

التشريع البيئي في لبنان

تعريف، خصائص ومبادئ عامة

بقلم المحامي رافايل صفيير
استاذ التشريع البيئي في كلية الحقوق
بجامعة الروح القدس - كسليك
١٩٩٢ - ٢٠٠٢

مقدمة

تعرض وضع مؤلف شامل حول التشريع البيئي باللغة العربية صعوبات مختلفة أبرزها قلة النصوص الوضعية النافذة، ذلك ان قانون البيئة اللبناني رقم ٤٤٤ الذي صدر عام ٢٠٠٢ يفتقر لغاية تاريخه للمراسيم التي تتيح تطبيقه، إضافة الى ندرة القرارات القضائية الصادرة في الميدان البيئي الصرف، رغم صدور قرارات قضائية في قطاعات ترتبط من بعيد او قريب بالبيئة والتحديات عليها كالبناء واستعمال الأراضي والمقالع والمياه والتنظيم المدني والنقل والضجيج والصناعة والطاقة والزراعة والنفايات.... ورغم وجود مؤسسة "المدعي العام البيئي"، كما أن النقص أو التأخر في اعتماد التعبيرات العلمية والتقنية العصرية والمتطورة باللغة العربية في ميدان البيئة والتشريع البيئي لا يسهل عملية وضع المؤلف القانوني البيئي. من الملاحظ أنه في حالات عدم توفر نص متعلق مباشرة بالمخالفة البيئية موضوع الشكوى، تعتمد المحاكم الجزائية الى تطبيق أحكام المادة ٧٧٠ من قانون العقوبات التي تنص على أن "من خالف الأنظمة الإدارية او البلدية الصادرة وفقاً للقانون عوقب بالحبس حتى ثلاثة أشهر وبالغرامة من مئة ألف الى ستمائة ألف ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين".

رغم ذلك، فإن خلو المكتبة القانونية العربية من مؤلف قانوني بيئي شامل يدعو بالحاح للمساهمة في تصحيح هذا الخلل، ولو عن طريق المباشرة في وضع هذا المؤلف على مراحل، بدءاً بالتعريف والخصائص والمبادئ العامة للتشريع البيئي. مع الإشارة، من جهة، الى الكتاب الذي أصدرته وزارة البيئة بعنوان "وضع نظام إصدار التشريعات البيئية وتطبيقها في لبنان" (مشروع SELDAS) وهو يضم مجموعة النصوص البيئية التشريعية والتنظيمية والاتفاقيات والمعاهدات الصادرة لغاية نهاية عام ٢٠٠٣، ومن جهة ثانية، الى الكتاب الذي أصدرته وزارة العدل بعنوان "واقع البيئة في المحاكم اللبنانية" (مشروع SEEL) وهو يضم مراجعة لاجتهادات المحاكم اللبنانية التي تتعلق بالقوانين البيئية بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧، وهما يشكلان مساهمة أساسية في التعريف بهذه النصوص وكيفية تطبيقها.

إن هذه المقاربة المرئية لا تدعي الشمولية أو تقديم عرض فقهي للتشريع البيئي، وإنما تسعى للمساهمة في جمع المعلومات والخبرة والنصوص المحلية والدولية المرعية الاجراء ودراساتها ومقارنتها ومتابعة تطورها ووضعها بمتناول قارئ اللغة العربية.

تم إحداث وزارة للبيئة في لبنان بموجب القانون رقم ٢١٦ تاريخ ١٩٩٣/٤/٢، وقد تم تنظيم الوزارة بموجب المرسوم رقم ٥٥٩١ تاريخ ١٩٩٤/٨/٣٠ المعدل بالمرسوم رقم ١١١١٢ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٧، كما تم تحديد مهام وزارة البيئة بموجب القانون رقم ٦٩٠ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٦، لكن تأخر نقل الصلاحيات من سائر الوزارات والدوائر يعرقل حسن

عمل الوزارة لجهة الصلاحيات التنفيذية التي كانت موزعة بين دوائر وزارات الصحة العامة والداخلية والبلديات والزراعة والصناعة والطاقة والأشغال العامة والنقل...، وبعض هذه الصلاحيات ينتظر صدور المراسيم التطبيقية لإحداث الوظائف الإدارية الملحوظة أو لإصدار التنظيمات العمالية المرتبطة بالية العمل.

بعد صدور القانون رقم ٦٤ تاريخ ١٢/٨/١٩٨٨ المتعلق بالمحافظة على البيئة ضد التلوث من النفايات الضارة والمواد الخطرة، صدر قانون البيئة اللبناني رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ في ٨/٨/٢٠٠٢، إلا أن المراسيم التطبيقية لهذا القانون، والتي تسمح بوضعه قيد التنفيذ، لم تصدر لغاية تاريخه، مما يحول دون تطبيق مبادئه وأحكامه.

وقد نتج عن الحداثة النسبية للتشريع البيئي واعتماد المصطلحات العائدة له كعبارتي "بيئة" أو "إكولوجيا" صعوبة في تحديد الاطار القانوني لهذه المصطلحات والى تضارب فيما بينها؛ ولعله من المجدي استعراض بعض التعريفات المقترحة لعبارة "البيئة" قبل مقارنتها بالمفاهيم القريبة منها، توصلًا الى اقتراح تحديد لمفهوم للبيئة على ضوء القانون اللبناني.

الفقرة الاولى: تعريف "البيئة" والمفاهيم المجاورة

يعرّف القانون رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ "البيئة" بأنها المحيط الطبيعي (اي الفيزيائي والكيميائي والبيولوجي) والاجتماعي الذي تعيش فيه الكائنات الحية كافة وتنظم التفاعل داخل المحيط وداخل الكائنات وبين المحيط والكائنات.

يمكن تعريف البيئة بشكل مختصر بأنها مجموعة العوامل ذات التأثير على المحيط الذي يعيش فيه الانسان او مجموعة العناصر الطبيعية او الاصطناعية التي تتحكم في حياة الانسان. وقد اعتمدت بعض المعاجم التعريف التالي: "الظروف والاشياء والشروط التي تحيط بالفرد، مجموعة العوامل الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية (كالمناخ والتربة والأحياء) التي تؤثر على فرد او جماعة اكلوجية، وتحدد شكلها واستمرارها" وهي مجموعة الشروط الاجتماعية والثقافية التي تؤثر على حياة الفرد او الجماعة (معجم Webster).

يعرّف المجلس الدولي للغة الفرنسية البيئة بأنها مجموعة العناصر الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية والعوامل الاجتماعية في زمن محدد، التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر أو لاحق على الكائنات الحية وعلى النشاط البشري؛ وهذا التعريف هو واسع بحيث يشمل كافة فروع التشريعات.

يعتبر تعريف آخر (قانون حماية الطبيعة الفرنسي بتاريخ ١٠/٧/١٩٧٦)، وهو، على أهميته الفقهية، يفتقر الى قيمة قانونية ملزمة، أن البيئة تشمل ثلاثة عناصر: الطبيعة (الأجناس الحيوانية والنباتية)، الثروات الطبيعية (المياه والجماد)، والمواقع والمناظر.

كثيرًا ما يتم التعريف بالبيئة وفقاً لهدف التشريع وغايات النص القانوني: الغابات، المقالع، المؤسسات المصنفة، المياه، الهواء، الخ... وهنا يبرز تأثير حداثة التشريع البيئي لجهة انتفاء التعريف الواضح والموحد، فكان من الأجدى مقارنة عبارة البيئة مع عبارات متقاربة توصلًا لتحديد اطار كل منها، وأبرز هذه العبارات هي عبارة "إكولوجيا".

"إكولوجيا": اساس العبارة يوناني يتألف من كلمتي "أوكوس Oikos" اي السكن او المنزل و"لوغوس Logos" اي العلم. فالإكولوجيا هي فرع من العلوم التي تهتم بالأحياء وتفاعل الكائنات الحية مع المحيط الذي تحيا وتتكاثر فيه، وتتناول الإكولوجيا دراسة المواضيع التالية:

أ- العلاقات الطبيعية بين الكائنات الحية وبين محيطها،

ب- تأثير عوامل هذا المحيط على الكائنات الحية فيه،

ج- التأثير المتبادل بين الكائنات الحية ومحيطها.

الإكولوجيا هي فرع من علوم الأحياء يدرس الانظمة الإكولوجية التي تعرفها الفقرة (ز) من المادة الثانية من قانون البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ بأنها "المجمّعات الحيوية لمجموعات الكائنات الحية النباتية والحوائية المتفاعلة مع البيئة غير الحية باعتبارها تمثل وحدة إكولوجية"، ولذلك لا يمكن حصر تعريف عبارة "البيئة" بالإكولوجيا وحسب. وإذا كان المحيط الطبيعي يشكل العنوان الأبرز في الإكولوجيا، فإن الدراسة البيئية تهتم بشكل أساسي بالإنسان.

يتبين من مراجعة مختلف فروع التشريع البيئي ان التنظيمات المعتمدة تهدف، من جهة، الى حماية البيئة من التلوث بشكل دفاعي، ومن جهة ثانية، الى اتخاذ التدابير الآيلة الى منع او مكافحة او الحد من التلوث اللاحق بالبيئة، من هنا ضرورة تعريف عبارة التلوث، وفي هذا السياق يتعين التمييز بين مفاهيم ثلاثة:

المضايقات او الإزعاج (la gêne)، وما يميزها عن التلوث هو طابعها الذاتي او الشخصي الخاص بكل فرد، حيث يمكن أن يكون الفعل المحدد مضايقا لفرد ما وغير مزعج لفرد آخر في مكان او زمان محددين.

ب- الأذية او الأضرار (les nuisances)، وهي تبدو اكثر موضوعية، ويمكن قياسها علمياً وبيان تأثيراتها وإن اختلف هذا التأثير وفق العوامل المحيطة.

ج- اما التلوث (la pollution)، فهو معطى يمكن تقييمه موضوعياً وعلمياً بصرف النظر عن صفة وموقع المراقب او المتضرر، ويكون الضرر الناتج عنه دائماً.

إذا كانت بعض النصوص تعرف التلوث دونما اعتبار لمصدره او للأضرار اللاحقة بالبيئة من جراء الفعل الملوث، فإن معظم التعريفات تؤكد الرابط بين حماية البيئة من التلوث وبين فعل الانسان، ويقتصر التلوث بالنسبة لهذه التعريفات على تلوث العناصر الطبيعية الأساسية اي المياه والهواء والتربة، وتعتبر هذه التعريفات أن التلوث هو فعل الانسان الذي يؤدي بصورة مباشرة او غير مباشرة الى تبدل في مكونات المياه والتربة والهواء - كغاز او كناقل للصوت - بشكل يصعب معه استعمال هذه المكونات للغايات التي كان يمكن استعمالها فيها قبل التبدل الحاصل.

اقترحت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) التعريف القانوني الاكثر اعتماداً: "التلوث هو إدخال الانسان بصورة مباشرة او غير مباشرة مواد وطاقات على البيئة تؤدي الى نتائج مؤذية قد تهدد صحة الانسان، وتلحق الضرر بالموارد الطبيعية وبالانظمة الإكولوجية وتحول دون الاستغلال المشروع للبيئة".

تشمل عبارة "البيئة" مفهومين تقليديين أولهما مرتبط بعلوم الطبيعة ومجموعة المعطيات والتوازنات التي تتحكم بحياة مجموعة بيولوجية، والثاني يتعلق بالنواحي الهندسية المعمارية والمدنية ويتناول العلاقة بين الأبنية ومحيطها الطبيعي او الاصطناعي، ويتناول بعض التعريفات عبارة "البيئة" من وجهة نوعية المعيشة او من وجهة التراث دون ان يكون لأي من هذه التعريفات او ما سبقها قيمة قانونية وضعية.

مع نتوع التعريفات على النحو المار ذكره، لعلّه من المفيد استبدال التعريف والتحديد التقني لعبارة "البيئة" - مع ما قد ينشأ عن ذلك من نقاش عقيم وغير مجدي - بتعريف وتحديد للتشريع البيئي إنطلاقاً من نطاق تطبيقه واستناداً الى غايته الاساسية، وهي حماية البيئة، وقد يكون من الأفضل عندها بيان مميزات وخصائص التشريع البيئي.

الفقرة الثانية: خصائص التشريع البيئي

يتميز التشريع البيئي بخصائص متعددة تتعلق بالعناصر التي تشكل التشريع البيئي الذي يضمن للإنسان، من جهة، التمتع ببيئة سليمة، ومن جهة ثانية، إمكانية ممارسة الحق ببيئة سليمة وبظروف معيشية مرضية ونوعية حياة كريمة، ويمكن تحديد هذه العناصر كالتالي:

* التشريع البيئي هو تعبير لرؤية شاملة لعلاقات الكائنات الحية مع محيطها وهو بالتالي يتميز بكونه شاملاً لكافة فروع القانون الكلاسيكية: الإداري والمدني والجزائي والمالي والدولي... فالتشريع البيئي لا يقتصر على نصوص خاصة بالبيئة وإنما يتداخل في الفروع القانونية الأخرى لتوجيهها نحو حماية البيئة.

* التشريع البيئي هو قانون جماعي من حيث غايته وهي حماية المجموعة البشرية والثروات الجماعية أي المياه والهواء والمناظر الطبيعية، فالملكية الفردية تفقد أولويتها وحمايتها أمام ضرورات حماية البيئة، وتخضع عندها لمجموعة من الارتفاقات كتصنيف المواقع أو إنشاء المحميات....

* التشريع البيئي هو تشريع تقني له طابع علمي واضح، إذ تتوافق قواعد القانون البيئي وتتوازي مع أحكام علمية محددة، وتعكس العبارات القانونية هذه الميزة لناحية الألفاظ والمصطلحات المستعملة، ويتعين أن تكون قاعدة التشريع البيئي سريعة التطور لتتماشى مع ما يستجد من اكتشافات ومعطيات علمية حديثة لمواكبة التطور العلمي وتوقع ما قد يستجد، وإتقاء المخاطر المحتملة غير الثابتة علمياً.

* التشريع البيئي هو أيضاً قانون مشاركة، فالسلطة تسعى ليس فقط إلى إصدار التنظيمات الإلزامية وإنما أيضاً إلى إشراك المواطنين واستشارتهم، لا سيما المنظمات والجمعيات الأهلية المهمة بالبيئة، وبالتالي تبرز ضرورة إعطاء هذه المجموعات صلاحيات وإمكانات للمساهمة في حماية البيئة.

* للتشريع البيئي بعد دولي، سواء لجهة مصادره الدولية كالمؤتمرات والاتفاقيات والمعاهدات الدولية (مؤتمر ستوكهولم ١٩٧٢ - مونتريال ١٩٨٧ - ريو دي جانيرو ١٩٩٢ - كيوتو ١٩٩٧ - جوهانسبرغ ٢٠٠٢...) أو المعاهدات الإقليمية، فالمقررات والاعلانات الصادرة عن مؤتمرات دولية التي تقرّ بحق الإنسان في بيئة سليمة أو تعترف بصفة المنفعة العامة لحماية البيئة عديدة وهي ملزمة للدول المنضمة إليها، وأبرزها وأقدمها إعلان ستوكهولم - ١٩٧٢: "للإنسان حق أساسي بالحرية والمساواة وبظروف معيشة مرضية في بيئة تخوله نوعيتها الحياة بكرامة ورفاهية؛ للإنسان الحق العلني بحماية وتحسين البيئة من أجل الأجيال الحالية والمقبلة" (المبدأ الأول لإعلان ستوكهولم) وقد تم تأكيد هذا المبدأ في إعلان ريو دي جانيرو - ١٩٩٢.

أحد الأمثلة عن البعد الدولي للتشريع البيئي: إقرار اللجنة الاقتصادية في الأمم المتحدة بغالبية ١٥٤ صوتاً مقابل خمسة وامتناع ثلاث دول عن التصويت، مشروع قرار ينص على إنشاء صندوق تبرعات ائتماني، ويدعو دول العالم إلى تقديم المعونات المالية اللازمة لمعالجة أضرار البقعة النفطية على الشواطئ اللبنانية والتي تسببت بها إسرائيل خلال حربها عام ٢٠٠٦، وتطلب إلى حكومة إسرائيل أن تتحمل مسؤولية تعويض حكومة لبنان وحكومات البلدان الأخرى التي تضررت مباشرة من بقعة النفط، كحكومة الجمهورية العربية السورية التي تلوثت شواطئها تلوثاً جزئياً، تعويضاً فورياً وكافياً عن تكاليف إصلاح الضرر البيئي الناجم عن التدمير، بما في ذلك إعادة البيئة البحرية إلى سابق حالها، وذلك استناداً إلى إعلان ريو في شأن البيئة والتنمية لعام ١٩٩٢، وبخاصة المبدأ ١٦ منه المنصوص فيه بأن يتحمل

الملوث، من حيث المبدأ، تكلفة التلوث، والى الفصل ١٧ من جدول أعمال القرن ٢١ (Agenda 21).

تنص المادة الثالثة من قانون البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ أنه "لكل انسان الحق ببيئة سليمة ومستقرة"، وانه "من واجب كل مواطن السهر على حماية البيئة وتأمين حاجات الاجيال الحالية من دون المساس بحقوق الاجيال المقبلة"، وكان قانون المحافظة على البيئة ضد التلوث رقم ١٩٨٨/٦٤ قد أكد "ان المحافظة على سلامة البيئة من التلوث هي موجب ملقى على عاتق كل شخص طبيعي او معنوي"، وفي هذين النصين اعتماد لمبادئ إعلاني ستوكهولم ١٩٧٢ وريو دي جانيرو ١٩٩٢. لكن مجرد الإشارة الى الحق ببيئة سليمة، وعدم المساس بحقوق الاجيال المقبلة، وموجب المحافظة على سلامة البيئة تبقي هذا الاعتراف مبهماً وملتبساً، ولا تصبح الحقوق والواجبات المعلنة مصدرًا لموجبات قانونية يؤدي التكرار لها الى عقوبة ما، إذ لم تكن هذه الحقوق والواجبات معينة ومحددة بدقة بموجب نصوص واضحة وملزمة.

من الملاحظ انه منذ بداية ثمانينات القرن العشرين ظهرت في معظم الدول الحاجة الى تضمين مقدمات دساتيرها إشارة الى حق الانسان في بيئة سليمة، الا أن الدستور اللبناني، رغم تعديله عام ١٩٩٠، لم يتضمن هكذا إشارة، فضلاً عن تأخر صدور قانون البيئة لغاية العام ٢٠٠٢. من الأمثلة الحديثة على هذا الوضع، إدخال فرنسا "شرعة البيئة" ضمن دستورها بموجب تعديل دستوري بتاريخ أول آذار ٢٠٠٥ نص على أن "لكل فرد الحق بالحياة في بيئة متوازنة تحترم الصحة، وعلى كل فرد واجب المشاركة في الحفاظ على البيئة وتحسينها، والحوّل، ضمن الشروط المحددة قانوناً، دون حدوث الأضرار التي يمكن ان تلحق بها او على الأقل الحد من أثارها، والمشاركة في تصليح الأضرار اللاحقة بالبيئة". كما ينص التعديل الدستوري الفرنسي على تطبيق مبدأ الاحتراس والحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة، وعلى اعتماد سياسة بيئية تركز الى التوازن بين التطور الاقتصادي والتقدم الاجتماعي، والتربية البيئية والبحث العلمي.

على صعيد آخر أطلقت فرنسا ما عرف بإسم Le Grenelle Environnement وهو كناية عن ندوات وحلقات حوار ونقاش سياسي واقتصادي حول القرارات التي يتعين اعتمادها في موضوع البيئة والتنمية المستدامة وصولاً الى إصدار التشريعات اللازمة. ضمت هذه الحلقات ممثلين عن الدولة والادارات المحلية والمنظمات غير الحكومية وأرباب العمل والأجراء، وتوزعت الحلقات على ست مجموعات عمل:

- ١- مواجهة التبدلات المناخية والسيطرة على ازدياد استهلاك الطاقة،
- ٢- الحفاظ على التنوع البيولوجي والموارد الطبيعية،
- ٣- التأسيس لمحيط بيئي يراعي الضرورات الصحية،
- ٤- اعتماد اساليب الانتاج والاستهلاك المستدامة،
- ٥- بناء ديموقراطية إكولوجية،
- ٦- تشجيع أساليب التنمية المراعية للبيئة والملائمة لسوق العمل والتنافسية.

تضمن التقرير النهائي مجموعة التوصيات التوافقية (وقد واجه بعضها العديد من الانتقادات السياسية والاقتصادية والبيئية) وأسس سياسة تنمية مستدامة ذات هدف ثلاثي: مواجهة التبدلات المناخية، الحفاظ على التنوع البيولوجي وخفض التلوث، وشكلت هذه التوصيات الأسباب الموجبة للقانون البرنامج رقم ٢٠٠٩/٩٦٧ الصادر في ٣ آب ٢٠٠٩ المعروف بإسم Grenelle1 والذي تضمن تشريعات في مواضيع الطاقة، البناء والتنظيم المدني، النقل، الصحة ومعالجة النفايات، الزراعة والكائنات المعدلة جينياً، التربية والتوجيه والحكمية الصالحة،

الوسائل المالية لسياسات حماية البيئة. حالياً تناقش الجمعية الوطنية الفرنسية مشروع القانون Grenelle 2 الذي يتضمن تفصيل أصول تطبيق القانون الأول والتزاماً وطنياً بالبيئة.

تبرز الحاجة الى ربط التشريع البيئي بالمبادئ القانونية العامة وبمبادئ التشريعات البيئية الدولية في سعي نحو اعتماد مبادئ وأطر أساسية للبيئة تشكل ركائز أساسية للقانون البيئي، وقد أشار إليها قانون البيئة اللبناني في المادة الرابعة، إضافة الى ان إقرار قانون للبيئة واعلانه يفترض ان يترافق مع قواعد و اصول وآلية تنفيذ ومراسيم تطبيقية تتيح للأشخاص المعنويين والطبيعيين تطبيق هذه التشريعات والتقيد بها ومنع مخالفتها ومعاقبة المخالفين.

سبق صدور قانون البيئة اللبناني العام ٢٠٠٢ اعتماد عدد من النصوص القانونية او التنظيمية المتفرقة لها طابع بيئي تتعلق بالمؤسسات المصنفة، والنظافة العامة، والمحروقات، والمقالع، والمحميات، والمدعين العامين البيئيين، واستيراد بعض المواد المضرّة بالبيئة، وحماية البيئة (قانون رقم ١٩٨٨/٦٤) وإبرام اتفاقيات دولية، وتنظيم استيراد النفايات، وتحديث الشروط البيئية للمصانع... فضلاً عن صدور تنظيم لوزارة البيئة، الا ان صدور قانون البيئة يكرّس اعتماد صفة المنفعة العامة لحماية البيئة مع ما يستتبع ذلك سواء لجهة إقرار مبدأ مراقبة شرعية الاعمال الادارية والمشاريع الخاصة وأخذ حماية البيئة بالاعتبار في المشاريع المنفذة، أم لجهة إمكانية إنشاء مرفق عام بيئي متخصص، إضافة الى ظهور مفهوم "النظام العام الإكولوجي"، لكن عدم صدور المراسيم التطبيقية لقانون البيئة يحول دون وضعه قيد التنفيذ وتطبيق مبادئه وأحكامه.

من ميزات قانون البيئة اللبناني ان المشتري لم يعتمد الى جمع النصوص التي تتعلق بالبيئة في نص موحد، كما لم يدخل النصوص البيئية في متن القوانين السابقة، وإنما اصدر تشريعاً بيئياً متكاملًا معلناً مبادئ القانون البيئي العامة ومعتمداً الأسس القانونية لآلية عمل هادفة لحماية البيئة، على ان تقترن هذه الاحكام القانونية بنصوص تفصيلية لاحقة.

الفقرة الثالثة: مبادئ القانون البيئي العامة

البند الأول: مفهوم المبادئ العامة ودورها

لمبادئ القانون البيئي العامة مصدران: التشريع (دستور او قانون) الذي ينص على المبدأ العام، أو القرار القضائي الذي يعلن المبدأ العام.

يتم التمييز تقليدياً بين خمس فئات من المبادئ العامة في ميدان البيئة:

- ١- المبادئ العامة التي تتضمن إعلاناً للتشريعات المتعلقة بالبيئة.
- ٢- المبادئ العامة التي تتضمن الحقوق البيئية: حق الإنسان ببيئة سليمة، والحق بالإطلاع على المعلومات في ميدان البيئة...
- ٣- المبادئ العامة التي تتضمن الواجبات البيئية: واجب الحفاظ على البيئة وحمايتها، وواجب إصلاح التعديت على البيئة والتعويض عن الأضرار اللاحقة بها...
- ٤- المبادئ العامة التي تتضمن المفاهيم المجردة: مبدأ التنمية المستدامة، الحفاظ على حقوق الأجيال المقبلة، التراث المشترك للإنسانية...
- ٥- المبادئ العامة التي تعلن معايير ونماذج تلخص تصرفات ومواقف معتمدة ومقبولة من المجتمع: "عناية الأب الصالح"، "الكلفة الاقتصادية المقبولة"، "الوضع الحالي للمعلومات العلمية"، "استعمال أفضل الوسائل التقنية المتوافرة"...

يُميّز الفقه أيضًا بين نوعين من المبادئ العامة:

١- المبادئ العامة التشريعية التي تعلن مبادئ قانونية يتم تطبيقها في أوضاع تسبق حصول الضرر البيئي أو تهدف لمنع حصوله أو للتعويض عنه، ولها نتائج قانونية: مبدأ الإحتراس، ومبدأ العمل الوقائي، وواجب حماية البيئة والتعويض عن الضرر اللاحق بها.

٢- المبادئ العامة الإدارية التي تعلن مبادئ ذات طابع إقتصادي أو مالي: "إدخال كلفة استعمال البيئة في كلفة الإنتاج" و"مبدأ الملوث يدفع" الذي يركز على نظام رسوم بيئية مسبقة وهو يختلف عن نظام المسؤولية والتعويضات اللاحقة.

للمبادئ القانونية العامة دوران أساسيان:

١- دور سياسي يتمثل بأثر إعلاني ومظهر احتفالي لنشر قاعدة بيئية، وإيداء الإهتمام بالقيم التي تتضمنها هذه القاعدة وإرساء مبادئ تطوّر أو إصلاح قانوني في نطاق معين، بحيث يعبر المبدأ العام عن نضوج قانون البيئة واجتيازه مرحلة نمو معينة، قبل الدخول في التفاصيل التقنية والعملية التي تميز التشريع البيئي.

٢- دور قانوني يبرز جلياً في غياب القاعدة القانونية الملزمة، حيث يرتكز القضاء العدلي والإداري على السواء على المبادئ العامة لإعطاء مفهومي الحق والموجب البيئي مفعولاً حقيقياً بانتظار صدور النص الواضح والملزم.

البند الثاني: المبادئ القانونية العامة

أولاً: مبدأ "الملوث يدفع" "Le principe du "pollueur-payeur"

هو أحد أبرز المبادئ التي ترعى سياسة حماية البيئة وهو مبدأ له طابع إقتصادي أكثر منه قانوني، تعرّفه الفقرة (ج) من المادة الرابعة من قانون البيئة على أنه "يقضي بأن يتحمل الملوث تكاليف التدابير الوقائية ومحكافة التلوث أو تقلّصه". وقد تم تكريس هذا المبدأ في إعلان ريو دي جانيرو (المبدأ ١٦). يفترض هذا المبدأ أن ثمن السلع والخدمات في السوق يجب أن يعكس كلفة الموارد المستخدمة، بما فيها الموارد البيئية، إذ يعتبر خبراء الاقتصاد أن السعي للكسب هو أحد أبرز الأسباب المؤدية إلى إتلاف البيئة، فالملوث يلوث لأن في ذلك مصلحة إقتصادية له، ووسائل الإنتاج الأقل كلفة هي الوسائل الأكثر إضراراً بالبيئة، وبالتالي فإن مجانية استخدام الموارد البيئية هي السبب الأول للتلوث.

مبدأ "الملوث يدفع" يهدف إلى تحميل هذا الملوث الكلفة الاجتماعية للتلوث الذي ينتجه، إلا أن مجرد إعلان هذا المبدأ لا يكفي لتطبيقه، حيث أن المعطيات الاقتصادية والقانونية تختلف باختلاف الدول ووضعها الخاص، ذلك أنه في حال عدم اعتماد نظام بيئي متوازن وحق بيئي معنن ومطبّق، يُطرح السؤال حول مدى إمكانية إدخال الكلفة الاقتصادية والاجتماعية للإنتاج في سعر الإنتاج طالما أن الموارد البيئية لا تزال مجانية، كما لا يزال مجاناً استخدام هذه الموارد وحتى التعسّف في استخدامها وإتلافها، فعندما لا يعتدّ للبيئة بقيمة اقتصادية وتبقى مورداً عاماً غير مملوك من أحد لا يحظى بحماية أو بادارة جدية، لا يمكن لأية آلية اقتصادية تحديد الكلفة البيئية للإنتاج.

للدول غير الصناعية، وهي بمجملها دول مستوردة، إهتمامات مختلفة عن الدول الصناعية المصدرة لإنتاجها، فالأخيرة تسعى لتأمين أسواق إضافية لتصدير الإنتاج وهي تدعم الصناعيين الملوثين لمساعدتهم في تمويل توظيفات لمكافحة التلوث كي يكون إنتاجها أكثر منافسة مع اعتبار الكلفة البيئية لهذا الإنتاج، في حين أن هذه الاعتبارات الاقتصادية غير موجودة لدى الدول المستوردة، لا بل ما يحصل هو عكس ذلك: السعي نحو إنتاج بأقل كلفة

دون اعتبار لكلفة استخدام الموارد البيئية، وهي (أي الكلفة) غير موجودة أساساً أو على الأقل دون قيمة إقتصادية.

أما من ناحية تطبيق مبدأ "الملوث يدفع"، فيمكن للإدارة أن تعتمد وسائل تنفيذية متعددة قد تكون ناجعة إذا ما طبقت مجتمعة:

أ - الضريبة البيئية، وهي رسم أو أتوة يفرض على الملوث بصورة مباشرة ويستخدم عادة لحماية البيئة أو ترميم الأضرار اللاحقة بها.

ب - التنظيمات البيئية، وهي قواعد قانونية وتنظيمية تفرض على الملوث اعتماد تقنيات للحد من التلوث، وقد تكون قواعد تطبق على وسائل الإنتاج أو تحد من الانبعاثات أو تفرض شروطاً نوعية في محيط موقع الإنتاج (ضجيج - حماية المياه...).

ج- آليات التعويض المالي، وهي مستوحاة من آليات التعويض عن الضرر في ميدان المسؤولية، مع الإشارة إلى أن التعويض المالي لا يعيد الوضع البيئي إلى ما كان عليه، فالضرر البيئي غير قابل للتصحيح، علماً بأن التعويض يمكن أن يغطي من قبل شركات الضمان، وهو أمر غير مطبق في لبنان لأسباب العائدة إلى مجانية أو قلة كلفة استخدام الموارد البيئية، ولتنظيمات مختلفة متعلقة بشركات الضمان.

إلا أنه إذا كان مجمل المنهج مغلوطاً، أو إذا فقد هذا النظام أحد عناصره، فإن مبدأ "الملوث يدفع" يفقد فعاليته ويصبح مجرد إعلان عقيم دون مضمون، وما هو أكثر خطورة، قد يصبح هذا المبدأ تشريعاً للتلوث الحاصل عن طريق الاعتراف بحق التلوث لمن يدفع مبلغاً زهيداً.

ثانياً: مبدأ الإحتراس Le principe de précaution

هو المبدأ رقم ١٥ في إعلان ريو دي جانيرو، وقد عرفته المادة الرابعة من قانون البيئة اللبناني على أنه "يقضي باعتماد تدابير فعالة ومناسبة بالاستناد إلى المعلومات العلمية وأفضل التقنيات النظيفة المتاحة الهادفة إلى الوقاية من أي تهديد بضرر محتمل وغير قابل للتصحيح يلحق بالبيئة".

أما المبدأ رقم ١٥ من إعلان ريو فقد ألزم الدول بأن تطبق، ضمن إمكاناتها، التدابير الاحتراسية على أوسع وجه لحماية البيئة، وعند احتمال وجود تهديد بخطر بالغ غير قابل للتصحيح قد يلحق بالبيئة، لا يجوز أن يكون إنتفاء اليقين العلمي المطلق سبباً لعدم إتخاذ التدابير الوقائية الهادفة لحماية البيئة. وقد إعتمدت عدة إتفاقيات دولية هذا المبدأ، لا سيما إتفاقية التنوع البيولوجي وإتفاقية التبدل المناخي.

في مواجهة عدم قابلية تصحيح بعض الأضرار الجسيمة التي تلحق بالبيئة وانقضاء اليقين العلمي أو عدم اكتمال المعلومات في بعض القضايا الشائكة كطبقة الأوزون والمحطات النووية والنفايات الصناعية أو المشعة والكائنات المعدلة جينياً O.G.M. والحفاظ على التنوع البيولوجي... يُفضل إتخاذ التدابير الوقائية الإحتراسية على عدم القيام بأي تدبير، وفي ذلك حماية لحق الأجيال المقبلة ببيئة سليمة.

يطرح تطبيق مبدأ الإحتراس مسألة ضرورة المقارنة بين خطر الضرر المحتمل وبين الكلفة الإقتصادية للتدابير المقترحة من جهة، وفعالية هذه التدابير للحوّل دون حصول الضرر من جهة ثانية. فلكي تكون التدابير الاحتراسية مبررة يجب ألا تتجاوز كلفة هذه التدابير الأكاليف المحتملة للضرر البيئي، من هنا تضارب آراء العلماء والاقتصاديين بين من يعتبر أن مبدأ الإحتراس يؤدي إلى شل حركة الأبحاث العلمية، ومن يعتبر، بالعكس، أن مبدأ الإحتراس يشكل حافزاً إضافياً مشجعاً للبحث العلمي. إلا أن إعلان المبدأ بحد ذاته غير كاف لتطبيقه، فهو بحاجة لمنهجية يتم اعتمادها تتناول نطاق تطبيق المبدأ وشروط تطبيقه.

تطبيق مبدأ الاحتراس يجب ان يكون منوطاً بشكل حصري بالسلطات العامة اي الدولة والسلطات المحلية حسب اختصاص كل منها، دون الأفراد والمؤسسات الخاصة او الصناعيين او العلماء الذين لا صلاحية لهم لاتخاذ اي تدبير تطبيقاً لمبدأ الاحتراس للحد من حرية التجارة او الصناعة ؛ الا ان التدابير المتخذة من قبل السلطات العامة تطبيقاً لهذا المبدأ تلزم المؤسسات الخاصة والأفراد، كما ان حصر صلاحية اتخاذ هذه التدابير بالسلطات العامة يؤدي الى إمكانية إعلان مسؤولية هذه السلطات عن اتخاذ او عن الامتناع عن اتخاذ هذه التدابير، ويعطي المتضرر حق طلب التعويض عن الضرر اللاحق به، كما يطرح السؤال عن مدى إمكانية إعلان المسؤولية المدنية او الجزائية لمتخذ التدابير او الممتنع عن اتخاذها.

أما نطاق تطبيق مبدأ الاحتراس، فهو لا يقتصر فقط على حماية البيئة، وانما يشمل أيضاً حماية الصحة العامة وحماية المستهلك وحماية الأمن الغذائي.

فيما يتعلق بشروط تطبيق مبدأ الاحتراس، من المفيد العودة الى إعلان الاتحاد الاوروبي بهذا المجال وهو يفرض مفهوم تحليل المخاطر ويعرفه ويحدد مراحلها كالتالي: إجراء منسق يشمل التقييم العلمي للمخاطر واحتمالات تحققها ضمن ظروف معينة (تقييم المخاطر)، وتقدير مجمل التدابير المؤدية الى مستوى حماية ملائمة (إدارة المخاطر) وتبادل المعلومات مع المراجع المعنية من سلطات عامة ومستهلكين وعلماء ومراقبين ومنتجين... لشرح الاسباب وتبرير تدابير إدارة المخاطر المقترحة، على ان تكون مرحلة تحليل المخاطر من الناحية العلمية منفصلة عن مرحلة ادارة المخاطر من الناحية السياسية، وان يتم التمييز بينهما، فالخبرة العلمية ضرورية وواجبة ليكون القرار السياسي مراعيًا للمعطيات العلمية المتوافرة، ومرتكزًا الى أحدث نتائج الابحاث العلمية الدولية.

يهدف تقييم المخاطر الى التحقق من احتمالية حدوث نتائج سلبية لعمل ما او لاستخدام منتج ما، وقد ارتبط هذا التقييم بمفهوم "الضرر المحتمل" الذي يبرر التدبير المعتمد تطبيقاً لمبدأ الاحتراس، وذلك بالاستناد الى خبرة علمية او على الاقل الى فرضية علمية معقولة والى حجة منطقية تدعو للشك جدياً بوجود الخطر، دون ان يكون مجرد "الخطر الوهمي" مبرراً لاتخاذ هذه التدابير، فالخطر الذي يمكن أخذه بالاعتبار هو الخطر الذي يمكنه ان يهدد بضرر جسيم وغير قابل للتصحيح.

تظهر صعوبة تطبيق مبدأ الاحتراس بصورة جلية في اطار معلومات علمية غير ثابتة، لا بل قابلة للجدل، حيث يصعب او حتى يستحيل في بعض الاحيان التقييم العلمي الكامل للمخاطر بالنظر لعدم توافر المعطيات العلمية او عدم كفايتها، مما يطرح على السلطات العامة مسألة اتخاذ التدابير او العزوف عنها، اذ يبقى الخيار بمواجهة وضع مستجد قراراً سياسياً مرتبطاً بمستوى الخطر "المقبول" في المجتمع ويعود للسلطات ان تحدد مستوى الحماية الذي تعتبره ملائماً للمجتمع، وبالإستناد الى هذه التحديد تقرر السلطات مستوى الخطر غير المقبول والذي، في حال تخطيه، يوجب اعتماد تدابير الحماية الفعالة بالرغم من الشك العلمي. أما في حال عدم توفر او عدم كفاية الدليل العلمي، او عندما يكون التقييم العلمي غير ثابت او موضوع جدل، فان مبدأ الاحتراس يستتبع سلوكاً ايجابياً مزدوجاً بمعنى اتخاذ التدابير وليس الامتناع عن ذلك، وفي الوقت ذاته البحث عن متابعة البحث العلمي لرفع الشك والريبة، وعلى السلطات ان تسعى الى اعتماد أساليب تقييم المخاطر والتدابير المؤقتة المتناسبة لتحاشي حصول الضرر.

أما المبادئ العامة لادارة المخاطر والتي تخضع لها التدابير المعتمدة تطبيقاً لمبدأ الاحتراس فهي:

- اعتماد تدابير متناسبة مع مستوى الحماية المطلوبة.

- إعتقاد تدابير غير تمييزية وموازية للتدابير المعتمدة سابقاً في حالات مشابهة.
 - إعتقاد تدابير تأخذ بالاعتبار الفائدة والاعباء الناتجة عن اعتماد التدبير او العزوف عنه في إطار تحليل متوازن لمردودية مقبولة اقتصادياً.
 - إعتقاد تدابير تأخذ بالاعتبار التطور العلمي، وهي تدابير مؤقتة تستمر سارية المفعول طالما ان الخطر يعتبر مرتفعاً بشكل لا يجوز القبول بان يتحملة المجتمع.
- هذه المعايير الاوروبية صالحة لان تعتمد من قبل المشرع اللبناني عند تحديد منهجية تطبيق المبادئ العامة لحماية البيئة لا سيما مبدأ الاحتراس، وفي القرارات القضائية الصادرة تطبيقاً لهذا المبدأ.

La fonction essentielle du juge est de statuer sur l'existant, et non sur l'incertain, faute de quoi sa décision risque d'être arbitraire. Or, lorsqu'on le saisit sur le point de savoir si une mesure prévue ne peut être prise parce que celle-ci comporte des risques sérieux pour l'environnement, on lui demande le contraire. Le deuxième aspect de ce paradoxe réside en ce qu'on lui demande non seulement de statuer sur un risque, par principe inconnu, mais encore de juger selon une procédure d'urgence, alors que dans ce cadre, il a le devoir de statuer sur la simple évidence.

Toute la difficulté provient de l'absence de certitude scientifique à l'égard de la simple possibilité de création d'un risque. Comment le juge des référés pourrait-il trancher et suspendre une activité sans expertise au nom du principe de précaution? C'est un pas que vient de franchir le Président du TGI d'Anvers (2 février 1999).

Saisi d'une action fondée sur un texte permettant aux habitants d'une commune d'exercer l'action collective en cas d'inactivité de l'administration communale en vue de protéger les intérêts collectifs que cette dernière néglige, le juge a considéré que s'il n'y avait aucune certitude absolue qu'un incinérateur n'engendrerait aucun risque pour la santé des habitants, le principe de précaution devait être appliqué "quand en de pareilles circonstances le dommage peut être prévenu en décidant de ne pas commencer des activités engendrant des risques". Il a estimé qu'aucun compromis ne peut être conclu "parce qu'il en va précisément de l'avenir de la population et de la qualité de la vie", problème qui intéresse tout le monde et ne peut laisser personne indifférent.

Christian HUGLO – La Lettre Juris-Classeur de l'Environnement – Juillet 1999

ثالثاً: مبدأ العمل الوقائي في مبدأ الوقائي

نصت الفقرة (ب) من المادة الرابعة من قانون البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ انه على كل شخص طبيعي او معنوي ان يلتزم، في اطار حماية البيئة وإدارة الموارد الطبيعية، بالعمل الوقائي لكل الاضرار التي تصيب البيئة من خلال استعمال أفضل التقنيات المتوافرة.

ان العمل الوقائي يفترض منع حصول ضرر بالبيئة عن طريق وسائل وقائية مناسبة قبل اعداد مخطط ما او تنفيذ مشروع ما، فالعمل الوقائي هو عمل مسبق يُفضل على التدبير اللاحق الهادف الى تصحيح الضرر او التعويض عنه بعد حصوله، دون ان يمنع استخدام احدى الوسيّلتين اللجوء الى الوسيلة الاخرى لانه لا يمكن استباق كافة المخاطر.

للعمل الوقائي وسائل متعددة يمكن تصنيفها ضمن ثلاثة أبواب: التقنين (أ)، نظام الترخيص (ب)، وتقييم الأثر البيئي (ج):

أ - التقنين:

هو مجموعة التدابير المعتمدة للحؤول دون حصول الضرر، وهي تشمل، من جهة، النصوص القانونية والتنظيمية، ومن جهة ثانية، منع أو تحديد القيام بأعمال معينة.

١- القواعد التنظيمية: يمكن تمييز أربعة أنواع من القواعد:

١١- قواعد ومعايير النوعية: تهدف الى اعتماد حد أقصى مسموح به للتلوث في قطاع بيئي محدد: ككمية الرصاص أو الزئبق أو مستوى الضجيج، وقد تختلف هذه القواعد باختلاف استخدامات الموارد البيئية.

١٢- قواعد ومعايير الانبعاثات: تحدد كمية تركيز الملوثات المنبعثة من مصدر محدد، ويمكن تعديل هذه الكميات زيادة أو تخفيضاً وفقاً لتبديل المعطيات الطبيعية أو المحيط المباشر أو عدد الملوثات.

معايير الانبعاثات تنشئ موجب تحقيق نتيجة obligation de résultat وتترك للملوث حرية اختيار الوسائل المؤدية الى تقيده بالقواعد الالزامية. بصورة إجمالية يتم تنظيم المصادر الثابتة للتلوث (كالمصانع والسكن) بموجب قواعد الانبعاثات، أما مصادر التلوث غير الثابتة فهي تخضع عادة لقواعد الانتاج.

١٣- معايير الأسلوب أو الوسيلة: تلزم هذه المعايير الملوث باعتماد وسائل محددة لتخفيض التلوث: نظام تصفية أو تنقية أو اعتماد نظام مراقبة مستمرة أو خطة طوارئ في حال حدوث حادث بيئي.

١٤- معايير أو قواعد الانتاج: يمكن ان تحدد وتفرض التكوين الكيميائي أو الطبيعي لبعض المواد كالأدوية والمنظفات، أو تلعيب أو نقل أو عرض بعض المواد لا سيما السامة منها، أو كمية التلوث المسموح من جراء استخدام انتاج معين أو منع وجود صنف محدد في منتج ما، على ان يتم تعديل هذه المعايير واعتماد أفضل التقنيات المتوافرة بهدف تخفيض التلوث.

٢- نظام المنع أو التحديد:

إذا شكّل مشروع أو إنتاج أو وسيلة ما خطراً على البيئة، يمكن اعتماد تدابير غير القواعد والمعايير، فعندما يرتفع مستوى الخطورة يمكن منع أو تقييد استخدام المنتج أو الوسيلة الانتاجية، ويتم التقييد اجمالاً بإدخال الوسائل أو المنتجات ضمن لائحة أو جرد للمواد الخاضعة لترخيص مسبق للتقييد أو المراقبة أو المنع (استيراد، نقل، انتاج، تصدير أو توزيع) أو لشروط استخدام واستثمار محددة؛ كما يجوز اعتماد تصنيف المواقع كوسيلة مراقبة وحد من التلوث عن طريق تحديد مناطق صناعية أو مواقع مكرّسة لنشاط معين (مقالع أو كسارات...) أو مناطق يُمنع فيها اي عمل صناعي بهدف حمايتها بيئياً (أراض رطبة أو مراكز تجمع الطيور أو الغابات) وقد تكون وسائل الحماية هذه دائمة أو مؤقتة. كما يمكن ان تكون هذه الوسائل ايجابية إذا ما أشارت الى ان المنتج يعتمد وسائل صديقة للبيئة عن طريق وضع رمز بذلك على هذا المنتج éco label.

ب - نظام الترخيص المسبق

هو أحد أفضل وسائل الوقاية المسبقة ويتمثل باخضاع النشاط الملوث الى ترخيص مسبق.

اعتمد لبنان نظام الترخيص المسبق في تنظيم المؤسسات المصنفة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل تاريخ ١٩٣٢/٧/٢٢ وملحقه الصادر بالمرسوم رقم ٤٩١٧ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٤ المعدل بالمرسوم رقم ٥٢٤٣ تاريخ ٢٠٠١/٤/٥، ويتضمن نظام الترخيص المسبق أصول الترخيص (او التصريح) والمراقبة والتفتيش والعقوبات، الا ان التنظيم اللبناني للمؤسسات المصنفة اصبح قديماً ولم يعد يتلاءم مع التطورات الصناعية والمعطيات البيئية رغم تعديلاته، ورغم فصل الكسارات والمقالع (المرسوم رقم ٥٦١٦ تاريخ ١٩٩٤/٩/١٥، وقد تم تعديله لاحقاً) ومجمعات المشتقات النفطية (المرسوم رقم ٥٥٠٩ تاريخ ١٩٩٤/٨/١١) عن النظام العام للمؤسسات المصنفة.

ج - تقييم الأثر البيئي

يستند هذا المبدأ الى القول المأثور المعروف: الوقاية خير من العلاج. للتمكن من الوقاية يتعين معرفة نتائج المشروع المقترح بصورة مسبقة، ليس فقط من الناحية التقنية او الاقتصادية، وانما ايضاً من الناحية البيئية، وارتباط المشروع بمحيطه الانساني والاجتماعي ونتائجه المباشرة وغير المباشرة على الأفراد والمجتمع. اعتمد مبدأ دراسة تقييم الأثر البيئي أولاً في الولايات المتحدة الاميركية مع قانون البيئة للعام ١٩٧٠، وطبقته فرنسا مع قانون البيئة بتاريخ ١٩٧٦/٧/١٠ ومرسومه التطبيقي بتاريخ ١٩٧٧/١٠/١٢.

أشار المبدأ ١٧ من اعلان ريو دي جانيرو الى دراسة تقييم الاثر البيئي كوسيلة تعتمد في حال وجود نشاط يمكن ان يكون له تأثير سلبي مهم على البيئة. اما قانون البيئة اللبناني فقد أشار الى تقييم الاثر البيئي في مادته الثانية الفقرة (ج)، وعرفه بأنه عملية تحديد وتقييم آثار مشروع وزيادة الاثار الايجابية على البيئة والموارد الطبيعية وذلك قبل اعطاء القرار بالموافقة على المشروع او رفضه. وينتج عن دراسة التقييم تقرير تقييم الاثر البيئي.

نصت الفقرة (ك) من المادة ٢ من قانون البيئة على ان تقييم الاثر البيئي هو احد المبادئ العامة لحماية البيئة وادارة الموارد الطبيعية ومكافحة التلوث، وقد حددت المواد ٢١ و ٢٢ و ٢٣ من قانون البيئة (الباب الرابع) شروط وتفاصيل دراسة تقييم الاثر البيئي، على ان تحدد دقائق تطبيق هذا الباب بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة والمالية.

أما مفهوم المشروع الخاضع لتقييم اثره البيئي فهو يشمل على السواء:

- تنفيذ أشغال بناء او سواها من الانشاءات والذي قد يكون لها آثار هامة على البيئة.
- اية مداخلة في المحيط الطبيعي بما فيها تلك التي تتضمن اعمال استخراج المواد المعدنية، والتي قد يكون لها آثار هامة على البيئة نتيجة إنشائها، تشغيلها او استثمارها.
- تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى وتصاميم التصنيف ونظام الارتفاقات ومشاريع ضم الاراضي وفرزها، سواء كان صاحب المشروع طالب الترخيص شخصاً طبيعياً او معنوياً من القطاع الخاص، او الادارة العامة التي تبادر بمشروع معين.

يميز قانون البيئة اللبناني بين تقييم الأثر البيئي وبين الفحص البيئي المبدئي وهو، حسب تعريف الفقرة (ب) من المادة الثانية، دراسة أولية تهدف الى تحديد الأثار البيئية المحتملة لمشروع ما، بغية تحديد مدى ضرورة اجراء دراسة تقييم أثر بيئي للمشروع. ويعتبر قانون البيئة أن خطة الادارة البيئية هي جزء لا يتجزأ من تقرير تقييم الاثر البيئي وتقرير الفحص البيئي المبدئي؛ وتعرفها الفقرة (د) من المادة الثانية، بأنها مجموعة التدابير ووسائل الرصد والمراقبة والاجراءات المؤسسية المتخذة خلال انشاء او تشغيل او تفكيك المشروع، والتي

من شأنها الغاء الآثار السلبية او تخفيفها الى المستويات المقبولة وفق المعايير المحلية إن وجدت، والا وفقاً لمعايير الأمم المتحدة.

يتقدم صاحب المشروع من المؤسسة ذات الصلاحية بطلب افادته عن تصنيف مشروعه مع المستندات الثبوتية المطلوبة من وزارة البيئة، وتقوم الادارة ذات الصلاحية، بعد تسجيل الطلب لديها، بإحالتها الى وزارة البيئة. على وزارة البيئة، عند تسلمها طلب التصنيف لمشروع مقترح ان تتحقق من كون المشروع يستلزم دراسة تقييم اثر بيئي، او فحص بيئي مبدئي، او وقوعه في منطقة حساسة بيئياً، او قد يكون له أثر هام على هكذا منطقة، وذلك وفق معايير تحدد بقرار من وزارة البيئة او بموجب مرسوم.

على وزارة البيئة ان تعلم الادارة ذات الصلاحية وصاحب المشروع بقرار التصنيف خلال مهلة محددة مع نتائج هذا التصنيف لجهة الدراسة المطلوبة، وتحدد وزارة البيئة تفاصيل المعلومات والمستندات العائدة لدراسة تقييم الاثر البيئي. تتناول المعلومات والدراسات والتحليل المطلوبة بصورة عامة وبعدها الأدنى - مع إمكانية توسيعها بالنسبة لمشاريع محددة ومؤسسات مصنفة - النقاط الخمس التالية:

- ١- تحليل الوضع الأساسي للموقع ومحيطه وبيئته، استناداً الى جردة بيئية معتمدة.
 - ٢- تحليل مفاعيل وآثار المشروع (تلوث، ضرر، إزعاج، ضجيج، روائح، انبعاثات، مسيل، أنوار، ارتجاجات...) على البيئة بكافة عناصرها (تربة، هواء، مياه، نبات، حيوانات، مناخ، جوار، صحة عامة...).
 - ٣- الأسباب التي تبرر اعتماد المشروع ومدى اندماجه بالبيئة.
 - ٤- التدابير المقترحة من قبل صاحب المشروع من أجل إزالة او خفض الاضرار اللاحقة بالبيئة والتعويض عنها، وكلفة هذه التدابير.
 - ٥- النمط والاسلوب العلمي المعتمد في دراسة الاثر البيئي والصعوبات التقنية والعلمية التي واجهت الدراسة، تسهيلاً لقراءة وفهم الدراسة.
- يمكن أن تتم مراقبة دراسة الأثر البيئي على ثلاث مستويات:
- ١- من قبل المواطن عن طريق نشر الدراسة وإخضاعها لأصول مشابهة لتحقيق المحلات المصنفة.
 - ٢- من قبل الادارة البلدية او المحافظة او الوزارة المختصة وفقاً لما تحدده النصوص التطبيقية.
 - ٣- من قبل القضاء الإداري بمعرض مراجعة قضائية تتعلق بمخالفة القوانين او الانظمة او الأصول المرعية الاجراء.
- لا تشكل دراسة الأثر البيئي بحد ذاتها عملاً ادارياً او قراراً ادارياً نافذاً، فهي ليست سوى أحد عناصر الاصول الادارية المفروضة للترخيص لمشروع ما، وبالتالي ليس لها أية آثار ونتائج قانونية باستثناء التوعية والجديّة في التعاطي مع البيئة من جهة، ومن جهة ثانية، تلزم صاحب المشروع طالب الترخيص تجاه الغير نتيجة أي ضرر مرتبط بالمشروع قد يلحق بالغير، كما تلزم كل من معدّ الدراسة تجاه صاحب المشروع، والادارة، في حال الغاء الترخيص الصادر استناداً الى الدراسة نتيجة مخالفة الدراسة للنصوص المرعية الاجراء.

رابعاً: مبدأ الحفاظ على التنوع البيولوجي La diversité biologique

ينتج عن كافة النشاطات البشرية، بما فيها التشريعات البيئية، أثر ما على التنوع البيولوجي، وقد كان هذا الاثر سلبياً خلال القرن الماضي مع تزايد عدد السكان وزيادة الاستثمار

الصناعي والتلوّث الحاصل بنتيجته، إذ يقدر عدد الأجناس من الطيور والحيوانات المنقرضة خلال القرنين الماضيين بحوالي مئتي جنس، ويظهر الاثر السلبي على التنوع البيولوجي بصورة أوضح في بعض المناطق بنوع خاص. اما الاضرار اللاحقة بالتنوع البيولوجي فأبرزها التلوّث على اختلاف أنواعه والحرائق والتآكل واضطراب مساكن الأجناس المختلفة، والزراعة من صنف واحد.... وقد أدرك المجتمع الدولي أهمية الموارد الطبيعية وضرورة الحفاظ عليها وعدم التخطي في استخدامها مستوى إعادة تجديدها، وضرورة تحسين انتاج الاراضي، واعادة استعمال الموارد غير المستهلكة بنتيجة استخدامها، واستعمال الموارد المستهلكة نتيجة الاستخدام بما يتناسب مع كمية توافرها. وقد وضعت عدة اتفاقات اقليمية تهدف الى حماية التنوع البيولوجي، كما أقرت الأمم المتحدة إتفاقية دولية للتنوع البيولوجي في مؤتمر ريو دي جانيرو بتاريخ ٥/٦/١٩٩٢.

تعرف المادة الثانية - فقرة (هـ) في قانون البيئة التنوع البيولوجي بأنه "تباين الكائنات العضوية الحية المستمدة من المصادر كافة، بما فيها النظم الإكولوجية البرية والبحرية، والاحياء المائية، والمركبات الإكولوجية التي تعد جزءاً منها، وذلك يتضمن التنوع البيولوجي داخل الانواع، وبين الانواع والنظم الإكولوجية.

أدت ضرورة حماية النظم الإكولوجية الى الدعوة لاعتماد خطة شاملة لحماية التنوع البيولوجي. وقد انضم لبنان الى إتفاقية الامم المتحدة للتنوع البيولوجي التي أبرمها بموجب القانون رقم ٣٦٠ تاريخ ١/٨/١٩٩٤. أشارت هذه الاتفاقية الى إدراك المجتمع الدولي للقيمة الجوهرية للتنوع البيولوجي ولأهمية التنوع البيولوجي من أجل التطور لصيانة النظم الكفيلة باستمرار الحياة في المحيط الحيوي، وبأن صيانة التنوع البيولوجي تشكل اهتماماً مشتركاً لجميع الشعوب، ومع التأكيد على ان للدول حقوقاً سيادية على مواردها البيولوجية، ومسؤولية عن صيانة التنوع البيولوجي لديها، وعن استخدام مواردها البيولوجية، على نحو قابل للاستمرار.

تهدف إتفاقية الامم المتحدة للتنوع البيولوجي الى السعي من اجل تحقيق صيانة التنوع البيولوجي واستخدام عناصره على نحو قابل للاستمرار والتفاسم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدام الموارد الجينية عن طريق اجراءات، منها الحصول على الموارد الجينية بطرق ملائمة ونقل التكنولوجيا الملائمة ذات الصلة، مع مراعاة كافة الحقوق في هذه الموارد والتكنولوجيات، وعن طريق التمويل المناسب.

نصت الاتفاقية على ان يقوم الاطراف المنضمون اليها، كل "حسب اوضاعه وقدراته، وقدر الإمكان، وحسب الاقتضاء" باتخاذ التدابير العامة لصيانة التنوع البيولوجي واستخدامه على نحو قابل للاستمرار ضمن استراتيجية معتمدة، وتحديد عناصر التنوع البيولوجي ورصدها، وإنشاء نظام للمناطق المحمية وإدارتها، وإصلاح النظم الإكولوجية المتدهورة، ووضع المبادئ التوجيهية وإصدار التشريعات اللازمة لحماية الانواع والمجموعات والاصناف المهددة، واعتماد تدابير حافزة اقتصادياً واجتماعياً لتشجيع صيانة التنوع البيولوجي، ووضع برنامج تعليمي وتدريبى وتنقيفي وبرامج للابحاث وتبادل المعلومات والتعاون التقني والعلمي بين الاطراف، واستخدام التكنولوجيا الحيوية.

ينظم الفصل الثامن من قانون البيئة اللبناني موضوع إدارة الموارد الطبيعية والمحافظة على التنوع البيولوجي في المواد ٤٧ و ٤٨ و ٤٩ منه؛ فاعتبرت المادة ٤٧ أنه من المصلحة العامة حماية الطبيعة والوقاية من التصحر ومكافحته على الاجناس الحيوانية والنباتية ومساكنها وعلى التوازنات البيولوجية والانظمة البيئية وعلى التنوع البيولوجي، في مواجهة كل أسباب التدهور والتلوّث ومخاطر الزوال.

اما اساس إدارة الموارد الطبيعية والحفاظ على التنوع البيولوجي فقد حددته المادة ٤٨ كالتالي:

أ- وضع جردة بالاجناس الحيوانية والنباتية الموجودة، وخاصة تلك المعرضة لخطر الزوال.

ب- إخضاع كل نشاط من شأنه المساس بالبيئة لاعلام وزارة البيئة المسبق.

ج- إقتراح خطط حماية مسكن الاجناس الحيوانية والنباتية وشروط حماية المواقع والمناظر الطبيعية.

د- إقتراح انشاء حدائق وطنية ومحميات طبيعية ومناطق محمية واقترح شروط حماية المواقع والمناظر الطبيعية.

هـ- وضع نظام مراقبة لولوج الموارد البيولوجية والحيوية الوراثة واستعمالها وفقاً للاتفاقات والمعاهدات الدولية التي أبرمها او يبرمها لبنان، وذلك بالاتفاق مع الوزارات المعنية.

و- مشاركة المواطنين والمؤسسات العامة والخاصة في الحفاظ على التنوع البيولوجي والاستعمال المستدام للموارد الطبيعية.

المادة ٤٧ من قانون البيئة تعطي للطبيعة بالمعنى الواسع مكانة موازية للحاجات الاقتصادية، وفي حال التنازع بين المشاريع العمرانية او الصناعية وبين حماية موقع طبيعي، فان النزاع يكون حاصلًا بين مصلحتين عامتين متوازيتين.

أصدرت وزارتا البيئة والزراعة قرارات بهذا الشأن تناولت حماية مواقع طبيعية او تنظيم الصيد او حماية التراث الجيني لأرز لبنان أو تصدير الأعشاب الطبية، كما صدرت قوانين بإنشاء محميات طبيعية في مناطق مختلفة من لبنان (جزر النخل، حرش إهدن، أرز الشوف، رأس العين - صور، بنتاعل، اليمونة، أرز تنورين، كرم شباط).

يمكن ان نتناول التشريعات المتعلقة بحماية التنوع البيولوجي وصيانتها، حماية النبات والحيوان عن طريق تنظيم الصيد البري والبحري ومنع صيد بعض الاجناس والاتجار بالاصناف المهددة بالانقراض وحماية الاجناس المهاجرة والحد من ادخال الاصناف الغريبة، كما نتناول حماية المسكن والنظم الاكولوجية عن طريق حماية المواقع العامة ومجاري الانهر والغابات وانشاء المحميات وحماية تراث الانسانية الثقافي والطبيعي (اتفاقية منظمة الاونسكو لحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي ١٩٧٢/١١/١٦) وحماية البحر (اتفاقية الامم المتحدة لحماية البحر المتوسط - برشلونا ١٩٧٦/٢/١٦) وكذلك استخدام التكنولوجيات الحيوية وتبادل فوائدها وتوفير المعلومات المتاحة عن انظمة الاستخدام السليم للكائنات المعدلة جينياً.

خامساً: مبدأ تفادي تدهور الموارد الطبيعية

نصت الفقرة هـ من المادة الرابعة من قانون البيئة على ان مبدأ تفادي تدهور الموارد الطبيعية يقضي بأن تتفادي كل النشاطات التسبب بأي اضرار غير قابلة للتصحيح للموارد الطبيعية كالماء والهواء والتربة والغابات والبحر والأنهر وغيرها.

يتماشي هذا المبدأ، دون ان يستعيده كاملاً، مع المبدأ العاشر لاعلان ريو دي جانيرو الذي نص على انه، للتوصل الى تطور مستدام والى نوعية معيشة مرتفعة لكل الشعوب، على الدول ان تقلص وتزيل وسائل الانتاج والاستهلاك غير المستدامة وتعتمد السياسات الديموغرافية الملائمة.

أشار المبدأ الخامس والثامن من اعلان ستوكهولم ١٩٧٢ بصورة ضمنية الى مبدأ تفادي تدهور الموارد الطبيعية الذي يعتبر انه يجب عدم تبيذير الموارد الحية بشكل يؤدي، على المدى المتوسط او البعيد، الى عدم تجددّها، انما يجب تأمين دوام هذه الموارد، وبصورة أشمل، يجب ان تحرص أية سياسة بيئية معتمدة على عدم إلحاق الضرر لا بالأجيال المقبلة ولا بالموارد المشتركة من مياه وهواء وتربة وغابات وأجناس وتتنوع بيولوجي... فالتطور المستدام يهدف الى تأمين احتياجات التطور للأجيال الحالية دون تعريض قدرات الأجيال اللاحقة على تأمين احتياجاتها.

تتنوع شروط تنفيذ هذا المبدأ، وقد أشار اعلان ريو دي جانيرو الى بعضها: مكافحة الفقر (المبدأ ٥)، تقليص وإزالة وسائل الانتاج والاستهلاك غير المستدامة (المبدأ ٨)، إدخال عنصر البيئة في كافة سياسات التطور العامة والخاصة (المبدأ ٤)، لكنه، بالرغم من أن قانون البيئة اللبناني نص على مبادئ اعلان ريو دي جانيرو، فان اعتماد مبدأ التطور المستدام لم يكن واضحاً بما فيه الكفاية في إعلان مبدأ تفادي تدهور الموارد الطبيعية، وإن كانت المادة الثالثة من القانون قد أشارت الى تأمين حاجات الأجيال الحالية دون المساس بحقوق الأجيال اللاحقة.

سادساً: مبدأ المشاركة ومبدأ التعاون

Le principe de participation et le principe de concertation

ان مبدأ مشاركة المواطن، الذي يقضي بحصوله على المعلومات، لا يقتصر على البيئة، وإن كان لهذا المبدأ في ميدان حماية البيئة مفهوماً اضافياً، وهو مساهمة المواطن في حماية البيئة والتبليغ عن أي خطر قد يهددها، وهذا ما أشارت اليه الفقرة (و) والفصل الثاني- المادتان ١٨ و ١٩ من قانون البيئة.

لمبدأ حق الحصول على المعلومات مفهوم آخر، هو الموجب الملقى على دول مجاورة بصورة مسبقة قبل تنفيذ او ترخيص اشغال لها تأثير عبر الحدود (المبدأ ١٩ من اعلان ريو دي جانيرو).

يعتبر المبدأ العاشر من اعلان ريو دي جانيرو أن أفضل سبيل لمعالجة قضايا البيئة هو تأمين مشاركة كل المواطنين المعنيين. على المستوى الوطني يجب أن يكون لكل مواطن الحق بالحصول على المعلومات البيئية الموجودة بحوذة السلطات العامة بما فيها المعلومات المتعلقة بالمواد والنشاطات الخطرة للمجتمع، وأن يكون له امكانية المشاركة في سياق اتخاذ القرارات. على الدول ان تسهل وتشجع تحسس ومشاركة الجمهور عن طريق وضع المعلومات بتصرفه، وأن يكون له حق المداعاة عدلياً وإدارياً بما فيه حق طلب العقوبات والتعويض.

يقرّ مبدأ المشاركة بحق كل مواطن بالحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الاجراء، على ان يوضع نظام لادارة المعلومات المتصلة بالبيئة وطرق حمايتها يطبق باشراف وزارة البيئة، ولكل شخص طبيعي أو معنوي معني بالادارة البيئية والتنمية المستدامة حق ولوج نظام المعلومات البيئية وفقاً للنصوص المرعية، ولكل شخص، دون تحديد صفته، الحق بالحصول على معلومات موضوعية تتعلق بوضع البيئة باستثناء المعلومات المتعلقة بالأمن القومي وبالسرّية المهنية أو الصناعية، على أن يتم توفير هذه المعلومات ضمن شهر واحد، وعلى أن يكون قرار رفض إعطاء المعلومات المطلوبة معللاً.

إن الاعتراف التشريعي بحق المواطن في الحصول على معلومات يشكّل منحى جديداً في التعامل بين الادارة والمواطن لجهة تمكين الأخير من الحصول على المعلومات حيث السرية لا تزال المبدأ سواء على مستوى السلطات العامة التي يستحيل معها الحصول على

المعلومات، او على مستوى السلطات المحلية حيث سرية الجلسات تبقى المبدأ ولا يطلع المواطن على القرار إلا بعد جهد كبير، باستثناء حالة الاعلان عن إنشاء مؤسسة مصنفة عملاً بأحكام المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل تاريخ ١٩٣٢/٧/٢٢ التي تعلن افتتاح التحقيق بنشر إعلان من قبل رئيس البلدية، وتشكل إحالة الطلب والمستندات الى السلطات المحلية لإجراء التحقيق والاعلان دعوة للبلدية ولأهل الجوار لابداء ملاحظاتهم على إنشاء المؤسسة في المكان المعين؛ وبذلك يكون الاعتراف بحق المواطن بالحصول على المعلومات مماثلاً لحقوق الانسان السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهذا الحق يخضع لمراقبة القضاء بدليل أن الادارة ملزمة بالاجابة ضمن مهلة شهر واحد، وأن قرار رفض اعطاء المعلومات يجب ان يكون معللاً، مما يتيح للقضاء مراقبة قرار الرفض، وبموجب أحكام قانون البيئة أصبح الاطلاع على المعلومات البيئية هو المبدأ وان كان استثناء المعلومات المتعلقة بالامن القومي والسرية المهنية أو الصناعية يحد من شمولية المبدأ، الذي ينتظر لتفيذه بصورة صحيحة صدور المراسيم التطبيقية.

يطبق حق الحصول على المعلومات على المؤسسات العامة وعلى المؤسسات الخاصة على السواء، وهو يشمل المعلومات المحلية والدولية الناتجة عن تبادل المعلومات والاندازات انفاذاً للاتفاقيات والمعاهدات البيئية الدولية والاقليمية، وتتناول هذه المعلومات مقاييس ومعايير التلوث والانبعاثات، تقارير المراقبة الدورية للتلوث، تقارير المراقبين الصحيين المسبقة للترخيص لمؤسسة مصنفة او خلال تشغيلها، والتقارير الصادرة إثر كارثة بيئية او طبيعية او صناعية، شرط الحفاظ على السرية المهنية أو الصناعية او ما يتعلق بالامن القومي.

يكمل مبدأ المشاركة مبدأ آخر هو مبدأ التعاون الذي أشارت اليه الفقرة (ز) من المادة الرابعة من قانون البيئة، وإعلان هذا المبدأ في القانون اللبناني ناتج عن مبادئ إعلان ستوكهولم ١٩٧٢ (٤ و ١٩) والمبدأ رقم ١٠ من اعلان ريو دي جانيرو، وهو يقضي بان تتعاون السلطات العامة والمحلية والمواطن على حماية البيئة على كل المستويات. يرتبط مبدأ المشاركة بالميزات الخاصة لمشاكل البيئة وشموليتها وارتباطها بمشاكل أخرى، وطول مدتها وكونها غير قابلة للتصحيح. لا تقتصر مشاركة المواطنين على السهر على سلامة البيئة والمساهمة في حمايتها، وإنما تقضي بأن يتعاون المواطن مع السلطات العامة والمحلية على حماية البيئة على كافة المستويات إستناداً الى إطلاعها على المعلومات المتوفرة.

مبدأ التعاون يشجع ليس فقط الافراد، وانما بنوع خاص الجمعيات المهمة بحماية البيئة على مساعدة السلطات العامة في اعتماد القرارات، بالرغم من الريبة والحذر من هذه الجمعيات خاصة من قبل السلطات المنتخبة التي تتهم الجمعيات بتأليب الرأي العام ضدها، وبالفعل فان بعض الجمعيات التي تعتمد حماية البيئة عنواناً لها يقتصر نشاطها على مصالح خاصة بالمنتسبين اليها، او بالحصول على مساعدات مالية محلية أو الدولية. الا ان الجمعيات البيئية الجدية تعمل للمنفعة العامة وتضم اصحاب إختصاص وتعنى حقيقة بالشأن البيئي والإنمائي ويتعين الاعتراف بها واعتمادها كجمعيات مساهمة ومشاركة في حماية البيئة، ويمكن للمراسيم التطبيقية المنتظرة ان تحدد شروط اعتماد هكذا جمعيات وحصره بالجمعيات التي تهتم بالبيئة حسب أحكام نظامها، او تلك التي تتناول تنظيمًا مُدنيًا محليًا، او تلك التي تهدف الى حماية وتحسين أطر المعيشة، على ان يكون للجمعيات ذات الاهداف المشار اليها جدية لناحية مدة وجودها (ثلاث سنوات حسب القانون الفرنسي) ولناحية تمثيلها وتقيداً بقانون الجمعيات وقيامها بنشاط فعلي لحماية البيئة والطبيعة ونوعية المعيشة، وإظهارها جدية في العمل، على أن يخضع قرار اعتماد الجمعية أو رفضه لمراقبة القضاء.

من الناحية القانونية يسمح اعتماد الجمعية بأن تشارك هذه الجمعية في أعمال المؤسسات العامة المتعلقة بالبيئة، وهو امر غير محصور بالجمعيات المعترف بها، الا ان هذا الاعتراف يجيز للجمعية ان تكون فريقاً في الدعاوى الجزائية المتعلقة بالجرائم ضد البيئة.

يختلف دور الجمعيات باختلاف الأهداف التي أنشئت من اجلها، حيث يمكن أن تستفيد السلطات العامة من الجمعيات كأداة وسيطة لتعميم المعلومات والتوجيهات وتنفيذ حملات تدريب وتوعية، كما أن بعض المؤسسات الاستشارية الوطنية او المحلية يعطي الجمعيات دوراً استشارياً كخبير في بعض المواضيع المتعلقة بحماية البيئة، وقد تتولى بعض الجمعيات المتخصصة إدارة مرفق عام بيئي كالمحميات الطبيعية، وللجمعيات البيئية دور أكيد في دراسة تقييم الاثر البيئي.

بالنظر لامكانية الجمعيات المتخصصة وخبرتها في تنظيم ملف متكامل حول مشكلة بيئية، ولكون القانون لا يجيز لها المشاركة الفعلية، تعتمد بعض الجمعيات الى تقديم المراجعات والدعاوى العدمية او الادارية، علماً بأن القانون لا يعطي الجمعيات صراحة الصفة والمصلحة للمقاضاة، في حين انه يُلزم كل شخص طبيعي او معنوي بان يساهم في حماية البيئة وأن يبلغ عن اي خطر يهددها. (المادتان ١ و ١٢ من القانون رقم ١٩٨٨/٦٤).

بالرغم من الطابع التقني الذي يميز التنظيم البيئي بهدف تقليص او منع التلوث بواسطة قواعد قانونية، تميل الإدارة الى اعتماد التدابير بعد التداول والتفاوض مع الملوّثين، وهي وسيلة مقبولة، شرط الا تؤدي الى التسوية او الى استثناءات تعسفية، او ان تكون مفقرة الى المراقبة الكافية، فالإدارة البيئية تعتبر أن التدابير المتخذة بعد التشاور يسهل تطبيقها وهي تؤدي الى إدخال وسائل الحماية ومنع التلوث وإعتمادها تدريجياً من قبل الصناعيين؛ وتقوم في بعض الاحيان باعتماد عقود وإتفاقات مع الصناعيين ناتجة عن تعهدهم تطبيق التدابير المتفق عليها وباعتماد المحفزات الاقتصادية كأداة مراقبة وتنظيم لمكافحة التلوث.

سابعاً: مبدأ أهمية المعيار العرفي

أشارت الفقرة (ح) من المادة الرابعة من قانون البيئة الى أهمية المعيار العرفي في الوسط الريفي الذي يقضي بوجود الأخذ بهذا العرف في حال انتفاء النص.

بالإضافة الى الدستور والقوانين والمعاهدات الدولية والمبادئ العامة للبيئة، يُعتبر العرف أحد أهم المصادر للتشريع البيئي، وقد ارتكز الاجتهاد في معرض دعاوى تتعلق بالبيئة الى خرق العرف لتبرير الحكم الصادر، معتبراً أن هكذا خرق يشكل ضرراً يمكن ان تسند اليه دعوى خاصة من قبل الطرف المتضرر، خلافاً للجرائم الجزائي الذي يشكل مخالفة ضد المجتمع تلاحقه الدولة.

يعرّف نظام محكمة العدل الدولية (المادة ٣٨ فقرة أ - ب) العرف بأنه "إثبات عادة عامة مقبولة على انها القانون". إلا ان نشوء العرف يستلزم مدة طويلة وهو بالاجمال غير واضح المضمون، فضلاً عن صعوبة إثبات ديمومته وثباته وقبوله كقانون. من هنا أهمية تقنين هذه الاعراف وإدخالها في صلب الاتفاقيات بحيث يصبح العرف نصاً مكتوباً. لكنه في حال انتفاء النص، يقتضي الأخذ بالعرف، دون ان يقتصر هذا الامر على الوسط الريفي، اذ يُعتبر العرف أحد مصادر القانون الدولي. لكن نص الفقرة (ح) من المادة الرابعة حدد وجوب الأخذ بالمعيار العرفي في الوسط الريفي حيث للعادات الموروثة اهميتها وآثارها الاجتماعية والقانونية لا سيما في قطاع الزراعة والري واستعمال الاراضي ونظام المياه...

ثامناً: مبادئ مراقبة التلوث والمحفزات الاقتصادية وتقييم الأثر البيئي

نصت الفقرات (ط) و(ي) و(ك) من المادة الرابعة من قانون البيئة على ما يلي:

ط- مبدأ مراقبة التلوث الذي يهدف الى الوقاية من التلوث والتحكم به في الاوساط البيئية كافة من ماء وهواء وتربة ونبات ونباتات، بحيث لا تؤدي معالجة التلوث في الوسط البيئي الى انتقال التلوث الى وسط آخر او التأثير عليه.

ي- مبدأ الاعتماد على المحفزات الاقتصادية كأداة مراقبة وتنظيم من أجل التخلص من كل مصادر التلوث و/أو التخفيف منها وتعزيز سياسة التنمية المستدامة.

ك- مبدأ تقييم الأثر البيئي كوسيلة للتخطيط والادارة من اجل مكافحة مصادر التلوث وتدهور الموارد الطبيعية، أو تقليصها أو تصغير حجمها الى أدنى حد.

لا يمكن اعتبار هذه "المبادئ" بمثابة مبادئ عامة للتشريع البيئي بالمفهوم المعتمد لهذه العبارة إذا ما قورنت بالمبادئ التي تم عرضها سابقاً، لكن مراقبة التلوث وإعتماد المحفزات الاقتصادية، وتقييم الأثر البيئي تشكل وسائل أساسية وهامة في سياسات حماية البيئة والحد من التلوث.

الفقرة الرابعة: تمويل حماية البيئة

نصت المادة الثامنة من قانون البيئة على إنشاء صندوق وطني للبيئة يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري ويخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة ولوصاية وزير البيئة.

أناطت المادة التاسعة بالصندوق الوطني للبيئة المهام والصلاحيات التالية:

أ- المساهمة في تمويل إجراءات الرقابة والإشراف على تطبيق هذا القانون ونصوصه التطبيقية.

ب- التوصية بشروط منح القروض المشار اليها في هذه المادة.

ج- التوصية بمنح التدابير التحفيزية المشار اليها في المادة (٢٠) من هذا القانون.

د- دعم تطوير الأبحاث والتقدم التكنولوجي في أمور حماية البيئة.

هـ- دعم وتشجيع النشاطات ومشاريع التنمية المستدامة الهادفة الى حماية البيئة ومكافحة التصحر وتراجع الغابات وتآكل التربة وحماية التنوع البيولوجي.

و- دعم المبادرات والنشاطات التي تقوم بها الجمعيات والمنظمات غير الرسمية.

ز- المساهمة في النشاطات الوقائية التي لها أثر على البيئة عامة.

ح- منح قروض بشروط تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة والمالية، لكل من يتولى نشاطاً من شأنه ان يحسن نوعية البيئة.

كما حددت المادة العاشرة- فقرة ١ واردة في الصندوق الوطني للبيئة من:

أ- مساهمة مالية سنوية تُلحظ في قوانين الموازنة العامة وتحدد وفقاً لحاجات الصندوق.

ب- الرسوم الخاصة بحماية البيئة التي تُفرض بموجب هذا القانون أو بموجب قوانين خاصة.

ج- الإعانات والمنح والهبات والوصايا التي تقدم للصندوق لا سيما من الهيئات الوطنية والأجنبية، الرسمية والخاصة بهدف حماية البيئة وتميئتها.

د- الغرامات والتعويضات التي يُحكم بها أو ينفق عليها بشأن الأضرار التي تصيب البيئة تطبيقاً لأحكام هذا القانون والمصالحات التي تجري بشأنها.

هـ- ربيع وعائدات وفوائد أموال الصندوق.

وتنص المادة ١١ على أن يتم تحديد وتعديل كيفية تنظيم الصندوق الوطني للبيئة وأصول قيامه بمهامه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة والمالية.

أما **التدابير التحفيزية** فقد أشارت إليها المادة ٢٠ من قانون البيئة التي تنص على أن كل من يستعمل تجهيزات وتكنولوجيا تسمع بتقاضي أو بتقليص أو بالقضاء على كل أشكال التلوث كما وبمعالجة النفايات وإعادة تصنيعها واستعمالها، يستفيد من تخفيضات على الرسوم الجمركية المتوجبة على هذه التجهيزات والتكنولوجيا، بنسبة ٥٠% (خمسین بالمئة) كحد أقصى وفقاً للشروط والأصول التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة والمالية، كما أن كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بنشاطات تحافظ على البيئة يستفيد من تخفيضات على الضرائب التي تتناول هذه النشاطات، بنسبة ٥٠% (خمسین بالمئة) كحد أقصى وفقاً للشروط والأصول التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة والمالية، ولمجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير البيئة والمالية والوزير المختص، اعتماد كل تدبير تحفيزي إقتصادي أو مالي آخر.

الوسائل المالية لسياسات حماية البيئة

يتناول قانون البيئة هذه المسألة في الفصل الثالث من الباب الثاني (المواد ٨ الى ١١) تحت عنوان تمويل حماية البيئة، وفي الفصل الثالث من الباب الثالث (المادة ٢٠) تحت عنوان التدابير التحفيزية. وقد أشار قانون البيئة الى المحفزات الاقتصادية والوسائل الاقتصادية والمالية كأداة للمراقبة والتنظيم من أجل التخلص أو التخفيف من مصادر التلوث وتعزيز سياسة التنمية المستدامة.

خلال السبعينات من القرن الماضي، عندما كانت المنظمات والمؤسسات التي تعنى بالبيئة تناقش المسائل البيئية، شكلت السبل والوسائل التي يتعين اعتمادها لحماية البيئة موضوع النقاش الأساسي، فكان الإقتصاديون يميلون الى اعتماد الرسوم البيئية، مقابل ميل القانونيين الى اعتماد القواعد الالزامية، ولا يزال هذا النقاش موضوع الساعة بعد ما يقارب الأربعين عاماً، وهو يثبت تكامل مجموعتي الوسائل التنظيمية والمالية كوسائل لحماية البيئة.

الا ان استخدام الوسائل الاقتصادية والمالية يفترض حكماً أن عدداً من المبادئ قد تم اعتمادها واستيعابه وتطبيقه لا سيما الحق ببيئة سليمة، ومبدأ احتساب كلفة استخدام الموارد البيئية، ودراسة تقييم الأثر البيئي الالزامية، ومبدأ "الملوث يدفع"، ومبدأ احتساب القيمة الاقتصادية للأضرار اللاحقة بالبيئة، ومبادئ المشاركة والتعاون وتوزيع المعلومات المتعلقة بالبيئة والتعاون بين المواطن والسلطات لحماية البيئة؛ وقد أقر قانون البيئة اللبناني هذه المبادئ، لكنها لا تزال غير مطبقة، أما الوسائل المالية والاقتصادية فإن عدم وجودها الفعلي يعكس فراغاً تشريعياً في هذا المضمار.

من المتعارف عليه ان التدابير المالية البيئية هي رسوم وأتاوات التلوث *redevances de pollution*، والتراخيص القابلة للتبادل *permis négociables*، وقد أشار القانون الى الرسوم الخاصة بحماية البيئة والغرامات والتعويضات، مع إمكانية اعتماد كل تدبير تحفيزي إقتصادي او مالي غير تخفيض الرسوم والضرائب المتوجبة. هنالك أربعة أنواع من الرسوم والأتاوات:

أ - الرسوم على الانبعاثات او على المسيل: وهي تحدد بالنسبة الى كمية او نوعية الملوثات المطروحة حسب الكميات المحتسبة فعلياً او المقدرة.

ب- الرسوم على الخدمة المقدمة: وهي تسدد مقابل خدمات تصريف أو جمع أو معالجة المواد الملوثة، وهي تتناول تنقية المياه أو معالجة النفايات.

ج- الرسوم على المنتجات: وهي تفرض على المنتجات الملوثة في مراحل التصنيع أو الاستهلاك أو عند إتلافها، والهدف من فرض هذه الرسوم هو زيادة كلفة هذه المنتجات الملوثة للحد من صناعتها. وترتبط فعالية هذه الرسوم بمدى الطلب على هذه المنتجات وتوفر منتجات بديلة أقل تسبباً للتلوث (مساحيق الغسيل دون فوسفات أو المواد المبددة حيويًا biodegradable أو الغلافات المدورة أو القابلة لإعادة الاستعمال). تفرض هذه الرسوم البيئية على منتجات متنوعة كزيوت التشحيم وبطاريات الكاديوم أو الزئبق أو المحروقات المحتوية على الرصاص؛ وتهدف هذه الرسوم اما الى الحد من جمع هذه المنتجات وإعادة تدويرها، واما الى ترميم وتأهيل مكبات النفايات الخطرة وتنظيفها، ويتم فرض هذه الرسوم إما بصورة مباشرة عن طريق إحدائها، واما بتعديل الرسوم المعمول بها بحيث تفرض لغايات بيئية، وقد يتم تخفيض بعض الرسوم لغايات بيئية كالرسوم على المحروقات دون رصاص.

د - الرسوم الادارية: وهي تسدد كبدلات لخدمات إدارية كالتدقيق في الملفات أو إجراء الفحوصات والقياسات أو الخبرة أو تسجيل منتج أو ترخيص.

ضمن الوسائل المالية غير التقليدية المعتمدة، لا بد من الإشارة الى الحقوق أو التراخيص القابلة للتبادل، التي يمكن إختصار مفهومها بأنه بدلاً من إصدار قواعد إلزامية أو تحديد نسب قصوى مسموح بها للانبعاثات، تعتمد السلطات الى إعطاء تراخيص أو بيع حقوق تلوين تتناسب مع الكميات القصوى المسموحة للتلوث ضمن منطقة معينة، ويمكن للمؤسسات الحاصلة على هذه الحقوق أو الإجازات التفرغ عنها أو مبادلتها أو بيعها أو شراءها. تجيز سوق التراخيص القابلة للتبادل تخفيض كلفة مكافحة التلوث عن طريق الاجازة للمؤسسات الملوثة التفاوض لتحديد الاتفاقات فيما بينها ضمن الحدود القصوى المسموحة لنسب التلوث المحددة من قبل السلطات العامة، دون ان تتحمل السلطات أية كلفة في هذا الموضوع.

الخبرة الأميركية في هذا الصدد العروفة بإسم "سياسة تبادل الانبعاثات" Emission trading policy جديرة بالاهتمام، وهي تركز على مبدأ إمكانية تبادل حقوق تخفيض الانبعاثات Emission reduction credits التي تشكل السلعة موضوع التبادل. يتم توزيع هذه الإجازات من قبل السلطات على المؤسسات الملوثة ضمن نطاق جغرافي محدد، إما مجاناً وفقاً لنسب التلوث السابقة المنبعثة من هذه المؤسسات، واما عن طريق بيع الإجازات بالسعر المحدد أساساً من قبل السلطات العامة، ويتم تبادل هذه الحقوق أو إجراء المقاصة فيما بينها وفقاً للطرق التالية:

١- الفقاعة الوهمية the Bubble

يفترض هذا المفهوم أن المؤسسة الملوثة - مصنع بتروكيميائي على سبيل المثال - وهي تتضمن عدة مصادر للتلوث، موجودة ضمن فقاعة وهمية. ويجب ألا تتعدى كمية التلوث الاجمالية المنبعثة داخل هذه الفقاعة مستوى معين. يمكن للملوث أن يختار بكل حرية التدابير المكافحة للتلوث التي يراها مناسبة مع تركيز جهوده على بعض مصادر التلوث دون سواها، حيث كلفة مكافحة التلوث أقل مقارنة بمصادر أخرى. ويتم إجراء مقاصة بين مصادر التلوث بشكل يؤدي الى التقليل من كلفة تخفيض التلوث الإجمالية لكافة مصادر الانبعاثات في هذه المؤسسة.

٢ - الشبكة Netting

يعتبر التنظيم الاميركي اي تعديل او توسيع لمؤسسة صناعية قائمة بمثابة انشاء مؤسسة جديدة خاضعة لكافة الاصول المرتبطة بالترخيص والاستثمار. طريقة الشبكة تجيز، في حال توسيع مؤسسة قائمة، تطبيق نظام الفقاعة على هذه الحالة بحيث تتيح للمؤسسة توسيع استثمارها دون ترخيص جديد إذا أثبتت المؤسسة انها قادرة على التوصل الى ذات النتائج المتعلقة بتخفيض التلوث عن طريق إجراء مقاصة بين الإنبعاثات الملوثة.

٣ - المقاصة بالتعويض Compensation-offset

يتيح هذا المفهوم إجراء المقاصة بين الإنبعاثات الملوثة للمؤسسات القائمة في منطقة واحدة. هدف هذا النظام هو التوفيق بين النمو الصناعي وبين مكافحة التلوث. يتيح هذا النظام قيام صناعات جديدة في منطقة معينة اذا وافقت المؤسسات الموجودة على تخفيض إنبعاثاتها الملوثة بكمية توازي إنبعاثات الصناعة الجديدة، وعليه يتعين على المؤسسة الجديدة أن تشتري من المؤسسات القائمة حقوق تخفيض الإنبعاثات.

٤ - الإئخار Banking

يجيز هذا الاجراء إئخار حقوق تخفيض الإنبعاثات التي يتم توفيرها من أجل استعمالها لاحقاً، سواء من قبل المؤسسة التي وفرت هذه الحقوق، او من قبل مؤسسة أخرى تشتري هذه الحقوق. يمكن إيداع هذه الحقوق بشكل "شهادات" لدى المصارف، وتقوم بإدارتها غرف التجارة او البلديات او السلطات العامة المركزية او المحلية.

من الراهن ان هذه الاجراءات والوسائل المتطورة تفرض وجود المؤسسات والأجهزة القادرة على مراقبة الإنبعاثات الملوثة وقياسها وتحديد نوعيتها ومحتوياتها، إضافة الى الأنظمة والقواعد التي ترعى هذه الإجراءات وتعاقب المخالفات الحاصلة، وتحديد الإنبعاثات الخاضعة لهذا النظام.

