

فعالية نظام الرخص الإدارية في مجال حماية البيئة من المواد الخطرة

اضر سمية،
جامعة مستغانم.

مقدمة:

إن التشريع الجزائري قد منح سلطات الضبط الإداري في مجال حماية البيئة من المواد الخطرة ممارسة عدة صلاحيات وهذه الأخيرة تمارس عن طريق عدة وسائل منها نظام لاعتماد، نظام التصريح وكذا نظام الرخصة الذي يعد الوسيلة المعتمدة حتى تتمكن الإدارة من مراقبة النشاطات الخطرة والتحكم في مستعملي هذه النشاطات، وهذه الرخص عديدة نظرا لتعدد المواد الخطرة واختلاف درجة الضرر الذي تلحقه بكل من الإنسان والبيئة.¹

وبذلك نجد إن اغلب هذه النشاطات هي ناجمة عن منشآت مصنفة على أنها ملوثة ومضرة يشترط القانون بالنسبة لها وجود ترخيص.²

ويتضمن التشريع الجزائري الكثير من التطبيقات في مجال التراخيص الإدارية المتعلقة بحماية البيئة وسنقتصر في هذا المجال على بعض الأمثلة عن التراخيص الإدارية في مجال النشاط الصناعي حيث تثبت عديد الدراسات أن الصناعة تولد ملايين الأطنان من النفايات الصلبة والخطرة، وتنتج غالبية هذه النفايات من الصناعات المعدنية والإنشائية والكيميائية، ولاسيما في مرحلتي استخراج المواد الخام ومعالجتها، وبالرغم من أن بعض النفايات

¹ - علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2008، ص280.

² - عطا سعد محمد حواس، دفع المسؤولية عن أضرار التلوث، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012، ص 135.

الصلبة يمكن معالجتها والتخلص منها، إلا أن البعض الآخر تعتبر نفايات خطيرة تتطلب تقنيات خاصة لإدارتها، وانطلاقاً من هذا لا بد من وضع ضوابط قانونية تكفل ضمان إدارتها بشكل سليم وتتكرس هذه الضوابط من خلال مستويين، الأول يتمثل في التراخيص المتعلقة باستغلال المنشآت المصنفة، أما الثاني فيتمثل في التراخيص المتعلقة بإدارة وتسيير النفايات الناجمة عن استغلال المنشآت المصنفة، وبذلك نتساءل ما مدى فعالية نظام الرخص الإدارية في مجال حماية البيئة من المواد الخطرة؟

المحور الأول: التراخيص باستغلال المنشآت المصنفة

للحصول على رخصة استغلال المنشآت المصنفة يتعين في البداية تحديد مجال رخصة الاستغلال، من خلال تبيان المقصود بالمنشآت المصنفة التي تستلزم الحصول على ترخيص ومن ثمة إجراءات الحصول على رخصة الاستغلال والسلطات المعنية بتسليم الرخصة.

1- مجال الحصول على رخصة استغلال المنشآت المصنفة:

يسري نظام هذه الرخصة على المنشآت المصنفة والتي يقصد بها حسب ما ذهب إليه المشرع الجزائري على أنها تلك المنشأة الصناعية أو التجارية التي تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام والصحة والنظافة العمومية أو البيئة مما يستدعي خضوعها لرقابة خاصة بهدف منع مخاطرها أو مضايقاتها، والتي أهمها خطر الانفجار والدخان والروائح.¹

¹ - المادة 55 من المرسوم التنفيذي 98-339 المعدل والمتمم المؤرخ في 03-11-

1998 الخاص بالتنظيم المطبق على المنشأة المصنفة والمحدد لقائمتها، ج ر عدد 82.

والحقيقة أن المشرع الجزائري لم يكتف بهذا التعريف العام للمنشآت المصنفة ونما قام بتحديد هذه المنشآت عن طريق وضع قائمة دقيقة لكل أنواع المنشآت التي تخضع لضرورة الترخيص.¹

ويفهوم المخالفة فان مصير المنشآت غير الوارد ذكرها ضمن تعداد المنشآت المصنفة فإنها لا تحتاج إلى ترخيص ولكن السؤال المطروح في هذا الصدد إذا كان لهذه الأخيرة خطر وأثار سلبية على البيئة ما هو الحل؟ هناك حلان : الأول: هو إضافة هذه المنشأة إلى قائمة المنشآت المصنفة بموجب التنظيم أي في شكل تعديل للمرسوم التنفيذي المحدد لقائمة المنشآت المصنفة التي تحتاج إلى ترخيص أما بالنسبة للمنشآت التي هي في حيز الاستغلال وهي في نفس الوضع فقد اوجد المشرع الجزائري حلا يتمثل في المادة 25 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة حيث تنص على انه عندما ينجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة أخطار وأضرار تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18، وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار والأضرار المثبتة، وإذا لم يمثل المستغل في الأجل المحدد يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة.

2- إجراءات الحصول على ترخيص استغلال المنشآت المصنفة:

للحصول على رخصة استغلال المنشآت المصنفة يتعين إتباع مجموعة من الشروط والحكام المتمثلة في ما يلي:

* إعداد دراسات التقييم البيئي:

¹ - الملحق الصادر بناء على المرسوم التنفيذي 06-198 المؤرخ في 31-05-2006

المتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 82.

لايتم منح ترخيص بإنشاء أو استغلال منشأة مصنفة إلا بعد إعداد وتقديم دراسة تقييم التأثير البيئي من طرف صاحب المنشأة أو المشروع للجهة الإدارية مانحة الترخيص بهدف تقييم هذه الدراسة والمصادقة عليها قبل منح الرخصة المطلوبة.¹

وهو إجراء استباقي لمنع وقوع الضرر، أو على الأقل التقليل من آثاره عند حدوثه وهو مسعى يتماشى مع ما تقتضيه التنمية المستدامة إذا تمت مراعاة أحكامه بشكل دقيق.

* إيداع ملف الحصول على رخصة الاستغلال:

حيث يقوم صاحب المشروع بإيداع ملف على مستوى أمانة اللجنة الولائية لمراقبة المنشآت المصنفة² حيث يتضمن هذا الملف مجموعة من الوثائق والسندات والتي على رأسها طلب مرفق بدراسة التقييم البيئي للمنشأة المصنفة المشار إليه أعلاه، بالإضافة إلى بيان اسم صاحب المشروع ولقبه وعنوانه إذا تعلق الأمر بشخص طبيعي، أو اسم الشركة وشكلها القانوني وعنوان ومقر الشركة إذا تعلق الأمر بشخص معنوي، وكذا طبيعة وحجم النشاطات المقترحة ممارستها من قبل صاحب المشروع، وكذا فئة أو فئات قائمة المنشآت المصنفة التي تتضمنها المؤسسة المصنفة وهي ثلاث فئات تبدأ من المنشأة الأكثر خطورة إلى المنشأة الأقل خطورة، والفرق بينها يتمثل في الجهة الإدارية التي تقوم بمنحها الترخيص.

¹ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي 06-198 السابق الذكر .

² - أحدثت اللجنة الولائية لمراقبة المنشآت المصنفة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31-05-2006 وتتشكل هذه اللجنة من اغلب المديرين الولائيين زيادة على بعض المسؤولين يرأسها الوالي المختص إقليميا أو ممثل عنه، وردت تشكيلتها في المادة 29 من المرسوم التنفيذي 06-198.

و كذلك مناهج التصنيع التي تنفذها والمواد التي تستعملها والمنتجات التي تصنعها، وفي الاقتصاد إذا كانت هذه المعلومات تشكل أسراراً خاصة بالمنشأة يمكن أن يتم تقديمها في ظرف منفصل إضافة إلى مخططين، الأول مخطط وضعية تحدد عليه جميع البيانات من خلال تحديد السكك الحديدية الطرق العمومية ونقاط الماء وقنواته وسواقيه، أما الثاني فهو إجمالي يبين الإجراءات التي ستقوم بها المنشأة المصنفة أي بيان تخصيص البنايات والأراضي المجاورة ورسم شبكات الطرقات.

3- تسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة:

يسبق تسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة من طرف السلطات الإدارية المختصة تسليم الموافقة المسبقة لإنشائها من قبل اللجنة الولائية لمراقبة المنشآت المصنفة.

* تسليم الموافقة المسبقة لإنشاء منشأة مصنفة:

على اثر إتمام فحص طلب الحصول على رخصة استغلال منشأة مصنفة والتأكد من مختلف الوثائق والسندات المكونة لملف الطلب، تقوم اللجنة الولائية المختصة المشار إليها سابقاً بإصدار مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء منشأة مصنفة¹، ويتعين أن يشير مقرر الموافقة المسبقة هذا إلى مجموع الأحكام الناتجة عن دراسة ملف طلب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة للسماح بالتكفل بها خلال مرحلة انجازها²، ويعد هذا المحرر قيد على البدء في أشغال البناء إذ أن صاحب المشروع لا يستطيع أن يشرع في أشغال بناء منشأة مصنفة ما لم يتحصل على مقرر الموافقة المسبقة وهذا إجراء سابق على

¹ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي 06-198 السابق الذكر.

² - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 06-198 السابق الذكر.

الترخيص بالاستغلال يتيح لصاحب المشروع أن يقوم بأعمال وأشغال بناء المنشأة المصنفة دون البدء في الاستغلال والنشاط.

هذا الإجراء من شأنه إتاحة الفرصة للجنة للتأكد من الوثائق المدرجة في الملف وكذلك انطلاق صاحب المشروع في مرحلة أولى وهي مرحلة البناء.

* الجهة المختصة بمنح رخصة استغلال المنشآت المصنفة:

يتم تسليم رخصة الاستغلال بموجب قرارات تصدر عن جهات إدارية مختلفة باختلاف رخصة الاستغلال وأهمية المنشأة المصنفة.

حيث يتم تسليم رخصة الاستغلال حسب الحالة:¹

- بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني بالنسبة للمنشآت المصنفة من الفئة الأولى.

- بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمنشآت المصنفة من الفئة الثانية.

- بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمنشآت المصنفة من الفئة الثالثة.

ويتضح من خلال ما سبق أن المشرع الجزائري قد تبنى معيارا تدريجيا فيما يتعلق بالجهة المختصة بتسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة، إذ انه كلما زادت أهمية وخطورة المنشآت المصنفة على البيئة كلما ارتقى مستوى الجهة الإدارية المختصة بتسليم رخصة الاستغلال، ومن هنا يمكن القول أن المشرع ومن خلال هذا المعيار حاول أن يوازن بين حماية البيئة من جهة وحرية النشاط الاقتصادي من جهة أخرى، حيث خفف المشرع الجزائري من إجراءات التعقيد الإداري على النشاطات الاقتصادية البسيطة والتي تمثلها المنشآت المصنفة من الفئة الثالثة واكتفى بالترخيص لها بموجب قرار يصدر

¹ - المادة 20 من المرسوم التنفيذي 06-198 السابق الذكر .

عن رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص على عكس المنشآت المصنفة من الفئة الأولى التي تتطلب فيها ضرورة الحصول على ترخيص من السلطات الإدارية المركزية.

المحور الثاني: التراخيص المتعلقة بإدارة وتسيير النفايات

النفايات هي كل البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال وبصفة اعم كل منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه أو قصد التخلص منه أو بإزالته.¹

وتعتبر مسالة معالجة النفايات والتخلص منها مسالة في غاية الأهمية والحساسية وذلك بالنظر إلى تأثيرها السلبي على البيئة الذي يمكن أن ينجر عنها عند محاولة معالجتها، الأمر الذي يقتضي وضع ضوابط رقابية تحول دون حدوث تلك الآثار السلبية وتنوع التراخيص المتعلقة بإدارة وتسيير النفايات بتنوع هذه الأخيرة.

1- ترخيص نقل النفايات الخاصة بالخطرة: هي كل النفايات الخاصة التي بفعل مكوناتها وخاصة المواد السامة التي تحتويها يحتمل أن تضر بالصحة العمومية أو بالبيئة، وبالنظر إلى خطورة الموقف في عمليات نقل النفايات الخاصة بالخطرة ثم تبني واعتماد ضوابط تتعلق بفرض رقابة محكمة على هذه العمليات، ومن بين هذه الضوابط ضرورة الحصول على ترخيص من خلال نصه على أن عملية نقل النفايات الخاصة بالخطرة ثم تخضع لترخيص من طرف الوزير المكلف بالنقل.²

¹ - المادة 03 من القانون 01-19 المؤرخ في 12-12-2001 والمتعلق بالنفايات

ومراقبتها وإزالتها، ج ر عدد 77.

² - المادة 24 من القانون 01-19 السابق الذكر.

أما فيما يخص كفاءات نقل النفايات الخاصة الخطرة فقد حددها المرسوم التنفيذي 04-409¹، حيث تنص المادة 14 منه على أن رخصة نقل النفايات الخاصة الخطرة تثبت تأهيل الناقل لنقل النفايات الخاصة الخطرة أما المادة 15 فقد أحالت على قرار وزاري مشترك يحدد محتوى ملف طلب الرخصة وكيفية منحها وخصائصها التقنية.

ويتخذ من طرف الوزير المكلف بالبيئة والوزير المكلف بالنقل، كما أن كل ناقل للنفايات الخطرة تقديم رخصة عند كل مراقبة من طرف السلطات المؤهلة لهذا الغرض.

2- **ترخيص تصدير وعبور النفايات الخاصة:**² يعود سبب نقل النفايات عبر الحدود إلى أن قدرة التخلص منها في بلد أجنبي قد يكون أقل تكلفة، وتجدر الإشارة في البداية إلى أن المشرع الجزائري قد حظر حظرا تاما استيراد النفايات الخاصة الخطرة، في حين ربط تصديرها نحو الدول الأخرى بضرورة الحصول على الموافقة الخاصة ومكتوبة من طرف السلطات المختصة في الدولة المستوردة، كما اخضع كل العمليات المذكورة أعلاه إلى الترخيص المسبق من الوزير المكلف بالبيئة وربط منح هذا الترخيص بتوفر الشروط التالية :

- احترام قواعد ومعايير التغليف والوسم المنفق عليها دوليا.
- تقديم عقد مكتوب بين المتعامل الاقتصادي المصدر ومركز المعالجة.
- تقديم عقد تأمين يشتمل على كل الضمانات المالية اللازمة.

¹ - المرسوم التنفيذي 04-409 المؤرخ في 14-12-2004 المحدد لكفاءات نقل النفايات الخاصة الخطرة، ج ر عدد 81.

² - المادة 16 من المرسوم التنفيذي 04-409 السابق الذكر.

- تقديم وثيقة حركة موقع عليها من طرف الشخص المكلف بعملية النقل عبر الحدود.

- تقديم وثيقة تبليغ موقع عليها تثبت الموافقة المسبقة للسلطة المختصة في البلد المستورد .

وما يمكن قوله في هذا الإطار أن المشرع الجزائري لم يكتف بضمان تحقيق الحماية للوسط البيئي الوطني، بل عمل بشكل غير مباشر كذلك على ضمان امتداد هذه الحماية إلى الأقاليم البيئية للدول الأخرى عندما اشترط في طلب الترخيص المتعلق بتصدير النفايات الخاصة الخطرة ضرورة الحصول على الموافقة المسبق والمكتوبة من طرف السلطات المختصة في الدولة المستوردة لهذه النفايات .

3- الترخيص بتصريف النفايات(المصبات) الصناعية السائلة: يقصد

بتصريف النفايات الصناعية السائلة كل تدفق وسيلان وقذف أو تجمع مباشر أو غير مباشر لسائل ينجم عن نشاط صناعي¹، وتلعب سلطات الضبط الإداري دورا أساسيا في التحكم في آثار النشاطات الملوثة بحيث تتأكد قبل منح أي ترخيص من صب النفايات الصناعية السائلة في الوسط الطبيعي من أن هذا الصب لا يمس بقدرة التجديد الطبيعي للمياه، وأن لا يؤثر على الصحة والنظافة العمومية وكذا حماية الأنظمة البيئية المائية حيث يخضع هذا التصريف إلى رخصة يسلمها الوزير المكلف بالبيئة بعد اخذ رأي الوزير المكلف بالموارد المائية، وتحدد فيها الشروط التقنية التي يخضع لها. وتتمثل شروط الحصول على الرخصة فيما يلي:

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 06-141 المؤرخ في 19-04-2006 الذي يضبط

القيم القصوى للمصبات الصناعية السائلة، ج ر عدد 26.

- يجب أن تكون كل المنشآت التي تنتج المصبات الصناعية السائلة منجزة ومشيدة ومستغلة بطريقة لا تتجاوز فيها مصباتها الصناعية السائلة عند خروجها من المنشأة القيم القصوى المحددة في التنظيم المعمول به، كما يجب أن تزود بجهاز معالجة ملائم يسمح بالحد من حجم التلوث المطروح.
- إذا كان عدم استغلال منشآت المعالجة من شأنه أن يؤدي إلى تجاوز القيم القصوى المفروضة، يجب على المستغل اتخاذ الإجراءات الضرورية للتقليل من التلوث الصادر وذلك لتخفيض النشاطات أو توقيفها عند الحاجة.

خاتمة:

إن قطاع البيئة لقي عناية مضاعفة واهتماما قويا من قبل السلطات في الجزائر ابتداء من منتصف التسعينيات من القرن الماضي، فأعيد له الاعتبار واحتل الموقع الذي يستحقه في الحكومة كدائرة وزارية تتكفل بقطاع البيئة، وبالتالي وضع حد نهائي لحالة عدم الاستقرار الذي امتد لمدة تجاوزت العشرين سنة، وتتجسد بصورة حقيقية أهمية هذا القطاع من خلال المراقبة المسبقة التي تفرض على المنشآت المصنفة التي حدد تصنيفها المشرع من خلال مرسوم تنفيذي تناول أحكامها وتعدادها وتتمثل هذه المراقبة المسبقة فيما يعرف بالرخص الإدارية التي تشكل آلية وقائية ويتم منحها بناء على شروط معدة مسبقا الغاية منها هو التأكد من عدم تعرض هذه المنشآت بموادها الخطرة لسلامة البيئة أو على الأقل التخفيف من آثارها المتوقعة.