

بسته راهبردی الزامات اجرایی شدن ارزیابی اثرات زیست‌محیطی با تأکید بر بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۱۳۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بسته راهبردی الزامات اجرایی شدن ارزیابی اثرات زیست‌محیطی با تأکید بر بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست)

تهیه و تدوین‌کنندگان: الهه سلیمانی مورچه خورتی، میترا چراغی (دانشیار دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی خوزستان)

مدیر مطالعه: الهه سلیمانی مورچه خورتی

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، حبیب‌الله ظفریان ریگی

ناظر علمی خارج از مرکز: زهرا یزدانی (مدیرکل اسبق دفتر ارزیابی زیست‌محیطی سازمان حفاظت محیط زیست)

اظهارنظرکنندگان: امین پژمان (مدیر گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی دفتر مطالعات حقوقی)، یحیی مزروعی ابیانه (پژوهشگر گروه حقوق عمومی دفتر مطالعات حقوقی)

اظهارنظرکننده خارج از مرکز: فاطمه حاجی‌زاده (مدرس دانشگاه پیام نور)

صفحه‌آرا: حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA)

۲. حکمرانی محیط زیستی

۳. توسعه پایدار



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۲/۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۸/۱۷

به نام خدا فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۵	۲. پیشینه
۵	۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز
۷	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی
۱۲	۳. تحلیل حقوقی و اجرایی بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم توسعه
۱۳	۴. وضعیت موجود ارزیابی زیست‌محیطی پروژه‌ها در ایران
۲۱	۵. بسته سیاستی و الزامات اجرایی شدن بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه
۲۳	۶. نتیجه‌گیری و پیشنهادات
۲۵	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۵	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۸	جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی
۱۴	جدول ۳. وضعیت صدور مجوزهای ارزیابی زیست‌محیطی و تعداد طرح‌های بررسی شده در کمیته ارزیابی طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۴
۲۴	جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی

فهرست شکل‌ها

۱۵	شکل ۱. توزیع پروژه‌های خصوصی و دولتی
۱۶	شکل ۲. سهم دستگاه‌های اجرایی از پروژه‌های ارجاع شده به ارزیابی زیست‌محیطی
۱۷	شکل ۳. سابقه پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی فاقد مجوز زیست‌محیطی
۱۸	شکل ۴. نمودار توزیع زمانی و روند تجمعی رسیدگی‌ها
۱۹	شکل ۵. نمودار توزیع استانی (درصد) رسیدگی‌ها



بسته راهبردی الزامات اجرایی شدن ارزیابی اثرات زیست‌محیطی با تأکید بر بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه

چکیده

ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) به‌عنوان ابزاری کلیدی در تضمین توسعه پایدار، نقش حیاتی در شناسایی و پیشگیری از پیامدهای منفی پروژه‌های عمرانی و صنعتی دارد. در ایران، اگرچه پیشینه قانونی ارزیابی زیست‌محیطی به دهه ۷۰ بازمی‌گردد و مقررات پراکنده‌ای در این زمینه وجود دارد، اما فقدان یک قانون جامع، فراگیر و دائمی که به‌طور شفاف حدود مسئولیت نهادهای ذی‌ربط را تعیین کند، از جمله چالش‌های اصلی به‌شمار می‌رود. این نقصان قانونی همراه با چالش‌های ساختاری، نهادی و اجرایی دیگر، در عمل منجر به ضعف اثربخشی نظام ارزیابی شده است. به‌طوری‌که بررسی پروژه‌های توسعه‌ای کشور نشان می‌دهد که شکاف عمیق میان قانون و اجرا، منجر به پیشرفت فیزیکی ۱۸۸ پروژه شده‌اند، بدون آنکه مجوز زیست‌محیطی دریافت کرده باشند. در پاسخ به این چالش‌ها، بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم توسعه با تعیین تکالیف قانونی شفاف برای سازمان حفاظت محیط زیست، ظرفیت مهمی برای بهبود و نهادینه‌سازی فرایند EIA فراهم کرده است. این گزارش با تحلیل حقوقی و اجرایی این بند، بسته سیاستی - راهبردی ارائه می‌دهد که بر اصلاح ساختار نهادی، نهادینه‌سازی ارزیابی راهبردی محیط زیستی (SEA)، ایجاد پایگاه اطلاعاتی یکپارچه ملی برای داده‌های توان بوم‌شناختی به‌منظور تعیین کاربری اراضی سازگار با آن، توسعه زیرساخت داده‌ای و تقویت ضمانت اجرای قانونی تمرکز دارد. هدف از این بسته سیاستی، تبدیل ارزیابی زیست‌محیطی از یک اقدام صوری به ابزاری مؤثر در مدیریت توسعه پایدار و جلوگیری از تخریب محیط زیست است. تحقق این بسته نیازمند حمایت قانونی، افزایش ظرفیت کارشناسی و تأمین پایدار منابع مالی برای نظارت و پایش مستمر است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) به‌عنوان ابزاری کلیدی و پیشگیرانه برای تضمین توسعه پایدار و حفظ سلامت محیط زیست در پروژه‌های عمرانی و صنعتی، در ایران با چالش‌های فراوانی روبه‌رو است. با وجود چارچوب‌های قانونی از جمله بند «الف» ماده (۲۲) برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه که سازمان حفاظت محیط زیست را موظف به اظهار نظر قطعی در بازه زمانی مشخص درباره گزارش‌های EIA می‌کند، اما ضعف در ضمانت اجرایی، شفافیت ناکافی فرایندها، کمبود داده‌های معتبر و سامانه‌های پایش، عدم باور جدی بسیاری از تصمیم‌گیران به EIA به‌عنوان ابزار تحقق توسعه

پایدار و تداخل‌های نهادی باعث شده است تا اجرای واقعی این ابزار اثرگذار نباشد.

از سوی دیگر، معافیت‌های قانونی اعطا شده به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی و سیاست‌های تسهیل‌گرایانه بی‌توجه به الزامات زیست‌محیطی، شکاف‌های نظارتی را عمیق‌تر کرده است. برای نمونه، براساس مصوبات هفتادوهشتمین نشست هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار (۲۰ آبان‌ماه ۱۴۰۲، شماره نامه ۸۰/۱۵۶۴۹۸)، مطالعات اولیه EIA در طرح جامع مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به‌عنوان مبنای صدور مجوز سرمایه‌گذاری واحدهای تولیدی پذیرفته شده و این واحدها از انجام مطالعات مجدد زیست‌محیطی معاف شده‌اند. همچنین کلیه مراحل ارزیابی زیست‌محیطی در داخل همان منطقه تعیین تکلیف می‌شود که عملاً سازمان حفاظت محیط زیست را از چرخه نظارت مستقل حذف می‌کند.

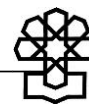
نمونه‌های دیگری از این سیاست‌ها شامل حذف استعلام‌های تکراری سازمان حفاظت محیط زیست، تسریع فرایند صدور مجوزهای صنعتی بدون الزام به ارزیابی کامل اثرات زیست‌محیطی، و واگذاری اختیار ارزیابی به نهادهای وابسته به خود مناطق آزاد است که تضاد آشکاری با اصول پیشگیرانه و احتیاطی در مدیریت محیط زیست دارد.

درمقابل، مطابق تکلیف صریح ماده (۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، کلیه طرح‌های بزرگ جدید و توسعه‌ای-اعم از آنکه توسط دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی، تعاونی یا نهادهای عمومی غیردولتی و از جمله در مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی اجرا شوند؛ موظف شده‌اند پیش از آغاز عملیات اجرایی، براساس ضوابط مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست، مورد ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) قرار گیرند. این حکم قانونی، مصوبات قبلی مغایر با آن از جمله مصوبه هفتادوهشتمین نشست هیئت مقررات‌زدایی (۲۰ آبان‌ماه ۱۴۰۲) را ملغی می‌سازد و به‌طور مشخص جایگاه نظارتی و حاکمیتی سازمان حفاظت محیط زیست را تقویت می‌نماید. با این وجود، شواهد حاکی از آن است که برخی مناطق آزاد کماکان براساس رویه‌های پیشین و معافیت‌های لغو شده عمل می‌کنند که این امر شکاف میان مقررات ملی یکپارچه و اجرای محلی را آشکار می‌سازد و ضرورت اهتمام جدی‌تر به اجرای کامل این قانون را پررنگ می‌کند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- بررسی ده‌ساله داده‌ها نشان می‌دهد که درصد صدور مجوزهای ارزیابی زیست‌محیطی با نوسانات قابل توجهی همراه بوده است؛ به‌طوری‌که در برخی سال‌ها این نرخ تا ۱۴ درصد و در برخی دیگر تا ۳۵ درصد رسیده است. این نوسانات می‌تواند ناشی از مجموعه‌ای از عوامل باشد؛ از جمله عملکرد کمیته‌های ارزیابی و میزان دقت نظر آنها در پذیرش یا رد طرح‌ها، کیفیت و انطباق طرح‌های ارائه شده با الزامات زیست‌محیطی، و هزینه‌های مالی و عملیاتی اجرای این الزامات که می‌تواند بر انگیزه رعایت آنها تأثیر بگذارد. کاهش چشمگیر تعداد طرح‌های ارجاع شده به کمیته ارزیابی در برخی سال‌ها، هم‌زمان با صدور مجوزهای متعدد در همان دوره‌ها، نمایانگر وجود خلأهای نهادی و افزایش احتمال دور زدن فرایندهای قانونی و کاهش کیفیت نظارت است. بیش از ۱۸۰ پروژه با پیشرفت فیزیکی بدون مجوز زیست‌محیطی وجود دارد که این موضوع نشان از ضعف شدید نظارت و فقدان ضمانت‌های اجرایی دارد.

- توزیع نامتوازن جغرافیایی رسیدگی‌ها، با تمرکز بالای برخی استان‌ها و غیبت کامل برخی مناطق، نشان‌دهنده ضعف



در مدیریت منابع و هماهنگی استانی است.

• معافیت‌های گسترده مناطق آزاد و خودمختاری اجرایی آنها، با خروج برخی پروژه‌ها از دایره نظارت ملی ارزیابی زیست‌محیطی، نشان‌دهنده عدم تجانس و هماهنگی در قانونگذاری، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، و تمایل برخی دستگاه‌ها به فعالیت خارج از چارچوب‌های قانونی و ایجاد رانت‌های قانونی خاص است. براساس مصوبات هفتاد و هشتمین نشست هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار (۱۴۰۲/۸/۲۰)، واحدهای تولیدی مستقر در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در صورت پیش‌بینی ارزیابی اولیه در طرح جامع منطقه، از انجام مطالعات مجدد EIA معاف شده و تمام مراحل ارزیابی در داخل همان منطقه تعیین تکلیف می‌شود؛ که عملاً سازمان حفاظت محیط زیست را از چرخه نظارت مستقل کنار می‌گذارد. هدف از حذف استعلام‌های تکراری، هرچند در نگاه اول تسهیل‌گری است، اما هنگامی که به معافیت از ارزیابی کامل زیست‌محیطی منجر شود، به‌طور جدی استانداردهای حفاظت محیط زیست را تضعیف می‌کند. این امر نشان‌دهنده عدم انسجام در سیاستگذاری، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و تمایل به فعالیت خارج از چارچوب‌های نظارتی ملی است که در نهایت می‌تواند به ایجاد رانت و افزایش خطر آلودگی‌های جبران‌ناپذیر بینجامد.

• کیفیت پایین بسیاری از گزارش‌های EIA به دلیل وابستگی مالی مشاوران به کارفرمایان، نبود نظام رتبه‌بندی و ارزیابی عملکرد مشاوران، استفاده از داده‌های قدیمی یا غیرمستند، روش‌های نمونه‌برداری غیراستاندارد، و کپی‌برداری از پروژه‌های مشابه، اثرگذاری این ابزار را به شدت کاهش داده است. این وضعیت، علاوه بر ضعف حرفه‌ای، نشان‌دهنده عدم تجانس در قانونگذاری و ایجاد بستر برای رانت‌های قانونی خاص بوده و موجب صدور مجوزها یا دور زدن فرایند ارزیابی در شرایط فقدان اطلاعات معتبر شده است.

فقدان کارکردهای ضروری در سامانه‌های موجود ثبت و پیگیری گزارش‌های EIA، از جمله امکان دسترسی عمومی به اطلاعات، پیگیری فرایند بررسی گزارش‌ها و اعلام عمومی نتایج ارزیابی، علاوه بر محدود کردن شفافیت و مشارکت عمومی، مانع نظارت تخصصی مؤثر شده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

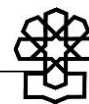
۱. تصویب یک قانون جامع، فراگیر و دائمی ارزیابی‌های زیست‌محیطی (اعم از EIA و SEA) براساس نیازهای جامعه و تعیین میزان و حدود مسئولیت بخش‌های اثرگذار،
۲. تقویت توان فنی و امکانات ادارات کل استانی حفاظت محیط زیست برای انجام بررسی‌های کارشناسی، بی‌طرفانه و به‌موقع گزارش‌های ارزیابی اثرات زیست‌محیطی،
۳. ارتقای «پایگاه ملی EIA» به‌منظور مدیریت داده‌ها، گزارش‌ها و اطلاعات مرتبط و افزایش شفافیت و مشارکت عمومی،
۴. الزام نهادینه‌سازی ارزیابی راهبردی محیط زیستی (SEA) به‌عنوان پیش‌نیاز تصویب برنامه‌های توسعه‌ای ملی و استانی.

۱. مقدمه

در دهه‌های اخیر، هم‌زمان با گسترش فعالیت‌های عمرانی، صنعتی و زیرساختی در کشورهای در حال توسعه، ملاحظات زیست‌محیطی به یکی از ارکان اساسی سیاست‌گذاری‌های توسعه‌ای بدل شده‌اند. ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) به‌عنوان ابزاری پیشگیرانه و راهبردی، نقشی اساسی در کاهش پیامدهای منفی پروژه‌های بزرگ بر منابع طبیعی، سلامت انسان و خدمات اکوسیستمی ایفا می‌کند [۱]. این ابزار با فراهم کردن بستر تحلیلی برای شناسایی و ارزیابی آثار مستقیم و غیرمستقیم طرح‌های توسعه‌ای، به تصمیم‌گیران کمک می‌کند تا گزینه‌های توسعه را با رویکرد پایداری و تاب‌آوری محیطی مورد بررسی قرار دهند [۲].

با وجود رشد نظری ابزار EIA در سطح جهانی، تجربه‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، از جمله ایران، پیاده‌سازی این ابزار با چالش‌های ساختاری، نهادی و اجرایی متعددی روبه‌رو است. در ایران، طبق مصوبه شماره ۱۳۸ شورای عالی حفاظت محیط زیست ایران در فروردین‌ماه ۱۳۷۳، هفت نوع پروژه بزرگ عمرانی مشمول ارزیابی اثرات زیست‌محیطی شدند و در ادامه، جمهوری اسلامی ایران در آذرماه ۱۳۷۳ در بند «الف» تبصره «۸۲» قانون دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نسبت به پذیرش موضوع ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در چارچوب مصوبه قانونی خود اقدام کرد. سپس با تصویب آیین‌نامه‌های مربوطه در دهه‌های بعد، چارچوب قانونی آن تا حدی تقویت شد. با این حال، ارزیابی‌های تخصصی نشان می‌دهند که نظام ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) در ایران با چالش‌هایی همچون نبود ضمانت اجرایی مؤثر، ضعف شفافیت فرایندها، تمرکز بیش از حد بر مجوزدهی به‌جای تحلیل محیط زیستی، کمبود داده‌های معتبر و نبود سازوکار مناسب برای پایش و پیگیری پس از اجرا مواجه است [۳].

در چنین شرایطی، بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه (۱۴۰۷-۱۴۰۳)، ظرفیت قانونی مهمی برای نهادینه‌سازی ارزیابی محیط زیستی در پروژه‌های توسعه‌ای کشور به‌شمار می‌رود. به‌ویژه بند «الف» این ماده، سازمان حفاظت محیط زیست را مکلف کرده است تا در بازه زمانی سه‌ماهه درباره تأیید یا رد مطالعات زیست‌محیطی طرح‌ها اظهار نظر کند و در صورت قصور یا تأخیر، مسئولیت خسارات احتمالی متوجه مدیران مسئول خواهد بود. این تحول قانونی، در صورت اجرایی شدن، می‌تواند گام بلندی در مسیر تحقق حکمرانی محیط زیستی و توسعه پایدار تلقی شود. با این حال، چالش‌های ساختاری و نهادی متعددی در مسیر اجرایی شدن مؤثر این ابزار وجود دارد. ضعف ضمانت اجرایی، فقدان شفافیت در فرایندها، کمبود داده‌های معتبر و نبود سامانه‌های یکپارچه پایش و پیگیری، از جمله موانع اصلی هستند که اجرای واقعی و اثرگذار EIA را مختل کرده‌اند. افزون‌براین، معافیت‌های قانونی گسترده اعطا شده به مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی، همراه با سیاست‌های تسهیل‌گرایانه، منجر به حذف سازمان حفاظت محیط زیست از چرخه نظارت مستقل و کاهش نظارت جامع بر پروژه‌های مستقر در این مناطق شده است. به‌عنوان نمونه، مصوبات هیئت مقررات‌زدایی مقرر کرده‌اند که مطالعات اولیه EIA در طرح جامع این مناطق به‌عنوان مبنای صدور مجوز سرمایه‌گذاری پذیرفته شده و اجرای مراحل ارزیابی زیست‌محیطی در داخل همان منطقه انجام گیرد که این امر تضاد جدی با اصول پیشگیرانه و حفاظت محیط زیستی به‌همراه دارد.



بنابراین، تحقق اهداف نظام EIA در ایران مستلزم بازنگری جامع در چارچوب‌های قانونی، تقویت ظرفیت‌های نهادی و فنی، و رفع شکاف‌های نظارتی است. این گزارش با هدف ارائه بسته‌ای سیاستی- راهبردی، براساس شواهد علمی و تجربیات تطبیقی، تلاش می‌کند با شناسایی نقاط ضعف موجود و پیشنهاد راهکارهای عملی، مسیر ارتقای کیفیت و اثربخشی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی را هموار سازد و به تقویت حکمرانی محیط زیستی کشور کمک کند.

۲. پیشینه

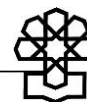
۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱ خلاصه‌ای از مهم‌ترین سوابق مطالعاتی و گزارش‌های پژوهشی انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی را در حوزه ارزیابی آثار زیست‌محیطی ارائه می‌دهد. همان‌طور که از محتوای جدول برمی‌آید، تمرکز اصلی این مطالعات بر تحلیل قوانین و مقررات، شناسایی چالش‌های اجرایی، و ارائه راهکارهای تقویت نظام ارزیابی زیست‌محیطی در ایران بوده است. گزارش‌های منتخب، بازه زمانی بین سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۴ را پوشش می‌دهند و نشان می‌دهند که با وجود قدمت بیش از دو دهه ارزیابی زیست‌محیطی در کشور، مسائلی همچون خلأهای قانونی، ضعف در اجرا و نظارت، و بی‌توجهی به ارزیابی اثرات تجمعی و فرامرزی، کماکان از چالش‌های اصلی این حوزه به‌شمار می‌روند.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/نهاد	توضیحات
۱	خلاصه مدیریتی بررسی تطبیقی قوانین و مقررات ارزیابی آثار زیست‌محیطی در ایران و چند کشور منتخب (کشورهای صنعتی، در حال توسعه و ارائه دیدگاه سازمان‌های بین‌المللی)	۱۳۹۱	۱۲۵۸۰	مطالعات زیربنایی	با توجه به چالش‌های اساسی در فرایند ارزیابی آثار زیست‌محیطی در ایران، از جمله ضعف قوانین موجود، ناکارآمدی دستگاه‌های اجرایی، فقدان روش‌های بومی‌سازی شده و مشارکت اندک ذی‌نفعان، گزارش حاضر با رویکرد تطبیقی و بررسی تجربیات کشورهای منتخب، به تحلیل قوانین و چارچوب‌های حقوقی ایران در این حوزه پرداخته و در نهایت پیش‌نویس «قانون جامع ارزیابی زیست‌محیطی ایران» را با هدف ارتقای اثربخشی این ابزار در سیاست‌گذاری و توسعه پایدار کشور، پیشنهاد می‌دهد.
۲	اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ارزیابی زیست‌محیطی ایران»	۱۳۹۳	۱۳۸۷۵	مطالعات اقتصادی، مطالعات زیربنایی، مطالعات حقوقی، مطالعات اجتماعی	در سال‌های اخیر به دلیل وضع قوانین و مقررات اجرایی و تهیه گزارش‌های ارزیابی در بسیاری از کشورهای جهان، الزامی شده است. به نحوی که امروزه کمتر کشوری یافت می‌شود که نسبت

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/انهاد	توضیحات
					<p>به مسئله ارزیابی زیست‌محیطی بیگانه باشد. جمهوری اسلامی ایران نیز در سال ۱۳۷۳ نسبت به پذیرش ارزیابی آثار زیست‌محیطی در چارچوب مصوبه قانونی خود اقدام کرده است. اگرچه با قانونی شدن ارزیابی زیست‌محیطی در ایران، روند طرح‌هایی که مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند رو به افزایش بوده است، اما نتایج به‌دست آمده نشان‌دهنده، روند صعودی تخریب محیط زیست در کشور است. بر این اساس، طرحی توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی با عنوان «ارزیابی زیست‌محیطی ایران» در سال گذشته پیشنهاد شد. این طرح براساس پیشنهاد دولت در مردادماه سال ۱۳۹۳ در قالب لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.</p>
۳	<p>خلاً قانونی ارزیابی اثرات زیست‌محیطی با تأکید بر ارزیابی اثرات تجمعی</p>	۱۳۹۹	۱۷۰۸۷	مطالعات زیربنایی	<p>این گزارش با تأکید بر خلاً قانونی و اجرایی در حوزه ارزیابی اثرات تجمعی، به بررسی اهمیت این رویکرد در سنجش پیامدهای محیط زیستی انباشته ناشی از پروژه‌های توسعه‌ای در یک منطقه می‌پردازد. با اشاره به نبود دستورالعمل‌ها و دانش کافی در کشور، گزارش بر ضرورت تدوین چارچوب‌های علمی، حقوقی و اجرایی برای پیاده‌سازی اثربخش ارزیابی اثرات تجمعی به‌منظور ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری‌های محیط زیستی تأکید دارد.</p>
۴	<p>مروری بر وضعیت و چالش‌های ارزیابی اثرات محیط زیستی در ایران</p>	۱۴۰۱	۱۸۶۶۶	مطالعات زیربنایی	<p>با توجه به پیوستگی ذاتی عوامل اقتصادی، اجتماعی و بوم‌شناختی در سیاست‌های راهبردی کشور، به‌ویژه در برنامه‌های توسعه‌ای، قانونمند شدن ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) ضرورتی اجتناب‌ناپذیر محسوب می‌شود. هدف اصلی از اجرای این نظام، پیشگیری یا کاهش آثار منفی فعالیت‌های انسانی بر محیط زیست و بازگرداندن شرایط به حالت اولیه، تا حد امکان، پیش از وقوع آسیب‌های جبران‌ناپذیر است. اگرچه در ایران از</p>



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/انهاد	توضیحات
					سال ۱۳۷۳ با تصویب شورای عالی حفاظت محیط زیست و درج آن در قانون برنامه دوم توسعه، این فرایند به رسمیت شناخته شده و در طرح‌های عمرانی مختلف به کار گرفته شده است، اما با وجود افزایش تعداد پروژه‌های ارزیابی شده و توجه بیشتر به ملاحظات زیست‌محیطی، شواهد حاکی از تداوم روند تخریب محیط زیست در کشور است. این مسئله نشان‌دهنده ضرورت بازنگری و تقویت ساختارهای قانونی، اجرایی و نظارتی نظام EIA در ایران است.
۵	اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه سند الحاقی (پروتکل) ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فرامرزی الحاقی به معاهده (کنوانسیون) چارچوب حفاظت از محیط زیست دریایی دریای خزر مصوب کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست»	۱۴۰۴	۱۹۲۵۱-۱	مطالعات زیربنایی	این گزارش با تمرکز بر اهمیت حفاظت از محیط زیست دریای خزر، به بررسی لایحه الحاقی پروتکل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فرامرزی به کنوانسیون تهران می‌پردازد. هدف از این پروتکل، تقویت همکاری منطقه‌ای برای پیشگیری و کنترل آلودگی‌های دریایی، ارتقای حفاظت از تنوع زیستی و تضمین سلامت انسان از طریق ارزیابی دقیق آثار زیست‌محیطی پروژه‌ها پیش از اجرا و در چارچوب همکاری‌های میان کشورهای ساحلی است.

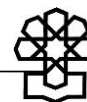
مأخذ: یافته‌های گزارش.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

جدول ۲ به تحلیل سیر تقنینی و الزامات قانونی مرتبط با ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در ایران می‌پردازد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، روند قانونگذاری در این حوزه از قانون اساسی و قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در دهه ۱۳۵۰ آغاز شده و با تصویب مواد متعدد در قوانین برنامه‌های توسعه تداوم یافته است. نکته حائز اهمیت در این روند، تدریجی و تکاملی بودن آن است؛ به طوری که از اصول کلی در قوانین اولیه، به سمت الزامات مشخص، تعیین مراجع مسئول و حتی تعیین مهلت‌های دقیق در قوانین اخیر (مانند قانون برنامه هفتم) حرکت شده است. با این وجود، به رغم پوشش نسبتاً جامع قوانین، چالش‌های اصلی در حوزه ضمانت اجرا، نظارت مؤثر و رفع ابهامات در مقررات جزئی‌تر باقی مانده است.

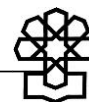
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست	مجلس شورای ملی	۱۳۵۳/۰۳/۲۸	-	<p>نکات برجسته:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ایجاد ساختار قانونی پایه برای حفاظت محیط زیست در ایران، - تشکیل شورای عالی حفاظت محیط زیست و واگذاری اختیارات مهم به آن، - تعریف اختیارات اجرایی و نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست، - تصریح بر ممنوعیت فعالیت‌هایی که باعث آلودگی می‌شوند (ماده ۹). <p>نقاط ضعف:</p> <ul style="list-style-type: none"> - عدم تصریح بر ارزیابی زیست‌محیطی پروژه‌ها پیش از اجرا، - ضعف در ضمانت‌های اجرایی مواد قانونی، - نگاه بیشتر توصیفی و غیرالزام‌آور در بخش‌هایی از قانون. <p>پیامدها: ایجاد مبنای نهادی اولیه، اما ناکافی برای EIA؛ زمینه‌ساز توسعه آیین‌نامه‌ها و قوانین بعدی مرتبط.</p>
۲	اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	مجلس خبرگان	۱۳۵۸/۰۹/۱۲	اصل (۵۰)	<p>نکات برجسته:</p> <ul style="list-style-type: none"> - شناسایی محیط زیست به‌عنوان یک حق بین‌نسلی، - تعریف حفاظت از محیط زیست به‌عنوان یک وظیفه عمومی، - ممنوعیت قانونی فعالیت‌های آلاینده یا مخرب غیرقابل جبران. <p>نقاط ضعف:</p> <ul style="list-style-type: none"> - کلی بودن اصل و عدم ارائه سازوکار اجرایی مشخص، - نیاز به قوانین تکمیلی برای ضمانت اجرای مؤثر. <p>پیامدها:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تبدیل محیط زیست به یک امر حاکمیتی و فرابخشی، - مبنای حقوقی مهم برای تصویب قوانین فرادستی از جمله قانون حفاظت و بهسازی، آیین‌نامه‌ها و EIA



ردیف	نام سند (قانون.../تصویب نامه.../..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۳	قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹/۰۱/۱۷	ماده (۱۰۵)	<p>نکات برجسته:</p> <ul style="list-style-type: none">- الزام به ارزیابی زیست محیطی کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی پیش از اجرا و در مرحله امکان‌سنجی و مکان‌یابی،- رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها الزامی است،- نظارت بر حسن اجرا برعهده سازمان برنامه و بودجه،- تبصره‌ای جهت فراهم کردن راهکارهای عملی اجرای پروژه‌ها در مناطق حفاظت شده با حفظ ملاحظات زیست محیطی. <p>نقاط ضعف:</p> <ul style="list-style-type: none">- ابهام در ضمانت اجرایی و چگونگی اعمال نظارت سازمان برنامه و بودجه. <p>پیامدها:</p> <ul style="list-style-type: none">- تقویت چارچوب قانونی ارزیابی اثرات زیست محیطی و الزام‌آور کردن آن در برنامه‌های توسعه‌ای کشور،- تعادل بین توسعه عمرانی و حفاظت محیط زیست در مناطق حساس.
۴	قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳/۰۶/۱۱	ماده (۷۱)	<p>نکات برجسته:</p> <ul style="list-style-type: none">- تضمین استمرار الزامات ارزیابی اثرات زیست محیطی در برنامه‌های توسعه‌ای کشور. <p>نقاط ضعف:</p> <ul style="list-style-type: none">- فقدان اصلاحات یا به‌روزرسانی‌های قانونی متناسب با تغییرات شرایط محیطی و توسعه‌ای. <p>پیامدها:</p> <ul style="list-style-type: none">- حفظ و استمرار چارچوب قانونی ارزیابی زیست محیطی در سیاست‌گذاری‌های توسعه‌ای،- جلوگیری از خلأ قانونی در اجرای الزامات EIA در برنامه چهارم توسعه.
۵	قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۱۰/۱۵	بند «الف» ماده (۱۹۲)	<p>نکات برجسته:</p> <ul style="list-style-type: none">- الزام ارزیابی اثرات زیست محیطی برای پروژه‌های بزرگ تولیدی،

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/ صفحه	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
					<p>صنعتی، عمرانی، خدماتی و زیرساختی پیش از اجرا، - استناد به ضوابط شورای عالی حفاظت محیط زیست به‌عنوان مرجع تخصصی،</p> <p>- الزام به رعایت نتایج ارزیابی‌ها توسط مجریان طرح‌ها.</p> <p>نقاط ضعف:</p> <p>- عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای مؤثر برای تخطی از الزامات.</p> <p>پیامدها:</p> <p>- تبدیل ارزیابی زیست‌محیطی از حالت توصیه‌ای به تعهد قانونی برای مجریان،</p> <p>- فراهم شدن زمینه قانونی برای گسترش EIA در فرایندهای توسعه‌ای کشور.</p>
۶	<p>مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست در خصوص تعیین طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست‌محیطی</p>	شورای عالی حفاظت محیط زیست	۱۳۹۰/۰۳/۲۹	-	<p>نکات برجسته:</p> <p>- مشخص کردن فهرست پروژه‌های مشمول EIA در قالب پیوست شماره ۱ (با مهر دفتر هیئت‌دولت)،</p> <p>- تعیین رؤس گزارش‌های ارزیابی اجمالی در قالب پیوست شماره ۲،</p> <p>- الزام سازمان محیط زیست به تهیه دستورالعمل‌های تخصصی با همکاری دستگاه‌های اجرایی.</p> <p>نقاط ضعف:</p> <p>- ابهام در شفافیت مصادیق برخی پروژه‌ها در پیوست‌ها،</p> <p>- نبود ضمانت اجرایی مشخص برای عدم رعایت دستورالعمل‌های ابلاغی.</p> <p>پیامدها:</p> <p>- فراهم شدن چارچوب حقوقی مشخص و قابل استناد برای اجرای EIA در کشور،</p> <p>- افزایش نقش سازمان محیط زیست در نظارت و راهبری طرح‌های توسعه‌ای مشمول ارزیابی.</p>
۷	<p>قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران</p>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۱/۱۶	بند «الف» ماده (۳۸)	<p>نکات برجسته:</p> <p>- پوشش ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) طرح‌های بزرگ کلیه دستگاه‌ها و بخش‌های</p>



ردیف	نام سند (قانون.../تصویب نامه.../..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده/ صفحه	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
					خصوصی، تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی، از جمله مناطق آزاد، - تعیین شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای پایداری محیط زیست به‌عنوان چارچوب ارزیابی. نقاط ضعف: - اجرای ناهماهنگ در برخی مناطق و دستگاه‌ها. پیامدها: - تقویت نظارت و کنترل بر پروژه‌های بزرگ توسعه‌ای با رویکرد پایداری محیط زیست، - گسترش دامنه ارزیابی زیست‌محیطی به حوزه‌های مختلف و مناطق ویژه اقتصادی.
۸	قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۴/۱۸	بند «الف» ماده (۲۲)	نکات برجسته: - الزام ارزیابی اثرات زیست‌محیطی برای کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ جدید و توسعه‌ای در سراسر کشور و مناطق ویژه اقتصادی پیش از اجرا، - تعیین زمان‌بندی دقیق برای اعلام نظر سازمان حفاظت محیط زیست (۳ ماه با امکان تمدید ۲ ماه)، - عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله تأیید ضمنی است، - تهیه آیین‌نامه اجرایی با مصادیق طرح‌ها و پروژه‌های مشمول در ۳ ماه و تصویب توسط شورای عالی محیط زیست و هیئت‌وزیران. نقاط ضعف: - احتمال فشار زمان‌بندی بر سازمان حفاظت محیط زیست در ارزیابی‌های دقیق. پیامدها: - تضمین ورود اصول زیست‌محیطی به مراحل اولیه تصمیم‌گیری پروژه‌ها، - افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی سازمان حفاظت محیط زیست در فرایند ارزیابی.
۹	قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۳/۱۲/۱۳	تبصره بند «الف» ماده (۲۳)	نکات برجسته: - تکلیف شفاف به سازمان حفاظت محیط زیست،

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
					<p>-تعیین زمان بندی مشخص، -لزوم تأیید مرجع تخصصی بالادستی، -تعیین مسیر مشخص برای ابلاغ و اجراء -پیش‌بینی الزامات زیست‌محیطی در مرحله طراحی.</p> <p>نقاط ضعف: مبهم بودن محتوای «ضوابط زیست‌محیطی لازم»: - عدم تصریح بر ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) برای هر طرح، - فقدان سازوکار نظارتی و ضمانت اجرایی.</p> <p>پیامدها: -تقویت چارچوب قانونی برای ملاحظات زیست‌محیطی، -ایجاد وحدت‌رویه در بین دستگاه‌ها و مشاوران.</p>

مأخذ: همان.

۳. تحلیل حقوقی و اجرایی بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم توسعه

بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم توسعه، یکی از مهم‌ترین ارکان قانونمند کردن ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) در کشور است که الزام به انجام ارزیابی‌های زیست‌محیطی برای کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ جدید و توسعه‌ای در پهنه سرزمینی ایران از جمله مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را پیش از اجرای آنها تعیین می‌کند. این بند با تعیین چارچوب زمانی مشخص برای اعلام نظر سازمان حفاظت محیط زیست (سه ماه با امکان تمدید دو ماه) و قاعده مهم «عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله تأیید» نقش مهمی در شفافیت و تسریع فرایندهای ارزیابی ایفا می‌کند. از منظر حقوقی، این بند ایجاد تعهد قانونی برای مجریان طرح‌ها و دستگاه‌های اجرایی است تا بدون اخذ تأییدیه محیط زیستی امکان شروع فعالیت نداشته باشند. این رویکرد باعث تقویت ضمانت اجرایی ارزیابی‌های زیست‌محیطی شده و خلأهای قانونی موجود در برخی اسناد پیشین را مرتفع می‌سازد.

از منظر اجرایی، تحقق کامل این بند مستلزم توسعه زیرساخت‌های نهادی و فنی در سازمان حفاظت محیط زیست است؛ **زیرساخت‌هایی از قبیل:** افزایش ظرفیت کارشناسی، دسترسی به داده‌های معتبر، بهبود فرایندهای پایش و نظارت، و تقویت همکاری با دستگاه‌های اجرایی. همچنین، تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ای اجرایی با ذکر مصادیق دقیق، گامی کلیدی برای رفع ابهامات و تضمین اجرای بهتر **بند «الف» ماده (۲۲)** خواهد بود.



درنهایت، برای موفقیت این بند، تقویت حمایت قانونی و نظارتی قوای مختلف کشور از جمله مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و دستگاه‌های مجری ضروری است. با این حال، لازم به ذکر است که به‌رغم تصریح قانون به تعیین مهلت سه‌ماهه برای تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی، پس از گذشت بیش از یک سال، این آیین‌نامه هنوز به تصویب نرسیده است. این تأخیر قابل توجه که می‌تواند نشان‌دهنده وجود موانع نهادی یا اختلال در روند اجرایی باشد، نیازمند واکاوی و پیگیری جدی توسط مراجع نظارتی به‌ویژه مجلس شورای اسلامی است. بنابراین، به‌منظور نهادینه شدن ارزیابی زیست‌محیطی به‌عنوان یک الزام قطعی در فرایند توسعه کشور و جلوگیری از تخریب‌های غیرقابل جبران، اولویت فوری، تدوین و تصویب هرچه سریع‌تر آیین‌نامه مذکور توسط شورای عالی حفاظت محیط زیست و سازمان متبوع است.

۴. وضعیت موجود ارزیابی زیست‌محیطی پروژه‌ها در ایران

ارزیابی زیست‌محیطی (EIA) به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی در تصمیم‌سازی محیط زیستی، نقش مهمی در جلوگیری از بروز یا تشدید پیامدهای منفی ناشی از اجرای پروژه‌های عمرانی، صنعتی و زیرساختی دارد. در ایران، مطابق با الزامات قانونی از جمله قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و همچنین [مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست در خصوص تعیین طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست‌محیطی](#)، دستگاه‌های اجرایی مکلف به ارائه گزارش ارزیابی زیست‌محیطی برای پروژه‌های بزرگ هستند. با این حال، بررسی داده‌های عملکرد ده‌ساله کشور نشان می‌دهد که اجرای این فرایند با چالش‌های مهمی مواجه است و نظام ارزیابی زیست‌محیطی در عمل از انسجام و اثربخشی لازم برخوردار نیست.

بررسی داده‌های عملکرد ده‌ساله ارزیابی زیست‌محیطی پروژه‌ها در ایران نشان می‌دهد که فرایند ارجاع طرح‌ها به کمیته ارزیابی و صدور مجوزهای محیط زیستی با نوسانات چشمگیری همراه بوده و در برخی سال‌ها تا ۱۴ درصد و در برخی دیگر تا ۵۳ درصد بوده است. در سال ۱۳۹۴، از میان ۱۲۷ طرح مطرح شده در کمیته ارزیابی، تنها ۱۸ طرح موفق به اخذ مجوز شده‌اند (جدول ۳). این نرخ پایین تصویب می‌تواند ناشی از علل مختلفی از جمله ضعف مستندات فنی ارائه شده توسط مجریان طرح‌ها، تعلل یا کمبود ظرفیت در سازمان متولی ارزیابی، و یا اعمال سخت‌گیری‌های دقیق و بدون مسامحه توسط کمیته‌های ارزیابی در آن دوره باشد. در سال‌های بعدی، تعداد مجوزهای صادره افزایش یافته و در سال ۱۳۹۷ به ۶۴ مجوز از مجموع ۱۸۰ طرح رسید، اما هیچ روند پایدار و مشخصی در بهبود عملکرد دیده نمی‌شود. این نوسانات ممکن است از چندین عامل نشئت گرفته باشد: نخست، عملکرد کمیته‌های ارزیابی که براساس اختیارات قانونی خود عمل می‌کنند و میزان دقت نظر آنها در پذیرش یا رد طرح‌ها؛ دوم، کیفیت و انطباق طرح‌های ارائه شده با الزامات زیست‌محیطی، که به نحوه توجیه و آگاهی ارائه‌کنندگان طرح‌ها نسبت به این الزامات بازمی‌گردد؛ و سوم، هزینه‌های مالی و عملیاتی اجرای کامل الزامات، که می‌تواند انگیزه ارائه‌کنندگان را به رعایت دقیق آنها کاهش دهد.

جدول ۳. وضعیت صدور مجوزهای ارزیابی زیست‌محیطی و تعداد طرح‌های بررسی شده در کمیته ارزیابی طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۴ [۴]

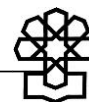
سال	تعداد مجوزهای صادره	تعداد طرح‌های مطرح شده در کمیته ارزیابی	درصد مجوزهای صادره
۱۳۹۴	۱۸	۱۲۷	۱۴/۱۷
۱۳۹۵	۲۹	۸۲	۳۵/۳۷
۱۳۹۶	۴۴	۱۹۲	۲۲/۹۲
۱۳۹۷	۶۴	۱۸۰	۳۵/۵۶
۱۳۹۸	۵۳	۱۱۰	۴۸/۱۸
۱۳۹۹	۵۴	۱۲۳	۴۳/۹۰
۱۴۰۰	۵۶	۱۲۲	۴۵/۹۰
۱۴۰۱	۱۳	۵۰	۲۶
۱۴۰۲	۶۲	۱۳۷	۴۵/۲۶
۱۴۰۳	۲۸	۵۲	۵۳/۸۵
۱۴۰۴	۷	۲۸	۲۵

بنابراین، کاستی‌های مشاهده شده علاوه بر مسئولیت سازمان حفاظت محیط زیست و کمیته‌های ارزیابی، متوجه ارائه‌کنندگان طرح‌ها و همچنین ضعف در آموزش و اطلاع‌رسانی درباره الزام‌های محیط زیستی و ضرورت‌های توسعه پایدار است.

نکته حائز اهمیت، کاهش چشمگیر تعداد طرح‌های ارجاعی به کمیته ارزیابی در برخی سال‌هاست؛ به‌ویژه در سال ۱۳۹۸ که تنها ۱۱ طرح مطرح شده که نسبت به سال قبل (۱۸۰ طرح در ۱۳۹۷) کاهش بسیار قابل توجهی را نشان می‌دهد. درحالی‌که در همان سال ۵۳ مجوز صادر شده است، این پرسش مطرح می‌شود که آیا این مجوزها صرفاً براساس طرح‌های ارجاعی قبلی صادر شده‌اند یا ممکن است فرایندی غیرشفاف در صدور مجوزها دخیل باشد. باین‌حال، نتیجه‌گیری قطعی در این زمینه مستلزم ارائه شواهد و مستندات دقیق از روند صدور مجوزها و فرایندهای اجرایی مربوطه است تا بتوان اختلال نهادی، تغییر سیاست‌های ارجاع، یا دور زدن فرایندهای ارزیابی را به‌صورت مستدل تأیید کرد. در سال‌های پایانی دوره مورد بررسی (۱۴۰۱ تا ۱۴۰۴)، کاهش نگران‌کننده‌ای در تعداد مجوزهای صادر شده مشاهده می‌شود. به‌عنوان نمونه، در سال ۱۴۰۴ تنها ۷ مجوز از میان ۲۸ طرح صادر شده که به‌معنای نرخ تأیید حدود ۲۵٪ است. این کاهش هم‌زمان با تأکیدات قانونی جدید (بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم) رخ داده است. بر این اساس، اگرچه در برخی سال‌ها مانند ۱۴۰۰ میزان ارزیابی طرح‌ها نزدیک به ۵۰ درصد گزارش شده، کاهش نرخ صدور مجوز در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که ظرفیت‌های اجرایی و کارشناسی سازمان حفاظت محیط زیست در زمینه کیفیت ارزیابی‌ها، پاسخ‌گویی مؤثر به الزامات قانونی و مدیریت فرایندها با چالش مواجه است.

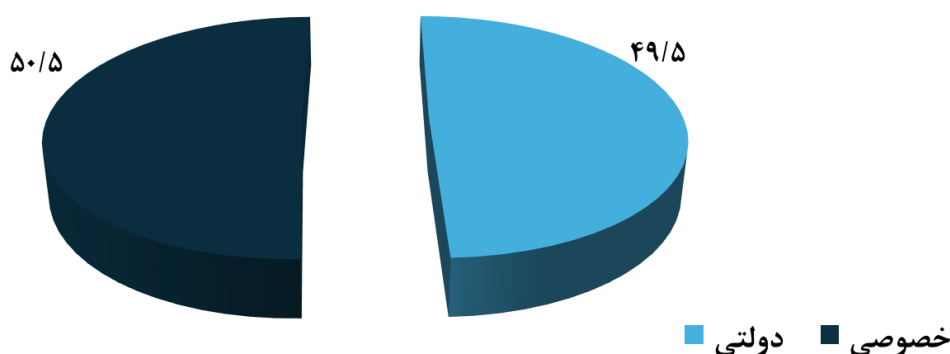
به‌عبارت‌دیگر، ضعف در زیرساخت‌های نهادی، ناکارآمدی سیستم‌های مدیریتی، نبود آموزش‌های تخصصی کافی، و کمبود امکانات و ابزارهای پشتیبانی فنی است که باعث شده سازمان نتواند به‌طور کامل و اثربخش وظایف خود را در چارچوب قانون جدید ایفا کند.

از منظر مالکیت مجری طرح‌ها، بررسی آماری پروژه‌های ارجاع شده تا پایان اسفندماه ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که از ۱۸۸



طرح دارای پیشرفت فیزیکی فاقد مجوز، ۴۹ درصد از پروژه‌ها متعلق به بخش دولتی و ۵۱ درصد متعلق به بخش خصوصی بوده‌اند (شکل ۱). این توزیع نسبتاً متوازن، برخلاف تصور رایج از غلبه کامل پروژه‌های دولتی در طرح‌های کلان توسعه‌ای، بیانگر آن است که هر دو بخش سهم قابل توجهی در اجرای پروژه‌های عمرانی، صنعتی و زیرساختی کشور دارند. اهمیت این یافته در آن است که نظام ارزیابی زیست‌محیطی باید بتواند با رویکردی متوازن و بدون تبعیض، الزامات و فرایندهای نظارتی خود را برای هر دو بخش طراحی و اجرا کند. چنین شرایطی مستلزم ارتقای ظرفیت‌های فنی و مدیریتی در هر دو بخش، تدوین دستورالعمل‌های شفاف و کارآمد، و ایجاد سازوکارهای تعامل مؤثر میان سازمان حفاظت محیط زیست و مجریان طرح‌هاست تا کیفیت زیست‌محیطی پروژه‌ها صرف‌نظر از نوع مالکیت، تضمین شود. به عبارت دیگر، نظام ارزیابی زیست‌محیطی کشور باید به گونه‌ای بازطراحی شود که ضمن حفظ استقلال حرفه‌ای، توان پاسخ‌گویی اثربخش به هر دو بخش دولتی و خصوصی را داشته باشد و بتواند با شفافیت و کارآمدی، بر کیفیت زیست‌محیطی طرح‌ها نظارت کند، صرف‌نظر از آنکه مجری آنها کدام بخش باشد.

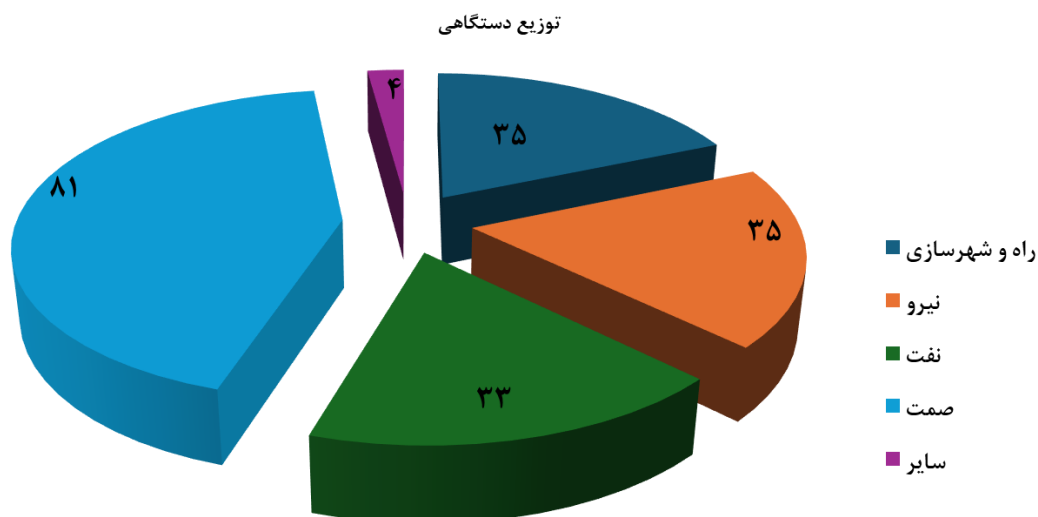
توزیع پروژه‌های خصوصی و دولتی (درصد)



شکل ۱. توزیع پروژه‌های خصوصی و دولتی (درصد) [۴]

بررسی توزیع پروژه‌های ارجاع شده به کمیته ارزیابی زیست‌محیطی تا پایان اسفندماه ۱۴۰۳، الگوی تمرکز قابل توجهی را در بخش‌های خاصی نشان می‌دهد. مطابق شکل ۲، بخش صنعت، معدن و تجارت (صمت) با ۸۱ پروژه، سهم غالب (حدود ۴۳ درصد از کل ۱۸۸ پروژه) را به خود اختصاص داده است. پس از آن، بخش‌های نیرو (۳۵ پروژه) و راه و شهرسازی (۳۵ پروژه) هر کدام با سهم حدود ۱۹ درصد و بخش نفت با ۳۳ پروژه (۱۸ درصد) در رده‌های بعدی قرار دارند. سهم بخش «سایر دستگاه‌ها» با تنها ۴ پروژه (۲ درصد) ناچیز است. این توزیع، دو واقعیت کلیدی را آشکار می‌سازد: اولاً، فشار زیست‌محیطی متمرکز بر بخش‌های صنعت و انرژی است؛ به طوری که سهم ۸۰ درصدی بخش‌های صمت، نیرو و نفت (در مجموع ۱۴۹ پروژه از ۱۸۸ پروژه) به وضوح نشان می‌دهد که این بخش‌ها به عنوان موتورهای محرک توسعه اقتصادی، در کانون چالش‌های زیست‌محیطی نیز قرار دارند. این امر لزوم طراحی و اجرای راهبردهای نظارتی تخصصی، الزامات پایش دقیق‌تر و نظارت مستمر پس از صدور مجوز را برای این بخش‌ها ایجاب می‌کند. ثانیاً،

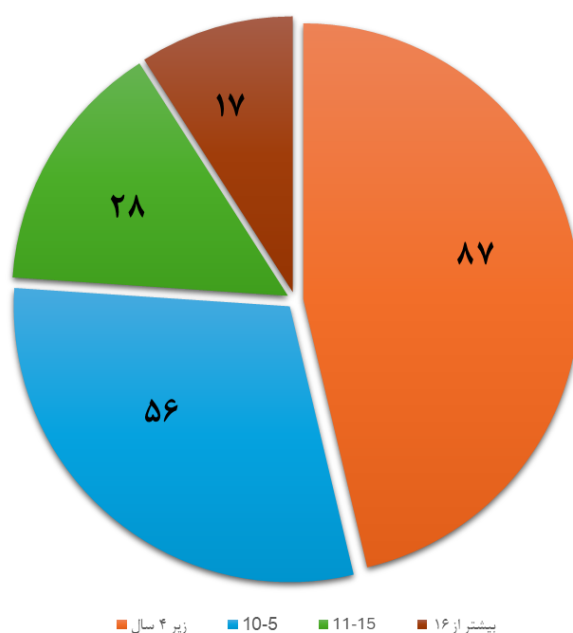
سهم پایین بخش‌هایی مانند راه و شهرسازی و به‌ویژه «سایر دستگاه‌ها» نیازمند تفسیر با احتیاط است. این امر می‌تواند ناشی از کمبود طرح‌های جدید این دستگاه‌ها، معافیت برخی پروژه‌ها از ارزیابی، یا تفاوت در چرخه‌های برنامه‌ریزی و تخصیص بودجه باشد.



شکل ۲. سهم دستگاه‌های اجرایی از پروژه‌های ارجاع شده به ارزیابی زیست‌محیطی [۴]

در بررسی تفکیکی پروژه‌ها براساس وضعیت ارزیابی، تصویری نگران‌کننده از وضعیت موجود ارزیابی زیست‌محیطی پروژه‌ها در ایران نمایان می‌شود. مطابق شکل ۳، از ۱۸۸ پروژه دارای پیشرفت فیزیکی فاقد مجوز زیست‌محیطی، ۸۷ پروژه دارای سابقه کمتر از ۴ سال، ۵۶ پروژه بین ۵ تا ۱۰ سال، ۲۸ پروژه بین ۱۱ تا ۱۵ سال و ۱۷ پروژه دارای سابقه بیش از ۱۶ سال هستند. این آمار نشان می‌دهد که پدیده اجرای پروژه‌ها بدون اخذ مجوز زیست‌محیطی، مختص به دوره زمانی خاصی نبوده و در طول سال‌های متمادی تداوم داشته است.

ماهیت ارزیابی زیست‌محیطی به‌عنوان یک ابزار پیشگیرانه ایجاب می‌کند که هر پروژه پیش از آغاز عملیات اجرایی، از منظر پیامدهای محیط زیستی بررسی و در صورت لزوم تعدیل یا رد شود. اما در عمل، وقتی کلیه طرح‌های ارجاع شده اعم از طرح‌های پرمخاطره صنعتی و انرژی- بدون دریافت مجوز وارد مرحله اجرا می‌شوند، این کارکرد پیشگیرانه عملاً از میان می‌رود و مداخلات پس از اجرا نه تنها مؤثر واقع نمی‌شوند، بلکه اغلب با مقاومت نهادهای مجری یا هزینه‌های جبران‌ناپذیر همراه هستند. وجود پروژه‌هایی که فاقد رده‌بندی ارزیابی هستند نیز نشان‌دهنده نبود یک نظام منسجم و پاسخ‌گو برای ساماندهی و پیگیری طرح‌های مشمول ارزیابی است.



شکل ۳. سابقه پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی فاقد مجوز زیست‌محیطی [۴]

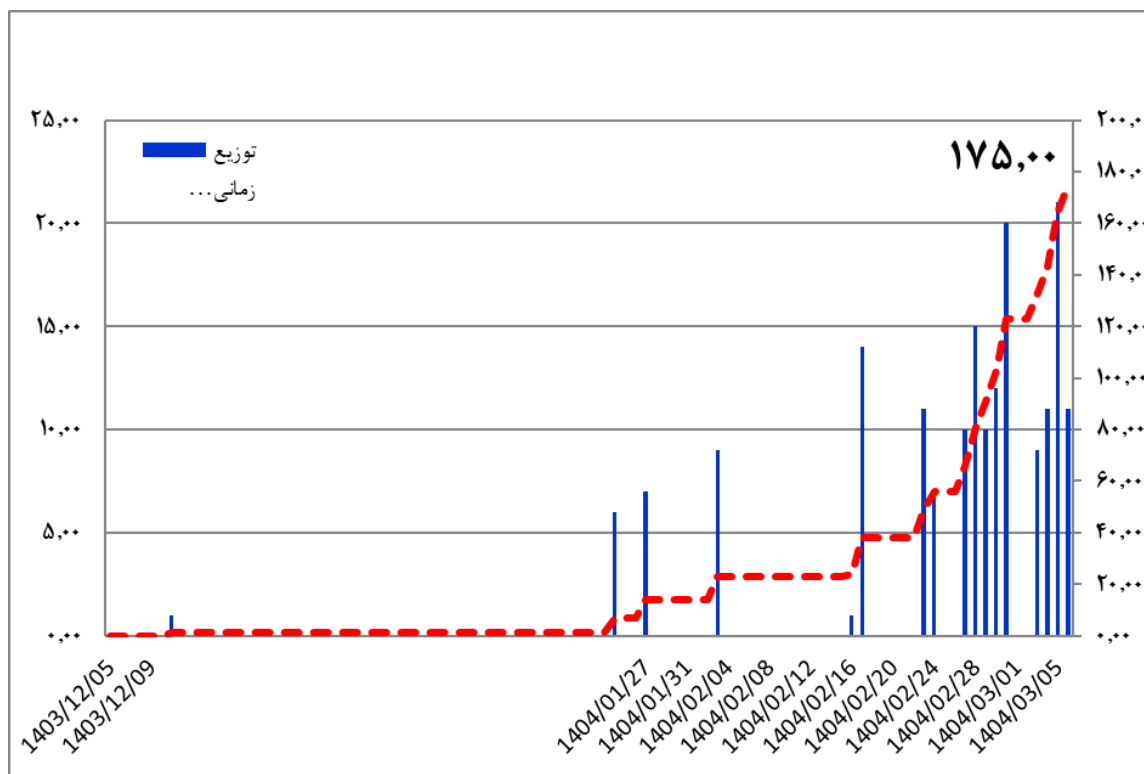
با توجه به شکل ۴، تحلیل روند زمانی رسیدگی‌ها نشان می‌دهد که در ابتدا، با وجود آغاز رسمی فرایند رسیدگی‌ها، فعالیت‌ها در این حوزه بسیار محدود بوده و تا حدود دو ماه هیچ روند معناداری در تعداد رسیدگی‌ها مشاهده نمی‌شود. از تاریخ ۲۵ فروردین ماه ۱۴۰۴، رسیدگی‌ها به صورت تدریجی آغاز شده و در اواخر اردیبهشت‌ماه و اوایل خردادماه ۱۴۰۴، این روند به طور محسوس شتاب می‌گیرد؛ به طوری که در پایان دوره، مجموع موارد بررسی شده به ۱۷۵ مورد می‌رسد.

این جهش ناگهانی، می‌تواند در ارتباط مستقیم با [تصویب‌نامه هیئت‌وزیران به تاریخ ۲۸ بهمن‌ماه ۱۴۰۳](#) باشد. این تصویب‌نامه که با هدف تعیین تکلیف طرح‌های مشمول ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، اما فاقد مجوز از سازمان حفاظت محیط زیست به تصویب رسیده، نهادهای متولی را موظف کرده تا ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ، تکلیف این‌گونه طرح‌ها را در چارچوب قوانین و مقررات روشن کنند. براساس این مصوبه، در صورتی که پروژه‌ها مربوط به بخش خصوصی باشند، سازمان حفاظت محیط زیست به صورت مستقیم مسئول تعیین تکلیف است و در مورد طرح‌های دولتی، این وظیفه با هماهنگی دستگاه اجرایی ذی‌ربط انجام می‌شود. همچنین، در صورت عدم تعیین تکلیف در بازه زمانی مشخص، موضوع به کارگروه ویژه‌ای ارجاع می‌شود.

در چنین شرایطی، شتاب‌گیری قابل‌توجه در فرایند رسیدگی از اواخر اردیبهشت را می‌توان به‌عنوان پاسخی به فشار زمانی ناشی از مهلت تعیین شده در تصویب‌نامه دانست. سازمان حفاظت محیط زیست و دستگاه‌های اجرایی، در راستای اجرای این الزام قانونی، ناگزیر به افزایش ظرفیت رسیدگی و تسریع در بررسی طرح‌های معطل مانده شده‌اند. با این حال، تمرکز بالای رسیدگی‌ها در یک بازه زمانی محدود، به جای توزیع یکنواخت در طول دوره، حاکی از چالش‌هایی در برنامه‌ریزی، توزیع منابع و نبود زیرساخت‌های لازم برای رسیدگی مستمر و نظام‌مند است.

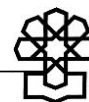
بنابراین، هرچند تصویب‌نامه مذکور نقش محرکی جدی در آغاز و شتاب‌گیری روند رسیدگی‌ها ایفا کرده، اما شکل زیر

نشان می‌دهد که واکنش به آن بیشتر به صورت فشرده و متراکم بوده تا تدریجی و ساختاری. این امر ضرورت بازنگری در فرایندهای اجرایی، ظرفیت‌سازی برای بررسی‌های مستمر و برنامه‌ریزی بلندمدت را دوچندان می‌کند.

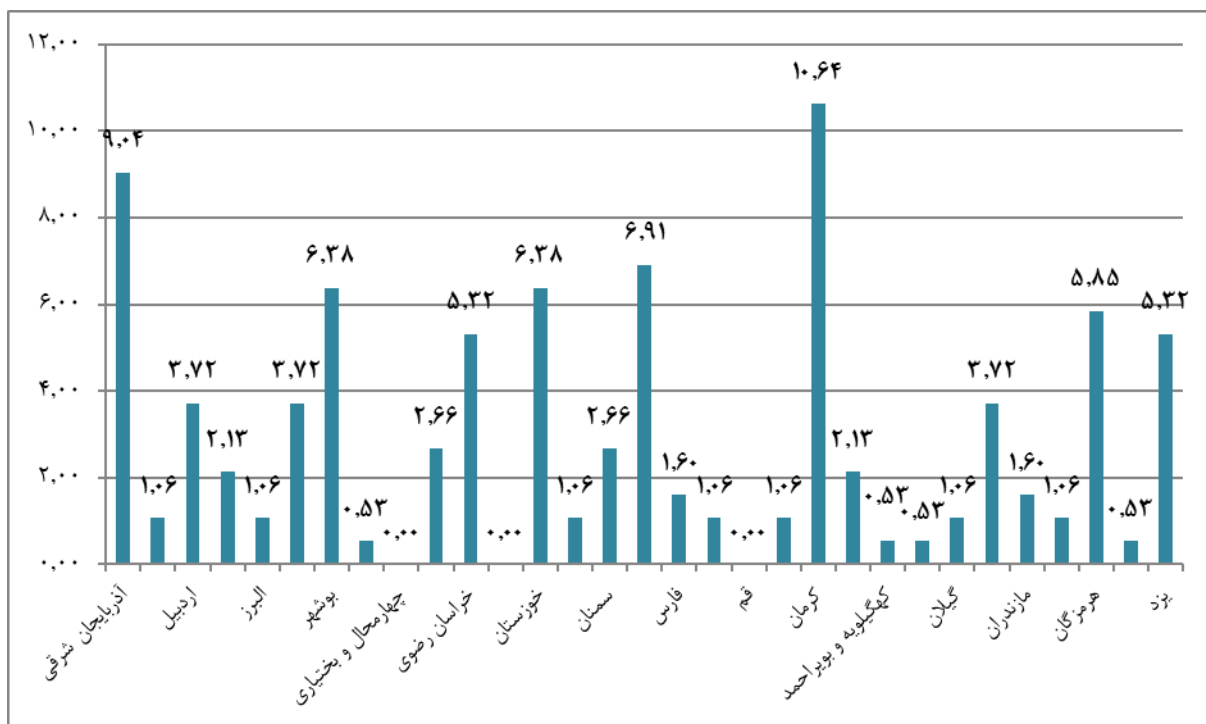


شکل ۴. نمودار توزیع زمانی و روند تجمعی رسیدگی‌ها [۴]

در کنار این روند زمانی، بررسی توزیع استانی موارد رسیدگی شدن نیز ابعاد مهم دیگری از این وضعیت را آشکار می‌سازد. از این رو، پیش از نقد فرایند ارزیابی از منظر توزیع جغرافیایی، لازم است اثبات شود که الگوی توزیع طرح‌ها براساس اصول آمایش سرزمین و توسعه متوازن در کشور تعریف شده است. به عبارتی، وقتی الگوی آمایش سرزمین به درستی رعایت نمی‌شود، انتظار داشتن توزیع متوازن ارزیابی‌ها نیز منطقی نیست. استان کرمان با ۱۰/۶ درصد، بالاترین سهم را در میان استان‌ها دارد، که احتمالاً به دلیل حجم بالای پروژه‌های توسعه‌ای یا حساسیت‌های زیست‌محیطی این منطقه است. آذربایجان غربی، فارس، خراسان رضوی و ایلام نیز در رده‌های بعدی قرار دارند و در مجموع بخش مهمی از کل رسیدگی‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. در مقابل، بسیاری از استان‌ها نظیر البرز، اصفهان، بوشهر، گیلان و یزد دارای سهم‌هایی کمتر از ۱/۵ درصد هستند و برخی از جمله تهران، قم و چهارمحال و بختیاری حتی سهمی معادل صفر دارند (شکل ۵). این توزیع ناهمگون، علاوه بر بازتاب ساختار نامتقارن توسعه، می‌تواند نشانه ضعف نظارت و اجرای قانون در برخی استان‌ها باشد که باعث شده پروژه‌ها بدون ارزیابی مناسب به سمت پیشرفت فیزیکی سوق داده شوند. در نهایت، داده‌ها نشان می‌دهد که فرایند ارزیابی زیست‌محیطی در ایران نه از نظر زمانی و نه از نظر جغرافیایی دارای الگوی متوازن و پایدار نیست. از یک سو، تأخیر در شروع



رسیدگی‌ها و تمرکز رسیدگی در بازه‌های فشرده، و ازسوی دیگر، عدم مشارکت برخی استان‌ها در فرایند ارزیابی، بیانگر شکاف‌های جدی در نظام اجرایی و نظارتی این حوزه است. این وضعیت نیازمند بازنگری اساسی در سازوکارهای توزیع منابع، زمان‌بندی رسیدگی‌ها و هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ارزیاب در سطح ملی و استانی است.



شکل ۵. نمودار توزیع استانی (درصد) رسیدگی‌ها [۴]

در ادامه روند تحلیل‌های پیشین، بررسی داده‌های مربوط به طرح‌هایی که در کمیته بررسی به‌عنوان فاقد نیاز به ارزیابی اثرات زیست‌محیطی تشخیص داده شده‌اند، نکات مهمی را آشکار می‌سازد. کلیه این طرح‌ها به پروژه‌هایی وابسته به شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی مربوط می‌شود که همگی در استان بوشهر واقع شده‌اند. این تمرکز جغرافیایی و نهادی نشان‌دهنده نوعی رویکرد هماهنگ شده یا سیاستگذاری مستقل در مواجهه با الزامات ارزیابی زیست‌محیطی در مناطق آزاد است؛ امری که می‌تواند ناشی از چارچوب قانونی خاص حاکم بر این مناطق باشد.

براساس ماده (۱۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران، صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی، ایجاد بنا و تأسیسات و تصدی به انواع مشاغل در محدوده منطقه صرفاً در اختیار سازمان منطقه آزاد است. این اختیار در عمل به خروج سیستماتیک پروژه‌ها از فرایند ارزیابی زیست‌محیطی ملی منجر شده است؛ به طوری که حتی پروژه‌های با پیشرفت فیزیکی کم (۳ تا ۱۰ درصد) و دارای پتانسیل آسیب‌زایی بالا، صرفاً با استناد به مجوز منطقه‌ای از ارزیابی مستثنا شده‌اند. این رویه اگرچه با قوانین مربوط به اختیارات مناطق آزاد قابل توجیه است، اما از منظر سیاستگذاری محیط زیستی و حفظ منافع عمومی مورد تردید جدی است.

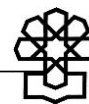
همچنین براساس مکاتبات متعدد و مصوبات هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار (مصوبه جلسه مورخ ۲۰

آبان‌ماه ۱۴۰۲ شماره نامه ۸۰/۱۵۶۴۹۸ و استناد به قوانین اصلاحی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مقرر شده بود که پروژه‌های با پیشرفت فیزیکی بالای ۵۰ درصد در چارچوب ارزیابی قرار گیرند و پروژه‌های زیر ۵۰ درصد در همان فرایند ارزیابی زیست‌محیطی مورد بررسی قرار گیرند. باین‌حال، سازمان حفاظت محیط زیست همواره با این رویکرد مناطق آزاد که خود را از شمول ارزیابی مستثنا می‌دانند، مخالفت کرده و مجوزهای صادره براساس این استثنا را به رسمیت نشناخته است. همچنین، با تصویب ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم توسعه، کلیه طرح‌های بزرگ در سراسر کشور از جمله مناطق آزاد موظف به انجام ارزیابی اثرات زیست‌محیطی شده‌اند. اگرچه این قانون مصوبات قبلی مغایر را بی‌اعتبار می‌کند، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد برخی مناطق آزاد همچنان براساس رویه‌های پیشین عمل می‌کنند که نشان‌دهنده شکاف بین مقررات ملی و رویه‌های محلی است. از نظر زمانی نیز، تنوع تاریخی در ثبت پروژه‌ها (از سال ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۴) نشان می‌دهد که این معافیت نه تنها به پروژه‌های قدیمی محدود نبوده، بلکه به یک روند پایدار تبدیل شده است. ثبت پروژه‌هایی با تاریخ‌های بسیار جدید نیز در فهرست بررسی نشده‌ها، نشان می‌دهد که این رویکرد همچنان ادامه دارد و احتمالاً به‌عنوان یک رویه جاافتاده در حال تثبیت است. دلیل این امر را می‌توان در مزایای متنوع قانونی مناطق آزاد دانست که در مواد مختلف قوانین مرتبط ذکر شده است.

برای نمونه، ماده (۱۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و نیز بخش‌هایی از ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مزایایی چون معافیت از پرداخت حقوق گمرکی و سود بازرگانی، امکان مدیریت یکپارچه، استقلال از اغلب دستگاه‌های اجرایی کشور، تسهیل مبادلات کالایی، گسترش ارتباطات بین‌المللی علمی، و حتی درآمد اختصاصی برای مناطق آزاد را پیش‌بینی کرده‌اند. به‌ویژه بند «الف» ماده (۶۵)، مدیران سازمان‌های مناطق آزاد را به نمایندگی از طرف دولت به‌عنوان بالاترین مقام منطقه معرفی کرده و کلیه وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی (به‌جز نهادهای دفاعی و امنیتی) را به آنها واگذار کرده است. باین‌حال، از منظر حقوقی و براساس بررسی قوانین بالادستی و مقررات زیست‌محیطی، جایگاه و نقش سازمان حفاظت محیط زیست در این چارچوب نیازمند تفسیر دقیق است. سازمان حفاظت محیط زیست، به‌عنوان مرجع قانونی تخصصی در حوزه حفاظت از محیط زیست، طبق قوانین بالادستی از جمله قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و قوانین مرتبط، دارای اختیارات نظارتی و اجرایی مستقلی است که نمی‌تواند به سادگی با اختیارات محلی مناطق آزاد تداخل یا نقض شود.

از این‌رو، هرگونه خودمختاری اجرایی در مناطق آزاد که منجر به حذف یا تضعیف نقش سازمان حفاظت محیط زیست در فرایند ارزیابی اثرات زیست‌محیطی شود، ممکن است با قوانین بالادستی مغایرت داشته و نیازمند بازنگری و هماهنگی حقوقی دقیق‌تر باشد.

بر این اساس، باید تأکید کرد که این اختیارات گسترده به‌معنای خروج سازمان‌های مناطق آزاد از چارچوب نظارت ملی نیست. به‌ویژه در موضوعاتی مانند ارزیابی اثرات زیست‌محیطی که مستقیماً با منافع عمومی، سلامت محیط و آینده توسعه پایدار کشور در ارتباط است، اجرای دقیق بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی ضروری است. براساس این ماده، هرچند مدیر سازمان منطقه آزاد بالاترین مقام اجرایی منطقه تلقی می‌شود، اما این جایگاه نباید موجب دور زدن نقش حاکمیتی سازمان‌های تخصصی ملی نظیر سازمان حفاظت محیط زیست شود. به‌بیان روشن‌تر، برخورداری از



اختیار تصمیم‌گیری در سطح منطقه‌ای، نافی ضرورت هماهنگی با مراجع قانونی ذی‌ربط در سطح ملی نیست و سازمان منطقه آزاد همچنان موظف به رعایت الزامات قانونی ارزیابی زیست‌محیطی است. مطابق تکلیف صریح قانونی در **ماده (۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران**، کلیه طرح‌های بزرگ جدید و طرح‌های توسعه‌ای بزرگ که توسط دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی در سراسر کشور- از جمله مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی- اجرا می‌شوند، باید پیش از آغاز عملیات اجرایی و براساس شاخص‌ها، ضوابط و معیارهای مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست، توسط این سازمان مورد ارزیابی اثرات زیست‌محیطی قرار گیرند؛ امری که جایگاه و نقش حاکمیتی سازمان حفاظت محیط زیست را در فرایند تصمیم‌گیری تقویت و پررنگ می‌سازد.

در نتیجه، لازم است تعامل بین سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان‌های مناطق آزاد بازتعریف و تقویت شود. ایجاد سازوکارهای مشترک، شفاف‌سازی حدود اختیارات، و جلوگیری از تبدیل مجوزهای منطقه‌ای به ابزار معافیت از ارزیابی‌های زیست‌محیطی، برای حفظ یکپارچگی نظام ارزیابی و پیشگیری از بروز آسیب‌های جبران‌ناپذیر محیط زیستی، کاملاً ضروری است. این اقدام نه تنها ضامن حفظ سرمایه‌های طبیعی کشور است، بلکه با اهداف اصلی ایجاد مناطق آزاد- یعنی توسعه متوازن، تعامل مؤثر با اقتصاد جهانی، و ارائه الگوی توسعه ملی نیز هم‌راستا خواهد بود.

۵. بسته سیاستی و الزامات اجرایی شدن بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه

نخستین گام در اجرای مؤثر ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) و تحقق بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه، اصلاح ساختار نهادی حاکم بر فرایند تصمیم‌گیری و مقابله با پدیده موازی‌کاری و تعدد نهادهای ذی‌نفع است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در ایران، سازمان‌های متعددی در فرایند تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌های توسعه‌ای دخیل هستند، اما هماهنگی و انسجام لازم میان آنها وجود ندارد. این مسئله به تعارض منافع نهادی، تضعیف پاسخ‌گویی، و تعویق در بررسی و تأیید گزارش‌های EIA منجر می‌شود.

دومین بُعد کلیدی، گنجاندن ارزیابی محیط زیستی در مراحل بالادستی تصمیم‌گیری یعنی سطوح سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان از طریق نهادینه‌سازی فرایند ارزیابی راهبردی محیط زیستی (SEA) است. در حال حاضر، بخش عمده‌ای از پروژه‌های عمرانی بدون توجه به توان اکولوژیکی سرزمین و بدون پیش‌ارزیابی محیط زیستی در برنامه‌ریزی توسعه‌ای کلان تصویب می‌شوند. این مسئله برخلاف اصول توسعه پایدار بوده و موجب تحمیل خسارات بلندمدت بر منابع طبیعی می‌شود. پیشنهاد می‌شود SEA در قوانین ملی نهادینه و در آیین‌نامه ارزیابی به‌عنوان شرط تصویب هر طرح کلان گنجانده شود.

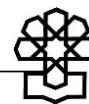
سوم آنکه، عدم انجام ارزیابی دقیق قابلیت‌ها و محدودیت‌های سرزمین و نبود چارچوب جامع برای مکان‌یابی پروژه‌ها براساس ظرفیت محیط طبیعی، چالش دیگری است که اثربخشی EIA را در ایران کاهش داده است. یکی از الزامات اساسی، تدوین و اجرای «طرح‌های آمایش سرزمین» بر مبنای ارزیابی‌های بوم‌شناختی دقیق و داده‌های به‌روز است تا پیش از مکان‌یابی هر پروژه، پتانسیل‌ها و حساسیت‌های محیطی به‌طور کامل شناسایی شود. این طرح‌ها باید مبنای

تصمیم‌گیری قرار گرفته و نقش کلیدی در مرحله پیش‌مطالعه پروژه‌ها داشته باشد. در همین راستا، ضروری است پایگاه ملی ثبت و مدیریت داده‌های زیست‌محیطی و فرایندهای EIA ارتقا داده شود تا شفافیت و امکان مشارکت عمومی را افزایش دهد.

چهارمین محور راهبردی، ارتقای کیفیت گزارش‌های ارزیابی زیست‌محیطی و استقلال مشاورین تهیه‌کننده آنهاست. بسیاری از گزارش‌های EIA در ایران، براساس بررسی نمونه‌ای از گزارش‌های ارائه شده در بازه‌های زمانی مشخص، به‌صورت ضعیف، کپی‌برداری شده یا فاقد تحلیل علمی معتبر هستند. دلیل اصلی این ضعف، وابستگی ساختاری و مالی مشاورین به کارفرمایان و نبود سازوکار ارزیابی عملکرد حرفه‌ای آنهاست. به‌منظور مستندسازی این ادعا، مطالعه و تحلیل تعدادی از گزارش‌های EIA انجام شده است که نقاط ضعف در کیفیت، جامعیت و صحت داده‌ها را نشان می‌دهد. لذا، لازم است سازمان محیط زیست «نظام رتبه‌بندی و اعتبارسنجی مشاوران EIA» را با معیارهای علمی و اخلاق حرفه‌ای ایجاد کرده و بانک مشاورین مستقل با صلاحیت‌های تخصصی راه‌اندازی کند. همچنین، بهره‌گیری از فناوری‌هایی مانند سنجش از دور، مدل‌سازی عددی و سیستم‌های تصمیم‌یار می‌تواند کیفیت گزارش‌ها را به‌طور چشمگیری ارتقا دهد.

در محور پنجم، ایجاد زیرساخت داده‌ای، شفافیت اطلاعات و دسترسی عمومی به گزارش‌ها و مستندات زیست‌محیطی، از الزامات بنیادین حکمرانی محیط زیستی مدرن است. نبود اطلاعات قابل اتکا و یکپارچه، عدم امکان تحلیل روندی و محدودیت در دسترسی آزاد به مستندات، از مهم‌ترین موانع مشارکت عمومی و نظارت تخصصی بر پروژه‌هاست. در این راستا، پیشنهاد می‌شود «سامانه سراسری ملی EIA» با امکان ثبت، پیگیری، پایش، تحلیل و بارگذاری عمومی تمام پروژه‌های مشمول EIA راه‌اندازی شود. این سامانه می‌تواند گزارش‌های خوداظهاری مجریان، بازخورد کارشناسان، ناظران مستقل و حتی شکایات مردمی را به‌صورت ساخت‌یافته دریافت و پردازش کند.

درنهایت، برای تحقق بند «الف» ماده (۲۲) و ارتقای ضمانت اجرای ارزیابی‌ها، باید اصلاحات نهادی و قانونی مکملی نیز اعمال شود. ازجمله تشکیل «تیم‌های تخصصی مستقل بررسی گزارش‌های EIA» در هر استان، تعریف دقیق مسئولیت‌های قانونی کارشناسان و مجریان، تعیین جرائم و ضمانت‌های حقوقی در صورت تخلف از نتایج ارزیابی، و منع قانونی دخالت‌های غیرکارشناسی در فرایندها. همچنین، نیازمند تأمین پایدار مالی برای نظام پایش و نظارت بر پیامدهای پروژه‌ها و حذف رویه‌های فرمالیته در پایش پس از اجرا هستیم. اما تأکید اصلی باید بر سه اصل اساسی شفافیت، مشارکت عمومی و پاسخ‌گویی باشد؛ اصولی که اگر در تمامی مراحل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در تهیه و تصویب طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای رعایت نشوند، هیچ اصلاح ساختاری و نهادی نمی‌تواند اثربخش باشد. بدون این زیرساخت‌های حقوقی و مالی، اجرای هر بسته سیاستی محکوم به شکست خواهد بود.



۶. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نظام ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) در ایران، ریشه در قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ دارد؛ قانونی که برای نخستین‌بار حفاظت از محیط زیست را به‌عنوان وظیفه‌ای حاکمیتی و الزام‌آور در فرایندهای توسعه‌ای مطرح کرد. با وجود این پیشینه قابل‌توجه، و تقویت جایگاه ارزیابی در بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه هفتم توسعه، نظام EIA هنوز به بلوغ نهادی و اثربخشی مطلوب نرسیده و از ضعف‌های ساختاری، اجرایی و نظارتی رنج می‌برد. بررسی پروژه‌های توسعه‌ای کشور نشان می‌دهد که شکاف عمیق میان قانون و اجرا، منجر به پیشرفت فیزیکی تعداد قابل‌توجهی از طرح‌ها بدون مجوز زیست‌محیطی شده است؛ از جمله ۱۸۸ پروژه بلا تکلیف که گویای ناکارآمدی فرایندهای موجود و نبود ضمانت اجرایی مؤثر است.

اگرچه اقدامات اخیر از جمله تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در بهمن‌ماه ۱۴۰۳، با تسریع روند بررسی پرونده‌ها (۱۷۵ مورد در بازه زمانی کوتاه) گامی مثبت در کاهش انباشت پرونده‌ها بوده است، اما این اقدامات به‌دلیل تمرکز زمانی نامناسب، توزیع نامتوازن استانی و فقدان برنامه‌ریزی راهبردی، صرفاً واکنشی بوده و نتوانسته است مشکلات بنیادی را حل کند. به‌ویژه معافیت‌های قانونی مناطق آزاد از ارزیابی‌های ملی که براساس تفاسیر گسترده قوانین مرتبط اعمال شده، موجب تضعیف نظام نظارتی یکپارچه و ایجاد خلأهایی در حفاظت محیط زیست به‌ویژه در مناطقی مانند استان بوشهر شده است. ازسوی دیگر، کیفیت پایین بسیاری از گزارش‌های ارزیابی، ناشی از وابستگی مشاورین به کارفرمایان، و نبود ساختارهای ناظر بر تعارض منافع، موجب تقلیل EIA از یک ابزار راهبردی به یک روند تشریفاتی شده است. همچنین، فقدان ارزیابی راهبردی محیط زیستی (SEA) در سطح سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، مانع از تشخیص و حذف طرح‌های پرریسک در مراحل ابتدایی تصمیم‌سازی می‌شود و بار مالی و زیست‌محیطی سنگینی به کشور تحمیل می‌کند.

در این راستا، پیشنهاد می‌شود یک قانون جامع، فراگیر و دائمی ارزیابی‌های زیست‌محیطی (اعم از EIA و SEA) براساس نیازهای جامعه و تعیین میزان و حدود مسئولیت بخش‌های اثرگذار تصویب شود. در سطح زیرساختی، ارتقای «پایگاه ملی یکپارچه EIA» جهت تجمیع اطلاعات مکانی، گزارش‌ها، مجوزها، نظر نهادهای تخصصی و نتایج پایش، می‌تواند نقش مهمی در شفاف‌سازی، جلوگیری از فساد، جلب اعتماد عمومی و مشارکت اجتماعی ایفا کند. همچنین، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برای الزامی شدن SEA در سطح برنامه‌ریزی ملی و استانی، گامی کلیدی برای پیشگیری از تصویب طرح‌های مغایر با اصول پایداری خواهد بود.

درنهایت، اگرچه سابقه قانونگذاری محیط زیستی در ایران به بیش از پنج دهه پیش بازمی‌گردد، اما تحقق اهداف آن نیازمند نوسازی نهادی، اراده سیاسی، بودجه پایدار و سازوکارهای نظارت‌پذیر است. دولت با اختصاص ردیف اعتباری مشخص، ابزارهای فناوری، منابع انسانی و ظرفیت کارشناسی را برای اجرای مؤثر EIA فراهم آورد. تنها در این صورت می‌توان از قوانین مرتبط در این زمینه، ابزاری مدرن برای حکمرانی محیط زیستی ساخت و از سرمایه‌های طبیعی کشور به‌طور مؤثر محافظت کرد. در این راستا، در جدول ۴ پیشنهادهای اصلاحی برای بهبود نظام ارزیابی زیست‌محیطی ارائه شده است.

جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
ایجاد وحدت رویه، رفع خلأهای قانونی و تقویت الزام‌آوری ارزیابی‌ها	میان‌مدت	سازمان حفاظت محیط زیست، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، سازمان برنامه و بودجه	مجلس شورای اسلامی	تهیه پیش‌نویس قانون با مشارکت ذی‌نفعان، بررسی تطبیقی با قوانین موفق بین‌المللی، تضمین ضمانت‌های اجرایی قوی	تصویب یک قانون جامع، فراگیر و دائمی ارزیابی‌های زیست‌محیطی (اعم از EIA و SEA) براساس نیازهای جامعه و تعیین میزان و حدود مسئولیت بخش‌های اثرگذار	اصلاح		۱
افزایش دقت و سرعت بررسی گزارش‌ها	میان‌مدت	استانداردی‌ها، دانشگاه‌ها	سازمان حفاظت محیط زیست	تخصیص بودجه و آموزش تیم‌ها	تقویت توان فنی و امکانات ادارات کل استانی حفاظت محیط زیست برای انجام بررسی‌های کارشناسی، بی‌طرفانه و به‌موقع گزارش‌های ارزیابی اثرات زیست‌محیطی	اصلاح		۲
بهبود شفافیت و کاهش فساد	میان‌مدت	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	سازمان حفاظت محیط زیست	تأمین زیرساخت فناوری و امنیت داده‌ها	ارتقا «پایگاه ملی EIA» جهت مدیریت داده‌ها، گزارش‌ها و اطلاعات مرتبط و افزایش شفافیت و مشارکت عمومی	اصلاح		۳
-	بلندمدت	سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت کشور	سازمان برنامه و بودجه	تدوین آیین‌نامه اجرایی و آموزش ذی‌نفعان	الزام نهاده‌سازی ارزیابی راهبردی محیط زیستی (SEA) به‌عنوان پیش‌نیاز تصویب برنامه‌های توسعه‌ای ملی و استانی	اصلاح		۴

مأخذ: نگارندگان.



- [1] Fonseca, A. (2022). Introduction to the handbook of environmental impact assessment. In *Handbook of environmental impact assessment* (pp. 2-27). Edward Elgar Publishing.
- [2] Rathi, A. K. A. (2021). *Handbook of environmental impact assessment: Concepts and practice*. Cambridge Scholars Publishing.
- [3] Khosravi, F., Jha-Thakur, U., & Fischer, T. B. (2019). Evaluation of the environmental impact assessment system in Iran. *Environmental Impact Assessment Review*, 74, 63-72.
- [۴] گزارش سازمان حفاظت محیط زیست، سال ۱۴۰۴.

گزیده سیاستی

بسته راهبردی بند «الف» ماده (۲۲) برنامه هفتم توسعه باید با تقویت زیرساخت‌های نهادی، شفافیت فرایندها، استقلال مشاوران، ایجاد سامانه‌های داده‌ای ملی، و ضمانت‌های اجرایی مؤثر، نهادینه شدن ارزیابی زیست‌محیطی را تضمین کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir