

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح اصلاح قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۵ »



چکیده

قانون هوای پاک برای مقابله و مدیریت معضل آلودگی هوا و به‌منظور هماهنگ و یکپارچه‌سازی دستگاه‌های متولی در قالب ۳۴ ماده و ۹ تبصره در سال ۱۳۹۶ به تصویب رسید. ماده (۱۱) این قانون بر لزوم اخذ استعلام و دریافت مجوز از سازمان حفاظت محیط زیست برای هرگونه احداث، توسعه، تغییر خط تولید و تغییر محل واحدهای تولیدی تأکید کرده است. طرح اصلاح قانون هوای پاک توسط نمایندگان محترم مجلس و با هدف تسهیل مجوزهای کسب‌وکار ارائه شده است. به‌نظر می‌رسد کلیات این طرح که حاوی عدم نیاز به استعلام از سازمان محیط زیست در برخی واحدهای مستقر در مکان‌های مصرح در این طرح است منجر به نقض اصل پنجاهم (۵۰) قانون اساسی و سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام رهبری می‌شود و در نتیجه مفاد طرح با اصول پنجاه‌وهفتم (۵۷) و یکصدودهم (۱۱۰) «بند ۱» قانون اساسی مغایر است. در مجموع طرح پیشنهادی اصلاحی با توجه به فاصله کوتاه از زمان تصویب و اجرای قانون هوای پاک و موارد مطروحه مورد تأیید نمی‌باشد. در مقابل به‌نظر می‌رسد افزایش تعامل دستگاه‌ها و توسعه پایگاه‌های داده و اطلاعات و ایجاد پنجره واحد خدمات می‌تواند به تسریع اعطای مجوزها کمک شایانی داشته باشد. همچنین لازم است در قانونی به صورت جامع ارزش‌گذاری اقتصادی محیط زیست و ارزیابی زیست‌محیطی پروژه‌ها و وضعیت اعطای مجوزهای زیست‌محیطی به صورت شفاف تدوین شود تا ضمن حفظ محیط زیست، امکان توان‌سنجی شروع و توسعه فعالیت برای صاحبان کسب‌وکارها مشخص گردد.

مقدمه

قانون هوای پاک در پاسخ به نیاز تقنینی که برای مقابله و مدیریت معضل آلودگی هوا و به‌منظور هماهنگ و یکپارچه‌سازی دستگاه‌های متولی احساس می‌شد در قالب ۳۴ ماده و ۹ تبصره در سال ۱۳۹۶ به تصویب رسید. انتظار می‌رود در صورت اجرای کامل این قانون، تأثیرات قابل توجهی در کاهش انتشار انواع آلاینده‌ها و بهبود کیفیت هوا حاصل شود. ماده (۱۱) این قانون^۱ در زمینه لزوم اخذ استعلام و دریافت مجوز از سازمان حفاظت محیط زیست برای هرگونه احداث، توسعه، تغییر خط تولید و تغییر محل واحدهای تولیدی است. کاهش و تسهیل مدت زمان اعطای مجوزهای لازم برای ایجاد و توسعه کسب‌وکارها سبب شده گروهی از نمایندگان محترم طرح اصلاح ماده (۱۱) قانون هوای پاک را ارائه نمایند که در ادامه اظهار نظر کارشناسی در خصوص طرح مذکور ارائه خواهد شد.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۷۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات

زیربنایی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات حقوقی

مطالعات امور تولیدی

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۴۶۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱/۲۱



۱. ماده (۱۱) - هرگونه احداث، توسعه، تغییر خط تولید و تغییر محل واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی مستلزم رعایت مقررات ابلاغی از سوی سازمان می‌باشد. سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت یکماه به استعلام‌های درخواست جواز تأسیس و بهره‌برداری پاسخ دهد و در صورت عدم موافقت آن سازمان، دلایل آن را به استعلام‌کننده به‌صورت کتبی ارائه کند. عدم پاسخ در مدت یادشده، به‌منزله تأیید می‌باشد. در هر استان کمیسیونی با عضویت یکی از معاونان استاندار با تعیین استاندار (رئیس)، مدیرکل محیط زیست استان (دبیر)، مدیرکل استاندارد و تحقیقات صنعتی استان، مدیرکل صنعت، معدن و تجارت استان، رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان، مدیرکل سازمان بازرسی استان و فرماندار مربوطه تشکیل می‌شود. در صورت اعتراض متقاضی مرجع استانی فوق به اختلافات فی‌مابین حداکثر ظرف مدت یکماه رسیدگی می‌کند و در صورت آلاینده نبودن براساس قوانین و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان مجوز مقتضی را صادر و در غیر این صورت تقاضا را رد می‌کند. دبیرخانه کمیسیون در اداره کل حفاظت محیط زیست هر استان مستقر می‌باشد.

۱. دلایل توجیهی

نگرانی نسبت به آلودگی هوا باعث شده تا سرعت در صدور مجوزهای کسب و کار تحت الشعاع قرار بگیرد. راه تسریع در صدور مجوزهای کسب و کار حذف برخی مجوزها از جمله مجوزهای زیست محیطی در همه مناطق نیست، بلکه سرعت دادن به پاسخ استعلامهای زیست محیطی و حذف این استعلامها در برخی مناطق از جمله مناطق آزاد، ویژه اقتصادی، شهرکها و نواحی صنعتی است. وقتی در این مناطق واحدهای مجاز برای استقرار مشخص می شود و سازمان حفاظت محیط زیست برای یکبار بررسی و اعلام نتیجه می کند

چه نیازی به استعلام مجدد است؟ مدت یک ماه برای پاسخ دادن به استعلامها زیاد و در حالی که در مناطق یادشده و برای صنایع خاصی برای یکبار استعلامها پاسخ داده شده، این استعلامها مجدداً ضرورت ندارد.

۲. طرح پیشنهادی

در متن ماده (۱۱)، مدت زمان یک ماه به دو هفته کاهش و یک تبصره به عنوان تبصره «۵» به این ماده اضافه می شود.

تبصره «۵» - سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است حداکثر دو ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، لیست مکانها (مناطق آزاد تجاری - صنعتی، ویژه اقتصادی، شهرکها و نواحی صنعتی) و واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی معاف از استعلام را در داخل این مناطق و خارج از این مناطق برای احداث، توسعه و تغییر خط تولید در سایت خود آگهی و به دستگاههای صادرکننده جواز تأسیس و بهره برداری ابلاغ کند.

تغییر محل به مکانهای مجاز اعلام شده برای واحدهای تعیین شده، نیازی به استعلام مجدد ندارد.

اظهار نظر کارشناسی طرح

الف) بررسی ابعاد فنی طرح

۱. نوسانات و پدیدههای حدی اقلیمی باعث شده تحلیل شرایط و الزامات زیست محیطی برای هر منطقه در هر زمان متغیر باشد و باید با توجه به شرایط منطقه و پیش بینی های کوتاه، میان و بلندمدت مجوزهای زیست محیطی مشروط بر شرایط داده شود. همچنین ویژگی هر صنعت و هر چرخه فعالیت می تواند آلاینده خاص خود را منتشر کند و مجوز داده شده نیز با توجه به وضعیت و جهت وزش باد و سایر متغیرهای فنی و اقلیمی صادر شده که با جابه جایی منطقه علی القاعده لازم است با توجه به مقتضیات جدید مورد بررسی و قضاوت قرار گیرد.

۲. بهبود فضای کسب و کار و تسریع در اعطای مجوزهای گوناگون برای راه اندازی و توسعه کسب و کارها قطعاً از اهمیت بسزایی برخوردار است. از طرفی این مهم نباید باعث ایجاد خسارات گسترده به زیست بوم و کاهش کیفیت زندگی پیرامونی گردد. لذا لازم است ضمن مطالبه توسعه و بهبود فرایندهای اعطای مجوزها، فرصت کافی برای بررسی کارشناسی طرحها در قوانین منظور گردد. از طرفی با توجه به تقویم روزهای کاری کشور در نظر گرفتن فرصت حداکثر دوهفته ای، عملاً فرصت قابل توجهی به سودجویان جهت اخذ مجوز زیست محیطی برای فعالیتهای غیراستاندارد و آلاینده بدون ضابطه می دهد. شاید مطرح نمودن ۱۴ روز کاری به جای دوهفته در متن طرح پیشنهادی، بتواند تاحدودی این مسئله را مرتفع نماید.

۳. هم‌اکنون گزارش‌ها از بروز معضلات متعدد زیست‌محیطی در سطح شهرک‌های صنعتی حکایت می‌کند که تخفیف فرصت و ایجاد محدودیت برای بررسی قطعاً می‌تواند به تشدید بحران‌های زیست‌محیطی ناشی از فعالیت کسب‌وکارها بینجامد. به‌منظور افزایش همکاری‌ها و برنامه‌ریزی برای کاهش انتشار آلاینده‌ها در محیط، تفاهمنامه‌ای در سال ۱۳۹۷ مابین سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و معاونت محیط زیست انسانی تنظیم گردیده است. از طرفی سازمان حفاظت محیط زیست در حال توسعه سامانه جامع مدیریت زیست‌محیطی است که در حال حاضر بخش زیادی از آن به بهره‌برداری رسیده است. قطعاً تعامل دستگاه‌ها و توسعه پایگاه‌های داده و اطلاعات می‌تواند به تسریع اعطای مجوزها کمک شایانی داشته باشد.

۴. در شهرک‌های صنعتی واحدهای رده یک تا هفت واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی، امکان استقرار در شهرک‌های صنعتی و مناطق ویژه را دارند که به‌خصوص رده‌های ۴ الی ۷ به‌لحاظ زیست‌محیطی واجد خطرات و ریسک‌های بالایی می‌باشند. لذا ضرورت دارد احداث و استقرار کلیه واحدها در شهرک‌ها و مناطق ویژه از منظر کارشناسی و ضوابط زیست‌محیطی مورد ارزیابی قرار گیرند که طبعاً حذف این مهم منجر به بازدارندگی سازمان از رسالت خود و درنهایت موجب تهدیدات زیست‌محیطی و تخریب منابع خواهد شد. از طرف دیگر بررسی اثرات تجمعی آلودگی انتشاریافته از هر واحد در شهرک‌ها مسئله دیگری است که لازم است مورد توجه قرار گیرد.

۵. توسعه نامتوازن بسیاری از شهرها و روستاها به‌گونه‌ای بوده است که توجهی به رعایت فواصل لازم از شهرک‌ها یا مناطق ویژه نشده و منجر به چالش‌هایی شده است. با توجه به ابعاد گسترده شهرک‌ها و مناطق ویژه استقرار واحدهای تولیدی بایستی با نظر سازمان حفاظت محیط زیست و با رعایت حداقل فاصله از سکونتگاه‌ها و مناطق حساس زیست‌محیطی انجام شود.

ب) بررسی ابعاد حقوقی طرح

۱. سازمان حفاظت محیط زیست به استناد اصل پنجاهم (۵۰) قانون اساسی و قوانین عادی از جمله قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون هوای پاک، قانون حفاظت خاک، قانون هوای پاک، ماده (۴۶) قانون توزیع عادلانه آب، قوانین برنامه‌ای و... دارای وظایف نظارتی از جمله حفاظت از تنوع زیستی اعم از حیات گیاهی و جانوری، پیشگیری و ممانعت از تخریب و آلودگی محیط زیست، ارزیابی ظرفیت قابل تحمل محیط در جهت بهره‌وری معقول و مستمر از منابع محیط زیست، نظارت مستمر بر بهره‌برداری از منابع محیط زیست، عوامل آلوده‌کننده و مخرب محیط زیست در زمینه آب، هوا، خاک، مواد زائد، آفت‌کش‌ها، کودهای شیمیایی، نحوه استقرار واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی و خدماتی و جلوگیری از تأثیرات آنها بر کاربری‌های پیرامونی، ارزیابی و نظارت به‌منظور حصول اطمینان از کاربرد و کارایی ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی و مجازات مؤثر و بازدارنده آلوده‌کنندگان و تخریب‌کنندگان محیط زیست و الزام آنان به جبران خسارت است. بنابراین کلیات و مفاد طرح پیشنهادی مغایر اصل پنجاهم (۵۰) قانون اساسی و اسناد حقوقی حوزه محیط زیست می‌باشد.

۲. وفق بند «۴» سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در حوزه محیط زیست، اقدام در راستای پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز، ضروری بوده و صدور مجوز واحد برای هر نوع فعالیتی بدون شناخت از فرایند و فناوری آن مغایرت با سیاست‌های ابلاغی می‌باشد. لذا مفاد این طرح با اصول پنجاه‌وهفتم (۵۷) و بند «۱» یکصدودهم (۱۱۰) قانون اساسی مغایر است. همچنین طرح پیشنهادی به‌دلیل عدم استفاده از کلمات فارسی مخالف اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی است (کلمه لیست و سایت بایستی به ترتیب با کلمات فهرست و تارنما جایگزین شود).

۳. همان‌گونه که در ماده (۱۱) قانون هوای پاک آمده است: هرگونه احداث، توسعه، تغییر خط تولید و تغییر محل واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی مستلزم رعایت مقررات ابلاغی از سوی سازمان می‌باشد که در این راستا ماده (۳) ضوابط ابلاغی موضوع نامه شماره ۹۷/۱۰۰/۲۴۴۰۵ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۴ تدوین شده است که اشعار می‌دارد: دستگاه‌های صادرکننده جواز تأسیس واحدهای تولیدی و صنعتی مکلفند در زمان صدور مجوز احداث، توسعه، تغییر خط تولید، تغییر محل، اصلاح و صدور پروانه بهره‌برداری واحدهای صنعتی، تولیدی و معدنی در داخل و خارج از شهرک‌ها و نواحی صنعتی، از اداره کل حفاظت محیط زیست استان استعلام نمایند و اداره کل موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ تکمیل پرونده توسط متقاضی، پاسخ را اعلام نماید. لذا طرح پیشنهادی در تضاد و تباین با روح و نص اسناد حقوقی الزام‌آور از جمله قوانین مصوب سنوات پیشین از جمله قانون هوای پاک، مصوب تیرماه ۱۳۹۶، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و... است. به‌گونه‌ای که با تصویب این طرح توان نظارتی و اختیارات سازمان در کنترل و پیشگیری به‌شدت کاهش می‌یابد و امکان تخریب و انتشار بی‌ضابطه آلاینده‌ها در محیط را گسترش می‌بخشد.

جمع‌بندی

همان‌گونه که در متن گزارش مورد تأکید قرار گرفت مطابق با اصل پنجاهم (۵۰) قانون اساسی و سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغی مقام معظم رهبری در حوزه محیط زیست، بایستی نسبت به پیشگیری و ممانعت از انتشار انواع آلودگی‌های غیرمجاز، اقدام گردد و صدور مجوز زیست‌محیطی برای هر کسب‌وکار و هر نوع فعالیتی بدون شناخت از فرایند و آلودگی‌های احتمالی آن، مغایر با سیاست‌ها و قوانین ارزیابی می‌شود.

در شرایط فعلی هم بسیاری از صنایع پس از اخذ مجوز زیست‌محیطی از معیارها و استانداردهای ملاک عمل تخطی نموده و با ایجاد آلودگی مشکلات زیادی برای شهروندان ایجاد می‌نمایند. تحدید شرایط اعطای مجوز خود می‌تواند عامل دیگری برای گسترش انتشار آلاینده‌ها به محیط باشد. افزایش تعامل دستگاه‌ها و توسعه پایگاه‌های داده و اطلاعات و ایجاد پنجره واحد خدمات می‌تواند به تسریع اعطای مجوزها کمک شایانی نماید.

لذا از منظر کارشناسی لازم است هرگونه بارگذاری صنعتی، تولیدی و حتی خدماتی تحت نظارت سازمان حفاظت محیط زیست واقع شود. علاوه بر این با توجه به لزوم شناخت آلاینده‌های ناشی از فرایند تولید واحدها لازم است جانمایی واحدهای مورد تقاضا در شهرک‌ها و مناطق ویژه از منظر سازمان محیط زیست مورد تأیید واقع شوند و تحدید اختیارات سازمان طبعاً پیامدهای جبران‌ناپذیری به‌دنبال خواهد داشت. بنابراین مفاد و کلیات این طرح که حاوی عدم نیاز به استعلام از سازمان محیط زیست در برخی واحدهای مستقر مکان‌های مصرح در این طرح است، منجر به نقض اصل پنجاهم (۵۰) و سیاست‌های کلی نظام در بخش محیط زیست می‌شود. در نتیجه مفاد طرح با اصول پنجاه و هفتم (۵۷) و بند «۱» اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی مغایر است. همچنین از منظر شکلی متن طرح نیز به دلیل عدم استفاده از معادل فارسی کلمات «فهرست» و «سایت»، مخالف اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی نیز است. پیشنهاد می‌شود به جای اصلاح بخشی در ماده ۱۱ قانون هوای پاک که پوشش‌دهنده بخشی از مسائل توسعه کسب‌وکارها و مجوزهای زیست‌محیطی است، در قالب قانونی جامع ارزش‌گذاری اقتصادی منابع زیستی و کیفیت و فرایند ارزیابی زیست‌محیطی پروژه‌ها به صورت شفاف تدوین شود تا ضمن حفظ منافع محیط‌زیست، امکان توان‌سنجی و پیش‌بینی برای کسب‌وکارها پدیدار شود.