

بررسی مشکلات بخش معدن در بُعد قوانین

بخش اول: تناقضات قانونی محیط زیست در بخش معدن

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۲۷۱۴

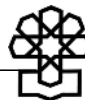
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

دی‌ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۴.....	۱. لزوم بازنگری در قوانین و مقررات زیست محیطی مرتبط با معدن.....
۶.....	۲. طرح مسئله.....
۸.....	۳. مصادیق قوانین و آیین نامه های متعارض.....
۱۸.....	جمع بندی.....
۲۰.....	منابع و مآخذ.....



بررسی مشکلات بخش معدن در بُعد قوانین بخش اول: تناقضات قانونی محیط زیست در بخش معدن

چکیده

با تصویب قانون اصلاح قانون معادن در سال ۱۳۹۰، تعارضاتی که در قوانین و مقررات مرتبط با بخش معدن در سازمان‌ها و ارگان‌های مرتبط از گذشته وجود داشت، به صورت جدی‌تر مطرح شد. با توجه به درهم تنیدگی بخش معدن با دستگاه‌های مختلف مرتبط، تعدد و گستردگی قوانین و تداخل وظایف دستگاه‌ها، صدور مجوز اکتشاف و بهره‌برداری توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت به یکی از مشکلات جدی فراروی سرمایه‌گذاران تبدیل شده است.

یکی از بخش‌های مهم در این بین محیط زیست و قوانین و مقررات مربوط به آن است که در مواردی با قوانین مربوط به معدن تعارض دارد که از مهمترین آنها می‌توان به مغایرت ماده (۳) و (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست با ماده (۱۶) و (۱۸) قانون اصلاح قانون معادن، مغایرت ماده (۹) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و آیین‌نامه اجرایی آن با ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن، تعارض موافقتنامه سال ۱۳۵۴ وزارت صنایع و معادن و سازمان حفاظت محیط زیست با ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن و عدم کارآیی ماده (۱۰)، (۱۱) و (۱۳) قانون

حفاظت و بهسازی محیط زیست اشاره کرد.

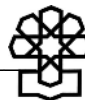
بنابراین ضروری است که جهت یکسان‌سازی ارجاع سازمان‌های زیربند به قوانین یکسان، قوانین مذکور به صورت فوری لغو یا اصلاح گردند.

مقدمه

شاید اینک یکی از معضلات مهم قانونگذار، انبوهی از قوانین و مقررات است که در طول زمان و با توجه به شرایط مختلف مقطعی به تصویب رسیده و به صورت جمعی در حال حاضر وجود دارد. قوانین و مقرراتی که به ظاهر همگی لازم‌الاجرا هستند، برخی توسعه‌یافته و برخی محدود شده‌اند، برخی فسخ شده‌اند و زمان اجرای برخی از آنها به پایان رسیده است و برخی نیز با برخی دیگر تعارض دارند ولی نکته مهم اینجاست که سازمان‌های مختلف نیمدخل در موضوع مشترک، هر یک به قوانین مربوط به حوزه خود استناد کرده و همین موضوع منجر به بروز مشکلات عدیده در به سرانجام رسیدن امور مختلف می‌شود.

بنابراین در این شرایط جلوگیری از انباشت قوانین غیرضروری، مشابه و مغایر، جلوگیری از سوءاستفاده از تعارضات موجود در قوانین، افزایش توانمندی‌های معاونت‌های حقوقی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و تعیین تکلیف انبوه قوانینی که متروک و اعمال نشدنی هستند، از جمله اموری است که در کلیه بخش‌ها باید مورد توجه و تأکید قرار گیرد.

با تنقیح قوانین - در صورتی که به شکل صحیح آن عملی شود - نیاز نظام



قانونی کشور در به روز کردن قوانین تا اندازه‌ای تأمین و کاستی‌ها، نقص‌ها و خلأ قوانین مورد نیاز کشور برای قانونگذاری جدید روشن و از موازی‌کاری و تصویب قوانین مشابه ممانعت می‌شود که ماحصل آن پیشگیری از سردرگمی شهروندان و تسهیل درک مسائل حقوقی برای آنان است.

یکی از بخش‌های مبتلا به این حوزه، بخش معدن است که به دلیل ارتباط گسترده آن با بخش‌های مختلف دستگاه‌های اجرایی و غیردولتی، با تعدد و گستردگی قوانین و تداخل وظایف دستگاه‌ها در صدور مجوز اکتشاف و بهره‌برداری توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت مواجه است. از این رو به منظور تأمین مصالح ملی، به لحاظ حفظ محیط زیست و همچنین به لحاظ صرفه اقتصادی، سلسله نشست‌های مشترک فی‌مابین وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان حفاظت محیط زیست با تلاش و محوریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در جهت اصلاح و بازنگری کلیه قوانین مربوط به بخش معدن برای حل مشکلات زیر بر گزار شد:

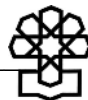
۱. رفع تعارضات قانونی از طریق حذف یا اصلاح قوانین و مقررات،
۲. شناسایی مواد قانونی بازدارنده،
۳. شناسایی خلأهای قانونی و ضوابط مورد نیاز،
۴. رفع همپوشانی‌های قانونی،
۵. رفع ابهام و اجمال قوانین و مقررات و احصای موارد،
۶. افزایش تفاهم بین‌دستگاهی برحسب وظایف و جلوگیری از تداخل وظایف،
۷. تأیید مبانی علمی - حقوقی اقدامات تنقیحی قوانین از سوی سازمان بازرسی

کل کشور با همکاری معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی و تسبیط آن. با توجه به این محورها، در این گزارش به‌عنوان گزارش نخست، سعی شده با تطبیق قانون اصلاح قانون معادن و قوانین و مقررات زیست‌محیطی مرتبط با بخش معدن، موارد تعارض، تداخل و احیاناً خلأ قانونی احصا و برای اصلاح به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. بر این اساس تعارضات قانونی یا درک متفاوت از قوانین و مقررات، توسط سازمان‌های ذی‌مدخل مورد بررسی قرار گرفته و تفاهمات صورت گرفته به‌منظور حل معضلات آورده شده است.

۱. لزوم بازنگری در قوانین و مقررات زیست‌محیطی مرتبط با معدن

با تصویب قانون اصلاح قانون معادن، کلیه قوانین و مقررات بخش معدن بجز قوانین بالادستی از تاریخ تصویب این قانون منسوخ و از درجه اعتبار ساقط شد. با این وجود، مستند دستگاه‌های اجرایی در صدور مجوزهای بخش معدن همچنان ضوابط و مقررات سابق بوده است.

ازجمله این موارد، ضوابط و مقررات سازمان محیط زیست است که مشکلاتی را پیش‌روی بخش معدن قرار داده است. بخش قابل توجهی از معادن به‌دلیل وجود ضوابط زیست‌محیطی معارض با قانون معادن، بلااستفاده مانده و تصمیم‌گیری در این بخش را با مشکل مواجه ساخته یا بسیاری از محدوده‌های مورد درخواست افراد، به‌دلیل استناد سازمان محیط زیست به مقررات ابلاغی سازمان به افراد حقیقی و حقوقی قابل واگذاری نیست.



کارشناسان سازمان محیط زیست معتقدند که برای اعمال قانون زیست محیطی، تنها منبع قابل استناد برای امور معدنی، ضوابط زیست محیطی است و نمی توان نسبت به آن بی تفاوت بود، مگر اینکه ضوابط جدیدی جایگزین یا ضوابط موجود اصلاح شود. یکی از دغدغه های اصلی این سازمان تخریب محیط زیست و عدم رعایت شرایط زیست محیطی است با این نگاه که با تخریب در ناحیه معدنی، سیمایی زشت و نامطلوب به وجود آمده؛ غافل از اینکه برخی از دستگاه های ناظر که خسارت ناشی از اکتشاف یا بهره برداری مواد معدنی را دریافت می کنند، نسبت به احیا و بازسازی محل عملیات معدنی هیچ گونه تلاشی انجام نمی دهند. از طرفی، کارشناسان وزارت صنعت، معدن و تجارت بر این باورند که قانون معادن جدید فصل الخطاب بوده - و البته فرض قانونی نیز همین است - و ضوابط و قوانین منسوخ نباید مانع انجام فعالیت های معدنی شود بلکه باید ضوابط را در انطباق با قانون اصلاح قانون معادن به گونه ای بازنگری و اصلاح کرد که با آگاهی دادن به فعالان محیط زیست در حفظ و نگهداری محیط زیست و احیای آن بعد از بهره برداری نیز کوشا باشند. بنابراین دستگاه های اجرایی باید نسبت به روزآمد کردن ضوابط و مقررات منسوخ خود در انطباق با قانون معادن اقدام شایسته و بایسته ای انجام دهند.

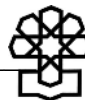
با احصای قوانین و ضوابط زیست محیطی، که سازمان به آن استناد می کند، می توان به برخی از ضوابط و مقررات سازمان محیط زیست همچون قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، آیین نامه ارزیابی آثار زیست محیطی طرح ها و پروژه های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی، موافقتنامه سال ۱۳۵۴ و اصلاحیه آن فیما بین

وزارت صنایع و معادن (وزارت معادن و فلزات در سال ۱۳۷۰) و سازمان محیط زیست و ضوابط زیست‌محیطی فعالیت‌های معدنی اشاره کرد که با تصویب قانون معادن جدید منجر به بروز مشکلات عدیده شده است.

۲. طرح مسئله

عمده‌ترین چالش موجود در بخش معدن ارتباط دستگاه‌های اجرایی مختلف درخصوص صدور پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری است. یک فعال معدنی برای دریافت مجوز اکتشاف و بهره‌برداری مطابق قوانین و ضوابط سابق، باید مدت طولانی منتظر پاسخ دستگاه‌های مرتبط با این بخش می‌بود. طولانی شدن فرآیند صدور مجوز، عملاً سرمایه‌گذاری در این بخش را با تردید مواجه و حتی منتفی می‌سازد. عدم هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی برای صدور مجوز و اعلام نظرهای معارض بر مبنای ضوابط سابق مغایر با قانون اصلاح قانون معادن یک مانع جدی در اکتشاف و بهره‌برداری از ذخایر معدنی است که گاه با اظهار نظر یک کارشناس در سازمان محیط زیست بر مبنای ضوابط پیش‌گفته (مصوب ۱۳۸۴/۲/۲) که بیشتر مفاد آن با قانون اصلاح قانون معادن مغایر است، کلیه مراحل انجام شده از قبل را به چالش کشیده و به نوعی فرصت‌سوزی را به ارمغان دارد. نکته مهم آنکه استدلال کارشناسان سازمان بر این است که تا ارائه ضوابط جایگزین، کلیه مفاد این مصوبه به قوت خود باقی است.

البته باید پذیرفت که استدلال فوق می‌تواند ناشی از نگرانی سازمان نسبت به



عملکرد معدنکاران در حفظ و نگهداری محیط زیست باشد. فقدان گروه‌های نظارتی سازمان محیط زیست بر فعالیت‌های معدنی در حفظ و نگهداری محیط زیست عاملی تشدیدکننده در عدم همکاری سازمان است، لذا ضروری است آموزش زیست‌محیطی به اشخاص حقیقی و حقوقی نظام مهندسی معدن در دستور کار سازمان محیط زیست و وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار بگیرد به گونه‌ای که خدشه‌ای به محیط زیست وارد نشده و منافع اقتصادی ناشی از اکتشاف و بهره‌برداری نیز حاصل شود.

قانون اصلاح قانون معادن برای این مشکل تعیین تکلیف کرده و وابستگی فعالان معدنی را برای دریافت پروانه بهره‌برداری محدود به وزارت صنعت، معدن و تجارت کرده است؛ با این توضیح که وزارت مزبور فقط یک بار آن هم در مرحله صدور پروانه اکتشاف مکلف است تا نظر سازمان محیط زیست و سایر دستگاه‌های اجرایی را استعلام و دستگاه‌های اجرایی نیز موظف هستند ظرف مدت دو ماه اعلام نظر کنند در غیر این صورت وزارت صنعت، معدن و تجارت عدم اعلام نظر را به منزله موافقت تلقی کرده و نسبت به صدور پروانه اکتشاف اقدام خواهد کرد. وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز باید به وسواس تمام، نسبت به اعلام ضوابط زیست‌محیطی شفاف به مکتشفان و بهره‌برداران، آنها را به رعایت تمامی ضوابط مکلف کند و در صورت عدم رعایت هر یک از ضوابط با هماهنگی وزارت مزبور، محیط زیست از عملیات معدنکاری جلوگیری کند. ولی نکته مهم در این بین، استناد سازمان محیط زیست به مقررات قبلی خود بدون توجه به تصویب قانون جدید است که مصادیق آن در ادامه بیان می‌شود.

۳. مصادیق قوانین و آیین‌نامه‌های متعارض

۳-۱. مغایرت ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست^۱ با ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن^۲

۱. ماده (۳) - شورای عالی حفاظت محیط زیست علاوه بر وظایف و اختیاراتی که در قانون شکار و صید برای شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید مقرر بوده دارای وظایف و اختیارات زیر است:

الف) تعیین مناطقی تحت عنوان پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده و تصویب حدود دقیق این مناطق با رعایت نکات زیر:

۱. مفاد ماده (۲۷) قانون شکار و صید مصوب خردادماه ۱۳۴۶ همچنین قوانین و مقررات مربوط به سازمان جنگل‌ها و مراتع.

۲. کسب موافقت وزیر کشاورزی و منابع طبیعی در مورد مناطقی که با اجازه یا توسط سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در آنها طرح جنگلداری یا مرتعداری به موقع عمل گذارده شده یا می‌شود.

۳. کسب موافقت وزیر اقتصاد در مورد مناطقی که طرح‌های اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی طبق قوانین مربوط اجرا می‌گردد.

صدور هرگونه پروانه اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی برای مناطقی که تحت عنوان پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده تعیین گردیده‌اند موکول به موافقت شورای عالی محیط زیست می‌باشد.

تبصره - تعریف مناطق و تعیین ضوابط و مقررات مربوط به مناطق مذکور در این بند به‌موجب آیین‌نامه اجرایی این قانون خواهد بود.

ب) تعیین انواع و مدت اعتبار و بهای پروانه‌های موضوع ماده (۸) این قانون.

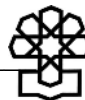
ج) موافقت با اعطای جایزه به اشخاص طبق آیین‌نامه اجرایی این قانون.

۲. ماده (۱۶) - ماده (۲۴) قانون به‌شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده (۲۴) - جهت تسریع در امر اکتشاف و بهره‌برداری از معادن، دستگاه‌های اجرایی و متولیان قانونی مربوط مکلفند حداکثر ظرف دو ماه نسبت به استعمال وزارت صنعت، معدن و تجارت جهت صدور پروانه اکتشاف در موارد ذیل اعلام نظر نمایند:

الف) حریم قانونی راه‌ها و راه‌آهن،

ب) داخل شهرها و حریم قانونی آنها،



مطابق ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، صدور هرگونه پروانه اکتشاف و بهره‌برداری از مواد معدنی در مناطق چهارگانه منوط به موافقت

پ) حریم قانونی سدها و شبکه‌های توزیع آب و حوضچه‌های سدها و قنوات،

ت) داخل جنگل‌ها و مراتع،

ث) حریم اماکن مقدسه و ابنیه تاریخی،

ج) حریم پادگان‌ها و محل استقرار نیروهای مسلح،

چ) مناطقی با عنوان پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و حفاظت شده،

ح) حوزه‌های دارای مواد پرتوزا بیش از حد مجاز.

استعلام از دستگاه‌های اجرایی ذیربط، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و فقط یکبار برای صدور پروانه اکتشاف انجام می‌گیرد. پروانه اکتشاف توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت حداکثر سه‌ماه پس از استعلام صادر می‌شود. اعلام نظر باید برای کل محدوده مورد تقاضا صورت گیرد و عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله موافقت دستگاه‌های مذکور تلقی می‌شود.

تبصره «۱» - دستگاه‌های اجرایی مربوط مکلفند ظرف سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون، نسبت به اعلام وضعیت حریم‌های قانونی خود به وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام نمایند.

تبصره «۲» - سازمان انرژی اتمی ایران مکلف است ظرف سه‌ماه پس از ابلاغ این قانون حوزه‌های اکتشافی دارای مواد پرتوزا بیش از حد مجاز را به وزارت صنعت، معدن و تجارت اعلام نماید. همچنین سازمان انرژی اتمی ایران ابتدا هر سال محدوده‌های جدید را اعلام می‌کند و وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است با رعایت مفاد این ماده در مناطق اعلام شده از سازمان انرژی اتمی ایران استعلام نماید.

تبصره «۳» - وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان حفاظت محیط زیست مکلفند در مورد معادن متروکه و مسبوق به سابقه واقع در مناطق موضوع بند «چ» این ماده بررسی و تصمیم‌گیری نمایند و در صورت عدم توافق چنانچه با در نظر گرفتن نوع ماده معدنی و میزان ذخیره از نظر مصالح ملی، بهره‌برداری از این معادن به مصلحت باشد، وزارت صنعت، معدن و تجارت با تصویب هیئت وزیران نسبت به احیا و راه‌اندازی آنها اقدام کند.

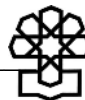
تبصره «۴» - وزارت صنعت، معدن و تجارت وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ، تکمیل و صدور مجوز را برعهده دارد و از طریق ایجاد پنجره واحد با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به‌گونه‌ای اقدام می‌نماید که ضمن رعایت اصل همزمانی پاسخ استعلامات، سقف زمانی مورد نظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده در قانون تجاوز ننماید. در ایجاد فرآیند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی، مکلفند نسبت به ارائه خدمات از طریق استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد و یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به‌عمل آورند.

شورای عالی حفاظت محیط زیست است؛ حال آنکه با عنایت به ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن استعلام از سازمان محیط زیست فقط یک بار آن هم در مرحله اکتشاف صورت می‌گیرد. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که تعارض اصلی، لزوم اخذ استعلام در مرحله بهره‌برداری در ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست است.

همان‌طور که در قانون اصلاح قانون معادن آمده است، استعلام فقط یک بار و آن هم در مرحله اکتشاف صورت می‌گیرد. استدلال مربوط به نحوه برخورد با قوانین مرتبط با سرمایه‌گذاری و منطق اقتصادی است. چرا که اکتشاف و بهره‌برداری در طول یکدیگر قرار داشته و سرمایه‌گذاری در اکتشاف به‌منظور برداشت سود در مرحله بهره‌برداری صورت می‌گیرد. اینکه در یک مرحله اجازه سرمایه‌گذاری داده شود و در مرحله بعدی که شروع بازگشت سرمایه است، اجازه فعالیت اقتصادی داده نشود، از هیچ منطق اقتصادی تبعیت نمی‌کند، ولی محیط زیست نیز با توجه به اینکه تخریب محیط زیست در مرحله بهره‌برداری را بیش از مرحله اکتشاف فرض می‌گیرد، لزوم اخذ استعلام در مرحله دوم را مطرح می‌کند.

نظر به اینکه صدور مجوز اکتشاف در واقع مقدمه بهره‌برداری بوده و اکتشاف لازمه بهره‌برداری به‌منظور تحصیل منفعت اقتصادی است، مطلوب است، مغایرت ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست با ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن با حذف عبارت «صدور پروانه بهره‌برداری» از بند «۳-الف» ماده قانونی یاد شده مرتفع شود.

همچنین پیشنهاد می‌شود در اجرای ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن،



محدوده‌های رقومی شده مناطق چهارگانه به وزارت صنعت، معدن و تجارت به صورت مکتوب اعلام شود و کلیه مناطق معرفی شده به موجب بند «۳» ماده قانونی یاد شده می‌بایست مستند به موافقت و تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت باشد.

۳-۲. مغایرت ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست^۱ با ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون معادن^۲

براساس ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، منابع ملی موضوع بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، جزء املاک دولت بوده و در اختیار سازمان محیط زیست قرار دارد و سازمان مزبور در بهره‌برداری از این املاک، قائم‌مقام قانونی دولت بوده و حق واگذاری عین آنها را ندارد. از طرفی به

۱. ماده (۱۶) - کلیه عرصه و اعیان املاک متعلق به دولت واقع در محدوده مناطق مذکور در بند «الف» ماده (۳) همچنین کلیه تالاب‌های متعلق به دولت در اختیار سازمان قرار خواهد داشت و سازمان در بهره‌برداری از تالاب‌ها (به استثنای مرداب بندر پهلوی) و املاک مذکور قائم‌مقام قانونی مؤسسات یا سازمان‌های مربوط می‌باشد ولی حق واگذاری عین آنها را ندارد.

تبصره «۱» - در صورتی که استفاده از منابع مذکور مستلزم قطع درخت باشد سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور طبق طرح سازمان رأساً عمل خواهد نمود.

تبصره «۲» - نحوه واگذاری منافع املاک مذکور در این ماده در آیین‌نامه اجرایی این قانون تعیین خواهد شد.

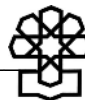
۲. ماده (۱۸) - ماده (۲۶) قانون به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده (۲۶) - محدوده‌های مربوط به اکتشاف، استخراج و انباشت و بهره‌برداری مواد معدنی و دفع مواد باطله واقع در منابع ملی بنا به تقاضای وزارت صنعت، معدن و تجارت توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور ثبت می‌گردد. مساحت این محدوده‌ها که در مجوز صادر شده قید می‌شود به عرصه عملیاتی معدن مربوط است و تا پایان عمر معدن به صورت اموال عمومی در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد. هرگونه عملیات خارج از موارد مندرج در مجوزهایی که صادر می‌شود به منزله تصرف در اموال عمومی محسوب می‌گردد.

استناد ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون معادن، مساحت محدوده‌های معدنی واقع در منابع ملی، آن‌گونه که در مجوز قید می‌شود و به عرصه عملیاتی معدنی مربوط است، با تقاضای وزارت صنعت، معدن و تجارت توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور ثبت و تا پایان عمر معدن (مندرج در پروانه) به صورت اموال عمومی در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد.

در اینجا تعارضی آشکار بین تولیت اموال عمومی وجود دارد؛ از یک سو قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، سازمان متبوع خویش را متولی حفاظت از منابع ملی می‌داند در حالی که قانون معادن، وزارت صنعت، معدن و تجارت را متولی آن بخش از معادن که در محدوده منابع ملی قرار دارد معرفی کرده است. از طرف دیگر با فرض تولیت وزارت مزبور، قانون تعیین نکرده است که بعد از پایان عمر معدن متولی اموال عمومی معدنی چه نهادی خواهد بود؟

منظور قانونگذار از «پایان عمر معدن» این است که محدوده‌های معدنی مادامی که برای بهره‌برداری قابل استفاده باشند، تولیت آن برعهده وزارت صنعت، معدن و تجارت است و سازمان محیط زیست از این جهت دخالتی در آن ندارد مگر آنکه موضوع مربوط به عدم رعایت شرایط زیست‌محیطی باشد که جنبه نظارتی سازمان بر آن حاکم است، لذا مطابق با ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، منابع ملی موضوع بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست به‌طور کلی در اختیار سازمان محیط زیست است به استثنای محدوده‌های معدنی که بعد از پایان عمر معدن دوباره در اختیار سازمان قرار می‌گیرد.



بنابراین تعارض موجود در ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست با ماده (۱۸) قانون اصلاح قانون معادن با افزودن تبصره به ماده (۱۶) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست به شرح زیر رفع می‌شود:

تبصره- محدوده‌های مربوط به اکتشاف، استخراج و انباشت و بهره‌برداری مواد معدنی و دفع مواد باطله تا پایان عمر معدن که به صورت اموال عمومی در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد، از شمول این ماده مستثناست.

۳-۳. تعارض ماده (۹) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست^۱ و آیین‌نامه اجرایی^۲ آن با ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن

تعارض آشکار ماده (۹) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و آیین‌نامه اجرایی آن، مبنی بر ممنوعیت تجدید یا تمدید پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری صادره برای معادن واقع در پارک ملی و آثار طبیعی با ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن که پیش‌تر

۱. ماده (۹) - اقدام به هر عملی که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم نماید ممنوع است.

منظور از آلوده ساختن محیط زیست عبارت است از پخش یا آمیختن مواد خارجی به آب یا هوا یا خاک یا زمین به میزانی که کیفیت فیزیکی یا شیمیایی یا بیولوژیک آن به‌طور زیان‌آور به حال انسان یا سایر موجودات زنده و یا گیاهان و یا آثار و ابنیه باشد تغییر دهد.

تبصره - استعمال سموم به‌منظور مبارزه با آفات نباتی و جانوران و حشرات موزی با رعایت قوانین و مقررات وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مشمول این ماده نخواهد بود ولی در صورتی که استفاده از سموم برای مقاصد بالا مغایر با بهسازی محیط زیست باشد سازمان ضرورت تجدیدنظر در مقررات مربوط و جایگزینی مواد و طرق دیگری را برای دفع آفات توصیه خواهد نمود.

۲. ماده (۹) - تجدید یا تمدید پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری صادره برای معادن واقع در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی ممنوع می‌باشد.

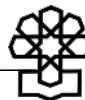
توضیح آن از حیث مسئولیت صدور مجوز در بند «۱» آمده است، نیز از دیگر مواردی است که باید مطمح‌نظر قانونگذار قرار بگیرد و نسبت به رفع آن اهتمام ورزد.

از آنجایی که ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن صدور هرگونه پروانه اکتشاف و بهره‌برداری را برعهده وزارت صنعت، معدن و تجارت گذاشته، بدین ترتیب موافقت سازمان محیط زیست فقط در مرحله اکتشاف آن هم یک بار لازم است و درخصوص بهره‌برداری همان‌طور که در بند «۱-۳» توضیح داده شد، نیازی به استعلام از سازمان‌های ذیربط نیست و به‌تبع آن ممنوعیت تجدید یا تمدید پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری در ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست نیز موضوعیت نداشته و منسوخ است.

پیشنهاد می‌شود برای رفع این تعارض، ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست به‌شرح زیر اصلاح و تبصره‌ای به‌شرح زیر به ماده (۹) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست اضافه شود:

ماده (۹) - صدور پروانه اکتشاف برای معادن واقع در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی منوط به موافقت سازمان حفاظت محیط زیست، با استعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت است.

تبصره - اقدامات دارندگان مجوز فعالیت‌های معدنی منوط به رعایت ضوابط زیست‌محیطی و از شمول این ماده مستثناست.



۳-۴. تعارض موافقتنامه سال ۱۳۵۴ فی‌مابین وزارت صنایع و معادن و

سازمان حفاظت محیط زیست با ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن

تعارض ضوابط زیست‌محیطی و موافقتنامه میان وزارت صنایع و معادن و سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۵۴ از دیگر چالش‌های این بخش است. این موافقتنامه که درخصوص شرایط و ضوابط صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری از معادن واقع در مناطق مذکور در بند «الف» ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست منعقد شد، صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری را در برخی از مناطق ممنوع (بند «الف») و در برخی دیگر (بند «ب») با رعایت شرایط مجاز دانسته است.^۱ از آنجایی که مناطق ذکر شده در این موافقتنامه مربوط به ۳۷ سال پیش بوده و ممکن است درحال حاضر، شرایط سال ۱۳۵۴ وجود نداشته و از حالت ممنوعیت خارج شده و یا به‌عکس، مناطقی جدید به‌عنوان مناطق حفاظت شده و شکار ممنوع معرفی شده باشد، نیاز به بازنگری و به‌روزرسانی دارد، اما نکته قابل توجه در این موافقتنامه موضوع بهره‌برداری است که کاملاً با ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن مغایر است که تفصیل آن در بندهای پیشین آمده است.

برای حل این مشکل ضرورت دارد تا سازمان محیط زیست حداکثر ظرف ۶ ماه، با رعایت قوانین و مقررات (با تأکید بر ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن) نسبت به

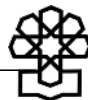
۱. بند «الف» و «ب» موافقتنامه، سال ۱۳۵۴: در آن بند «۴۷» منطقه واقع در استان‌های مختلف کشور، جزء مناطق ممنوعه ذکر شده که صدور مجوز هرگونه فعالیت معدنی در آنها ممنوع است. در بند «ب» موافقتنامه، نیز وزارت صناعت، معدن و تجارت با رعایت شرایط مذکور در موافقتنامه، می‌تواند نسبت به صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری برای معادن طبقه دوم اقدام کند که این مناطق شامل ۱۸ مورد می‌باشد.

اصلاح متن موافقتنامه سال ۱۳۵۴ (اصلاحی ۱۳۷۰) و بازنگری مناطق چهارگانه با تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام کند. پیشنهاد می‌شود با به‌روزرسانی مناطق بندهای «الف» و «ب» موافقتنامه مزبور، نسبت به حل این مشکل اقدام شود.

۵-۳. ماده (۱۰) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست^۱

مطابق این ماده مرجع صدور آیین‌نامه‌های مربوط به مقررات جلوگیری از آلودگی یا تخریب محیط زیست و جلوگیری از پخش و ایجاد صداهای زیان‌آور به محیط زیست و نیز ضوابط تعیین معیار و میزان آلودگی و محدودیت و ممنوعیت‌های مربوط به حفظ و بهبود و بهسازی محیط زیست، کمیسیون‌های کشاورزی و منابع طبیعی و بهداری و دادگستری مجلسین است. با توجه به اینکه چنین کمیسیونی در حال حاضر موجودیت ندارد، لازم است مرجع تصویب در ماده (۱۰) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست به «هیئت وزیران» تغییر یابد.

۱. ماده (۱۰) - مقررات جلوگیری از آلودگی یا تخریب محیط زیست و جلوگیری از پخش و ایجاد صداهای زیان‌آور به محیط زیست و همچنین ضوابط تعیین معیار و میزان آلودگی موضوع ماده (۹) این قانون و محدودیت و ممنوعیت‌های مربوط به حفظ و بهبود و بهسازی محیط زیست به موجب آیین‌نامه‌هایی خواهد بود که به تصویب کمیسیون‌های کشاورزی و منابع طبیعی و بهداری و دادگستری مجلسین برسد.



۳-۶. مواد (۱۱) و (۱۲) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست^۱

به استناد ماده (۱۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در صورتی که کارخانجات یا کارگاه‌ها، موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم آورند، سازمان محیط زیست با توجه به مقررات و ضوابط مندرج در آیین‌نامه‌های مذکور در ماده (۱۰) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، موارد را مشخص و کتباً با ذکر دلایل به صاحبان یا مسئولان آنها اخطار می‌کند و در صورت عدم اقدام مقتضی در مهلت مقرر، به دستور سازمان از کار و فعالیت آنها ممانعت می‌شود که البته این اقدام قابل اعتراض در دادگاه شهرستان محل است. صاحبان یا مسئولان کارخانجات و کارگاه‌ها مطابق ماده (۱۲) قانون مورد نظر مکلفند کار یا فعالیت ممنوع شده را متوقف و تعطیل کنند و ادامه کار منوط به اجازه سازمان یا رأی دادگاه صلاحیتدار خواهد بود.

۱. ماده (۱۱) - سازمان با توجه به مقررات و ضوابط مندرج در آیین‌نامه‌های مذکور در ماده (۱۰) کارخانجات و کارگاه‌هایی که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم می‌نماید مشخص و مراتب را کتباً با ذکر دلایل برحسب مورد به صاحبان یا مسئولان آنها اخطار می‌نماید که ظرف مدت معینی نسبت به رفع موجبات آلودگی مبادرت یا از کار و فعالیت خودداری کنند. در صورتی که در مهلت مقرر اقدام ننمایند به دستور سازمان از کار و فعالیت آنها ممانعت به عمل خواهد آمد.

در صورتی که اشخاص ذینفع نسبت به اخطار یا دستور سازمان معترض باشند می‌توانند به دادگاه شهرستان محل شکایت نمایند دادگاه فوراً و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و در صورتی که اعتراض را وارد تشخیص دهد رأی به ابطال اخطار یا رفع ممانعت خواهد داد. رأی دادگاه قطعی است.

تبصره - رئیس سازمان می‌تواند در مورد منابع و عواملی که خطرات فوری دربر داشته باشند بدون اخطار قبلی دستور ممانعت از ادامه کار و فعالیت آنها را بدهد.

ماده (۱۲) - صاحبان یا مسئولان کارخانجات و کارگاه‌های موضوع ماده (۱۱) مکلفند به محض ابلاغ دستور سازمان، کار یا فعالیت ممنوع شده را متوقف و تعطیل نمایند. ادامه کار یا فعالیت مزبور منوط به اجازه سازمان یا رأی دادگاه صلاحیتدار خواهد بود. در صورت تخلف به حبس جنحه‌ای از ۶۱ روز تا یک سال و یا پرداخت جزای نقدی از پنج هزار و یک تا پنجاه هزار ریال و یا به هر دو محکوم خواهند شد.

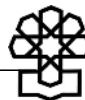
نظر نمایندگان وزارت صنعت، معدن و تجارت بر این است که در صورت عدم رعایت شرایط زیست‌محیطی و ایجاد آلودگی یا تخریب در محیط زیست، ابلاغ تعطیلی یا توقف فعالیت معدنی آلاینده باید توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت صورت بگیرد تا از تداخل وظایف دستگاه‌ها جلوگیری شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود مواد مذکور به صورت ذیل اصلاح گردد:

پس از اعلام سازمان حفاظت محیط زیست، ابلاغ تعطیلی و توقف فعالیت‌های معدنی آلاینده با اطلاع وزارت صنعت، معدن و تجارت خواهد بود.

جمع‌بندی

یکی از مشکلات عمده در بخش معدن وجود قوانین معارض با توجه به درهم‌تنیدگی و ارتباط بخش با سازمان‌های مختلف است. به نظر می‌رسد با وجود ظرفیت بالقوه در بخش معدن، بازنگری و پالایش قوانین این بخش می‌تواند چشم‌انداز روشنی را برای توسعه معادن و صنایع معدنی ترسیم کند. نظرات دستگاه‌های مختلف در صدور مجوزهای اکتشاف و بهره‌برداری توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت، برمبنای قوانین و ضوابط سابق که خود یکی از دلایل اطاله فرآیند اداری در صدور پروانه است، انگیزه‌های بخش خصوصی را در سرمایه‌گذاری این بخش سلب یا تضعیف کرده است.

اختلاف نظر دستگاه‌های اجرایی با وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص صدور پروانه بهره‌برداری نه تنها مخالفتی آشکار با قانون است، بلکه به نوعی عاملی



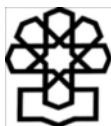
برای توقف فعالیت‌های معدنی است. از طرفی دیگر، نگاه کاملاً اقتصادی وزارت صنعت، معدن و تجارت در اکتشاف و بهره‌برداری از معادن ممکن است منجر به ورود صدمات جبران‌ناپذیری به محیط زیست شود.

نبود ضمانت اجرایی قوی در نظارت بر عملکرد معدنکاران در حفظ و نگهداری محیط زیست نیز خود عاملی برای سلب رغبت سازمان محیط زیست در همکاری با وزارت صنعت، معدن و تجارت است. از این جهت ضروری است آموزش زیست‌محیطی به اشخاص حقیقی و حقوقی نظام مهندسی معدن در دستور کار سازمان محیط زیست و وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار بگیرد.

در گام نخست با بازنگری قوانین بخش معدن در حوزه زیست‌محیطی و تطبیق آن با قانون معادن، تعارضاتی کشف و شرح آن در بخش‌های پیشین رفت. اما برای نیل به اهداف بازنگری و تفسیر و اجرای صحیح قوانین پیشنهاد می‌شود تفاهمنامه آموزشی فی‌مابین وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان حفاظت محیط زیست درخصوص آموزش زیست‌محیطی به اشخاص حقیقی و حقوقی نظام مهندسی معدن منعقد شود.

منابع و مأخذ

۱. قانون اصلاح قانون معادن.
۲. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست.
۳. آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست.
۴. ضوابط زیست‌محیطی به شماره ۵۱۳۹/ت/۲۹۳۷۹ هـ مورخ ۸۴/۲/۳ هیئت وزیران.
۵. موافقتنامه وزارت صنایع و معادن و سازمان محیط زیست مورخ ۱۳۵۴/۷/۲۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۷۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی مشکلات بخش معدن در بُعد قوانین بخش اول: تناقضات قانونی محیط زیست در بخش معدن

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه معدن و صنایع معدنی)

تهیه و تدوین: حسن عبدالله‌زاده

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، فرید دهقانی

همکاران داخل مرکز: ابراهیم مقصودی، علی مریدنژاد

همکاران خارج از مرکز: کارشناسان وزارت صنعت، معدن و تجارت، کارشناسان سازمان

زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور، کارشناسان سازمان حفاظت محیط زیست

مقتاضی: معاونت زیربنایی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. تنقیح

۲. تعارض

۳. اکتشاف

۴. بهره‌برداری

۵. قانون معادن

۶. محیط زیست

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۰/۳