

تحليل شامل لقانون الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة:

القانون الرقم ٨٠ سهّل إنشاء المحارق الخيار الأشدّ خطورة إذا أهملت رقابته

[إعداد الدكتور فادي الجردلي ولما بو كروم](#)

المقال الآتي هو الثالث في سلسلة مقالات اللجنة البيئية المنبثقة من مشروع الشركة بين "النهار" والجامعة الأميركية في بيروت. وتضم اللجنة مجموعة متنوّعة من الكفاءات والخبرات: الدكتور معين حمزة (علوم بيئية)، والدكتورة نجاة صليبا (كيمياء)، والدكتور جوزف زعيتر (هندسة كيميائية)، والدكتور ربيع الشاعر (قانون)، والدكتور فادي الجردلي (سياسات).

يعاني لبنان من أزمة نفايات منذ إقفال مطمر الناعمة في ١٧ تموز ٢٠١٥. في غياب خطة رسمية لإدارة النفايات، تُرمى النفايات عشوائياً في العراء وفي المكبات وتُحرق، ما يتسبب بمخاطر شديدة تُهدّد صحة اللبنانيين وعافيتهم. في آب ٢٠١٨، أقرّ مجلس النواب قانون الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة (القانون الرقم ٨٠) الذي من شأنه أن يُتيح للحكومة اللبنانية فرصة سانحة للتوصّل إلى حلّ مستدام وسليم بيئياً لأزمة النفايات المستمرة منذ عام ٢٠١٥. يُقدّم هذا المقال مراجعة وتحليلاً شاملياً للقانون المذكور، بما في ذلك الثغرات التي ينطوي عليها القانون بصيغته الراهنة، والتي من شأنها أن تُعرقّل تنفيذه بطريقة فاعلة. نقترح، في إطار هذه المراجعة، حلولاً ومجالات للتحسين يمكن الاستناد إليها لتتقّح القانون. فعلى رغم أن القانون بات بحكم الصادر، يجب تحديد الاعتبارات المصاحبة لتطبيقه كي يكون له أثرٌ جيد. ويمكن أن تُلهم هذه المراجعة أيضاً المراسيم التنفيذية التي ستصدر عن الحكومة/الوزارة، وكذلك الاستراتيجية الوطنية التي ستوجّه التطبيق وتشكّل خريطة طريق لمستقبل إدارة النفايات في لبنان. تُتيح هذه المراجعة فرصةً لمجلس النواب والحكومة ووزارة البيئة بغية تقّح قانون الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة (القانون الرقم ٨٠)، واستنباط معالجات ناجعة لأزمة النفايات. ونعرض، في إطار هذه المراجعة، ملاحظات عامة عن القانون يتبعها تفويّم لكل مادة من موادّه بغية تسليط الضوء على الثغرات واقتراح حلول وتوصيات.

لقد اعتمدنا آليةً منظّمة ومنهجية لمراجعة القانون وتحليله استناداً إلى عدد من الأبعاد التحليلية التي تؤثر في عملية صنع السياسات العامة: الفاعلية (ما هي مفاعيل القانون على المشكلة التي يسعى إلى معالجتها؟)؛ التأثيرات غير المقصودة (ما هي التأثيرات غير المتوخّاة الناجمة عن هذا القانون؟)؛ الإنصاف (ما هي تأثيرات هذا القانون على المجموعات المختلفة)؛ الكلفة (ما هي الكلفة المالية لهذا القانون؟)؛ قابلية التنفيذ (هل هذا القانون قابل للتنفيذ على المستوى التقني؟)؛ الموارد (هل الموارد المطلوبة متوافرة من أجل تنفيذ مندرجات القانون؟)؛ المقبولية (هل يلقي القانون قبولاً لدى أصحاب الشأن والمعنيين بالمسألة؟). تأخذ المراجعة أيضاً في الاعتبار قابلية القانون للتطبيق في السياق اللبناني.

ملاحظات عامة

صيغ القانون (لا سيما المادتين ٢٢ و ٢٨) وبعض التعريفات المستخدمة فيه، بأسلوبٍ يُسهّل إنشاء المحارق. يمكن أن يكون خيار المحارق شديد الخطورة في حال جرى تشغيلها وإدارتها بطريقة سيئة، ويتطلّب اعتماد تدابير صارمة لضمان الجودة وفرض رقابة مشدّدة عليها، كما أنه باهظ الكلفة. يستغرق بناء المحارق وقتاً طويلاً، وهي تنقر إلى الفاعلية بسبب احتواء النفايات اللبنانية على كميّة كبيرة من المواد العضوية. يتبيّن من الأدلة المتوافرة أن المحارق في البلدان النامية تعترضها صعوباتٌ مالية وتشغيلية، وأنها غير مجهزة بإجراءات كافية لضبط تلوث الهواء. في البلدان ذات الدخل المنخفض، يجري عادةً حرق النفايات في مراكز ذات إمكانيات تكنولوجية متدنّية، ما يتسبّب بمستويات مرتفعة من التلوث في الطبقات الصحريّة المائية والمجاري المائية والمستوطنات السكنية المجاورة. في السياق اللبناني، وعلى ضوء التلّكّز في تطبيق القوانين وضعف الرقابة الحكومية، يمكن أن تكون للمحارق تداعيات مؤذية على الصحة والبيئة إلى جانب كلفتها المرتفعة. في المجمل، لا تأخذ بعض التعريفات الواردة في القانون في الاعتبار ما يُسمّى "الاقتصاد الدائري"، وهو عبارة عن منظومة جديدة تُقدّم حلاً واعداً وفعالاً ومستداماً بالمقارنة مع حرق النفايات.

لا يُراعي القانون، عموماً، جاهزية الإدارات المحلية (مثل البلديات) أو قدرتها على النهوض بالمهام والمسؤوليات التي تنص عليها أحكامه، كما أنه لا يأخذ في الاعتبار ما إذا كانت الخبرات التقنية متوافرة أم لا. علاوةً على ذلك، لا يُسلّط القانون الضوء على دور المواطنين في إدارة النفايات، والذي يُعبّر عنصراً مهماً في الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة. فالقانون لا يأتي على ذكر مسؤولية المنتج الممتدة (EPR) والمحفّزات من أجل خفض كميات النفايات، وإعادة استخدامها وتدويرها، ناهيك عن عدم تحديد أهداف واضحة للتدوير.

لا ينطرق القانون بالتفصيل إلى خطة الإشراف والتفويّم (من هي الجهة التي ستتولى ذلك، وما يُملّيه تنفيذ القانون في هذا المجال)، ولا يمكن التعويل على المراقبة والإشراف الذاتيين. لم يأت القانون عموماً على ذكر أي شيء عن الآلية التي سيتم اتباعها لفرض التقيد بمندرجاته، أو عن ضمان/مراقبة الجودة للحد من تلوث الهواء والمياه والتربة، كما أنه لا يتضمن أي إشارة إلى الترسّبات، والرماد المتطاير (fly ashes)، ورماد القاع (bottom ashes)، والحماة (slags) عددٌ كبير من مواد القانون مبهم وغير واضح، ما يطرح إشكالية بالنسبة إلى تطبيقها.

ملاحظات حول المواد

المادة ٢: تعريف الإدارة المتكاملة والمستدامة للنفايات الصلبة غير مكتمل. ثمة خطوات كثيرة ناقصة في مبدأ الإدارة المتكاملة والمستدامة للنفايات. فهذا المبدأ يجب أن يتضمن خطوات بشأن توليد النفايات، والتخفيف من إنتاجها، وإعادة استعمالها، وفرزها، وجمعها، وتحويلها، ونقلها، ومعالجتها قبل التخلص منها، فضلاً عن حماية الصحة العامة والبيئة، وصون الموارد الطبيعية، والمساهمة في التنمية المستدامة بصورة عامة.

المادة ١٠:

أ - يجب أن تكون الاستراتيجية الوطنية منسجمة مع الاستراتيجية الدولية الجديدة لتطبيق الاقتصاد الدائري.

ب - كذلك تماشياً مع النزعات الجديدة عالمياً، يجب اعتماد تدابير للتخفيف من إنتاج النفايات وحظر المواد المستوردة التي لا يمكن تدويرها.

ج - في بعض النقاط، مثل مواقع مصانع التدوير، وسبل تأهيل المكبات، ولائحة الحوافز، يجب أن يُحدّد القانون إذا كان سيتم التعامل مع هذه المسائل عبر اعتماد مقاربة مركزية أو لامركزية.

د - تطوي الفقرة "فاء" على تناقض (هناك تناقض بين إنتاج موارد الطاقة والتخفيف من كمية المواد الأولية المستهلكة، فإنتاج الطاقة يتطلب حرق الوقود واستهلاك كميات كبيرة منه).

هـ - الفقرة المتعلقة بالإشراف والمراقبة والتقييم مبهمّة. فهي لا تُحدّد من هي الجهة التي ستتولى الإشراف وكيف سيتم ذلك ومتى، وما هي المسائل التي سيشملها هذا الإشراف.

و - يجب وضع الاستراتيجية الوطنية بالتعاون مع لجنة التنسيق المنصوص عليها في المادة ١٢. يجب أن تُلحظ هذه المادة التعاون مع القطاع الأكاديمي بما في ذلك الجامعات بغية وضع الاستراتيجية الوطنية.

ز - من المهم تحديد الهيئة الأساسية المسؤولة عن تطبيق الاستراتيجية والإشراف عليها وتقييمها. في النقاط "واو" إلى "حاء"، تبرز حاجة كبيرة إلى إنشاء هيئة مستقلة للإشراف البيئي مهمتها تطوير البنى التحتية، وتدريب فريق عمل ذي مؤهلات عالية، والسهر على فرض التقيّد بالمعايير الوطنية للحد من تلوث الهواء والمياه والتربة. يمكن أن تتألف هذه الهيئة من مهنين في المجال الأكاديمي، وممثلين عن المجلس الوطني للبحوث العلمية وعن وزارتي البيئة والصحة.

ح - يرد في الفقرة "دال"، تقويم الحاجات المستقبلية. حاجات من؟ يجب إضافة العبارة الآتية "حاجات الإدارات المحلية والمركزية".

ط - تحديد معمل أو معامل التدوير في كل قضاء ومن هي الجهة المسؤولة عن تشغيلها والإشراف عليها.

ي - يجب تأهيل المكبات بما يتماشى مع المعايير البيئية وجعلها سليمة ومستوفاة للشروط، وإلا إغلاق المكبات العشوائية.

ك - ما هو الهدف من الحوافز المادية وغير المادية؟

ل - يجب أن تتضمن الاستراتيجية فقرة عن التسيخ (composting).

م - يجب أن توضح الاستراتيجية دور القطاع الخاص، إن وُجد. وينبغي أن يقتصر دور القطاع الخاص على خطوات معيّنة في إدارة النفايات، عند الاقتضاء، على أن يخضع لرقابة وإشراف جيدين.

ن - يجب أن تُشير الاستراتيجية بوضوح إلى الحوافز الضرورية لتعزيز التدوير وتشجيع البلديات لبيع المواد المعاد تدويرها.

س - يجب مراجعة الاستراتيجية بانتظام استناداً إلى خطة الإشراف والتقييم.

المادة ٢٢: جميع الخطوات الواردة في هذه المادة تتطلب إجراءات صارمة لضمان/مراقبة الجودة.

المادة ٢٨: هذه المادة شديدة الخطورة. إنها تُشجّع الأبواب أمام استثمار القطاع الخاص في المحارق، الأمر الذي سترتب عنه عواقب مضرّة بالصحة والبيئة نظراً إلى ضعف قدرة الحكومة على فرض معايير تنظيمية وتطبيقها!

يذكر أن الملاحظات المفصلة حول جميع المواد تنشر على موقع "النهار".

ملاحظات في الصياغة

حذف كلمة "يجب" من المادة ٣ الفقرة (١) و (٢) والمادة ٤ الفقرة (١) والمادة ٥ والمادة ٦ والمادة ٩ الفقرة (١) و (٢)، والمادة ١٠ الفقرة (٢) لتصبح "إقرار الاستراتيجية" بدلاً من "يجب أن تفر..."، والمادة ١١ الفقرة (٢) لتصبح "تفر وزارة البيئة..."، والمادة ٢٠ والمادة ٢١ لتصبح "تفرز..."، والمادة ٢٢ في بدايتها وفي الفقرة (أ) و (ب)، والمادة ٢٤ في الفقرة (١) و (ج)، والمادة ٣٢ والمادة ٣٣ في الفقرة (٢).

توصيات

يجب أن تنطلق على الفور العملية الآيلة إلى وضع الاستراتيجية الوطنية للإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة، وينبغي على وزارة البيئة التقيّد بمهلة الستة أشهر المشار إليها في القانون لإقرار الاستراتيجية. يمكن أن تبدأ عملية وضع الاستراتيجية بجمع البيانات المتوافرة وذات الصلة، والتشاور مع البلديات والإدارات العامة المعنية (من خلال عقد اجتماعات وتنظيم مؤتمرات)، فمن شأن مقترحاتهم ومساهماتهم في النقاش أن تساعد على بلورة الاستراتيجية. ويجب أن تأخذ الاستراتيجية الوطنية في الاعتبار جميع الملاحظات والمقترحات الواردة أعلاه عن مواد القانون المختلفة. ويجب أن تتسجم هذه الاستراتيجية بصورة أساسية، مع المنظومة الجديدة للاقتصاد الدائري، وأن تُحدّد أهدافاً واضحة للتدوير. كما ينبغي أن تستند إلى تقويم الأوضاع والحاجات الراهنة، وأن

توضّع بالتعاون مع لجنة التنسيق المنصوص عليها في المادة ١٢، والقطاع الأكاديمي، والرأي العام، وسائر أصحاب الشأن والمعنيين. ويجب أن تستند أيضاً إلى أدلة علمية سياقية وفائقة الجودة. على سبيل المثال، ووفق ما ورد أعلاه، يتبيّن من الأدلة المتوافرة أن المحارق في البلدان النامية والبلدان المنخفضة إلى المتوسطة الدخل، مرتفعة الكلفة على الصعيد التكنولوجي وتعرضها صعوبات مالية وتشغيلية، كما أنها غير مجهزة بإجراءات كافية لضبط تلوث الهواء. ولذلك يجب اعتماد تدابير صارمة لضمان الجودة ومراقبتها في المحارق. وبإمكان الاستراتيجية الوطنية أن تستلهم من تجارب البلدان المتقدّمة فيما تأخذ في الاعتبار السياق اللبناني (مثل ضعف قدرة الحكومة على فرض معايير تنظيمية وتطبيقها). ويمكن أن تستلهم أيضاً من "دليل إدارة النفايات البلدية الصلبة" الصادر عن فريق عمل إدارة النفايات الصلبة في الجامعة الأميركية في بيروت، وسائر الكتيّبات التوجيهية الصادرة عن وزارة البيئة ومنظمات غير حكومية. فضلاً عن ذلك، يجب أن يُشدّد القانون على دور المواطنين في إدارة النفايات، والذي يُشكّل عنصراً مهماً في الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة. في هذا الإطار، ينبغي على المواطنين تحمّل مسؤولياتهم والنهوض بواجباتهم حيال البيئة. ويتعين على البلديات تشجيع المواطنين على فرز النفايات واعتماد خيار التدوير. ويجب أن تتضمن الاستراتيجية الوطنية خطة واضحة ومفصّلة للإشراف والتقييم مع مؤشرات محدّدة جيداً (مثل القياس الروتيني للمواد السامة المنبعثة، وفحص المياه لمعرفة ما إذا كانت ملوّثة). في هذا الصدد، تقترح اللجنة إنشاء هيئة مستقلة للإشراف البيئي مهمتها تطوير البنى التحتية، وتدريب فريق عمل ذي مؤهلات عالية، والسهر على فرض التقيّد بالمعايير الوطنية للحد من تلوث الهواء والمياه والتربة. يمكن أن تتألّف هذه الهيئة من مهنيين في المجال الأكاديمي، ومن ممثّلين عن المجلس الوطني للبحوث العلمية وعن وزارتي البيئة والصحة. ويجب أن تخضع الاستراتيجية للمراجعة بصورة منتظمة وأن يجري تنقيحها وتحسينها على هذا الأساس.

ولدى العمل على وضع الاستراتيجية، يجب التوقّف ملياً عند قدرة السلطات المحلية (البلديات) على تطوير الحلول المقترحة وتطبيقها. وينبغي إجراء تقييم دقيق للأوضاع والحاجات الراهنة في كل واحدة من البلديات، وتجهيز البنى التحتية كما يجب (استناداً إلى معايير عالية) قبل التطبيق (مثلاً مواقع مصانع التدوير في كل قضاء، تأهيل المكبات، إلخ...). وانطلاقاً من التقييم، يتعيّن على الحكومة العمل على تعزيز الإمكانيات المتاحة للبلديات عبر تزويدها بالدعم اللازم على المستويين التقني والمالي وفي عملية اتخاذ القرارات. ويجب أن تُشدّد الحكومة أيضاً على أهمية الشركات بين البلديات لتسهيل تطبيق برنامج إدارة النفايات. وقبل إنشاء مصانع لمعالجة النفايات، يجب وضع دراسة تقييمية للحاجات وتقييم الأثر البيئي. وينبغي وضع تعريف كافٍ ووافٍ لدور الهيئة الوطنية وتركيبتها (من هم أعضاؤها وما هو عددهم والشروط المرجعية لتعيينهم؟) وكذلك دور لجنة التنسيق المنصوص عليها في المادة ١٢. أخيراً، يُتيح هذا القانون والاستراتيجية المنبثقة منه فرصة سانحة للحكومة اللبنانية بغية التوصل إلى حل مستدام وسليم بيئياً لأزمة النفايات. وهذا الحل يبدأ بوضع تعريف واضح لأدوار الحكومة المركزية والإدارات المحلية، والأخذ بالأدلة العلمية وآراء الخبراء، وإقامة شركات مع مهنيين في شتى القطاعات بما في ذلك الأكاديمية والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

ترجمة نسرين ناضر

ملاحظات قانونية إضافية في النسخة عبر الموقع الإلكتروني.