

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه همکاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ارمنستان راجع به احداث و بهره‌برداری از نیروگاه‌های جریانی بر روی رودخانه ارس»

مقدمه

استفاده از منابع مشترک از جمله رودخانه‌های مشترک همیشه یکی از اختلافات بین کشورهای همسایه را تشکیل می‌دهد. در این موارد غالباً موافقتنامه‌های دوجانبه میان کشورها مبنای بهره‌برداری از منابع مشترک را تشکیل می‌دهد. جمهوری اسلامی ایران نیز در این خصوص چندین موافقتنامه با کشورهای همسایه دارد که شاید بتوان مهمترین آن را موافقتنامه سال ۱۹۷۵ با دولت عراق در مورد استفاده و بهره‌برداری از اروندرود دانست. در مورد رودخانه ارس نیز موافقتنامه سال ۱۳۴۲ که یکی از موارد مندرج در آن احداث سد ارس و نیروگاه‌های مربوطه است وجود دارد.

موافقتنامه حاضر نیز به‌طور کلی در دسته این‌گونه موافقتنامه‌ها قرار می‌گیرد و مبنایی است برای همکاری دو دولت در بهره‌برداری از آب رودخانه ارس اما معطوف به موضوع خاص انرژی برقی و در سطح احداث نیروگاه و تأسیسات مربوطه.

از طرف دیگر استفاده از منابع غیرفسیلی در تولید انرژی یکی از گزینه‌هایی است که به‌شدت در دنیا مورد استقبال است و بسیاری از کشورها بیشتر برق خود را از این شیوه تولید می‌نمایند به‌طوری که نروژ ۹۸ درصد، برزیل ۸۵ درصد و ونزوئلا ۶۷ درصد از الکتریسیته تولیدی خود را از نیروگاه‌های برقی تأمین می‌نمایند.

پیشینه

در راستای توسعه روابط دوستانه دو کشور ایران و ارمنستان و پیرو امضای یادداشت تفاهم مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۶ که میان وزیر وقت نیروی جمهوری اسلامی ایران و وزیر انرژی جمهوری ارمنستان منعقد گردید، مطالعات مرحله توجیهی طرح برقی ارس به کارفرمایی این شرکت و توسط مهندسين مشاور مه‌اب قدس (به‌عنوان مشاور اصلی طرح) از ایران و آرم هیدرو انرژی پروژکت از طرف ارمنستان از هنگام ابلاغ قرارداد در تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۲ آغاز شد و متعاقب آن با تشکیل شورای فنی مشترک بین دو کشور و پس از برگزاری نشست‌های متعدد، بررسی و تصویب مطالعات طرح، در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ خاتمه یافت.

هدف از مطالعات طرح برقی ارس، استفاده از پتانسیل رودخانه ارس در امتداد مرز مشترک ایران و ارمنستان برای تولید انرژی الکتریکی است. میزان آب عبوری رودخانه ارس در این محدوده حدود پنج میلیارد مترمکعب در سال بوده و اختلاف ارتفاع بین دو نقطه مثلث مرزی (مثلث مرزی ایران، نخجوان، ارمنستان و مثلث مرزی ایران، آذربایجان و ارمنستان) در حدود ۲۰۰ متر است. از طرفی با توجه به وجود سد مخزنی ارس در بالادست، عمده آب ورودی به طرح، به‌صورتی تنظیم شده است که نهایتاً این نیروگاه را به‌عنوان نیروگاه جریانی

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۶۳

شماره چاپ:

۷۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۴/۲۴

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفاعات: مطالعات

انرژی، صنعت و معدن

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۵۰۳۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۷/۷

می‌توان نامید. تولید انرژی الکتریکی سالیانه به‌طور متوسط ۱۷۰۰ گیگاوات ساعت برای هر دو کشور است که سهم ایران ۹۰۸ گیگاوات ساعت و سهم ارمنستان ۷۹۶ گیگاوات ساعت می‌باشد.

شاخص‌های اقتصادی طرح

براساس شاخص‌های اقتصادی طرح برقایی ارس برای دو نیروگاه مورد بررسی (قره چیلر و مغری)، این طرح در نرخ بهره تنزیل ۸ درصد برای دو نیروگاه مذکور از توجیه اقتصادی مناسب برخوردار است.

شاخص اقتصادی فایده خالص و راندمان اقتصادی طرح برقایی ارس، برای نیروگاه قره چیلر به‌ترتیب، ۱۸۷ میلیارد ریال در سال و ۱/۵۵ است. در این شرایط طرح تا نرخ بهره تنزیل ۱۳ درصد از توجیه اقتصادی مناسب برخوردار است.

در نیروگاه مغری، شاخص راندمان اقتصادی ۱/۳۹، فایده خالص ۱۳۱ میلیارد ریال در سال و نرخ بازده داخلی ۱۲ درصد برآورد شده است.

تأثیرات لایحه

انعقاد این موافقتنامه‌ها می‌تواند در جهت تأمین منافع دو طرف باشد زیرا بستر حقوقی لازم برای همکاری‌ها را فراهم می‌آورد. اما باید همواره توجه داشت در این‌گونه موافقتنامه‌ها اغلب پس از چندین سال به‌دلایل تغییرات اقلیمی یا عدم پیش‌بینی برخی از مسائل، اختلافاتی بین طرفین ایجاد می‌گردد. لازم است در این موافقتنامه نیز موارد جزئی که ممکن است در زمان اجرای موافقتنامه ایراد و اشکال ایجاد نماید، مورد توجه قرار گیرد.

ارزیابی ماهوی

ضرورت دارد موافقتنامه‌ای که در واقع مبنایی برای انجام همکاری در زمینه بهره‌برداری از منابع آبی است، تا حد ممکن مسائل اصلی مرتبط را روشن نماید یا اینکه به توافق بعدی طرفین ارجاع دهد. مسکوت ماندن موضوعات در موافقتنامه نتایج مطلوبی به‌همراه نخواهد داشت. ضرورت دارد تجربه‌های به‌دست آمده پس از انعقاد موافقتنامه با دولت شوروی سابق و اجرای قرارداد مربوط به سد و تأسیسات برقایی ارس مورد استفاده قرار گیرند تا شاهد انعقاد موافقتنامه‌هایی تا این حد کلی که احتمال ایجاد اختلاف در آنها بسیار است، نباشیم. موارد زیر از جمله ایرادات مطرح در این موافقتنامه است:

۱. در ماده (۱) تعهد به همکاری در احداث و بهره‌برداری از نیروگاه شده است که در مواد بعدی نیز در مورد نیروگاه و تأسیسات آن صحبت به میان آمده است. اما هیچ اشاره‌ای به سد و تونل مذکور در ماده ششم نشده است. سؤال این است که آیا هر طرف به‌طور جداگانه برای خود سد احداث خواهد نمود یا خیر؟ و اگر احداث سد مشترک ضرورت دارد هرچند سدی فرعی باشد، چرا در سراسر موافقتنامه این موضوع به سکوت برگزار شده است و در مورد محل آن، هزینه ساخت آن، نگهداری از آن و لایروبی آن، هیچ صحبتی نشده است؟ مضافاً اینکه نهایتاً به نظر می‌رسد احداث سد ضرورت داشته باشد، با فرض اینکه هر طرف به‌طور مستقل نسبت به ایجاد سد فرعی اقدام خواهد نمود، حجم مخزن و اندازه سد معین نگردیده است.

۲. در ماده (۱) پس از درج تعهد به همکاری، تعهد به ثبت نیز ذکر گردیده است. اما معین نگردیده که اگر لازم باشد برای ثبت، هزینه‌ای پرداخت گردد طرفین باید مشترکاً تأمین آن را برعهده بگیرند و یا خیر؟ و دفاع از این حق که ذکر گردیده

نیز باید مشترک باشد یا خیر؟ به‌ویژه در زمانی که این دفاع در برابر دیگر کشور استفاده‌کننده از رودخانه یعنی جمهوری آذربایجان باشد.

۳. مسئله دیگر که به نظر می‌رسد در این قرارداد مغفول مانده است مسئله ظرفیت نیروگاه‌هایی است که نسبت به احداث آن توافق شده است. به نظر می‌رسد لازم است برای عدم ایجاد مشکلات بعدی معین گردد که ظرفیت نیروگاه احداث شده توسط هریک از طرفین چه میزان خواهد بود.

۴. در ماده (۳) به تقسیم هزینه اشاره شده و مقرر گردیده که هریک از طرفین اعتبار لازم را برای طراحی و احداث نیروگاه واقع در قلمرو خود تأمین می‌نمایند. این ماده پرسشی به‌همراه خواهد داشت که آیا در جریان طراحی و احداث نیروگاه و هریک از مراحل دیگر انجام و بهره‌برداری از پروژه و هزینه مشترک ضرورت پیدا نمی‌نماید یا حداقل اینکه لازم نیست این احتمال در نظر گرفته شود و نسبت به آن تصمیم‌گیری شود؟

۵. در قسمت دوم از ماده (۴) به نحوه عبور و مرور اتباع، تجهیزات و مصالح صحبت به میان آمده که قرار است به‌موجب توافقی باشد که بین مقامات ذیربط دو کشور به امضا می‌رسد. ایراد وارد این است که این ماده به عبور و مرور اتباع پرداخته است اما به موضوع مهم‌تر یعنی امکان ایجاد تأسیسات یک طرف در مرز طرف دیگر، آن‌طور که ماده (۵) تلویحاً آن را پذیرفته و در ماده (۸) به‌صراحت ذکر شده، نپرداخته است. آیا برای ساختن تأسیسات در سرزمین طرف دیگر نیازمند توافق نیست و آیا در جمهوری اسلامی ایران این‌گونه اجازه‌ها نباید به تصویب مقامات و نهادهای ذیصلاح داخلی برسد؟

۶. موضوع قابل توجه دیگر در خصوص مواد (۴) و (۵) به ضرورت انجام توافق برای ورود اتباع و تجهیزات در دوره ساخت که بنا است به تصریح ماده (۲) شش سال باشد باز می‌گردد. در حالی که ماده (۵) در مورد ورود اتباع و انجام بازرسی و یا تعمیرات در تأسیسات هر طرف در طول سال‌های پس از ساخت - که شاید از ۵۰ سال نیز متجاوز باشد، نیازی به‌وجود مقررات و موافقتنامه‌های متقابل احساس نشده است و صرفاً «همکاری‌های لازم» کافی دانسته شده است.

۷. در ماده (۸) استغراق اراضی مورد توجه قرار گرفته است. اما به‌دلیل اینکه در موافقتنامه حجم مخازن و محل تقریبی احداث آنها معین نگردیده نمی‌توان علمی هرچند اجمالی در مورد میزان استغراق اراضی جمهوری اسلامی ایران داشت و باید به‌طور کلی در این خصوص اظهار نظر نمود.

۸. در ماده (۹) بحث از استفاده از ظرفیت‌های دو کشور در زمینه‌های مختلف و مصالح و تجهیزات است. این ماده موضوع را به قوانین حاکم در هر کشور و توافق دو وزارتخانه مربوطه ارجاع داده است و ذکری از موافقتنامه‌های بین دو کشور از جمله موافقتنامه بازرگانی - اقتصادی، بازرگانی و سرمایه‌گذاری نشده است که معلوم نیست این سکوت دلیل خاص داشته یا تصور بر این بوده قوانین و مقررات دو کشور عام بوده و موافقتنامه‌های منعقد بین دو دولت خواهد گردید. به هر حال تصریح موافقتنامه‌ها موجب عدم ایجاد ابهام در آینده خواهد گردید و انجام توافق بین دو وزارتخانه غیرتخصصی در خصوص موضوع را آسان‌تر خواهد نمود.

۹. ماده (۱۱) یکی از موادی است که بیشترین ایراد و اشکال را ایجاد می‌نماید و امکان اختلاف در موضوع مطروحه در آینده محتمل به‌نظر می‌رسد. این ماده طرفین را متعهد می‌کند که «حق برداشت آب بجز برای اهداف تعریف شده در این پروژه» را ندارند. اما جستجو در این موافقتنامه برای یافتن این «اهداف» بی‌فایده می‌نماید. مگر اینکه قائل به این شویم که هدف تنها تولید برق است و هیچ هدف دیگری منظور نیست که در این صورت استفاده از واژه «اهداف» به‌صورت جمع ایجاد ابهام خواهد نمود.

۱۰. ماده (۱۱) طرفین را مکلف می‌نماید که «از انجام هرگونه عملی که باعث آلودگی رودخانه و مخزن سدهای انحرافی و محیط زیست... می‌گردد» جلوگیری نمایند و «کلیه ضوابط حفاظت محیط زیست» را مراعات نمایند. مشخص نیست این ضوابط چه ضوابطی است. معیار ضوابط جمهوری اسلامی ایران است یا ارمنستان یا ضوابط دیگری همچون اصول و ضوابط بین‌المللی ناظر به این موضوع؟ لذا طرفین مکلف به رعایت ضوابطی نسبتاً مبهم می‌باشند.

نتیجه‌گیری

با توجه به ارزش اقتصادی طرح و سودده بودن آن، اخذ مجوز زیست‌محیطی از سازمان حفاظت محیط زیست ایران و ارمنستان و همچنین اهمیت استفاده از انرژی پاک که از طریق احداث نیروگاه برقی جریانی تأمین می‌گردد، این طرح مورد تأیید است. لکن چون موافقتنامه‌هایی از این قبیل بستری برای همکاری‌های بلندمدت ایجاد می‌نمایند از این حیث شایسته دقت بیشتر است. کما اینکه موافقتنامه‌هایی که دولت ایران در دوران شوروی سابق منعقد نمود از جمله در مورد احداث سد و نیروگاه ارس، هنوز هم بستر همکاری‌ها و مبنای روابط طرفین است. موافقتنامه‌های بهره‌برداری مشترک از منابع می‌تواند ضمن تأمین منافع طرفین، اختلافات را به حداقل رسانده و امکان استفاده بهینه از منابع را فراهم نماید. این موافقتنامه‌ها از این حیث مورد استقبال است، اما همواره باید با دقت تنظیم و مسائل مختلف در آن لحاظ گردد در حالی که بسیاری از کاستی‌ها و ایرادات در موافقتنامه حاضر به چشم می‌خورد که نشان از عدم اعمال دقت نظر کافی در هنگام تدوین و امضای این موافقتنامه می‌باشد.