تعليق قانوني على نص المادة 40
من قانـــون الاستـــثمار

ECRF
المفوضية المصرية للحقوق و الحريات
Egyptian Commission for Rights and Freedoms

ECRF.NET ECRF_ORG

تعليق قانوني على نص المادة 40
من قانـــون الاستـــثمار

كتابة: نور فهمي **مراجعة:** شريف عازر- محمد الحلو

الناشر
المفوضـــية المصريـــة
للحقوق والحريات

www.ec-rf.net
info@rights-freedoms.org

منشور برخصة المشاع الإبداعي نَسب المُصنَّف
الترخيص بالمثل 4.0 دولي

مقدمة:

يُلقي هذا التعليق القانوني الضوء على تعديل نص المادة 40 من قانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017 والمعدلة بالقانون رقم 160 لسنة 2023 الصادر بتاريخ 25 يوليو 2023 والخاصة بالاستيراد من المناطق الحرة إلى داخل البلاد وتنظيم دخول النفايات والمخلفات (غير الخطرة) الناتجة عن أنشطة المشروعات العاملة بالمناطق الحرة. وفي هذا القانون قام المشرع بإلغاء الحظر على دخول النفايات والمخلفات الخطرة الناتجة من مشروعات المنطقة الحرة إلى داخل البلاد والسماح بدخولها فضلا عن اعتبار دخولها إلى داخل البلاد غير استيراد من الخارج، وهو ما يُعد إخلالا بحق الإنسان في العيش في بيئة صحية وسليمة.[1]

يُذكر أن المشرع قد وضع عدة ضوابط وشروط محددة في التعامل مع المخلفات والمواد والنفايات الخطرة، إذ حظر قانون البيئة وقانون تنظيم المخلفات تداول المواد والنفايات الخطرة بغير ترخيص من الجهة الإدارية،[2] كما بينت اللائحة التنفيذية إجراءات وشروط منح الترخيص والجهة المختصة بإصداره.[3] كما حظر قانون تنظيم المخلفات،[4] استخدام العبوات الفارغة عن المواد الخطرة أو استخدام المنتجات الناتجة عن تدويرها إلا وفقا للاشتراطات التي حددتها والواردة بالملحق رقم 9 المرفق باللائحة التنفيذية من القانون.[5] هذا بالإضافة إلى حرص المشرع على حظر استيراد النفايات الخطرة أو السماح بدخولها أو مرورها في أراضي جمهورية مصر العربية بأي شكل أو صورة، إذا جاءت من خارج البلاد، وقيد مرور السفن التي تحمل مواد أو نفايات خطرة في البحر الإقليمي أو المنطقة البحرية الاقتصادية الخالصة لجمهورية مصر العربية بالحصول على ترخيص من الجهات المعنية.[6]

بيد أن المشرع في تعديل نص المادة 40 ضحى بحماية البيئة لتحقيق غرض النظام الحالي في الحصول على مكاسب مادية سريعة، على الرُغم من أن الدستور أوجب على المشرع والدولة حماية حق الإنسان في بيئة سليمة، والذي أضحى من أهم الحقوق الأساسية التي تتسامى في شأنها ومكانتها مع الحقوق الطبيعية الأساسية، وبلورة المشرع الدستوري المصري في المادة 46 من الدستور.[7] وهذا يجب معه الالتزام بالمحافظة على هذه البيئة والعمل على تحسينها للأجيال الحاضرة والمستقبلة. صون البيئة من ملوثاتها

[1] راجع نص المادة 46 من الدستور المصري.

[2] راجع المادة 29 من القانون رقم 4 لسنة 1994 قانون البيئة، والمادة 55 من القانون رقم 202 لسنة 2020 قانون تنظيم المخلفات.

[3] راجع المواد من 25 إلى 27 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 338 لسنة 1995 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون البيئة الصادر بالقانون رقم 4 لسنة 1994.

[4] راجع المادة 55 من القانون رقم 202 لسنة 2020 قانون تنظيم المخلفات.

[5] راجع المادة 52 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 722 لسنة 2022 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم إدارة المخلفات الصادر بالقانون رقم 202 لسنة 2020.

[6] راجع نص المادة 32 من القانون رقم 4 لسنة 1994، والمادة 62 من القانون رقم 202 لسنة 2020 قانون تنظيم المخلفات.

[7] المرجع السابق.

يعتبر فرضاً أولياً لكل عمل، ويجب معه اتخاذ التدابير اللازمة لرصد مصادر تلوثها والسيطرة عليها أو لمكافحتها بعد وقوعها. ويجب على الدولة أن تتدخل إيجابيًا لصونها، وأن تتخذ من التدابير التي تيسر الطريق إلى حماية البيئة وإزالة التعديات بما يكفل الأوضاع الأفضل للنهوض الكامل بمتطلباتها، وعليها أن تصون حقوق الإنسان. حيث إن التلوث البيئي وتغيير المناخ يعد من أفدح المخاطر والتهديدات التي تواجه البشرية، كالحق في الحياة والحق في الصحة والحق في الغذاء والحق في الماء[8] والحق في السكن[9] .

تعريف بعض المصطلحات الواردة بالتعليق القانوني

عرف القانون المخلفات غير الخطرة: المخلفات التي بحسب طبيعتها لا تحتوي على صفة الخطورة سواء كانت مخلفات بلدية أو صناعية أو زراعية أو ناتجة عن أعمال الهدم والبناء أو ما يماثلهم.

المخلفات الخطرة: المخلفات التي تحتوي على مكونات عضوية أو غير عضوية أو مركبات يكون لها ضرر على صحة الإنسان أو البيئة نظرا لخصائصها الفيزيائية، أو الكيميائية، أو البيولوجية، أو لاحتوائها على صفة من صفات الخطورة مثل المواد المعدية، أو القابلة للاشتعال، أو الانفجار، أو السمّية.

المواد الخطرة: المواد ذات الخواص الخطرة التي تضر بصحة الإنسان أو تؤثر تأثيرا ضارا على البيئة مثل المواد المعدية، أو السامة، أو القابلة للانفجار، أو الاشتعال، أو ذات الإشعاعات المؤينة.[10]

المنطقة الحرة: جزء من إقليم الدولة يدخل ضمن حدودها ويخضع لسلطاتها الإدارية ويتم التعامل فيه وفقا لأحكام جمركية وضريبية خاصة.[11]

الاستيراد: هو جلب السلع من الخارج إلى داخل جمهورية مصر العربية وإدخالها إلى الدائرة الجمركية وتسجيل البيان الجمركي للإفراج عنها برسم الوارد النهائي. ويكون الاستيراد من المناطق الحرة ومن الأسواق الحرة بالداخل ومن المعارض والأسواق الدولية ومن المعارض الأخرى المرخص بإقامتها طبقا للقواعد العامة للاستيراد من الخارج.[12]

---

[8] تقرير بعنوان " مصر والتغير المناخي.. هل سيخرج الأمر عن السيطرة؟" المفوضية المصرية للحقوق والحريات، تاريخ النشر 18 يناير 2023، تاريخ الزيارة 15 مارس 2023، متاح عبر الرابط التالي: أضغط هنا

[9] تقرير بعنوان "تحديات العمران المصري في ظل التغيرات المناخية المستقبلية" المفوضية المصرية للحقوق والحريات، تاريخ النشر 15 نوفمبر 2022، تاريخ الزيارة 15 مارس 2023، متاح عبر الرابط التالي: أضغط هنا

[10] راجع الفقرة 12، 14، 15 من المادة الأولى بالقانون رقم 202 لسنة 2020 قانون المخلفات.

[11] راجع المادة 1 من القانون رقم 72 لسنة 2017 بشأن إصدار قانون الاستثمار

[12] راجع المادة من قرار وزير التجارة والصناعة رقم 770 لسنة 2005 بشأن إصدار لائحة القواعد المنفذة لأحكام القانون رقم 118 لسنة 1975 في شأن الاستيراد والتصدير ونظام إجراءات فحص ورقابة السلع المستوردة والمصدرة.

◆ تحليل نص المادة 40 من القانون رقم 72 لسنة 2017 قانون الاستثمار:-

نص المادة 40 الأصلي	نص المادة 40 المعدل بالمادة 1 من قانون رقم 160 لسنة 2023
يكون الاستيراد من المناطق الحرة إلى داخل البلاد طبقا للقواعد العامة للاستيراد من الخارج. واستثناء من ذلك، يسمح بدخول المواد والنفايات والمخلفات الناتجة عن أنشطة المشروعات العاملة بالمناطق الحرة إلى داخل البلاد متى كان دخولها إلى البلاد بغرض التخلص منها أو إعادة تدويرها، وذلك بالطرق والوسائل الآمنة المقررة وفقا لقانون البيئة الصادر بالقانون رقم 4 لسنة 1994، على نفقة صاحب الشأن. وتطبق أحكام قانون البيئة المشار إليه في شأن حظر استيراد النفايات الخطرة من الخارج.	يكون الاستيراد من المناطق الحرة إلى داخل البلاد طبقا للقواعد العامة للاستيراد من الخارج. واستثناء من ذلك، يسمح بدخول المواد والنفايات والمخلفات الناتجة عن أنشطة المشروعات العاملة بالمناطق الحرة إلى داخل البلاد متى كان دخولها إلى البلاد بغرض التخلص منها أو إعادة تدويرها على نفقة صاحب الشأن، وذلك بالطرق والوسائل الآمنة المقررة وفقا لقانوني البيئة الصادر بالقانون رقم 4 لسنة 1994، وتنظيم إدارة المخلفات الصادر بالقانون رقم 202 لسنة 2020 وتطبق أحكام قانون تنظيم إدارة المخلفات المشار إليه في شأن حظر استيراد المخلفات الخطرة من الخارج، ولا يعد دخول المواد والنفايات والمخلفات الخطرة الناتجة عن أنشطة المشروعات العاملة بالمناطق الحرة إلى داخل البلاد بمثابة استيراد من الخارج في حكم تطبيق هذه الفقرة.

بالنظر إلى نص المادة المُعدل للوهلة الأولى دون أن يضاهيه بالنص الأصلي ستشعر أنه لم يلحق به أي تعديل، بل على النقيض من ذلك سترى أن المشرع أضاف حماية قانونية إضافية ألا وهي التخلص من النفايات بالطرق والوسائل الآمنة وفقًا لقانون البيئة رقم 4 لسنة 1994 قانون البيئة والقانون رقم 202 لسنة 2020 قانون المخلفات.

ولكن بالتمعن في النظر وتحليل القانون تجد أنه شتان الفارق من بين نص المادة الأصلي والمادة المُعدلة. إذ أن **مفاد نص المادة الأصلي**، أن الأصل العام هو أن يكون استيراد السلع أو البضائع أو الخدمات من المناطق الحرة أو الأسواق الحرة بالداخل ومن المعارض والأسواق الدولية ومن المعارض الأخرى المرخص في إقامتها، إلى داخل البلاد طبقا للقواعد العامة للاستيراد من الخارج، إلا أن المشرع خروجًا عن هذا الأصل العام استثنى المواد والنفايات والمخلفات الناتجة عن أنشطة المشروعات العاملة بالمناطق الحرة حيث

سمح بدخولها إلى البلاد متى كان ذلك بغرض التخلص منها أو إعادة تدويرها، حال سماح القانون بذلك. وبالفقرة الثالثة من المادة ذاتها نص صراحة على حظر استيراد النفايات الخطرة من الخارج أو السماح بدخولها او مرورها في أراضي جمهورية مصر العربية "وأن الخارج ينصرف بحسب الأصل العام إلى المناطق الحرة"، وطبق أحكام قانون البيئة المشار إليه في شأن حظر استيراد النفايات الخطرة من الخارج.[13]
وهو ما يعني أن المشرع أجاز استيراد المخلفات والعبوات العادية والأوعية الفارغة إذ سمح بدخولها إلى البلاد متى ثبت أن الغرض من ذلك هو التخلص منها أو إعادة تدويرها،[14] وعلى النقيض من ذلك واتساقًا مع القواعد العامة للاستيراد من الخارج التي استنها في هذا الشأن، حظر بشكل قاطع وصريح استيراد أو السماح بدخول المخلفات والنفايات الخطرة إلى البلاد في جميع الأحوال ودون النظر إلى الأسباب والأغراض من ذلك.[15]

أما عن نص المادة المُعدل، نجد أن المشرع استبدل الفقرة الثانية الخاصة بعدم تطبيق الاستثناء الوارد على المخلفات العادية، وحظر دخول النفايات والمخلفات الخطرة من المناطق الحرة إلى داخل البلاد طبقًا للفقرة الأولى من المادة 32 بالقانون رقم 4 لسنة 1994 قانون البيئة.[16] واستبدلها بحظر استيراد المخلفات الخطرة من الخارج طبقًا لنص المادة 62 من القانون رقم 202 لسنة 2020 قانون المخلفات،[17] وبالتالي ألغى تطبيق قانون البيئة رقم 4 لسنة 1994 على حظر دخول المواد والنفايات الخطرة، وذلك بهدف تحصين المادة 40 من أمكانية حق لجوء المواطنين والجمعيات المعنية بحماية البيئة إلى الأجهزة الإدارية والقضائية المختصة بغرض تنفيذ أحكام قانون البيئة.[18]

أما عن الفقرة المُضافة بالنص المعدل، حيث استثنى المُشرع دخول النفايات والمخلفات الخطرة الناتجة عن أنشطة المشروعات العاملة بالمناطق الحرة إلى داخل البلاد من حُكم الاستيراد، وأنها لا تُعد بمثابة استيراد من الخارج، وبالتالي رفع الحظر عن دخول النفايات والمخلفات من المناطق الحرة كما أعفاها من أي رسوم أو ضرائب جمركية.

---

[13] الفقرة الأولى من نص المادة 32 من القانون رقم 4 لسنة 1994 قانون البيئة "يحظر استيراد النفايات الخطرة أو السماح بدخولها أو مرورها في أراضي جمهورية مصر العربية."

[14] المادة 103 من لائحة تنفيذية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2310 لسنة 2017 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم 72 لسنة 2017.

[15] راجع الفتوى رقم 261 ، ملف رقم 584/1/58، بتاريخ جلسة 27/1/2021

[16] مرجع السابق

[17] المادة 62 من القانون رقم 202 لسنة 2020 قانون المخلفات " يحظر استيراد المخلفات الخطرة أو السماح بدخولها أو مرورها في أراضي جمهورية مصر العربية ، كما يحظر مرور السفن التي تحمل مواد أو مخلفات خطرة في البحر الإقليمي أو المنطقة الاقتصادية الخالصة لجمهورية مصر العربية أو السماح بمرورها إلا بترخيص من وزارة النقل أو هيئة قناة السويس ، بحسب الأحوال ، وبعد موافقة الجهاز على النحو المبين بهذا القانون".

[18] نص المادة 103 من القانون رقم 4 لسنة 1994 قانون البيئة " لكل مواطن أو جمعية معنية بحماية البيئة الحق في التبليغ عن أية مخالفة لأحكام هذا القانون."

ولا شك أن رفع الحظر عن النفايات الخطرة والسماح لدخولها داخل البلاد، معيب دستوريًا ويتعارض مع الحفاظ على البيئة والتي أمعن المشرع الدستوري في تفصيل تلك الحماية بنص المادة 46 من الدستور الحالي، ويُشكل انتهاكًا وتهديدًا صارخًا لحق الإنسان في بيئة نظيفة وحقه في الصحة.

والأمر الذي يُعد مخالفًا حيال التزامات مصر المترتبة عليها بموجب اتفاقيات ومعاهدات حقوق الإنسان المُصدق عليها، حيث أن المشرع في الفقرة الأولى من نص المادة 40 أقر قاعدة قانونية آمرة وهي الاستيراد من المناطق الحرة إلى داخل البلاد، أي أن الأصل دخول أي منتجات من المشاريع المتواجدة بالمناطق الحُرة إلى داخل البلاد تعتبر استيراد واستثنى منها النُفايات والمخلفات، ولما كان ذلك، وكانت اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود والموقعة بتاريخ 22 من مارس سنة 1989 والتي صدر بشأنها القرار الجمهوري رقم 385 لسنة 1992 بتاريخ 24 من أكتوبر سنة 1992 والتي نشرت في الجريدة الرسمية بتاريخ 8 يوليه سنة 1993 والتي تُقر القيام بعمل منسق لضمان فعالية التدابير المتخذة والتي تكفل إدارة النفايات الخطرة والنفايات الأخرى بما في ذلك نقلها والتخلص منها عبر الحدود على نحو يتفق مع حماية الصحة البشرية والبيئة أياً كان مكان التخلص منها. وفرض حظر شامل على استيراد النفايات الخطرة وغيرها من النفايات.[19]

[19] راجع قرار رئيس الجمهورية رقم 385 لسنة 1992 بشأن الموافقة على انضمام جمهورية مصر العربية لاتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود.

خاتمة وتوصيات

نرى أن المشرع في تعديل نص المادة 40 حاد عن مهمته الأساسية وهي حماية المصالح والحقوق الجوهرية الواردة بالدستور المصري وتجاوز القيود التي نص عليها الدستور على المُشرع العادي وأهدر الحق في الحفاظ على البيئة والصحة، وسعى إلى تحقيق الأهداف التي تعني النظام الحالي للبلاد في ظل السعي لمحاولة زيادة الاستثمارات الأجنبية والمحلية وتوسع الاستثمار في الصناعات الخطرة على البيئة مثل صناعات التعدين، وتكرير النفط، والصناعات الكيميائية، والأسمنت.

فلم يكترث المُشرع من أثر المخلفات والنفايات الخطرة الناتجة عن تلك الصناعات على البيئة وصحة الإنسان، وهو ما نرى معه أن تعديل المادة 40 مشوبة بشبهة عيب في مخالفة الدستور والقانون الدولي. النفايات الناتجة عن الصناعات تُشكل المصدر الرئيسي للنفايات الخطرة، وتُشكل قطاعات التعدين وتكرير النفط، والصناعات الكيميائية العضوية حوالي 76% من التوليد الكلي للمخلفات الخطرة،[20] والأرقام الرسمية تُشير إلى أن الانبعاثات في مصر عالية إذ بلغت 0.6% من حجم الانبعاثات العالمية عام 2015، وتُشير تقديرات مشروع الكربون العالمي إلى أن مساهمة مصر في الانبعاثات العالمية تُقدر نحو 0.6% في عام 2020.[21] وأن انبعاثات ثاني أكسيد الكربون زاد بأكثر من عشر أمثال خلال العقود الخمسة الماضية من 18 مليون طن متري من مكافئ ثاني أكسيد الكربون إلى 182 مليون طن متري من مكافئ ثاني أكسيد الكربون، وتضاعف نصيب الفرد من كثافة الانبعاثات بمقدار 4 أضعاف بين عامي 1970 و2015 من 0.58 إلى 2.43 طن متري من مكافئ ثاني أكسيد الكربون. السبب في هذه الزيادة ليس النمو الحضري والنشاط الاقتصادي وارتفاع مستويات الدخل وأنماط الاستهلاك فحسب، بل أيضا إلى خيارات السياسات وقرارات الاستثمار ومنها إدارة النفايات والمخلفات الصلبة.

هذا بالإضافة إلى أن درجات الحرارة في مصر قد ارتفعت خلال العقود الماضية 0.53% في كل عقد من الزمان على مدى السنوات الثلاثين الماضية ومن المتوقع أن ترتفع درجات الحرارة بين 1.5 درجة مئوية إلى 3 درجات مئوية وهو ما سيزيد من شدة موجات الحر وزيادة معدل التبخر وجفاف التربة وشُح المياه الصالحة للشُرب، وذلك بسبب الانبعاثات الحرارية.[22]

[20] راجع خطة عمل البحر المتوسط، الاجتماع العادي الثالث عشر للأطراف المتعاقدة صفحة 16، عبر الرابط التالي: أضغط هنا
[21] راجع تقرير المناخ والتنمية "تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي ص 7 عبر الرابط التالي: أضغط هنا
[22] المرجع السابق ص 12

في ضوء ما سبق، نوصي:

1. إلغاء الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من القانون رقم 160 لسنة 2023 والخاصة بتعديل المادة 40 من القانون رقم 72 لسنة 2017 قانون الاستثمار والمعدلة بالقانون رقم 160 لسنة 2023، وحظر السماح بدخول المواد والمخلفات والنفايات الخطرة داخل أراضي جمهورية مصر العربية.
2. تعديل القوانين واللوائح وعدم السماح بإنشاء وإقامة المصانع الملوثة للبيئة جديدة والتي تُشكل المصدر الرئيسي للنفايات الخطرة، مثل التعدين وتكرير النفط، والصناعات الكيميائية العضوية.
3. نوصي باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة نحو اعتبار أن التغير المناخي خطرًا فعليًا يرتقي للكارثة ويهدد الحق في الحياة والصحة والغذاء والماء ووضع خطة لمجابهة التغير المناخي.
4. يجب على الدولة سرعة إصدار حزمة من القرارات وتطبيقها لجذب المستثمرين بهدف توفير المشروعات المتعلقة بإعادة تدوير النفايات لمواجهة مشكلة المخلفات الصلبة، وتخفيف الانبعاثات منها.
5. زيادة الوعي البيئي وذلك من خلال حملة واسعة النطاق عبر شبكات التواصل الاجتماعي ووسائل الإعلام، وإدراج مادة البيئة كمادة أساسية في المناهج الدراسية.
6. ضرورة إفصاح الدولة عن المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية في شتى المجالات المتعلقة بالحق في البيئة، وتداولها، وإتاحتها بكل شفافية ووضوح.
7. الاهتمام بالفئات الأكثر عرضة للمخاطر البيئية.