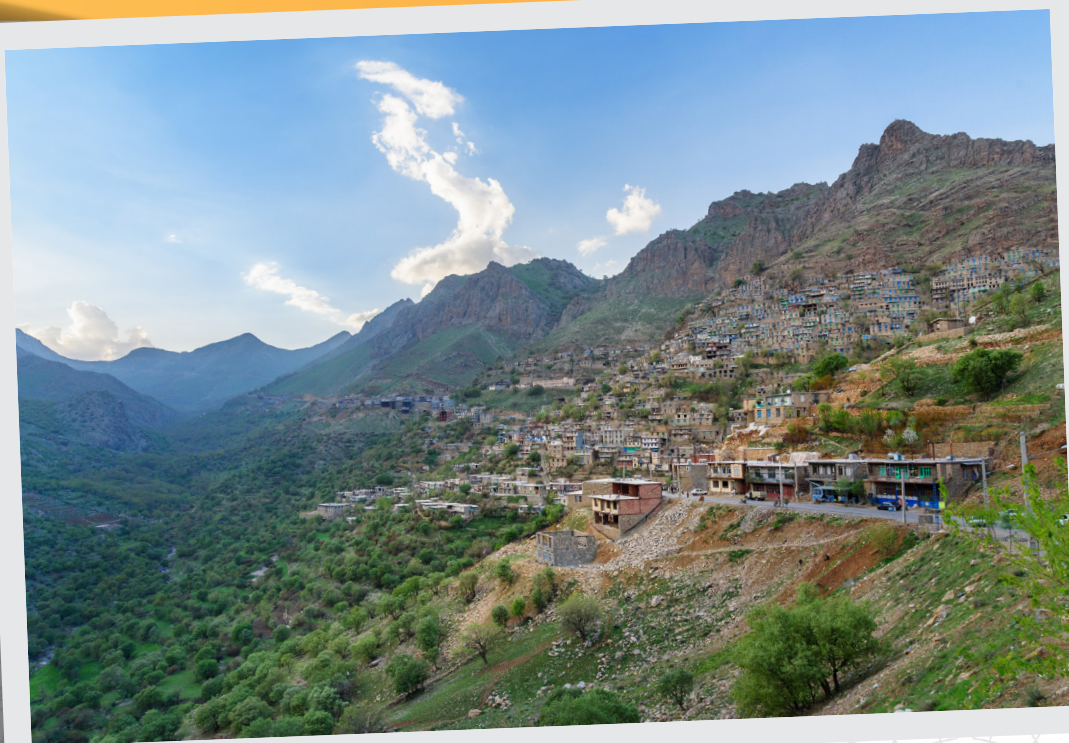




مروری بر وضعیت و چالش‌های ارزیابی اثرات محیط زیستی در ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بسم

خدای بزرگ بخشایش همیشه بخشناید

شماره مسلسل: ۱۸۶۶۶
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۰/۲۴

عنوان گزارش:
مروری بر وضعیت و چالش‌های ارزیابی
اثرات محیط زیستی در ایران

نام دفتر:
مطالعات زیربنایی

مدیر مطالعه:
مجید حسین زاده

تهیه و تدوین کنندگان:
الهه سلیمانی، رضا معاشری

ناظر علمی:
علیرضا رهایی

اظهار نظر کننده:
یحیی مزروعی ابیانه (دفتر مطالعات حقوقی)

صفحه آرا:
آذر مهمان نواز

ویراستار ادبی:
طاهره سید محمد

واژه‌های کلیدی:

۱. ارزیابی
۲. اثرات
۳. چالش
۴. محیط زیست
۵. قانون



۷

چکیده

۸

خلاصه مدیریتی

۹

مقدمه

۱۰

۱. تعریف و اهمیت ارزیابی آثار زیست محیطی

۱۰

۲. تعریف ارزیابی راهبردی زیست محیطی و تفاوت آن با ارزیابی اثرات زیست محیطی

۱۲

۳. ضرورت وجود قوانین و مقررات ارزیابی اثرات زیست محیطی در ایران

۱۲

۴. اهداف ارزیابی اثرات زیست محیطی

۱۳

۵. پیشینه تاریخی تدوین قوانین و مقررات ارزیابی اثرات زیست محیطی و اهمیت قانونی آن در جهان

۱۵

۶. پیشینه قانونی ارزیابی های اثرات زیست محیطی در ایران

۱۶

۷. فرایندهای اجرایی

۱۷

۸. اقدامات و دستاوردهای اجرای فرایند ارزیابی اثرات زیست محیطی در کشور

۱۸

۹. مقایسه تطبیقی قوانین و مقررات ارزیابی آثار زیست محیطی در ایران و چند کشور منتخب

۱۹

۱۰. موانع و چالش های موجود و ارائه راهکارهای پیشنهادی

۲۱

جمع بندی و نتیجه گیری

۲۲

منابع و مأخذ

فهرست جداول و اشکال

- جدول ۱. تشابهات و تفاوت‌های دوره‌یافت «ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی» و «ارزیابی اثرات زیست‌محیطی» ۱۱
- جدول ۲. فهرستی از زمان تصویب قانون ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در برخی کشورها ۱۴
- جدول ۳. فرایند پیشرفت ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در جهان ۱۴
- جدول ۴. تعداد گزارش‌های ارزیابی زیست‌محیطی بررسی شده در کمیته‌های ارزیابی (۱۳۹۹-۱۳۹۲) ۱۷
- شکل ۱. ارتباط میان ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (SEA) و ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) ۱۱
- شکل ۲. فرایند ارزیابی زیست‌محیطی در ایران ۱۶
- شکل ۳. نمودار تغییرات مجوزهای صادره سازمان حفاظت محیط زیست برای گزارش‌های ارزیابی زیست‌محیطی طی دولت‌های یازدهم و دوازدهم ۱۷



مروری بر وضعیت و چالش‌های ارزیابی اثرات محیط زیستی در ایران

چکیده

در کشور در این زمینه اشاره شده است. طبق مصوبه شماره ۱۳۸ شورای عالی حفاظت محیط زیست ایران در فروردین ماه ۱۳۷۳، هفت نوع پروژه بزرگ عمرانی مشمول ارزیابی اثرات زیست محیطی شدند. در ادامه، جمهوری اسلامی ایران در آذرماه ۱۳۷۳ در بند «الف» تبصره «۸۲» قانون دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نسبت به پذیرش موضوع ارزیابی اثرات زیست محیطی در چارچوب مصوبه قانونی خود اقدام نموده است. اگرچه با قانونی شدن این امر در ایران، روند طرح‌ها و پروژه‌هایی که مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند رو به افزایش بوده و همچنین توجه برنامه‌ریزان بیش از گذشته به ادغام ملاحظات زیست محیطی در فعالیت‌های عمرانی معطوف شده است، اما نتایج به دست آمده نشان‌دهنده روند صعودی موضوع تخریب محیط زیست در کشور است.

به دلیل ارتباط و پیوستگی اجتناب‌ناپذیر عوامل اقتصادی، اجتماعی و بوم‌شناختی در سیاست‌های راهبردی کشور و برنامه‌های کلان، به‌ویژه در برنامه‌های توسعه‌ای، قانونمند شدن مقوله محیط زیست و در نتیجه شکل‌گیری قانون ارزیابی اثرات زیست محیطی، موضوعی محرز و انکارناپذیر است. پیش‌بینی، جلوگیری یا کاهش بروز پیامدهای منفی و آثار سوء ناشی از فعالیت‌های انسانی در محیط زیست به نحوی که کاهش یا رفع آن آثار در محیط و بازگشت به وضعیت اولیه، از کنترل خارج نشده و غیرممکن نشود، از علل عمده توجه به ارزیابی اثرات زیست محیطی است. در این گزارش به تعریف، اهمیت و اهداف ارزیابی زیست محیطی و انواع آن، پیشینه تدوین قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی در خصوص آن و اقدامات و دستاوردهای اجرای فرایند ارزیابی اثرات زیست محیطی

[خلاصه مدیریتی]

یکی از ابزارهای مهم و اساسی برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار در بخش محیط زیست، برنامه‌ریزی در راستای ارزیابی آثار زیست محیطی پروژه‌ها و طرح‌های توسعه‌ای است؛ ارزیابی اثرات زیست محیطی، فنی است که براساس آن، همه مراحل عملیات یا پروژه‌ای که در راستای توسعه صورت می‌گیرد، از نظر آثار مثبت و منفی آن بر کیفیت محیط زیست بررسی می‌شود. به صورت کلی، برای دستیابی به موضوع مهم توسعه پایدار، نیاز به تلفیق ملاحظات کلان (بالادستی) زیست محیطی در سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های کشور، قبل از اجرایی شدن آنها در عرصه‌های میدانی توسعه است. لذا ارزیابی اثرات زیست محیطی، از طریق فرایندی قاعده‌مند، اثرات احتمالی مثبت یا منفی یک پروژه را بر محیط زیست، مورد بررسی قرار داده و به رد یا قبول آن پروژه یا طرح به تصمیم‌گیران، کمک می‌نماید. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که ارزیابی اثرات زیست محیطی یکی از عناصر اصلی تشکیل مدیریت زیست محیطی است و متعاقباً چنین مدیریتی ضرورت اعمال چنین ارزیابی‌ای را توجیه‌پذیر می‌سازد.

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 اثرات زیست محیطی ناآشنا باشد. در کشور ما برای اولین بار در سال ۱۳۷۳، موضوع ارزیابی اثرات زیست محیطی پروژه‌ها و طرح‌ها، وجه قانونی به خود گرفت. نزدیک به سه دهه از اجرای فرایند ارزیابی آثار زیست محیطی می‌گذرد، اما متأسفانه نتایج مناسب و قابل ملاحظه‌ای از اجرای آن حاصل نشده و حتی روند تخریب محیط زیست ناشی از فعالیت‌های انسانی، روند صعودی به خود گرفته است.

در این گزارش تلاش شده تا به ضرورت وجود قوانین و مقررات ارزیابی زیست محیطی و نیاز به اعمال و اجرای آنها در کشور پرداخته شود و همچنین مقایسه‌ای بین قوانین ارزیابی اثرات زیست محیطی برخی از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه با قوانین موجود در ایران انجام پذیرد. در این مطالعه، مشکلات، تنگناها و محدودیت‌های ارزیابی اثرات زیست محیطی در کشور نیز تشریح شده است. نتایج حاصل از گزارش حاضر در بررسی و تحلیل ابعاد مختلف ارزیابی‌های آثار زیست محیطی در ایران نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالش‌ها و محدودیت‌های موجود، در حوزه‌های قوانین و مقررات (نواقص و خلأهای قانونی)، دستگاه‌های اجرایی و از جمله دستگاه متولی (قابلیت‌ها و رویکردها)، بدنه ضعیف کارشناسی سازمان حفاظت محیط زیست در بررسی گزارش‌های ارزیابی زیست محیطی، عدم صلاحیت کافی مشاورین نسبت به تهیه گزارش‌های ارزیابی، دیدگاه نادرست کارفرمایان و مجریان طرح‌ها و پروژه‌ها نسبت به مقوله محیط زیست، روش کار ارزیابی زیست محیطی، فرایند تهیه و ارزیابی گزارش‌های بازنگری طرح‌ها، پایش، کنترل و نظارت و ضعف مشارکت‌های مردمی است. همچنین یکی از مشکلات قوانین موجود در خصوص ارزیابی آثار زیست محیطی پروژه‌ها و طرح‌ها در کشور، ریشه در ترجمه‌ای بودن آنها از متون قانونی کشورهای دیگر دارد؛ در حالی که با توجه به تفاوت‌های فرهنگی، محیطی و اقلیمی، این امر نیازمند بررسی تخصصی برای هر یک از مناطق کشور

است. لذا در این گزارش، پیشنهادهایی جهت ارائه احکام تکمیلی و بهبود وضعیت ارزیابی اثرات زیست محیطی در کشور ارائه شده است. مهم‌ترین پیشنهادهای قابل پیگیری در دولت به شرح ذیل ارائه می‌شود:

■ تصویب طرح یا لایحه قانون ارزیابی محیط زیست کشور به صورت خاص و مستقل، به منظور ضمانت اجرایی و تقویت بازدارندگی.

■ توجه به ارزیابی زیست محیطی راهبردی در سیاست‌ها، برنامه و طرح‌های کلان کشور قبل از اجرا.

■ در نظر گرفتن ارزش کالاها و خدمات زیست بومی در تهیه و تصویب طرح‌ها در مبادی تأیید اولیه آنها توسط سازمان برنامه و بودجه و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط.

■ ایجاد ردیف بودجه اختصاصی برای طرح توانمندسازی نظام ارزیابی محیط زیست کشور.

■ توجه به نظارت و پایش محیط زیست اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها پس از صدور موافقت‌های محیط زیستی با ایجاد سیستم نظارتی و پایش یا کنترل زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌ها با افزایش کمی و کیفی نیروی انسانی در ادارات کل حفاظت محیط زیست استان‌ها و حذف سامانه‌های پایشی و نظارتی سنتی. ■ ارتقای دانش فنی و تخصصی مخاطبین مرتبط با فرایند ارزیابی محیط زیست کشور از جمله کارفرمایان، مشاورین، کارشناسان (حوزه ستادی و استانی سازمان حفاظت محیط زیست).

■ انجام پژوهش کاربردی با موضوع آسیب‌شناسی فرایند ارزیابی محیط زیست کشور با تأکید بر تبیین جایگاه آمایش سرزمین، ارزیابی توان بوم‌شناختی، ارزیابی زیست محیطی راهبردی، ارزیابی اثرات تجمعی و ارزیابی اثرات زیست محیطی.

■ ایجاد استقلال مالی مشاورین و عدم وابستگی مالی به مجری طرح یا کارفرما از طریق تعیین مشاور و پرداخت هزینه‌های تهیه و انجام گزارش‌های ارزیابی اثرات زیست محیطی، از کانال بخش‌های تحقیقاتی سازمان حفاظت محیط زیست. پیشنهاد دیگر در این خصوص، استفاده از ظرفیت ملی محیط زیست است؛ بدین معنا که مجری طرح یا کارفرما، هزینه‌های مربوطه را مستقیماً به حساب صندوق واریز کرده و پرداخت حق الزحمه مشاور، با تصمیم و نظارت سازمان حفاظت محیط زیست، در مراحل مختلف پیشرفت کار انجام گردد.

■ ارتقای دانش و فرهنگ زیست محیطی و بیان نمودن اهمیت محیط زیست و طرح مسائل و مشکلات موجود زیست محیطی از طریق رسانه‌های مختلف دیداری، شنیداری و نوشتاری با استفاده از مراکز آموزشی در کلیه سطوح و به تناسب نوع جامعه جهت افزایش دانش زیست محیطی جامعه و مسئولیت‌پذیری کلیه مسئولین نسبت به تصمیم‌گیری‌های درست و در جهت حفظ محیط زیست.

■ توجه ویژه به موضوع حساسی محیط زیست.

■ رتبه‌بندی مشاورین بر حسب نوع طرح یا پروژه توسط بخش‌های تحقیقاتی سازمان حفاظت محیط زیست، به دلیل تعدد و تنوع طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست محیطی.



[مقدمه]

طبق تعریف، به تمامی فعالیت‌ها و کارهایی که انسان برای بهتر کردن زندگی خود در محیط زیست انجام می‌دهد، توسعه گفته می‌شود. حال اگر قرار باشد که این توسعه در بلندمدت پایدار باشد، باید شرایطی را که محیط زیست و منابع طبیعی به‌عنوان بستر توسعه برقرار کرده است، مدنظر قرار دهد. اگر محدودیت‌های محیط زیست نادیده گرفته شوند، توسعه اقتصادی در نهایت به تخریب آن منجر خواهد شد. بنابراین دیدگاهی که حفاظت محیط زیست را مانعی بر سر راه توسعه اقتصادی تلقی کند، بسیار کوتاه‌نظرانه است. لذا توسعه صحیح فعالیت‌های انسانی نیازمند آن است که در تمام مراحل برنامه‌ریزی و مدیریت، به محدودیت‌های محیط زیست و منابع موجود در سرزمین، توجه شود.^(۱) به‌صورت کلی، دستیابی به تعادل مابین محیط زیست، جامعه و اقتصاد به‌منظور برآورده کردن نیازهای جاری بدون به خطر انداختن توانایی نسل‌های آینده در برآورده کردن نیازشان، ضروری در نظر گرفته می‌شود. توسعه پایدار به‌عنوان یک هدف از طریق ایجاد تعادل در این سه رکن پایداری به‌دست می‌آید. این موضوع منجر به هدایت سازمان‌ها در پذیرش رویکردی نظام‌مند نسبت به مدیریت زیست‌محیطی از طریق استقرار سامانه‌های مدیریت زیست‌محیطی با هدف کمک به رکن زیست‌محیطی از ارکان پایداری شده است.^(۲) در فرایند سیر تکامل مدیریت محیط زیست، به‌عنوان یک نظام گسترده و پویا برای مواجهه با آلودگی و تخریب محیط زیست، رویکردهای پیشگیرانه‌ای مورد توجه قرار گرفته‌اند. در این راستا، از اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA)، به‌عنوان فعالیتی به‌منظور شناسایی و پیش‌بینی اثرات یک پروژه بر روی رفاه و سلامت انسان و نیز بر محیط بیوژئوسفیزیکی مورد توجه قرار گرفته است. همچنین بررسی و انتشار اطلاعات این اثرات مطرح شده و اجرای قانونی آن جایگاه ویژه‌ای در کشورهای مختلف جهان یافته است. در سطح کشور، قوانین زیست‌محیطی شاخه مهم و مستقلی از حقوق عمومی تلقی می‌شود که با اصل پنجاهم قانون اساسی قوام گرفته و اخیراً با مصوبات و قوانین مربوط به ارزیابی اثرات زیست‌محیطی از تکوین و تکامل نسبی برخوردار شده است. ارزیابی آثار توسعه بر محیط زیست روشی است برای اطمینان از رعایت ضوابط، معیارها و قوانین محیط زیستی در طرح‌های مختلف که هدف اصلی آن پیش‌بینی، شناسایی و تجزیه و تحلیل دقیق کلیه نشان‌دهنده‌های مثبت و منفی یک طرح بر محیط زیست طبیعی و انسانی است. برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران توسعه اقتصادی - اجتماعی باید از محدودیت‌های اعمال شده از سوی محیط زیست آگاه باشند و در این زمینه، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی روشی است که ملاحظات زیست‌محیطی را در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی وارد می‌کند.^(۳) امروزه ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اثرگذار در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی جایگاهی واقعی یافته است. اثرات محیط زیستی در اشکال و انواع مختلف مثبت و منفی، مستقیم و غیرمستقیم، کوتاه‌مدت و بلندمدت، اولیه و ثانویه، نقطه‌ای و تجمعی، نمود پیدا می‌کنند. لذا ارزیابی زیست‌محیطی میزان کمی و کیفی این گونه عوامل را به‌طور قاعده‌مند و براساس استانداردها و ضوابط و دستورالعمل‌ها مورد بررسی قرار می‌دهد و با شناسایی مهم و غیرمهم بودن اثرات، روش‌های حذف یا کاهش و همچنین نحوه کنترل و پایش آنها را ارائه می‌دهد. هدف از ارزیابی اثرات زیست‌محیطی کمک به جلوگیری، به حداقل رساندن و یا جبران هر گونه خطر زیست‌محیطی و در اغلب موارد تأثیرات اجتماعی است. از جمله پیامدهای عدم انجام مطالعات ارزیابی اثرات محیط‌زیستی پروژه‌ها، به شرح زیر است:

- عدم آگاهی از پیامدهای محیط زیستی مهم و ماندگار،
- عدم تعیین اقدامات اصلاحی مناسب و درج آن در برنامه‌ها،
- عدم آگاهی از درآمدها و هزینه‌های محیط زیستی پروژه‌ها،
- بروز اثرات مخرب جبران‌ناپذیر در محیط زیست،
- بالا رفتن نرخ هزینه بر درآمد اجرای پروژه‌ها،
- افزایش هزینه‌های جبران صدمات و آثار زیست‌محیطی پروژه‌ها در سطح ملی،
- افزایش مخاطرات زیست‌محیطی در سطح محلی، منطقه‌ای و ملی شامل ریزگردها، سیل، رانش زمین، آلودگی هوا و فرسایش خاک،
- افزایش احتمال انقراض گونه‌های گیاهی و جانوری،
- افزایش احتمال شیوع بیماری‌ها و آفات گیاهی، جانوری و انسانی،
- افزایش نارضایتی‌های اجتماعی و عدم برخورداری از مدیریت مشارکتی در کشور،
- عدم دستیابی به اهداف توسعه پایدار در سطح محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی.

با توجه به اثرات تخریبی و بعضاً غیرقابل جبران و بسیار پرهزینه بسیاری از پروژه‌های توسعه، ارزیابی زیست‌محیطی به‌عنوان یک ابزار قدرتمند برای دستیابی به توسعه پایدار از سال ۱۳۷۳ در کشور ایران جایگاه قانونی یافته است. ولیکن متأسفانه با گذشت بیش از سه دهه، همچنان کشور درگیر معضلات ناشی از ارزیابی‌های زیست‌محیطی است. لذا در این گزارش سعی شده تا ضمن آسیب‌شناسی قوانین مرتبط با ارزیابی‌های زیست‌محیطی و نتایج مطالعات ارزیابی‌های کشورهای پیشرو، پیشنهادهای اجرایی و نظارتی کاربردی را ارائه نماید.



۱. تعریف و اهمیت ارزیابی آثار زیست‌محیطی

۱-۱. تعریف

با برشمردن ویژگی‌های ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، این ابزار به صورت‌های زیر تعریف شده است:^(۱)

– مطالعه‌ای است که به بررسی اثرات یک پروژه پیشنهادی بر محیط زیست می‌پردازد.

– مطالعه‌ای است که با هدف برگزیدن بهترین ترکیب سود اقتصادی و هزینه‌های زیست‌محیطی در یک منطقه مشخص انجام می‌شود.

– مطالعه‌ای است که به پیش‌بینی تغییرات ناشی از اجرای یک پروژه مشخص بر کیفیت محیط زیست منطقه می‌پردازد.

همچنین، براساس تعریف اتحادیه بین‌المللی ارزیابی آثار زیست‌محیطی (IAIA)^۱، ارزیابی را می‌توان فرایند شناسایی، پیش‌بینی، ارزشیابی و اقدامات کاهش آثار بیوفیزیکی، اجتماعی و دیگر آثار مرتبط با توسعه پیشنهادی قبل از تصمیم‌گیری اصلی و عملیات اجرایی نامید.

۱-۲. اهمیت ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ توسعه‌ای کشور

ارزیابی آثار زیست‌محیطی به دلایل ذیل از اهمیت بسزایی برخوردار است:

- ارزیابی آثار زیست‌محیطی، ابزار مهم مدیریتی برای افزایش طول عمر بسیاری از پروژه‌هاست. استفاده از این ابزار برای اجتناب از بروز خطاهای جبران‌ناپذیر و یا ایجاد صدمات زیست‌محیطی، اجتماعی و یا اقتصادی ضروری است.
- ارزیابی آثار زیست‌محیطی، سازوکاری برای آموختن از گذشته را ایجاد می‌کند که از اشتباهات پرهزینه و حوادث جلوگیری کرده و مدیریت منابع را طی اجرا و پس از اجرای پروژه تقویت می‌کند.
- ارزیابی آثار زیست‌محیطی، موجبات حفاظت هر چه بیشتر از منابع را فراهم آورده و از بروز آثار جبران‌ناپذیر به محیط زیست جلوگیری می‌کند.
- مجریان طرح‌ها و پروژه‌ها در زمان‌بندی تعیین شده، قادر به کاهش هزینه‌ها می‌شوند. در نتیجه فشار بر اعتبارات مالی دولت کمتر می‌شود.

۲. تعریف ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی و تفاوت آن با ارزیابی اثرات زیست‌محیطی

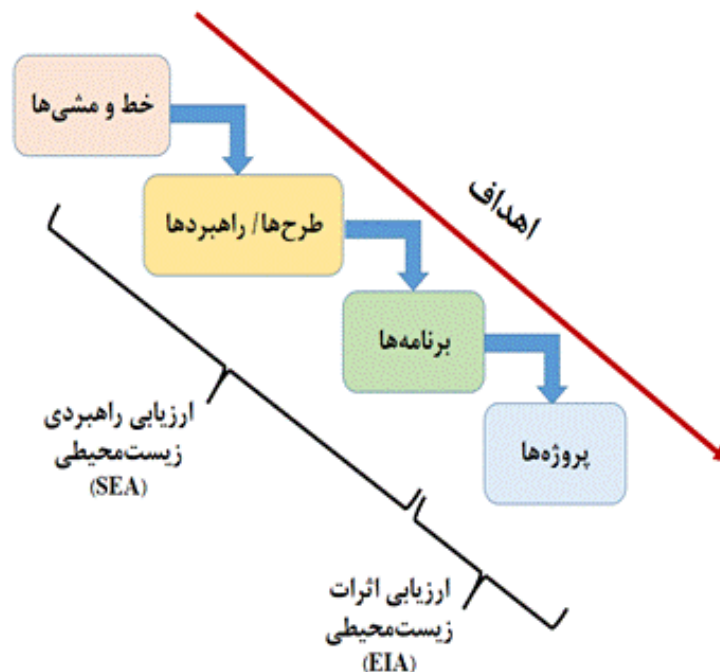
کاربردی تر و مؤثرتر بوده‌اند و در این زمینه کشور انگلستان به عنوان یکی از فعال‌ترین کشورها در پایه‌ریزی دستورالعمل‌های روش‌شناسی مناسب این ابزار، شناخته شده است.

در شکل ۱ ارتباط بین ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (SEA) و ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) قابل مشاهده است. ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (SEA) قصد دارد سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌ها را به سویی نتایج پایدار سوق دهد و به عنوان یک حامی استوار برای تصمیم‌گیری آگاهانه با دیدگاه پایداری در نظر گرفته می‌شود.^(۲) باید در نظر داشت که گرچه ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی، از همان شیوه‌های فنی مورد نظر ارزیابی اثرات زیست‌محیطی استفاده می‌کند، ولی هر دو رویه‌ها کاملاً متفاوت از یکدیگر بوده و نمی‌توانند جایگزین یکدیگر شوند. همان‌طور که پیشتر مطرح شد، دامنه کاربرد ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA)، فقط در سطح پروژه و به صورت محدود، در مقیاس کوچک عمل می‌کند؛ در حالی که ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (SEA)، سایر سطوح تصمیم‌گیری همچون سیاست، طرح و برنامه را نیز شامل می‌شود و در مقیاس بزرگ یعنی محدوده‌های جهانی، ملی و منطقه‌ای به کار گرفته می‌شود. لذا ارزیابی اثرات زیست‌محیطی نمی‌تواند به صورت کامل، پایداری کیفیت محیط زیست را تضمین نماید.^(۴)

علاوه بر ابزار ارزیابی اثرات محیط زیستی، ابزار دیگری تحت عنوان ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (SEA)^۱ وجود دارد. ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در واقع تکمیل‌کننده ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) است. تفاوت بین این دو آن است که ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (SEA) در مرحله‌ای زودتر از ارزیابی اثرات زیست‌محیطی انجام می‌شود. تا زمانی که یک پروژه مرتبط با محیط زیست وارد فرایند تصویب نشود، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) در خصوص آن انجام نمی‌شود؛ ولی بدان دلیل که تصمیم‌های مهم مرتبط با محیط زیست اغلب باید در چارچوب طرح‌ها و برنامه‌های اولیه اتخاذ گردد، ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (SEA)، در مرحله برنامه‌ریزی (طرح‌ریزی) انجام شده و به عنوان ارزیابی احتمالی اثرات زیست‌محیطی سیاست و خط و مشی‌ها، طرح‌ها و برنامه‌ها، توصیف می‌گردد.^(۳) ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی (SEA)، یک فرایند و رویکرد قاعده‌مند و نوین است که شناسایی، پیش‌بینی و ارزیابی اثرات و پیامدهای زیست‌محیطی را در عالی‌ترین سطوح تصمیم‌گیری یعنی سطح کلان مدنظر قرار می‌دهد. بررسی قوانین و مقررات ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه نشان می‌دهد که این قوانین عمدتاً در سطوح بخشی و آمایش سرزمین

1. International Association of Impact Assessment (IAIA)
2. Strategic Environmental Assessment (SEA)

شکل ۱. ارتباط میان ارزیابی راهبردی زیست محیطی (SEA) و ارزیابی اثرات زیست محیطی (EIA)^(۳)



و در نتیجه به کارایی و اثربخشی ارزیابی‌های مزبور می‌افزاید.

■ رهیافت ارزیابی راهبردی زیست محیطی به دسته‌بندی و تنظیم مسائل پایداری محیطی کمک می‌کند و زمینه مناسبی را برای ارزیابی اثرات تجمعی پروژه‌های خاص فراهم می‌آورد.

شایان ذکر است که ارزیابی اثرات زیست محیطی و اثرات راهبردی زیست محیطی، در اکثر مراجع به یک معنا و مفهوم به کار رفته و تمایز دقیقی بین آنها قائل نشده است.

همان‌طور که در جدول ۱ نیز نشان داده می‌شود، هر چند دو رهیافت ارزیابی راهبردی زیست محیطی و ارزیابی اثرات زیست محیطی با هم تفاوت‌هایی دارند، ولی به دلایل زیر، مکمل یکدیگر نیز محسوب می‌شوند:

■ رهیافت ارزیابی راهبردی زیست محیطی باعث توجه بیشتر به پایداری محیطی در فرایندهای تصمیم‌گیری شده و لذا بستر مناسبی را برای ارزیابی‌های آثار زیست محیطی و بررسی راهکارهای مناسب‌تر ارائه کرده

جدول ۱. تشابهات و تفاوت‌های دورهیافت «ارزیابی راهبردی زیست محیطی» و «ارزیابی اثرات زیست محیطی»

ارزیابی راهبردی زیست محیطی	ارزیابی اثرات زیست محیطی
در سیاست‌ها و دیگر رویکردهای راهبردی اعمال می‌شود.	در پروژه‌های خاص کاربرد دارد.
در مرحله اولیه تصمیم‌سازی وارد می‌شود.	در مرحله مطالعات امکان‌پذیری پروژه و بعد از تصمیم‌گیری یا در مورد پارامترهای اصلی وارد عمل می‌شود.
در ارزیابی مناطق جغرافیایی قابل سنجش و بخش‌های اقتصادی به‌کار می‌آید.	محدود به پروژه‌های خاص است.
طیف وسیعی از گزینه‌ها را مدنظر قرار می‌دهد.	صرفاً روی تعداد محدودی از گزینه‌ها در پروژه‌های خاص تأکید دارد.
از مقیاس مناسبی برای ملاحظه و ارزیابی اثرات تجمعی استفاده می‌کند.	فقط در شرایط خاصی می‌تواند به ارزیابی اثرات تجمعی بپردازد.
در فرایند اجرا، بی‌طرفی را رعایت می‌کند، زیرا توسط افراد بی‌طرف، اعمال می‌شود.	طرفداران و دست‌اندرکاران پروژه که معمولاً هزینه‌های ارزیابی اثرات زیست محیطی را می‌پردازند، روی آن تأثیر می‌گذارند.
چشم‌اندازهای گسترده و بینش‌های بلندمدت را تضمین می‌کند.	بر پروژه‌های خاص تأکید و تمرکز دارد.
از نظام‌های بازخوردی (تعاملی) چندمرحله‌ای و انعطاف‌پذیر بهره می‌برد.	از فرایندهای تعریف‌شده‌ای (از امکان‌یابی تا صدور مجوز) برخوردار است.
بر سطوح تصمیم‌سازی عالی، تأثیر می‌گذارد.	بازخوردها و اظهارنظرها به سطوح عالی تصمیم‌سازی منتقل نمی‌شود.
بر بهبود یا حفظ کیفیت محیط زیست در سطوح بالا تأکید و تمرکز دارد. www	روی اصلاح و کاهش تأثیرات منفی فعالیت‌ها توجه و تأکید می‌کند.
از رویکردی همگرا در سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه استفاده می‌کند.	در قبال پروژه‌های پیشنهادی واکنش نشان می‌دهد.
روی ظرفیت‌ها و استعدادها بالقوه محیط زیست تأکید داشته و نیازها و فرصت‌های توسعه را ارزیابی می‌کند.	اثرات یک پروژه پیشنهادی بر محیط زیست را ارزیابی می‌کند.



۳. ضرورت وجود قوانین و مقررات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در ایران

تصمیم‌گیران قرار می‌دهد، در ذات خود، به‌تنهایی جلوی توسعه ناپایدار و تخریب محیط زیست را نمی‌گیرد، بلکه نیازمند حمایت از سوی راهبردها و اقدامات سیاسی است. بنابراین ارزیابی اثرات زیست‌محیطی به‌خودی‌خود، به برنامه‌ریزی و مدیریت بهتر محیط زیست منجر نمی‌شود، بلکه تنها فرصتی را برای توسعه متعادل و درازمدت فراهم می‌آورد. به همین علت ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، تنها زمانی ارزشمند است که استفاده مناسب از آن به‌عمل آید. به عبارت دیگر، اولویت‌های سیاسی، قدرت و پول به‌اندازه کافی در جهت حفاظت محیط زیست باشند.^(۱) در نتیجه الزام به شکل‌گیری ابزار قانون ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، امری محرز و انکارناپذیر است.

اهمیت موضوع مورد بحث، یعنی ضرورت وجود قوانین و مقررات ارزیابی زیست‌محیطی و به‌طور کلی لزوم اعمال مقررات و ضوابط محیط زیست در اشکال مختلف آن اعم از مطالعات شناخت، ضابطه‌گذاری، هشدار، مراقبتی و نظارتی، بازدارنده و بالاخره تنبیهی و متکی بر جبران خسارت، از اواخر دهه‌های ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ در جهان و تقریباً سه سال بعد در کشور ما (به‌استثنای ارزیابی زیست‌محیطی و جبران خسارت وارده) شکل گرفت. در این میان بسیاری از طرح‌ها و پروژه‌های کوچک، متوسط و بزرگ عمرانی و صنعتی بدون توجه به اثرات منفی آنها در محیط زیست به‌اجرا درآمده و پس از سال‌ها، تأثیر سوء و جبران‌ناپذیر و گاهی بحران‌ساز آنها رخ نموده است. لذا وجود یک نظام قانونمند مدیریت محیط زیست به‌ویژه الزامات و ضوابط ارزیابی زیست‌محیطی می‌تواند به‌موقع از تأثیرات سوء این‌گونه فعالیت‌ها پیشگیری و ممانعت نماید.

اصل مهم و بدیهی مبنی بر رجحان پیشگیری بر درمان، مهم‌ترین عامل اولویت‌بندی در مقوله ارزیابی اثرات زیست‌محیطی است. پیشگیری و جلوگیری از بروز هرگونه پیامد منفی و آثار سوء ناشی از فعالیت‌های انسانی در محیط زیست به‌نحوی که کاهش یا رفع آثار سوء آنها در محیط و بازگشت به وضعیت اولیه از کنترل خارج نشده و غیرممکن نشود، از علل عمده رویکرد و توجه به ارزیابی اثرات زیست‌محیطی است. مسلماً ارزیابی اثرات زیست‌محیطی یکی از عناصر اصلی متشکله مدیریت زیست‌محیطی است و متعاقباً چنین مدیریتی ضرورت اعمال ارزیابی زیست‌محیطی را توجیه‌پذیر می‌سازد. اجرای پروژه‌ها و طرح‌های صنعتی از قبیل ایجاد کارخانه‌ها و مجتمع‌های عظیم صنعتی مانند کارخانه‌های پتروشیمی و ذوب آهن یا تصویب و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ عمرانی مانند سدسازی‌ها و امثال آن، دربرگیرنده سرمایه‌گذاری‌های عظیم در یک کشور در حال توسعه همانند کشور ما بوده و الزاماً نیاز به صرف انرژی، هزینه و اعتبار و بالاخره به‌کارگیری نیروی انسانی و استفاده از منابع ارزشمند کشور دارد. تمام این مجموعه در صورت عدم توجه به پیامدهای زیست‌محیطی ناشی از اجرای طرح‌ها، اگر در یک نظام قانونمند مدیریت محیط زیست قرار نگرفته و مقررات و ضوابط قانونی نادیده گرفته شود، آثار مخرب و خسارات جبران‌ناپذیر و بعضاً فاجعه‌آمیز بر محیط زیست وارد ساخته و در طولانی‌مدت، غیرقابل پذیرش و تحمل خواهد بود. چنانچه در مرحله بهره‌برداری و بعد از آن، طرحی با قوانین محیط زیست متوقف گردد، خسارات هنگفت اقتصادی و حتی اجتماعی (از نظر ایجاد اشتغال و توقف آن) را دربر خواهد داشت. نکته مهم اینکه اطلاعاتی که یک ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در اختیار

۴. اهداف ارزیابی اثرات زیست‌محیطی

بررسی سوابق موضوعی اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در کشور نشان می‌دهد که در برنامه‌ریزی‌های گذشته، به‌مانند 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. برخلاف اینکه در برنامه‌ریزی توسعه، ملاحظات اقتصادی در مقیاس زمانی کوتاه‌مدت و بسیار کمی مطرح است، ملاحظات زیست‌محیطی ضمن برخورد کیفی، دید بلندمدت را مورد نظر قرار می‌دهد. ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، اطلاعات زیر را در اختیار تصمیم‌گیران توسعه قرار می‌دهد:^(۱)

- اثرات مثبت و منفی و نیز اثرات متقابل ریز فعالیت‌های پروژه بر روی اجزای محیط زیست منطقه
- وضعیت محیط زیست منطقه بدون اجرای پروژه و نیز چهره آن در صورت

- چگونگی مدیریت اثرات منفی ناشی از اجرای پروژه از راه به‌کارگیری بهینه‌ترین گزینه‌ها
 - برنامه پایش محیط زیست منطقه
- 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 اثرات زیست‌محیطی به‌عنوان یکی از ابزارهای مدیریت

- محو و ترمیم خسارات وارده بر محیط زیست،
- تعادل بخشی بین اهداف بلندمدت توسعه و ضرورت برخورداری اکثریت مردم از منابع توسعه در راستای حفاظت محیط زیست،
- به کارگیری و تلفیق معیارهای زیست محیطی در برنامه ریزی‌های عمرانی،
- شناخت مسائل و مشکلات بحرانی محیط زیست که نیاز به بررسی، مطالعه، کنترل و مراقبت دارند،
- شناسایی روش‌های صحیح استفاده از محیط زیست،
- حفظ کیفیت منابع تجدیدپذیر برای بهره‌برداری از بیشترین بازده با نگهداشت صحیح چرخه‌های حیاتی،
- نظارت مستمر بر بهره‌برداری مناسب از منابع محیط طبیعی،
- برخورد فعال با زمینه‌های بحرانی محیط زیست، شامل آلودگی‌های بیش از حد قابل تحمل محیط،
- ازدیاد سطوح همکاری و هماهنگی بین سازمان‌های دولتی و خصوصی،
- مشخص نمودن وظایف هریک از سازمان‌های دولتی جهت حفظ محیط زیست،
- تدوین ضوابط و استانداردهای زیست محیطی.

محیط زیست، الزام استفاده از این نگرش را برای فعالیت‌های انسانی در هر مقیاس تأکید می‌نماید. به عبارتی می‌توان گفت هدف اصلی ارزیابی و بازنگری زیست محیطی، دخالت دادن ملاحظات زیست محیطی در فرایند برنامه ریزی است. در واقع پیش از انتخاب یک گزینه خاص در هر پروژه‌ای، باید تجزیه و تحلیل جامعی در زمینه پیامدهای زیست محیطی هریک از گزینه‌های موجود صورت گیرد تا گزینه‌ای که کمترین عواقب زیست محیطی را ایجاد می‌کند و از نظر جنبه‌های فنی-اقتصادی نیز مطلوب است، انتخاب شود.

مهم‌ترین هدف انجام ارزیابی اثرات زیست محیطی، اطمینان یافتن از رعایت سیاست‌ها و اهداف تعیین شده در برنامه‌ها و فعالیت‌های یک طرح یا پروژه در راستای ضوابط، معیارها، قوانین و مقررات زیست محیطی است. به طور کلی اهداف ارزیابی اثرات زیست محیطی را می‌توان به صورت زیر خلاصه نمود:^(۵)

- شناخت مسائل و مشکلات خسارت‌بار زیست محیطی که احتمال وقوع آنها وجود دارد،
- پیش‌بینی بروز اثرات مثبت و منفی و پیامدهای زیست محیطی مهم و پایدار،

۵. پیشینه تاریخی تدوین قوانین و مقررات ارزیابی اثرات زیست محیطی و اهمیت قانونی آن در جهان

زیست محیطی پروژه پیشنهادی را کوچک و مبهم نشان دهند. در نتیجه گزارش‌های آماده شده در دادگاه‌ها دچار مشکل می‌شد و شکایت‌های قانونی و وقت گیر، اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی را به تأخیر زیادی دچار می‌کرد. برای حل این مشکل، در سال ۱۹۷۸ شکل دوباره‌ای به رویه‌های ارزیابی اثرات زیست محیطی داده شد و این گونه گزارش‌ها، به دو نوع ارزیابی مقدماتی ارزیابی زیست محیطی و ارزیابی جامع اثرات زیست محیطی، تقسیم شده است.

بدین گونه که در ارزیابی مقدماتی اثرات زیست محیطی، ارزیاب یا گروه ارزیابی، تنها به اثرات عمده و مهم زیست محیطی پروژه پیشنهادی، توجه می‌کند و از اثرات جزئی آن صرف نظر می‌کند. حال در صورتی که اثرات مهم آن زیاد باشد، فرایند ارزیابی را در سامانه ارزیابی چندمرحله‌ای ادامه خواهد داد. بدین گونه که در مرحله نخست، پروژه پیشنهادی با توجه به سیاست‌های ملی ارزیابی می‌شود و در صورت تطابق آن با سیاست‌های ملی و برنامه‌های آن کشور، نوبت به ارزیابی پروژه بر بنیان معیارهای زیست محیطی می‌رسد. شایان ذکر است که بنیان قانونی سامانه ارزیابی اثرات زیست محیطی در کشورهای مختلف، تفاوت زیادی داشته و مطابق با شرایط و نیازهای آن کشور است.^(۱)

یعنی بسیاری از کشورهای دیگر جهان، به اقتضای قوانین و ارزش‌های اجتماعی خویش، مقررات مشابهی را به تصویب رسانده‌اند. در جدول ۲، فهرستی از کشورها با سال تصویب قانون لزوم انجام ارزیابی اثرات زیست محیطی، نشان داده شده است.

نگرانی‌های بشر درباره محیط زیست در ابعاد ملی، منطقه‌ای و جهانی، هنگامی مشهود شد که با توسعه صنعت و فناوری، استفاده از منابع محدود تجدیدپذیر و غیرقابل تجدید کره زمین، رو به فزونی نهاد. تا اواسط دهه ۱۹۶۰ میلادی برخی از دانشمندان زنگ خطری را در ارتباط با تغییرات آب و هوا، به دلیل افزایش دی‌اکسید کربن در نتیجه مصرف سوخت‌های فسیلی به صدا درآوردند و تا پایان دهه ۱۹۶۰، با برپایی کنفرانس‌ها و سمینارها و توسط رسانه‌ها، باعث به وجود آمدن تحول عظیمی شده و زمینه را برای حفاظت محیط زیست آماده کردند. تاریخچه ارزیابی اثرات زیست محیطی و اهمیت قانونی آن، به اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی باز می‌گردد. در این زمان دولت ایالات متحده آمریکا براساس قانون سیاست زیست محیطی ملی (NEPA)^(۱) که در سال ۱۹۶۹ (قابل اجرا از اول ژانویه ۱۹۷۰) وضع شد، سازمان‌ها و مؤسسات مختلف را موظف نمود که قبل از اجرای هر پروژه بزرگ، اثرات زیست محیطی آن را مورد بررسی قرار دهند. بر این اساس، چنانچه به نظر برسد که پروژه‌ای باعث به وجود آمدن اثرات نامطلوب قابل توجه بر محیط زیست می‌گردد، ناگزیر به تهیه گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی، پیش از اجرای چنان پروژه‌هایی خواهند بود.^(۵)

طی سال‌های نخست، اجرای این قانون خیلی موفق نبود. انبوهی از گزارش‌های حاوی اطلاعات کسل کننده تهیه می‌شد، به نحوی که بسیاری از آنها، بیانیه‌هایی را ارائه می‌کردند که رضایت خاطر پیشنهاددهندگان پروژه را جلب کند و همواره سعی می‌شد تا اثرات

1. National Environmental Policy Act



جدول ۲. فهرستی از زمان تصویب قانون ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در برخی کشورها^(۱)

شماره	کشور	سال (به میلادی) تصویب قانون ارزیابی اثرات زیست‌محیطی	شماره	کشور	سال (به میلادی) تصویب قانون ارزیابی اثرات زیست‌محیطی
۱	ایالات متحده آمریکا	۱۹۶۹	۱۷	ژاپن	۱۹۷۲
۲	آلمان	۱۹۷۵	۱۸	سريلانكا	۱۹۸۰
۳	اسپانيا	۱۹۸۶	۱۹	سوئد	۱۹۸۳
۴	استرالیا	۱۹۷۴	۲۰	فرانسه	۱۹۷۶
۵	آفریقای جنوبی	۱۹۸۲	۲۱	فیلیپین	۱۹۷۸
۶	اندونزی	۱۹۸۲	۲۲	کانادا	۱۹۷۳
۷	انگلستان	۱۹۸۸	۲۳	کره جنوبی	۱۹۷۷
۸	ایتالیا	۱۹۸۸	۲۴	کلمبیا	۱۹۷۴
۹	ایرلند	۱۹۸۸	۲۵	مالزی	۱۹۸۵
۱۰	برزیل	۱۹۷۶	۲۶	مکزیک	۱۹۸۲
۱۱	بلژیک	۱۹۸۵	۲۷	نروژ	۱۹۸۹
۱۲	پرتغال	۱۹۸۷	۲۸	نیوزلند	۱۹۷۴
۱۳	تایلند	۱۹۸۴	۲۹	هلند	۱۹۸۶
۱۴	تایوان	۱۹۷۹	۳۰	هند	۱۹۸۶
۱۵	چین	۱۹۷۹	۳۱	یونان	۱۹۸۶
۱۶	روسیه	۱۹۸۵	-	-	-

ارزیابی در بسیاری از کشورهای جهان الزامی شد، به نحوی که امروزه کمتر کشوری یافت می‌شود که نسبت به مقوله ارزیابی اثرات زیست‌محیطی غریبه باشد. تعداد ارزیابی‌های زیست‌محیطی که هر سال در سراسر جهان ثبت می‌شود، به‌طور چشمگیری از تعداد بیانیه‌های دقیق «ارزیابی‌های اثرات زیست‌محیطی» پیشی گرفته است. در جدول ۳، فرایند پیشرفت ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در سطح جهان نشان داده شده است.

سازمان‌های بین‌المللی متعددی مانند برنامه محیط زیست ملل متحد (UNEP)^(۱)، بانک جهانی و سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، با صدور دستورالعمل‌ها و بیانیه‌هایی انجام ارزیابی زیست‌محیطی اثرات ناشی از اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ را الزامی نموده و تسهیلات خاصی را برای پروژه‌های دارای گزارش ارزیابی اختصاص می‌دهند. در سال‌های اخیر به دلیل وضع قوانین و مقررات، انجام و تهیه گزارش‌های

جدول ۳. فرایند پیشرفت ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در جهان

توضیحات	تاریخ
روش تجزیه و تحلیل، صرفاً محدود به مطالعات امکان‌سنجی اقتصادی و مهندسی، توجه محدود به معیار راندمان، ایمنی شرایط زندگی، عدم وجود موقعیت برای اظهار نظر عموم مردم	قبل از ۱۹۷۰ میلادی
تحلیل‌های چندگانه و عینی هزینه، منفعت، تأکید در بررسی سود و زیان، تقویت یا برنامه‌ریزی و تأمین بودجه، عدم توجه به پیامدهای زیست‌محیطی و اجتماعی	۱۹۷۰ میلادی
تمرکز بر روی تشریح و پیش‌بینی تغییرات اکولوژیکی و کاربری زمین و موقعیت رسمی برای اظهار نظر عمومی مردم، تأکید بر کنترل در طراحی، تعدیل و کاهش اثرات پروژه‌ها	۱۹۷۵-۱۹۷۰ میلادی
ارزیابی چندبعدی با در برگیری ارزیابی اثرات اجتماعی تغییرات زیربنایی جامعه، خدمات و روش زندگی، مشارکت عموم به عنوان بخش لاینفک در زمان برنامه‌ریزی پروژه و تأکید بر توجیه پروژه در مرحله بازنگری، بررسی احتمالی وقوع خطر عوامل ناشناخته در مناطق مرزی	۱۹۸۰-۱۹۷۵ میلادی
توجه برای ایجاد ارتباط بهترین ارزیابی اثرات، برنامه‌ریزی سیاسی و مراحل مدیریت اجرایی و تحقیقات متمرکز بر مراقبت اثرات، ارزشیابی مشکلات بعد از اجرای پروژه	۱۹۸۰-۱۹۹۲ میلادی
وظیفه و نقش ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در دستیابی به توسعه پایدار، به‌کارگیری ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در خط‌مشی‌ها و طرح‌های کاربری زمین، ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی و نقش ارزیابی در سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی	از ۱۹۹۲ میلادی به بعد

1. United Nations Environment Program

[۶. پیشینه قانونی ارزیابی‌های اثرات زیست محیطی در ایران]

اصل پنجاهم قانون اساسی بیان می‌دارد که در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌شود. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.^(۷) در دهه ۱۳۵۰ هجری شمسی، در قوانین، مقررات و ضوابط سوابق کشور، اصطلاح متداول و شناخته شده‌ای تحت عنوان ارزیابی اثرات زیست محیطی (EIA) وجود نداشت و حتی انجام مراحل ارزیابی نیز در شکل و مفهوم حاضر در مقررات قانونی گذشته پیش‌بینی نشده بود.^(۸) در قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ و اصلاحیه مورخ ۱۳۷۱/۸/۲۴ آن، مشتمل بر ۲۱ ماده و ۸ تبصره، حفاظت، بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر گونه آلودگی و همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آب‌زیان آب‌های داخلی را از وظایف محیط زیست دانسته و اقدام به هر عملی که موجبات آلودگی محیط زیست را فراهم کند، ممنوع اعلام می‌نماید.^(۹) در سال ۱۳۵۴ در آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ کمیسیون‌های مجلس وقت، صدور پروانه، تأسیس هر نوع کارخانه و کارگاه جدید و توسعه و تغییر کارخانه‌ها و کارگاه‌های موجود، موکول به رعایت مقررات و ضوابط حفاظت و بهسازی محیط زیست شده بود. البته در این زمان عملاً فقط موضوع استقرار به عنوان یکی از موضوعات اصلی و عمده ارزیابی زیست محیطی، ملاک عمل قرار گرفته و رعایت می‌شد و دامنه آن، بررسی و رعایت مقررات و ضوابط زیست محیطی یا ارزیابی موضوع صرفاً از جهت تعیین محل استقرار کارخانه‌ها و کارگاه‌ها یا در نهایت توسعه و تغییر محل کارخانه‌ها بود؛ به نحوی که احداث صنایع در محل، کمترین پیامدهای زیست محیطی را داشته باشد. با بررسی ماده (۱۷) آیین‌نامه مذکور، مشخص می‌شود که بجز کارخانه‌ها و کارگاه‌ها، هیچ‌یک از طرح‌های دیگر مشمول ضوابط استقرار نبوده و اصولاً ارزیابی اثرات زیست محیطی، انجام نمی‌گرفته است.^(۱۰) در سال ۱۳۵۸ با کوچک شدن ساختار تشکیلاتی سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر بررسی اثرات توسعه نیز منحل شد. می‌توان گفت که اولین مقرره در این حوزه، مصوبه شماره ۱۳۸ شورای عالی حفاظت محیط زیست مورخ ۱۳۷۳/۱/۲۳ بود که در آن هفت نوع پروژه بزرگ عمرانی شامل کارخانجات پتروشیمی، پالایشگاه‌ها، نیروگاه‌ها، صنایع فولاد، سدها و دیگر سازه‌های آبی، شهرک‌های صنعتی و فرودگاه‌ها، مشمول ارزیابی اثرات زیست محیطی شدند. در ادامه ارزیابی اثرات زیست محیطی در ایران در ۱۳۷۳/۹/۲۰ در بند «الف» تبصره «۸۲» قانون دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به طور مشخص صورت قانونی به خود گرفت. طبق مستند قانونی اشاره شده، کلیه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی باید همه ملاحظات زیست محیطی را رعایت کنند و بدین منظور طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید قبل از اجرا در مرحله مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی، براساس الگوهای مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست مورد

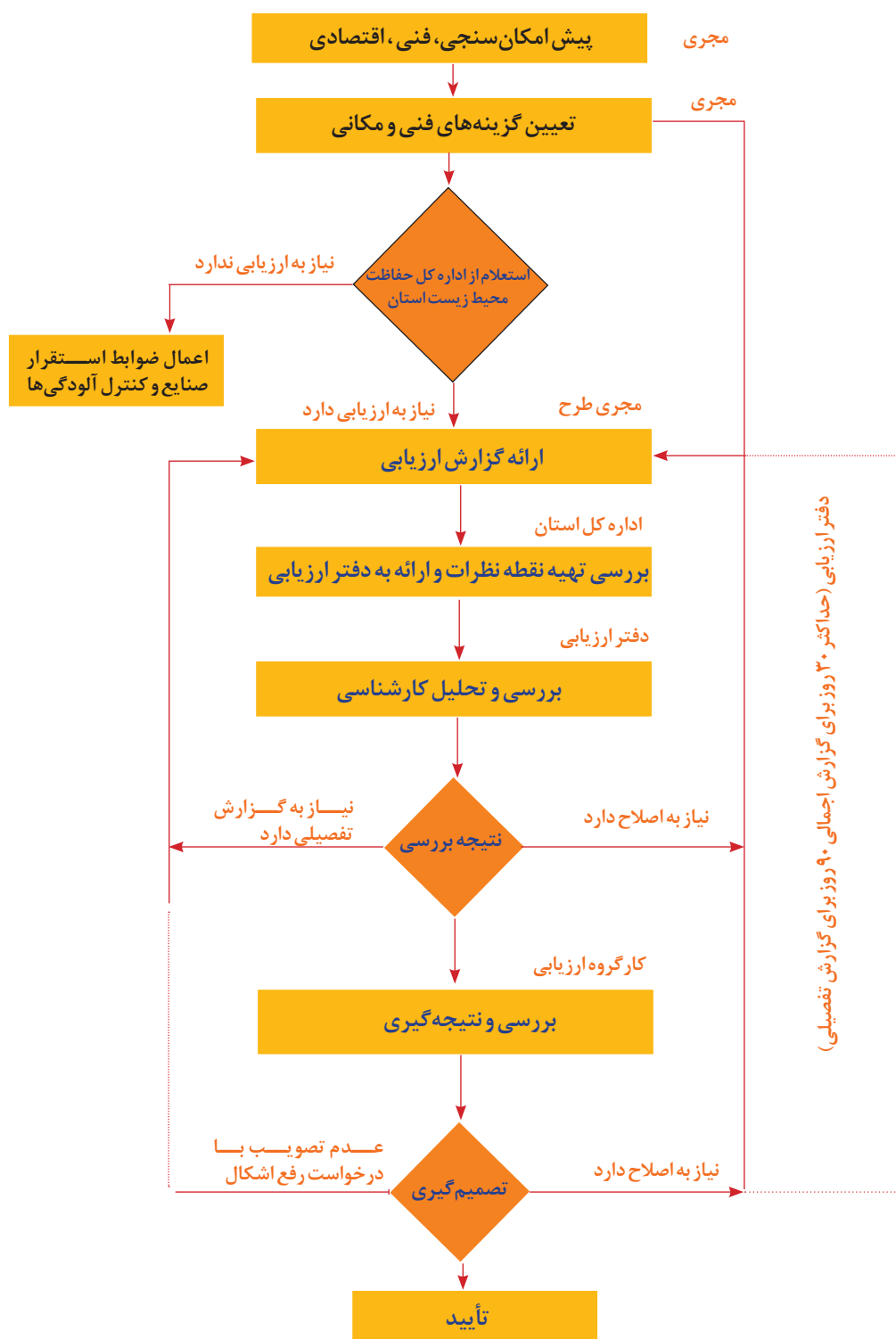
ارزیابی قرار گیرند. با تصویب الزامی شدن ارزیابی اثرات زیست محیطی طبق تبصره قانونی اشاره شده و تصویب آیین‌نامه (الگوی) ارزیابی زیست محیطی شورای عالی حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۷۶، فرایند ارزیابی از اعتبار و اهمیت بیشتری برخوردار گردید.^(۱۱) سپس واحدی با عنوان دفتر ارزیابی زیست محیطی در حوزه معاونت محیط زیست انسانی سازمان حفاظت محیط زیست ایجاد گردیده و اجرای مقررات نظارتی مربوط به ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌های توسعه را بر عهده دارد. به صورت کلی، قوانین، آیین‌نامه‌ها، ضوابط، دستورالعمل‌ها و استانداردهای زیست محیطی مختلفی در کشور ایران، تدوین شده که عمده‌ترین آنها در ارتباط با مقوله ارزیابی زیست محیطی، به ترتیب سیر تاریخی، عبارتند از:

- مصوبه شماره ۱۳۸ شورای عالی حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۳
 - تبصره «۸۲» قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۷۳
 - آیین‌نامه (الگوی) ارزیابی اثرات زیست محیطی مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۶
 - ماده (۱۰۵) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۷۹
 - ماده (۷۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۸۴
 - بند «الف» ماده (۱۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۸۹
 - تعیین نوع و مقیاس طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست محیطی شورای عالی حفاظت محیط زیست، مصوبه شماره ۶۷۵۵ مورخ ۱۴۴۷۹/۴/۵۸۸۰ مورخ ۱۳۹۰/۷/۲۰ و اصلاحیه صورت جلسه شماره ۶۷۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۴ شورای عالی حفاظت محیط زیست
 - آیین‌نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی، مصوب ۱۳۹۰ هیئت وزیران و اصلاحیه آن در سال ۱۳۹۵
 - بند «الف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۹۵
- شایان ذکر است که در حال حاضر طبق مصوبات شورای عالی محیط زیست، ۵۵ عنوان طرح و پروژه مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست محیطی هستند. همچنین دفتر ارزیابی اثرات زیست محیطی سازمان حفاظت محیط زیست، دستورالعمل‌های تخصصی انجام مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست محیطی بخش‌های «پروژه‌های سد و نیروگاه‌های برقابی»،^(۱۲) «نیروگاه‌های سیکل ترکیبی»،^(۱۳) «مراکز دفن انواع پسماندها»،^(۱۴) «مناطق آزاد و ویژه اقتصادی»،^(۱۵) «معدنکاری و فراوری طلا»،^(۱۶) «معدنکاری و فراوری سرب و روی»،^(۱۷) «فرایندهای تولید آهن و فولاد»،^(۱۸) «معدنکاری و فراوری مس»،^(۱۹) «شهرک‌های صنعتی»،^(۲۰) و «مجموع‌های گردشگری و تفریحی»^(۲۱) را در سال ۱۳۹۹ منتشر کرده است که می‌تواند در تهیه چنین گزارش‌هایی کمک شایانی کند.

[۷. فرایندهای اجرایی]

فرایند اجرای نظام ارزیابی زیست‌محیطی در کشور به شرح شکل ۲، است.

شکل ۲. فرایند ارزیابی زیست‌محیطی در ایران^(۱۸)



۸. اقدامات و دستاوردهای اجرای فرایند ارزیابی اثرات زیست محیطی در کشور [

تعیین تکلیف ۳۸ مورد پروژه دارای پیشرفت فیزیکی در هیئت دولت،
■ استقرار معاونت نظارت و پایش در سازمان حفاظت محیط زیست
و تشکیل کارگروه نظارت و پایش واحدهای دارای مجوز ارزیابی
زیست محیطی مطابق با نمودار مصوب جدید.
به طور کلی از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹، در حدود ۸۶۹ گزارش
ارزیابی مرتبط با طرح‌ها و پروژه‌های مختلف مورد بررسی و
تصمیم‌گیری قرار گرفته است. جدول ۴، تعداد کمیته‌های فنی و
بررسی گزارش‌های ارزیابی زیست محیطی را در طول هشت سال
اخیر نشان می‌دهد:

مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته در فرایند ارزیابی اثرات زیست محیطی
پروژه‌ها و طرح‌ها در کشور به شرح ذیل است:
■ کاهش مدت زمان بررسی گزارش‌های ارزیابی اثرات زیست محیطی از
مدت نامشخص به میانگین دوماهه،
■ افزایش طرح‌های و پروژه‌های مشمول انجام ارزیابی اثرات
زیست محیطی،
■ پیگیری پیاده‌سازی سامانه مکانیزه بررسی گزارش‌های ارزیابی
زیست محیطی در سامانه جامع معاونت محیط زیست انسانی،
■ اجرای برنامه نظارت بر پروژه‌های دارای پیشرفت فیزیکی با بررسی و

جدول ۴. تعداد گزارش‌های ارزیابی زیست محیطی بررسی شده در کمیته‌های ارزیابی (۱۳۹۲-۱۳۹۹)^(۱۹)

سال	تعداد کمیته‌های ارزیابی	تعداد طرح‌های مطروحه	مجوزهای صادره
۱۳۹۲	۱۹	۷۰	۵۳
۱۳۹۳	۲۱	۴۴	۷
۱۳۹۴	۳۶	۱۲۷	۱۸
۱۳۹۵	۱۷	۸۲	۲۹
۱۳۹۶	۴۲	۱۹۷	۶۲
۱۳۹۷	۳۹	۱۴۶	۶۴
۱۳۹۸	۳۵	۱۰۰	۵۳
۱۳۹۹	۴۳	۱۰۳	۵۴
جمع کل	۲۵۲	۸۶۹	۳۴۰

در شکل ۳ نیز تغییرات مجوزهای صادر شده برای گزارش‌های ارزیابی اثرات زیست محیطی در سال‌های مختلف، نشان داده شده است.

شکل ۳. نمودار تغییرات مجوزهای صادره سازمان حفاظت محیط زیست برای گزارش‌های ارزیابی
زیست محیطی طی دولت‌های یازدهم و دوازدهم^(۱۹)





۹. مقایسه تطبیقی قوانین و مقررات ارزیابی آثار زیست محیطی در ایران و چند کشور منتخب

زیست محیطی در ایران با کشورهای بررسی شده

■ پراکندگی، عام‌الشمول نبودن، موقتی بودن و نبود قانونی مستقل در خصوص ارزیابی آثار زیست محیطی در قوانین و مقررات محیط زیست کشور ایران به چشم می‌خورد. این در حالی است که با توجه به بررسی صورت گرفته، کشورهای توسعه یافته‌ای از جمله ژاپن، آلمان، کانادا، ایتالیا، هلند و حتی کشورهای در حال توسعه همانند نیجریه، در قوانین زیست محیطی خود از قانون مستقل ارزیابی آثار زیست محیطی برخوردارند. شایان ذکر است که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه‌ای مانند تایلند، پاکستان، سریلانکا، چین و حتی کشورهای توسعه یافته‌ای از جمله فرانسه، قانون مستقل و ویژه‌ای تحت عنوان «قانون ارزیابی آثار زیست محیطی» دیده نمی‌شود، لکن کلیه مواد و قوانین مرتبط با ارزیابی در قانون حفاظت محیط زیست (تایلند، پاکستان، سریلانکا) یا در قانون مدیریت زیست محیطی (اندونزی) یا در قانون حفاظت طبیعی (فرانسه) مشاهده می‌شود و هیچ‌گونه پراکندگی در قوانین ارزیابی کشورهای مذکور مشاهده نمی‌شود.

■ در قوانین بررسی شده کشورهای منتخب، قانونگذار کلیه پروژه‌های اثرگذار بر محیط زیست را مشمول ارزیابی آثار زیست محیطی دانسته، در حالی که در قوانین مربوط به ارزیابی آثار زیست محیطی در ایران، قانونگذار از واژه «پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی» یا «پروژه‌های انتفاعی و غیرانتفاعی» استفاده کرده است و چنین پروژه‌هایی را مشمول ارزیابی آثار زیست محیطی دانسته و بدین ترتیب ارزیابی آثار زیست محیطی با محدودیت چشمگیری مواجه شده است.

■ مندرجات یک گزارش جامع یا تفصیلی ارزیابی آثار زیست محیطی در قوانین و الگوهای ارزیابی آثار زیست محیطی کشورها و سازمان‌های بین‌المللی مختلف در سطح جهان ذکر شده است.

– فرایند ارزیابی آثار زیست محیطی در قوانین و مقررات ارزیابی کلیه کشورهای منتخب بررسی شده و سازمان‌های بین‌المللی از مراحل مشخصی تبعیت می‌کنند.

■ به‌طور خلاصه و کلی، مراحل فرایند ارزیابی آثار زیست محیطی در کلیه کشورهای بررسی شده عبارت است از:

- غربالگری
 - تعیین محدوده کار
 - تهیه گزارش ارزیابی زیست محیطی
 - بازنگری
 - پایش
- همچنین دیدگاه اتحادیه بین‌المللی ارزیابی آثار زیست محیطی، در خصوص فرایند ارزیابی آثار زیست محیطی به‌قرار زیر است:
- غربالگری

توجه به محیط زیست در کلیه کشورهای دنیا، تبدیل به معیار شده است. معیاری که هر روز بیش از پیش در جهان فراگیر می‌شود. از اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی پدیده محیط زیست‌گرایی^۱ در جهان پدیدار شد و در سال ۱۹۷۱ میلادی، کنفرانس سازمان ملل پیرامون محیط زیست انسانی در استکهلم، سرآغاز تلاش دولت‌ها برای پاسخگویی به این نیاز جهانی بود. حدود ۲۰ سال پس از اعلامیه استکهلم، اجلاس معروف کره زمین در ریودوژانیرو (واقع در کشور برزیل) در سال ۱۹۹۲ میلادی تشکیل شد و باعث ایجاد جریان فکری توسعه و محیط زیست به‌عنوان دوروی سکه گردیده و عبارت توسعه پایدار یکی از اساسی‌ترین جلوه‌های علایق مردم سراسر جهان شد. ۲۰ سال بعد در همین مکان، اجلاس ریو+۲۰ در سال ۲۰۱۲ میلادی تشکیل و خروجی آن سندی با عنوان آینده‌ای که ما می‌خواهیم بود. این سند که متشکل از ۶ فصل است، بر تحقق توسعه پایدار با تأکید بر ابعاد سه‌گانه آن یعنی اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی تدوین شده است. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، در ایران هم نسبت به کشورهای توسعه یافته و مشابه، فرایند ارزیابی زیست محیطی دارای سابقه طولانی است. در این بخش، مهم‌ترین یافته‌های مقایسه تطبیقی قوانین و مقررات ارزیابی آثار زیست محیطی در ایران با کشورهای منتخب (صنعتی و در حال توسعه) و دیدگاه سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی در خصوص ارزیابی آثار زیست محیطی، شامل شباهت‌ها و تفاوت‌ها در این زمینه و همچنین روش و فرایند ارزیابی ارائه می‌شود.

۹-۱. تشابهات مشاهده شده در قوانین مرتبط با ارزیابی اثرات زیست محیطی در ایران با کشورهای منتخب (صنعتی و در حال توسعه)

از جمله تشابهات موجود در قوانین مرتبط با ارزیابی اثرات زیست محیطی در کشور ایران با کشورهای صنعتی و در حال توسعه، به‌قرار زیر است:

- ضرورت انجام ارزیابی آثار زیست محیطی قبل اجرای پروژه‌های اثرگذار،
- الزام به تهیه گزارش اجمالی ارزیابی آثار زیست محیطی جهت اخذ مجوز اجرای طرح،

■ تعیین فرایند ارزیابی و نحوه تهیه گزارش ارزیابی آثار زیست محیطی در آیین‌نامه‌های اجرایی. شایان ذکر است که در ایران همانند کشورهای آلمان و ژاپن، فرایند ارزیابی و چگونگی تهیه گزارش‌های ارزیابی آثار زیست محیطی در آیین‌نامه‌ها آمده است، در حالی که در برخی از کشورها همانند کانادا، در خود قانون مرتبط با ارزیابی زیست محیطی، این فرایند تشریح شده است. – صدور موافقت‌نامه و مجوز اجرای پروژه‌های مشمول ارزیابی، پس از تهیه گزارش ارزیابی و تأیید آن توسط سازمان حفاظت محیط زیست.

۹-۲. تفاوت‌های مشاهده شده در قوانین مرتبط با ارزیابی آثار

مختلف را منطبق بر نوع مسائل خود به کار گیرد.

■ از تفاوت‌های قابل ملاحظه دیگری که در میان کشورهای اروپایی و کشور ایران ملاحظه می‌شود، وجود مقوله‌ای تحت عنوان حسابرسی محیط زیست در قوانین مربوط به ارزیابی کشورهای اروپایی از جمله آلمان است. حسابرسی محیط زیست، صرفنظر از آنکه به عنوان یک سازوکار حقوقی اجرای تدابیر و قواعد زیست محیطی عمل می‌کند، بخش فزاینده‌ای از معاملات و معادلات تجاری را نیز تشکیل می‌دهد. خریداران کالاها ممکن است ویژگی‌ها و تصمیمات زیست محیطی کالاها را مورد نظر خویش را خواستار و پیگیر شوند یا از فروشندگان بخواهند که مسئولیت مدنی خسارات زیست محیطی کالاها را مورد خرید را در قبال آنها و سایر اشخاص تضمین کنند. هدف از تحقیقات پیرامون هر شرکت، عموماً این است که علائم سوء رفتارهای زیست محیطی قبلی آنها را احراز کنند و بدین منظور امکان اقامه دعوی آتی به خاطر مسئولیت ناشی از خسارات زیست محیطی را فراهم سازند. در پرتو حسابرسی محیط زیست، کلیه واحدهای ارائه خدمات یا کالاها موظف می‌شوند که از همان ابتدا ضمن ارزیابی پیامدهای زیست محیطی فعالیت‌های خویش، به تولید و ارائه خدمات و محصولات سازگار با محیط زیست بپردازند و مواد زائد ناشی از فعالیت خود را به روش صحیح زیست محیطی مدیریت کرده و از آسیب رساندن به محیط زیست خودداری ورزند. متأسفانه در قوانین و مقررات زیست محیطی کشور ایران، مسئله حسابرسی محیط زیست پیش‌بینی شده در قوانین برنامه‌ای کشور، مسکوت مانده است.

• تعیین محدوده کار

• آزمون گزینه‌ها

• پیش‌بینی آثار

• راهکارهای کاهش آثار ناسازگار و مدیریت آثار

• ارزشیابی موارد شاخص

• تهیه گزارش ارزیابی آثار زیست محیطی

• بازنگری گزارش ارزیابی آثار زیست محیطی

• تصمیم‌گیری

• ممیزی و پایش

با توجه به مطالب فوق‌الذکر می‌توان به این نکته اشاره کرد که در فرایند ارزیابی آثار زیست محیطی کشور ایران کمبود جایگاه مشارکت مردمی و پایش کاملاً مشهود است.

■ در کلیه کشورهای بررسی شده، هر چند تصمیم‌گیری نهایی جهت صدور مجوز اجرای طرح بر عهده سازمان یا متولی حفاظت محیط زیست هر کشور است، ولی به منظور استفاده از نظرات سایر سازمان‌ها، جهت اخذ تصمیم منطقی از طرف سازمان محیط زیست، این گزارش علاوه بر دستگاه متولی محیط زیست به سایر سازمان‌ها از جمله استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها نیز ارسال می‌شود.

■ در زمینه ارزیابی آثار زیست محیطی، ایران می‌تواند از تجارب کشورهای توسعه یافته سود جسته و از اشتباهات آنها درس بیاموزد و سعی کند مباحث

۱۰. موانع و چالش‌های موجود و ارائه راهکارهای پیشنهادی

۱-۲. کارشناسان بررسی‌کننده گزارش‌ها

فرایند بررسی گزارش و تصمیم‌گیری در خصوص آن توسط کارشناسان چه در بخش ستادی و چه در بخش استانی، خالی از ضعف نیست. فقدان نیروی کارشناسی متخصص یا آموزش دیده به منظور بررسی گزارش‌ها و تصمیم‌گیری در خصوص آنها، از مهم‌ترین مسائل فرایند بررسی گزارش‌هاست. نیروهای کارشناسی عمدتاً بر حسب تجربه و سلیقه شخصی، دانشی را کسب نموده‌اند و این دانش علمی کلاسیک یا غیر علمی مبتنی بر قضاوت‌های شخصی و نه اصول علمی و پایه‌ای، ممکن است منجر به تصمیم‌گیری‌های نادرست شود. از سوی دیگر، نظر به اهداف ارزیابی، انجام مطالعات ارزیابی زیست محیطی، ابزاری برای اطلاع مجری یا دستگاه اجرایی مربوطه از آثار زیست محیطی طرح یا پروژه مذکور و تصمیم‌گیری جهت اجرا و بهره‌برداری آن به کار می‌رود. ولی باید توجه داشت که قید زمان در انجام مطالعات ارزیابی، بررسی، تصمیم‌گیری و اعلام نتایج آن برای یک سرمایه‌گذار، از اهمیت بسزایی برخوردار است. ارتقای دانش کارشناسی یا تربیت نیروهای زبده و متخصص می‌تواند باعث حل این مشکل اساسی شود. اجرای طرح توانمندسازی نظام ارزیابی زیست محیطی در کشور توسط سازمان با همکاری کلیه

فرایند تهیه و بررسی گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌ها در طول این چند سال، همواره با چالش‌ها، مسائل و مشکلاتی مواجه بوده است. لذا در این بخش سعی شده ضمن شناسایی، راهکارهای متناسب برای مواجهه با هر یک از آنها، ارائه شود.

۱-۱۰. قوانین و مقررات

اگرچه در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور به‌ویژه در برنامه‌های دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به لحاظ قانونی بر انجام مطالعات ارزیابی قبل از اجرا، صرفاً تأکید شده است، ولی این رویکرد کافی نبوده و به منظور تحقق توسعه پایدار، ضرورت دارد فرایند ارزیابی اثرات زیست محیطی پروژه‌ها و طرح‌ها، قانون خاص، مستقل و جامعی در کشور داشته باشد. به عبارت دیگر، در حال حاضر قانون مستقلی مختص به فرایند ارزیابی زیست محیطی در کشور وجود ندارد. به همین منظور، تصویب طرح یا لایحه قانون ارزیابی اثرات زیست محیطی در مجلس، می‌تواند به مستقل بودن فرایند ارزیابی در کشور کمک کند و ضمانت اجرایی لازم را نیز به همراه داشته باشد.



پروژه ضرورت دارد. با توجه به اینکه براساس آیین‌نامه تشخیص صلاحیت مشاورین (سازمان برنامه و بودجه)، گروه محیط زیست در تخصص‌های مشترک عنوان شده، نمی‌توان انتظار داشت مشاوره‌ای که به‌طور مثال در زمینه گردشگری گزارش ارزیابی تهیه می‌کند، گزارش ارزیابی یک پروژه نفتی مثلاً پالایشگاه یا پتروشیمی را نیز تهیه نماید. پایین بودن سطح علمی برخی مشاورین یا کپی‌برداری از سایر اطلاعات و گزارش‌ها و همچنین عدم استقلال مشاورین و وابسته بودن آنها به مجری طرح یا پروژه از دیگر مشکلات و مسائلی است که گریبانگیر گزارش‌های ارزیابی زیست‌محیطی است. رتبه‌بندی و نظارت صحیح بر آنها و تهیه قوانین تنبیهی یا تشویقی و حتی تأمین منابع مالی آنها با استفاده از کمک‌های دولتی به‌ویژه صندوق ملی محیط زیست می‌تواند به حل این مسائل کمک شایانی کند.

۵-۱۰. مشکلات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی

به دلایل شرایط اقتصادی متکی بر نفت و شرایط سیاسی با وجود تحریم‌های ظالمانه بین‌المللی و شرایط اجتماعی ناشی از جوان بودن جمعیت کشور و دغدغه اشتغال، باعث اعمال نفوذها و دخالت‌های غیر کارشناسی برخی مسئولین در سطوح مختلف اعم از ملی، منطقه‌ای یا محلی در فرایند ارزیابی زیست‌محیطی به‌ویژه در مرحله تصمیم‌گیری‌ها می‌شود. علی‌رغم اینکه اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حفظ محیط زیست را یک وظیفه همگانی می‌داند، لیکن اکثر محیط زیست را به عنوان مانعی سدره توسعه می‌دانند. در این خصوص، ارتقای دانش و فرهنگ زیست‌محیطی و بیان نمودن اهمیت محیط زیست و طرح مسائلی از قبیل مشکلات زیست‌محیطی موجود از طریق رسانه‌های مختلف دیداری، شنیداری و نوشتاری یا از طریق مراکز آموزشی در کلیه سطوح و به تناسب نوع جامعه، می‌تواند نقش مؤثری در مسئولیت‌پذیری کلیه مسئولین نسبت به تصمیم‌گیری درست و حفظ محیط زیست داشته باشد.

۶-۱۰. پایش، کنترل و نظارت

یکی از مهم‌ترین قسمت‌های فرایند ارزیابی، بخش پایش، کنترل و نظارت بر مفاد گزارش ارزیابی اثرات محیط زیستی است. در فرایند ارزیابی، با وجود اینکه سخت‌گیری‌های نسبتاً فراوانی در طول تهیه، بررسی و تصمیم‌گیری گزارش می‌شود، لیکن در زمان اجرای طرح یا پروژه، پایش، کنترل یا نظارت دقیقی صورت نمی‌پذیرد. همان‌طور که قبلاً ذکر شد، تعداد طرح‌ها و پروژه‌های توسعه‌ای کشور در طول این چند سال، سرعت چشمگیری داشته است، ولی متأسفانه سیستم نظارتی و پایش یا کنترل زیست‌محیطی این طرح‌ها و پروژه‌ها، آن‌طور که باید توسعه می‌یافت، صورت نپذیرفته و به دلایلی چون کمبود نیروی انسانی در ادارات کل حفاظت محیط زیست استان‌ها یا به دلیل وجود سامانه‌های پایشی و نظارتی سنتی، مورد غفلت واقع شده است.

دستگاه‌های اجرایی، متخصصان دانشگاهی و اهل فن، به‌طور جامع می‌تواند یکی از راهکارهای پیشنهادی جهت تحقق این امر باشد. آموزش مستمر و ارتقای دانش کارشناسان، کارفرمایان، مجریان و مشاورین زیست‌محیطی می‌تواند از مهم‌ترین اهداف این طرح به‌منظور ارتقای نظام ارزیابی محیط زیست کشور باشد.

از طرفی بررسی عملکرد کارگروه ارزیابی که مشخصاً با محوریت سازمان حفاظت محیط زیست در طول این سال‌ها پیگیری شده، حاکی از آن است که این کارگروه در طرح‌های متعددی موضع انفعالی و مسکوت ماندن طرح‌ها را پیگیری کرده است. به‌طوری که برخی از طرح‌ها برای سال‌ها و دهه‌ها بدون تأیید یا رد گزارش ارزیابی زیست‌محیطی، فازهای اجرایی خود را طی نموده و در نهایت به بهره‌برداری رسیده‌اند. البته در نیمه دوم دهه ۹۰ شمسی، این سازمان با توجه به اصلاح آیین‌نامه ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمران مصوبه سال ۱۳۹۵ هیئت وزیران و با توسعه سامانه‌های پایش و ارزیابی و تغییر رویکرد مجموعه مدیریت، فرایند صدور مجوزهای زیست‌محیطی را تسریع کرده که آن هم با توجه به نقایص موجود، دارای مشکلاتی است و می‌تواند زمینه‌ساز خساراتی به محیط زیست شود.

۳-۱۰. کارفرمایان و مجریان طرح‌ها و پروژه‌ها

معمولاً دستگاه‌های اجرایی، کارفرمایان و مجریان طرح‌ها و پروژه‌ها، مطالعات ارزیابی زیست‌محیطی را به عنوان یک مانع بزرگ سدره توسعه فعالیت‌های خود می‌دانند و این کار را بر حسب ضرورت قانون و مقررات و از روی اجبار انجام می‌دهند. به عبارت دیگر، مطالعات ارزیابی را صرفاً برای دریافت مجوز از مشاوران خود می‌خواهند و حتی پرداخت حق الزحمه مطالعات ارزیابی زیست‌محیطی را به اخذ مجوز از سازمان حفاظت محیط زیست موکول می‌کنند. با توجه به این فرایند، مشاور مجبور به توجیه مثبت گزارش در خصوص آثار آن پروژه و مکان معرفی شده و دیکته شده آن توسط مجری یا کارفرما می‌شود؛ تحت این شرایط، در صورتی که مشاور گزینه مکانی یا آثار زیست‌محیطی آن پروژه را پس از انجام مطالعات، مردود اعلام نماید، از پرداخت حق الزحمه مشاوره‌ای محروم خواهد ماند. این عدم استقلال مشاور به علت وابستگی مالی به مجری طرح، یکی از چالش‌هایی است که فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری ارزیابی زیست‌محیطی با آن روبه‌رو است. از طرفی این عدم استقلال و اعمال نفوذ کارفرما یا مجری بر تعیین گزینه مکانی با بروز مشکلاتی در بررسی گزارش بین سازمان، مجری طرح یا پروژه و مشاور زیست‌محیطی مواجه می‌شود و نتیجه آن طولانی شدن زمان فرایند بررسی گزارش ارزیابی می‌گردد.

۴-۱۰. مشاورین تهیه‌کننده گزارش‌های ارزیابی زیست‌محیطی

یکی از مهم‌ترین مسائل موجود در بخش ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، مربوط به بخش مشاورین تهیه‌کننده گزارش ارزیابی است. از آنجایی که تعدد و تنوع طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست‌محیطی زیاد است، رتبه‌بندی مشاورین بر حسب نوع طرح یا

[جمع‌بندی و نتیجه‌گیری]

نقش و اهمیت محیط زیست در شکوفایی، رشد و توسعه کشورها به‌خوبی مشخص شده و در این راستا، تلاش‌ها و دستاوردهای زیادی در زمینه‌های تولید علم و فناوری، ظرفیت‌سازی و تقویت نیروی انسانی، ارتقای همکاری‌های علمی و فنی و تبادل تجارب در زمینه حفاظت از محیط زیست و تقویت همکاری‌های چندجانبه در سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی حاصل شده است. 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 توسعه‌ای است؛ ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، فنی است که براساس آن، همه مراحل عملیات یا پروژه‌ای که در راستای توسعه صورت می‌گیرد، از نظر آثار مثبت و منفی آن بر کیفیت محیط زیست بررسی می‌شود. به‌صورت کلی، برای دستیابی به موضوع مهم توسعه پایدار، نیاز به تلفیق ملاحظات کلان (بالادستی) زیست‌محیطی در سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌های کشور، قبل از اجرایی شدن آنها در عرصه‌های میدانی توسعه است. در کشور ما برای اولین بار در سال ۱۳۷۳، موضوع ارزیابی اثرات زیست‌محیطی پروژه‌ها و طرح‌ها، وجه قانونی به خود گرفت. نزدیک به سه دهه از اجرای فرایند ارزیابی آثار زیست‌محیطی می‌گذرد، اما متأسفانه نتایج مناسب و قابل ملاحظه‌ای از اجرای آن حاصل نشده و حتی روند تخریب محیط زیست ناشی از فعالیت‌های انسانی، روند صعودی به خود گرفته است. از آنجایی که این گزارش، مروری بر قوانین و مقررات ارزیابی آثار زیست‌محیطی کشورهای صنعتی داشته است، از مجموع یافته‌های این بررسی، شاید بتوان اذعان داشت که یکی از مشکلات قوانین موجود در خصوص ارزیابی آثار زیست‌محیطی پروژه‌ها و طرح‌ها در کشور، ریشه در ترجمه‌ای بودن آنها از متون قانونی کشورهای دیگر دارد؛ در حالی که با توجه به تفاوت‌های فرهنگی، محیطی و اقلیمی، این امر نیازمند بررسی تخصصی برای هر یک از مناطق کشور است. از سوی دیگر، نتیجه کلی حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد که مقررات ارزیابی پیامدهای زیست‌محیطی کشور ایران از یک سطح نه‌چندان قوی‌ای برخوردارند و تنها در قالب چارچوبی نه‌چندان جامع، به مقوله ارزیابی اشاره دارند؛ در حالی که کشورهای اتحادیه اروپا از جمله آلمان و همچنین کشورهای ژاپن و کانادا هر چند دارای نظام‌های اداری و سیاسی متفاوتی هستند، اما ماهیتاً از یک قانون زیست‌محیطی جامعی برخوردارند و مطالعات ارزیابی پیامدهای زیست‌محیطی را برای سرزمین خود یک ضرورت می‌دانند. بررسی‌های به‌عمل آمده بیانگر این نکته است که مدیریت محیط زیست در بسیاری از کشورها، به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه، نه تنها به واسطه قوانین حاصل می‌آید (یعنی مقررات و اصولی که در دادگاه‌ها به اجرا گذاشته می‌شوند)، بلکه تمهیدات اداری نظیر دستورات اداری، استانداردهای فنی و غیره نیز در آن مؤثرند. این امر به‌ویژه در اجرای کنوانسیون‌های زیست‌محیطی بین‌المللی صحت دارد. از مجموع یافته‌های این بررسی، شاید بتوان اذعان داشت که مهم‌ترین علت کارا نبودن قوانین موجود ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌ها را در ایران می‌توان ناشی از نبودن قانونی مستقل و خاص در خصوص آن، دانست. در کشورهای توسعه‌یافته و بسیاری از کشورهای در حال توسعه، قانون

مستقلی تحت عنوان قانون ارزیابی زیست‌محیطی وجود دارد، یا کلیه اقدامات لازم و مواد قانونی مرتبط با آن، در قوانین مدیریت و حفاظت زیست‌محیطی آن کشورها وجود دارد؛ در حالی که در ایران تأکید به انجام چنین مطالعه‌ای در قالب برنامه‌های توسعه‌ای کشور آورده شده است.

مهم‌ترین پیشنهادهای قابل پیگیری در دولت به شرح ذیل ارائه می‌شود:

■ تصویب طرح یا لایحه قانون ارزیابی محیط زیست کشور به‌صورت خاص و مستقل، به‌منظور ضمانت اجرایی و تقویت بازدارندگی.

■ توجه به ارزیابی زیست‌محیطی راهبردی در سیاست‌ها، برنامه و طرح‌های کلان کشور قبل از اجرا.

■ در نظر گرفتن ارزش کالاها و خدمات زیست‌بومی در تهیه و تصویب طرح‌ها در مبادی تأیید اولیه آنها توسط سازمان برنامه و بودجه و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط.

■ ایجاد ردیف بودجه اختصاصی برای طرح توانمندسازی نظام ارزیابی محیط زیست کشور.

■ توجه به نظارت و پایش محیط زیست اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها پس از صدور موافقت‌های محیط زیستی با ایجاد سیستم نظارتی و پایش یا کنترل زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌ها با افزایش کمی و کیفی نیروی انسانی در ادارات کل حفاظت محیط زیست استان‌ها و حذف سامانه‌های پایشی و نظارتی سنتی.

■ ارتقای دانش فنی و تخصصی مخاطبین مرتبط با فرایند ارزیابی محیط زیست کشور از جمله کارفرمایان، مشاورین، کارشناسان (حوزه ستادی و استانی سازمان حفاظت محیط زیست).

■ انجام پژوهش کاربردی با موضوع آسیب‌شناسی فرایند ارزیابی محیط زیست کشور با تأکید بر تبیین جایگاه آمایش سرزمین، ارزیابی توان بوم‌شناختی، ارزیابی زیست‌محیطی راهبردی، ارزیابی اثرات تجمعی و ارزیابی اثرات زیست‌محیطی.

■ ایجاد استقلال مالی مشاورین و عدم وابستگی مالی به مجری طرح یا کارفرما از طریق تعیین مشاور و پرداخت هزینه‌های تهیه و انجام گزارش‌های ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، از کانال بخش‌های تحقیقاتی سازمان حفاظت محیط زیست. پیشنهاد دیگر در این خصوص، استفاده از ظرفیت ملی محیط زیست است؛ بدین معنا که مجری طرح یا کارفرما، هزینه‌های مربوطه را مستقیماً به حساب صندوق واریز کرده و پرداخت حق‌الزحمه مشاور، با تصمیم و نظارت سازمان حفاظت محیط زیست، در مراحل مختلف پیشرفت کار انجام گردد.

■ ارتقای دانش و فرهنگ زیست‌محیطی و بیان اهمیت محیط زیست و طرح مسائل و مشکلات موجود زیست‌محیطی از طریق رسانه‌های مختلف دیداری، شنیداری و نوشتاری یا از طریق مراکز آموزشی در کلیه سطوح و به تناسب نوع جامعه جهت افزایش دانش زیست‌محیطی جامعه و مسئولیت‌پذیری کلیه مسئولین نسبت به تصمیم‌گیری‌های درست و در جهت حفظ محیط زیست.

■ توجه ویژه به موضوع حساس‌رسی محیط زیست.

■ رتبه‌بندی مشاورین بر حسب نوع طرح یا پروژه توسط بخش‌های تحقیقاتی سازمان حفاظت محیط زیست، به دلیل تعدد و تنوع طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست‌محیطی.

[منابع و مآخذ]

۱. جباریان، بهمن. ارزیابی اثرات محیط زیستی، دانشگاه تهران، شابک: ۹-۶۵۷۷-۰۳-۹۶۴-۹۷۸، چاپ دوم، ۱۳۹۸.
۲. استاندارد ملی ایران - ایزو ۱۴۰۰۱، سیستم‌های مدیریت زیست‌محیطی - الزامات همراه با راهنمای استفاده، تجدیدنظر اول، ۱۳۹۷.
3. Rodrigo-Ilarri, Javier., González-González, Lidibert., Rodrigo-Clavero, María-Elena & Cassiraga, Eduardo. (2020). Advances in Implementing Strategic Environmental Assessment (SEA) Techniques in Central America and the Caribbean, Sustainability, 12(10), 4039. <https://doi.org/10.3390/su12104039>
۴. خوش‌منش‌زاده، بهنوش؛ منوری، سیدمسعود و فرهاد دبیری. بررسی تطبیقی نظام حقوقی ارزیابی زیست‌محیطی راهبردی (SEA) در کشورهای مختلف جهان و مقایسه آن با ایران، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره چهاردهم، ش ۲، ۱۳۹۱.
۵. منوری، مسعود. ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، تهران، ۱۳۸۴.
۶. دبیری، فرهاد و مؤدبه کیانی. بررسی قوانین و مقررات پیشگیرانه از جمله ارزیابی آثار زیست‌محیطی در کشور ایران و چند کشور صنعتی، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، ش ۴، ۱۳۸۶.
۷. دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌های آب و فاضلاب در مرحله اجمالی، نشریه شماره ۳۲۳، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.
۸. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی پروژه‌های سد و نیروگاه‌های برق‌آبی، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۹. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی نیروگاه‌های سیکل ترکیبی، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۱۰. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی مراکز دفن انواع پسماندها، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۱۱. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۱۲. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی معدنکاری و فراوری طلا، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۱۳. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی معدنکاری و فراوری سرب و روی، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۱۴. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی فرایندهای تولید آهن و فولاد، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۱۵. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی معدنکاری و فراوری مس، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۱۶. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی شهرک‌های صنعتی، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۱۷. دستورالعمل تخصصی مطالعات ارزیابی آثار و پیامدهای زیست‌محیطی مجتمع‌های گردشگری و تفریحی، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر ارزیابی زیست‌محیطی، ۱۳۹۹.
۱۸. رحمتی، علیرضا. قوانین، مقررات و ضوابط و استانداردهای محیط زیست (محیط زیست انسانی)، انتشارات جهاد دانشگاهی واحد شهید بهشتی، شابک: ۲-۱۶۴-۴۷۹-۴۷۹-۹۶۴-۹۷۸-۱۴۰۰.
۱۹. گزارش سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۴۰۰.
۲۰. رحمتی، علیرضا. مجموعه گزارشات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، ۱۴۰۰.
۲۱. رحمتی، علیرضا. بررسی روند ارزیابی آثار محیط زیستی در ایران، چالش‌ها و راهکارها، نهمین همایش ملی ارزیابی آثار محیط زیستی، ۱۳۹۰.
۲۲. قوانین و مقررات حفاظت از محیط زیست ایران، دفتر حقوقی و امور مجلس، سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۸۴.
۲۳. مجلس شورای اسلامی، قوانین برنامه‌ای اول تا ششم جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰.
۲۴. منوری، مسعود. مشکلات اجرایی ارزیابی زیست‌محیطی در ایران و ارائه راهبردهای جایگزین، تهران، ۱۳۸۴.
۲۵. نهاد ریاست جمهوری، کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست، مصوبات هیئت وزیران و شورای عالی حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۰.
۲۶. تقوی نجیب، حمیدرضا. بررسی وضعیت تصویب طرح‌های فاقد مجوز زیست‌محیطی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، سال ۱۴۰۰.
27. European Union Council Directive, Council Directive on the Assessment of the Effects on Certain Public and Private Projects on the Environment. Council Directive 97/11/EC. O. J. L73, 5-B, 1997.
28. FAO, Environmental Assessment in Practice, 1999.
29. Integrating Biodiversity into Environmental and Social Impact Assessment Processes
30. IUCN. Economics Unit, Biodiversity and Impact Assessment Dec, 2000.
31. IUCN. Integrating Biodiversity Survey and Assessment into EIA/Statement
32. Morgan, Richard. K. 1998. Environmental Impact Assessment
33. Petts, Judith. Handbook of Environmental Impact Assessment. Blackwell Science, 1999.
34. United Nations- State of the Environment in Asia & Pacific - Asian Development Bank, 2000.
35. United Nations. Environmental Impact Assessment. United Nation, 1999.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir