



مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۸۵

شماره چاپ:

۱۲۹۱

تاریخ چاپ:

۱۳۸۹/۹/۲

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی

مطالعات حقوقی

مطالعات انرژی،

صنعت و معدن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۰۵۶۰-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۸۹/۱۰/۱

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

**«لایحه پذیرش اصلاحیه ضمیمه «ب» پروتکل کیوتو در مورد
کنوانسیون چهارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییر آب و هوا»**

ماده واحده

به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به ماده (۱۹) و بند «۴» ماده (۲۰) پروتکل کیوتو در مورد کنوانسیون چهارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییر آب و هوا، اصلاحیه ضمیمه (ب) آن در مورد افزودن نام «بلاروس» به ضمیمه یاد شده را بپذیرد و سند پذیرش را نزد امین اسناد تودیع نماید.

مقدمه

تغییر اقلیم در عصر حاضر به عنوان مهمترین تهدید برای توسعه پایدار مطرح است که به منابع طبیعی، منابع پایه، محیط زیست، سلامت انسان، امنیت غذایی، فعالیت‌های اقتصادی و... آسیب می‌رساند. این مبحث با اهمیت، در دهه ۱۹۷۰ میلادی در محافل علمی در پی افزایش میزان غلظت گازهای گلخانه‌ای جو در اثر فعالیت‌های انسانی مورد توجه قرار گرفت، پس از آن در سال ۱۹۹۲ در اجلاس ریو معاهده‌ای تحت عنوان کنوانسیون تغییر آب و هوا مطرح شد و با امضای ۱۵۴ کشور جهان از سال ۱۹۹۴ لازم‌الاجرا گردید. جمهوری اسلامی ایران نیز در سال ۱۹۹۶ (۶ خردادماه ۱۳۷۵) به عضویت این کنوانسیون درآمد. پس از گذشت چند سال برای تقویت تعهدات کشورهای توسعه‌یافته پروتکلی تحت عنوان پروتکل کیوتو در سال ۱۹۹۷ برای امضای کشورهای عضو آماده شد که در سال ۲۰۰۴ اجرایی گردید. با لازم‌الاجرا شدن این پروتکل کشورهای توسعه‌یافته ملزم به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای طی سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲ به میزان ۵/۲ درصد نسبت به سال ۱۹۹۰ شدند و لکن باید اذعان داشت که تاکنون در جهت کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط کشورهای عضو و کشورهای بزرگ صنعتی اقدامات مؤثرتری صورت نپذیرفته است به طوری که سرانه انتشار گازهای گلخانه‌ای در کشورهای صنعتی حدود ۱۰ برابر کشورهای درحال توسعه می‌باشد و ادامه این روند در طی سال‌های آتی موجب به زیر آب رفتن برخی کشورها، افزایش بلایای طبیعی مثل طوفان، گردباد، سیل، انقراض بیش از ۳۰ درصد گونه‌های جانوری و گیاهی و... خواهد شد. بنابراین با عنایت به وضعیت فعلی انتشار گازهای گلخانه‌ای و عدم اجرای تعهد کشورهای عضو (و پیرو آن افزایش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای)، بررسی درخواست‌های رسمی و مکرر دولت جمهوری بلاروس برای پیشبرد اهداف در الحاق به ضمیمه (ب) پروتکل کیوتو برای بهره‌مندی از اجرای مکانیسم مشترک و با توجه به محدودیت دوره اجرای مکانیسم یاد شده (در فاصله زمانی ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۲) و فوریت امر ضروری است.

پروتکل کیوتو، اهداف و مکانیسم‌های موجود در آن

پروتکل کیوتو در سومین اجلاس متعهدین در کیوتو ژاپن تصویب و به مدت یک سال جهت امضای کشورها و اعضای کنوانسیون باز گذاشته شد. از اهداف اساسی پروتکل، ایجاد ساختار اجرایی مناسب برای حصول به اهداف کنوانسیون و نیز تقویت تعهدات کشورهای ضمیمه (I) کنوانسیون در کاهش انتشار و کمک‌های فنی و مالی به کشورهای درحال توسعه و کشورهایی که به شدت متأثر از آثار اقلیم هستند (ماده (۸/۴) تا (۱۰/۴) کنوانسیون) می‌باشند.

هریک از اعضا ضمیمه (I) به طور مستقل یا مشترک توسط پروتکل کیوتو متعهد شده‌اند تا انتشار گازهای گلخانه‌ای را کاهش دهند به طوری که میزان انتشار ۶ گاز گلخانه‌ای کشورهای توسعه‌یافته در محدوده سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۱۲ به ۵ درصد زیر سطح انتشار سال ۱۹۹۰ کاهش یابد. از طرفی، برای تعدادی از کشورهای ضمیمه (I)، تعهدات معینی درخصوص کاهش گازهای گلخانه‌ای در قالب ضمیمه (B) لحاظ شده است که محدوده این تعهدات از ۸ درصد کاهش (کشورهای اتحادیه اروپا) تا ۱۰ درصد افزایش (ایسلند) نسبت به سطح انتشار سال ۱۹۹۰ می‌باشد جدول ۲ ماده (۲) پروتکل، اعضای متعهد به پروتکل را جهت حصول به تعهدات کاهش انتشار خود در سطح ملی به گسترش اقدامات زیر ترغیب کرده است. این اقدامات عبارت است از:

- بهینه سازی مصرف سوخت،

- استفاده بیشتر از انرژی‌های تجدیدناپذیر،

- گسترش فناوری‌های جدید،

- اصلاح روش‌های جنگلداری و کشاورزی.

همچنین کشورها، سیاست‌ها و اقدامات مختلفی را مانند مالیات بر کربن، برنامه‌های بهبود فناوری، تدوین نظام‌نامه‌ها و برنامه تجارت انتشار در سطح ملی پیگیری می‌نمایند. از طرفی، پروتکل کیوتو جهت کاهش انتشار و تسهیل انجام تعهدات کشورهای توسعه‌یافته مکانیسم‌های انعطاف‌پذیری تحت عنوان مکانیسم‌های مبتنی بر بازار در ماده (۱۲) و سایر مواد تنظیم کرده است، به طوری که براساس پروتکل کیوتو، اعضای متعهد می‌توانند با اجرای پروژه‌ها در سایر کشورها، سیاست‌های کاهش انتشار را از لحاظ اقتصادی توجیه‌پذیر نمایند. بدین منظور پروتکل کیوتو جهت ایجاد ساختار مبتنی بر نظام بازار سه مکانیسم زیر را تعبیه کرده است:

- مکانیسم توسعه پاک (CDM)^۱،

- اجرای مشترک (JI)^۲،

- تجارت انتشار (ET)^۳.

مکانیسم توسعه پاک (CDM): پروژه‌هایی که کشورهای توسعه‌یافته جهت تحقق تعهدات خود در کاهش انتشار و همچنین کمک به توسعه پایدار در کشورهای درحال توسعه اجرا می‌کنند و به‌ازای کاهش انتشار، گواهی کاهش انتشار (CER)^۴ دریافت می‌نمایند. **اجرای مشترک (JI):** پروژه‌هایی هستند که با توجه به تجارب فناورانه سایر کشورها، به‌منظور اجرای تعهد یا اخذ گواهی توسط برخی از کشورهای صنعتی در سایر کشورهای توسعه‌یافته اجرا می‌گردند.

تجارت انتشار: با توجه به اینکه کشورهای صنعتی تحت پروتکل کیوتو متعهد به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای هستند (هر کشور تعهد مستقلی دارد)، در راستای این تعهدات اگر کشوری نتواند سهم تعهدات خود را در کاهش انتشار برآورده نماید می‌تواند از کشورهای صنعتی دیگر که بیش از سهم تعهد خود کاهش انتشار داشته‌اند مجوز انتشار را خریداری نماید که این موضوع را تجارت انتشار می‌گویند.

لازم به‌ذکر است که برای کشورهای غیرعضو ضمیمه (I) (ایران نیز با تصویب پروتکل کیوتو در تاریخ ۲۳ اوت ۲۰۰۵ به‌عنوان یکی از کشورهای غیرعضو محسوب می‌گردد) تعهدی درخصوص کاهش گازهای گلخانه‌ای منظور نشده است. لکن این کشورها از کمک‌های مالی و فنی و انتقال فناوری از طرف کشورهای توسعه‌یافته ضمیمه I به‌منظور دسترسی به بخشی از تعهداتشان می‌توانند بهره‌مند گردند.

1. Clean development mechanism
2. Joint implementation
3. Emission trading
4. Certified Emission Reduction

نکات کلیدی در خصوص منافع عضویت دولت بلاروس در پیوست (ب) پروتکل کیوتو

۱. کنوانسیون تغییرات آب‌وهوا دارای دو ضمیمه می‌باشد که در ضمیمه (۱) آن فهرست کشورهای است که متعهد کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای هستند. در ضمیمه (۲) آن از بین کشورهای ضمیمه (۱) کنوانسیون، کشورهایی که تعهد مالی نیز دارند فهرست شده‌اند.

۲. پروتکل کیوتو که حدود پنج سال پس از کنوانسیون به تصویب رسید نیز دارای دو پیوست می‌باشد. در پیوست (الف) فهرست گاز گلخانه‌ای که قابلیت کاهش در تعهدات کشورهای ضمیمه (۱) کنوانسیون است، ذکر شده‌اند، در پیوست (ب) فهرست کشورهای عضو ضمیمه (۱) کنوانسیون و میزان درصد مجاز آنها برای کاهش یا افزایش انتشار گازهای گلخانه‌ای تا قبل از سال ۲۰۱۲ میلادی نسبت به سال پایه ۱۹۹۰ می‌باشد، ذکر شده‌اند.

۳. جمهوری بلاروس که در پیوست (ب) فهرست نشده است در سال ۲۰۰۶ در اجلاس کنفرانس اعضای کنوانسیون در نایروبی تقاضا کرده است که به عضویت پیوست (ب) درآید و با این هدف که دستکم مجاز باشد تا سال ۲۰۱۲ معادل ۹۲ درصد میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای سال ۱۹۹۰ را داشته باشد. این خواسته درحالی است که هم‌اکنون میزان انتشار جمهوری بلاروس ۳۸ درصد کمتر از سطح سال ۱۹۹۰ آنها می‌باشد. به عبارتی فقط می‌خواهد ۸ درصد متعهد شود و از الباقی ۳۰ درصد بهره دیگری ببرد.

۴. براساس مفاد بند «۴» مواد (۲۰) و (۲۱) پروتکل کیوتو برای اصلاح پیوست (ب) پروتکل در ابتدا اجماع و در صورت عدم حصول اجماع حداقل سه‌چهارم کشورهای عضو و حاضر در اجلاس باید در دو مرحله موافقت خود را با پیوستن کشوری یا هرگونه اعمال اصلاحی به پروتکل موافقت نمایند که هم‌اکنون جمهوری بلاروس خواهان موافقت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان عضوی از سه‌چهارم اعضای پروتکل می‌باشد.

۵. در صورت عضویت جمهوری بلاروس به پیوست (ب) امکان فروش مجوز انتشار و یا فعالیت اجرایی مشترک با کشورهای ضمیمه (۱) کنوانسیون به میزان ۳۰ درصد مازاد از گازهای گلخانه‌ای برای آنها فراهم می‌گردد که این پذیرش به مفهوم ایجاد حدود ۴ میلیارد دلار (حدود ۲/۹ میلیارد یورو) درآمد برای آنها خواهد بود.

۶. از منظر حفاظت از اتمسفر جهانی و در چارچوب نظرات تخصصی موضوع، فراهم کردن زمینه انتشار بیشتر گازهای گلخانه‌ای، حتی به‌صورت مجاز و در چارچوب کنوانسیون و پروتکل، توجیهی در حمایت از اقدام ندارد.

۷. این پیشنهاد هرچند که در سال ۲۰۰۶ در اجلاس اعضای پروتکل کیوتو مورد تأیید قرار گرفته لکن تا به امروز چندان مورد پذیرش دولت‌ها نبوده است و تنها ۲۳ کشور بدان ملحق شده‌اند.

۸. با توجه به اینکه کشور بلاروس به‌دنبال این است که با قرار گرفتن در فهرست کشورهای غیرعضو ضمیمه (ب)، از مزایای کشورهای عضو این ضمیمه در قالب مکانیسم‌های مبتنی بر نظام بازار برخوردار شود. رأی مثبت ایران به الحاق بلاروس به ضمیمه (ب) پروتکل کیوتو، در راستای تقویت مناسبات بین دو کشور توجیه‌پذیر است، اما در مورد میزان تعهد بلاروس در ضمیمه (ب) ابهام وجود دارد. به عبارت دیگر عضویت در ضمیمه (ب) با درصد مشخص معنا پیدا می‌کند که در این لایحه به این موضوع اشاره‌ای نشده است.

ارزیابی لایحه از دیدگاه حقوقی

- تصویب و یا عدم تصویب آن توسط جمهوری اسلامی ایران باید بر مبنای دلایل دیگری غیر از آنچه که در تصویب لوایح الحاق یا پذیرش به کنوانسیون‌ها معمول است، سنجیده شود. زیرا این لایحه تعهدی برای جمهوری اسلامی ایران ندارد. آنچه که در این بین بسیار حائز اهمیت است، میزان و سطح رابطه دیپلماتیک و سیاسی ایران و جمهوری بلاروس است. این کشور خود پیشنهاددهنده این اصلاحیه بوده است و در اجلاس نایروبی و سایر مذاکرات و جلسات دیپلماتیک از کشورها خواسته است که این اصلاحیه را بپذیرند. با توجه به روابط سیاسی میان ایران و بلاروس و از آن حیث که این دو کشور دارای روابط خوبی در سطح بین‌المللی می‌باشند و کشور بلاروس در غالب موارد از سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران در سطح بین‌المللی حمایت می‌نماید، تصویب این

اصلاحیه می‌تواند نشانه حسن نیت جمهوری اسلامی ایران به این کشور تلقی شده و به تحکیم روابط فیما بین کمک نماید. - لایحه فوق که اصلاحیه پروتکل است در غالب یک ماده واحده ارائه شده است و متن اصلاحیه به‌عنوان ضمیمه نیامده است. این شیوه مورد ایراد شورای محترم نگهبان بوده است و در موارد متعددی از جمله درخصوص «لایحه اصلاح عضویت جمهوری اسلامی ایران در برخی از مجامع و سازمان‌های بین‌المللی»، آن شورا مصوبه مجلس را جهت رفع ایراد به مجلس عودت داده است. درخصوص این لایحه شاید مدعای دولت آن باشد که محتوای اصلاحیه که افزودن نام کشور بلاروس است در متن ماده واحده آمده است، اما این استدلال دولت کامل قابل خدشه است زیرا اصلاحیه علاوه بر نام بلاروس دربر دارنده میزان درصدی که آن کشور ملزم به کاهش (یا حد مجاز انتشار گازهای گلخانه‌ای) نیز است. از این حیث لایحه دولت ناقص می‌باشد و بهتر است قبل از هر اقدام دیگری لایحه اصلاح شود.

جمع‌بندی

با توجه به نکات مطرح شده و روابط دوستانه دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بلاروس و نظر به درخواست‌های رسمی و مکرر دولت جمهوری بلاروس برای پیشبرد اهدافش در الحاق به ضمیمه (ب) پروتکل کیوتو به‌نظر می‌رسد که رأی مثبت ایران در راستای تقویت مناسبات دو کشور توجیه‌پذیر است لکن این امر نیازمند اصلاحات زیر در لایحه پیشنهادی می‌باشد:

۱. میزان درصد تعهد کاهش گازهای گلخانه‌ای توسط دولت بلاروس معین گردد.

۲. با توجه به اینکه لایحه فوق اصلاحیه پروتکل است و در غالب یک ماده واحده ارائه شده است و متن اصلاحیه به‌عنوان ضمیمه نیامده است این شیوه مورد ایراد شورای محترم نگهبان خواهد بود. بنابراین پیشنهاد می‌شود با رایزنی با دولت محترم، دولت لایحه را اصلاح و مجلس شورای اسلامی نیز نسبت به تصویب آن اقدام کند.