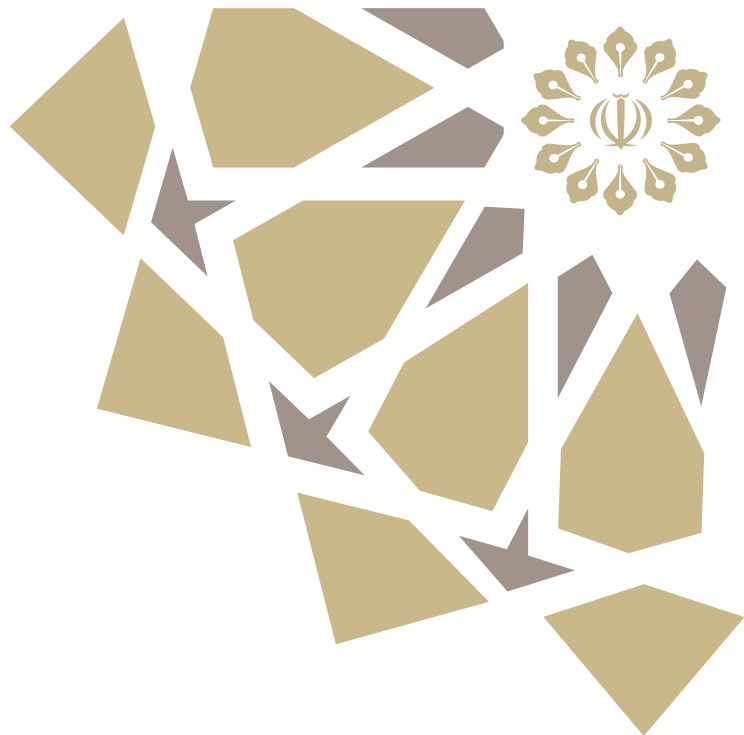


پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح مانع زدایی از توسعه صنعت برق

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح مانع زدایی از توسعه صنعت برق



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۴/۲۵

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۷۱۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۵/۲۳



پرونده شورای نگهبان

طرح مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق

درباره‌ی مصوبه

طرح «مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» که ابتدا طرح «توسعه و مانع‌زدایی از صنعت برق کشور» نام داشت، در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۱۶ اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد.

این طرح جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون انرژی مجلس شورای اسلامی ارجاع شد. این کمیسیون پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۴۰۰/۹/۹ با اصلاحاتی در عنوان و متن طرح، آن را به تصویب رساند و گزارش خود را تقدیم صحن علنی مجلس کرد.

در نهایت این طرح در تاریخ ۱۴۰۱/۴/۲۵ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۵۱۰/۳۹۱۵۴ مورخ ۱۴۰۱/۵/۲ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسات متعدد، مفاد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۲۴۱۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح مانع‌زدایی از

توسعه صنعت برق»

ماده ۱-

دولت از طریق وزارت نفت مکلف است سوخت صرفه‌جویی شده یا مصرف‌نشده حاصل از اجرای طرح‌های بهینه‌سازی را معادل متوسط بازدهی نیروگاه‌های حرارتی محاسبه کند و این سوخت را بر اساس سازوکار ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱^۱ به سرمایه‌گذاران معرفی شده توسط وزارت نیرو

۱. ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۲- به کلیه وزارتخانه‌ها به ویژه نفت و نیرو و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و کلیه دارندگان عنوان و ردیف در قوانین بودجه کل کشور اجازه داده می‌شود سالانه تا سقف یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار به صورت ارزی و پانصد هزار میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به صورت ریالی که هر ساله تا سقف نرخ تورم سال قبل تعدیل می‌گردد، در موارد مربوط به بندهای ذیل این ماده که سرمایه‌گذاری یا اقدام اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی یا داخلی با اولویت بخش‌های خصوصی یا تعاونی به تولید، صادرات، ارتقای کیفیت، صرفه‌جویی یا کاهش هزینه در تولید کالا یا خدمت و زمان و بهبود کیفیت محیط‌زیست و یا کاهش تلفات جانی و مالی می‌انجامد برای نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی و کالاهای و خدمات قابل صادرات یا واردات به قیمت‌های صادراتی یا وارداتی به نرخ روز ارز بازار آزاد یا معادل ریالی آن با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه و برای سایر موارد با قیمت‌های غیریارانه‌ای با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه قرارداد منعقد کنند. دولت مکلف است:

۱- کالا یا خدمت تولیدشده یا صرفه‌جویی شده و منافع یا ارزش حاصله را حسب مورد و از محل درآمد، صرفه‌جویی، منافع یا ارزش حاصله خریداری کند.

۲- اصل و سود سرمایه‌گذاری و حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه یا منافع اقدام موضوع این ماده را به آنان پرداخت نماید.

در صورت تأمین تمام یا بخشی از منابع موردنیاز اجزای (۱) و (۲) از بودجه کل کشور، ضمن مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از طریق خزانه‌داری کل کشور اقدام می‌شود.

اشخاص فوق می‌توانند طبق قرارداد یا مجوز صادره نسبت به فروش کالا یا خدمت تولید شده یا صرفه‌جویی شده و منافع یا ارزش حاصله از سرمایه‌گذاری یا اقدام در داخل یا خارج کشور و یا بهره‌برداری و استفاده از آنها اقدام نمایند.

الف- ...»

تحويل دهد و یا معادل ریالی آن را پرداخت کند. وزارت نیرو مکلف است طرح‌های فوق‌الذکر را با اولویت خنک‌کننده (کولر) های آبی و گازی، سامانه‌های روشنایی و کاهش تلفات شبکه برق، به نحوی سیاست‌گذاری کند که سالانه حداقل یک درصد (۱٪) از شدت مصرف برق کشور را کاهش دهد.

▪ دیدگاه مغایرت

دولت به موجب این ماده مکلف شده است سوخت صرفه‌جویی شده یا مصرف‌نشده حاصل از اجرای طرح‌های بهینه‌سازی را بر اساس سازوکار ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید، به «سرمایه‌گذاران معرفی شده توسط وزارت نیرو» تحويل دهد و یا معادل ریالی آن را پرداخت کند. اما نظر به اینکه ضابطه و ملاک نحوه‌ی «معرفی سرمایه‌گذاران» از سوی «وزارت نیرو» تعیین نشده است، این حکم مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است؛ زیرا مطابق اصل پیش‌گفته، وضع احکام با ماهیت تقنینی از صلاحیت‌های انحصاری مجلس شورای اسلامی است و نظر به اینکه نحوه‌ی معرفی سرمایه‌گذاران جهت بهره‌مندی از مزایای این ماده، به سبب ارتباط با حقوق و تکالیف اشخاص، ماهیت تقنینی دارد، واگذاری مطلق نحوه‌ی این معرفی به وزارت نیرو، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است. لازم به ذکر است سازوکار ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید به عنوان سازوکار نحوه‌ی پرداخت پیش‌بینی شده است و ارتباطی به نحوه‌ی معرفی سرمایه‌گذاران از سوی وزارت نیرو ندارد.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم مقرر شده در این ماده مبنی بر تحويل سوخت یا معادل ریالی آن به «سرمایه‌گذاران معرفی شده توسط وزارت نیرو»، مغایرتی با اصل (۸۵) قانون اساسی ندارد؛ توضیح اینکه قانون‌گذار نحوه‌ی اجرای این ماده را مبتنی بر ضوابط و سازوکار قانونی مصرح در «ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید» مقرر داشته است. به دیگر سخن، وزارت نیرو برای معرفی سرمایه‌گذاران جهت بهره‌مندی از مزایای این ماده، ملزم به رعایت ضوابط مفصل مذکور در ماده (۱۲) قانون مذکور است و این ضوابط منحصر به نحوه‌ی پرداخت نیست؛ بلکه در مرحله‌ی معرفی و انتخاب سرمایه‌گذاران نیز مجری است. بنابراین با توجه به ذکر ضوابط قانونی برای تکلیف مذکور در ماده (۱) این مصوبه، مغایرت با اصل (۸۵) قانون اساسی منتفی است.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۱)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۳-

متوسط بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی (به جز استخراج رمز ارزها) معادل متوسط نرخ قراردادهای تبدیل انرژی (ای - سی - ای) با توجه به بهای سوخت مصرفی نیروگاه‌ها و هزینه انتقال، تعیین و دریافت می‌شود. منابع حاصل از اجرای این ماده در بودجه‌های سنواتی به حساب شرکت مادر تخصصی توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود و بابت هزینه‌های تولید و تأمین برق، حمایت از توسعه فناوری‌های مورد نیاز صنعت برق و طرح‌های بهینه‌سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی و اتمام طرح‌های نیمه‌تمام صنعت برق با اولویت نوسازی شبکه فرسوده انتقال برق به صورت صد درصد (۱۰۰٪) اختصاص می‌یابد.

■ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در این مقرر، «متوسط» بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی را معادل نرخ قراردادهای تبدیل انرژی تعیین کرده است. مقصود قانون‌گذار از عبارت «متوسط» بهای برق آن بوده است که بهای برق برخی از مشترکان صنعتی بیش از مبلغ قراردادهای تبدیل انرژی و بهای برق برخی دیگر از این قبیل مشترکان، کمتر از مبلغ قراردادهای مذکور خواهد بود. اما روشن نیست بهای برق هریک از مشترکان صنعتی، با توجه به تفاوت بها و یکسان نبودن آن برای همه‌ی مشترکان صنعتی، بر مبنای چه مبنای و با چه ملاک و ضوابطی تعیین می‌شود که در نهایت متوسط و میانگین بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی، معادل نرخ قراردادهای تبدیل انرژی شود. بنابراین حکم ماده (۳) در وضع کنونی موجد ابهام است. البته اگر مقصود قانون‌گذار واگذاری مطلق و بدون ضابطه‌ی تعیین بهای برق به وزارت نیرو بوده است، این حکم مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی خواهد بود.

ب) قانون‌گذار در ماده‌ی حاضر، متوسط بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی را معادل نرخ «قراردادهای تبدیل انرژی (ای - سی - ای)» مقرر کرده است. گرچه پیشتر و در بند (ط)

تبصره (۱۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور،^۱ عنوان «قراردادهای تبدیل انرژی (ای-سی-ای)» در قانون ذکر شده است، اما با توجه به فقدان تعریف و ضابطه‌ی قانونی، مفهوم و آثار این قبیل قراردادها واجد ابهام است.

ج) به موجب حکم ماده (۳)، بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی، معادل «متوسط» نرخ قراردادهای تبدیل انرژی تعیین خواهد شد. اما قانون‌گذار بیان نکرده است برای تعیین «متوسط» نرخ قراردادهای پیش‌گفته، میانگین نرخ قراردادهای منعقد شده در سال جاری ملاک محاسبه خواهد بود یا کلیه‌ی قراردادهای منعقد شده در طول سنوات گذشته مقصود بوده است و ماده (۳) از این منظر دارای ابهام است. آنچه ابهام حاضر را تقویت می‌کند، عبارت ماده (۶) مصوبه‌ی حاضر است که در مقام تعیین بهای برق مصرفی مشترکان خانگی، «متوسط نرخ قراردادهای خرید تضمینی برق [یا همان ای سی ای] از نیروگاه‌های حرارتی»، «در سه سال قبل» را ملاک محاسبه قرار داده است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) استفاده از عبارت «قراردادهای تبدیل انرژی (ای-سی-ای)» در این ماده، فاقد هرگونه ابهام است؛ زیرا اولاً قبلاً در در بند (ط) تبصره (۱۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، این عنوان به کار رفته است و شورای نگهبان آن را واجد ابهام ندانسته است. ثانیاً قراردادهای مذکور نوعی از قراردادهای خرید برق است که در ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی

۱. بند (ط) تبصره (۱۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۵ مجلس شورای اسلامی: «ط- وزارت نیرو مکلف است متوسط بهای انرژی برق تحویلی به صنایع فولادی، آلومینیوم، مس، فلزات اساسی و کانی‌های فلزی، واحدهای پالایشگاهی و پتروشیمی را بر مبنای متوسط نرخ خرید انرژی برق از نیروگاه‌های دارای قرارداد تبدیل انرژی (ای.سی.ای) محاسبه و دریافت نماید. منابع حاصل از محل افزایش بهای برق این صنایع به حساب شرکت توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. مشترکین با قدرت کمتر از دو مگاوات و همچنین مصارف کمتر از دو مگاوات مربوط به مشترکین با قدرت بیش از دو مگاوات مشمول حکم این بند نمی‌باشند.

شرایط و تضمین خرید برق،^۱ به روشنی تعریف شده است. بنابراین عبارت «قراردادهای تبدیل انرژی (ای - سی - ای)» در ماده (۳)، فاقد هرگونه ابهام است.

ب) حکم ماده‌ی حاضر در مورد تعیین بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی، معادل «متوسط» «نرخ قراردادهای تبدیل انرژی»، فاقد هرگونه ابهام است؛ توضیح اینکه مقصود قانون‌گذار از عبارت «متوسط نرخ قراردادهای تبدیل انرژی»، روشن است و متوسط قراردادهای منعقد شده در سال جاری مورد نظر بوده است. البته اینکه مجلس شورای اسلامی در ماده (۶) مصوبه‌ی حاضر، عبارت «متوسط نرخ قراردادهای خرید تضمینی برق [یا همان ای - سی - ای] از نیروگاه‌های حرارتی» را مقید به عبارت «در سه سال قبل» کرده است، موجب ابهام حکم ماده (۳) نمی‌شود؛ بلکه قانون‌گذار به جهت حمایت بیشتر از مشترکان خانگی و کاهش هزینه‌ی مصرفی برق برای این قبیل مشترکان، مقرر کرده است که میانگین نرخ قراردادهای تبدیل انرژی سال جاری ملاک محاسبه قرار نگیرد و میانگین نرخ قراردادهای سه‌ساله گذشته (که مسلماً نرخ ارزان‌تری خواهد بود) مورد نظر باشد.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۳)، با توجه به تعیین ضابطه برای «متوسط» بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی، معیار تعیین بهای برق مصرفی کمتر یا بیشتر از متوسط بهای مذکور ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱. ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی شرایط و تضمین خرید برق مصوب ۱۳۸۴/۰۳/۲۹ هیئت وزیران: «ماده ۶- شرکت‌ها و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی که با عرضه‌کننده و یا متقاضی واجد شرایط برای احداث نیروگاه قرارداد بلندمدت خرید برق و یا قرارداد بلندمدت تبدیل انرژی منعقد نمایند. شرایط و نرخ در مواردی که معامله از طریق مناقصه انجام می‌شود، بر اساس نتیجه مناقصه تعیین خواهد شد. در سایر موارد نرخ خرید حداکثر برابر با «متوسط نرخ تولید برق» (برای قراردادهای بلندمدت خرید برق) و یا «متوسط نرخ تبدیل انرژی» (برای قراردادهای بلندمدت تبدیل انرژی) در زمان انعقاد قرارداد پس از اعمال ضرایب تعدیل موضوع ماده (۷) این آیین‌نامه خواهد بود. این نرخ ناظر به شرایط پایه بوده و متناسب با تغییر در این شرایط تعدیل خواهد شد. متوسط بازده نیروگاه‌های حرارتی، تولید انرژی متناسب با رفتار بار شبکه و تعهد به تولید با متوسط ضریب آمادگی از اهم شرایط پایه است. شرکت‌ها و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی تعدیلات اعمالی را در هر مورد به تأیید وزارت نیرو برسانند.»

ماده ۴-

وزارت صنعت، معدن و تجارت از طریق صنایع انرژی بر موضوع ماده (۳) این قانون مکلف است برای تأمین برق پایدار مشترکان صنعتی، حداقل ۹۰۰۰ مگاوات نیروگاه حرارتی با بازدهی حداقل پنج و پنج (۵۵٪) درصد و ۱۰۰۰ مگاوات نیروگاه تجدیدپذیر و پاک تا پایان سال ۱۴۰۴ از محل منابع داخلی صنایع مذکور احداث کند. در صورت عدم احداث، تأمین برق این صنایع در صورت کمبود برق در اولویت وزارت نیرو قرار نمی‌گیرد. وزارت نیرو مکلف است از تأمین برق این صنایع، پشتیبانی و برق تولیدی مازاد آنها را منتقل کند. برق مازاد نیروگاه‌های فوق در بهابازار (بورس) انرژی و یا به صورت قرارداد دوجانبه قابل فروش است. وزارت نفت مکلف است با هماهنگی وزارت نیرو سوخت مورد نیاز نیروگاه‌های مذکور را تأمین کند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر دستورالعمل نحوه تأمین سوخت این نیروگاه‌ها ظرف دو ماه پس از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون به پیشنهاد وزارتخانه‌های نفت، نیرو و صنعت، معدن و تجارت تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

بند الحاقی - وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است فرآیند اخذ گواهی برچسب انرژی را برای محصولات کلیه صنایع، پیاده‌سازی و بر مبنای آن در راستای بهبود بهره‌وری انرژی اقدام نماید.

■ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی به موجب این ماده، صنایع انرژی بر را مکلف کرده است برای تأمین برق پایدار مشترکان صنعتی، به میزان خاصی نیروگاه حرارتی، تجدیدپذیر و پاک، تا پایان سال ۱۴۰۴ و از محل منابع داخلی خود احداث کنند. اما قانون‌گذار ضمانت اجرای عدم احداث این نیروگاه‌ها را عدم اولویت تأمین برق این صنایع در صورت کمبود برق قرار داده است. اما اطلاق این ضمانت اجرا در برخی موارد واجد اشکال شرعی و قانون اساسی است؛ زیرا صنایع انرژی بر، تولیدکننده‌ی محصولات مهم و باکاربردهای متنوعی همچون فولاد، آهن و سیمان هستند و در فروشی که عدم تولید این قبیل صنایع به سبب قطعی برق،

منجر به حدوث اختلال در نظام اقتصادی کشور یا ورود خسارت عمده‌ی دیگری شود، این حکم مغایر با موازین شرعی و بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه ابهام

وزارت صنعت، معدن و تجارت به موجب بند الحاقی این ماده مکلف شده است فرآیند اخذ گواهی برچسب انرژی را برای «محصولات کلیه صنایع»، پیاده‌سازی کند. این در حالی است که گواهی مذکور به طور معمول برای محصولاتی همچون لوازم خانگی و خودرو که عملکرد آنها مستلزم مصرف انرژی است، صادر می‌شود. بنابراین مقصود قانون‌گذار از حکم پیش‌گفته که صدور گواهی مزبور را در مورد «محصولات کلیه صنایع» حتی محصولات صناعی همچون نساجی مقرر داشته است، دارای ابهام است.

▪ توضیح تذکر

قانون‌گذار در این ماده، «وزارت صنعت، معدن و تجارت» را از طریق «صنایع انرژی‌بر» مکلف کرده است برای تأمین برق پایدار مشترکان صنعتی، به میزان مشخصی نیروگاه حرارتی، تجدیدپذیر و پاک، «از محل منابع داخلی صنایع مذکور» احداث کند. اما عبارت‌پردازی این ماده صحیح نیست و ممکن است از آن چنین استفاده شود که مخاطب این تکلیف، وزارت صمت است. حال آنکه با توجه به قید «از محل منابع داخلی صنایع مذکور» روشن است که منظور مقنن، مکلف کردن صنایع انرژی‌بر به احداث نیروگاه بوده است و وزارت صمت مخاطب تکلیف مزبور نیست و تنها بر حسن اجرای آن، نظارت دارد. بنابراین شایسته است ادبیات این ماده اصلاح شود.

▪ نظر شورای نگهبان

۲- در ماده (۴)،

۱-۲- اطلاق حکم عدم اولویت تأمین برق این صنایع در صورت عدم احداث نیروگاه‌های مذکور، نسبت به مواردی که عدم تأمین برق آنها موجبات اختلال مهم یا مفسده اساسی را فراهم کند، مغایر شرع و بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

۲-۲- در بند الحاقی، با توجه به اینکه همه محصولات صنایع، مصرف برق ندارند، حکم به اخذ گواهی برچسب انرژی برای «محصولات کلیه صنایع» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام

اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: ۱- در ماده (۴)، تصریح گردد که تکلیف احداث نیروگاه‌های مذکور بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت نبوده و صنایع ذکر شده مکلف به احداث نیروگاه‌ها هستند.

* * *

ماده ۶-

الگوی مصرف ماهانه برق خانگی متناسب با شرایط اقلیمی، معادل سطحی از مصرف تعریف می‌شود که هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) مشترکان خانگی آن اقلیم در دوره مشابه سال قبل کمتر از آن مصرف کرده‌اند. وزارت نیرو مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، اعمال تعرفه مخفف به مصارف خانگی را در قالب الگوی افزایشی - پلکانی (آی - بی - تی) برای مشترکان خانگی با مصرف پایین‌تر از الگوی مصرف، محدود کند و به مصارف بالاتر از الگو، یارانه اختصاص ندهد.

تعرفه برق مشترکان خانگی با مصرف بالاتر از الگوی مصوب، برای میزان مصارف کمتر از الگو، مازاد بر آن تا یک و نیم (۱/۵) برابر، مازاد بر آن تا دو و نیم (۲/۵) برابر و میزان مصارف بیش از دو و نیم (۲/۵) برابر به ترتیب با ضریب نیم (۰/۵)، یک و نیم (۱/۵)، دو و نیم (۲/۵) و پنج (۵) برابر هزینه تأمین برق (متوسط نرخ قراردادهای خرید تضمینی برق از نیروگاه‌های حرارتی در سه سال قبل به علاوه هزینه انتقال برق و هزینه سوخت با تعرفه نیروگاهی) محاسبه و دریافت می‌شود.

تبصره ۱- ...

تبصره ۲- بهای برق برای مصارف خانگی کم مصرف تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور از تخفیف صد درصد (۱۰۰٪) برخوردار خواهد بود ...

دیدگاه ابهام

الف) مطابق حکم صدر این مقرر، الگوی مصرف ماهانه برق خانگی متناسب با «شرایط

اقلیمی»، معادل سطحی از مصرف تعریف می‌شود که هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) مشترکان خانگی آن اقلیم در دوره مشابه سال قبل کمتر از آن مصرف کرده‌اند. اما نظر به اینکه معیار «شرایط اقلیمی» در این ماده فاقد تعریف و ضابطه‌ی قانونی است، ابهام دارد؛ زیرا اگر مقصود قانون‌گذار آن بوده است که ارائه‌ی تعریف و ضوابط قانونی تعیین «شرایط اقلیمی» مناطق جغرافیایی کشور را به آیین‌نامه واگذار کند، این حکم مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی خواهد بود. چه اینکه تعیین ضوابط این موضوع از این حیث که با حقوق و تکالیف شهروندان ارتباط مستقیم دارد، بر عهده‌ی مجلس است.

ب) مجلس شورای اسلامی در ذیل این ماده، تعرفه‌ی برق مشترکان خانگی با مصرف بالاتر از الگوی مصوب را ضریبی از هزینه‌ی تأمین برق یعنی «متوسط نرخ قراردادهای خرید تضمینی برق از نیروگاه‌های حرارتی در سه سال قبل» تعیین کرده است. اما قانون‌گذار در ماده (۳) مصوبه‌ی حاضر، بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی، را معادل «متوسط نرخ قراردادهای تبدیل انرژی» تعیین کرده بود. گرچه در ادبیات فنی - تخصصی حوزه‌ی برق، عبارت «متوسط نرخ قراردادهای خرید تضمینی برق از نیروگاه‌های حرارتی» و اصطلاح «متوسط نرخ قراردادهای تبدیل انرژی»، به یک معنای واحد اشاره دارد، اما روشن نیست مقصود قانون‌گذار نیز چنین بوده است و نسبت میان این دو حکم دارای ابهام است. البته آنچه این ابهام را تشدید می‌کند تقیید ضابطه‌ی «متوسط نرخ قراردادهای خرید تضمینی برق از نیروگاه‌های حرارتی» در ماده (۶) به «سه سال قبل» است، حال آنکه چنین قیدی در ماده (۳) به کار نرفته است.

ج) به موجب حکم تبصره (۲) ماده‌ی حاضر، بهای برق برای مصارف خانگی «کم مصرف» تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، از تخفیف صد درصدی برخوردار خواهد بود. اما قید «کم مصرف» در این تبصره، از این حیث که دارای تعریف قانونی نیست، موجد ابهام است؛ توضیح اینکه قانون‌گذار در این ماده و دیگر مواد این مصوبه، تنها از دو مفهوم «مصرف بیش از الگوی مصرف» و «مصرف کمتر از الگوی مصرف» سخن گفته است. حال اگر مقصود قانون‌گذار آن بوده باشد که آیین‌نامه از میان «مصرف‌کنندگان کمتر از الگوی مصرف»، «مشترکان کم مصرف» را مشخص کند، این حکم مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی خواهد بود. اما در مقابل، اگر مقصود قانون‌گذار از عبارت

«کم مصرف»، اشاره به «کلیه‌ی مصارف کمتر از الگوی مصرف» باشد، این حکم مغایرتی با اصل پیش گفته ندارد. بنابراین تبصره (۲) در وضع کنونی واجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) عبارت «شرایط اقلیمی» در صدر ماده (۶)، فاقد هرگونه ابهام است؛ زیرا اولاً اصطلاح «شرایط اقلیمی مناطق جغرافیایی کشور» دارای مفهوم و معنای روشنی است و مشخص است در تعیین شرایط اقلیمی کشور باید مؤلفه‌ها و ضوابطی همچون دما و رطوبت مورد نظر قرار گیرد. ثانیاً پیشتر و در ماده (۱۰) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی،^۱ این اصطلاح به کار رفته است و مورد ابهام شورای نگهبان قرار نگرفته است. ثالثاً وزیر نیرو مطابق اختیارات قانونی خود، به موجب آیین‌نامه‌های اجرایی (آیین‌نامه تکمیلی تعرفه‌های برق) «شرایط اقلیمی مناطق جغرافیایی کشور» را مشخص کرده است؛ در حال حاضر، کشور به پنج اقلیم «گرمسیر (۱)»، «گرمسیر (۲)»، «گرمسیر (۳)»، «گرمسیر (۴)» و «مناطق عادی» تقسیم می‌شود. بنابراین عبارت «شرایط اقلیمی مناطق جغرافیایی کشور» در ماده (۶) فاقد ابهام است.

ب) عبارت «متوسط نرخ قراردادهای خرید تضمینی برق از نیروگاه‌های حرارتی در سه سال قبل» در ماده (۶)، فاقد هرگونه ابهام است؛ توضیح اینکه کارشناسان و متخصصان حوزه‌ی برق، از اصطلاح فوق، همان معنای اصطلاحی عبارت «متوسط نرخ قراردادهای تبدیل انرژی» در ماده (۳) را فهم می‌کنند و نسبت میان این دو عبارت، نزد اهل فن روشن و فاقد ابهام است. ضمن اینکه تقييد عبارت «متوسط نرخ قراردادهای خرید تضمینی برق از

۱. ماده (۱۰) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۰- وزارتخانه‌های نفت و نیرو در چهارچوب قانون بودجه سالانه و قانون هدفمندکردن یارانه‌ها موظفند با همکاری وزارتخانه‌های مرتبط و مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران و توجه به شرایط اقلیمی، فرهنگ و عادات مصرفی، تکنولوژی مورد استفاده در بخش‌های صنعت، معدن و کشاورزی الگوی مصرف ماهانه حامل‌های انرژی را برای بخش‌های خانگی، تجاری، عمومی و مصرف ویژه انرژی صنایع (از جمله صنایع نفت و نیرو)، معادن، صنایع معدنی، کشاورزی و پمپاژ آب را تعیین کرده و به تصویب هیئت وزیران برسانند.
تبصره- ...»

نیروگاه‌های حرارتی» در ماده (۶) به عبارت «در سه سال قبل»، موجب حدوث ابهام نمی‌شود؛ زیرا قانون‌گذار به جهت حمایت از مشترکان خانگی و کاهش هزینه‌ی مصرفی برق آنها مقرر کرده است که میانگین نرخ قراردادهای تبدیل انرژی سال جاری ملاک محاسبه قرار نگیرد و میانگین نرخ قراردادهای سه‌ساله گذشته (که مسلماً نرخ ارزان‌تری خواهد بود) مورد نظر باشد، چنین حمایتی از مشترکان صنعتی در ماده (۳) صورت نگرفته است.

▪ دیدگاه مغایرت

به موجب حکم تبصره (۲) ماده (۶)، تنها مشترکان کم‌مصرف «تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور» از تخفیف صد درصدی بهای برق برخوردار خواهند شد. این در حالی است که برخی دیگر از مشترکان، با وجود اینکه به هر دلیلی تحت پوشش نهادهای حمایتی فوق قرار ندارند، اما به دلیل عدم تمکن مالی از پرداخت بهای برق مصرفی خود عاجز هستند. بنابراین حکم این تبصره از این منظر که افراد ناتوانی را که مورد پوشش نهادهای مذکور نیستند را مکلف به پرداخت بهای کامل برق کرده است، مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی است. چه اینکه وفق مفاد این بند، یکی از وظایف دولت، «رفع تبعیضات ناروا» و «ایجاد امکانات عادلانه برای همه» است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم تبصره (۲) ماده‌ی حاضر، مغایرتی با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا گرچه قانون‌گذار حمایت‌های مالی موضوع این مقرر را محدود به «افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور» کرده است، اما این امر مصداق «تبعیض ناروا» یا «عدم ایجاد امکانات عادلانه برای همه» نیست. چه اینکه دو دستگاه پیش‌گفته، متولی و مکلف به شناسایی و حمایت از افراد بی‌بضاعت و دارای مشکلات اقتصادی در کشور هستند و احراز اینکه از میان افراد خارج از حمایت این دو نهاد، کدام‌یک فاقد تمکن مالی است و کدام‌یک متمکن است، امری غیرممکن است. ضمن اینکه حتی اگر متصور باشد که برخی از افراد خارج از حمایت این نهادها فاقد تمکن مالی هستند، باید با حمایت مالی و عملیاتی از این دو نهاد متولی، جامعه‌ی هدف آنها را به نحوی گسترش داد که شامل کلیه‌ی افراد نیازمند حمایت شود. بنابراین حکم تبصره (۱) مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

■ نظر شورای نگهبان

۳- در ماده (۶)، در تبصره (۲)، منظور از عبارت «کم‌مصرف» که مصارف خانگی مشترکان مذکور تا آن میزان دارای تخفیف خواهد بود، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۷-

تعرفه برق مصارف اشتراکی عمومی (به جز مصارف مشمول معافیت قانونی، مراکز نیکوکاری و خیریه و مراکز بهزیستی و نگهداری جانبازان، معلولان، سالمندان و کودکان) و سایر مصارف (شامل مصارف تجاری) معادل هزینه تأمین برق محاسبه و دریافت می‌شود.

■ دیدگاه ابهام

مطابق حکم این مقرر، تعرفه برق «مصارف اشتراکی عمومی» و سایر مصارف، معادل هزینه تأمین برق محاسبه و دریافت می‌شود. اما عبارت «مصارف اشتراکی عمومی» در این ماده، موجد ابهام است؛ چه اینکه عبارت مذکور فاقد تعریف قانونی (و حتی آیین‌نامه‌ای) است و در نتیجه معنای روشنی را به ذهن متبادر نمی‌کند. البته با توجه به ماده (۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی بند «ی» تبصره (۸) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور،^۱ ظاهراً مقصود قانون‌گذار «مصارف اشتراکی، عمومی» بوده است. بنابراین ماده (۷) در وضع کنونی ابهام دارد.

■ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در ماده (۶) این مصوبه، الگوی افزایشی-پلکانی را برای مشترکان خانگی در نظر گرفته است. به صورتی که مشترکان پرمصرف، موظفند حتی تا «پنج برابر»

۱. ماده (۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی بند «ی» تبصره (۸) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور در بخش برق مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۵ هیئت وزیران: «ماده ۴- تعرفه برق مصارف اشتراکی، عمومی (به جز مصارف مشمول معافیت قانونی، مراکز نیکوکاری و خیریه و مراکز بهزیستی و نگهداری جانبازان، معلولین، سالمندان، کودکان و غیره) و سایر مصارف (شامل مصارف تجاری) به ترتیب با ضریب یک و یک و نیم (۱/۵) برابر هزینه تأمین برق محاسبه و دریافت می‌شود.»

«هزینه‌ی تأمین برق» را به عنوان بهای برق مصرفی پردازند. اما قانون‌گذار در ماده (۷)، بدون مقرر کردن الگوی افزایشی - پلکانی در خصوص «مصارف تجاری»، تصریح کرده است تعرفه‌ی برق این قبیل مشترکان، تنها «معادل هزینه‌ی تأمین برق» خواهد بود. به دیگر سخن، مشترک تجاری در صورتی که حتی چندین برابر میزان متعارف نیز برق مصرف کند، مشمول نرخ افزایشی نخواهد شد و تنها باید هزینه‌ی تأمین برق خود را پردازد. این حکم علاوه بر اینکه مصداق تبعیض ناروا است، مغایر با اداره‌ی صحیح نیز می‌باشد. بنابراین حکم ماده (۷) مغایر با بندهای (۹) و (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

قانون‌گذار در ماده (۷)، در مورد مصارف تجاری، الگوی افزایشی - پلکانی را مقرر نکرده است، اما این موضوع موجب مغایرت آن با بندهای (۹) و (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی نخواهد بود؛ زیرا اولاً تعیین الگوی مصرف در این قبیل مصارف، با توجه به تنوع بسیار گسترده‌ی آن (از یک مغازه‌ی کوچک کلیدسازی که مصرف برق چندانی ندارد تا فروشگاه‌های زنجیره‌ای بزرگ با چندین هزار متر زیربنا که طبعاً مصرف برق بالایی دارند) و همچنین امکان جابجایی مکرر در آنها (بسیاری از متصرفان مغازه‌ها ممکن است به سبب استیجاری بودن، در طول چند سال، چندین بار جابجا شوند و قاعدتاً هر شغلی، الگوی مصرف برق خاص خودش را دارد)، بسیار سخت و تقریباً غیرممکن است. ثانیاً قانون‌گذار در مورد مشترکان صنعتی نیز الگوی افزایشی - پلکانی را مقرر نکرده است و مقصود وی این بوده است که این الگو خاص مشترکان خانگی باشد. بنابراین ماده (۷) مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

۴- در ماده (۷)، منظور از «مصارف اشتراکی عمومی» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۸-

به منظور حصول اطمینان از تراز تولید و مصرف و همچنین رعایت

حقوق مشترکان موجود، ارائه گواهی ظرفیت نیروگاهی برای کلیه متقاضیان انشعاب (اعم از مشترک جدید و افزایش ظرفیت انشعاب موجود) الزامی است. وزارت نیرو مکلف است ظرف دو ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، آیین نامه اجرایی نحوه ارائه گواهی ظرفیت برای کاربری های گوناگون و مناطق مختلف را تدوین کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.

▪ دیدگاه مغایرت

اطلاق حکم این ماده مبنی بر الزام کلیه متقاضیان انشعاب به خرید و ارائه «گواهی ظرفیت نیروگاهی»، علاوه بر پرداخت هزینه های انشعاب و بهای برق مصرفی، مغایر با موازین شرع و بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا دولت در زمان تقاضای انشعاب (اعم از انشعاب جدید یا افزایش ظرفیت) از سوی مشترکان، کلیه هزینه های قانونی لازم برای انشعاب را از متقاضی اخذ می کند. سپس پس از برقراری انشعاب نیز، مشترکان در ازای میزان مصرف خود، بهای قانونی را به دولت پرداخت می کنند. بنابراین الزام کلیه مشترکان به پرداخت هزینه ای جدید تحت عنوان «گواهی ظرفیت»، مصداق تضییق بلاوجه بر مردم و مغایر با موازین شرعی و همچنین مصداق اداره ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است. بدیهی است در صورتی که دولت هزینه های قانونی درخواست انشعاب و بهای برق مصرفی را برای تأمین برق انشعابات جدید یا افزایش ظرفیت کافی نداند، می تواند پس از طی تشریفات قانونی و به میزانی که اجحاف بر مشترکان نباشد، هزینه های مذکور را افزایش دهد.

▪ نظر شورای نگهبان

۵- در ماده (۸)، اطلاق الزام به ارائه گواهی ظرفیت برای کلیه متقاضیان انشعاب، علاوه بر پرداخت هزینه انشعاب و برق مصرفی، از جهت تضییق بلاوجه نسبت به عموم مردم خلاف شرع و بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

* * *

ماده ۹-

سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است در لوایح بودجه سنواتی،

ردیف مشخصی را تحت عنوان «تعهدات دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تمام‌شده و تکلیفی فروش برق مصرفی و انشعاب» به نحوی پیش‌بینی کند که ظرف سه سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، کلیه مطالبات صنعت برق با استفاده از ابزارهای مالی مختلف تسویه شود و گزارش آن را در پایان تیرماه هر سال به کمیسیون‌های اقتصادی، انرژی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند. دولت از طریق سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است بدهی‌های منتقل‌شده به سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو در اجرای بند «پ» ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور^۱ را از طریق یارانه قیمت‌های تکلیفی از دولت که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط، ایجاد شده است، تسویه کند. احکام مرتبط در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ همچنان به قوت خود باقی است.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) مجلس شورای اسلامی به موجب حکم صدر این ماده، سازمان برنامه را مکلف کرده است ردیف مشخصی را در لوایح بودجه‌ی سنواتی تحت عنوان «تعهدات دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تمام‌شده و تکلیفی فروش برق مصرفی و انشعاب» پیش‌بینی کند، به نحوی که «ظرف سه سال» کلیه مطالبات صنعت برق تسویه شود. حکم پیش‌گفته مغایر با اصول (۵۲) و (۱۲۶) قانون اساسی است؛ توضیح اینکه اولاً مطابق اصل (۵۲) قانون اساسی،

۱. ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲- دولت موظف است:

الف- ...

پ- در صورت درخواست اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، مطالبات خود از آنان را با بدهی شرکت‌های دولتی به آنها، تهاتر کند. شرکت دولتی که به این ترتیب جایگزین بدهکار می‌شود، موظف است مبلغ بدهی تسویه‌شده را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند. حکم این بند با رعایت جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی قابل اجراء می‌باشد.

تبصره ۱- ...»

نحوه‌ی تنظیم لایحه‌ی بودجه در اختیار دولت است و مجلس نمی‌تواند با وضع چنین تکالیفی، صلاحیت مذکور دولت را محدود کند. ضمن اینکه با توجه به تخمین کارشناسان، رقم تعهدات معوق دولت به صنعت برق، بالغ بر نود هزار میلیارد تومان است. بنابراین تکلیف ماده (۹) با توجه به حجم گسترده‌ی منابع مورد نیاز آن، عملاً اختیار دولت در تدوین لایحه‌ی بودجه را محدود و مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی است. ضمن اینکه الزام قانون‌گذار به تسویه‌ی این تعهدات «ظرف سه سال» نیز از جهت دیگری مغایر با اصل مذکور است؛ چرا که ممکن است دولت حسب مصالح کشور و مدیریت منابع مالی چنین تصمیم بگیرد که تعهدات پیش‌گفته را برای مثال ظرف پنج سال تسویه کند. ثانیاً مطابق اصل (۱۲۶) قانون اساسی، مسئولیت امور برنامه و بودجه مستقیماً بر عهده‌ی رئیس‌جمهور است و اینکه مجلس شورای اسلامی در این ماده، سازمان برنامه را مکلف به پیش‌بینی منابع برای پرداخت تعهدات مذکور کرده است، مغایر با این اختیار رئیس‌جمهور است. بنابراین حکم صدر ماده (۹) مغایر با اصول (۵۲) و (۱۲۶) قانون اساسی است.

ب) قانون‌گذار در ذیل ماده‌ی حاضر، دولت را مکلف کرده است بدهی‌های منتقل‌شده به سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه‌ی وزارت نیرو در اجرای ماده (۲) قانون رفع موانع تولید را از طریق یارانه‌ی قیمت‌های تکلیفی از دولت که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط ایجاد شده است را تسویه کند. اما نظر به اینکه مجلس شورای اسلامی به گردش خزانه در فرآیند تسویه‌ی بدهی‌های مذکور تصریح نکرده است، این ماده مغایر با اصل (۵۳) قانون اساسی است؛ چه اینکه مطابق اصل مزبور، کلیه‌ی دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت، باید از طریق خزانه‌داری کل کشور صورت گیرد.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) حکم صدر این ماده مبنی بر پرداخت تعهدات معوق دولت به صنعت برق از طریق پیش‌بینی در لایحه‌ی بودجه و ظرف سه سال، مغایرتی با اصول (۵۲) و (۱۲۶) قانون اساسی ندارد؛ زیرا اولاً مطابق مفاد اصل (۵۲) قانون اساسی، لایحه‌ی بودجه‌ی سالیانه، «به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود» از سوی دولت تهیه می‌شود. بنابراین اختیار دولت در تدوین لایحه‌ی بودجه مطلق نیست و باید تکالیف قانونی همچون تکلیف موضوع این مقرر را مدنظر قرار

دهد. ضمن اینکه تکلیف موضوع این ماده نیز ماهیتاً تکلیفی جدید و فوق‌العاده‌ای برای دولت نیست؛ بلکه دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تمام‌شده و تکلیفی فروش برق مصرفی و انشعاب، مبلغی در حدود نود هزار میلیارد تومان به صنعت برق بدهکار است و مجلس شورای اسلامی تنها بر لزوم پرداخت این تعهدات معوق ظرف سه سال، تأکید کرده است. ثانیاً مقصود قانون‌گذار از مخاطب قرار دادن سازمان برنامه در این ماده، نفی اختیارات رئیس جمهور مندرج در اصل (۱۲۶) قانون اساسی نبوده است؛ بلکه این سازمان را به عنوان مجری تدوین ردیف‌ها و جداول بودجه مورد خطاب قرار داده است. بدیهی است مخاطب اصلی این تکلیف رئیس جمهور است که از طریق سیاست‌های اعلامی به سازمان برنامه در تدوین لایحه‌ی بودجه، به آن عمل خواهد کرد. بنابراین حکم صدر ماده (۹)، مغایرتی با اصول (۵۲) و (۱۲۶) قانون اساسی ندارد.

ب) حکم ذیل ماده‌ی حاضر در مورد تسویه‌ی بدهی‌های دولت به شرکت‌های زیرمجموعه‌ی وزارت نیرو، مغایرتی با اصل (۵۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا اولاً رعایت الزام مذکور در اصل (۵۳) قانون اساسی مبنی بر گردش خزانه، مفروض و بدیهی است و عدم تصریح قانون‌گذار به این امر در ماده (۹) به سبب بدهت آن بوده است. ثانیاً قانون‌گذار طریق پرداخت این بدهی را «یارانه قیمت‌های تکلیفی» مقرر داشته است. روشن است این قبیل یارانه‌ها در بودجه‌ی سنواتی پیش‌بینی می‌شود و دارای سقف و ردیف مشخص بودجه‌ای است و بنابراین مسلم است که پرداخت آنها با رعایت قانون بودجه و پس از گردش خزانه خواهد بود. بنابراین حکم ذیل ماده‌ی پیش‌رو، مغایرتی با اصل (۵۳) قانون اساسی ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۱ -

وزارت نیرو مکلف است فهرست تجهیزات و ماشین‌آلات تولید برق مورد نیاز کشور بر اساس مجوزهای صادره که در داخل کشور تولید نمی‌شوند یا نیاز کشور را تأمین نمی‌کنند را به کارگروه موضوع تبصره (۱) ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و

حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵ اعلام و مجوز واردات آنها را مشابه ماشین‌آلات تولیدی اخذ کند. وزارت نیرو مکلف است حمایت‌های لازم را برای بومی‌سازی این تجهیزات با استفاده از توان داخلی ظرف دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون انجام دهد.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مطابق حکم صدر این ماده، وزارت نیرو مکلف است فهرست تجهیزات و ماشین‌آلات تولید برق مورد نیاز کشور بر اساس مجوزهای صادره که «در داخل کشور تولید نمی‌شوند» یا «نیاز کشور را تأمین نمی‌کنند» را به کارگروه مذکور اعلام و مجوز واردات آنها را اخذ کند. حکم پیش‌گفته از دو جهت دارای ابهام است: اولاً قانون‌گذار به صورت مطلق، مجوز واردات تجهیزات و ماشین‌آلات تولید برق مورد نیاز کشور که «در داخل کشور تولید نمی‌شوند» را صادر کرده است. اما روشن نیست مقصود قانون‌گذار از قید «در داخل کشور تولید نمی‌شوند»، تولید بالفعل است یا بالقوه و ماده (۱۱) از این حیث دارای ابهام است؛ چه اینکه ممکن است امکان و توان تولید محصولات پیش‌گفته در داخل کشور وجود داشته باشد

۱. ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی: «سوم: حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیرطرحی (غیرپروژه‌ای) ماده ۱۶- وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی را که با کیفیت مناسب و به میزان کافی تولید شده باشد تا پایان مدت قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ممنوع نموده و یا بر اساس ماده (۲۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از موانع تعرفه‌ای و فنی جهت مدیریت واردات استفاده کند. تبصره ۱- مصادیق کالاهای ایرانی مشمول این ماده بر اساس معیارهای متناسب با شرایط اقتصادی و تجاری کشور از قبیل ارزش‌آفرینی، سهم ساخت داخل، حق‌الامتیاز، اشتغال‌زایی، انتقال دانش فنی، زنجیره ارزش، مزیت‌های نسبی و غیره ظرف مدت دو ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون توسط کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت نمایندگان وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان برنامه و بودجه کشور و اتاق‌های مرتبط تعیین خواهد شد و در مواقع ضروری و نیز در اسفند ماه هر سال این فهرست توسط کارگروه مذکور مورد بازنگری قرار خواهد گرفت و حداکثر تا پانزده روز بعد ابلاغ خواهد شد.

تبصره ۲- ...»

اما به عللی همچون عدم ثبت سفارش (برای مثال تولید کالایی همچون توربین نیروگاهی، بدون ثبت سفارش به عمل نمی‌آید، اما امکان و توان تولید آن در داخل کشور وجود دارد)، تاکنون عملاً تولید صورت نگرفته است. ثانیاً مجلس شورای اسلامی، تجویز واردات تجهیزات مزبور را مقید به قید دیگر «نیاز کشور را تأمین نمی‌کنند» پذیرفته است. اما روشن نیست مقصود مقنن از قید فوق، تجویز واردات به اندازه‌ی تأمین نیاز کشور است یا این حکم اطلاق دارد؛ چه اینکه متصور است تجهیزات داخلی به اندازه‌ی هشتاد درصد نیاز کشور در حال تولید باشد، از عبارت پیش‌گفته تنها مجوز واردات بیست درصد از آن محصول مستفاد می‌شود یا به طور کلی واردات آن محصول بلامانع خواهد بود. در نتیجه ماده (۱۱) از این حیث نیز مبهم است.

ب) قانون‌گذار در ماده‌ی حاضر، وزارت نیرو را مکلف است فهرست تجهیزات و ماشین‌آلات تولید برق مورد نیاز کشور را به «کارگروه موضوع تبصره (۱) ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی» اعلام و مجوز واردات آنها را اخذ کند. اما روشن نیست کارگروه مذکور، مجوز واردات را بر اساس چه معیار و ضابطه‌ای صادر خواهد کرد و ماده (۱۱) از این منظر موجد ابهام است؛ چرا که قانون‌گذار در ماده (۱۱)، دو معیار «عدم تولید در داخل کشور» و «عدم تأمین نیاز کشور» را به عنوان ضابطه‌ی واردات در نظر گرفته است، اما دقت در متن تبصره (۱) نشان می‌دهد که معیارهایی همچون «تناسب با شرایط اقتصادی و تجاری کشور از قبیل ارزش آفرینی، سهم ساخت داخل، انتقال دانش فنی، زنجیره ارزش و مزیت‌های نسبی» به عنوان شاخص‌های مجوز واردات ذکر شده است. حال با توجه به اینکه موضوع ماده (۱۶) و تبصره‌ی آن، «کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام» است و هیچ ارتباطی به «تجهیزات و ماشین‌آلات تولید برق» ندارد، روشن نیست کارگروه مذکور با چه ملاک و مؤلفه‌ای می‌تواند در خصوص واردات تجهیزات موضوع ماده (۱۱) اظهار نظر کند.

ج) ماده (۱۱) وزارت نیرو را مکلف کرده است فهرست تجهیزات و ماشین‌آلات تولید برق مورد نیاز کشور را به کارگروه پیش‌گفته اعلام و مجوز واردات آنها را «مشابه ماشین‌آلات تولیدی» دریافت کند. حال آنکه مقصود قانون‌گذار از عبارت «مشابه ماشین‌آلات تولیدی» در این مقرر روشن نیست و ماده (۱۱) از این حیثیت دارای ابهام است؛ توضیح اینکه مطابق بند (غ) ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی، واردات «ماشین‌آلات و تجهیزات خدمات تولیدی» از

پرداخت حقوق گمرکی معاف شده بودند. اما نظر به اینکه این معافیت به موجب ماده (۳) قانون جهش تولید دانش بنیان^۱ حذف شده است، منظور قانون گذار از عبارت «مشابه ماشین آلات تولیدی» در این ماده مبهم است.

د) وزارت نیرو، به موجب ذیل این ماده مکلف شده است «حمایت های لازم» را برای بومی سازی تجهیزات مذکور با استفاده از توان داخلی ظرف دو سال از تاریخ لازم الاجراء شدن این مصوبه انجام دهد. اما مقصود قانون گذار از عبارت «حمایت های لازم» روشن نیست و ماده (۱۱) از این منظر دارای ابهام است؛ چه اینکه یکی از الزامات مذکور در بند (۹) سیاست های کلی نظام قانون گذاری،^۲ «شفافیت و عدم ابهام» است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

مقصود مجلس شورای اسلامی از عبارت «حمایت های لازم» در ذیل ماده (۱۱)، روشن است و این عبارت فاقد هرگونه ابهام است؛ زیرا مقصود قانون گذار از ذکر عبارت فوق، امکان ارائه ی همه ی مصادیق «حمایت های قانونی» از سوی وزارت نیرو در راستای بومی سازی و داخلی سازی تجهیزات مذکور بوده است.

▪ نظر شورای نگهبان

۶- در ماده (۱۱)،

۱-۶- معیارهای رسیدگی کارگروه موضوع تبصره (۱) ماده (۱۶) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور از این جهت که کارگروه مذکور، تصمیمات موضوع این ماده

۱. ماده (۳) قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۳- به منظور حمایت از صنعت ماشین سازی کشور، بند «غ» ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی اصلاحی مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ حذف می شود و واردات ماشین آلات و تجهیزات خدمات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی مشمول حقوق ورودی است. ...»

۲. بند (۹) سیاست های کلی نظام قانون گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری: «۹- رعایت اصول قانون گذاری و قانون نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح های قانونی با تأکید بر:

... -

- شفافیت و عدم ابهام.

... -

را نیز بر اساس ضوابط مذکور در قانون فوق اتخاذ خواهد کرد یا بر اساس معیارهای دیگری عمل می‌کند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۶-۲- معیار «عدم تولید در داخل کشور» از این جهت که شامل مواردی که «امکان و توان تولید» در کشور وجود دارد و معیار «عدم تأمین نیاز کشور» از این جهت که اجازه واردات را محدود به مقدار «کمبود» کالاهای مربوطه در کشور می‌نماید یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۶-۳- با توجه به اینکه بر اساس ماده (۳) قانون جهش تولید دانش بنیان، امتیاز ویژه مربوط به معافیت حقوق ورودی «ماشین‌آلات تولیدی» حذف شده است، حکم این ماده در خصوص اینکه مجوز واردات تجهیزات و ماشین‌آلات تولید برق نیز مشابه ماشین‌آلات تولیدی باشد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۱۲-

وزارت نیرو مکلف است با همکاری وزارت نفت و سازمان برنامه و بودجه کشور برنامه حذف تدریجی قیمت‌گذاری انرژی در طول زنجیره تولید، انتقال و توزیع برق و انتقال یارانه به انتهای زنجیره قبل از عرضه به مصرف‌کننده نهایی را ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند. صد درصد (۱۰۰٪) منابع حاصل در قالب لوایح بودجه سنواتی صرفاً برای حمایت از طرح‌های بهره‌وری انرژی هزینه خواهد شد.

تبصره - ...

▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی در این ماده، «وزارت نیرو» را مکلف است با «همکاری وزارت نفت»، برنامه‌ی حذف تدریجی قیمت‌گذاری انرژی در طول زنجیره‌ی تولید و انتقال یارانه به انتهای زنجیره قبل از عرضه به مصرف‌کننده نهایی را تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند. حال روشن نیست با توجه به اینکه «وزارت نیرو» مخاطب اصلی این تکلیف بوده است، مقصود قانون‌گذار از «انتقال یارانه به انتهای زنجیره»، تنها شامل یارانه‌های اعطایی از

سوی وزارت نیرو در راستای زنجیره‌ی «تولید، انتقال و توزیع برق» بوده است یا با توجه به اشاره قانون‌گذار به «همکاری وزارت نفت»، این انتقال یارانه شامل یارانه‌ی سوخت اعطایی از سوی وزارت نفت به نیروگاه‌ها نیز می‌شود و ماده (۱۲) از این منظر واجد ابهام است. چه اینکه اگر مقصود قانون‌گذار اعم باشد و یارانه‌ی سوخت را نیز در بر بگیرد، با توجه به الزام به هزینه‌کرد صد درصدی آن برای حمایت از طرح‌های بهره‌وری انرژی، مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی خواهد بود. ضمن اینکه حذف یارانه‌ی سوخت تأثیر شدیدی بر افزایش قیمت تمام‌شده‌ی برق نیز خواهد داشت و این امر نیز منجر به افزایش بسیار زیاد هزینه‌ی بهای برق مصرفی مشترکان خواهد شد.

■ نظر شورای نگهبان

۷- ماده (۱۲)، از این جهت که حکم این ماده شامل حذف تعرفه یارانه سوخت نیروگاهی نیز می‌شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۱۳-

کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴^۱ و نیز استثنا شده در آن، مکلفند ظرف دو سال از تاریخ

۱. ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۲۹- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت

لازم‌الاجراء شدن این قانون شدت مصرف انرژی الکتریکی خود را حداقل تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) کاهش دهند. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است مطابق قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ و ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور اقدام به صدور گواهی صرفه‌جویی انرژی قابل عرضه در بهابازار (بورس) انرژی کرده و این گواهی‌ها را در اختیار شرکت‌های خدمات انرژی صاحب صلاحیت قرار دهد تا صرف تأمین سرمایه در گردش طرح‌های صرفه‌جویی انرژی این شرکت‌ها در دستگاه‌های اجرایی فوق شود. پس از دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، میزان صرفه‌جویی انرژی محقق‌نشده این دستگاه‌ها به نرخ متوسط خرید تضمینی برق تجدیدپذیر محاسبه شده و درآمد حاصل از آن برای حمایت از توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر و برق‌آبی به مصرف می‌رسد.

تبره - شهرداری‌های کلان‌شهرها و شهرهای ساحلی مجازند حکم این ماده را از طریق خرید بیست و پنج درصد (۲۵٪) برق مورد نیاز ساختمان‌های خود و نیز سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسه تأسیسات وابسته و تابعه خود، با نرخ خرید برق تضمینی از نیروگاه‌های زباله‌سوز کلانشهرها و شهرهای ساحلی اجراء کنند. درآمد حاصل از این موضوع پس از کسر و واریز بهای عادی برق به حساب شرکت مادر تخصصی توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور، باقیمانده آن برای احداث و تکمیل نیروگاه‌های زباله‌سوز در

→

ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنی هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود. ...»

اختیار سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور قرار خواهد گرفت.

▪ دیدگاه مغایرت

به موجب حکم ماده‌ی حاضر، کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند ظرف دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این مصوبه، شدت مصرف انرژی الکتریکی خود را حداقل تا بیست و پنج درصد کاهش دهند. اطلاق حکم پیش‌گفته مغایر با اداره‌ی صحیح و بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ توضیح اینکه شدت مصرف انرژی الکتریکی، در همه‌ی دستگاه‌های اجرایی بیش از حد متعارف نیست و ممکن است برخی دستگاه‌ها، شدت مصرف استاندارد داشته باشند یا شدت مصرف آنها انحراف اندکی از شدت مصرف بهینه داشته باشد (برای مثال اصول بهینه‌سازی مصرف انرژی را در ساختمان و تأسیسات روشنایی خود اعمال کرده باشند) و اطلاق این حکم که قانون‌گذار همه‌ی دستگاه‌های اجرایی را بدون توجه به شدت مصرف فعلی آنها، مکلف به کاهش حداقل یک‌چهارم از شدت مصرف انرژی الکتریکی آنها کند، مغایر با اداره‌ی صحیح مذکور در بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در صدر این ماده، کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است ظرف دو سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این مصوبه، «شدت مصرف انرژی الکتریکی» خود را حداقل تا بیست و پنج درصد کاهش دهند. از طرفی، فرمول محاسبه‌ی «شدت مصرف انرژی الکتریکی» عبارت است از حاصل تقسیم «تولید ناخالص» بر «میزان مصرف انرژی» و نحوه‌ی محاسبه‌ی آن در دستگاه‌های اداری که خدمات عمومی ارائه می‌کنند و محصول مشخصی را تولید نمی‌کنند، روشن نیست و ماده (۱۳) از این منظر واجد ابهام است.

ب) به موجب حکم تبصره‌ی ماده (۱۳)، شهرداری‌های «کلان‌شهرها» مجاز شده‌اند حکم این ماده را از طریق خرید برق مورد نیاز ساختمان‌های خود و نیز سازمان‌ها، شرکت‌ها، «مؤسسه تأسیسات وابسته و تابعه خود»، با نرخ خرید برق تضمینی از نیروگاه‌های زباله‌سوز «کلانشهرها» اجرا کنند. همچنین درآمد حاصل از این موضوع پس از کسر و واریز «بهای عادی برق» به حساب شرکت توانیر، برای احداث و تکمیل نیروگاه‌های زباله‌سوز صرف خواهد شد. حکم فوق از سه جهت دارای ابهام است: اولاً مفهوم «کلان‌شهر»، فاقد تعریف

قانونی است و عبارات «شهرداری‌های کلان‌شهرها» و «نیروگاه‌های زباله‌سوز کلانشهرها» در این تبصره داری ابهام است. ثانیاً عبارت «مؤسسه تأسیسات وابسته و تابعه خود» در این تبصره، معنای روشنی را به ذهن متبادر نمی‌کند و موجد ابهام است. چه بسا عبارت دارای اشکال نگارشی باشد و مفهوم خاصی مقصود قانون‌گذار بوده باشد که از این عبارت قابل درک نیست. ثالثاً اصطلاح «بهای عادی برق» نیز در متن تبصره مبهم است؛ چرا که قانون‌گذار در مواد مختلف این مصوبه، تعرفه‌های مختلفی را به عنوان بهای برق مقرر کرده است برای مثال در ماده (۷) تعرفه‌ی برق مصارف اشتراکی را «هزینه تأمین برق» و در مواد دیگر، برای دیگر مصارف، شیوه‌های مختلفی را تعیین کرده است و روشن نیست مقصود قانون‌گذار از عبارت «بهای عادی برق»، اشاره به کدام‌یک از نرخ‌ها و تعرفه‌های مذکور در این مصوبه دارد. بنابراین تبصره‌ی ماده‌ی حاضر، از سه منظر فوق داری ابهام است.

ج) مجلس شورای اسلامی در ذیل این تبصره و در مقام تعیین نحوه‌ی هزینه‌کرد درآمدهای حاصل از حکم تبصره، به «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» اشاره کرده است. حال آنکه وضعیت اساسنامه‌ی معتبر و قانونی سازمان مذکور از حیث رعایت تشریفات مذکور در ذیل اصل (۸۵) قانون اساسی مبنی بر نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی، روشن نیست و تبصره‌ی ماده (۱۳) از این حیث موجد ابهام است. البته به موجب تبصره‌ی ماده (۱۵) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها،^۱ قرار بوده است که اساسنامه‌ی این سازمان پس از تهیه در هیئت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، اما حتی لایحه‌ی این اساسنامه به تصویب هیئت وزیران نیز نرسیده است.

د) مطابق حکم تبصره‌ی مورد بررسی، درآمد حاصل از این تبصره پس از کسر و واریز بهای عادی برق به حساب شرکت توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور، «باقیمانده آن» برای

۱. ماده (۱۵) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب ۱۴۰۱/۴/۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۵ - ...»

تبصره - اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به عنوان مؤسسه دولتی وابسته به وزارت کشور توسط هیئت وزیران تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.»

احداث و تکمیل نیروگاه‌های زباله‌سوز در اختیار سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور قرار خواهد گرفت. حال روشن نیست در مورد تخصیص «باقیمانده» درآمد مذکور به سازمان شهرداری‌ها، رعایت حکم صدر اصل (۵۳) قانون اساسی مبنی بر لزوم گردش خزانه، صورت می‌گیرد یا خیر و تبصره از این منظر دارای ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

حکم مقرر شده در صدر ماده (۱۳) مبنی بر کاهش بیست و پنج درصدی «شدت مصرف انرژی الکتریکی» در دستگاه‌های اجرایی، فاقد هرگونه ابهام است؛ زیرا گرچه قابل پذیرش است که محاسبه‌ی «شدت مصرف انرژی الکتریکی» در دستگاه‌های اداری از این حیث که محصول ملموسی را تولید نمی‌کنند، دشوار است، اما با توجه به اینکه هر یک از دستگاه‌های اجرایی مکلف به انجام تکالیف قانونی مشخص و ارائه‌ی خدمات روشنی به مردم هستند، محاسبه‌ی آن غیرممکن نیست. برای مثال روشن است که شورای نگهبان در هر سال، تعداد مشخصی از مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران را مورد بررسی قرار می‌دهد و پاسخ‌گوی تعداد معینی از استعلام‌های شرعی دیوان عدالت اداری است و بر تعداد محدودی انتخابات نظارت خواهد کرد. میزان این فعالیت‌ها تقسیم بر میزان مصرف انرژی، مبنای محاسبه‌ی شدت مصرف در شورا خواهد بود. بنابراین حکم ماده (۱۳) در مورد «شدت مصرف انرژی الکتریکی» فاقد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۸- در ماده (۱۳)،

۸-۱- اطلاق حکم مذکور در صدر ماده، نسبت به دستگاه‌های مشمول که با توجه به اجرای تکالیف ذکرشده در قوانین قبل، شدت انرژی معقول دارند یا برای رسیدن به شرایط مطلوب، نیاز به کاهش (۲۵) درصدی ندارند، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

۸-۲- در تبصره منظور از عبارت‌های «کلان‌شهر»، «مؤسسه تأسیسات وابسته و تابعه» و «بهای عادی برق» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۸-۳- «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» با توجه به روشن نبودن وضعیت اساسنامه سازمان مزبور ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۸- ذیل تبصره پرداخت باقیمانده هزینه برق مصرفی به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، از جهت لزوم گردش خزانه ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۱۶-

در اجرای تبصره (۳) ماده (۶۱) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی^۱، دولت مکلف است هر سال مبلغ سوخت مصرف‌نشده یا تخصیص حواله معادل آن به شکل سبد سوخت مایع یا معادل نفت خام به تولیدکنندگان نیروگاه‌های تجدیدپذیر را برای فروش یا عرضه در بهابازار (بورس) انرژی، در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند. انواع نیروگاه‌های برق‌آبی (کمتر یا بیشتر از ۱۰ مگاوات) نیز شامل حکم این ماده هستند. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون به پیشنهاد وزارت نیرو تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

■ توضیح تذکر

شایسته است عبارات مصرح در فراز اول این ماده، از دو جهت اصلاح شود: اولاً حرف «را» در عبارت «تولیدکنندگان نیروهای تجدیدپذیر را»، در جای مناسبی به کار نرفته است و ممکن است مقصود قانون‌گذار را اشتباه متبادر کند. اگر عبارت به «دولت مکلف است هر سال مبلغ سوخت مصرف‌نشده یا تخصیص حواله معادل آن به شکل سبد سوخت مایع یا معادل نفت خام به تولیدکنندگان نیروگاه‌های تجدیدپذیر برای فروش یا عرضه در بهابازار (بورس) انرژی را در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند.» اصلاح شود، منظور مقنن بهتر

۱. ماده (۶۱) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۶۱- ... تبصره ۳- منابع مالی مورد نیاز برای خرید تضمینی برق تولیدی از منابع تجدیدپذیر از محل ارزش سوخت صرفه‌جویی شده بر اساس سوخت‌های وارداتی مایع و قیمت‌های صادراتی گاز و منافع حاصل از عدم تولید آلاینده‌ها و حفاظت از محیط‌زیست به ازاء برق تولیدی این قبیل نیروگاه‌ها تأمین و به وزارت نیرو پرداخت می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده شش ماه پس از تصویب این قانون به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نیرو و نفت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

منتقل خواهد شد. ثانیاً در سطر پایانی فراز اول، لازم است واژه‌ی «شامل» که اسم فاعل است به «مشمول» که اسم مفعول اصلاح شود تا از نظر ادبی عبارت بدون اشکال باشد.

▪ نظر شورای نگهبان

تذکر: ۲- در ماده (۱۶)، واژه «شامل» به «مشمول» اصلاح گردد و با حذف واژه «را» پس از عبارت «تولیدکنندگان نیروگاه‌های تجدیدپذیر» جمله از لحاظ ویرایشی اصلاح گردد.

* * *

ماده ۱۷-

اجازه به‌روزرسانی اختیارات مرتبط با تجدیدنظر در نرخ پیمان مندرج در بند «ج» ماده واحده لایحه قانونی راجع به اصلاح تبصره (۸۰) قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۳^۱ به وزیر نیرو تفویض می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در این ماده، اجازه‌ی تجدیدنظر در نرخ پیمان‌های دولتی را که پیشتر در صلاحیت شورای عالی فنی بوده است، به وزیر نیرو تفویض کرده است. این حکم از جهات متعددی مغایر با قانون اساسی است: اولاً از این حیث که وزیر نیرو را بر دیگر وزرا در خصوص اختیار تجدیدنظر در نرخ پیمان‌های دولتی ترجیح داده است، مصداق تبعیض ناروا و مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی است. ثانیاً فلسفه‌ی واگذاری اجازه‌ی تجدیدنظر در نرخ پیمان‌های دولتی به شورای عالی فنی (که انتخاب اعضای آن با پیشنهاد

۱. ماده واحده لایحه قانونی راجع به اصلاح تبصره (۸۰) قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۳ شورای انقلاب: «ماده واحده: تبصره ۸۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

به جای کمیسیون شاهنشاهی مندرج در تبصره فوق، شورای عالی فنی مرکب از سه نفر به پیشنهاد وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران تشکیل و وظایف ذیل را عهده‌دار می‌گردد.

الف- ...

ج- تجدیدنظر در نرخ پیمان‌ها در صورت لزوم و وجود توجیه کافی، مشروط بر آنکه در قالب قرار قرارداد و ضوابط مربوط پیش‌بینی لازم برای جزئیات جبران هزینه و خسارات مورد بحث نشده باشد.

تبصره ۱- ...»

رئیس سازمان برنامه است)، این بوده است که این شورا با یک نگاه کلان و فرابخشی و در نظر گرفتن منابع بودجه‌ای کل کشور به تعدیل نرخ پیمان‌های دولتی اقدام کند. اکنون واگذاری این صلاحیت به وزیر نیرو که ممکن است تنها مصالح حوزه‌ی انرژی را در نظر بگیرد، مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است. ثالثاً با توجه به اینکه تعدیل نرخ این قبیل پیمان‌ها، آثار بودجه‌ای خواهد داشت، تفویض موضوع به وزیر نیرو مغایر با اصل (۱۲۶) نیز خواهد بود. چه اینکه مطابق اصل پیش‌گفته، امور برنامه و بودجه کشور مستقیماً در صلاحیت رئیس جمهور است. بنابراین حکم این مقرر مغایر با اصول (۳) و (۱۲۶) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم مندرج در ماده (۱۷) در خصوص تفویض اختیار تعدیل نرخ پیمان‌های دولتی به وزیر نیرو، مغایرتی با قانون اساسی ندارد؛ توضیح اینکه اولاً مجلس شورای اسلامی این اختیار را مقید به رعایت ضوابط مصرح در بند (ج) ماده واحده مانند قیود «در صورت لزوم» و «وجود توجیه کافی»، به وزیر نیرو تفویض کرده است. همچنین نه در بند (ج) و نه در ماده (۱۷)، قانون‌گذار اختیاری در خصوص بالا بردن اعتبارات بودجه‌ای به وزیر نیرو اعطا نکرده است. بنابراین مغایرت این حکم با بند (۱۰) اصل (۳) و اصل (۱۲۶) قانون اساسی منتفی است. ثانیاً اعطای این اختیار به وزیر نیرو و عدم اعطای چنین اختیاری به دیگر وزرا، مصداق تبعیض ناروای مصرح در بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی نیست؛ چه اینکه حوزه‌ی نیرو، یکی از حوزه‌های زیربنایی و بسیار مهم در پیشرفت اقتصاد کشور است که نباید آن را با مأموریت‌های دیگر وزارت‌خانه‌ها مقایسه کرد. همچنین ممکن است قانون‌گذار ابتدا در این قانون چنین اختیاری را به وزیر نیرو اعطا کرده باشد تا آثار منفی و مثبت این اختیار را ارزیابی کند و در صورت مثبت بودن نتایج آن، چنین اختیاری را به دیگر وزرا نیز اعطا کند. بنابراین حکم این ماده مغایرتی با اصول قانون اساسی ندارد.

▪ دیدگاه ابهام

قانون‌گذار در ماده‌ی حاضر اجازه‌ی تجدیدنظر در نرخ پیمان‌های دولتی را که قبلاً در صلاحیت شورای عالی فنی بوده است را به وزیر نیرو تفویض کرده است. اما روشن نیست

مقصود مقنن اعطای صلاحیت کلی تجدیدنظر در همه‌ی پیمان‌های دولتی (حتی پیمان‌های دولتی حوزه‌ی بهداشت و درمان) به وزیر نیرو بوده است یا این اختیار، محدود به پیمان‌های حوزه‌ی برق و انرژی بوده است و ماده (۱۷) از این حیث دارای ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۹- در ماده (۱۷)، از این جهت که حکم مذکور در مورد همه پیمان‌های دولتی است و یا صرفاً مختص به پیمان‌های مربوط به حوزه برق است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۱۸- ...

تبصره- بالاترین مقام کلیه وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی، مراکز نظامی، شهرداری‌ها، بیمارستان‌ها و مراکز درمانی و دیگر تأسیسات و ساختمان‌ها به تشخیص سازمان پدافند غیرعامل مکلفند با استفاده از منابع داخلی خود، مولد اضطراری با ظرفیت کافی ایجاد کنند و علاوه بر مواقع اضطراری، در مواقع کمبود در شبکه برق کشور نیز این مولدها را برای تأمین بخشی از مصرف خود و یا برای تحویل برق به شبکه مورد استفاده قرار دهند.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مطابق حکم تبصره‌ی ماده‌ی حاضر، بالاترین مقام کلیه «وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی، مراکز نظامی، شهرداری‌ها، بیمارستان‌ها و مراکز درمانی» و «دیگر تأسیسات و ساختمان‌ها» «به تشخیص سازمان پدافند غیرعامل»، مکلف شده‌اند با استفاده از منابع داخلی خود، مولد اضطراری با ظرفیت کافی ایجاد کنند. اما روشن نیست قید «به تشخیص سازمان پدافند غیرعامل»، تنها عبارت «دیگر تأسیسات و ساختمان‌ها» را مقید می‌کند یا این قید به تمام نهادهای مذکور شامل «وزارتخانه‌ها، ... و ساختمان‌ها» برمی‌گردد و تبصره از این حیث مبهم است. چه اینکه گرچه ظهور قید در تقیید عبارت آخر است، اما در اینجا به نظر می‌رسد قید «به تشخیص سازمان پدافند غیرعامل» به کل موارد قبل برگردد؛ چرا که برای مثال، ضرورتی ندارد «شهرداری» یک شهرستان کم‌جمعیت که احتمال قطعی برق در آن شهر کم است، حتماً مولد اضطراری داشته باشد و منطقی

است تشخیص موارد ضروری برعهده‌ی سازمان مذکور باشد.

ب) مجلس شورای اسلامی در این ماده، تکلیف به ایجاد مولد اضطراری با ظرفیت کافی در تأسیسات و ساختمان‌ها را مقید به «تشخیص سازمان پدافند غیرعامل» کرده است. حال آنکه نسبت این وظیفه‌ی تشخیصی سازمان پدافند غیرعامل با وظایف متعدد مصرح در اساسنامه‌ی آن سازمان روشن نیست و تبصره‌ی ماده (۱۸) از این منظر دارای ابهام است؛ توضیح اینکه قانون‌گذار در این تبصره، هیچ ملاک و ضابطه‌ای برای نحوه‌ی تشخیص سازمان پدافند ارائه نکرده است. حال اگر این تشخیص، در راستای یکی از موارد مصرح در اساسنامه‌ی سازمان باشد، فاقد اشکال خواهد بود. اما اگر وظیفه‌ی جدیدی باشد که مقنن بر دوش سازمان پیش گفته می‌گذارد، از این حیث که فاقد ضابطه و معیار قانونی است، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی خواهد بود.

ج) قانون‌گذار در تبصره‌ی مورد بررسی، تکلیف دستگاه‌ها به ایجاد مولد برق اضطراری را از محل «منابع داخلی خود» مقرر کرده است. اما روشن نیست در فرضی که دستگاه‌های پیش گفته، منبع داخلی کافی برای عمل به این تکلیف را ندارند و یا با وجود منابع داخلی، اجازه‌ی قانونی یا شرعی استفاده از آن برای ایجاد مولد را ندارند (برای مثال برای هزینه‌کرد منابع داخلی، تکلیف قانونی دیگری وجود دارد یا مطابق موازین فقهی، استفاده از منابع داخلی به سبب وقفی بودن منشأ آن باید تنها در جهت مقصود واقف باشد)، عمل به این تبصره از چه محلی صورت خواهد گرفت و مقرر از این منظر موجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

وظیفه‌ی مقرر شده در تبصره‌ی ماده‌ی حاضر برای سازمان پدافند غیرعامل مبنی بر تشخیص تأسیسات و ساختمان‌هایی که به مولد برق اضطراری نیازمند هستند، فاقد هرگونه ابهام است؛ توضیح اینکه این وظیفه، بیان دیگری از تکلیف مصرح در جزء (۶) بند (الف) ماده (۱۰) اساسنامه‌ی سازمان^۱ مبنی بر «تعیین مصادیق تأسیسات زیربنایی، ساختمان‌های

۱. ماده (۱۰) اساسنامه‌ی سازمان پدافند غیرعامل کشور ستاد کل نیروهای مسلح مصوب ۱۳۹۳/۹/۱۷ مقام معظم رهبری: «ماده ۱۰- وظایف سازمان

حساس» است. بنابراین حکم این تبصره وظیفه‌ی جدیدی را بر دوش سازمان نگذاشته است تا مغایرت آن با اصل (۸۵) قانون اساسی متصور باشد؛ بلکه تنها تأکیدی بر وظایف ذاتی این سازمان به موجب اساسنامه بوده است.

▪ دیدگاه مغایرت

به موجب حکم تبصره‌ی ماده (۱۸)، مدیران بیمارستان‌ها، مراکز درمانی و دیگر تأسیسات و ساختمان‌ها به تشخیص سازمان پدافند غیرعامل، مکلف شده‌اند با استفاده از منابع داخلی خود، مولد اضطراری ایجاد کنند و علاوه بر مواقع اضطراری، «در مواقع کمبود در شبکه برق کشور نیز این مولدها را برای تأمین بخشی از مصرف خود و یا برای تحویل برق به شبکه» مورد استفاده قرار دهند. اطلاق حکم فوق از این حیث که شامل بیمارستان‌ها، تأسیسات و ساختمان‌های خصوصی نیز می‌شود، الزام آنها به استفاده از مولد اضطراری برای تحویل برق به شبکه‌ی تولید برق کشور، نسبت به مواردی که استفاده از مولد خصوصی آنها برای تأمین برق کشور ضرورت ندارد، مصداق تضییق بلاوجه و مغایر با موازین شرعی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱۰- تبصره ماده (۱۸)،

۱-۱۰- از این جهت که تشخیص سازمان پدافند غیرعامل، صرفاً نسبت به «دیگر تأسیسات و ساختمان‌ها» است یا همه دستگاه‌ها و مراکز مذکور، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۱۰- اطلاق تکلیف بخش خصوصی به تحویل برق به شبکه نسبت به غیر موارد لازم، مغایر شرع شناخته شد.

۳-۱۰ حکم مذکور در این تبصره نسبت به دستگاه‌هایی که منبع داخلی برای انجام این

→

الف: وظایف ستادی

۱. ...

۶. تعیین مصادیق تأسیسات زیربنایی، ساختمان‌های حساس و شریان‌های اصلی و حیاتی کشور

۷. «...»

امر ندارند و یا اجازه قانونی برای استفاده از آن در این محل وجود ندارد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۲۰-

وزارت نیرو مکلف شده است از طریق شرکت مادر تخصصی توانیر و شرکت‌های ذی‌ربط با نصب تجهیزات هوشمند ساخت داخل از جمله شمارشگر (کتور) های هوشمند و با رعایت ملاحظات پدافندی و رایانیکی (سایبری) در بستر تبادل داده امن، اقدام به هوشمندسازی شبکه توزیع (رؤیت پذیری و نظارت (کنترل) پذیری) با اولویت پست‌های توزیع، مشترکان پرمصرف با بیش از دو برابر الگوی مصرف و سپس سایر مشترکان کند. منابع لازم برای اجرای این ماده از محل منابع موضوع مواد (۳) و (۶) این قانون تأمین می‌شود.

▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی در مواد مختلف این مصوبه (که به صورت طرح به تصویب رسیده است) از جمله ماده‌ی حاضر، تکالیف مالی مختلفی را مقرر کرده است. برای مثال در این مقرر، وزارت نیرو را مکلف به هوشمندسازی شبکه‌ی توزیع سراسر کشور کرده است. اما قانون‌گذار محل جبران این بار مالی را منابع حاصل از اجرای مواد (۳) و (۶) این مصوبه در خصوص افزایش تعرفه‌ی برق مشترکان صنعتی و خانگی عنوان کرده است؛ در حالی که در مواد مذکور نیز برای منابع ایجادشده، مصارفی پیش‌بینی شده است. از این رو روشن نیست منابع مالی مقرر شده در مواد مختلف این مصوبه از جمله دو ماده‌ی مذکور، تکافوی هزینه‌های پیش‌بینی شده در این مصوبه از جمله ماده (۲۰) را خواهد کرد یا خیر و مصوبه از این منظر داری ابهام است. چه اینکه مطابق اصل (۷۵) قانون اساسی، طرح‌های قانونی نباید منجر به تحمیل بار مالی جبران نشده بر دولت شود.

▪ دیدگاه عدم ابهام

ماده (۲۰) و دیگر مواد این مصوبه، از حیث بار مالی فاقد هرگونه ابهام است؛ توضیح اینکه اولاً از ظاهر مواد متعددی از این مصوبه همچون مواد (۳) و (۶) چنین مستفاد می‌شود که

درآمدهای به موجب این مصوبه، غالب بر هزینه‌های آن است. چه اینکه برای مثال اجرای مواد فوق‌الذکر، تعرفه‌ی برق صنایع انرژی‌بر و مشترکان پرمصرف خانگی را تا چندین برابر وضع فعلی بالا خواهد برد. ثانیاً تخمین تکافو یا عدم تکافوی هزینه‌ها و درآمدهای این مصوبه، کار بسیار سختی است و با توجه به اینکه عدم تکافوی آن به اثبات نرسیده است و ظاهر احکام آن غلبه‌ی درآمدها بر هزینه‌ها را نشان می‌دهد، مغایرت آن با اصل (۷۵) قانون اساسی قابل احراز نیست. ضمن اینکه شورای نگهبان در رویه‌ی غالب خود، در مورد اصل (۷۵) ابهام نگرفته است و همواره مغایرت این اصل برای شورا به اثبات رسیده است. بنابراین ماده (۲۰) و دیگر مواد مصوبه فاقد هرگونه ابهام در مورد مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۲۰)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir