مشروع ممول من
الاتحاد الأوروبي

الجمهورية اللبنانية
وزارة البيئة

ملخص عن

«دليل عملي للبلديات لتعزيز الإدارة البيئية»

2016

التكليف والإشراف:
وزارة البيئة اللبنانية

التمويل:
الإتحاد الأوروبي

الإعداد: أعد هذا الدليل برنامج دعم الإصلاحات - الحوكمة البيئية (StREG) الممول من قبل الاتحاد الأوروبي. تم الإعداد بتكليف وإشراف من وزارة البيئة في لبنان، وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وجمعية المدن المتحدة في لبنان/المكتب التقني للبلديات اللبنانية (BTVL/CGLU).

تنبيه: إن محتوى هذا الدليل وما يتضمنه من تفسيرات هو من مسؤولية المعدّين والكاتبين ولا يعكس بأي شكل من الأشكال رأي الاتحاد الأوروبي أو وزارة البيئة. إن وزارة البيئة والاتحاد الأوروبي لا يتحملان مسؤولية المعلومات الواردة في هذا الدليل.

تمّت طباعة هذا الكتيب على ورقٍ معاد تدويره.

تصميم أحمد عثمان
2016 ©

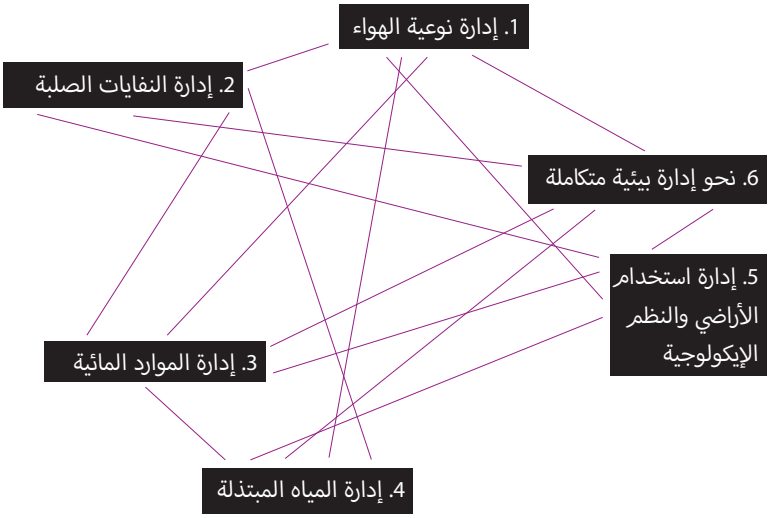
ملخص عن

«دليل عملي للبلديات لتعزيز الإدارة البيئية»

2016

تعريفًا بالدليل ومنهجيته

إن البلدية هي السلطة الأقرب إلى المواطن لناحية الدور الإنمائي الهام الذي يمكن أن تلعبه على عدة مستويات؛ ذلك أن البلدية هي السلطة التي تمتلك صلاحية إصدار القرارات فيما يختص بكافة المشاريع التي تقع ضمن نطاقها البلدي. بالتالي يتوجه الدليل العملي هذا إلى البلديات وإتحادات البلديات، ويسلط الضوء على دورها في الحد من تدهور الوضع البيئي في القطاعات الستة التالية:



ذلك أنه في الوقت الراهن، تعاني هذه القطاعات من غياب التواصل والتنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة، كما تعاني عمومًا من عدم أو سوء إيصال المعلومات الصادرة عن السلطات المركزية إلى السلطات المحلية. يفاقم هذا الوضع الضغط الديموغرافي الإضافي على الموارد والقطاعات الذي شهده لبنان منذ بدء النزاع السوري في العام 2011، والذي بلغ قرابة 1,8 مليون نازح.

بالتالي، يأتي هذا الدليل لتسليط الضوء على أبرز القوانين والمراسيم والقرارات والتعاميم التي تنظم هذه القطاعات وتمنح البلديات شرعية التدخل فيها. على وجه التحديد، يتم تنظيم كل من الفصول الستة للدليل حول الأقسام التالية:

1. الإطاران القانوني والمؤسساتي اللذان ينظمان العمل البلدي بالقطاع المعني
2. المشاكل البيئية التي تواجهها البلديات
3. التدابير والإجراءات التي يمكن للبلديات اتخاذها حيال هذه المشاكل
4. دراسات حالة لبلديات لبنانية نجحت في إدارة مشاكلها البيئية بطريقة سليمة
5. نماذج لقرارات بلدية يمكن للبلديات الراغبة الاستعانة بها لإتخاذ القرارات المناسبة

في المنهجية، تم الاعتماد في هذا الدليل على تقرير البيئة في لبنان: الواقع والاتجاهات الذي أعدته وزارة البيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2010، لا سيما في معالجة الأطر القانونية والمؤسساتية والمشاكل القائمة. فيما يختص بالضغوط الإضافية التي نتجت على البيئة عن النزوح السوري، تم الاعتماد على تقييم أثر الأزمة السورية على البيئة في لبنان وأولويات التدخل الذي أعدته وزارة البيئة والاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2014.

فضلًا عن هذا، جرت استشارة ممثلين من بلديات لبنانية من شتى المحافظات لكي يقيّموا ويراجعوا محتوى الفصول الستة، كما تم عرض الدليل على ممثلين من وزارات مختلفة للغاية ذاتها.

لا يسعى هذا الدليل إلى فرض قرارات، بل هو يقترح مواضيع للتأمّل والتفكير ومنهجية أساسية تستعين بها البلديات بعد تكييفها مع الظروف والمعوقات المحلية.

تجدر الإشارة إلى أنه سيشار إلى البلديات والإتحادات البلدية في هذا الدليل من خلال استخدام مصطلح البلديات.

1. إدارة نوعية الهواء

ثمة خمسة قطاعات تؤثر سلبًا على نوعية الهواء في لبنان:

1. قطاع النقل

- يشكل قطاع النقل مصدر تلوّث الهواء الرئيسي في لبنان
- يتألف من السيارات والشاحنات وآليات النقل المشترك التي تعمل على المازوت

2. قطاع الطاقة

- يعتبر قطاع الطاقة مصدرًا هامًا لتلوّث الهواء في لبنان
- يشمل قطاع الطاقة معامل الكهرباء، والمولدات الكهربائية الخاصة التي توزع الاشتراكات، ومحطات الكهرباء الخاصة التابعة للفنادق والمراكز التجارية والمؤسسات الصناعية الكبيرة (كمعامل الترابة)

3. المؤسسات الصناعية والمصنفة

- هذه المؤسسات تنتج عنها ملوّثات هوائية، وهي:
  - المؤسسات الصناعية (معامل الترابة، الورق والكرتون، الخشب...)
  - المؤسسات المصنفة (المزارع ومحطات المحروقات)

4. قطاع النفايات الصلبة

- تؤدي عملية تحلل النفايات في المكبات العشوائية إلى انبعاث غازات ملوثة وروائح كريهة
- تؤدي عملية حرق النفايات بشكل عشوائي إلى انبعاثات هوائية ضارة جدًا بنوعية الهواء وبصحة المواطنين

5. القطاع الزراعي

- تنتج الروائح الكريهة عن استعمال الروث الحيواني كسماد عضوي في الأراضي الزراعية

التدابير والإجراءات التي تستطيع البلديات اتخاذها في إدارة نوعية الهواء:

1. فيما يتعلق بقطاع النقل:
- **وضع آلية إجرائية لمراقبة التزام السيارات والشاحنات بالمعاينة الميكانيكية**
- **ترتيب المساحات العامة لتشجيع التنقل السلس أو النقل غير الآلي**
- **استحداث وتفعيل الوسائل المحلية للنقل المشترك**
- **إجراء حملات توعية للأهالي**
- **تنظيم لحركة المرور والنقل العام بشكل يخفف من الازدحام**

2. فيما يتعلق بقطاع الطاقة:
- **إلزام أصحاب المولدات الخاصة التقيد بالشروط الفنية المطلوبة**
- **مراقبة ارتفاع مداخن المولدات الخاصة**
- **إجراء كشوفات ميدانية دورية على المولدات الخاصة**
- **تحديد غرامات وتحرير محاضر ضبط بالمولدات المخالفة للشروط الفنية**

3. فيما يتعلق بالمؤسسات الصناعية والمصنفة:
- **تشجيع الالتزام بمعايير للبناء تأخذ في الإعتبار ترشيد استخدام الطاقة**
- **إعتماد مفهوم «الإنتاج النظيف» أو «الإنتاج الأخضر» للقطاعات الصناعية**
- **إنشاء مناطق صناعية بعيدة نسبيًا عن السكن**
- **مراقبة ملاءمة شاحنات نقل المواد الأولية والمنتجة للشروط الفنية المطلوبة**
- **إعداد قائمة بيانات معلوماتية بالمؤسسات الصناعية والمصنفة المرخصة وغير المرخصة**

4. فيما يتعلق بقطاع النفايات الصلبة:
- **منع حرق النفايات في الهواء الطلق، وتحرير محاضر ضبط للمخالفين**
- **الاهتمام بعملية نقل النفايات بطريقة سليمة بيئيًا وبطريقة دورية تمنع تكدّس النفايات لفترة طويلة**
- **على المدى القريب، تغطية النفايات المرمية بشكل دوري (يومي أو نصف أسبوعي) بالتراب للحد من الروائح الكريهة الناتجة عن عملية تحلل النفايات**
- **على المدى المتوسط، مكافحة التلوث الهوائي الناتج عن المكبات العشوائية عبر إيقافها فورًا وتأهيلها**

2. إدارة النفايات الصلبة

ثمة أربعة أنواع من المشاكل تواجهها البلديات في مجال إدارة النفايات الصلبة:

1. مشاكل تشريعية ومؤسساتية

- غياب التشريعات اللازمة للإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة، والتطبيق غير الكامل لبعضها
- التغييرات المستمرة في صلاحيات الإدارات المتعلقة بإدارة النفايات الصلبة
- تضارب صلاحيات الإدارات المتعلقة بإدارة النفايات الصلبة
- غياب الرقابة بشأن المكبات العشوائية

2. مشاكل مالية/تمويلية

- عدم وجود نظام ضرائبي لإدارة النفايات الصلبة يعتمد على مبدأ «الملوث يدفع»
- تأخير في تحويل الأموال من الموازنة العامة إلى الصندوق البلدي المستقل ومنه إلى البلديات

3. مشاكل توعوية

- على الصعيد الفردي، يميل الناس للاستهلاك بشكلٍ مسرف ويقلّلون من إعادة الاستعمال، بالإضافة إلى التخلص من النفايات بنسبٍ عالية
- على الصعيد الجماعي، سيادة فكرة «ليس-في-عقر-داري» فيما يخص الحلول المشتركة بين عدة مناطق لإدارة النفايات

4. مشاكل فنية

- عدم وجود خطط محلية للإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة
- عدم توفر خبرات تقنية كافية لدى البلديات للإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة

التدابير والإجراءات التي تستطيع البلديات اتخاذها في إدارة النفايات الصلبة:

1. على الصعيد التشريعي والمؤسساتي:

- **تدريب الشرطة البلدية على مراقبة المكبات العشوائية، والتشدد في عدم السماح بتكوّنها**

2. على الصعيد المالي:

- **تخصيص منصب ضمن الطاقم البلدي مخصص لمتابعة فرص التمويل المستجدة**
- **تحسين خدمة جمع الضرائب ضمن النطاق البلدي**

3. على الصعيد التوعوي:

- **تصميم وإطلاق حملات توعية مكثفة لفرز النفايات من مصدرها ترتكز على مبدأ التسلسل الهرمي للإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة**
- **العمل على زيادة النشاطات والمواضيع البيئية ضمن المناهج الدراسية بالتعاون مع المراجع التربوية المختصة**

4. على الصعيد الفني (التقني):

- **التعاون بين البلديات وإتحادات البلديات المجاورة بهدف تبادل الخبرات والتشارك في تنفيذ الحلول الناجعة**
- **العمل على بناء القدرات من خلال إشراك الموظفين البلديين في التدريب الفني والإداري والرقابي للموظفين البلديين الذي تقدمه الجهات المانحة**
- **إعداد الخطط المحلية والبرامج العامة حول الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة عملًا بالنصوص مرعية الإجراء**
- **إعداد قائمة بيانات معلوماتية حول المكبات العشوائية المتواجدة ضمن النطاق البلدي (تمهيدًا لإمكانية إعادة تأهيلها)**

3. إدارة الموارد المائية

ثمة ثلاثة أنواع من المشاكل تواجهها البلديات في مجال إدارة الموارد المائية:

1. إستنزاف الموارد المائية الجوفية

- ارتفع عدد الأبار الخاصّة بشكلٍ كبيرٍ في خلال السنوات الأخيرة
- يزيد عدد الآبار الخاصّة غير المرخّصة عن الآبار الخاصّة المرخّصة
- الآبار بدأت تجفّ أو بدأت تزيد فيها نسبة الملوحة

2. إستنزاف الموارد المائية السطحية

- تضاؤل ميزان الموارد المائية، وبشكلٍ خاص خلال موسم الجفاف

3. تلوث الموارد المائية الجوفية والسطحية

- تتأثر نوعية المياه الجوفية والسطحية جراء العوامل التالية:
  - صرف المياه المبتذلة عشوائيًا في المجاري المائية
  - رمي النفايات الصلبة المنزلية والصناعية في المجاري المائية
  - الاستعمال المسرف للمبيدات والأسمدة الزراعية

التدابير والإجراءات التي تستطيع البلديات اتخاذها في إدارة الموارد المائية:

1. فيما يتعلق باستنزاف الموارد المائية الجوفية:
- **منع حفر الآبار على عمق يتجاوز أكثر من 150 مترًا**
- **التأكد من المعلومات المطلوبة ضمن استمارات التراخيص للآبار**
- **إجراء كشف ميداني دوري على الآبار**

2. فيما يتعلق باستنزاف الموارد المائية السطحية:
- **القيام بتجهيز لائحة بيانات معلوماتية**
- **تشجيع نظام تجميع مياه الأمطار لإعادة استعمالها**
- **ضبط المخالفات التي تتعلق بهدر الموارد المائية**
- **تشجيع ترشيد استهلاك المياه ضمن المؤسسات الصناعية والمصنفة**

3. فيما يتعلق بتلوث الموارد المائية الجوفية والسطحية:
- **التنسيق مع وزارة الطاقة والمياه ومؤسسات المياه لنقل الوحول والمياه المبتذلة إلى محطات الصرف الصحي بدل رميها عشوائيًا في المجاري المائية**
- **منع رمي النفايات الصلبة المنزلية والصناعية في المجاري المائية، وتغريم المخالفين**

4. إدارة المياه المبتذلة

ثمة ثلاثة أنواع من المشاكل تواجهها البلديات في مجال إدارة المياه المبتذلة:

1. مشاكل تشريعية ومؤسساتية

- تضارب في التدابير مرعية الإجراء لجهة إعادة استعمال مياه الصرف الصحي المعالجة
- التأخر في المضي بإنشاء وتشغيل محطات معالجة الصرف الصحي

2. مشاكل مالية

- يشكّل الدين العام في لبنان عاملًا أساسيًا من التحديات التي تعيق إنشاء وتشغيل وصيانة أنظمة جمع مياه الصرف الصحي ومعالجتها

3. مشاكل بنيوية

- محطات معالجة المياه المبتذلة في لبنان لا تزال غير قادرة على معالجة نسبة كبيرة من المياه المبتذلة، حيث لم تتجاوز نسبتها 8% عام 2014
- اختلاط مياه الصرف الصحي الصناعية بتلك المنزلية، رغم كونها تحتوي على نسبةٍ كبيرة من الملوثات غير العضوية التي يمكن أن تكون مضرة للأنظمة التشغيلية الخاصة بمحطات المعالجة
- تنفيذ الحفر الصحية بطريقة لا تتلاءم مع الشروط البيئية والمعايير الوطنية الموضوعة
- مشاكل في التفريغ والتخلص النهائي من المياه المبتذلة الناتجة عن الحفر الصحية

التدابير والإجراءات التي تستطيع البلديات اتخاذها في إدارة المياه المبتذلة:

1. على الصعيد التشريعي والمؤسساتي:

- **التعاون بين البلديات وإتحادات البلديات المجاورة لإنشاء بنى تحتية لمعالجة المياه المبتذلة**
- **تزويد مؤسسات المياه بالمعلومات اللازمة حول المباني والمصانع المتواجدة ضمن النطاق البلدي**
- **التنسيق مع مجلس الإنماء والإعمار في إنشاء البنى التحتية للمياه المبتذلة (بما فيها محطات معالجة الصرف صحي)، وتنفيذ وصيانة شبكات الصرف الصحي**
- **عدم إعطاء رخص البناء إلا بعد التأكد من تضمين الشروط الفنية لنظام معالجة الصرف الصحي**

2. على الصعيد المالي:

- **تخصيص منصب ضمن الطاقم البلدي مخصص لمتابعة فرص التمويل المستجدة**
- **تحسين خدمة جمع الضرائب ضمن النطاق البلدي**

3. على الصعيد البنيوي:

- **التنسيق مع وزارة الطاقة والمياه ومؤسسات المياه لنقل الوحول والمياه المبتذلة إلى محطات الصرف الصحي بدل رميها عشوائيًا**

5. إستخدام الأراضي وإدارة النظم الإيكولوجية

ثمة ثلاثة أنواع من المشاكل تواجهها البلديات في مجال إستخدام الأراضي وإدارة النظم الإيكولوجية:

1. العمران العشوائي

- ضعف التخطيط في المناطق وعدم الالتزام بأنظمة البناء يعرّض الكثير من الأراضي للعمران العشوائي
- تسبّب المقالع التي لا تلتزم بالتدابير البيئية أضرارًا لا تعوّض للطبيعة وصحة المواطنين

2. خسارة الغطاء النباتي والأراضي الزراعية

- الضعف في حماية الغابات، حيث يتم قطعها لأغراض تجارية
- تنتشر حرائق الغابات لأسباب طبيعية ومفتعلة على حد سواء
- يشكل الصيد الجائر عائقًا أمام المحافظة على نظم إيكولوجية متوازنة
- تُستخدم المبيدات الزراعية والاسمدة الكيميائية بشكل عشوائي، ما يؤثر سلبًا على نوعية التربة والمياه

3. خسارة التراث المدني والتاريخي

- شهد لبنان عمليات تدمير للتراث في جهود إعادة العمران في فترة ما بعد الحرب
- لا يزال للإرتفاع الحاد في سعر الأملاك أثر كارثي على التراث العمراني

التدابير والإجراءات التي تستطيع البلديات اتخاذها في إستخدام الأراضي وإدارة النظم الإيكولوجية:

1. فيما يتعلق بالعمران العشوائي:
- **الإسراع بإزالة كل المخالفات العمرانية**
- **إبلاغ الوزارات المعنية بجميع المخالفات**

2. فيما يتعلق بخسارة الغطاء النباتي والأراضي الزراعية:
- **التأكد من تنفيذ قوانين الغابات وأنظمتها**
- **تدريب جهاز الشرطة البلدية ومأموري الأحراج**
- **تنفيذ برامج لإعادة تأهيل الغابات**
- **إعتماد مبادئ التنظيم المدني لحماية استعمال الأراضي المصنفة زراعيًا والمواقع الحساسة بيئيًا والمناطق المعرضة للفيضانات**
- **حماية مصادر الينابيع عبر تحديد وجهات استعمال الأراضي**

3. فيما يتعلق بخسارة التراث المدني والتاريخي:
- **تجهيز لائحة بيانات معلوماتية حول المباني التاريخية المتواجدة ضمن النطاق البلدي**
- **مراقبة رخص البناء حسب المرسوم الإشتراعي 118 تاريخ 30 حزيران 1977**
- **تدريب جهاز الشرطة البلدية على مراقبة رخص البناء**

6. نحو إدارة بيئية متكاملة

6.1 تقييم الأثر البيئي

يتألف تقييم الأثر البيئي من المراحل التالية:

1. التصنيف

يتواصل صاحب(ة) المشروع مع وزارة البيئة للتأكد من تصنيف مشروعه

2. خلال فترة لا تتعدى 15 يومًا، تبلّغ وزارة البيئة صاحب المشروع بقرارها

أ. تقييم الأثر البيئي غير مطلوب

ب. تقييم الأثر البيئي مطلوب

ج. الفحص البيئي المبدئي مطلوب

يتابع صاحب المشروع التنفيذ

3. في حال تبين أن تقييم الأثر البيئي أو الفحص البيئي المبدئي مطلوب

يكلف صاحب(ة) المشروع شركة استشارات بيئية إعداد الدراسة المطلوبة

4. خلال فترة لا تتعدى شهرين، تبلّغ وزارة البيئة صاحب المشروع بقرارها

أ. موافقة

ب. موافقة مشروطة

ج. رفض معلل

فيما يتعلق بتقييم الأثر البيئي، يتلخص دور البلديات في النقاط الثلاث التالية:

1. تساعد في تحديد نطاق تقييم الأثر البيئي
2. تسهّل عملية إشراك العامة
3. تراقب التزام صاحب المشروع بخطة الإدارة البيئية

6.2 التدقيق البيئي

يتألف التدقيق البيئي من المراحل التالية:

1. تعد المنشأة دراسة تدقيق بيئي، وتأخذ موافقة وزارة البيئة عليها

2. تطبق المنشأة خطة الإدارة البيئية هذه، وذلك بأن تنشئ نظامًا للإدارة البيئية فيها

3. توثق المنشأة نظام الإدارة البيئية الخاص بها من خلال إعداد تقارير للتدقيق البيئي الذاتي

4. تتقدم المنشأة بطلب للحصول على شهادة التدقيق البيئي

5. تبتّ وزارة البيئة في الطلب على شهادة التدقيق البيئي إما إيجابًا أو سلبًا مع التعليل

تملك البلدية عددًا من الأدوات تساعدها في التأكد من أن المنشآت الحاصلة على شهادة تدقيق بيئي هي فعلًا بصدد الالتزام بتعهداتها القانونية:

1

في حال حصول شكوى من قبل السكان المجاورين للمنشأة، يمكن التقدم بإخبار عن جرم بيئي لدى المدعي العام البيئي

2

بالإمكان التقدم بشكوى إلى وزارة البيئة لإجراء كشفٍ على أي منشأة يشتبه في أنها مصدر ضرر

3

عينت وزارة العدل في تموز 2014 عددًا من المدعين العامين وقضاة التحقيق للشؤون البيئية، وذلك لمتابعة المشاكل البيئية لدى القضاء