



دوره دهم - سال دوم

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

شماره گزارش:

جمهوری اسلامی ایران
مجلس شورای اسلامی

گزارش کمیسیون انرژی

در خصوص اجرای «قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی- مصوب 1389/12/4 مجلس شورای اسلامی»

ماده (۴۹) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

معاونت نظارت

اداره کل امور کارشناسی نظارت

بِسْمِ تَعَالَى

شماره : ۹۹۹۲۶

تاریخ : ۱۳۹۶/۱۱/۱۵

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

با سلام و تحیت؛

مستند به بند (۷) ماده (۴۹) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
به پیوست گزارش کمیسیون انرژی در خصوص نحوه اجرای «قانون اصلاح الگوی
مصرف انرژی - مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی» جهت قرائت در
صحن علنی ایفاد می‌گردد.

فریدون حسنونند

رئیس کمیسیون انرژی

گزارش کمیسیون انرژی در خصوص نحوه اجرای «قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی- مصوب 1389/12/4 مجلس شورای اسلامی»

مستند به بند (۷) ماده (۴۹) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

گزارش پیش رو در چهار قسمت شامل: مقدمه، خلاصه وضعیت اجرای قانون، چالش ها و جمع بندی و ارائه پیشنهادات تهیه و تقدیم نمایندگان محترم می گردد.

مقدمه:

قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی حاصل تلاش های مستمر کمیسیون انرژی در دوره هشتم و مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی است. هدف نهایی این قانون عبارت است از: مدیریت و بهینه سازی کاربرد انواع انرژی ها، به گونه ای که بدون کاستن از سطح تولید ملی و رفاه اجتماعی، از اتلاف انرژی جلوگیری شود و ضمن افزایش بازدهی و بهره وری و استفاده اقتصادی از انرژی، به توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست کمک شود.

همچنین قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی به دنبال آن بوده تا نگاه جدیدی در مورد انرژی و اهمیت آن در کشور نهادینه شود و نیز هماهنگی لازم بین دستگاه های متولی و مسئول در حوزه انرژی را از طریق فعال کردن شورای عالی انرژی ایجاد کند. از سوی دیگر بر اساس ماده (۳) این قانون، تعیین، اصلاح و بازنگری خط مشی های اساسی در مورد هر کدام از حوزه های تولید و مصرف انرژی توسط کارگروهی از وزرای نفت، نیرو و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور) انجام می شود.

خلاصه وضعیت اجرای قانون:

بررسی اولیه نشان می دهد بیش از (۷۰) درصد از مواد این قانون مس تقیماً به وزارتخانه های نفت، نیرو و صنعت، معدن و تجارت مرتبط است و در باقی موارد نیز، اجرای احکام این قانون، مستلزم همکاری و هماهنگی مجموعه گسترده ای از دستگاه های اجرایی با محوریت وزارتخانه های مذکور است.

بر اساس مفاد این قانون، مراجع و نهادهای مختلف مکلف به تهیه و ارائه گزارش از وضعیت، اقدامات، نظارت و دستاوردهای اجرای قانون و ارائه گزارش به هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی هستند؛ از این روی، کمیسیون انرژی در زمان بندی های منظم از همه دستگاه های مربوطه و نیز دستگاه های نظارتی درخواست ارائه گزارش عملکرد اجرای این قانون را نموده است؛ در همین راستا، مستند به ماده (۷۴) این قانون، گزارش های وزارتخانه های نفت و نیرو در قالب جمع بندی سازمان برنامه و بودجه کشور در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۴ برای این کمیسیون ارسال شده و همچنین پاسخ سازمان بازرسی کل کشور نیز واصل شده است؛ گزارش تکمیلی سازمان برنامه و بودجه کشور در خصوص اقدامات انجام شده و نتایج اجرای این قانون توسط دستگاه های مسئول نیز در تاریخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۸ به کمیسیون انرژی تحویل داده شد.

در جمع بندی ارائه شده توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، تکالیف محوله به کلیه دستگاه های دولتی و عمومی غیر دولتی مشمول قانون مذکور در سه گروه دسته بندی و اقدامات اجرایی آنها گزارش شده است. گروه نخست که بیشترین مسئولیت اجرایی بر عهده آنهاست شامل وزارت صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی، کشور، فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان ملی استاندارد و سازمان حفاظت محیط زیست است که وظایف و عملکرد آنها و نیز همکاری آنها با

یکدیگر نقش کلیدی در اجرای کامل قانون ایفا می کند. گروه سوم نیز شامل دستگاه‌هایی است که وظایف عمومی و مشترک برای همه آنها تعریف شده است.

در گزارش فوق الذکر، برخی از دستگاه‌ها بویژه وزارت نفت و پس از آن وزارت نیرو اقدامات اجرایی مناسبی را برای انجام تکالیف قانونی خود انجام داده اند. در همین راستا بر اساس شاخص‌های ارزیابی محاسباتی سازمان برنامه و بودجه، از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ به‌واسطه اقدامات وزارت نفت، حدود ۲۷۹ میلیون بشکه معادل نفت خام طی آن دوره صرفه جویی شده است و از نظر آثار زیست محیطی منجر به کاهش ۱۳۶ میلیون تن دی اکسید کربن گردیده است. در نتیجه اقدامات وزارت نیرو نیز حدود ۱۵۲ میلیون بشکه معادل نفت خام در بازه زمانی مذکور صرفه جویی صورت گرفته است و از انتشار حدود ۴۳ میلیون تن دی اکسید کربن کاسته شده است. با این وجود، مستند به گزارش نهایی سازمان برنامه و بودجه، در موارد متعددی که نیاز به همکاری بین دستگاهی برای اجرای احکام قانون ضروری می باشد، اشاره‌ای به اقدامات اجرایی و نتایج اجرای قانون توسط برخی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مسئول نشده است.

از اهم مواردی که مغفول مانده، می توان به عملکرد ناقص سازمان ملی استاندارد ایران در اجرای استانداردها و معیارهای برچسب مصرف انرژی تجهیزات و وسایل انرژی بر برقی با همکاری وزارت نیرو در زمینه برق و حرارت و وزارت نفت در زمینه سوخت (موضوع ماده (۱۲) قانون) اشاره کرد؛ هر چند به اقدامات این سازمان در حوزه تهیه و تدوین استانداردهای مصرف انرژی در ساختمان و مصالح ساختمانی اشاره شده است. در خصوص حمایت از شرکت‌های خدمات انرژی و اقدامات انگیزشی برای توسعه این شرکت‌ها و نیز انعقاد قراردادهای صرفه جویی با آنها (موضوع ماده (۱۷) قانون)، تنها وزارت نفت اقدامات اجرایی خود را منعکس کرده است و سایر دستگاه‌ها گزارشی از

عملکرد خود ارائه نکرده اند. همچنین بر اساس ماده (۲۰) قانون، کلیه مؤسسات دولتی و عمومی می‌بایست نسبت به تعبیه سامانه‌های کنترلی لازم برای مصرف انواع حامل‌های انرژی در ساختمان‌های اداری خود قانون اقدام نمایند؛ در این مورد نیز تنها به اقدامات وزارت نفت اشاره شده و سایر دستگاه‌ها اقدامی را گزارش نکرده‌اند.

همچنین دستگاه‌های اجرایی به استثناء وزارت نفت، برای انجام ممیزی انرژی به منظور اجراء و کنترل سامانه مدیریت انرژی در ساختمان‌های مربوطه و آموزش کارکنان اقدامات خاصی را گزارش نکرده‌اند. در خصوص اجرای مواد (۲۸، ۲۹ و ۳۰) برای اجرای راهکارهای بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش کشاورزی و نیز اصلاح ماشین‌آلات و تجهیزات انرژی بر کشاورزی تولید داخل با بهره‌گیری از فناوریهای جدید، مجدداً تنها به اقدامات وزارت نفت اشاره شده و وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت گزارشی ارائه ندادند. علاوه بر این، وفق مواد (۳۱ الی ۴۲) برای بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش حمل و نقل اقدامات اجرایی خاصی از سوی دستگاه‌های مسئول مانند وزارت راه و شهرسازی، کشور، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان ملی استاندارد و شهرداری‌ها گزارش نشده است.

در اینجا تاکید می‌شود با توجه به بالا بودن نرخ شدت انرژی در بخش‌های ساختمان، صنعت و بویژه کشاورزی نسبت به متوسط شدت انرژی سایر بخش‌ها در مقایسه با متوسط جهانی و حتی کشورهای در حال توسعه، ضروری است سازمان برنامه و بودجه کشور در نظارت بر اجرای مواد ذیل فصول پنجم الی هشتم شامل «مصرف انرژی در بخش ساختمان و شهرسازی و حمل و نقل با محوریت وزارت راه و شهرسازی، مصرف انرژی در صنایع با محوریت وزارت صنعت، معدن و تجارت و مصرف

انرژی در بخش کشاورزی با محوریت وزارت جهاد کشاورزی « و همچنین

پیگیری تهیه و تدوین معیارها و استانداردهای مصرف انرژی و تجهیزات انرژی بر در این بخش ها از سوی سازمان ملی استاندارد با جدیت بیشتری اقدام کند. بدیهی است فرصت های بهبود کارآیی و بهینه سازی در این بخش ها تأثیر به سزایی در نیل به اهداف قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی خواهد داشت.

در ادامه، مستند به ماده (۵۳) قانون، «وزارت نیرو موظف است پس از انجام بررسی های کارشناسی و امکان سنجی و داشتن توجیه فنی و اقتصادی، حرارت مورد نیاز واحدهای آب شیرین کن تقطیری را از محل بازیافت تلفات نیروگاههای حرارتی تأمین نماید. سازمان مدیریت منابع آب و شرکت توانیر کلیه هماهنگی های لازم برای مناطق نیازمند به تأسیسات آب شیرین کن و احداث این واحدها با نیروگاههای حرارتی را به صورت یکپارچه به انجام خواهند رساند. وزارت نیرو موظف به گزارش سالانه اجرای این ماده به هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی است.» با توجه به اهمیت بحث آب شیرین کن ها در تأمین بخشی از آب مورد نیاز کشور، در گزارش سازمان برنامه و بودجه هیچ اقدامی در راستای اجرایی شدن این ماده ذکر نشده است. همچنین وفق ماده (۶۳)، اقدامات سازمان انرژی اتمی برای اجرای طرح های تحقیقاتی و مطالعاتی به منظور کاهش مصرف انرژی تأسیسات چرخه سوخت، بومی نمودن ساخت نیروگاه هسته ای و طرحهای تحقیقاتی مرتبط با گداخت هسته ای منعکس نشده است. علاوه بر آن، موادی از قانون حاوی اقدامات آموزشی، فرهنگی، ترویجی و آگاه سازی است (ذیل فصل یازدهم- مواد ۶۴ الی ۷۰) که با وجود اهمیت آن ها، نه تنها تا کنون برنامه منسجم، سازوکار و آیین نامه اجرایی مصوب و اقدام عملی درباره آنها مشاهده یا

گزارش نشده، بلکه اقدامات پیشین هم کاهش یافته است.

چالش‌ها :

برخی از مهم‌ترین چالش‌ها برای اجرای صحیح این قانون به شرح زیر است:

۱. برخی از اهدافی که مد نظر قانون گذار است به لحاظ اجرایی دارای دامنه شمول گسترده‌ای است؛ بر همین اساس، بررسی‌ها نشان می‌دهد تعداد ۲۵ وزارتخانه، سازمان، نهاد و همچنین بسیاری از مؤسسات دولتی، عمومی، نظامی و انتظامی مسئول اجرای این قانون هستند؛ چنین گستره ای باعث می‌شود دستیابی به اهداف قانون با چالش‌هایی نظیر ناهماهنگی بین دستگاهی و بعضاً موازی کاری مواجه شود. در این قانون، تنظیم و تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی مورد توجه قرار گرفته است که لازمه آن تشکیل کارگروه مشترک از دستگاه‌های اجرایی است که به دلیل نبود متولی مشخص برای این کارگروه‌ها معطل مانده است. لذا فقدان مدیریت واحد و یکپارچه در بخش انرژی کشور مهمترین چالش در تصمیم‌گیری‌های مربوط به این بخش و نیز اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی می‌باشد.
۲. بسیاری از احکام این قانون مستلزم رعایت آنها در بودجه‌های سنواتی است که به دلیل محدودیت منابع بودجه در سال‌های اخیر اجرای آنها با مشکل مواجه شده است؛ به همین دلیل، بعضاً بودجه‌های مناسب برای اجرای برخی از اهداف مربوط به مواد این قانون مد نظر قرار نگرفته که لازم است دولت و سازمان برنامه و بودجه کشور تدابیر بودجه‌ای متناسبی را در این خصوص اتخاذ نمایند.
۳. بر اساس نتیجه‌گیری گزارش سازمان برنامه و بودجه، به طور کلی ساز و کارهای بکار رفته در قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، از نوع سیاست‌های غیرقیمتی

هستند که تأثیر چشمگیری در میزان صرفه جویی انرژی خواهند داشت . اما رشد مصرف انرژی در ایران تابع عوامل متعددی است که عدم امکان به روزآوری تکنولوژی، عدم محاسبه بهای تمام شده واقعی کالاها و خدمات تولیدشده، فقدان سیستم های نظارتی قوی و عدم وجود سیستم های ثبت اطلاعات مربوط به میزان صرفه جویی از مهمترین آنها می باشد.

جمع بندی و ارائه پیشنهاد :

برای اجرای بهتر این قانون، اصلاح ساختار شورای عالی انرژی مورد توجه قرار گرفته است؛ در اصلاح این بخش باید به گونه ای عمل شود که بخش ۱ انرژی از پراکندگی و تعدد مراکز تصمیم گیری خارج شود. بر این اساس همانگونه که اصلاح ساختار شورای عالی انرژی در تبصره ماده (۵) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی پیش بینی شده است، پیشنهاد می شود: تبصره های زیر به ماده ۵ این قانون الحاق گردند؛

تبصره الحاقی ۱ - رؤسای کمیسیون های انرژی و برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به عنوان عضو شورای عالی انرژی با حق رأی تعیین می گردند و جلسات این شورا لازم است حداقل سالی دو بار تشکیل شود. دبیرخانه شورا موظف به پیگیری تشکیل جلسات می باشد.

تبصره الحاقی ۲ - هر یک از اعضای شورا می توانند جهت بررسی و اصلاح قوانین، مقررات یا رویه های مغایر با سیاست های کلان مصوب در حوزه انرژی درخواست جلسه فوق العاده کنند. در این صورت دبیرخانه شورا موظف به تشکیل جلسه ظرف مدت یک ماه از ارائه درخواست می باشد.

تبصره الحاقی ۳ - شورای عالی انرژی موظف به بررسی و پیگیری مواد قانونی مصوب در حوزه انرژی از جمله قوانین برنامه توسعه پنج ساله، قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی، قوانین بودجه سالانه کل کشور و سایر قوانین مرتبط و ارائه پیشنهادات اصلاحی جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی از طریق دولت است.

تبصره الحاقی ۴ - برای بکارگیری حداکثری قابلیت های کارشناسی در حوزه انرژی، دبیرخانه شورای عالی انرژی موظف است ظرف مدت یکماه از تصویب این قانون اقدام به ایجاد کمیته های تخصصی کرده و وظایف و اختیارات آن را به اعضای شورای عالی انرژی ابلاغ کند. هر یک از اعضای شورای عالی انرژی موظفند برای هر یک از کمیته های تخصصی یک نماینده به دبیرخانه شورا معرفی نمایند.

تبصره الحاقی ۵ - دبیرخانه شورا جهت هماهنگی بین کمیته های تخصصی و اجرای وظایف محوله، ساختار سازمانی متناسب را جهت تصویب به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد نماید.

همچنین جزء (۳) بند «الف» ماده (۱) «قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیأتها مصوب ۱۳۹۳/۰۱/۲۴» حذف شود.

فریدون حسونند
رئیس کمیسیون انرژی