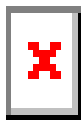


دوره یازدهم - سال سوم

تاریخ چاپ 1401 / 10 / 28

شماره گزارش: 147

ردیف: 17



گزارش کمیسیون اصل نود در خصوص

عضویت ایران در موافقتنامه آب و هوایی پاریس

ماده 101 آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت

اداره کل دفتر اجرایی کمیسیون اصل نودم(90) قانون اساسی

بسمه تعالی

شماره: 7894 / 1434904 / 90م

تاریخ: 1401 / 10 / 28

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

با احترام، در اجرای قانون نحوه گزارش کمیسیون اصل 90 قانون اساسی مصوب 3 / 9 / 1366 مجلس شورای اسلامی و ماده 101 آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به پیوست گزارش تهیه‌شده درباره « عضویت ایران در موافقتنامه آب و هوایی پاریس » که در جلسه مورخ 6 / 9 / 1401 این کمیسیون به تصویب رسیده است برای قرائت در اولین جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، تقدیم می‌شود.

نصراله پژمان فر

رئیس کمیسیون

به : نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی

از: کمیسیون اصل نودم (90) قانون اساسی

موضوع: عضویت ایران در موافقتنامه آب و هوایی پاریس

مقدمه

در بیست و یکمین اجلاس سالانه متعهدان کنوانسیون تغییرات آب و هوای سازمان ملل متحد (UNFCCC) موسوم به COP21 در سال 2015 و در شهر پاریس، در راستای تحقق اهداف این کنوانسیون، سندی توسط نمایندگان کشورهای مختلف با عنوان «موافقتنامه پاریس» نهایی شد. برگزارکنندگان این اجلاس معتقدند تغییرات پیش آمده در آب و هوای جهان و گرمایش زمین به دلیل افزایش انتشار گاز دیاکسید کربن حاصل از مصرف منابع انرژی مانند نفت، گاز و زغال سنگ در سال های اخیر است. در نتیجه، هدف اصلی موافقتنامه پاریس محدود کردن انتشار دی اکسید کربن انسان ساخت است (ماده 2 توافقنامه) و کشورهای عضو اعم از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه متعهد می شوند تا تلاش های بلندپروازانه ای را در زمینه کاهش انتشار دی اکسید کربن (ماده 4 توافقنامه) اجرایی کنند.

جمهوری اسلامی ایران نیز در تاریخ 3 / 2 / 1395 توسط وزیر وقت امور خارجه به نمایندگی از دولت جمهوری اسلامی ایران این معاهده را امضاء کرد اما پیوستن رسمی کشور به آن نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی و تایید شورای نگهبان بود. لذا در تاریخ 23 / 8 / 1395 کلیات و جزئیات آن به تصویب نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی رسید. شورای نگهبان قانون اساسی با بررسی این لایحه، به دلیل ایرادات شکلی و عدم ارائه سند حاوی تعهدات کشور (NDC) در موافقتنامه پاریس، در تاریخ 28 / 9 / 1395 لایحه مذکور را دوباره به مجلس شورای اسلامی عودت داده است. در جلسات برگزار شده بین مجلس شورای اسلامی و دولت وقت، مقرر شد تا سند تعهدات کشور در موافقتنامه پاریس که به همراه این معاهده به مجلس ارائه نشده بود در قالب لایحه ای از طرف دولت برای بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه گردد.

از طرفی بررسی های صورت گرفته نشان می دهد که سندی تحت عنوان سند مشارکت ملی مدنظر INDC در تاریخ 20 / 9 / 1394 و قبل از ایجاد موافقتنامه پاریس توسط برخی از کشورها از جمله ایران در دبیرخانه کنوانسیون تغییر اقلیم سازمان ملل متحد به ثبت رسیده است که با استناد به بند 8 ماده 4 و بند 22 تصمیم 1 / مصوبات جلسه 21ام کنوانسیون، می تواند در صورت پیوستن رسمی کشور به موافقتنامه پاریس به اولین تعهد رسمی ایران (NDC) تبدیل شود و از این جهت محتوای آن از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است.

لازم به ذکر است که موافقتنامه پاریس دارای چهار بعد سیاسی-امنیتی، علمی، حقوقی و اقتصادی است که در هر یک از این ابعاد، موضوعاتی کمتر مورد توجه واقع شده که عدم توجه به آنها می تواند چالش هایی را در سال های آینده متوجه کشور نماید.

رئیس امور توافق های بین المللی معاونت حقوقی رئیس جمهور در پاسخ استعلام کمیسیون اصل 90

چنین اعلام می نماید:

«مستند به نامه شماره 1-6919 مورخ 19 / 2 / 95 ریاست وقت سازمان حفاظت محیط زیست خطاب

به معاون اول وقت رئیس جمهور موافقتنامه پاریس در مورخ دوم اردیبهشت 1395 توسط وزیر امور خارجه

امضاء گردیده است. متعاقباً لایحه الحاق به موافقتنامه پاریس به موجب نامه شماره 53124 / 57811 مورخ

17 / 7 / 95 از سوی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی گردیده است. لایحه الحاق هرچند به تصویب

مجلس شورای اسلامی رسیده است اما به دلیل برخی ابهامات مورد تایید شورای محترم نگهبان قرار نگرفته و

به مجلس عودت داده شده که در نتیجه فرآیند رسمی الحاق به موافقتنامه پاریس طی نشده و در نتیجه در

این خصوص تعهدی برای دولت جمهوری اسلامی ایران ایجاد نگردیده است».

هیات وزیران مصوبه شماره 112411 / ت 52513 مورخ 26 / 8 / 1394 ظاهراً به عنوان مقدمه

اجرای موافقتنامه پاریس تدوین و تصویب نموده است (این مصوبه قبل از تصویب لایحه توسط مجلس

شورای اسلامی بوده است) شایان ذکر است در صورت الحاق ایران به موافقتنامه پاریس با وضعیت فعلی و

عدم اصلاح برنامه مشارکت ملی مصوبه هیات وزیران در سال 94 الزام آور خواهد گردید.

در قسمتی از مقدمه مصوبه هیات وزیران به شماره و تاریخ فوق چنین آمده است: «جمهوری اسلامی

ایران در دهه های اخیر همواره حامی تلاش های بین المللی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه ای و سازگاری

با آثار تغییرات آب و هوا بر اساس اصل «مسئولیت مشترک اما متفاوت کشورها» بوده و

علی رغم موانع مختلفی چون تحریم های ناعادلانه، جنگ تحمیلی و تحدید منابع انسانی کارآمد و جوان متاثر

از جنگ هشت ساله همچنین میزبان چند میلیون پناهنده از کشورهای همسایه در سه دهه اخیر برنامه های مفصلی را در حوزه توسعه پایدار اجرا نموده و در سالهای آتی نیز رشد اقتصادی، توسعه اجتماعی، امحاء فقر و بهبود محیط زیست را به عنوان اولویت اصلی در دستور کار خویش قرار داده است».

در بخش «الف» از این مصوبه با عنوان «مشارکت در کاهش انتشار غیرمشروط» چنین قید شده است: «بر اساس توان ملی و سناریوهای انتشار گازهای گلخانه ای، جمهوری اسلامی ایران تمایل به مشارکت در کاهش انتشار کل گازهای گلخانه ای در سال 2030 به میزان 4 درصد نسبت به سناریو پایه (BAU) را دارد. این کاهش انتشار به ویژه با تمرکز بر توسعه سیکل ترکیبی نیروگاه های توسعه برق هسته ای، توسعه استفاده از منابع انرژی تجدیدپذیر، کاهش انتشار گازهای گلخانه ای، افزایش کارآیی انرژی در بخش های مختلف مصرف کننده، جایگزین کربن و مشارکت در مکانیسم های جدید مبتنی بر بازار...» و در قسمت «ب» با عنوان «مشارکت در کاهش انتشار مشروط» چنین درج شده است: «با توجه به ضرورت رفع تحریم های ناعادلانه، حمایت مالی، انتقال فناوری و خرید گواهی های گرین و بهره گیری از حمایت های دو یا چندجانبه، انتقال فناوری های پاک و توانمندسازی، کشور ایران پتانسیل کاهش انتشار گازهای گلخانه ای در صورت رفع موانع فوق به میزان 8 درصد اضافه را دارد. در بخش «پ» تحت عنوان «روش محاسبه و فرایند ارزیابی و گزارش گیری» چنین درج شده است: «محاسبات انتشار بر اساس دستورالعمل IPCC2006 بوده و بر این اساس برنامه ریزی کاهش انتشار گازهای گلخانه ای انجام شده، سیستم پایش، صحنه گذاری و گزارش گیری ملی (National MRV System) تا پایان سال 2020 استقرار یافته و صحنه گذاری انتشار و نحوه اجرایی شدن کاهش انتشار را در سطح ملی کنترل خواهد نمود.»

طبق اعلام در نامه شماره 1111729166 مورخ 27 / 10 / 1400 معاون امور حقوقی و بین الملل وزارت امور خارجه، ایران به همراه اریتره، یمن و لیبی چهار کشوری هستند که هنوز به معاهده پاریس ملحق نشده اند و طبقاً تعهد یا حقوقی در این زمینه متوجه این کشورها نیست.

موضوع:

در ادامه، برخی از موضوعاتی که به عنوان چالش متوجه کشور می شود بیان می گردد:

1- بی اثر بودن توافقنامه پاریس در زمینه کاهش آلودگی هوا:

در جریان تصویب موافقتنامه پاریس در مجلس شورای اسلامی در آذر 1395 ، تلاش هایی شد تا موافقتنامه پاریس، معاهده ای با هدف کاهش آلودگی هوا به تصویر کشیده شود. این در حالی است که همان طور که اشاره شد موضوع این معاهده، کاهش گاز دی اکسید کربن انسان ساخت به عنوان مهم ترین گاز گلخانه ای است. اصولاً دی اکسید کربن، آلاینده محیط زیست نسبت و دست اندرکاران توافقنامه پاریس نیز تنها مدعی نقش آن در گرمایش زمین هستند (ماده 2 توافقنامه). بررسی های صورت گرفته نشان می دهد که آلاینده های اصلی هوای کلان شهرها عناصری از جمله منواکسید کربن، سرب، ذرات معلق و ترکیبات NOx و SOx و عناصر دیگری غیر از دی اکسید کربن است که کاهش آنها نیازمند استفاده از تجهیزات و فناوری های متفاوتی نسبت به فناوری های جذب و محدودکننده دی اکسید کربن است. لذا تخصیص اعتبار در زمینه کاهش انتشار دی اکسید کربن می تواند موجب انحراف منابع و هزینه کرد آن در زمینه ای غیرمرتبط با آلودگی هوا شود. به عنوان نمونه یکی از راهکارها برای کاهش آلودگی هوای شهر تهران، استفاده از فیلتر جاذب دوده برای اتوبوس های درون شهری است، سیاستی که تنها موجب کاهش ذرات معلق (PM2.5) مهم

ترین آلاینده شهر تهران) و در نتیجه، کاهش آلودگی هوای شهر تهران خواهد شد و تاثیری در کاهش انتشار دی اکسید کربن نخواهد داشت. لذا در این شرایط که کشور با کمبود منابع برای تامین نیازهای اساسی در حوزه سلامت و بهداشت و درمان مردم مواجه است، انحراف از برنامه ها و اولویت های ملی می تواند مانعی جدید در مسیر رفع چالش های موجود کشور از جمله آلودگی هوای کلان شهرها باشد.

2- مشخص نبودن منبع تأمین هزینه سرمایه گذاری مورد نیاز برای اجرای تعهدات:

بر اساس موافقتنامه پاریس کشورهای عضو، ملزم به ارائه برنامه ملی کاهش انتشار (NDC) هستند و باید هر پنج سال یک بار برنامه ملی خود را بهبود داده و تعهدات بیشتر و بلندپروازانه تری را قبول کنند. این در حالی است که از اعضای کنوانسیون تغییر اقلیم سازمان ملل متحد خواسته شده بود تا قبل از برگزاری اجلاس با ارائه برنامه های ملی مدنظر خود (INDC) میزان تمایل خود را برای مشارکت در کاهش انتشار دی اکسید کربن در اتمسفر زمین مشخص کنند. جمهوری اسلامی ایران نیز بر اساس متن سند مشارکت ملی مدنظر (INDC)، اعلام کرده که به صورت غیرمشروط 4 درصد و به شرط لغو تحریم ها 12 درصد رشد انتشار دی اکسید کربن خود را بر اساس سناریوی ادامه وضع موجود (BAU) کاهش دهد. برای دستیابی به اهداف تعیین شده، به ترتیب به مبالغ 17.5 و 52.5 میلیارد دلار سرمایه گذاری نیاز است. بر اساس INDC ایران، مبلغ مذکور از منابعی مانند کاهش و حذف تدریجی و کامل یارانه های انرژی، صندوق ملی محیط زیست و توسعه فعالیت بخش خصوصی علی الخصوص در بخش انرژی و بهینه سازی از طریق شرکت های خدمات انرژی تأمین خواهد شد. بررسی منابع مالی برای تأمین برنامه های کشور برای اجرای تعهدات پاریس

نشان می دهد که تامین این منابع با چالش هایی مواجه است. در ادامه، زمینه های مورد اشاره برای تامین هزینه اجرای تعهدات مورد بررسی قرار می گیرد:

الف) از محل یارانه انرژی:

با وجود آن که قرار بود قانون هدفمند کردن یارانه ها تا سال 1394 به طور کامل اجرا و نظام توزیع یارانه های انرژی کشور اصلاح شود اما تاکنون تنها بخشی از این قانون اجرا شده است و بعد از گذشت 7 سال از آن هنوز مشکلات زیادی در حوزه تامین منابع لازم برای اجرای طرح های کلان وجود دارد، بطوری که وزارت نیرو به دلیل مشکلات مالی به یکی از مقروض ترین وزارتخانه های کشور تبدیل شده است. در این شرایط، آزادسازی قیمت انرژی در سالهای آتی و تامین منابع مورد نیاز برای اجرای تعهدات موافقتنامه پاریس با چالش هایی همراه است.

ب) صندوق ملی محیط زیست:

موجودی اولیه صندوق ملی محیط زیست در حدود چند میلیارد تومان است و محل درآمد صندوق از کمک های داخلی و بین المللی است که بیشتر مصرف آن ارائه وام های خرد به محیط بانان محترم است. با توجه به سرمایه گذاری 52 میلیارد دلاری مورد نیاز برای تحقق تعهدات موافقتنامه پاریس مبنی بر کاهش 12 درصدی دی اکسید کربن، با شرایط موجود قادر به تامین مالی این میزان سرمایه گذاری نخواهد بود.

ج) کمک های بین المللی:

بر اساس مواد 9 و 10 توافقنامه پاریس قرار بر این است که بخشی از هزینه های اجرای تعهدات در کشورهای در حال توسعه با کمک های مالی کشورهای توسعه یافته تامین شود. با توجه به اینکه طبق موافقتنامه پاریس، کشورهای توسعه یافته قول کمک 100 میلیارد دلاری به کل کشورهای در حال توسعه داده اند می توان با جذب بخشی از این منابع، سرمایه گذاری مورد نیاز برای تحقق تعهد پاریس را تامین کرد. اما بررسی طرح تشویقی معاهده قبلی (پیمان کیوتو) نشان می دهد که کشور نتوانست در این زمینه، موفق عمل نماید.

در پیمان کیوتو ایران با وجود زمینه مناسب برای اجرای طرح های کاهش انتشار و با توجه به مقام هفتم در میزان انتشار، تنها شاهد اجرای 13 طرح از کل 6060 طرح مکانیسم توسعه پاک (CDM¹) بود. این در حالی است که عملکرد کشورهای در حال توسعه مانند چین، هند، مالزی، اندونزی و ویتنام به مراتب از ایران بهتر بوده است. از طرفی در موافقتنامه پاریس نیز به طور شفاف مقصد کمک های کشورهای توسعه یافته مشخص نشده است و این ممکن است منجر به تجربه ناموفق کیوتو شود. از همین رو با توجه به بند 4 ماده 9 موافقتنامه که اولویت دریافت منابع مالی کشورهای کوچک و جزیره ای عنوان شده اند و همچنین وجود تحریم های بانکی که در شرایط فعلی می تواند عاملی برای فرار از پرداخت این منابع به کشور شود؛ نمی توان امید چندانی به دریافت این منابع مالی داشت.

3- ایجاد مانع در مسیر پیشرفت کشور علی الخصوص تحقق اقتصاد مقاومتی:

بررسی سیاست های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله العالی) نشان می دهد که ظرفیت بالای ذخایر نفت و گاز کشور و نیز لزوم بهره گیری از آن در مسیر پیشرفت به صورت جدی مورد توجه ایشان بوده است که از جمله می توان به افزایش صادرات گاز، برق، پتروشیمی و فراورده های نفتی (بند 13 سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی)، حفظ و توسعه ظرفیت های تولید نفت و گاز (بند 14 سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی)، افزایش تولید و اتخاذ تدبیر و راهکارهای مناسب برای گسترش اکتشاف نفت و گاز و افزایش ظرفیت تولید صیانت شده نفت و گاز (بندهای 1، 2 و 3 از سیاست های کلی نفت و گاز در سیاست های کلی نظام در دوره چشم انداز) اشاره کرد. با استناد به ماده 13 بند 13 توافقنامه و از آنجا که مسیر مذاکرات در کنفرانس های آتی اعضای توافقنامه به سمت محدود کردن استفاده از منابع فسیلی است، اجرای تعهدات توافقنامه پاریس مغایر با مسیر پیشرفت کشور و تحقق اقتصاد مقاومتی ارزیابی می شود؛ زیرا محدودیت های مورد اشاره در توافقنامه (ماده 4 بندهای 2 و 3) در عمل در قالب کاهش استفاده از نفت و گاز، محدودیت در ساخت نیروگاه ها با سوخت فسیلی، پالایشگاه ها، مجتمع های پتروشیمی و هر مصرف کننده دیگر صنعتی نفت و گاز و نیز اخذ مالیات برای انتشار کربن بروز پیدا می کند. به علاوه با وجود آن که عمده انتشار دی اکسید کربن تاکنون به دلیل فعالیت های صنعتی کشورهای توسعه یافته بوده است، این کشورها در توافقنامه پاریس از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران می خواهند که مصرف سوخت های فسیلی خود را به صورت داوطلبانه محدود کنند. این در حالی است که کشور در مسیر پیشرفت نیازمند استفاده از منابع انرژی خود و احداث زیرساخت هایی از جمله نیروگاه ها، پالایشگاه ها، راه ها، بندرها و صنایع پایه است که همگی به مصرف انرژی گره خورده است. در نتیجه، اجرای تعهدات ناپخته در سال های آتی می تواند محدودیت جدی برای توسعه اقتصادی و پیشرفت کشور و تحقق اقتصاد مقاومتی به دنبال داشته باشد که برخلاف اصل 110 قانون اساسی درخصوص سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران است. بر اساس آمارهای معتبر

بین المللی، ایران در مجموع ذخایر نفت و گاز دنیا جایگاه نخست را دارد و این ذخایر راهبردی، مزیت قابل توجهی برای پیشرفت کشور محسوب می شود. در این شرایط، عدم توجه به ابعاد اقتصادی موافقتنامه پاریس می تواند محدودیت هایی در صنایع انرژی بر از جمله فولاد، آلومینیوم، مس، شیشه و سیمان ایجاد نماید که موجب نفی استقلال کشور در تصمیم گیری در خصوص میزان و نحوه استفاده از ذخایر نفت و گاز خود است که خلاف اصل 45 قانون اساسی در خصوص اختیار حکومت اسلامی در زمینه انفال و ثروت های عمومی و معادن و نیز خلاف اصول 152 و 153 قانون اساسی در خصوص نفی هرگونه سلطه جویی و سلطه پذیری به ویژه در منابع طبیعی است.

4- تبعات سیاسی-امنیتی پذیرش توافقنامه پاریس:

برخلاف پیمان کیوتو، در توافقنامه پاریس در ظاهر جریمه ای برای عدم اجرای تعهدات در نظر گرفته نشده است اما بر اساس ماده 15 این توافقنامه، اجرایی شدن آن را کمیته ای راهبری می کند که رویه های آن هم اکنون مشخص نیست و نحوه عملکرد آن را اجلاس کشورهای عضو در آینده مشخص می نماید (ماده 15 بند 3). اگرچه ذکر شده که لازم است اقدامات این کمیته، کارشناسی و غیرتنبیهی باشد، ولیکن ملاک تعبیر و تفسیر آن مشخص نیست و این کمیته اصلاً مسئول تنبیه نیست بلکه تنها مسئول ارائه گزارش به مجمع اعضاء است تا در این خصوص تصمیم گیری کنند. در بخش دوم بند 4 ماده 16 این موافقتنامه نیز در مورد حوزه تصمیم گیری کنفرانس اعضاء برای اجرایی کردن موافقتنامه آمده است: «انجام وظایف دیگری که ممکن است برای اجرای این موافقتنامه مورد نیاز باشد». همانطور که مشخص است در این بند اختیارات، تعیین شده است که می تواند طیفی از اقدامات، از اخطار و تذکر تا تهدید و تحریم را دربر گیرد. از این رو با

توجه به کمیته ذکر شده در ماده 15 و قدرت تصمیمگیری وسیع برای کنفرانس اعضاء در ماده 16 احتمال ایجاد اقدامات تنبیهی برای اعضایی که قادر به اجرای تعهدات خود نیستند، وجود دارد. از این رو احتمال تبدیل این کمیته به ارگانی مشابه شورای حکام آژانس بین المللی انرژی اتمی که به دلیل نفوذ کشورهای غربی در آن، پرونده انرژی صلح آمیز ایران را به شورای امنیت ارجاع داد؛ بسیار محتمل است، زیرا ماهیت کمیته ذکر شده در ماده 15 به مانند شورای حکام، مربوط به بررسی های کارشناسی است؛ اما بعدها با استفاده از گزارش های آن و اعمال نفوذهای کشورهای غربی، احتمال سوءاستفاده های سیاسی وجود دارد. در نتیجه با توجه به غلبه کشورهای غربی در اجلاس کشورهای عضو، این امکان فراهم است تا در آینده بر پایه این توافقنامه و رویه های اجرای آن که به اجلاس سالهای آتی سپرده شده است، نسبت به کشورهای که به هر دلیل قادر به اجرای تعهدات داوطلبانه خود نباشند، محدودیت هایی از جمله مالیات بر استفاده از کربن، جریمه در صورت عدم تحقق تعهدات و پیرو آن تحریم های اقتصادی و سیاسی وضع شود. با توجه به تقابل مبنایی جمهوری اسلامی ایران با کشورهای غربی و چالش های سیاسی حاکم بر روابط موجود، پیوستن به این توافقنامه و لازم الاجرا شدن آن سبب می شود کشورهای غربی بتوانند از نظر حقوقی نیز از ابزار تغییرات آب و هوایی نیز در کنار موضوعاتی نظیر حقوق بشر، مبارزه با تروریسم، هسته ای و موشکی به عنوان ابزاری برای ایجاد فشار و مقابله با کشور استفاده کنند. لذا در صورت عدم حصول نتایج در زمینه تعهدات تعیین شده توسط کشور، احتمال اعمال جرائم و تحریم های اقتصادی و سیاسی در آینده توسط نهادهایی چون سازمان ملل و شورای امنیت وجود دارد که خلاف قاعده شرعی نفی سبیل و نیز خلاف اصل 43 بند 8 قانون اساسی در خصوص جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور است.

در خصوص تاثیر موافقتنامه پاریس در خاموشی های چند سال اخیر که موضوع شکایت به این کمیسیون است مطالبی قابل ذکر است:

بررسی های صورت گرفته نشان می دهد که تولید برق در ایران، اقتصادی نیست؛ چرا که به دلیل سرمایه گذاری اولیه سنگین که بخشی از آن وابسته به منابع ارزی و نوسانات آن است، قیمت فروش برق کمتر از قیمت تولید است. این در حالی است که نیروگاه های تولید برق، گاز و سوخت خود را با قیمت تقریباً ناچیز دریافت می کنند و قیمت تمام شده شامل قیمت واقعی سوخت نیست. این در حالی است که حدود 60 درصد از نیروگاه های کشور در اختیار بخش خصوصی است و انتظار ادامه وضع موجود و افزایش سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی در حوزه نیروگاهی، اقدامی غیراقتصادی و غیرسودده قلمداد می شود. از این رو شاهد عدم مشارکت بخش خصوصی در تاسیس نیروگاه های جدید به مانند سال های قبل هستیم که خاموشی سال های اخیر یکی از ثمره های آن است.

روند موجود باعث شده تا وزارت نیرو بدهی چند ده هزار میلیارد تومانی به نیروگاه داشته باشد که انتظار می رود در سال های پیش رو افزایش یابد. برای کاهش وضع فعلی، چند مورد پیشنهاد توسط کارشناسان و خبرگان، مطرح شده که نیازمند مساعدت دولت و مجلس است:

1. تضمین برخورداری نیروگاه ها از ماده 12 قانون رفع موانع تولید تا زمان بازگشت سرمایه
2. افزایش نرخ خرید یا مدت زمان قراردادهای ECA از مسیر درآمدزایی نظام تعرفه گذاری پلکانی
3. فراهم کردن زمینه صادرات برق برای نیروگاه ها در زمان غیرپیک با ارائه تضامین صادراتی

کاهش تولید دی اکسید کربن به معنی کاهش بهره مندی از منابع انرژی خدادادی مانند نفت، گاز و زغال سنگ به عنوان مهم ترین پیشران های صنعت و اقتصاد است؛ لذا طبیعی است کشورهای دارنده این منابع و کشورهایی که فاقد این منابع هستند در دو سوی این رقابت برای پذیرش و یا رد این پیمان قرار گیرند و دوقطبی، بر اساس منافع و مزیت های ملی خود تشکیل دهند. اتحادیه اروپا که کمترین میزان منابع نفت و گاز را در اختیار دارد به شدت به دنبال همگرایی جهانی برای کاهش استفاده از این منابع در جهان است تا با این ابزار از واردکننده انرژی به صادرکننده فناوری های جدید حوزه انرژی تجدیدپذیر تبدیل شود. در طرف دیگر، کشورهای دارنده این منابع که عموماً به دنبال رشد اقتصادی با استفاده از این منابع در صنایع خود هستند، این پیمان را مانع توسعه اقتصادی خود می دانند. به عنوان نمونه دولت آمریکا در نطق اعلام خروج این کشور از موافقتنامه پاریس در زمان ریاست جمهوری پیشین مدعی شد پیوستن به این معاهده بین المللی موجب از دست رفتن صدها هزار فرصت شغلی در صنایع اتومبیل سازی، معدن، کشاورزی و غیره خواهد شد. هرچند دمکرات های آمریکایی که مهم ترین حامیان مالی آنها شرکت های دارای انتشار کم کربن مانند شرکت های حوزه IT و غیره هستند از این توافق برای افزایش سوددهی حامیان مالی خود حمایت می کنند.

قطر که رتبه سوم دنیا در ذخایر گاز طبیعی را در اختیار دارد، از ارائه هرگونه تعهد کمی در سند تعهدات خود صرف نظر کرده است. عربستان سعودی نیز که رتبه دوم دنیا در تولید نفت را دارد در INDC خود بعد از اینکه به طور صریح اجرای تعهدات خود را مشروط به رشد اقتصادی فزاینده و سهم بالای فروش نفت در اقتصاد خود عنوان کرده، متعهد به کاهش 130 میلیون تنی دی اکسید کربن در سال 2030 شده است اما اینکه این میزان از چه مقداری کم خواهد شد و از چه سالی محاسبه خواهد شد، بیان نشده است. لذا نمی توان تحقق تعهد این کشور را به آسانی مورد ارزیابی قرار داد. کشور عراق که جزء کشورهای دارنده منابع عظیم نفت و گاز است و بر اساس گزارش اداره اطلاعات انرژی آمریکا رتبه پنجم در ذخایر نفت دنیا را دارد،

INDC خود را به زبان عربی منتشر کرده است تا تفسیرهای دیگر از آن صورت نپذیرد. این کشور در INDC خود میزان 1 درصد کاهش انتشار تعهد ارائه کرده که نشان از احتیاط بالا در ارائه تعهدات بین المللی این کشور است. بررسی برنامه مشارکت ملی مدنظر کشورهای منطقه نیز نشان می دهد که میزان تعهدات ارائه شده به مراتب سبک تر از تعهد ارائه شده توسط ایران است. به عنوان نمونه پاکستان در برنامه مشارکت ملی مدنظر خود با اشاره به نیاز به توسعه در این کشور، اجرای تعهدات را مشروط به تأمین تسهیلات بین المللی نموده است. این هزینه ها در INDC پاکستان 40 میلیارد دلار ارزیابی شده است.

جمع بندی و پیشنهاد:

بررسی های صورت گرفته نشان می دهد روح حاکم بر موافقتنامه پاریس می تواند با اسناد بالادستی کشور از جمله سیاست های کلی نظام، مغایرت جدی داشته باشد. طبق بندهای 1 و 2 ماده 4 موافقتنامه پاریس از کشورهای عضو، خواسته تا به طور کلی به دنبال کاهش انتشار دی اکسید کربن باشند که معنی آن محدودیت در استفاده از منابع نفت و گاز به عنوان مزیت ملی کشور خواهد شد. این بند از موافقتنامه، خلاف بند 13 سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر افزایش صادرات گاز، برق، پتروشیمی و فرآورده های نفتی و بند 14 آن با عنوان حفظ و توسعه ظرفیت های تولید نفت و گاز است، همچنین خلاف بندهای 11 و 16 سیاست های کلی برنامه ششم توسعه درخصوص تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز است چرا که اجرای این سیاست، مستلزم بهره گیری از منابع نفت و گاز در صنایع پایین دستی برای ایجاد ارزش افزوده بیشتر برای کشور است که افزایش انتشار گازها را در پی خواهد داشت. با این وجود و با توجه به بند 3 ماده

15 سیاست های کلی محیط زیست در راستای تقویت دیپلماسی محیط زیست که به موضوع بهره گیری موثر از فرصت ها و مشوق های بین المللی در حرکت به سوی اقتصاد کمکربن و تسهیل انتقال و توسعه فناوری ها و نوآوری های مرتبط اشاره شده است، تاکید می گردد که تعهدات پذیرفته شده در برنامه ملی مشارکت، از اهمیت و جایگاه ویژه ای برخوردار است و جمهوری اسلامی ایران نباید تعهداتی را در سطح بین المللی بپذیرد که در صورت عدم اجرای آن با معضلات دیگری در جامعه بین الملل روبرو گردد و این امر هیچ مغایرتی با برنامه های توسعه و نیز سیاست کلی محیط زیست ندارد.

بر این اساس و با توجه به مشکلات جدی برنامه مشارکت ملی ارائه شده و همچنین با توجه به اینکه هر کشور این حق را دارد برای یک بار در زمان پیوستن، برنامه مشارکت ملی خود را تغییر دهد، پیشنهاد می گردد برنامه جدید مشارکت ملی با در نظر گرفتن مصالح ملی و شرایط جدید سیاسی و اقتصادی و مشارکت جدی متخصصان، کارشناسان و دستگاه های ذی نفع کشور تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه گردد.

همچنین پیشنهاد می شود در مورد لزوم پیوستن و یا نپیوستن کشور به موافقتنامه پاریس، تصمیم نهایی با هیات محترم دولت است که اقدام می نماید اما در صورت اراده برای پیوستن، ضروری است به دلیل چالش های ذکر شده در این گزارش، تعهداتی غیرالزام آور و ترجیحاً کیفی و مبتنی بر برنامه های قابل اجرای ملی به تصویب هیات وزیران برسد. 56/

نصراله پژمان فر

رئیس کمیسیون

