



شماره گزارش: ۸
ردیف: ۵

دوره دوازدهم - سال اول
تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۰۸/۱۴

گزارش کمیسیون اصل نودم قانون اساسی در خصوص «طرح های فاقد مجوز زیست محیطی»

ماده ۱۰۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت

اداره کل دفتر اجرایی کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

با احترام، در اجرای قانون «نحوه گزارش کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی» مصوب ۱۳۶۶/۹/۳ مجلس شورای اسلامی و ماده ۱۰۱ قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به پیوست «گزارش طرح های فاقد مجوز زیست محیطی» که در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۲۹ این کمیسیون به تصویب رسیده است برای قرائت در اولین جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، تقدیم می شود.

نصراله پژمان فر

رئیس کمیسیون

به: مجلس شورای اسلامی از: کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی

موضوع: گزارش در خصوص طرح های فاقد مجوز زیست محیطی

مقدمه:

متعاقب شکایت واصله به کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، فهرستی از طرح های تملک دارایی سرمایه ای دو وزارتخانه نیرو و راه و شهرسازی که فاقد مجوزهای زیست محیطی مرتبط و قانونی بودند دریافت گردید و مشخص شد علی رغم این فقدان، به این طرح ها در جداول قانونی بودجه سنواتی اعتبارات تخصیص داده شده است. کمیسیون این موضوع را از باب نقض قوانین و مقررات و همچنین اصلاح طرز کار غلط، در دستور کار قرار داد و به بررسی و رسیدگی بدان پرداخت.

نظر به اینکه موضوع مورد رسیدگی، مرتبط با عموم مردم است، لذا گزارش آن برای استحضار نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی تقدیم می شود.

تبیین موضوع:

کمیسیون در شکوائیه ابتدایی فهرستی را دریافت کرد که در آن ادعا شده بود تعداد زیادی پروژه تحت تملک دارایی دو وزارتخانه مذکور فاقد مجوز محیط زیستی هستند. این طرح ها شامل ۸۴ طرح تملک مربوط به وزارت نیرو و ۴۸ طرح مربوط به وزارت راه و شهرسازی می شوند. دستگاه های اجرایی مطابق قوانین بالادستی نظیر برنامه های پنجساله توسعه سوم، چهارم، پنجم و ششم و همچنین دیگر قوانین و مقررات موضوعه، مکلف بودند مطالعات ارزیابی اثرات محیط زیستی پروژه ها را قبل از عملیات اجرایی و امکان سنجی به منظور دریافت مجوز محیط زیستی به سازمان حفاظت محیط زیست ارائه کنند. لکن بررسی ها نشان داد که تعداد زیادی از این پروژه ها بدون دریافت این مجوزها در فهرست تخصیص بودجه قرار گرفته اند و در برخی موارد مجلس نیز به عنوان جدول پیوست قانون مصوب، آنها را برای اقدامات بعدی به شورای نگهبان ارسال کرده است. در بعضی از موارد این پروژه ها دارای پیشرفت فیزیکی شده اند و برخی نیز به اتمام رسیده اند و عملاً امکان حذف آنها وجود ندارد.

کمیسیون برای رسیدگی به شکایت، از دو جهت وارد موضوع شد. یکم، جلوگیری از اقدامات خلاف قوانین و مقررات و سعی برای حذف موارد فاقد مجوز از لوایح بعدی و عدم درج آنها در جداول بودجه و دوم از باب اصلاح طرز کار غلط و ایجاد شیوه و مسیری که اصولاً امکان ارائه این پروژه ها و نهایی شدن اقدامات مربوط به آنها برای دریافت اعتبارات، امکان پذیر نباشد.

در گام اول، کمیسیون مکاتباتی را با کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات وقت برای مد نظر قرار دادن موضوع در بررسی لایحه بودجه و همچنین وزارتخانه های نیرو و راه و شهرسازی برای دریافت توضیحات و سازمان حفاظت محیط زیست برای استعلام اقدامات نظارتی انجام داد.

مهم ترین معضل سازمان حفاظت محیط زیست در این موارد، طرح هایی بود که قبل از ارائه به سازمان دارای پیشرفت فیزیکی می شوند و به دلیل تأمین اعتبار و مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه و تصریح طرح یا پروژه در پیوست قانون بودجه و همچنین دریافت مجوزهای ماده ۲۱۵ یا ۲۳، عدم انجام و یا تکمیل آنها برخورد های قانونی مستند به «ترک فعل» را به همراه داشت.

مستند به ماده ۳۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران و آئین نامه ارزیابی زیست محیطی طرح ها و پروژه های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی مصوب ۱۳۹۰ هیأت وزیران و اصلاحیه مورخ ۱۳۹۵ آن، بررسی های زیست محیطی می بایست در مرحله «امکان سنجی و قبل از اجرا» صورت پذیرد درحالی که بخش اعظمی از پروژه هایی که از منابع عمومی، اعتبار دریافت می کنند، در حین اجرا و در مرحله ای مبادرت به اخذ مجوز می نمایند که به دلیل اجرایی شدن، امکانی برای بررسی «گزینه یابی مکانی و فنی مناسب برای سازگاری با محیط زیست» باقی نمی ماند و لذا فرآیند اخذ مجوز در مسیری غیرمتعارف و فراقانونی قرار می گیرد.

شمولیت این موضوع به طور عام و گسترده برای پروژه های دو وزارتخانه نیرو و راه و شهرسازی به ویژه در حوزه راه و راه آهن و همچنین سدسازی و پروژه های انتقال آب میان حوضه های است که به دلیل تخریب های گسترده در مسیر اجرا، مجریان، قبل از اجرای پروژه اقدام به اخذ مجوز زیست محیطی نمی کنند و با توجیهاتی نظیر اخذ مجوز ماده ۲۳ یا ۲۱۵ یا مبادله موافقتنامه تأمین اعتبار، نهاد نظارتی (چه سازمان حفاظت محیط زیست و چه دیگر نهادهای نظارتی و شبه نظارتی) در عمل انجام شده قرار گرفته و بعضاً چالش های اجتماعی و امنیتی نیز بر موضوع سایه می اندازد.

استنادات و موارد قانونی:

بر اساس ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم، ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم، بند «الف» ماده ۱۹۳ قانون برنامه پنجم و بند «الف» ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه، دستگاه های اجرایی با شرایط مختلف

موظف به اخذ تأییدیه ارزیابی زیست محیطی برای اجرای پروژه ها، پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان یابی هستند.

دولت وقت در سال ۱۳۹۵ اقدام به تعیین کارگروهی با ترکیب معاون محیط زیست انسانی سازمان حفاظت محیط زیست، مدیرکل امور بخش محیط زیست سازمان برنامه و بودجه، نماینده معاون اجرایی رئیس جمهور، معاون سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و مدیرکل دفتر آب و آبفای وزارت نیرو می کند تا شیوه نامه ای را برای تعیین تکلیف پروژه های دارای پیشرفت فیزیکی فاقد مجوز زیست محیطی تدوین کنند. شیوه نامه مذکور با هماهنگی ۳ معاون رئیس جمهور تهیه و ملاک عمل قرار می گیرد. این کارگروه از تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۳ تا ۱۳۹۶/۱۰/۲۷ فعال بود و موارد مورد بررسی را به عنوان کارگروه مشورتی برای طرح در هیات وزیران ارسال کرده است. فعالیت این کارگروه به صورت موقت بوده و خارج از بازه زمانی مورد اشاره فعالیت نداشته است لکن اقدامات این کارگروه با وجود نصوص قانونی فوق، محل تأمل جدی قانونی و حقوقی است.

همچنین درخصوص برخی پروژه های انتقال آب، علی رغم پیگیری های سازمان حفاظت محیط زیست، برنامه مدیریت زیست محیطی (EMP) از سوی دستگاه اجرایی به سازمان ارائه نشده است.

اقدامات کمیسیون:

همانطور که در مقدمه ذکر شد کمیسیون در دو گام به بررسی و رسیدگی به موضوع پرداخت:

۱- بررسی پروژه ها و استعلام از نهادهای مرتبط اعم از اجرایی و نظارتی راجع به آخرین وضعیت آنها و تلاش برای جلوگیری از اقدامات غیرقانونی.

در بررسی ها مشخص شد که تمامی ۱۳۲ مورد را نمی توان در زمره پروژه های غیرقانونی محسوب کرد. برخی از آنها در زمانی شروع شده بودند که دریافت مجوز زیست محیطی از سوی مراجع تقنینی صرفاً توصیه شده بود و الزامی قانونی برای اخذ آنها وجود نداشت؛ در برخی موارد نیز مجوزهای لازم اخذ شده بودند و یا در شرف صدور بودند؛ برخی موارد، پروژه به اتمام رسیده و در حال بهره برداری است. البته تعدادی از طرح ها نیز علی رغم فقدان مجوزهای زیست محیطی دارای پیشرفت فیزیکی شده بودند و دیگر فرآیندهای قانونی برای تأمین و تخصیص اعتبار به آنها آغاز و یا طی شده بودند.

بررسی های به عمل آمده نشان می داد که بیش از ۸۰ درصد پروژه های وزارت نیرو فاقد مجوز محیط زیستی هستند.

۲- احصاء و تعیین ابهامات قانونی و نیل به راهکاری برای مسیر صحیح اخذ مجوزهای زیست محیطی برای پروژه های کلان دستگاه های اجرایی

در فاز دوم، معضل مهم، صدور مجوزهای مشروط و موقت بود. پروژه ها و طرح ها با ارائه تعهد مبنی بر تکمیل الزامات قانونی و مقرراتی درخصوص مجوزهای زیست محیطی، مجوز موقتی را دریافت می کردند و پس از پیشرفت فیزیکی یا تبادل موافقتنامه های اعتباری، دیگر عملاً امکان توقف پروژه حتی با فقدان مجوزهای نهایی میسر نبود.

کمیسیون با تشکیل جلسات و ارسال مکاتبات و دریافت پاسخ ها و جمع بندی آنها، نهایتاً در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۲۵ طی گزارشی کارشناسی و با استنادات قانونی، راه کاری حقوقی را برای برون رفت از معضلات و بن بست های قانونی این موضوع به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه کرد. این مهم، خصوصاً پس از درج مجدد پروژه های قبلی در جداول لوایح جدید بودجه انجام شد.

کمیسیون با استناد به ماده ۵۰ قانون محاسبات عمومی کشور، تخصیص بودجه به پروژه های فاقد مجوزهای قانونی را ممنوع اعلام کرد. همچنین رویه سازمان حفاظت محیط زیست برای صدور مجوز مشروط، دارای اشکال اعلام و به سازمان برنامه و بودجه اطلاع داده شده است تا از پذیرش پروژه های جدید با عنوان مجوز مشروط، طی هماهنگی با سازمان حفاظت محیط زیست، از تخصیص بودجه جدید به پروژه هایی که به شروط معین عمل نکرده اند، خودداری شود.

کمیسیون مستند به تبصره ۳ ماده ۳ دستورالعمل اجرایی ماده ۲۳ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳، پیشنهاد طرح هایی با ماهیت مطالعه و اجرای آن به صورت همزمان را ممنوع اعلام کرد؛ لذا از سازمان برنامه و بودجه درخواست نمود تا ترتیبی اتخاذ گردد تا از تخصیص بودجه غیر از بودجه مطالعاتی به این قبیل پروژه ها خودداری شود. از جمله پروژه هایی که با عناوین همزمان مطالعه و اجرا در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ درج شده بودند می توان به «طرح انتقال آب شرب استان های البرز و تهران از سد طالقان»، «انتقال آب به شهرهای شمالی استان کرمان»، «انتقال آب خزر به فلات مرکزی»، «سد ماربر»، «سد بلبر» و... اشاره کرد.

همچنین به سازمان برنامه و بودجه اعلام شد با توجه به ضوابط قانونی، تخصیص بودجه به پروژه های فاقد مجوز محیط زیستی دارای پیشرفت فیزیکی که سایر مجوزات قانونی نظیر مجوز میراث فرهنگی، منابع طبیعی و... را اخذ کرده اند، منوط به آنکه اجرای آنها آسیب جدی به محیط

زیست وارد نکند، مشروط به تصویبنامه مدیریت زیست محیطی (EMP) توسط سازمان حفاظت محیط زیست گردد.

اقدامات دستگاه های اجرایی و نظارتی:

متعاقب پیگیری های کمیسیون اصل نودم، وزارت راه و شهرسازی و وزارت نیرو فهرست طرح های تملک دارایی سرمایه ای و پروژه های اجرایی کلان خود را به همراه وضعیت مجوز زیست محیطی آنها به کمیسیون ارسال نمودند که بررسی این فهرست ها، اجرای برخی پروژه ها بدون اخذ الزامات و ضوابط قانونی را تایید می کرد. همچنین گزارشی از اقدامات وزارت نیرو راجع به توقف برخی طرح ها نظیر عملیات اجرایی طرح ونک-رفسنجان به کمیسیون واصل شد.

سازمان حفاظت محیط زیست نیز طی چندین مرحله مکاتبه، مؤیدات اقدامات نظارتی خود را برای کمیسیون ارسال نمود. این موارد شامل شرح اهم اقدامات در کلان استان ها و برای پروژه های اجرایی بزرگ و مهم بوده است. این گزارش ها نیز مشکلات حقوقی و همچنین اختیارات ناکافی سازمان حفاظت محیط زیست را تایید می کند و البته در برخی موارد اقدامات سازمان در برخورد با موضوعات غیرقانونی، ناکافی یا بدون شدت و حدت کافی تشخیص داده شد.

کمیسیون در پایان سال ۱۴۰۱ طی مکاتبه ای با رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، ضمن ارائه گزارش کارشناسی، آخرین اقدامات سازمان را به عنوان متولی اصلی این امر برای جلوگیری از بروز اختلال و عدم اجرای پروژه های مذکور، استعلام نمود.

این سازمان در تاریخ ۱۴۰۲/۵/۳ در پاسخ به کمیسیون، موارد ذیل را به عنوان اقدامات نظارتی گزارش نمود:

۱) موارد طرح ها و پروژه ها در کارگروه سه نفره ای متشکل از نمایندگان سازمان حفاظت محیط زیست، رئیس سازمان برنامه و بودجه و دستگاه متولی طرح با حضور معاون حقوقی رئیس جمهور مطرح و مورد تصمیم گیری قرار گیرد.

۲) به منظور اجرایی شدن مفاد فوق، شیوه نامه تشکیل کارگروه مورد اشاره، تهیه و تدوین شود.

۳) پیگیری های مستمر سازمان از وزارت راه و شهرسازی و وزارت نیرو برای تعیین تکلیف پروژه های فاقد مجوز، انجام و تا نهایی شدن پرونده، ادامه یابد.

کمیسیون، رصد و نظارت بر انجام این موارد را در دستور کار قرار داد و با پیگیری، نهایتاً سازمان حفاظت محیط زیست موارد ذیل را به عنوان اقدامات نهایی در این خصوص گزارش کرد:

- ۱) درخواست سازمان از رئیس‌جمهور برای توقف تأمین بودجه طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی فاقد مجوز زیست‌محیطی و دستور رئیس‌جمهور مبنی بر تشکیل کارگروهی با محوریت سازمان و تدوین دستورالعمل این کارگروه و ابلاغ آن به معاون رئیس‌جمهور
- ۲) تصویب و ابلاغ مصوبه ای در تاریخ ۱۴۰۲/۶/۸ از سوی دولت برای تعیین تکلیف طرح‌های تملک دارایی سرمایه ای و طرح‌های صنعت نفت مشمول ارزیابی اثرات زیست محیطی و فاقد مجوز دارای پیشرفت فیزیکی منتهی به سال ۱۴۰۱؛ لازم به ذکر است این مصوبه قابل تعمیم به تعیین تکلیف تمامی طرح‌ها و پروژه‌های خصوصی دارای پیشرفت فیزیکی فاقد مجوز محیط زیست نیست.
- ۳) ابلاغ مفاد شیوه نامه مذکور طی نامه مورخ ۱۴۰۲/۷/۲۶ به دستگاه‌های مرتبط

جمع بندی نهایی:

در موضوع محیط زیست فقدان قانونی جامع که اختیار عمل کافی را به دستگاه متولی اعطا کند و همچنین نحوه بازخواست و نظارت بر او را مشخص کند، مسأله ای مهم و اساسی است. ارزیابی آثار محیط زیستی نزدیک به ۳۰ سال است که در قوانین بالادستی کشور ذکر شده است و در طول هر دوره برنامه توسعه، متناسب با شرایط و سیاست‌های دولت‌های وقت، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط تدوین شده است؛ لکن نبود ثبات در برنامه ریزی‌ها و وجود قانون جامع ارزیابی آثار زیست محیطی سبب شده است این شیوه نامه‌های متعدد با اعمال سلیقه در مقام تدوین و اجرا مواجه شوند.

بررسی عملکرد کارگروه ارزیابی در دولت‌های قبل و دولت فعلی که مشخصاً با محوریت سازمان حفاظت محیط زیست در طول این سال‌ها پیگیری شده، حاکی از آن است که این طرح‌ها بعضاً سال‌ها و دهه‌ها در این کارگروه معطل مانده و تعیین تکلیف نشده‌اند در حالی که برخی از آنها بدون تایید یا رد گزارش ارزیابی، فازهای اجرایی خود را طی کرده و در نهایت به بهره‌برداری رسیده‌اند. علت اتخاذ این سیاست، تحت تاثیر ۴ مسأله است:

- ۱) وجود فشارهای سیاسی بر مجموعه ارزیابی جهت اعطای مجوزها از طریق ذی‌نفعان و دستگاه‌های اجرایی که سازمان با توجه به جایگاه خود در مجموعه هیات دولت، ممکن است مجبور به رعایت تحفظاتی شده باشد.

۲) عدم تدوین دستورالعمل های لازم متناسب با هر تیپ پروژه و عدم وجود پایگاه اطلاعاتی کافی و عدم پاسخ به استعلامات توسط سایر دستگاه ها، ابزار کافی تصمیم گیری را از کارگروه (کمیته) ارزیابی و سازمان حفاظت محیط زیست سلب نموده است.

۳) نقص مدارک در پرونده های وارده که به سبب نبود پشتوانه برخورد قهری و قانونی جدی در مجموعه قوانین مرتبط با مسئله ارزیابی، اهتمام جدی از سوی متولیان هر طرح جهت رفع نواقص وجود نداشته است.

۴) عدم پذیرش مسئولیت و پاسخ به فشارهای اجتماعی و تبعات حقوقی رد یا تایید طرحها در مجموعه سازمان بوده که عملاً طرحها در خلاء صدور یا توقف طرح باقی مانده اند.

پیشنهادها:

کمیسیون اصل نودم قانون اساسی با بهره گیری از آراء صاحب نظران و کارشناسان مرکز پژوهش ها پیشنهادهای خود را برای ساماندهی موضوع در دو بخش ذیل ارائه می کند:

الف) اقدامات فوری:

۱) تدوین نهایی دستورالعمل جامع کارگروه پروژه های فاقد مجوز محیط زیستی با محوریت سازمان حفاظت محیط زیست، به گونه ای که تمامی پروژه ها در تمامی بخش ها اعم از نفت و نیرو و راه و شهرسازی و... با در نظر گرفتن ضوابط و مقررات قانونی، تعیین تکلیف شوند.

۲) ملزم کردن سازمان حفاظت محیط زیست به قبول مسئولیت های خود در رد یا تایید گزارشهای ارزیابی آثار زیست محیطی طرح ها در موعد مقرر قانونی فارغ از هر نوع ملاحظه غیرکارشناسی و سیاسی با مصوبه هیئت وزیران

۳) اجرایی شدن فوری راه کارهای حقوقی گزارش ۱۴۰۱/۳/۲۵ کمیسیون اصل نودم در خصوص موارد ذیل:

- ممنوعیت تخصیص هر نوع بودجه به پروژه های فاقد مجوزهای قانونی به هر طریق (مستند به ماده ۵۰ قانون محاسبات عمومی کشور) توسط سازمان برنامه و بودجه کشور
- ممنوعیت پذیرش پروژه های جدید با عنوان مجوز مشروط و لغو تخصیص اعتبار به پروژه هایی که به تعهدات خود عمل نکرده اند توسط سازمان برنامه و بودجه کشور
- ممنوعیت ارائه پروژه به صورت همزمان مطالعه و اجرا و عدم تخصیص بودجه به این نوع پروژه ها

ب) اقدامات میان مدت:

- ۱) تدوین و تصویب قانون جامع ارزیابی آثار زیست محیطی توسط مجلس بر مبنای لایحه ارائه شده از سوی دولت (شامل کلیه مواد مربوط به نحوه گزارش دهی، بررسی، الزام به شفافیت، صدور یا عدم صدور مجوز، تعیین تکلیف موارد عدم صدور، جرم انگاری فعالیت بدون فعالیت مجوز زیست محیطی و تعریف جرائم و برخورد قانونی با خاطیان و مستنکفان از قانون)
- ۲) تدوین و به روزرسانی کلیه دستورالعمل های متناسب با تیپ طرح های اجرایی و آگاهی بخشی و شفاف سازی نحوه بررسی برای همه جامعه هدف توسط کارگروه های تخصصی دولت و با محوریت سازمان
- ۳) توسعه سامانه های برخط و هوشمند ارزیابی و پایش توسط دولت
- ۴) به روزرسانی روش های ارزیابی آثار و در نظر گرفتن آثار تجمعی در صدور مجوزها توسط سازمان

نصراله پژمان فر

رئیس کمیسیون