می‌باشند» در انتهای بند «۴» ماده (۱۴) به‌درستی ترجمه نشده است.
- برخی اطلاعات در سطرهای پایانی موافقتنامه در ذیل ماده (۱۴) در خصوص تاریخ و محل امضای موافقتنامه به‌صورت نقطه‌چین قید شده است. این در حالی است که اسناد نهایی شده در مذاکرات بین‌المللی باید نهایی شده باشند تا امکان الحاق به آنها یا عضویت در آنها فراهم باشد. از این رو روشن نیست که چرا این جملات به‌صورت ناتمام قید شده‌اند.

۴. جمع‌بندی

متنوع‌سازی سبب تولید برق و توسعه انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر منطبق بر بند (۸) سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست، در راستای اجرای ماده (۱۹) قانون هوای پاک و از جمله اولویت‌های صنعت برق کشور است. از طرفی بهره‌گیری از تجربیات و دانش تخصصی سایر کشورها، جذب کمک‌های مالی و سرمایه‌گذاری خارجی، نقش مؤثری در توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر در کشور خواهد داشت. لایحه «عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی» با هدف ایجاد زمینه برای همکاری‌های بین‌المللی در این زمینه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. شایان ذکر است همکاری‌های موضوع اتحادیه بین‌المللی انرژی

خورشیدی، از طریق برنامه‌ها و فعالیت‌های داوطلبانه اعضا انجام می‌شود.

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته، تصویب لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی، با در نظر گرفتن اصلاحاتی که در بخش ۳ گزارش ذکر شده، قابل توصیه است. همچنین تعامل با کشورهای عضو اتحادیه باید به گونه‌ای انجام شود که مانعی در مسیر همکاری با کشورهای غیرعضو (مانند چین) در زمینه طرح‌های انرژی خورشیدی ایجاد نشود.

جدول خلاصه لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد			*	

جدول تفصیلی لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی

شماره ماده	حکم	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی	
ماده واحد	به دولت اجازه داده می‌شود در اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی به شرح موافقتنامه چارچوب تأسیس اتحادیه یادشده (پیوست) عضویت یابد و اقدام به پرداخت کمک‌های داوطلبانه، تا سقفی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، کند. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت برعهده دولت است. تبصره «۱» - رعایت اصل هفتادوهفتم (۷۷) در خصوص ماده (۱۱) موافقتنامه و اصول یکصدویست و پنجم (۱۲۵) و یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه الزامی است. تبصره «۲» - کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت نیرو، وزارت امور خارجه، معاونت حقوقی ریاست جمهوری و یک نماینده به‌عنوان عضو ناظر از کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی بر اجرای موافقتنامه چارچوب تأسیس اتحادیه یاد شده توسط دستگاه اجرایی مسئول از طرف جمهوری اسلامی ایران، نظارت خواهد کرد.			*	با توجه به متن موافقتنامه، عضویت در اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی نیاز به پرداخت حق عضویت ندارد و مبالغ پرداختی اعضا در قالب کمک‌های داوطلبانه می‌باشد. در ماده (۱۱) موافقتنامه به سازوکار اصلاح آن اشاره شده است. طبق اصول هفتادوهفتم و یکصدویست و پنجم قانون اساسی، اصلاح موافقتنامه‌های بین‌المللی که در ذیل اصل (۷۷) و تبصره «۱» - رعایت اصل هفتادوهفتم (۷۷) در خصوص ماده (۱۱) (۱۲۵) قانون اساسی قرار می‌گیرند، مستلزم تصویب در مجلس شورای اسلامی است. همچنین در صورتی که لازم باشد صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داور انجام شود - یا توجه به اینکه در موافقتنامه حاضر طرف دعوا خارجی می‌باشد - طبق اصل یکصدوسی و نهم قانون اساسی، تصویب مجلس شورای اسلامی الزامی است. پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تبصره «۱» ماده واحد به‌گونه‌ای اصلاح شود که رعایت اصول مذکور، علاوه بر اجرا، در اصلاح موافقتنامه نیز الزامی شود. از طرفی، نحوه نظارت کارگروه موضوع تبصره «۲» مبهم است و پیشنهاد می‌شود شیوه نظارت از طریق گزارش‌دهی دستگاه اجرایی طرف عضویت به مجلس شورای اسلامی انجام شود.	به دولت اجازه داده می‌شود در اتحادیه بین‌المللی انرژی خورشیدی به شرح موافقتنامه چارچوب تأسیس اتحادیه یادشده (پیوست) عضویت یابد و اقدام به پرداخت کمک‌های داوطلبانه، تا سقفی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، کند. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت برعهده دولت است. تبصره «۱» - رعایت اصل هفتادوهفتم (۷۷) در خصوص ماده (۱۱) موافقتنامه و اصول یکصدویست و پنجم (۱۲۵) و یکصدوسی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای این موافقتنامه الزامی است. تبصره «۲» - کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت نیرو، وزارت امور خارجه، معاونت حقوقی ریاست جمهوری و یک نماینده به‌عنوان عضو ناظر از کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی بر اجرای موافقتنامه چارچوب تأسیس اتحادیه یاد شده توسط دستگاه اجرایی مسئول از طرف جمهوری اسلامی ایران، نظارت خواهد کرد.	متن اصلاحی

گزیده سیاستی مدیریتی (پیامک منتخب):

عضویت در اتحادیه مذکور می‌تواند مزایای فنی و مالی برای توسعه انرژی خورشیدی در کشور به همراه داشته باشد. لذا تصویب لایحه مربوطه با ملاحظات قابل توصیه است.