



قانون تنظيم إدارة المخلفات

جوانب القوة والقصور وأفق التطوير

كراسات بيئية

قانون تنظيم إدارة المخلفات.. جوانب القوة والقصور وأفق التطوير

الطبعة الأولى/مايو 2022

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org

أعد هذه الورقة البحثية فريق العدالة البيئية
بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية.

مقدمة

تواجه مصر مشكلة كبيرة في المخلفات الصلبة التي أصبحت تتراكم بشكل متزايد كل عام، وهي مشكلة تواجه العديد من الدول منخفضة ومتوسطة الدخل مثل مصر، حيث يتزايد إنتاج المخلفات سنويا بمعدلات تفوق قدرات هذه الدول. وذلك خصوصا مع ما استجد من تطورات في إدارة المخلفات الصلبة في العالم بسبب التغير الكبير في كميتها ومكوناتها، وأيضاً مع تطور الوعي الصحي والبيئي بالتأثير الضار لهذه المخلفات على الصحة والبيئة والاقتصاد. ورغم الجهود المستمرة التي بذلت في مصر على مدى سنوات طويلة، لم يتم التغلب على كافة المعوقات التي تعطل تحقيق إدارة آمنة للمخلفات. وكان من أهم هذه المعوقات غياب الإطار القانوني والتشريعي المناسب، لهذا فإن صدور قانون معني بتنظيم إدارة المخلفات [رقم 202 لسنة 2020] في أكتوبر من العام قبل الماضي، وما تلاه من إصدار اللائحة التنفيذية في مطلع مارس من العام الجاري، يمثل خطوة هامة في هذا الصدد، لأن الإطار القانوني الجيد من شأنه أن يوضح الرؤية العامة ويدعم البناء المؤسسي والتنظيمي ويوفر الموارد.

تسعى هذه الورقة إلى التعريف بأبعاد مشكلة المخلفات في مصر والتحديات التي تواجهها منظومة إدارة المخلفات، وكذلك تستعرض أهم المزايا والإيجابيات في قانون تنظيم إدارة المخلفات، وتوضح بعض الجوانب التي قد تحتاج إلى مزيد من الجهد من أجل استكمال الطريق. كما تضم الورقة ملحقاً يلخص أهم مواد القانون.

لقد وضع القانون واللائحة التنفيذية حجر أساس متين للإدارة الآمنة للمخلفات، من خلال إنشاء جهاز مختص، واتخاذ قرارات محددة مثل منع الحرق على المكشوف، وإلزام الجهات الإدارية بإغلاق المكبات العشوائية المتناثرة في المحافظات. لكن القانون واللائحة أحالا العديد من التفاصيل إلى قرارات وزارية، وبالتالي صار مسار التطبيق الفعال رهنا بتلك القرارات، وأغفلا عددا من النقاط التي يتوقف عليها نجاح المنظومة كما توضح هذه الورقة في تحليلها وتوصياتها بشأن الخطوات الواجب اتخاذها في الفترة المقبلة.

أولاً: مشكلة المخلفات الصلبة في العالم

ينتج العالم حوالي 2 مليار طن من المخلفات الصلبة سنوياً. أكثر من ثلث هذه الكمية لا يتم التعامل معه بطريقة آمنة، وهو ما يجعل من المخلفات الصلبة مشكلة عالمية. ومن المتوقع أن تزيد كمية المخلفات إلى 3.5 مليار طن عام 2050، بمعدل زيادة حوالي 70%¹. أغلب هذه الزيادة سيكون مصدرها الدول منخفضة ومتوسطة الدخل، كما أن أعلى نسبة من تراكم المخلفات ستكون من نصيب هذه الدول أيضاً.²

والمقصود بالمخلفات الصلبة كافة أنواع المخلفات غير السائلة التي يتم التخلص منها؛ ومخلفات المنازل والمحال والمكاتب، ومخلفات تنظيف الطرق، والحمامة (المواد المتبقية من عمليات معالجة المياه)، كما تشمل المخلفات الصناعية والزراعية ومخلفات الهدم والبناء. وبعضها قد يكون خطيراً مثل المخلفات الطبية والإلكترونية والكيميائية، بسبب مكوناتها الخطرة على الصحة والبيئة.³

يضر تراكم المخلفات بالصحة والبيئة؛ فهي تزيد من انتشار الأمراض بسبب نمو الميكروبات والحشرات

1- <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/20/global-waste-to-grow-by-70-percent-by-2050-unless-urgent-action-is-taken-world-bank-report>

2- <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>

3- <https://www.epa.gov/hw/criteria-definition-solid-waste-and-solid-and-hazardous-waste-exclusions>

والقوارض والحيوانات، وقد تتسرب نواتج تحللها إلى التربة والمياه الجوفية القريبة. ويزيد ضرر هذا التسرب إذا كانت المخلفات تحتوي مواد خطيرة. كما ينتج عن الحرق المكشوف للمخلفات انبعاث مواد سامة وملوثة إلى الهواء، وهو مسئول عن حوالي 5% من إجمالي الغازات المسببة للتغير المناخي. كما تتسبب المواد البلاستيكية، التي تشكل حوالي 12% من المخلفات الصلبة،⁴ في انسداد المجاري المائية وتلوث المحيطات وموت الحيوانات والطيور البرية والبحرية.

ثانياً: تطور التعامل مع المخلفات الصلبة

تطورت طريقة التعامل مع المخلفات الصلبة في العالم مع التغير الكبير في كميتها وفي مكوناتها وأيضاً مع تطور الوعي الصحي والبيئي بتأثير هذه المخلفات. إذ أصبح جمع المخلفات ورميها أو دفنها بالشكل التقليدي يتطلب مساحات متزايدة من الأراضي ومن الإمكانيات البشرية والمالية، فضلاً عن الإهدار المتواصل للموارد الطبيعية، والضرر على الصحة والبيئة.

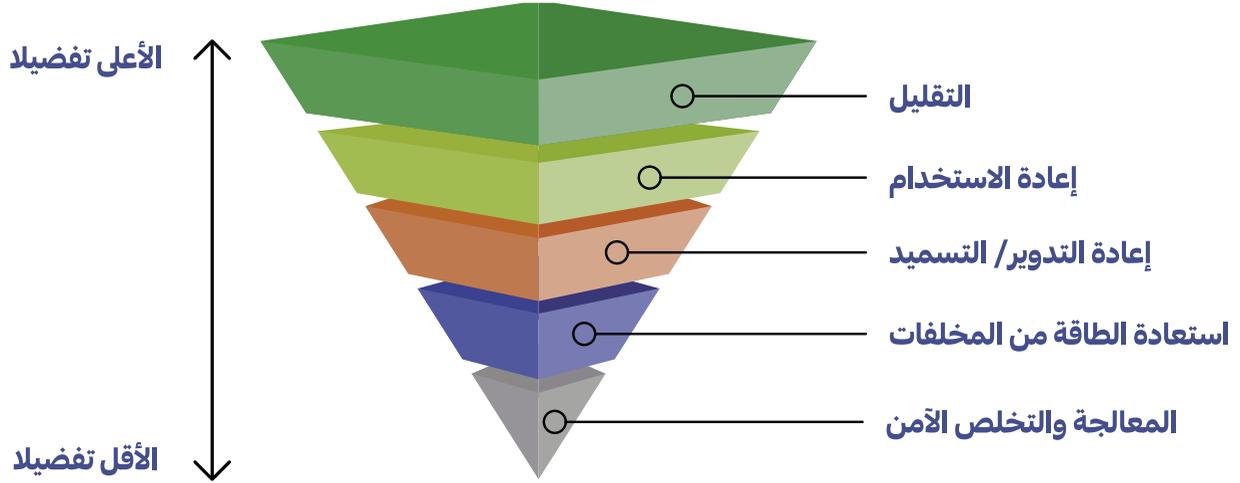
4- <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>

وتهدف الطرق الحديثة في التعامل مع النفايات إلى تقليل تولد المخلفات في المقام الأول. كما تهدف ثانياً إلى إعادة مكونات المخلفات إلى حلقة الإنتاج للاستفادة من الموارد الطبيعية والطاقة الكامنة فيها، وبالتالي يقل حجمها. ثم يتم التخلص من المتبقي بأقل ضرر على البيئة والصحة، وهو ما يعرف بالتسلسل الهرمي لإدارة المخلفات⁵، والذي يتطلب:

1. تقليل تولد النفايات بتعديل تصميم المنتجات وتعديل سلوكيات المستهلكين.
2. إعادة استخدام الأشياء مرة ثانية دون تعديل، كأشياء مستعملة.
3. إعادة تدوير المكونات مثل المعادن أو البلاستيك في صنع منتجات جديدة، وتحويل المواد العضوية إلى دُبال (المادة الناتجة من تحليل المخلفات النباتية والحيوانية، وتستخدم كغذاء للتربة).
4. استعادة الطاقة الكامنة في المخلفات عن طريق الحرق.
5. التخلص من المتبقي بطريقة سليمة بيئياً في مكبات صحية بعد معالجة الأنواع الخطر منها.

5- http://www.wmra.gov.eg/en-us/ReportsandGuidelines/ReportsandIndicators/Documents/2013_Annual%20Report%20for%20SWM%20in%20Egypt_EN.pdf

الشكل 1: الهرم التراتبي للمخلفات

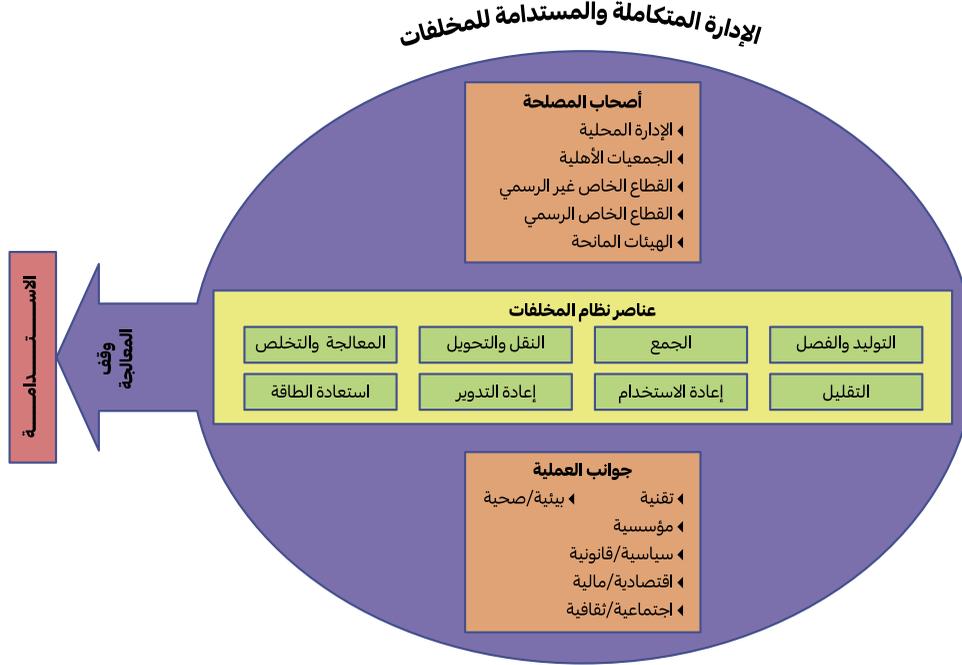


المصدر: التقرير السنوي لإدارة المخلفات في مصر 2013، الذي يصدر تحت إشراف وزارة البيئة المصرية.

يتطلب نجاح تفعيل هذا التسلسل الهرمي على أرض الواقع إدارة مراحل معالجة المخلفات من الجمع والنقل والفرز والمعالجة والتخلص الآمن، بطريقة تتكامل فيها الجوانب البيئية والصحية والمالية والمؤسسية والقانونية والسياسية والاجتماعية، وبمشاركة أصحاب المصلحة من القطاع الخاص والعام والمجتمع المدني والقطاع غير المنظم والمستخدمين والسلطات المحلية، هو ما يعرف بالإدارة المتكاملة للمخلفات⁶ وتشير هذه التسمية إلى الترابط والتنسيق بين:

- أصحاب المصلحة [من؟]
- الجوانب الفنية وهي مراحل معالجة المخلفات [ماذا؟]
- جوانب الحوكمة القانونية والمؤسسية والاقتصادية لتمكين نظام فاعل [كيف؟]

⁶ http://www.wmra.gov.eg/en-us/ReportsandGuidelines/ReportsandIndicators/Documents/2013_Annual%20Report%20for%20SWM%20in%20Egypt_EN.pdf



المصدر: التقرير السنوي لإدارة المخلفات في مصر 2013، الذي يصدر تحت إشراف وزارة البيئة المصرية.

ثالثاً: مشكلة المخلفات في مصر

تواجه مصر، مثل كثير من دول العالم النامي، صعوبات كبيرة في التعامل مع المخلفات الصلبة لأسباب مثل الزيادة السكانية الكبيرة، والتحول نحو المعيشة في المدن، والتغير في أنماط إنتاج السلع وفي المواد التي تدخل في صنعها، وتغير أنماط الاستهلاك، وتزايد مخلفات البناء والهدم والمخلفات الصناعية، والمخلفات الخطرة فضلاً عن اختلاطها مع المخلفات العادية، وضعف الوعي لدى السكان وغير ذلك من الأسباب⁷.

كما لا يوجد نظام جيد لجمع البيانات حول المخلفات في مصر، والمعلومات المتوافرة عبارة عن تقديرات أكثر منها قياسات. ولهذا فهي ليست دقيقة وقد تتضارب أحيانا بين الجهات الحكومية المختلفة. في عام 2012 قدرت وزارة البيئة كمية المخلفات الصلبة السنوية بحوالي 89 مليون طن، منها نحو 21 مليون طن مخلفات بلدية و30 مليون طن مخلفات زراعية و25 مليون طن مخلفات تكريك الترع و4 مليون طن مخلفات الهدم والبناء و6 مليون طن مخلفات صناعية، و 0.6 مليون طن مخلفات طبية، وحوالي 3 مليون طن حمأة⁸.

7 https://planbleu.org/wp-content/uploads/2015/01/gestion_dechets_egypte_en.pdf

8 http://www.wmra.gov.eg/en-us/ReportsandGuidelines/ReportsandIndicators/Documents/2013_Annual%20Report%20for%20SWM%20in%20Eg

كمية المخلفات			نوع المخلفات
2012	2006	2001	
21	17	14.5	مخلفات بلدية صلبة
4	4.6	3.5	مخلفات هدم وبناء
6	4.75	4.25	مخلفات صناعية
30	27.5	23.5	مخلفات زراعية
0.28	0.15	0.12	مخلفات طبية
25	30	20	مخلفات تطهير المجاري المائية
3	2	1.75	الحمأة
89.28	86	67.12	المجموع

المصدر: «المخلفات الصلبة المتكونة في مصر (2001-2012)»، التقرير السنوي لإدارة المخلفات الصلبة في مصر 2013، الذي يصدر تحت إشراف وزارة البيئة المصرية.

تنتج القاهرة بمفردها حوالي 15 ألف طن من المخلفات يوميا. وتقدر نسبة المخلفات البلدية التي يتم جمعها بحوالي 50-60% في المناطق الحضرية و 0-30% في المناطق الريفية، بينما يتراكم الباقي في الطرق والمجاري المائية أو

يتم حرقه على المكشوف. وتبلغ نسبة إعادة التدوير 10-15% من المخلفات التي يتم جمعها، ونسبة التحويل إلى دُبال (سماد) 7%، أما الباقي والذي يتراوح بين 80 و88% فيتم التخلص منه على الأغلب في مكبات مفتوحة.⁹

رابعًا: التحديات أمام منظومة إدارة المخلفات في مصر

كما ذكرنا تواجه كثير من الدول منخفضة الدخل، مثل مصر، صعوبات في تفعيل الإدارة المتكاملة للمخلفات بوجه عام، وقد كان من أهم الصعوبات أمام تحقيق تلك الإدارة في مصر مايلي :

1 - ضعف الإطار القانوني الحاكم؛ فقبل صدور القانون الحالي لم يكن هناك قانون موحد لتنظيم المخلفات، وكانت التشريعات تتوزع بين عدد من القوانين والقرارات التي تقدم تغطية غير شاملة ونصوصًا عامة بدون معايير محددة.¹⁰

9- https://www.resource-recovery.net/sites/default/files/egypt_ra_ang_14_1.pdf

10- فهناك قانون النظافة العامة رقم 38 الصادر عام 1967 والذي كان ينظم جمع المخلفات الصلبة البلدية والصناعية ، وقرار وزارة الاسكان رقم 134 سنة 1986 الذي يحدد مواقع وشروط التخلص من المخلفات، وقانون 106 لعام 1976 الذي ينظم مخلفات الهدم والبناء، وقانون 43/1979 يحدد سلطات وواجبات الموظفين المحليين، والقرار الرئاسي 284/1983 بإنشاء جهاز تجميل ونظافة القاهرة والجيزة، وقانون البيئة 4/1994 الذي ركز على تداول المخلفات الخطرة وقانون 10/2005 بخصوص رسوم النظافة، ثم قرار رئاسي 68/2010 بخصوص تنظيم المكبات المخلفات، وغيرها من القوانين

- 2 - غياب الرؤية المتكاملة؛ فالتشريعات مجزأة وتخطاها الزمن، حيث يصدر تشريع أو قرار كلما ظهرت الحاجة إلى تغطية فجوة أو حل مشكلة.
- 3 - ضعف البناء المؤسسي والموارد، وضعف القدرات الفنية والتنظيمية، والكوادر المدربة، والتدريب والرقابة؛ مما أدى لتدهور الخدمات خصوصا في الريف وبعيدا عن المدن الكبرى والأحياء الغنية.
- 4 - ضعف التمويل وقلة المخصصات لإدارة المخلفات وعدم وجود آليات لتعويض التكلفة، وضعف البنية التحتية والمعدات والتقنيات.
- 5 - تعدد جهات المسؤولية عن التنفيذ وضعف التنسيق بين الإدارات والوزارات المختلفة؛ فبالإضافة إلى وزارة البيئة والمحليات، هناك جهات أخرى مسؤولة عن اتخاذ القرارات ووضع السياسات، فضلا عن التنفيذ، مثل أجهزة التجميل والنظافة ووزارة الإسكان والزراعة وهيئة التنمية الصناعية وغيرها.
- 6 - ضعف تطبيق وإنفاذ القوانين والقرارات بسبب ضعف النصوص وغياب المعايير وكذلك تعدد جهات المسؤولية؛ ما سمح بالثغرات والازدواجية في التطبيق والتهرب من المسؤولية.
- 7 - عدم توافر البيانات الدقيقة عن المخلفات؛ مما أدى إلى العشوائية في رسم الخطط المناسبة وتطبيقها وكذلك قياس حجم الإنجاز.

- 8 - ضعف إدماج الشركاء من أصحاب المصلحة؛ وذلك خصوصا في القطاع غير الرسمي، ومنتجي السلع من القطاع الخاص، والذين تتعارض مصالحهم مع تغيير الأوضاع السائدة، ويلزم تعاونهم لتحقيق النجاح.
- 9 - ضعف الوعي بين السكان؛ فيما يخص تقليل توليد المخلفات وطرق التعامل معها وعدم التخلص العشوائي منها.
- 10 - ضعف الإرادة السياسية لوضع المخلفات على قائمة الأولويات وإحداث التغيير المطلوب في كافة القطاعات الاقتصادية للدولة في هذا السياق.

خامسًا: القانون الجديد وميزاته

نجح قانون تنظيم إدارة المخلفات بشكل كبير في وضع قواعد لمعالجة العديد من أوجه القصور والصعوبات التي تعوق تحقيق تقدم أو إنجاز في مواجهة مشكلة المخلفات في مصر. من أهم مزايا القانون ما يلي:

الرؤية والمفاهيم والمبادئ:

- تبني القانون لمفهوم «الإدارة المتكاملة للمخلفات»¹¹ والتزامه بالتسلسل الهرمي لإدارة المخلفات، وهي مفاهيم تتوافق مع قواعد التنمية المستدامة وحماية البيئة. ويعتبر تبني مفهوم الإدارة المتكاملة للمخلفات تغييراً جذرياً عن الوضع السابق الذي كان يقتصر على جمع المخلفات والتخلص منها في المكبات. ويساعد تحديد الرؤية وإعلان المفاهيم على وضع استراتيجية تنظم الخطط والسياسات بشكل متضافر ومتوافق لتحقيق الأهداف.
- تقنين عدد من المبادئ الجيدة في إدارة المخلفات مثل «مسئولية الملوث عن التكلفة». حيث تم نقل تكلفة إدارة المخلفات إلى عاتق المسئول عن توليد المخلفات، سواء كانت المخلفات البلدية أو غيرها مثل الهدم والبناء والمخلفات الصناعية والزراعية. كذلك مبدأ «المسئولية الممتدة للمنتج»، حيث تمتد مسئولية منتج السلعة إلى إدارة المخلفات الناتجة عنها بعد استهلاكها. وتساعد هذه المبادئ على تحفيز تقليل المخلفات وتسهيل جمعها وإعادة تدويرها.

11- ووضعت اللائحة التنفيذية تعريف للإدارة المتكاملة للمخلفات: بأنها «التكامل بين عدة أنشطة مختلفة للمخلفات بما فيها عمليات الحد من تولدها وإعادة استخدامها وتجميعها، وتخزينها وفرزها ونقلها إلى المواقع والمنشآت المخصصة لذلك ومعالجتها واثمينها وإعادة تدويرها والتخلص النهائي منها بشكل آمن بيئياً».

- نص القانون على وضع استراتيجية وطنية للإدارة المتكاملة للمخلفات،¹² وتحديد مسؤولية جهاز تنظيم إدارة المخلفات عن وضعها بالتعاون مع الإدارات والوزارات المعنية، لتصبح إطارا عاما للخطط والسياسات.
- إنشاء القانون للنظام الوطني للبيانات الخاصة بالمخلفات، وهو أمر لا غنى عنه لوضع السياسات والاستراتيجيات الجيدة. وقد حدّد القانون مسؤولية جهاز تنظيم إدارة المخلفات - بالتعاون مع الجهات المختصة - عن إدارة نظام المعلومات وإتاحة البيانات. يختص جهاز تنظيم إدارة المخلفات أيضا بالرقابة على أنشطة الإدارة المتكاملة للمخلفات وإعداد مؤشرات الأداء الرئيسية لرصد ومتابعة و تقييم الأعمال الخاصة بها. ويضع الجهاز الآلية الرقابية المناسبة لضمان قيام الجهات الفاعلة في المنظومة بأدوارها ومسئولياتها وفقا لاختصاصها.

دعم البناء المؤسسي والتنظيمي:

- دعم القانون البناء التنظيمي المنوط به الإدارة المتكاملة للمخلفات، وحدد الجهات المسؤولة عن إدارة المنظومة وأدوارها ومسئولياتها بوضوح، كما دعم القدرات البشرية والمالية للجهات الحكومية المعنية.

12- وعرفت اللائحة التنفيذية «الاستراتيجية الوطنية للإدارة المتكاملة للمخلفات» بأنها استراتيجية تحدد الأولويات والآليات والمستهدفات لتحسين منظومة إدارة المخلفات على المستوى الوطني.

- أنشأ القانون جهاز تنظيم إدارة المخلفات وضم إليه أعضاء من الجهات الإدارية المعنية ومراكز الأبحاث والخبراء، ليكون الكيان المنظم والمسئول عن تنظيم ومتابعة ومراقبة وتقييم وتطوير كل ما يتعلق بأنشطة الإدارة المتكاملة للمخلفات. كما يكون مسئولاً عن التنسيق بين مختلف الفاعلين والأطراف، وعن تقديم الدعم في النواحي الفنية للمنظومة مثل التدريب والمعايير والأدلة ومؤشرات الأداء وغيرها من الجوانب الفنية.
- حدد دور الجهة الإدارية المختصة المسئولة عن إدارة المخلفات حسب نوعها. فبالنسبة للمخلفات غير الخطرة تكون المحافظة بنطاقها الإداري أو أجهزة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، بحسب الأحوال، هي المسئولة. أما فيما يخص المواد والمخلفات الخطرة فتكون الوزارة المختصة، هي المسئولة. وتقوم بدور الوسيط بين الجهاز وبين كيانات تقديم خدمات الإدارة المتكاملة للمخلفات. وأوكل القانون إلى الوزارة معاونة الجهاز في تطبيق الأنشطة والخطط وحملها مسؤولية توفير الأراضي والتعاقد مع الكيانات التي تقوم بخدمات إدارة المخلفات في مناطقها والإشراف عليها، وكذلك رفع الوعي بين السكان.
- دعم قدرات هذه الجهات الإدارية المختصة في إدارة المخلفات بالكوادر والتدريب والتمويل. وفي مجال المخلفات البلدية خصوصاً أنشأت وحدات الإدارة المتكاملة للمخلفات البلدية «في كل محافظة ومجتمع عمراني»، وأن يكون بها في كل مدينة وحي وقرية عدد كاف من الأفراد المدربين. وحدد بدقة مهام هذه

الوحدات في تنفيذ ومعاونة جهاز تنظيم إدارة المخلفات، وفصل بين دوري التنفيذ والإشراف واللذين كانت تضطلع بهما هذه الوحدات الإدارية.

- أوكل تقديم الخدمات المتنوعة لإدارة المخلفات - من الجمع والفرز والتدوير والمعالجة - لتقوم به الكيانات والشركات سواء من القطاع الخاص أو العام أو قطاع الأعمال والمجتمع المدني. وأوجب حصولها على ترخيص من الجهاز ، وفي الأماكن المخصصة فقط.
- وضع قواعد لبناء منظومة من المعايير والأدلة التدريبية والضوابط ومؤشرات الأداء لكافة مراحل منظومة إدارة المخلفات، بحيث يمكن الاسترشاد بها والقياس عليها ومحاسبة المسؤولين.
- فرق القانون في التعامل بين أنواع المخلفات الصلبة. ووضع نظاما خاصا لكل منها. ونص على ضرورة الفصل بينها. ونص على أن تتضمن شروط الترخيص للمنشآت الصناعية وتراخيص الإنشاءات خطة التخلص من النفايات.

دعم الموارد المالية:

- دعم القانون الموارد المالية لجهاز تنظيم إدارة المخلفات. فإلى جانب المخصصات من موازنة الدولة والمنح، هناك موارد يولدها ذاتيا من حصيلة الاستشارات ورسوم التراخيص وبعض الغرامات.

- دعم الموارد المالية لوحدات الإدارة المتكاملة للمخلفات البلدية، عن طريق إنشاء صندوق النظافة في كل محافظة تحول إليه حصيلة رسم جمع المخلفات، ومقابل التعاقدات، إضافة إلى الاعتمادات في الموازنة العامة، ومن موازنة المحافظة، وموارد أخرى حدد نسبتها بوضوح. ولا يجوز الصرف من هذا الصندوق إلا على خدمات جمع المخلفات تنفيذًا لخطة إدارة المخلفات.
- حدد الرسوم التي يتحملها منتج المخلفات البلدية، ومسئولية التحصيل على وحدات الإدارة المتكاملة لتلك المخلفات، وفرق بين الوحدات المنزلية والتجارية والاستثمارية في الرسوم.

التنسيق والتعاون بين أصحاب المصلحة ودمج الشركاء:

- حرص القانون على أن يضم إليه مختلف الفاعلين وأصحاب المصلحة في منظومة جامعة تخضع لقواعد الممارسة السليمة. اشتملت أغلب نصوص القانون على أن صدور القرارات والسياسات يتم بالتنسيق بين الجهاز والجهات المعنية بشكل مستمر، كما نص العديد من مواد القانون على التنسيق مع الجهات الإدارية الزراعية والصناعية والوزارات المختلفة في وضع المعايير وعلى أدوارها في المراقبة وتنفيذ القانون. كما نص على مشاركة المجتمع المدني، وعلى وضع برامج توعية للمجتمع، وكذلك على العديد من الآليات لتحفيز الاستثمار في

إدارة المخلفات وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة على الدخول في المنظومة، وابتكار العلامة الخضراء بهدف التحفيز المعنوي، وهي شهادة تُمنح للمصنعين عند تصميم منتجاتهم بشكل يحد من تولد المخلفات أو يساعد على إعادة تدويرها بعد الاستهلاك، ويتم وضع العلامة على المنتجات لتعريف المستهلك بالمنتجات الصديقة للبيئة. كما اهتم التشريع بمتلقي الخدمة وحرص على نشر التوعية والمعرفة في المجتمع.

التصدي لمشاكل قائمة:

- خصص القانون بعض مواد لمعالجة مشاكل قائمة بالفعل. وذلك مثل مادة [40] التي تلزم الجهات الإدارية المختصة بإغلاق المكبات العشوائية المتناثرة في كافة المحافظات، في مدة زمنية محددة هي سنتين، كما ألزم الجهة الإدارية بتوفير الأراضي المطلوبة لكافة مراحل معالجة المخلفات.
- مادة [26] التي تلزم الجهة الإدارية المختصة بمعالجة مخلفات التكريك وتوفير المخصصات المالية لذلك. جدير بالذكر أن هذه المخلفات تكاد تقارب المخلفات البلدية في الكمية.
- مادة [20] التي تمنع الحرق على المكشوف.
- يعتبر هذا القانون هو أول تشريع يتناول تنظيم المخلفات البلاستيكية أحادية الاستخدام ووضع ضوابط لذلك.

ففي مادة [27] المخصصة للبلاستيك أحادي الاستخدام والتي تضع ضوابط على البيع أو التداول أو التخزين أو التوزيع المجاني أو التخلص من الأكياس البلاستيكية أحادية الاستخدام. ووضع نظاماً للحوافز المالية والاقتصادية والإعفاءات الضريبية والجمركية لإنتاج وتصنيع بدائل للأكياس البلاستيكية أحادية الاستخدام الآمنة صديقة البيئة.

سادساً: خطوات ما زالت مطلوبة لنجاح المنظومة

يعتبر إصدار قانون يتبنى مبادئ الإدارة المتكاملة للمخلفات إنجازاً حقيقياً لأنه عمل يتطلب تغيير القناعات التقليدية حول المخلفات، ويتطلب الحصول على الدعم السياسي وكذلك التنسيق والتعاون والتفاوض مع أصحاب مصالح مختلفين وشركاء متنوعين، وفوق ذلك تخصيص موارد كبيرة. وقد جاء إصدار القانون بالفعل ثمرة جهود حثيثة قادتها وزارة البيئة عبر سنوات طويلة.

وبوجه عام فالقانون واللائحة التنفيذية وضعا حجر أساس متين للإدارة الآمنة للمخلفات بكافة أنواعها، ويبقى أن يتم تفعيل ما ورد بهما من قواعد، واستكمال ما لم تتضمنه النصوص عبر الاستراتيجيات والقرارات الوزارية المنتظرة والبرامج والسياسات والخطط.

ولعل من أهم الجوانب التي تستحق هذا الاستكمال والتدعيم ما يلي:

- إعداد استراتيجية وطنية وخطط محلية رئيسية للإدارة المتكاملة للمخلفات: أحال القانون واللائحة التنفيذية عدة أمور تنظيمية هامة إلى الاستراتيجية الوطنية للإدارة المتكاملة للمخلفات، واشترطا ضرورة أن تتضمن طرق الحد من إنتاج المخلفات، وكيفية تحويل المخلفات إلى موارد، وآلية تطوير منظومة الإطارين التشريعي والمؤسسي للإدارة المتكاملة للمخلفات، وكذلك تأسيس آليات مستدامة للرصد والرقابة، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني، وإدماج القطاع غير الرسمي العامل في نشاط المخلفات ضمن منظومة الإدارة المتكاملة للمخلفات، وغير ذلك من الأهداف الاستراتيجية الوطنية. نأمل أن يتم تناول كل هذه الأمور التنظيمية الهامة في إطار القواعد العامة التي جاءت في القانون واللائحة التنفيذية حتى لا يتم إفراغ النصوص القانونية من محتواها.
- إحالة العديد من البنود إلى السلطة الوزارية والإدارية: أحال القانون واللائحة التنفيذية العديد من التفاصيل إلى قرارات وزارية تعدها السلطة التنفيذية. هذه التفاصيل شديدة الأهمية لأنها تحدد المعايير والشروط والمؤشرات وبالتالي جودة الأداء. على سبيل المثال ضوابط استيراد وتصنيع وبيع وتداول وتخزين وتوزيع البلاستيك أحادي الاستخدام، في المادة 27 من القانون، والمواد 18، 19 من اللائحة التنفيذية، تتطلب إصدار قرار من وزير التجارة والصناعة بالاتفاق مع وزير البيئة لتحديد المواصفة القياسية للأكياس البلاستيكية أحادية

الاستخدام وكذلك مواصفات البدائل الآمنة، وأيضاً شروط ترخيص أنشطة الإدارة المتكاملة للمخلفات، وشروط استقبال المخلفات ومعالجتها، وكذلك شروط ومواصفات أماكن إلقاء وفرز ومعالجة المخلفات. كذلك شروط استيراد المخلفات المصنفة غير خطيرة، وضوابط التخلص من مخلفات الهدم والبناء، والتعامل مع المخلفات الخطرة، وحتى متطلبات الاستراتيجية الوطنية وقاعدة البيانات، ومؤشرات الأداء والمراقبة وغير ذلك من التفاصيل التقنية، لا يحددها القانون، ولا حتى اللائحة ولكن تمت إحالتها إلى الجهات الوزارية والإدارية. ورغم أن هذا الوضع قد يتيح مرونة لسهولة تعديل هذه التفاصيل عند الحاجة، إلا أن هذه المرونة قد تصبح موطن ضعف، إذا جاءت المواصفات ضعيفة أو التعديلات تراجعية، بحسب قوة الوزير أو توجهات القيادات، خصوصاً وأنه يصعب الطعن عليها قضائياً. لذلك نأمل أن تتضمن هذه القرارات بنوداً قوية تتطابق مع المعايير العالمية ومع أفضل الممارسات.

- **تحديد آليات الالتزام بنصوص القانون:** يتبنى القانون مبادئ التسلسل الهرمي لإدارة المخلفات،¹³ ومسئولية منتج المخلفات عن تقليلها، وهذا جيد لكنه لم يضع آليات تنفيذ هذا الالتزام. ومن المفيد توضيح وتبني آليات محددة لتحفيز تقليل المخلفات مثل الربط بين قيمة رسوم إدارة المخلفات التي يدفعها الشخص وبين

13- وعرفت اللائحة التنفيذية التسلسل الهرمي لإدارة المخلفات بأنه: ترتيب لعمليات إدارة منظومة المخلفات طبقاً لتسلسل يبدأ من خفض معدلات تولد المخلفات، ثم إعادة استخدامها، ثم إعادة تدويرها، ثم استرجاعها، ثم معالجتها، ثم التخلص النهائي منها.

كمية المخلفات، ووضع آليات لتشجيع إعادة استخدام المنتجات مثل البلاستيك متعدد الاستخدام، بالإضافة إلى آليات تشجع إعادة التدوير مثل تقديم حوافز للمنتجات المصنوعة من مواد معاد تدويرها، وغير ذلك.

- تفعيل أكبر للمسئولية الممتدة للمنتج:¹⁴ وضع القانون آلية وحيدة تفعل مبدأ المسؤولية الممتدة للمنتج (التي تمتد إلى إدارة المخلفات الناتجة عن السلعة بعد استهلاكها) تتمثل في تحصيل رسوم إضافية نظير التخلص من تلك المخلفات. لكن هناك إمكانيات أكبر لتفعيل هذا المبدأ وتحقيق مشاركة فعلية للمنتج في إدارة المخلفات، لأن الرسوم يتم تحميلها في النهاية على السعر النهائي للسلعة دون أي إضافة تخص عملية التخلص من المخلفات، بينما يمكن مثلا وضع نظام استرداد الرسوم عند إعادة الزجاجات الفارغة، أو تقديم حوافر لتشجيع تجميع الأجهزة المستهلكة أو البطاريات وغير ذلك، وأيضا وضع شروط للتغليف ونوعية المواد المستخدمة في المنتج بحيث تكون قابلة لإعادة التدوير.

- فصل المخلفات من المنبع: لم يتضمن القانون نصا يوجب فصل أنواع المخلفات قبل تجميعها أو ما يعرف بالفصل من المنبع. والفصل من المنبع له تأثير حاسم على نجاح إعادة التدوير وتحسين جودة المواد المعاد تدويرها وجودة الدبال (السماذ العضوي) المصنوع منها. وقد يكون من المفهوم أن هذه خطوة كبيرة وقد لا

14 - وعرفت اللائحة التنفيذية المسؤولية الممتدة للمنتج: بأنها مسؤولية بمقتضاها يتحمل المنتج، كليا أو جزئياً، تكاليف إدارة المنتج خلال دورة حياته، بما في ذلك مرحلة ما بعد الاستهلاك مثل عمليات جمع وتدوير والتخلص النهائي منها.

يكون ممكنا تحقيقها قبل تحسين عملية الجمع والتخلص من التراكمات، وضمان فاعلية المنظومة ورفع كفاءتها بداية. لكن من الضروري البدء في وضع خارطة طريق للوصول التدريجي إليها. ونأمل أن تبني الخطط والسياسات وبرامج الإعداد لتحقيق هذه الخطوة.

• البلاستيك أحادي الاستخدام: رغم اهتمام القانون بتنظيم البلاستيك أحادي الاستخدام نظرا لخطورته على الصحة والبيئة، ورغم ترخيصنا بكونه أول تشريع ينظم حظر البلاستيك أحادي الاستخدام، لكننا نعتقد أن به بعض جوانب الضعف في النواحي التالية:

- اقتصر تناول القانون واللائحة التنفيذية فقط على الأكياس البلاستيكية أحادية الاستخدام، ولم يشير إلى الأدوات البلاستيكية أحادية الاستخدام، على خلاف بعض القرارات السابقة الصادرة من بعض المحافظين في المحافظات الساحلية، والتي كانت تضمنت كلاً من الأكياس والأدوات البلاستيكية أحادية الاستخدام. لاسيما وأن أغلب الكافيتريات والمطاعم والمحلات تستخدم تلك الأدوات.
- استهدف القانون واللائحة التنفيذية حظر التوزيع المجاني للأكياس البلاستيكية أحادية الاستخدام والاستعاضة عنها بما أسماه البدائل الآمنة صديقة البيئة، والتي ذكر من ضمنها البلاستيك القابل للتحلل الحيوي دون تحديد لمواصفاته، علماً بأن هناك بعض الأنواع مثل البلاستيك القابل للتحلل بالأكسدة لا

- تعتبر من البدائل الآمنة. ويزيد من القلق أن وزارة البيئة كانت تشجع استخدام هذا النوع في وقت سابق.
- نخشى أن يؤدي استخدام الأكياس البلاستيكية القابلة للتحلل بالأكسدة إلى تفرغ أي محاولة لخفض استهلاك الأكياس البلاستيكية أحادية الاستخدام من مضمونها [لمزيد من المعلومات برجاء الرجوع إلى ورقة «أسئلة وأجوبة حول البلاستيك القابل للتحلل بالأكسدة»].
- أجاز القانون إصدار قرار يحظر استيراد المخلفات البلاستيكية، لكن اللائحة التنفيذية خلت من تنظيم هذا البند. هناك ضرورة لسرعة إصدار قرار حظر الاستيراد [من رئيس مجلس الوزراء أو وزيرة البيئة]، والاكتفاء بإعادة تدوير المخلفات البلاستيكية الموجودة بالفعل داخل البلاد بما يتوافق مع القدرات المحدودة المتاحة في مجال إعادة التدوير.
- تضمن القانون عقوبة بالغرامة على مخالفة الفقرة الأولى من المادة 27 التي تنظم حظر تصنيع أو استيراد أو تصدير الأكياس البلاستيكية أحادية الاستخدام، لكنه أغفل النص على أية عقوبات تتعلق بما ورد بالفقرة الثانية من نفس المادة والخاصة بحظر بيع أو تداول أو توزيع أو تخزين أو التخلص من الأكياس المجانية أحادية الاستخدام. وهذا بلا شك يضعف إمكانية فرض القواعد المنصوص عليها ويسهل مخالفتها. فالاعتماد على التشجيع والحوافز والمبادرات الطوعية جيد ولكنه لا يتعارض مع وضع عقوبات على مخالفة نصوص القانون وبنوده.

- كما أن اللائحة التنفيذية لم تحدد فترة السماح المنصوص عليها في القانون التي تُمنح للمنشآت والأشخاص المنتجين للأكياس لتوفيق الأوضاع إلى حين التنفيذ الكامل لعملية الحظر.
- ضم القطاع غير الرسمي ومشاركة السكان: سعى القانون إلى ضم القطاع غير الرسمي من عمال إدارة المخلفات إلى المنظومة. وهذا هدف جيد، لكنه سيتطلب بذل جهد كبير وابتكار آليات، وتفاوضًا وتذليلًا للعقبات من أجل تحقيقه، خصوصًا وأن عدد المنخرطين في هذا القطاع كبير وتأثيره ملموس على تسهيل أو تعقيد المهام. نأمل أن يتم بذل الجهد المطلوب والتعاون مع السكان، فهناك حاجة إلى دعم مشاركة مستخدمي الخدمة من السكان وممثليهم من المجتمع المدني عن طريق برامج التوعية، وكذلك عن طريق مشاركتهم في وضع الخطط المحلية التي تناسب احتياجاتهم ودورهم في الرقابة على أداء الخدمة.
- آليات إنفاذ القانون: حدد القانون المسموح والممنوع في عديد من البنود، كما تضمن عددا من العقوبات عند مخالفة نصوصه. لكن هناك حاجة إلى تدعيم آليات الإنفاذ وتجريم المخالفين وتحديد المسؤولين عن التطبيق، وربما تخصيص جهة إنفاذ للقانون بها عدد كافٍ من الأفراد المدربين لضبط المخالفين. فمن المعروف أن صعوبة إنفاذ القوانين من أكبر معوقات تفعيلها في مصر.

ملحق

ملخص قانون تنظيم إدارة المخلفات

[رقم 202 لسنة 2020]

الباب الأول: أحكام عامة

يضم الفصل الأول من الباب قائمة بالتعريفات المستخدمة، تتضمن تعريفات مبادئ مستحدثة مثل الإدارة المتكاملة للمخلفات والتسلسل الهرمي للمخلفات والمسئولية الممتدة للمنتج.

الفصل الثاني يقسم الأدوار بين الجهات المنفذة للخدمة ويحدد اختصاصاتها، فهناك [الجهة الإدارية المختصة] وهي المحافظة وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وهناك الكيانات المرخص لها من القطاع الخاص والمجتمع المدني والقطاع العام والأعمال والتي تقدم خدمات إدارة المخلفات.

الباب الثاني: جهاز تنظيم إدارة المخلفات [مادة 3- مادة 13]

ينشئ القانون هيئة عامة هي «جهاز تنظيم إدارة المخلفات»، ويتبع هذا الجهاز وزير البيئة، ويكون الجهة الحاكمة

الرئيسية المنظمة للإدارة المتكاملة للمخلفات. ويهدف الجهاز إلى تنظيم ومتابعة ومراقبة وتقييم وتطوير كل مايتعلق بأنشطة إدارة المخلفات والتنسيق مع كافة الجهات والشركاء، ومن مهامه إعداد الاستراتيجية الوطنية للإدارة المتكاملة للمخلفات وإنشاء النظام الوطني لإدارة المعلومات والبيانات الخاصة بالمخلفات، وإعداد الضوابط والمعايير ومؤشرات الأداء والأدلة والتدريب وكافة النواحي الفنية، وهو المسئول عن منح التراخيص والتصاريح لممارسة أنشطة الإدارة المتكاملة للمخلفات وغير ذلك.

يحدد القانون تشكيل الجهاز وطريقة عمله كما يوفر له موارد مالية (م 12) من مخصصات المالية والمنح ومن حصيلة الاستشارات ورسوم التراخيص وحصيلة بعض الغرامات.

الباب الثالث: السياسات والالتزامات العامة (مادة -15مادة 28)

يتضمن الباب عددًا من المبادئ العامة في الإدارة المتكاملة للمخلفات مثل الالتزام بالتسلسل الهرمي للمخلفات (مادة 15)، ومثل تحميل تكلفة إدارة المخلفات على عاتق مولد المخلفات (م 16) ومثل المسؤولية الممتدة للمنتج (مادة 17). كما يتضمن الباب عدة مواد تُلزم كل من يقوم بنشاط في إدارة المخلفات بالحصول على ترخيص طبقاً لشروط اللائحة، ويقدم حوافز لتشجيع الاستثمار في مجال إدارة المخلفات، وتعريف التغذية لمشروعات الطاقة وغيرها.

يتضمن الباب كذلك مواد تتصدى لمشكلات محددة مثل حظر الحرق المكشوف [مادة 20]، وإلزام الجهات الإدارية المختصة بنقل نواتج التكرير والمخلفات من المجاري المائية [مادة 26]، ومثل [مادة 27] التي تختص بالبلاستيك أحادي الاستخدام، وتفرض وضع ضوابط للتصنيع والاستيراد والتصدير كما تضع شروطاً على كافة مراحل تداوله بما في ذلك التوزيع المجاني والتخلص الآمن، وكذلك وضع حوافز لتشجيع تصنيع واستيراد البدائل الآمنة للبلاستيك، كما تمنح مصانع البلاستيك مهلة لتوفيق الأوضاع.

الباب الرابع: المخلفات غير الخطرة [مادة 29-52]

يتكون هذا الباب من ستة فصول؛ فصل أحكام عامة وفصل لكل من المخلفات البلدية، ومخلفات الهدم والبناء والمخلفات الزراعية والمخلفات الصناعية.

الفصل الأول: الأحكام العامة

يتضمن قواعد تنطبق على كافة المخلفات غير الخطرة، وهي وجوب الحصول على الترخيص قبل ممارسة أي نشاط من أنشطة الإدارة المتكاملة للمخلفات [مادة 29] من جهاز تنظيم إدارة المخلفات، وحظر استيراد المخلفات الغير خطيرة دون تصريح [مادة 30].

الفصل الثاني: المخلفات البلدية

يوضح القانون تقسيم الأدوار في إدارة المخلفات البلدية بوضوح كالتالي:

-الجهاز هو المشرف على تنظيم وتخطيط ومراقبة عملية الإدارة المتكاملة للمخلفات والمسؤول عن الجوانب الفنية وإعداد الشروط والمواصفات والقواعد.

-ينشئ القانون «وحدات الإدارة المتكاملة للمخلفات البلدية» في المحافظات والمجتمعات العمرانية تقوم بدور تنفيذي وإشرافي وسيط بين الجهاز والكيانات التي تقدم الخدمة على الأرض.

-ثم هناك الكيانات المقدمة للخدمة وهي الجهات المتعاقد معها، سواء من القطاع الخاص أو العام أو المدني الحاصلة على ترخيص من الجهاز. ويجيز القانون للجهة الإدارية المختصة تقديم الخدمات بنفسها بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.

تتعلق [المادة 34] بالرسوم التي يتحملها منتج المخلفات والتي تحصلها وحدات الإدارة المتكاملة للمخلفات البلدية، وتحدد المادة الحدود الدنيا أو القصوى للمنشآت المختلفة. فعلى سبيل المثال، تتراوح الوحدات السكنية بين 2-40 جنيه شهريا، بينما قد تبلغ 20 ألف جنيه شهريا على المنشآت الصناعية والسياحية وغيرها. كما ينشئ القانون مكاتب لتلقي الشكاوى من المواطنين في الجهة الإدارية المختصة.

ينشئ القانون كذلك «صندوق النظافة» في كل محافظة [مادة 35] ويحول إليه حصيلة رسم جمع المخلفات ومقابل أي تعاقدات وأيضاً الاعتمادات في الموازنة العامة وفي موازنة المحافظة كما يؤول إليه [مادة 36] 25% من نسبة المحافظة من حصيلة الضريبة العقارية و15% من فائض صندوق الخدمات والتنمية بالمحافظة. وتخصص موارد الصندوق حصرياً للصرف على خدمات جمع المخلفات.

يلزم القانون الجهات الإدارية المختصة بتخصيص مواقع فرز ومعالجة المخلفات وتنظيم نقل المخلفات. كما يلزمها بغلق المقالب العشوائية خلال عامين [مادة 40]. كما يحظر القانون أي تداول للمخلفات خارج الأماكن المخصصة، ويضع نظاماً لتوفير حوافز للمشروعات الصغيرة.

الفصل الثالث: مخلفات الهدم والبناء

ينص القانون على مراجعة المنظومة الحالية للتعامل مع مخلفات الهدم والبناء مع التزام الجهة الإدارية بتنفيذ المنظومة الجديدة. ويحظر التخلص غير القانوني من مخلفات الهدم والبناء [مادة 42]. كما يلزم الجهة الإدارية المختصة بعدم إصدار تراخيص الهدم والبناء للطالبين إلا بعد التعاقد على إدارة المخلفات [مادة 43]، ويضع نظام حوافز للمشروعات الخاصة بإعادة تدوير ومعالجة مخلفات الهدم والبناء.

الفصل الرابع: المخلفات الزراعية

يحظر القانون التخلص من المخلفات الزراعية [مادة 45] في المجاري المائية أو في غير الأماكن المخصصة. ويلزم الجهات الإدارية توفير الأراضي المطلوبة ووضع نظام لتحفيز الإدارة المتكاملة للمخلفات الزراعية.

الفصل الخامس: المخلفات الصناعية

يلزم القانون المناطق الصناعية والحرّة والاستثمارية والهيئة العامة للتنمية الصناعية بوضع خطة متكاملة لإدارة المخلفات يوافق عليها جهاز تنظيم إدارة المخلفات [مادة 47]. كما يحمل الهيئة العامة للتنمية الصناعية بالتنسيق مع جهاز إدارة المخلفات في مراقبة تنفيذ الإدارة المتكاملة للمخلفات الصناعية [مادة 50]. ويوجب تضمين خطة إدارة المخلفات في طلب ترخيص المنشأة، والاحتفاظ بسجل للمخلفات الصناعية وعدم تسليمها لغير المرخص لهم. ويستحدث القانون [مادة 52] نظام العلامة الخضراء من أجل تحفيز المصنعين على زيادة نسبة المواد القابلة لإعادة التدوير.

الباب الخامس: المواد والمخلفات الخطرة

ينشئ القانون لجنة فنية بجهاز تنظيم إدارة المخلفات [مادة 53] تختص بوضع ومراجعة قوائم وقواعد التداول وإدارة المخلفات الخطرة، كما يحظر تداول المخلفات الخطرة إلا بترخيص [مادة 55]. ويلزم منتجي المواد

الخطرة والقائمين على إدارتها باتباع احتياطات عند تداولها [مادة 56]. وينظم القانون تصدير [مادة 59] واستيراد [مادة 62] المواد والمخلفات الخطرة والتصاريح المطلوبة وجهات إصدارها، وكذلك ينظم إقامة منشآت الإدارة المتكاملة للمخلفات الخطرة [مادة 60]، ويضع قواعد مرور حاملي المواد الخطرة عبر البلاد [مادة 63]. ويحظر إغراق أي من هذه المواد والمخلفات في المياه المصرية [مادة 64].

الباب السادس: العقوبات (مواد 65-80)

- يوقع القانون غرامات على مخالفة معايير ممارسة أنشطة إدارة المخلفات المتكاملة للمرخص لهم، ومخالفة قواعد السلامة المهنية، وعلى ممارسة أنشطة إدارة المخلفات غير الخطرة دون ترخيص، وعلى استيراد مخلفات غير خطرة دون تصريح. يوقع غرامة على عدم سداد الرسوم على جمع المخلفات البلدية، وعلى كل من ألقى أو فرز أو تخلص من المخلفات غير الخطرة في غير أماكنها، وكل من سلّم المخلفات لغير المرخص لهم. وكذا يفرض غرامة على مخالفة شروط تصنيع واستيراد وتصدير البلاستيك أحادي الاستخدام.
- الحبس والغرامة أو إحدى العقوبتين لكل من يقوم بالحرق المكشوف، وكذلك عقابًا على عدم تقديم ضمان مالي على السفن التي تحمل مواد ومخلفات خطرة وتعتبر المياه المصرية.

- يوقع السجن والغرامة كليهما على مخالفة قواعد استخدام وتداول واستيراد وتصدير المخلفات الخطرة، وعلى إغراق مواد ومخلفات خطيرة.