

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه ارزیابی زیست‌محیطی ایران»

مقدمه

یکی از ابزارهای مهم و اساسی برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار در بخش محیط زیست، برنامه‌ریزی در راستای ارزیابی آثار زیست‌محیطی پروژه‌ها و طرح‌های توسعه است. علیرغم پیشرفت ارزیابی آثار زیست‌محیطی در دنیا، بسیاری از کشورها از جمله جمهوری اسلامی ایران به دلیل ظرفیت علمی، نیاز به حمایت، تقویت و گسترش این ابزار دارد و توجه به این نکته که ارزیابی آثار زیست‌محیطی، یک حرکت تشریفاتی نبوده، بلکه برنامه‌ای مدیریتی و لازم‌الاجرا برای اصلاح روش‌های ساخت و فرآیند بهره‌برداری از پروژه‌های توسعه‌ای است، ضروری به نظر می‌رسد. در این مسیر چنانچه بتوان به فناوری، کارآیی لازم، اجرای دقیق نتایج مطالعات و ضوابط و استانداردهای محیط زیست دست یافت تجربه گران‌سنگی نه تنها برای کشور، بلکه برای منطقه و جهان پدید خواهد آمد. در سال‌های اخیر به دلیل وضع قوانین و مقررات، انجام و تهیه گزارش‌های ارزیابی در بسیاری از کشورهای جهان الزامی شده است به نحوی که امروزه کمتر کشوری یافت می‌شود که نسبت به مقوله ارزیابی آثار 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 و همچنین توجه برنامه‌ریزان بیش از گذشته به ادغام ملاحظات زیست‌محیطی در فعالیت‌های عمرانی معطوف شده است، اما نتایج به دست 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، اما این طرح بر اساس پیشنهاد دولت (پس داده شده است) در مردادماه سال ۱۳۹۳ در قالب لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۸۱

شماره چاپ:

۱۱۲۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۵/۱۸

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
مطالعات زیربنایی
مطالعات اقتصادی
مطالعات اجتماعی
مطالعات حقوقی

ضرورت تصویب لایحه

در حال حاضر، ارزیابی آثار زیست‌محیطی در کشور با چالش‌هایی روبرو است. در حوزه قوانین و مقررات از یک‌سو با پراکندگی، به‌روز نبودن، عدم جامعیت لازم برای همه حوزه‌های زیست‌محیطی روبرو هستیم و از سوی دستگاه متولی امر محیط زیست در کشور با عملکردی ضعیف، در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های جامع آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه‌ای کشور قاطعیت لازم را ندارد. یکی دیگر از چالش‌های موجود در ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌ها، عدم صلاحیت مشاورین تهیه‌کننده این گزارش‌هاست که در برخی موارد زمینه کاری مشاور کاملاً متفاوت از محدوده مطالعات زیست‌محیطی طرح‌هاست. با وجود مشکلات موجود، متأسفانه توجه قانونگذار تا به حال در جهت رفع نیازها و خلأهای حقوقی و کیفی نبوده و همچنان تکیه بر اجرای قوانین موجود است. در حوزه دانشگاه و مراکز پژوهشی مرتبط نیز کارهای پراکنده زیادی در زمینه‌های ارزیابی آثار زیست‌محیطی، حقوق محیط زیست، ارزیابی استراتژیک محیط زیست انجام و یا در حال انجام است که هیچ‌گونه عزم راسخی برای استفاده از این یافته‌ها در جهت رفع مشکلات موجود در زمینه ارزیابی آثار زیست‌محیطی وجود ندارد. از سوی دیگر، بررسی‌های اولیه این تحقیق نشان می‌دهد که تمامی آیین‌نامه‌ها و قوانین ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌ها در کشور، ترجمه متون قانونی کشورهای دیگر است در حالی که

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۸۷۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۶/۱۶

این امر نیازمند بررسی تخصصی برای هر یک از مناطق کشور است. لذا وجود یک نظام قانونمند مدیریت محیط زیست به‌ویژه الزامات و ضوابط ارزیابی زیست‌محیطی می‌تواند به موقع از تأثیرات سوء این‌گونه فعالیت‌ها پیشگیری و ممانعت نماید.

اهداف ارزیابی آثار زیست‌محیطی

به طور کلی اهداف ارزیابی آثار زیست‌محیطی را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

۱. شناخت مسائل و مشکلات خسارت‌بار زیست‌محیطی که احتمال وقوع آنها وجود دارد،
۲. پیش‌بینی بروز آثار و پیامدهای زیست‌محیطی مهم و پایدار،
۳. محو و ترمیم خسارات وارده بر محیط زیست،
۴. تعادل بخشی بین اهداف بلندمدت توسعه و ضرورت برخورداری اکثریت مردم از منابع توسعه در راستای حفاظت محیط زیست،
۵. به‌کارگیری و تلفیق معیارهای زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی‌های عمرانی،
۶. شناخت مسائل و مشکلات بحرانی محیط زیست که نیاز به بررسی، مطالعه، کنترل و مراقبت دارند،
۷. شناساندن روش‌های صحیح استفاده از محیط زیست،
۸. حفظ کیفیت منابع تجدیدپذیر برای بهره‌برداری از بیشترین بازده با نگهداشت صحیح چرخه‌های حیاتی،
۹. ازدیاد سطوح همکاری و هماهنگی بین سازمان‌های دولتی و خصوصی،
۱۰. مشخص نمودن وظایف هریک از ارگان‌های دولتی جهت حفظ محیط زیست (منوری، ۱۳۸۰).

پیشینه قانونی تدوین قوانین و مقررات ارزیابی آثار زیست‌محیطی و اهمیت قانونی آن در ایران

شکل‌گیری قوانین جدید محیط زیستی پس از کنفرانس جهانی استکهلم (۱۹۷۲ میلادی برابر با ۱۳۵۱ شمسی) آغاز شد. مهمترین قانونی که در این زمان به تصویب رسید، قانون حفاظت و بهسازی محیط است که به سال ۱۳۵۲ مربوط می‌شود.

پس از آن نیز قوانین مختلفی تصویب شد که عمده‌ترین آنها عبارتند از:

آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۱۳۵۴، آیین‌نامه اجرایی جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۵۴ - اصلاحیه ۱۳۶۳)، تصویب اصل پنجاهم قانون اساسی ۱۳۵۸، تبصره «۱۳» برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت، آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب ۱۳۶۳، مصوبه شماره ۱۳۸ شورای عالی حفاظت محیط زیست در مورد ارزیابی آثار محیط زیستی ۱۳۷۳، آیین‌نامه (الگوی) ارزیابی آثار زیست‌محیطی مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست ۱۳۷۶، ماده (۱۰۵) قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹، ماده (۷۱) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۴، آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۰۵) برنامه سوم توسعه تنفیذی در ماده (۷۱) برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۷، ماده (۱۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹، آیین‌نامه ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و زیربنایی کشور مصوب ۱۳۹۰.

آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۹۲) برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۰ تهیه و به تصویب کمیسیون زیربنایی، صنعت و محیط زیست رسیده و در حال ابلاغ است. از مهمترین ویژگی‌های این آیین‌نامه تفویض اختیار بررسی برخی طرح‌ها و پروژه‌ها به ادارات استانی جهت تسریع در تصمیم‌گیری است که به موجب ابلاغ این آیین‌نامه و دستورالعمل تفویض اختیار آن فرآیند بررسی گزارش‌های ارزیابی سرعت بیشتری به خود خواهد گرفت.

علاوه بر موارد مذکور، در سال ۱۳۹۲ طرحی توسط مجلس شورای اسلامی با عنوان ارزیابی زیست محیطی پیشنهاد و در کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مورد تصویب قرار گرفت، لکن بر اساس پیشنهاد دولت این طرح پس داده شد و در حال حاضر این طرح با تغییراتی در قالب لایحه تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

نواقص و خلأهای قانونی

نقص در قوانین و مقررات از جمله پراکندگی، قدمت و به‌روز نبودن، جامعیت یا عدم پوشش همه حوزه‌های محیط زیستی، رویکرد ملایم نسبت به جرائم محیط زیستی، جایگاه نسبتاً ضعیف سازمان حفاظت محیط زیست برای حفاظت قاطعانه و یکپارچه از محیط زیست و به‌خصوص نبود برنامه جامع آمایش سرزمین و همچنین عدم مطالعات محیط زیستی در سیاست‌ها و برنامه‌های کلان توسعه‌ای و یا قوانین بازدارنده به‌منظور جلوگیری از اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد محور محیط زیستی از مهمترین چالش‌ها و ضعف‌های قانونی در فرآیند ارزیابی آثار محیط زیستی است. درخصوص انجام مطالعات ارزیابی محیط زیستی قوانین و مقررات نسبتاً خوبی در کشور وجود دارد، لکن قوانین بازدارنده‌ای که بتواند باعث عدم اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فاقد مطالعات محیط زیستی و یا فاقد محور ارزیابی شود وجود ندارد. به‌عبارت ساده‌تر اگر کارفرما یا مجری شروع به عملیات اجرایی طرح برخلاف قوانین و مقررات کند، دستگاه قضایی به سبب کدام قانون مانع اجرای طرح و یا پروژه شود و یا اگر دستگاه قضایی اجرای پروژه را متوقف کند، تکلیف قانونی چیست؟ یا اگر طرح یا پروژه‌ای بدون مجوز دارای پیشرفت فیزیکی باشد، چه اقدام قانونی باید انجام داد؟ و تکلیف ارزیابی محیط زیستی در این مرحله چیست؟ این موارد از جمله ضعف‌های قانونی است که معمولاً در مرحله اجرای طرح‌ها وجود دارد.

مقایسه‌ای بر طرح ارزیابی زیست‌محیطی و لایحه پیشنهادی

بررسی کلی طرح ارزیابی زیست‌محیطی و لایحه پیشنهادی نشان می‌دهد که طرح اولیه پیشنهادی نمایندگان محترم دارای جامعیت کامل‌تری بوده و مواد در قالب ۵ فصل دسته‌بندی شده است، لکن در لایحه پیشنهادی یکی از فصول حذف شده است.

در لایحه پیشنهادی فصل اول، دوم، سوم و چهارم چندان تغییری نکرده و مورد تأیید است. اما فصل پنجم (فصل مجازات) که مهمترین بخش قانون بوده حذف شده و عملاً کارآیی و ضمانت اجرایی خود را از دست داده است (زیرا هدف از تدوین این قانون با توجه به تخریب بیش از حد محیط زیست در شرایط کنونی و خسارات وارده فراوان به محیط زیست انتظار می‌رفت تصویب قانون ارزیابی بتواند مشکلات محیط زیست کشور را حل کند و مانع تخریب افسار گسیخته طبیعت شود).

نتیجه‌گیری

بررسی سوابق موضوعی اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در کشور نشان می‌دهد که در برنامه‌ریزی‌های گذشته، به مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، اهمیت و ارزش‌های منابع طبیعی و محیط زیست از دیدگاه تصمیم‌گیران پنهان بوده و بسیاری از آنها بدون توجه به ملاحظات زیست‌محیطی طراحی و بهره‌برداری شده‌اند، حاصل پیامدهای چنین اقداماتی بروز آلودگی‌های مختلف و تخریب و تهی‌سازی شدید منابع طبیعی در کشور بوده است. در حال حاضر هدف نهایی از حفاظت محیط زیست دستیابی به توسعه پایدار در قالب برنامه‌های اقتصادی هماهنگ با اصول حفاظت از محیط زیست و ممانعت از تخریب و تهی‌سازی منابع طبیعی تجدیدشونده و غیرقابل تجدید است. از این‌رو برای حل بنیادی مشکلات بحرانی محیط زیست باید دیدگاه‌های کلان و زیربنایی توسعه مطابق با قانونمندی‌های حفاظت محیط زیست طراحی شود و هرگونه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آینده کشور بر شالوده حفاظت محیط زیست، منابع طبیعی و بهره‌وری خردمندانه از این منابع با نگرش ایجاد تعادل و تناسب بین قانونمندی‌های محیط زیست و توسعه پایدار صورت گیرد. کاربرد ارزیابی آثار زیست‌محیطی به‌عنوان یکی از ابزارهای مدیریت محیط زیست، الزام استفاده از این نگرش را برای پروژه‌های بزرگ عمرانی در هر مقیاس تأکید می‌کند. به عبارتی می‌توان گفت هدف اصلی ارزیابی و بازنگری زیست‌محیطی، دخالت دادن ملاحظات زیست‌محیطی در فرآیند برنامه‌ریزی است. در واقع پیش از انتخاب یک گزینه خاص لازم است تجزیه و تحلیل جامعی در زمینه پیامدهای زیست‌محیطی هر یک از گزینه‌های موجود صورت گیرد تا گزینه‌ای که کمترین عواقب زیست‌محیطی را ایجاد می‌کند و از نظر جنبه‌های فنی - اقتصادی نیز مطلوب است انتخاب شود.

با وجود قوانین، مقررات و مصوبات اشاره شده که به هر حال قابلیت و امکان قانونی کنترل و ارزیابی فعالیت‌های مؤثر بر محیط زیست را دارند، ولی به لحاظ اینکه اولاً اشکالاتی بر این قوانین و مقررات به‌ویژه از جهت غیردائمی و غیرعام‌الشمول بودن و ترجمه‌ای بودن و ثانیاً پراکندگی آنها در قوانین و مقررات مختلف، ضرورت تدوین و تصویب قانون دائمی و خاص ارزیابی پیامدهای زیست‌محیطی توسعه در کشور کاملاً احساس می‌شود و تصویب لایحه ارائه شده توصیه می‌شود.

بررسی کلی طرح ارزیابی زیست‌محیطی و لایحه پیشنهادی نشان می‌دهد که طرح اولیه پیشنهادی نمایندگان محترم دارای جامعیت کامل‌تری بوده و مواد در قالب ۵ فصل دسته‌بندی شده است، لکن در لایحه پیشنهادی یکی از فصول حذف شده است. در لایحه مذکور فصل مجازات‌ها که مهمترین بخش قانون بوده است حذف شده و عملاً کارآیی و ضمانت اجرایی خود را از دست داده است. لذا گنجاندن فصل مجازات و همچنین موادی از فصل مقررات عمومی که می‌تواند راهگشایی برای تعیین مسیر توسعه به سمت توسعه پایدار و توانمندی نظام ارزیابی محیط زیست کشور، آموزش، فرهنگ سازی زیست‌محیطی و تقویت صندوق ملی محیط زیست و... را در پی داشته باشد و باعث تحقق سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور در رسیدن به محیط زیست مطلوب باشد؛ مورد تأکید است و پیشنهاد می‌گردد مواد فصل چهارم و پنجم طرح اولیه لحاظ گردد. نکته دیگر اینکه متولی نظارت بر حسن اجرای قانون و برخورد با تخلفات پیش‌بینی نشده و مرجع آن مشخص نیست و ثانیاً مشخص نشده است که متخلفین طبق کدام قانون یا مقرراتی مجازات می‌شوند. همچنین با عنایت به اینکه ماده (۱) لایحه مذکور با مقدمه شباهت بیشتری دارد، شایسته است متن آن به صورت یک یا چند حکم قانونی بازنویسی شود.

